

"Kami ingin menggarisbawahi salah satu hasil temuan utama penelitian ini, bahwa konflik ternyata dapat diselesaikan dengan *soft power* melalui dialog dan perundingan."

Dr. R.M. Marty M. Natalegawa, Menteri Luar Negeri RI

# SOFT POWER UNTUK ACEH

## RESOLUSI KONFLIK DAN POLITIK DESENTRALISASI



**Dr. DARMANSJAH DJUMALA, M.A.**



# **SOFT POWER UNTUK ACEH**

**Resolusi Konflik dan  
Politik Desentralisasi**

pustaka-indo.blogspot.com

Sanksi Pelanggaran Pasal 72  
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002  
Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **SOFT POWER UNTUK ACEH**

## **Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi**

**Dr. Darmansjah Djumala, M.A.**



Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta



**SOFT POWER UNTUK ACEH**  
**Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi**

Dr. Darmansjah Djumala, M.A.

Copyright © 2013 by PT Gramedia Pustaka Utama

GM 207 01 13 0001

Desain sampul: Suprianto

Tata letak isi: Sukoco

Diterbitkan pertama kali dalam Bahasa Indonesia oleh

Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama,  
Kompas Gramedia Building, Blok I Lt. 5  
Jl. Palmerah Barat 29-37, Jakarta 10270  
Anggota IKAPI, Jakarta 2013

[www.gramediapustakautama.com](http://www.gramediapustakautama.com)

Hak cipta dilindungi oleh Undang-undang.

Dilarang mengutip atau memperbanyak  
sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

ISBN: 978-979-22-8755-4

Dicetak oleh Percetakan PT Gramedia, Jakarta

---

Isi di luar tanggung jawab Percetakan

# DAFTAR ISI

<b>BAB I. PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
1.1. Aceh: Dari Perang ke Damai	1
1.2. <i>Soft Power</i> : Opsi Baru	3
1.3. Resolusi Konflik	6
1.4. Politik Desentralisasi di Aceh	8
1.5. Tentang Buku Ini	11
 <b>BAB II. KONFLIK ACEH DALAM LINTASAN SEJARAH</b>	 <b>17</b>
2.1. Pembentukan Identitas Ke-Aceh-an	17
2.2. Konflik Aceh di Era Soekarno	19
2.2.1. Aceh dan Kemerdekaan RI	20
2.2.2. Konflik Aceh: Perdebatan Dasar Negara	24
2.2.3. Politik Sentralisasi dan Syariat Islam	27
2.3. Konflik Aceh di Era Soeharto	30
2.3.1. Dari Negara Islam ke Nasionalisme Aceh	31
2.3.2. Fase-Fase Perjuangan GAM	33
2.3.3. <i>Hard Power</i> : Ideologi Negara dan Disintegrasi Bangsa	35
2.4. Konflik Aceh di Era Pasca-Soeharto	38
2.4.1. Habibie: Paradigma Baru untuk Aceh	38
2.4.2. Gus Dur: Jeda Kemanusiaan, Embrio <i>Soft Power</i>	40
2.4.3. Megawati: Kembalinya <i>Hard Power</i>	45

2.5. Konflik Aceh di Era SBY-JK	54
2.5.1. Komitmen Personal untuk <i>Soft Power</i>	56
2.5.2. GAM: Sebuah Realitas Politik	60
2.5.3. Informal, Kemanusiaan, dan Kekeluargaan	64

### **BAB III. POLITIK DESENTRALISASI DAN RESOLUSI KONFLIK**

	71
3.1. Politik Desentralisasi untuk Aceh	71
3.1.1. Desentralisasi dari Soekarno ke Megawati	71
3.1.2. Otonomi Khusus Aceh: Terlambat dan Unilateral	78
3.2. Politik Desentralisasi SBY-JK	81
3.2.1. Negosiasi dengan GAM	81
3.2.2. Otonomi Khusus dalam Bingkai NKRI	82
3.3. GAM, Kemerdekaan, dan Resolusi Konflik	86
3.3.1. Tsunami, Militer, dan Demokrasi	86
3.3.2. Dari Merdeka ke Otonomi Khusus	93
3.4. Desentralisasi dan Opini Rondinelli	94
3.4.1. Dua Muka Desentralisasi	94
3.4.2. Kritik Atas Opini Rondinelli	96
3.4.3. SBY-JK, Demokrasi dan Desentralisasi	98
3.5. Transformasi Konflik Aceh	100
3.5.1. Transformasi Konteks: Nasional dan Internasional	101
3.5.2. Transformasi Struktural: <i>Mediator</i> dan Ijtihad Diplomasi	105
3.5.3. Transformasi Aktor: Internasionalisasi dan Konsesi	108
3.5.4. Transformasi Masalah: Dari Otonomi ke HAM	110
3.5.5. Transformasi Kelompok: Moderat dan Demokratis	112
3.6. Konflik Asimetris RI-GAM: Kritik atas Teori Miall	113
3.6.1. Perubahan Struktur Hubungan RI-GAM	114



