10-31-2007

Proses Peacebuilding di Aceh: dari MoU Helsinki menuju Implementasi Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh

Aleksius Jemadu

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil>

Part of the [International Law Commons](#)

Recommended Citation

Jemadu, Aleksius (2007) "Proses Peacebuilding di Aceh: dari MoU Helsinki menuju Implementasi Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh," *Indonesian Journal of International Law*: Vol. 3 : No. 4 , Article 4.

DOI: 10.17304/ijil.vol3.4.4

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/ijil/vol3/iss4/4>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in Indonesian Journal of International Law by an authorized editor of UI Scholars Hub.

Proses *Peacebuilding* di Aceh: Dari MoU Helsinki Menuju Implementasi Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh

Aleksius Jemadu *

The process of peacemaking in Aceh is based on the acceptance of the peace agreement signed by the Indonesian government and the Free Aceh Movement (GAM) in Helsinki on August 15, 2005. While the signing of the peace agreement were mainly determined by the negotiations between the two sides, the establishment of the Aceh Governance Law is entirely a different political process in the Indonesian parliament. The contestation of political and economic interests among political parties in the deliberative process of the law is inevitable. Thus, the content of the law should be seen as the result of a political compromise. Aceh's transition from the current negative peace into positive peace will depend on the implementation of this law and the continuous transformation of social and economic conditions in Aceh in the post-conflict period. In the final analysis, it is the political elite of Aceh themselves who will determine the success of the peacebuilding.

Pendahuluan

Pada tanggal 11 Juli 2006, Dewan Perwakilan Rakyat RI melalui sidang Paripurna sepakat untuk mensahkan Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA)¹ setelah melalui

* Ketua Jurusan Ilmu Hubungan Internasional FISIP UNPAR dan Ketua Program Pascasarjana Magister Ilmu Sosial UNPAR Bandung. Fokus penelitiannya saat ini termasuk resolusi konflik dan politik luar negeri RI.

pembahasan yang cukup panjang, baik oleh Panitia Khusus (Pansus) maupun Panitia Kerja (Panja) DPR sejak Februari 2006. UUPA diasumsikan sebagai penjabaran dari *Memorandum of Understanding* yang ditandatangani Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki tanggal 15 Agustus 2005 untuk menyelesaikan konflik yang telah berlangsung sekitar tiga dekade. Selanjutnya, UUPA dijadikan sebagai landasan hukum untuk membangun perdamaian di Aceh meskipun masih ada banyak faktor lain yang juga ikut mempengaruhi proses tersebut.

Perlu dicatat bahwa proses *peacemaking* yang dimanifestasikan melalui MoU Helsinki dan UUPA tidak secara otomatis mengakhiri konflik antara Pemerintah Pusat dengan kelompok separatis GAM. Yang berakhir adalah penggunaan kekerasan untuk menyelesaikan konflik. Sedangkan konflik dalam pengertian perbedaan pandangan dan tujuan politik masih terus berlangsung. Inilah yang disebut oleh Galtung dengan istilah *negative peace* yaitu tidak adanya kekerasan (*the absence of violence*) dalam mencapai tujuan masing-masing dari pihak-pihak yang bertikai. Saat ini, baik Pemerintah Pusat maupun GAM sepakat untuk menggunakan instrumen politik melalui mekanisme demokrasi (pemilihan umum) demi tercapainya tujuan politik mereka.

Berdasarkan pandangan di atas maka tujuan tulisan ini adalah membahas prospek *peacebuilding* di Aceh dengan melihat bagaimana UUPA mengakomodasi kepentingan politik dan ekonomi dari pihak-pihak yang bertikai. Tulisan ini didasarkan pada penelitian² dengan melihat pada kondisi sosial ekonomi masyarakat

¹ Dengan asumsi bahwa hanya tinggal soal waktu saja bagi Presiden untuk menandatangani Rancangan Undang-undang ini maka dalam tulisan ini kata rancangan tidak dipakai lagi sehingga disingkat UUPA.

² Pada bulan Maret 2005 penulis melakukan kunjungan ke Banda Aceh untuk mengamati secara langsung dampak sosial ekonomi dari tsunami. Kunjungan ini juga dimanfaatkan untuk melakukan indepth interview dengan tokoh-tokoh masyarakat seputar perkembangan terakhir dari konflik antara Pemerintah Pusat dengan GAM. Penelitian ini juga dilengkapi dengan studi dokumen baik yang berasal dari pemerintah dan non-pemerintah.

Aceh pasca tsunami dan perkembangan konflik sejak diberlakukannya keadaan darurat militer di Aceh bulan Mei 2003. Bagaimanapun, UUPA hanya merupakan langkah awal dari suatu proses yang panjang karena tujuan akhir dari *peacebuilding* adalah menciptakan perubahan sosial yang bisa memberikan solusi atau jawaban bagi persoalan-persoalan yang selama ini menjadi sumber terjadinya konflik.

Menurut Johan Galtung, fokus dari proses *peacebuilding* adalah "*the practical implementation of peaceful social change through socio-economic reconstruction and development*".³ Dengan kata lain, tantangannya adalah bagaimana meningkatkan *negative peace* menjadi *positive peace* yang intinya adalah terciptanya keadilan sosial, kesejahteraan ekonomi, dan keterwakilan politik yang efektif. Prospek *peacebuilding* di Aceh tidak dapat dipisahkan dari perkembangan konflik sebelum penandatanganan MOU Helsinki dimana terlihat faktor-faktor yang mendorong kedua pihak untuk menghentikan aksi kekerasan serta ekspektasi mereka terhadap kesepakatan damai yang dicapai.

Pada bagian berikut ini, akan ditelusuri perkembangan konflik Aceh sejak diberlakukannya darurat militer sampai terjadinya tsunami tanggal 26 Desember 2004. Selanjutnya, akan dibahas isu-isu penting di dalam MoU Helsinki serta analisis kepentingan kedua pihak dalam MoU tersebut. Keberhasilan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pasca tsunami ikut menentukan keberhasilan proses *peacebuilding* selain pelaksanaan yang konsisten dari UUPA. Untuk itu, pokok bahasan berikutnya adalah evaluasi atas pembangunan sosial ekonomi di Aceh. UUPA merupakan landasan hukum pelaksanaan demokrasi yang pada gilirannya menciptakan pembagian kekuasaan yang baru. Pelaksanaan mekanisme demokrasi diharapkan dapat menciptakan

³ Lihat Johan Galtung, "Three approaches to peace: peacekeeping, peacemaking and peacebuilding" dalam Johan Galtung (ed.) *Peace, War and Defence - Essays in Peace Research* (Copenhagen: Christian Ejlertsen, 1975) dikutip dalam Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution* (London: Polity Press, 1999) hal. 187.

struktur pemerintahan yang dapat menjamin langgengnya proses *peacebuilding* di Aceh. Akhirnya, tulisan ini akan ditutup dengan kesimpulan berupa ulasan tentang berbagai skenario tentang masa depan Aceh yang baru berdasarkan UUPA.

Dinamika Konflik sejak Pemberlakuan Darurat Militer

Sebelum diterapkannya keadaan darurat militer di Aceh pada tanggal 18 Mei 2003, dinamika konflik dicirikan oleh kombinasi antara intensitas penggunaan kekuatan militer dan perundingan damai antara kedua pihak. Di pihak pemerintah Indonesia, terlihat adanya ketidakkonsistenan dalam penyelesaian masalah Aceh sejak masa pemerintahan Presiden B. J. Habibie sampai dengan Megawati Soekarnoputri. Hal ini terkait dengan kemajuan yang dicapai oleh pemerintah Indonesia dalam konsolidasi demokrasi, khususnya yang berkaitan dengan supremasi pemerintahan sipil atas militer. Berbagai kebijakan pemerintah yang mengupayakan penyelesaian konflik secara damai selalu diakhiri dengan eskalasi penggunaan kekuatan militer karena ketidaksabaran TNI dalam menghadapi provokasi yang dilakukan oleh pihak GAM.

Pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK), baru terlihat bahwa pemerintah dapat sepenuhnya mampu mengontrol TNI sehingga konsistensi penyelesaian konflik Aceh secara damai dapat tercipta. Hal ini tentu saja terkait dengan legitimasi yang kuat dari SBY dan JK yang memenangkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung dengan mayoritas suara yang meyakinkan. Sesungguhnya, ketika SBY menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik dan Keamanan di bawah Presiden Megawati, Beliau secara personal ingin menyelesaikan masalah Aceh secara damai tetapi tidak berdaya menghadapi para jenderal berhaluan konservatif yang memang dekat dengan presiden.⁴

⁴ Lihat International Crisis Group, *How Not to Win Hearts and Minds*, Briefing Paper, 23 July 2003, hal. 1. Untuk analisis kedekatan para jenderal garis keras dengan Presiden Megawati yang mempengaruhi penggunaan pendekatan

Pelaksanaan operasi militer dengan payung hukum Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2003 tentang Pemberlakuan Darurat Militer di Aceh melumpuhkan infrastruktur militer GAM dan berhasil membunuh beberapa tokoh militernya. Terbunuhnya salah seorang tokoh GAM yang populer yaitu Ishak Daud merupakan pukulan yang cukup serius bagi moral pasukan GAM. Meskipun Keputusan Presiden ini juga mencakup aspek operasi kemanusiaan, penegakan hukum, dan pemulihan birokrasi pemerintahan, aspek pendekatan militeristik mendominasi seluruh kebijakan dan menyerap porsi anggaran terbesar. Pemerintah Indonesia memutuskan untuk mengakhiri darurat militer bulan Mei 2004 dan menggantikannya dengan darurat sipil. Pemberlakuan darurat militer sangat mempengaruhi proses resolusi konflik selanjutnya, dimana penggunaan kekuatan militer justru memperlebar jurang perbedaan di antara pihak-pihak yang bertikai. Melemahnya kekuatan militer GAM merupakan salah satu faktor penting yang mendorong GAM untuk menerima kembali tawaran pemerintah RI untuk melakukan perundingan.

Dengan legitimasi yang kuat, pemerintahan SBY berusaha untuk menjaga jarak dengan para pendahulunya yang mudah sekali tergoda untuk menggunakan kekuatan militer dalam menyelesaikan konflik di Aceh. Selain itu, pemerintahan SBY juga bermaksud untuk membuktikan bahwa pemimpin yang terpilih secara demokratis memiliki komitmen untuk menyelesaikan konflik di Aceh dan Papua secara damai dan demokratis. Untuk itu, Wakil Presiden Jusuf Kalla mengambil inisiatif membuka kembali dialog dan perundingan dengan GAM yang diawali dengan pembicaraan informal dengan pimpinan militer GAM Muzakkir Manaf. Meskipun pertemuan informal ini berhasil menyepakati beberapa isu penting seperti pelaksanaan otonomi khusus secara penuh, kompensasi ekonomi, pembangunan mesjid dan amnesti, namun

militer di Aceh, lihat Aleksius Jemadu, "Democratization and the Dilemma of Nation-building in Post-Soeharto Indonesia: The Case of Aceh", *Asian Ethnicity*, Volume 5, Number 3, October 2004, pp. 326 – 328.

masih diperlukan perundingan lebih lanjut dengan pimpinan GAM di Swedia untuk keabsahannya.⁵

Bencana tsunami yang menghancurkan sebagian besar wilayah pantai Aceh menciptakan momentum baru bagi penyelesaian konflik. Meskipun dengan alasan yang bertolak dari kepentingan politik masing-masing baik pemerintah Indonesia maupun GAM sepakat bahwa mereka tidak dapat melanjutkan konflik di tengah penderitaan sosial ekonomi rakyat Aceh akibat tsunami. Zartman menamakan situasi ini dengan ungkapan *mutually hurting stalemate* dimana pihak-pihak yang bertikai menyadari bahwa mereka tidak bisa melanjutkan konflik dengan kekerasan dan penggunaan kekuatan militer karena hanya akan menimbulkan biaya sosial politik yang tak tertanggungkan (*unbearable*).⁶

GAM langsung mengumumkan gencatan senjata secara sepihak dan menyatakan kesediaannya untuk berpartisipasi dalam memberikan bantuan bagi korban tsunami. Kehadiran aktor-aktor internasional dalam operasi kemanusiaan di Aceh menjadi pertimbangan utama pemerintah untuk lebih mementingkan rekonsiliasi dengan GAM dan meninggalkan pendekatan militeristik yang membawa resiko terungkapnya pelanggaran HAM di mata dunia internasional. Karena itu, Presiden SBY menyerukan kembali perlunya perundingan damai dengan meminta kesediaan mantan Presiden Finlandia, Marri Ahtissari, menjadi mediator antara pemerintah Indonesia dengan GAM.⁷ Rangkaian perundingan yang berlangsung sejak awal 2005 sampai Agustus 2005 menghasilkan kesepakatan yang pada akhirnya menjadi titik tolak proses *peacebuilding* yang saat ini sedang berlangsung di Aceh.

⁵ The International Crisis Group, *A New Chance for Peace*, Asia Briefing No. 40, Jakarta/Brussels, 2005. hal. 1-4.

⁶ Lihat W. Zartman (ed.) *Elusive Peace: Negotiating an End to Civil Wars* (Washington, D.C.: Brooking Institution, 1996), hal. 18 dikutip dalam Hugh Miall, Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse, *Op.cit.* hal. 162.

⁷ *Ibid.* hal. 9-10.