3.6.2. Teori Miall dalam Konflik Aceh	115
3.6.3. Transformasi Non-Linear Konflik Aceh	120

## **BAB IV. FAKTOR SOFT POWER DALAM RESOLUSI KONFLIK**

4.1. <i>Soft Power</i> dan <i>Hard Power</i> dalam Konflik Aceh	129
4.1.1. Era Soekarno: <i>Soft Power</i> Terbatas	129
4.1.2. Era Soeharto: Dominasi <i>Hard Power</i>	131
4.1.3. Era Pasca-Soeharto: Awal <i>Soft Power</i>	132
4.1.4. Era SBY-JK: <i>Soft Power</i> Seutuhnya	137
4.2. <i>Soft Power</i> dalam Konflik Aceh	138
4.2.1. Demokrasi dan Desentralisasi	138
4.2.2. Otonomi Khusus: Kompromi 2 Kepentingan	141
4.2.3. Keadilan Ekonomi: Pendapatan Migas 70%	146
4.2.4. Identitas Kultural: Syariat Islam dan Wali Nanggroe	149
4.2.5. Hak Politik: Partai Lokal	156
4.3. Dimensi Politik Luar Negeri Konflik Aceh	162
4.3.1. <i>Mediator</i> Asing dan <i>Soft Power</i>	162
4.3.2. Faktor Intermestik Konflik Aceh	167
4.3.3. <i>Soft Power</i> dan Dukungan Internasional	176
4.4. <i>Soft Power</i> vs. <i>Hard Power</i> : Pengembangan Konsep Nye	186
4.4.1. Dimensi <i>Soft Power</i> dan <i>Hard Power</i>	186
4.4.2. <i>Quasi-Hard Power</i> dan <i>Quasi-Soft Power</i>	191

## **BAB V. ACEH PASCA-MOU HELSINKI**

5.1. Anatomi MOU Helsinki	195
5.1.1. <i>Deal</i> dan Komitmen Kepada NKRI	195
5.1.2. Kewenangan Kepemerintahan	197
5.1.3. Partisipasi dan Hak Politik	198
5.1.4. Hak Ekonomi dan Reintegrasi	199
5.2. Implementasi MOU Helsinki: Kesenjangan Interpretasi	203

5.2.1. "Pemerintah Aceh": Antara Semantik dan Politik	204
5.2.2. 4 Prinsip Kewenangan Pemerintah Aceh	208
5.2.3. Inkonsistensi dan Taktik Negosiasi	214
5.3. Partai Lokal: Antara Peredam dan Sumber Konflik	218
5.3.1. Partai Aceh dan Kesenambungan Perdamaian	219
5.3.2. Sisi Positif dan Negatif Partai Lokal	221
5.3.3. Kecurigaan Pusat: Membatasi Kewenangan Aceh	223
5.4. <i>Self-Government</i> : Pusaran Debat Pasca-MOU Helsinki	226
5.4.1. Otonomi Khusus versus <i>Self-Government</i>	226
5.4.2. <i>Self-Government</i> : Antara Rakyat dan Elite Aceh	227
5.4.3. <i>Self-Government</i> : Antara Pusat dan Elite Aceh	229
5.4.4. Pembatasan Kewenangan dalam NKRI	231
5.5. Perdamaian Aceh Pasca-MOU Helsinki	236
5.5.1. Konflik Baru: Persistensi Aspirasi <i>Self-Government</i>	236
5.5.2. Aceh Damai: Optimalisasi Keistimewaan Ekonomi	239
<b>BAB VI. PENUTUP</b>	245
6.1. Politik Desentralisasi dan Resolusi Konflik	245
6.2. <i>Soft Power</i> dalam Resolusi Konflik Aceh	248
6.3. Aceh Pasca-MOU Helsinki	250
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	253
<b>LAMPIRAN</b>	274

# DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1</b>	
Inisiatif Damai untuk Aceh	67
<b>Tabel 2</b>	
Politik Desentralisasi dan Penyelesaian Konflik Aceh	73
<b>Tabel 3</b>	
<i>Hard Power</i> dan <i>Soft Power</i> dalam Konflik Aceh	130
<b>Tabel 4</b>	
Dimensi <i>Hard Power</i> dan <i>Soft Power</i>	188
<b>Tabel 5</b>	
Kesenjangan antara MOU Helsinki dan UUPA No. 11/2006	206
<b>Tabel 6</b>	
Self-Government Fain vs. Expanded Special Autonomy/Otonomi Khusus-Luas RI	234

# DAFTAR BAGAN

## Bagan 1

Teori Miall dalam Konflik Aceh 117

## Bagan 2

Transformasi Konflik Asimetris: Kasus Konflik Aceh 121

# DAFTAR SINGKATAN

ABRI	: Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
AM	: Aceh Merdeka
AMM	: <i>Aceh Monitoring Mission</i>
ASEAN	: <i>Association of Southeast Asian Nations</i>
BPUPKI	: Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia
CFSP	: <i>Common Foreign and Security Policy</i>
CMI	: <i>Crisis Management Initiative</i>
COHA	: <i>Cessation of Hostilities Agreement</i>
DI/TI	: Darul Islam/Tentara Islam Indonesia
DOM	: Daerah Operasi Militer
DPRA	: Dewan Perwakilan Rakyat Aceh
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPRK	: Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/ Kota
DPR-RI	: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia
FISIP	: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
FISIPOL	: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
GAM	: Gerakan Aceh Merdeka
GASIDA	: Gabungan Saudagar Indonesia Daerah Aceh
GBPK	: Gerakan Bersenjata Pengacau Keamanan
Golkar	: Golongan Karya

GPK	: Gerakan Pengacau Keamanan
GPLHT	: Gerakan Pengacau Liar Hasan Tiro
HAM	: Hak Asasi Manusia
HDC	: <i>Henry Dunant Center</i>
IAIN	: Institut Agama Islam Negeri
ICG	: <i>International Crisis Group</i>
JSC	: <i>Joint Security Commission</i>
KMB	: Konferensi Meja Bundar
LNG	: <i>Liquid Natural Gas</i>
LSM	: Lembaga Swadaya Masyarakat
Menko	: Menteri Koordinator
Menko Kesra	: Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat
Menko Polkam	: Menteri Koordinator Politik dan Keamanan
MOU	: <i>Memorandum of Understanding</i>
NAD	: Nanggroe Aceh Darussalam
NGO	: <i>Non-Governmental Organization</i>
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
PA	: Partai Aceh
PAAS	: Partai Aceh Aman Sejahtera
PAN	: Partai Amanat Nasional
PBA	: Partai Bersatu Aceh
PBB	: Perserikatan Bangsa Bangsa
PBB	: Partai Bulan Bintang
PDA	: Partai Daulat Aceh
PDI-P	: Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PDRI	: Pemerintah Darurat Republik Indonesia
Perpres	: Peraturan Presiden
PKB	: Partai Kebangkitan Bangsa
PKPI	: Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia
PKS	: Partai Keadilan Sejahtera
PNS	: Pegawai Negeri Sipil
Polri	: Polisi Republik Indonesia