Kepentingan Pemerintah Indonesia dan GAM dalam MoU Helsinki

Kesepakatan damai yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan GAM tanggal 15 Agustus 2005 dimaksudkan untuk mengatasi berbagai masalah yang menjadi akar konflik selama ini. Persoalan utama dalam konflik seperti ini menyangkut pihak mana yang memiliki kedaulatan yang sah atas Aceh. Sebagaimana dikemukakan dalam laporan ICG, konflik di Aceh terjadi pada berbagai level. Pertama, konflik tersebut berkaitan dengan dua visi politik yang bertentangan dimana pemerintah Indonesia menganggap Aceh sebagai bagian yang tak terpisahkan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sejak proklamasi kemerdekaan sementara GAM beranggapan bahwa klaim seperti itu tidak berdasar karena menurut GAM Aceh tidak pernah ditaklukkan oleh Belanda sebelum proklamasi kemerdekaan.

Dalam persepsi GAM, Aceh sudah merupakan entitas politik yang otonom sebelum Indonesia merdeka. Kedua, pertarungan terjadi pada level perebutan kontrol atas sumber daya alam dimana eksploitasinya sangat didominasi oleh Pemerintah Pusat dan rakyat Aceh tidak mendapatkan apa yang menjadi haknya. Ketiga, konflik juga berkaitan dengan penderitaan rakyat Aceh akibat ketidakadilan, penindasan, dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh TNI dan Polri melalui operasi keamanan.⁸ Selanjutnya, kita akan melihat bagaimana sumber-sumber konflik ini diatasi melalui kesepakatan yang tertuang dalam MoU Helsinki.

Jika kita menyimak isi dari MOU Helsinki maka akan tampak apa yang menjadi ekspektasi dari masing-masing pihak. Meskipun dituduh terlalu banyak memberi konsesi kepada GAM, bagi pemerintah Indonesia di bawah SBY yang paling penting adalah menyelesaikan konflik di Aceh secara damai sehingga pemerintah Indonesia dapat memusatkan perhatian pada agenda nasional lainnya terutama pemulihan ekonomi. Pemerintahan SBY

⁸ Lihat ICG, *Aceh: Why the Military Option Still Won't Work*, Indonesia Briefing Paper, Jakarta/Brussels, May 2003, hal. 8.

ingin meyakinkan rakyat dan dunia bahwa dengan legitimasi langsung dari rakyat kinerja pemerintah akan lebih baik dan tidak hanya menjadi janji kosong selama kampanye pemilu.

Operasi militer di Aceh sejak Presiden Habibie sampai Megawati telah memakan biaya dan energi yang sangat besar dan mengurangi kredibilitas Indonesia di mata dunia internasional dalam hal penghormatan terhadap hak asasi manusia. Apalagi keterlibatan negara-negara donor dan NGO asing dalam pembangunan kembali Aceh membutuhkan keamanan dan stabilitas politik di Aceh. Dibandingkan dengan para pendahulunya, SBY lebih berani mengambil resiko untuk mengizinkan GAM mendirikan partai politik lokal untuk melanjutkan perjuangannya sepanjang GAM tidak melanjutkan klaimnya untuk mendirikan negara merdeka. Selain itu, tentu saja baik Presiden SBY maupun Wakil Presiden Jusuf Kalla ingin menunjukkan *democratic credentials* mereka melalui resolusi konflik secara damai baik di Aceh maupun Papua.

Dalam rangkaian perundingan sebelumnya, GAM tidak pernah bersedia untuk melepaskan klaimnya untuk membentuk sebuah negara merdeka. Dalam MoU Helsinki, terjadi suatu terobosan penting dimana GAM melepaskan klaim tersebut sehingga menimbulkan pertanyaan tentang kompensasi apa yang ingin diraihinya. Dari segi strategi sebagai sebuah gerakan politik, GAM membuat keputusan yang tepat karena mempertahankan klaim kemerdekaan tidak akan meningkatkan dukungan terhadap perjuangannya di dunia internasional. Semua negara-negara ASEAN mendukung keutuhan wilayah NKRI dan tidak ada yang bersimpati dengan perjuangan GAM. Meskipun dunia Barat, khususnya AS dan Uni Eropa mengecam pelanggaran HAM di Aceh yang dilakukan oleh TNI, mereka tetap menghormati kedaulatan NKRI.

Dalam situasi minimnya dukungan dunia internasional, GAM beralih dari tuntutan kemerdekaan menuju terbentuknya *self-rule* atau *self-government* di Aceh melalui pembentukan partai politik lokal dengan ketentuan bahwa semua kebijakan Pemerintah Pusat tentang Aceh harus atas persetujuan rakyat Aceh melalui

Dewan Perwakilan Rakyat Aceh. Bagi GAM konsep *self-rule* lebih cocok daripada otonomi khusus karena pengalaman selama ini menunjukkan bahwa dengan otonomi khusus, kontrol pusat masih sangat kuat. Dalam MoU Helsinki, prinsip-prinsip *self-rule* dijabarkan secara eksplisit di bawah sub-judul *Law on the Governing of Aceh*. Penerimaan GAM atas draft Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh sangat ditentukan oleh sejauh apa konsep *self-rule* diakomodasi dalam legislasi tersebut.

Pelaksanaan konsep *self-rule* harus didukung oleh basis ekonomi yang memadai. Untuk itu, isu penting berikutnya bagi GAM adalah menyangkut penguasaan dan eksploitasi sumber daya alam. Dalam MoU Helsinki disebutkan bahwa Aceh berhak atas 70 persen dari hasil eksploitasi atas deposit hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya baik di darat maupun laut. Selain itu, disebutkan juga bahwa GAM akan dilibatkan dalam setiap komisi yang dibentuk dalam rangka pelaksanaan rekonstruksi dan rehabilitasi Aceh. Hal penting lain dalam bidang ekonomi, berkaitan dengan ketentuan bahwa pemerintah Indonesia akan menyediakan lahan perkebunan dan dana untuk memfasilitasi proses reintegrasi mantan tahanan politik dan pasukan GAM (*combatants*). Penyediaan lapangan kerja bagi mereka dan masyarakat Aceh lainnya akan sangat mempengaruhi proses *peacebuilding* selanjutnya.

Dalam kalkulasi politik GAM, kehadiran TNI dan Polri dalam jumlah besar di Aceh merupakan hambatan utama untuk mewujudkan konsep *self-rule*. Karena itu, tuntutan berikutnya yang penting adalah penarikan sejumlah besar pasukan TNI dan Polri dari Aceh meskipun untuk itu GAM rela menyerahkan senjata yang dimilikinya melalui proses perlucutan senjata secara terbuka yang disaksikan oleh pemantau asing yaitu *the Aceh Monitoring Mission* (AMM). Untuk itu, MoU Helsinki memuat ketentuan tentang penarikan pasukan non-organik TNI dan Polri dari Aceh sehingga pasukan organik TNI yang tinggal di Aceh hanya mencapai 14.700 orang dan Polri hanya 9.100 orang.

Hal penting lain dalam penanganan sektor keamanan bagi GAM adalah pembentukan pengadilan HAM yang dimaksudkan untuk memberikan rasa keadilan bagi korban pelanggaran HAM

pada masa lalu terutama selama Aceh menjadi Daerah Operasi Militer (DOM). Perlu dicatat bahwa ketentuan tentang pengadilan HAM dalam MoU ini sangat singkat dan terbuka untuk penafsiran yang beragam. Hal ini menguntungkan pemerintah Indonesia yang tidak ingin mengambil resiko menyudutkan TNI yang pasti akan menolak pengadilan HAM secara retroaktif di Aceh.

Pernyataan resmi pemerintah Indonesia dan GAM menyusul penandatanganan MOU tanggal 15 Agustus 2005, mengungkapkan isu-isu apa saja yang dianggap penting dalam pelaksanaannya. Dalam pernyataan politik GAM terungkap bahwa GAM menganggap dirinya setara dengan pemerintah RI. Misalnya, pernyataan GAM dibuat di atas kertas yang dengan kepala surat *the state of Aceh – office of the Prime Minister*. Perdana Menteri Malik Mahmud memberi tekanan khusus pada peran AMM untuk menjamin komitmen pemerintah Indonesia dan TNI dalam melaksanakan MoU. Dalam pernyataannya, Malik Mahmud menyebut kata “militia” sebanyak 10 kali. Hal ini bisa dimengerti karena GAM tidak ingin apa yang terjadi di Timor Timur pasca jajak pendapat terjadi juga di Aceh dimana kelompok militia melakukan pembunuhan dan bumi hangus. Selain itu, ada semacam ketakutan bahwa militia yang dibentuk atau didukung oleh TNI semasa darurat militer akan diprovokasi untuk menggagalkan kesepakatan damai sebagaimana yang sudah terjadi sebelumnya.⁹

Pemerintah Indonesia yang diwakili oleh Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin menyerukan persatuan bangsa dan pentingnya keamanan untuk menciptakan suasana damai dalam proses pembangunan kembali Aceh pasca tsunami.¹⁰ Pada saat yang sama, mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari sebagai mediator dari *Crisis Management International* (CMI) menyerukan agar semua pihak menjaga komitmen terhadap kesepakatan yang ada dan

⁹ Pernyataan resmi dari Perdana Menteri Malik Mahmud dapat dibaca di <http://www.cmi.fi> diakses tanggal 10 Oktober 2005.

¹⁰ Pernyataan resmi dari Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin dapat dibaca di <http://www.cmi.fi> diakses tanggal 10 Oktober 2005

menghormati tugas AMM yang memonitor dan mengawasi seluruh proses implementasi MoU.¹¹

Reaksi dunia internasional terhadap penandatanganan MOU Helsinki pada umumnya positif. Pejabat Uni Eropa dan negara-negara ASEAN menyambut gembira adanya kesepakatan damai dan bersedia mengirim wakil-wakilnya yang duduk dalam AMM. Negara-negara donor yang aktif memberikan bantuan dana untuk Aceh seperti AS, Jepang, dan Australia menyatakan dukungan yang penuh bagi pelaksanaan MoU. Presiden AS, George W. Bush, mengungkapkan dukungannya kepada Presiden SBY ketika beliau berkunjung ke AS bulan September 2005.¹² Reaksi di dalam negeri cukup beragam. Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto dan Kapolri Sutanto memberi dukungan yang penuh dan siap menjalankan penarikan pasukan masing-masing dari Aceh. Bahkan pada hari penandatanganan MoU Jenderal Endriartono Sutarto terbang ke Aceh untuk memerintahkan anak buahnya agar mematuhi ketentuan MoU.¹³ Tetapi beberapa jenderal yang berhaluan keras menyatakan penolakannya dengan alasan MoU Helsinki berpotensi merusak sendi-sendi utama NKRI.¹⁴

Di kalangan DPR Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) pimpinan mantan Presiden Megawati Soekarnoputri menentang keras MoU Helsinki karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945 dan prinsip NKRI. Selanjutnya, PDIP bersama dengan kelompok nasionalis lainnya di DPR berjuang untuk memperjuangkan aspirasi mereka dalam proses pembahasan RUU Pemerintahan Aceh sehingga hasil akhirnya merupakan kompromi antara yang pro dan kontra MoU Helsinki.

¹¹ Pernyataan resmi dari mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari dapat dibaca di <http://www.cmi.fi> diakses tanggal 10 Oktober 2005.

¹² Lihat *The Jakarta Post*, September 16, 2005.

¹³ Lihat *Kompas*, 16 Agustus 2005.

¹⁴ Lihat *Kompas*, 14 September 2005.

Reaksi masyarakat di Aceh sendiri ditandai dengan entusiasme publik yang menganggap kesepakatan damai memberikan harapan baru bagi tercapainya perdamaian yang langgeng. Meskipun demikian, ada juga kekhawatiran bahwa kesepakatan yang sekarang juga akan gagal mengingat pengalaman buruk sebelumnya. Di daerah-daerah yang menjadi basis GAM seperti Aceh Utara, Bireuen, Pidie, dan Lhok Seumawe, rakyat meluapkan kegembiraannya. Di Banda Aceh orang berkumpul di masjid Baiturrahman mengungkapkan sujud syukur atas tercapainya perdamaian. Para pemuka agama atau ulama menyatakan dukungannya dan meminta semua pihak untuk melaksanakan kesepakatan ini secara konsisten. Misalnya, dua ulama dari Aceh Tamiang, Haji Abdussalam dan Haji Abdulgani Ma'ad, menyatakan bahwa kesepakatan damai hanyalah permulaan dari proses panjang untuk membangun perdamaian yang menuntut komitmen semua pihak.¹⁵

Implementasi MoU Helsinki dan Pembahasan Undang-undang Tentang Pemerintahan Aceh

Hal penting pertama yang dilakukan oleh kedua pihak setelah MoU Helsinki ditandatangani adalah menangani sektor keamanan demi menciptakan suasana yang kondusif bagi implementasi butir-butir kesepakatan lainnya. Terjadinya tindak kekerasan setelah kesepakatan damai dicapai akan berdampak negatif terhadap sikap saling percaya yang sangat dibutuhkan dalam rangka proses *peacebuilding* selanjutnya. Secara umum, dapat dikatakan bahwa baik proses pelucutan senjata GAM maupun penarikan pasukan non-organik TNI dan Polri berjalan lancar tanpa ada hambatan yang berarti. Keadaan ini sangat berbeda dibandingkan dengan periode sebelum penandatanganan MoU di mana insiden baku tembak antara TNI dan GAM sering terjadi.