PP	: Peraturan Pemerintah
PPP	: Partai Persatuan Pembangunan
PRA	: Partai Rakyat Aceh
PUSA	: Persatuan Ulama Seluruh Aceh
RIS	: Republik Indonesia Serikat
SBY-JK	: Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla
SIRA	: Suara Independen Rakyat Aceh
SK	: Surat Keputusan
TN	: Tentara Nasional Indonesia
TRI	: Tentara Republik Indonesia
UN	: <i>United Nations</i>
UNAMET	: <i>United Nations Missions in East Timor</i>
UNTAET	: United Nations Transitional Administration in East Timor
UUD	: Undang-Undang Dasar
UUPA	: Undang-Undang Pemerintahan Aceh

# DAFTAR LAMPIRAN

1. <i>Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement.</i>	264
2. Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (terjemahan)	279
3. Peta Aceh	292
4. Riwayat Hidup Penulis	293



# SAMBUTAN

## MENTERI LUAR NEGERI REPUBLIK INDONESIA

Kami menyambut baik penerbitan buku ***Soft Power Untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi*** karya Bapak Darman-sjah Djumala sebagai hasil dari studi Beliau untuk meraih gelar Doktor dari Universitas Padjajaran, Bandung.

Kami ingin menggarisbawahi salah satu hasil temuan utama penelitian ini, bahwa konflik ternyata dapat diselesaikan dengan *soft power* melalui dialog dan perundingan.

Besar harapan kami agar buku yang telah berhasil menangkap dan memberikan analisis utuh tentang penyelesaian konflik Aceh ini, dapat menjadi salah satu rujukan penting dalam khasanah akademis dan praktis di bidang diplomasi dan penyelesaian konflik.

Jakarta, 15 Oktober 2012

**Dr. R.M. Marty M. Natalegawa**



# KATA PENGANTAR

**DR. ZAINI ABDULLAH**

**Gubernur Aceh**

Kata pertama yang menarik perhatian saya ketika Sdr. Darmansjah Djumala mengajukan permohonan wawancara untuk penelitiannya tentang konflik Aceh adalah *soft power*. Dalam penjelasannya kepada saya sebagai narasumber, Sdr. Djumala secara gamblang dan spesifik mengatakan bahwa ia ingin meneliti bagaimana *soft power* yang termanifestasikan dalam bentuk dialog dan perundingan dapat menyelesaikan konflik Aceh.

Bagi saya, *soft power* dikaitkan dengan penyelesaian konflik Aceh merupakan sesuatu yang baru dan menarik. Betapa tidak, konflik Aceh selama ini lebih banyak digambarkan sebagai suatu pertikaian antara Pusat dan Aceh yang diwarnai oleh tindak kekerasan dan militer, atau *hard power*. Bahwa akhirnya konflik Aceh dapat diselesaikan dengan cara dialog dan perundingan, itu menunjukkan adanya opsi baru dalam menyelesaikan konflik, yaitu *soft power*.

Sebelumnya saya tidak mengenal Sdr. Djumala. Namun ketika pada bulan Juni 2010 saat saya sedang berkunjung ke Jakarta, Sdr. Juha Christensen dari Crisis Management Initiative menyampaikan keinginan Sdr. Djumala untuk menjadikan saya sebagai salah satu narasumber untuk penelitiannya, saya bersedia. Oleh sebab itu, diadakanlah wawancara sambil menikmati sarapan pagi di Hotel Sari Pacific, Jakarta, pada 21 Juni 2010.

Ada beberapa alasan mengapa saya bersedia menjadi narasumber. Pertama, saya menyadari bahwa wawancara itu dimaksudkan untuk keperluan ilmiah, yaitu untuk penelitian dan penulisan disertasi yang bersangkutan untuk meraih gelar Doktor di bidang Ilmu Pemerintahan di Pasca Sarjana FISIP Universitas Padjadjaran, Bandung, yang kemudian diterbitkan dalam bentuk buku seperti sekarang ini. Ghalibnya karya ilmiah, isi dan pembahasannya akan bebas nilai dan imparisial serta jauh dari bias opini. Jamaknya karya ilmiah, ia akan melihat suatu permasalahan dengan jernih, tanpa perlu terjebak dalam perangkap kepentingan politik pihak-pihak tertentu, karena sejatinya ilmu pengetahuan itu universal dan netral adanya. Saya menilai, karya akademik Sdr. Djumala ini tidak jauh dari karakter keilmuan seperti itu. Oleh sebab itulah, kajian jernih dengan instrumen ilmu dan teori yang ada dalam buku ini akan memberikan gambaran permasalahan konflik Aceh secara lebih utuh, sehingga kita dapat menarik benang merahnya sebagai pelajaran berharga dalam mengelola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di masa-masa yang akan datang.