Peranan AMM yang efektif serta kesediaan kedua pihak untuk tunduk pada mekanisme pengaturan dan pengawasan oleh

¹⁵ Lihat *Kompas*, 16 Agustus 2005.

AMM ikut menentukan kelancaran operasional di lapangan. Berdasarkan kesepakatan yang ada, GAM harus membubarkan 3000 pasukannya serta menyerahkan sebanyak 840 pucuk senjata. Proses penyerahan senjata ini dilakukan dalam empat tahap dan dimulai sejak 15 September sampai dengan 15 Desember 2005. Di pihak pemerintah Indonesia, ada kewajiban untuk menarik mundur pasukan non-organik dari Aceh yang dimulai pada saat yang sama dengan tahapan pelucutan senjata. Selama proses pelucutan senjata dan penarikan mundur pasukan TNI, hanya terjadi dua insiden serius yang mengundang intervensi AMM dalam penyelesaiannya. Pertama, pelanggaran yang dilakukan oleh GAM dimana seorang prajuritnya menembak prajurit TNI di desa Matang Baroh, Kecamatan Baktiya Timur, Aceh Utara, sehingga mengalami luka parah. Prajurit GAM tersebut diproses secara hukum dan didiskualifikasi dari pemberian amnesti.¹⁶ Kedua, sejumlah prajurit TNI melakukan pelanggaran dengan menembak secara sporadis pasukan GAM sehingga melukai empat orang.¹⁷ Insiden-insiden kecil ini tentu saja tidak menghalangi GAM dan TNI untuk memenuhi komitmen mereka yang secara keseluruhan diselesaikan menjelang akhir Desember 2005. Secara keseluruhan, proses penyerahan senjata GAM dan penarikan pasukan TNI-Polri dapat dilihat pada table 1.

Table 1: Tahapan Penyerahan Senjata dan Relokasi Pasukan

<i>Tahapan</i>	Penyerahan Senjata		Relokasi	
	Diserahkan	Diterima	TNI	Polri
I. (September)	279	243	6614	1300
II (Oktober)	291	233	6097	1050
III (November)	286	222	5551	1291
IV (Desember)	162	142	7628	2150
Total		840	25.890	5791

Sumber: The World Bank, *GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming* (Banda Aceh, 2006), hal. 21.

¹⁶ Lihat *Kompas*, 14 September 2005.

¹⁷ Lihat *The Jakarta Post*, 20 Oktober 2005.

Kesepakatan damai juga mengatur tentang pemberian amnesti kepada tahanan politik dan mantan pejuang GAM baik sipil maupun militer. Pemberian amnesti ini diikuti oleh proses reintegrasi mereka ke dalam masyarakat baik dari segi ekonomi maupun sosial budaya. Untuk memfasilitasi proses reintegrasi anggota GAM ke dalam masyarakat, pemerintah provinsi NAD dibawah pejabat Gubernur Azwar Abubakar mengambil inisiatif untuk membentuk Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRA) dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat Aceh baik dari pemerintahan maupun kelompok-kelompok diluar pemerintahan seperti GAM, tokoh agama, akademisi, NGO dan kelompok militia. BRA mempunyai tugas mendistribusikan dana sejumlah Rp. 800 miliar kepada semua korban konflik selama kurang lebih tiga dekade.

Sejak awal pembentukannya, BRA dilanda oleh berbagai kontroversi seputar mekanisme distribusi dan penggunaan dana yang bisa memuaskan semua pihak. Pada tanggal 11 Juni 2006 wakil GAM dalam BRA mengundurkan diri dengan alasan bahwa BRA terlalu birokratis dan GAM menolak partisipasi kelompok militia dalam BRA. Menurut GAM, prioritas utama adalah pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai bagian penting dari proses reintegrasi.¹⁸

Kontroversi seputar distribusi dana reintegrasi mengungkapkan beberapa persoalan penting yang akan mempengaruhi kelancaran proses *peacebuilding* di Aceh. Pertama, persaingan dan pertarungan untuk memperebutkan sumber daya ekonomi di Aceh telah dimulai di kalangan elit-elit lokal dan diharapkan gejala ini tidak berakibat teralienasinya rakyat akar rumput dari proses pembangunan sosial ekonomi di Aceh. Kedua, mekanisme pengawasan oleh kelompok-kelompok independen dalam *civil society* perlu diperkuat untuk menjamin transparansi distribusi dana reintegrasi sehingga dapat dinikmati oleh mereka yang berhak mendapatkannya. Partisipasi *civil society* juga akan mengurangi gejala elitisasi proses resolusi konflik secara

¹⁸ Lihat *The Jakarta Post*, June 14, 2006.

keseluruhan. Ketiga, pengunduran diri wakil GAM dari BRA menunjukkan sulitnya menghindari fragmentasi di antara elit lokal Aceh dalam distribusi sumber daya ekonomi.¹⁹ Padahal soliditas di antara mereka sangat penting untuk meningkatkan *bargaining position* terhadap Pemerintah Pusat dan pihak-pihak asing yang terlibat dalam rekonstruksi Aceh pasca tsunami.

Dalam kesimpulan studi yang dilakukan oleh Bank Dunia dari Oktober 2005 sampai Maret 2006 antara lain menyebutkan bahwa kelanjutan proses *peacebuilding* sangat ditentukan oleh keberhasilan reintegrasi anggota GAM (sipil maupun militer) dalam pengertian luas yang mencakup aspek sosial, politik, dan ekonomi. Penyediaan lapangan kerja, kredit, dan infrastruktur sosial ekonomi akan menunjang proses *peacebuilding* selanjutnya sehingga mereka dapat menjalankan kehidupannya seperti anggota masyarakat lainnya.²⁰

Bagian yang paling rumit dari implementasi MoU Helsinki adalah perubahan legislasi nasional, khususnya pembuatan undang-undang untuk pengaturan pemerintahan di Aceh sesuai dengan amanat kesepakatan damai. Proses untuk menghasilkan kesepakatan damai hanyalah melibatkan pemerintah RI dan GAM yang dimediasi oleh CMI. Sedangkan proses perubahan legislasi nasional merupakan pertarungan politik yang sama sekali berbeda karakteristiknya karena melibatkan banyak kekuatan politik dalam negeri dengan kompleksitas kepentingannya masing-masing. Karena itu, pembuatan UU baru memakan waktu lebih lama sehingga melewati batas waktu yang ditetapkan dalam MoU Helsinki. Tarik-menarik antara berbagai kepentingan dan aliran politik mewarnai proses pembuatan UU baik di Aceh maupun di Jakarta.

¹⁹ Lihat *Kompas*, 14 Juni 2006.

²⁰ The World Bank, *GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming* (Banda Aceh, 2006) hal. 72-79.

Proses pembuatan UU Tentang Pemerintahan Aceh menggunakan kombinasi pendekatan *bottom up* dan *top down*. Pendekatan *bottom up* dimulai dengan pembahasan tiga draft Rancangan Undang-undang (RUU) yang disusun oleh tiga universitas di Aceh, Universitas Syiah Kuala, Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ar Raniry, dan Universitas Malikusaleh Lhok Seumawe. Pembahasan ini melibatkan berbagai elemen dalam masyarakat Aceh seperti akademisi, tokoh agama, NGO, pejabat pemerintah daerah dan tokoh adat. Pendekatan *top down* dilakukan dengan mengundang sekali lagi berbagai elemen masyarakat Aceh guna memberikan masukan terhadap RUU sebelum disahkan oleh DPR. Salah satu masukan tertulis yang diajukan oleh GAM adalah menghindarkan penggunaan kata provinsi atau daerah Aceh. Hal ini terkait dengan konsep *self-rule* yang diperjuangkan oleh GAM melalui MoU Helsinki.²¹

Draf final yang disusun di Aceh kemudian diserahkan kepada Menteri Dalam Negeri untuk ditinjau kembali sebelum diserahkan ke DPR. Kalau kita membandingkan antara draft yang diusulkan oleh DPRD provinsi NAD dengan draft yang disusun oleh Departemen Dalam Negeri maka tampak bahwa Pemerintah Pusat secara eksplisit masih bertahan dengan konsep negara kesatuan yang menganggap Aceh sebagai suatu daerah atau provinsi yang memiliki kekhususan atau keistimewaan sedangkan draft dari Aceh lebih menonjolkan konsep *self-rule* seperti yang diusulkan oleh GAM.²²

Bersamaan dengan pembahasan draf UU di Aceh, berkembang pula dinamika politik yang lain yaitu tuntutan pembentukan provinsi baru di Aceh. MoU Helsinki secara eksplisit menutup kemungkinan pembentukan provinsi baru melalui ketentuan yang mengatur batas-batas wilayah Aceh seperti yang ditetapkan pada 1 Juli 1956. Kendati demikian ada 11 daerah yang ingin membentuk provinsi terpisah. Daerah-daerah tersebut

²¹ Lihat *Kompas*, 12 Oktober 2005.

²² Lihat *Kompas*, 7 Februari 2006.

mencakup Aceh Tenggara, Gayo Lues, Aceh Tengah, Bener Meriah, dan Singkil yang ingin membentuk Provinsi Aceh Leuser Antara (ALA). Daerah-daerah lain seperti Aceh Barat, Aceh Selatan, Aceh Barat Daya, Nagan Raya, Aceh Jaya dan Simeuleu bermaksud membentuk Provinsi Aceh Barat Selatan (ABAS).²³ Tidak jelas benar sejauhmana aspirasi ini mencerminkan aspirasi rakyat di daerah-daerah tersebut.

Ada suara-suara yang mengatakan bahwa keinginan membentuk provinsi baru hanya datang dari sekelompok kecil elit lokal yang berambisi untuk mendapatkan keuntungan politik dan ekonomi di tengah tuntutan perubahan hubungan Pemerintah Pusat dan Aceh.²⁴ Beberapa tokoh politik dari daerah-daerah ini mengancam untuk memboikot pemilihan umum di Aceh bila aspirasi mereka tidak diakomodasi dalam perubahan legislasi nasional tentang Aceh. Mereka sudah menjalin kontak dan meminta dukungan dari Ketua Umum PDIP Megawati Soekarnoputri agar tujuan mereka tercapai.²⁵ Ide pembentukan provinsi baru ini tentu saja ditolak oleh GAM dengan alasan hal itu bertentangan dengan kesepakatan damai.²⁶

Munculnya aspirasi pembentukan provinsi baru menunjukkan adanya keragaman aspirasi politik di kalangan elit lokal Aceh meskipun mereka dipersatukan oleh sejarah dan orientasi keagamaan yang sama. Kenyataan ini juga menepis anggapan atau mitos bahwa seluruh elemen masyarakat Aceh

²³ Lihat *Kompas*, 12 Oktober 2005.

²⁴ Lihat Aguswandi, "In whose interests is it that Aceh is divided into two?", *The Jakarta Post*, May 9, 2006.

²⁵ Lihat *Kompas*, 28 April 2006. Dalam suatu seminar tentang RUU Pemerintahan Aceh yang diselenggarakan oleh Lembaga Kajian Indonesia Satu (LemKis) dan Universitas Padjadjaran di Bandung bulan April 2006, seorang tokoh politik dari Aceh yang pro pembentukan provinsi baru bahkan mengancam akan membentuk GAM baru yaitu Gerakan Aceh Membangun bila usul mereka ditolak oleh Pemerintah Pusat.

²⁶ Lihat *Kompas*, 13 Oktober 2005.

berada di belakang GAM dengan perjuangan politiknya. Memang pada akhirnya hasil pemilu yang akan menunjukkan secara definitif seberapa besar dukungan politik terhadap GAM. Kalau dukungan terhadap GAM atau partai politik lokal yang mewakilinya tidak mencapai suara mayoritas maka hal ini akan mengurangi kredibilitas dan legitimasinya.²⁷

Para elit politik di Banda Aceh tidak antusias dengan ide pembentukan provinsi baru karena hal itu akan mengurangi kontrol mereka atas daerah-daerah di bawahnya. Selain itu, mereka juga memperhitungkan bahwa suara untuk partai-partai besar dalam pemilu akan datang justru dari daerah-daerah yang ingin membentuk provinsi baru sehingga mereka akan kalah bersaing dengan GAM.

Kompromi Politik dalam Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh

Kilas balik pembahasan RUU tentang Pemerintahan Aceh diawali dengan penyerahan draf oleh pemerintah kepada DPR tanggal 26 Januari 2006. Untuk memudahkan pembahasannya, tanggal 14 Februari 2006 DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang dipimpin oleh Ferry Mursyidan Baldan dari Fraksi Partai Golkar. Inventarisasi permasalahan yang dilakukan oleh Pansus mencatat 1446 isu yang harus diselesaikan. Menjelang akhir Mei 2006, Pansus menyelesaikan pembahasannya dan selanjutnya masalah-masalah yang belum mencapai kesepakatan diserahkan kepada Panitia Kerja (Panja) yang diketuai oleh R. K. Sembiring Meliala dari PDIP. Setelah Panja menyelesaikan tugasnya, DPR mengadakan sidang pleno dan mensahkan Rancangan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh tanggal 11 Juli 2006 yang selanjutnya akan dicantumkan dalam lembaran negara setelah ditandatangani oleh Presiden.

²⁷ Lihat ICG, *Op.cit.* hal. 9-10.