Kedua, penelitian doktoral yang hasilnya kemudian dimodifikasi menjadi buku ini memfokuskan amatannya pada peran *soft power* dalam penyelesaian konflik Aceh. Konsep *soft power*, yang lebih mendedepankan dialog dan perundingan, mungkin hanya salah satu genre dari konsep *power* dalam diskursus akademik. Namun, ketika dikaitkan dengan upaya penyelesaian konflik Aceh, ia menjadi istimewa. Sudah sejak lama konflik Aceh lebih banyak dilihat oleh para pemerhati hanya dari aspek kekerasan: pemberontak yang ditumpas oleh Pusat secara militer. Tak terbilang upaya Pusat untuk menyelesaikan konflik, baik berupa tindakan militer maupun kebijakan otonomi khusus, tetapi konflik Aceh tak kunjung selesai. Sejarah telah mengajarkan bahwa rakyat Aceh tak pernah tunduk pada kekerasan. Kekerasan hanya akan membuat rakyat Aceh bertambah sadar bahwa betapa perjuangan untuk memperoleh keadilan

membutuhkan pengorbanan, tidak hanya harta benda, tapi juga jiwa. Dan justru karena kebijakan penuh kekerasan (*hard power*) itu pulalah konflik Aceh menjadi berlarut-larut.

Selesainya konflik Aceh dimungkinkan oleh adanya perubahan pendekatan dari Pusat dalam menyelesaikan konflik, yaitu dari kekerasan ke dialog dan perundingan. Namun, di atas itu yang lebih penting adalah karena adanya perubahan dalam kepemimpinan di Pusat. Konflik Aceh dapat diselesaikan pada masa Pemerintahan SBY-JK yang lebih mengedepankan pendekatan dialog dan perundingan; suatu hal yang sulit dibayangkan pada pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Cara yang dilakukan oleh SBY-JK untuk menyelesaikan konflik Aceh lebih dekat dengan nilai-nilai demokrasi, yaitu berunding. Terlihat adanya ketulusan, *sincerity*, untuk berdialog dengan Aceh. Dalam demokrasi masalah diselesaikan dengan argumentasi, bukan dengan eliminasi.

Bagi rakyat Aceh sendiri, kesediaan Pusat untuk berdialog dan berunding merupakan penghargaan atas martabat rakyat Aceh. Cara-cara penyelesaian konflik secara bermartabat inilah kiranya yang memungkinkan Aceh bersedia untuk berunding, sehingga konflik dapat diselesaikan. Dalam konteks inilah, buku ini dengan baik menjelaskan bagaimana *soft power* bekerja dan memainkan perannya, sehingga konflik Aceh yang sudah berlangsung selama 3 dekade itu dapat diselesaikan dengan dialog dan perundingan.

Ketiga, penelitian yang kemudian dibukukan itu dilakukan oleh seorang diplomat yang memiliki perhatian yang mendalam terhadap masalah Aceh. Sdr. Djumala pernah tinggal di Aceh dan belajar di Universitas Syiah Kuala pada masa mudanya, sehingga pada tingkatan tertentu memiliki *emotional attachment* terhadap Aceh dan permasalahannya. Perhatiannya terhadap masalah Aceh sejak masa muda memungkinkan yang bersangkutan dapat memahami sifat dan karakter Aceh, yang pada gilirannya pemahaman tersebut ternyata sangat membantu yang bersangkutan dalam menganalisis per-

masalah di seputar konflik Aceh. Profesinya sebagai diplomat yang pernah bertugas di Kedutaan Besar/Perwakilan RI untuk Uni Eropa, Brussels, memberikan kesempatan baginya untuk mendengar, untuk kemudian memahami, *inside story* di balik pembahasan-pembahasan isu konflik Aceh, baik di Komisi Uni Eropa maupun di Parlemen Uni Eropa. Akses untuk mendengar dan memperoleh informasi-informasi penting terkait isu konflik Aceh di Uni Eropa itu ternyata memberikan nilai tambah bagi penelitian dan kemudian penulisan buku ini: melihat konflik Aceh tidak hanya dari perspektif politik domestik dan politik desentralisasi, tetapi juga dari perspektif politik luar negeri dan diplomasi. Di sinilah letak salah satu keunikan dari buku Sdr. Djumala ini.

Dalam konteks yang lebih luas, selesainya konflik Aceh tidak hanya dimungkinkan oleh adanya perubahan rezim atau perubahan cara melihat permasalahan Aceh oleh Pusat. Benar saja jika dikatakan naiknya SBY-JK yang dikenal lebih mengedepankan dialog dalam melihat Aceh telah memungkinkan terjadinya dialog dan perundingan dengan Aceh untuk menyelesaikan konflik. Sama benarnya ketika dikatakan perubahan cara pandang Pusat terhadap Aceh telah mengubah cara pendekatan Pusat dalam politik desentralisasinya terhadap Aceh. Hal ini antara lain terlihat dari perubahan cara pemberian otonomi khusus kepada Aceh. Semula otonomi khusus untuk Aceh diberikan secara sepihak oleh Pusat, tanpa pembicaraan dengan Aceh, seperti tertuang dalam Undang-Undang No. 18/2001. Namun kemudian muncul kesadaran di Pusat bahwa pembangunan masa depan Aceh harus dibicarakan bersama rakyat Aceh. Kesadaran ini mendorong Pusat untuk mengajak Aceh berdialog, berunding dan bernegosiasi mengenai isi otonomi khusus untuk Aceh, sehingga tercapai MOU Helsinki yang kemudian dijabarkan ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh No. 11/2006.