Jika kita menyimak isi Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh maka akan terlihat kompromi politik yang terjadi sebagai hasil akhir tarik-menarik berbagai kepentingan politik di DPR dan masyarakat Aceh. Dalam konsiderans jelas disebutkan bahwa UU ini mengacu pada sistem pemerintahan NKRI berdasarkan UUD 1945. Pencantuman pertimbangan ini dimaksudkan untuk menolak anggapan kaum nasionalis bahwa pembentukan pemerintahan di Aceh berada di luar sistem negara kesatuan yang berlaku. Dalam bagian “menimbang” NKRI disebutkan dua kali.

Hal yang kemudian menjadi protes GAM adalah tidak dicantumkannya MoU Helsinki dalam konsiderans. M. Nazar, pimpinan SIRA (Sentral Informasi Referendum Aceh), yang juga tokoh GAM, mempertanyakan mengapa MoU Helsinki tidak dijadikan sebagai landasan hukum bagi UU ini.²⁸ Penyebutan MoU Helsinki tercantum dalam bagian Penjelasan yang bunyinya: “Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 menandakan kilas baru sejarah perjalanan Provinsi Aceh dan kehidupan masyarakatnya menuju keadaan yang damai, adil, makmur, sejahtera, dan bermartabat”. Ada anggapan bahwa MoU Helsinki tidak dapat dicantumkan dalam konsiderans karena tidak bisa disejajarkan dengan UUD 1945 yang menjadi acuan konstitusional dari UU ini.

Sejak awal pembahasan di DPR sudah ada perdebatan tentang judul dari UU ini. Menarik untuk dicatat bahwa pada akhirnya DPR menerima usul dari pihak GAM yang tidak ingin mencantumkan kata daerah atau provinsi di depan kata Aceh. Tetapi dalam Pasal 1 tentang Ketentuan Umum (Ayat 2) diberikan definisi yang gamblang tentang “Aceh” yaitu “daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip

²⁸ Lihat *Kompas*, 10 Juli 2006.

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dipimpin oleh seorang Gubernur”.

Ambiguitas antara judul UU dan definisi operasional ini barangkali sengaja dilakukan oleh pemerintah dan DPR untuk mengirim sinyal bagi daerah lain bahwa UU ini tidak dimaksudkan untuk mengkompromikan hakekat Indonesia sebagai negara kesatuan dan bukan negara federal. Hakekat negara kesatuan ini dipertegas dalam Pasal 11 (Ayat 1) dikatakan: “Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.”

Rumusan yang ada dalam Pasal 8 juga menjadi sumber kontroversi. Sejalan dengan konsep *self-rule*, dalam MoU Helsinki disebutkan bahwa setiap persetujuan internasional yang dibuat oleh Pemerintah Pusat yang berkaitan langsung dengan Aceh dibuat setelah ada persetujuan dari badan legislatif Aceh. Dalam Pasal 8 (Ayat 1) rumusan ini dinetralisir sehingga yang diperlukan oleh Pemerintah Pusat hanyalah sebatas konsultasi dan pertimbangan. Rumusan ini sebenarnya tidak memiliki signifikansi secara politik karena dalam ketatanegaraan yang berlaku sekarang ini sudah ada Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang fungsinya antara lain memperjuangkan kepentingan daerah di pusat. Adanya Pasal 8 ini bisa ditafsirkan sebagai sanggahan terhadap anggapan bahwa Aceh akan menjadi semacam “negara bagian” dalam NKRI.

Meskipun didahului oleh perdebatan yang hangat, pada akhirnya DPR menyetujui pembentukan partai politik lokal di Aceh. Ketentuan ini merupakan hal yang sangat penting bagi GAM setelah pimpinan GAM mengalihkan perjuangannya dari cara militer ke perjuangan politik untuk merebut suara rakyat Aceh. Tidak ada pertentangan yang mendasar antara apa yang dikemukakan dalam MoU Helsinki dan pengaturan tentang partai politik lokal dalam UU tentang Pemerintahan Aceh. Hanya saja, dalam UU ini ditambahkan ketentuan tentang diijinkannya duplikasi keanggotaan serta kerjasama antara partai politik lokal dan nasional. Ada dugaan ketentuan ini sengaja ditambahkan untuk memudahkan

partai-partai yang ada dalam memperebutkan kursi di legislatif Aceh. Karena pemilihan legislatif baru diadakan pada tahun 2009, sementara GAM harus memperoleh kesempatan untuk ikut bertarung dalam pemilihan eksekutif Aceh maka UU ini membuka peluang untuk calon independen di samping calon-calon yang diajukan oleh partai politik. Jika GAM sudah menerima UU ini maka mereka memiliki kesempatan untuk mengajukan kader-kadernya untuk maju dalam pemilihan eksekutif. Diperkirakan akan terjadi pertarungan yang ketat antara GAM yang memiliki basis dukungan di beberapa daerah khususnya Aceh Utara, Bireuen dan Pidie di satu pihak dan partai-partai arus utama di pihak lain. Perlu dicatat bahwa selama ini partai-partai arus utama seperti Partai Golkar, PPP dan PKS sudah membangun konstituensi di masing-masing daerah tersebut.

Dalam persepsi GAM, kehadiran dan peran TNI di Aceh merupakan hambatan bagi perjuangan politik mereka. Karena itu, dalam MoU Helsinki, GAM mendesak agar jumlah pasukan TNI di Aceh dibatasi sampai pada tingkat minimum. Selain itu, MoU Helsinki juga secara tegas menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat hanya bertanggung jawab atas pertahanan eksternal (*external defence*). UU ini tidak mengenal istilah pertahanan eksternal dan hanya disebutkan bahwa Pemerintah Pusat memiliki kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional dan urusan tertentu dalam bidang agama (Pasal 7 Ayat 2). Di samping itu, ada ketentuan lain menyangkut peran TNI yang berpotensi mengundang protes dari GAM yaitu Pasal 202 Ayat (1) yang menyebutkan: "Tentara Nasional Indonesia bertanggungjawab menyelenggarakan pertahanan negara dan tugas lain di Aceh sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang ada." Ada dugaan bahwa pasal ini dimaksudkan untuk mengantisipasi kemungkinan atau kecurigaan di sebagian elit TNI bahwa GAM akan menggunakan partai lokal untuk mewujudkan impiannya menjadi negara merdeka.

Salah satu tuntutan GAM untuk dicantumkan dalam UU ini adalah pembentukan pengadilan HAM yang berlaku secara retroaktif. Dalam suatu diskusi yang difasilitasi oleh Jaringan

Demokrasi Aceh, tokoh GAM Teuku Kamaruzzaman dan Faisal Putra menjelaskan kepada pers di Jakarta tentang butir-butir penting yang tidak bisa dinegosiasikan. Salah satu butir tersebut berkaitan dengan perlunya peradilan sipil bagi militer yang melakukan pelanggaran HAM pada masa lalu.²⁹ Tuntutan GAM ini ternyata tidak bisa diakomodasi oleh DPR karena dalam Pasal 228 Ayat (1) “Untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah Undang-undang ini diundangkan, dibentuk Pengadilan Hal Asasi Manusia di Aceh”. Dengan demikian, ketentuan ini tidak berlaku surut. Bisa diduga bahwa partai-partai yang berpengaruh di DPR tidak ingin menyudutkan TNI karena mereka tidak mau ambil resiko untuk berseberangan dengan kekuatan politik yang secara resmi tidak berpolitik namun masih diperhitungkan pengaruhnya dalam pertarungan politik Indonesia masa kini.