Perubahan pemerintahan dan cara pandang Pusat terhadap konflik Aceh ternyata telah menciptakan momentum bagi penyele-

saian konflik Aceh. Namun demikian, jika ditilik lebih dalam, perubahan rezim dan cara pandang ini dimungkinkan oleh satu hal: tumbuh-kembangnya nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Di tengah guliran proses demokratisasi, Pemerintah Pusat menjadi lebih mendengarkan aspirasi rakyat, termasuk rakyat Aceh. Saya melihat, nilai-nilai demokrasi inilah yang mendorong Pusat untuk menyelesaikan konflik Aceh secara bermartabat dan mau mendengar aspirasi Aceh. Jika dalam menyelesaikan konflik yang berlarut itu Pusat bisa menunjukkan komitmennya terhadap nilai-nilai demokrasi, tentu tidak sulit jika dalam mengimplementasikan MOU Helsinki dan UUPA No.11/2006 Pusat juga mengedepankan nilai-nilai demokrasi. Artinya, Pusat tetap *committed* untuk mendengar aspirasi Aceh melalui dialog dan perundingan. Adalah tugas semua pihak, baik Pusat maupun semua elemen masyarakat Aceh, untuk mengimplementasikan isi MOU Helsinki dan UUPA No.11/2006 melalui dialog dan perundingan yang didasarkan pada kejernihan pikir dan ketulusan.

Dengan terbitnya buku Sdr. Djumala ini diharapkan publik dapat memahami bagaimana konflik Pusat dan Daerah tidak mesti diselesaikan dengan kekerasan. Ada opsi lain untuk menyelesaikan konflik, yaitu *soft power* yang lebih mengutamakan dialog dan perundingan. Jika Indonesia menyatakan diri sebagai negara demokrasi, penyelesaian konflik dengan *soft power* mesti dikedepankan dalam menangani konflik Pusat-Daerah di tempat lain. Mudah-mudahan dengan buku ini, pengalaman Aceh dalam menyelesaikan konflik dapat menjadi rujukan bagi semua pihak dalam menyelesaikan konflik dengan damai.

Banda Aceh, Agustus 2012

**Dr. Zaini Abdullah**

**Gubernur Aceh**





# KATA PENGANTAR PENULIS

Konflik Aceh itu adalah air mata, sekaligus mata air, demikian sepotong kalimat yang sering diucapkan oleh para pemerhati isu Aceh. Air mata, karena sudah terlalu banyak tangis pilu rakyat Aceh selama konflik yang telah berlangsung tiga dekade. Mata air, karena konflik Aceh itu menjadi sumber kajian ilmiah yang tak kunjung habis. Banyak pemerhati masalah Aceh, dari berbagai disiplin ilmu, menjadikan konflik Aceh sebagai objek amatan dari penelitiannya. Tidak terkecuali dengan buku ini.

Buku ini pada mulanya adalah sebuah karya akademik untuk mencapai gelar Doktor bidang Ilmu Pemerintahan, di Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Padjadjaran, Bandung. Layaknya sebuah karya ilmiah, argumentasi dan uraiannya banyak menggunakan instrumen teoretis yang relevan dengan isu yang menjadi pokok bahasan. Namun, dengan maksud untuk mencapai khalayak pembaca yang lebih luas, karya akademik itu disusun kembali dengan modifikasi di sana-sini dan dengan tetap mempertahankan kaidah keilmuannya sehingga tercapailah wujud buku seperti sekarang ini.

Buku ini menitikberatkan bahasannya setidaknya pada tiga fokus amatan, yaitu peran kebijakan desentralisasi dalam penyelesaian konflik Aceh, peran *soft power* dalam upaya penyelesaian konflik tersebut, dan kesinambungan perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki.

Pilihan atas ketiga masalah di atas didorong oleh keinginan untuk mengetahui lebih dalam penyebab berlarut-larutnya konflik Aceh, meski serangkaian kebijakan desentralisasi, pemberian otonomi khusus, dan penanganan pemberontakan, baik dengan cara kekerasan (*hard power*) maupun nir kekerasan (*soft power*), telah dilakukan oleh pemerintah. Dengan mengangkat tiga amatan utama di atas, buku ini berupaya untuk mengkaji lebih dalam mengapa kebijakan desentralisasi serta pendekatan *hard power* dan/atau *soft power* yang dijalankan satu pemerintahan gagal, sementara pemerintahan yang lain berhasil. Di samping itu, penulis juga membahas bagaimana perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki.

Banyak pihak yang telah berkontribusi terhadap penyusunan buku ini, terutama pada saat persiapan penelitian dan penulisannya dalam bentuk karya akademik untuk mencapai gelar Doktor Ilmu Pemerintahan di Pascasarjana FISIP, Universitas Padjadjaran, Bandung; yaitu Prof. Drs. H. Kusnaka Adimihardja, M.A., Ph.D. (alm), Prof. Dr. Rusadi Kantaprawira dan Prof. Drs. H. Oekan S. Abdoellah, M.A., Ph.D. Masukan dan kritik dari para Guru Besar dan dosen Universitas Padjadjaran; yaitu Prof. Dr. Drs. H.A.Kartiwa, S.H., M.S.; Prof. Dr. Drs. H. Budiman Rusli, M.S; Prof. Dr. Drs. H. Dede Mariana, M.Si; Prof. Dr. H. Utang Suwaryo, M.A; Drs. Budi Gunawan, M.A., Ph.D.; dan Dr. Arry Bainus, M.A. turut memperkaya pembahasan dalam buku ini. Untuk itu semua tidak ada kata yang lebih tepat untuk disampaikan selain ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya.

Secara khusus penulis juga ingin mengucapkan terima kasih kepada Bapak Jusuf Kalla, Bapak Hamid Awaludin, dan Bapak Farid Husain, dengan pengalaman mereka dalam proses negosiasi dengan pihak GAM di Helsinki, Finlandia, telah bersedia menjadi narasumber untuk penelitian dan penulisan buku ini. Ketiga informan atau narasumber yang terlibat sejak persiapan, proses, dan pelaksanaan negosiasi dengan GAM tersebut telah banyak membantu dalam

memperoleh informasi dari tangan pertama mengenai latar belakang, alasan dan tujuan Pemerintah RI mengadakan negosiasi dengan GAM untuk menyelesaikan konflik Aceh.