Sebagaimana telah disebutkan di atas, salah satu dimensi penting dari konflik di Aceh adalah menyangkut siapa yang mengontrol eksploitasi sumber daya alam yang relatif melimpah. Meskipun sumber daya alam itu sudah berkurang karena eksploitasi yang intensif selama ini, namun isu ini tetap dianggap penting oleh semua pihak. Dalam MoU Helsinki ditegaskan bahwa Aceh memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang berada di wilayah laut Aceh. Tetapi dalam UU tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa baik sumber daya di laut maupun di darat dikelola secara bersama antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh.

Untuk menghormati kekhususan Aceh DPR menyepakati bahwa Aceh akan mendapat Dana Otonomi Khusus yang berlaku selama 20 tahun yang jumlahnya adalah sebesar 2 persen dari plafon Dana Alokasi Umum Nasional selama 15 tahun pertama dan 1 persen untuk 5 tahun berikutnya (Pasal 183 Ayat 2). Mengalirnya dana yang jumlahnya relatif besar ke Aceh akan memicu pertarungan di antara elit lokal untuk mengambil manfaat dari alokasi dana tersebut. Tumbuhnya demokrasi lokal yang berpangkal

²⁹ Lihat *Kompas*, 19 Juli 2006.

pada kekuatan *civil society* diharapkan dapat memberikan jaminan adanya pengawasan yang efektif terhadap pemerintah sehingga dana itu dipakai untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Penutup

Dari uraian di atas kita melihat bahwa proses *peacebuilding* di Aceh masih berkisar pada pertarungan kepentingan politik dan ekonomi dari kalangan elit di Pemerintah Pusat maupun Aceh. Pertarungan itu bisa kita simak dari perumusan MoU Helsinki dan Undang-undang tentang Pemerintahan Aceh. Dengan demikian yang menonjol saat ini masih pada level *negative peace* yaitu tidak terjadinya penggunaan kekerasan militer yang signifikan sehingga menghambat proses perdamaian selanjutnya. Rakyat Aceh sudah bisa menikmati perdamaian sehingga baik yang hidup di kota maupun desa sudah bisa menjalankan aktivitas sosial ekonomi tanpa ada gangguan keamanan. Apalagi seluruh energi pemerintah provinsi maupun rakyat Aceh masih difokuskan pada rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pasca tsunami. Situasi yang kondusif ini hendaknya bisa dipertahankan sehingga proses transformasi sosial, politik, dan ekonomi menuju terwujudnya *positive peace* bisa berjalan lancar. Dalam alam demokrasi pertarungan kepentingan politik dan ekonomi dalam koridor hukum adalah hal yang wajar dan bahkan harus terjadi agar publik dapat melakukan fungsi seleksi dan supervisi melalui saluran formal maupun informal.

Yang masih ditunggu saat ini adalah bagaimana GAM menyikapi UU yang sudah disahkan oleh DPR dan akan ditandatangani oleh Presiden. Jika GAM berkeberatan dengan butir-butir tertentu dalam UU yang dianggapnya bertentangan dengan MoU Helsinki maka mereka bisa mengajukan keberatan kepada AMM dan CMI. Sistem ketatanegaraan Indonesia memberikan peluang bagi mereka yang ingin mengajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memperjuangkan aspirasi politiknya. Tidak bisa dipungkiri bahwa GAM menghadapi pilihan politik yang sulit. Kalau GAM menolak UU dengan alasan bahwa beberapa pasalnya bertentangan dengan prinsip MoU Helsinki maka mekanisme yang tersedia baginya adalah mengajukan hal itu

kepada AMM dan CMI. Tetapi bisa dipastikan bahwa jawaban pemerintah Indonesia adalah mengacu kepada ketentuan tentang hak warga negara untuk mengajukan *judicial review* kepada MK. Resiko politik yang dihadapinya adalah menghadapi opini publik yang tampaknya sangat menikmati suasana damai di Aceh saat ini. Selain itu, GAM juga akan kehilangan waktu untuk melakukan konsolidasi politik guna mempersiapkan kader-kadernya yang akan bertarung dalam Pilkada Aceh. Pilihan politik yang realistis bagi GAM adalah menerima UU ini karena perhitungan politik di atas kertas menunjukkan bahwa GAM mempunyai basis dukungan politik yang cukup besar di kalangan masyarakat Aceh karena partai-partai politik nasional masih dikaitkan dengan kinerja masa lalu pemerintah provinsi yang dianggap tidak mampu memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat Aceh. Kita akan melihat sejauh mana GAM akan memanfaatkan peluang ini untuk melanjutkan perjuangan politiknya.

Daftar Pustaka

- Aguswandi, "In whose interests is it that Aceh is divided into two?", *The Jakarta Post*, May 9, 2006.
- International Crisis Group, "*Aceh: Why the Military Option Still Won't Work*", ICG Indonesia Briefing Paper, Jakarta 9 May 2003.
- International Crisis Group, "*Aceh: How Not to Win Hearts and Minds*", Briefing Paper, 23 July 2003.
- International Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace*, Asia Briefing No. 40, Jakarta/Brussels, 15 August 2005.
- Jemadu, Aleksius, "Democratization and the Dilemma of Nation-building in Post-Soeharto Indonesia: The Case of Aceh", *Asian Ethnicity*, Volume 5, Number 3, October 2004.

Jemadu, Aleksius, "Searching for More Participatory Approach in the Resolving of the Aceh Conflict", *Inter-Asia Cultural Studies*, Routledge Francis and Taylor, Volume 5, November 2004.

Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham, Tomwoodhouse *Contemporary Conflict Resolution* (Cambridge: Polity Press, 1999).

Monitoring Sub-Commission – Humanitarian Emergency Commission, "Evaluation of the Performance of Government of Indonesia in Response to the Emergency Stage of Post-Tsunami Aceh" Jakarta, 2005.

UNDP, *Civil Society in Aceh – An Assessment of Needs and to Build Capacity to Support Community Recovery* (Jakarta, July 2005).

World Bank, *Rebuilding a Better Aceh and Nias* (Jakarta, 2005).

World Bank, *GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming*, Banda Aceh, March 2006.

Surat Kabar:

Kompas

Serambi Indonesia

The Jakarta Post

Situs:

<http://www.aceh-eye.com>

<http://www.cmi.fi>

<http://www.acehkita>

<http://www.brr.go.id>