Ucapan terima kasih dan penghargaan yang sama penulis haturkan kepada Bapak Malik Mahmud (mantan Perdana Menteri GAM), Bapak Zaini Abdullah (mantan Menteri Luar Negeri GAM), dan Bapak Zakaria Saman (mantan Menteri Pertahanan GAM) yang telah banyak memberikan informasi dan pandangannya tentang konflik Aceh dalam perspektif GAM, di tengah-tengah kesibukan dan perjalanan panjang mereka antara Swedia, Singapura, dan Indonesia. Informasi yang diperoleh dari ketiga narasumber tersebut sangat berharga dalam upaya memahami ide perjuangan GAM, latar belakang keputusan politik GAM untuk berunding dengan Pemerintah RI serta harapan-harapan GAM ke depan setelah damai tercipta di Aceh.

Pada kesempatan ini penulis tidak lupa untuk menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak Irwandi Yusuf (mantan Gubernur Aceh), Bapak Mawardi Nurdin (Walikota Banda Aceh), dan Bapak Hasbi Abdullah (Ketua DPR Aceh) yang telah bersedia meluangkan waktu untuk menjawab beberapa pertanyaan terkait dengan implementasi MOU Helsinki. Demikian pula halnya kepada Bapak Prof. Dr. Darni M. Daud, MA (Rektor Universitas Syiah Kuala), Bapak Prof. Drs. H. Yusni Saby, MA, Ph.D (Guru Besar IAIN Ar-Raniry), dan Bapak Mawardi Ismail, SH, M.Hum (pakar hukum Universitas Syiah Kuala), yang telah bersedia menyampaikan pandangan akademiknya mengenai penyelesaian konflik Aceh. Masukan dari ketiga narasumber tersebut sangat bermanfaat bagi penulis dalam melihat permasalahan konflik Aceh dalam perspektif akademik. Mr. Juha Christensen dari CMI (*Crisis Management Initiative*) dengan ikhlas beberapa kali menyediakan waktunya, meski sibuk dengan perjalanannya dari Helsinki, Singapura, Jakarta, dan Banda Aceh, untuk berbincang dengan penulis seputar proses dan dinamika

negosiasi, termasuk *inside story* dari perundingan Helsinki. Ucapan terima kasih khusus penulis sampaikan kepada istri dan anak-anak tercinta yang telah memberikan dorongan semangat untuk terus memiliki determinasi tinggi untuk menyelesaikan buku ini.

Banyak pihak telah membantu, banyak ide dan pemikiran telah disumbangkan untuk penulisan buku ini. Namun, pada akhirnya semua pertanggungjawaban atas isi yang terkandung dalam buku ini terpulang pada penulis. Dengan selesainya penerbitan buku ini dan dengan segala kelemahan dan kekurangannya, tunai sudah salah satu kewajiban untuk memberikan "setitik pemikiran" pada luasnya "samudra pengetahuan".

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Aceh: Dari Perang ke Damai

Sejarah Aceh banyak diwarnai oleh kekerasan. Sejak pemberontakan Daud Beureueh 1953 hingga Hasan Tiro 1976, tak sedikit korban nyawa terbilang, tak kurang harta melayang. Tak kurang pula upaya yang dijalankan pemerintah untuk menyelesaikan konflik itu, mulai dari era Soekarno, Soeharto sampai era pasca-Soeharto. Serangkaian kebijakan desentralisasi, berupa pemberian keistimewaan dalam bidang ekonomi dan sosial budaya, tak kunjung mampu menyelesaikan konflik Aceh. Operasi militer penuh kekerasan pun tidak dapat meredam pemberontakan di Aceh.

Cara dan pendekatan untuk menyelesaikan konflik Aceh bervariasi menurut pemerintahan masing-masing. Pemerintahan Orde Baru yang sentralistik lebih mengedepankan pendekatan militer (*security approach*). Pemerintahan Habibie, yang merupakan masa transisi dan awal reformasi, mulai berusaha mengubah cara resolusi konflik Aceh. Habibie berusaha menyelesaikan konflik Aceh dengan pendekatan berbeda, yaitu dengan pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*), antara lain dengan mencabut DOM (Daerah Operasi Militer), memberikan amnesti kepada para mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM), dan bantuan kesejahteraan bagi anak yatim dan janda korban konflik.

Di masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, pendekatan dialog mulai dilakukan dalam upaya resolusi konflik. Kedua belah pihak, Pemerintah Indonesia dan GAM, sepakat untuk menghentikan kekerasan dengan ditandatanganinya *Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh* (Kesepakatan Jeda Kemanusiaan) pada tanggal 12 Mei 2000, yang dimediasi oleh *Henry Dunant Centre (HDC)*.<sup>1</sup> Kesepakatan mengenai Jeda Kemanusiaan yang dimediasi oleh HDC tersebut dimaksudkan untuk mengakhiri kekerasan yang terjadi di Aceh. Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid, pendekatan resolusi konflik lebih menekankan aspek kemanusiaan. Dengan pendekatan ini, Wahid meyakini bahwa pemerintah akan dapat lebih mudah memberikan pelayanan dan perlindungan kepada warga Aceh. Walaupun kesepakatan Jeda Kemanusiaan sudah ditandatangani, situasi keamanan di Aceh masih diwarnai dengan kekerasan.

Ketika Megawati menjadi presiden pada Juli 2001, tindak kekerasan di Aceh masih terus terjadi, sehingga upaya resolusi konflik terus diupayakan. Selama masa pemerintahan Megawati, HDC memulai kembali upaya mediasi untuk menghentikan tindak kekerasan, yang bermuara pada ditandatanganinya *Cessation of Hostilities Agreement/COHA* (Kesepakatan Penghentian Permusuhan) pada tanggal 12 Desember 2002, yang memuat beberapa kesepakatan mengenai beberapa isu kunci, antara lain mengenai keamanan, bantuan kemanusiaan, dan rekonstruksi. Terkait dengan keamanan, hal utama yang dilakukan adalah demiliterisasi atau perlucutan senjata. Justru dalam hal inilah, kedua belah pihak menunjukkan keengganannya dengan alasan masing-masing. Akibatnya adalah kedua belah pihak terlibat lagi dalam aksi kekerasan, sehingga pemerintah Indonesia

---

<sup>1</sup>HDC adalah lembaga independen non-pemerintah yang bergerak di bidang mediasi resolusi konflik di berbagai negara dengan pendekatan kemanusiaan (*humanitarian*), didirikan oleh mantan diplomat Inggris, Martin Griffiths, dan bermarkas di Jenewa, Swiss.

menetapkan status darurat militer bagi Aceh pada tanggal 19 Mei 2003. Sampai dengan berakhirnya pemerintahan Megawati konflik Aceh belum dapat diselesaikan.

Adalah suatu fakta sejarah bahwa, meskipun telah beberapa kali pemerintahan berganti, konflik Aceh belum juga terselesaikan secara damai. Konflik Aceh telah berlangsung berlarut-larut dan setiap pemerintahan mulai dari Soeharto sampai dengan Megawati tidak mampu menyelesaikan konflik itu. Baru ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla<sup>2</sup> memerintah, konflik Aceh dapat diselesaikan secara damai dengan ditandatangani *Memorandum of Understanding* di Helsinki<sup>3</sup>, Finlandia, pada tanggal 15 Agustus 2005. Dengan kesepakatan MOU Helsinki tersebut, Pemerintah Indonesia dan GAM telah mengukir sejarah: menghantarkan Aceh dari perang ke damai.

## 1.2. *Soft Power*: Opsi Baru

Sebelum disetujuinya MOU Helsinki, pendekatan yang dipilih untuk menyelesaikan konflik Aceh lebih banyak *hard power*, yaitu dengan kekerasan dan militer. Padahal, dalam diskursus resolusi konflik, masih ada opsi lain, yaitu *soft power*. Dalam wacana dan teori hubungan internasional, *soft power* sendiri relatif baru dikenal dalam pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi, termasuk dalam resolusi konflik. Joseph Nye, Jr., mendefinisikan *soft power* sebagai suatu kekuatan *immaterial* yang lebih menekankan pada citra non-kekerasan, dibandingkan dengan *hard power* yang lebih mengedepankan tindakan militer dan sanksi (Nye, 2004: 5).

Pendekatan *soft power* lebih menekankan pada kekuatan non-

---

<sup>2</sup>Untuk selanjutnya, singkatan SBY-JK digunakan untuk merujuk kepada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla periode 2004-2009.

<sup>3</sup>Untuk selanjutnya, *Memorandum of Understanding* dirujuk dengan MOU Helsinki.

militer. Kekuatan *hard power* lebih mengandalkan kekuatan fisik untuk memengaruhi negara lain, sedangkan *soft power* lebih mengutamakan pendekatan dengan kekuatan non-fisik yang berhubungan dengan "citra" suatu negara. *Hard power* berusaha untuk "menguasai" pihak lain dengan cara kekerasan, sedangkan *soft power* "memengaruhi" pihak lain dengan cara membangun citra positif dan nilai (*values*). Sumber-sumber kekuatan untuk membangun citra positif dapat dilakukan melalui promosi nilai-nilai yang terkandung dalam kebudayaan, cita-cita politik (seperti demokrasi), dan ide besar yang terkandung dalam kebijakan politik (Nye, 2006: 10-13 ).

Pendekatan *soft power* ini, jika diterapkan dalam hubungan antar-negara, terutama dalam hubungan antara negara yang kuat dan negara yang lebih lemah, dipercaya lebih efektif untuk memengaruhi negara lain. Mengingat *soft power* itu lebih menekankan upaya mencitrakan diri secara positif melalui kebudayaan, nilai, dan ide besar dalam kebijakan politik, maka negara yang lebih lemah pun tidak akan merasa ditekan secara politik ketika ia dipengaruhi oleh negara kuat. Walaupun negara yang lebih lemah itu terpengaruh oleh negara lain, itu lebih karena negara lemah tersebut merasa kagum atau memiliki kesan positif terhadap ide dan nilai yang dipromosikan oleh negara lain.

Dalam konteks relasi antar-negara, hubungan baik akan lebih mudah dicapai bila dilakukan melalui pendekatan *soft power*, karena *soft power* lebih mengedepankan pencitraan diri dengan menumbuhkan kekaguman/ketertarikan (*charms*) tanpa kekerasan (*disarms*). Sementara itu, *hard power* itu mengandalkan kekerasan, sehingga dapat menciptakan perlawanan (*resistance*) dan kebencian (*resentment*).<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>Perbedaan antara *hard power* dan *soft power* diuraikan oleh Presiden RI, Susilo Bambang Yudhoyono, dalam pidatonya berjudul "*Indonesia and America in a Changing World*" pada Gala Dinner yang diselenggarakan oleh The United States and Indonesia Society (USINDO), di Mandarin Oriental Hotel, Washington DC, USA, 25 May, 2005.



Disadari bahwa mulanya *soft power* ini diperkenalkan oleh Nye untuk menjelaskan interaksi hubungan politik antar-negara: bagaimana satu negara dengan segala kehebatannya, baik nilai dan kebijakan di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya, dapat memengaruhi negara lain, sehingga yang terakhir ini secara sukarela mengikuti keinginan pihak pertama, misalnya mencontoh kebijakan atau bekerja sama, karena didorong oleh kekaguman.

*Soft power*, yang per definisi dirujuk sebagai kekuatan non-fisik untuk "memengaruhi" pihak lain, dapat juga digunakan untuk menjelaskan hubungan Pusat-Daerah: bagaimana Pusat dapat memengaruhi Daerah agar dapat diajak bekerja sama. Dalam konteks Aceh, penerapan *soft power* dapat dimaknai sebagai upaya Pusat dalam memengaruhi Aceh, sehingga Aceh mau diajak bekerja sama untuk menyelesaikan konflik.

Konsep *hard power* dan *soft power* Nye tersebut sejatinya juga menjelaskan bagaimana "cara" satu pihak menggunakan "kekuatan" (*force*) dan "pengaruh" (*influence*) terhadap pihak lain. Penggunaan *power* (*power exercise*) dalam kehidupan manusia sebetulnya tidak hanya terjadi pada konteks hubungan antar-negara. Fenomena *power exercise* juga dapat dilihat di dalam gejala kepemimpinan, termasuk dalam hubungan Pusat dan Daerah. Dinamika hubungan Pusat-Daerah kerap kali diwarnai oleh tarik menarik kepentingan dalam wewenang pengambilan keputusan dan pengalokasian sumber-sumber. Untuk memperjuangkan atau mempertahankan kepentingannya, baik Pusat maupun Daerah tidak jarang menggunakan *power*, apakah itu dengan *hard power* (dengan kekerasan) atau dengan *soft power* (dengan dialog atau perundingan). Mengingat adanya fenomena penggunaan *power* (*power exercise*) dalam hubungan Pusat dan Daerah, maka konsep *power*, baik *hard power* maupun *soft power*, relevan untuk menjelaskan dinamika konflik antara Pusat dan Daerah, termasuk konflik Aceh.

### 1.3. Resolusi Konflik

Konflik Aceh pada akhirnya dapat diselesaikan dengan damai melalui dialog dan perundingan yang dimediasi oleh Mr. Martti Ahtisaari, mantan Presiden Finlandia, dari Crisis Management Initiative (CMI).<sup>5</sup> Cara resolusi konflik Aceh melalui mediasi yang dipilih oleh Pemerintah Indonesia dan GAM sejatinya jamak dilakukan dalam tataran praksis dalam upaya menyelesaikan konflik. Seperti banyak dibahas dalam literatur ilmu hubungan internasional, setidaknya dikenal 3 (tiga) cara untuk menyelesaikan konflik, yaitu melalui: (a) negosiasi bilateral atau multilateral, (b) mediasi (perantara) oleh pihak ketiga, dan (c) keputusan hukum atau adjudikasi (*adjudication*) oleh lembaga independen (Holsti, 1995: 346).

Resolusi konflik melalui negosiasi adalah cara yang paling jamak dilakukan oleh negara atau pihak yang bertikai. Negosiasi ini dapat dilakukan secara bilateral jika konflik yang dibahas hanya menyangkut dua negara, tetapi jika melibatkan lebih dari dua negara negosiasi dilakukan secara multilateral.

Berbeda dengan negosiasi yang melibatkan kedua belah pihak yang bertikai dalam perundingan secara langsung, cara penyelesaian melalui mediasi dilakukan oleh pihak ketiga sebagai penengah atau perantara (*mediator*). Perlunya diadakan mediasi ini dilatarbelakangi oleh asumsi bahwa umumnya setiap konflik antara dua atau lebih pihak atau negara menunjukkan kecenderungan ke arah tindakan kekerasan dan penghancuran satu sama lain. Tindakan kekerasan pada tahapan lebih lanjut dapat membuat hubungan kedua belah pihak memburuk, sehingga kedua belah pihak sulit untuk berkamu-

---

<sup>5</sup>CMI (Crisis Management Initiative) adalah sebuah lembaga non-pemerintah yang bergerak di bidang mediasi konflik dan berkedudukan di Helsinki (Finlandia) dan Brussels (Belgia). CMI yang didirikan pada 2000 diketuai oleh Martti Ahtisaari, mantan Presiden Finlandia, pemenang Hadiah Nobel untuk Perdamaian 2008. Lembaga tersebut pernah menengahi konflik di Liberia, Ethiopia, Timur Tengah dan Aceh.

nikasi. Ketika kedua belah pihak tidak berkomunikasi inilah, sementara kekerasan terus berlanjut dan memakan korban sia-sia, peran mediasi dibutuhkan. Dalam tahapan konflik seperti ini, peran mediator adalah memulihkan kembali komunikasi antara pihak-pihak yang bertikai.

Resolusi konflik melalui adjudikasi/arbitrase dilakukan jika kedua belah pihak berdasarkan kesepakatan bersama mengajukan persengketaan mereka ke lembaga hukum yang independen. Dalam pembahasannya terhadap masalah yang dipersengketakan, lembaga tersebut lebih menekankan pada pertimbangan hukum internasional. Seperti halnya cara penyelesaian melalui negosiasi, adjudikasi/arbitrase juga menekankan pentingnya kepentingan bersama di antara pihak-pihak yang bertikai untuk membawa masalahnya ke proses hukum.

Pemilihan penggunaan ketiga cara resolusi konflik di atas tergantung pada jenis konflik yang akan diselesaikan. Menurut Miall (1999: 12-13), ada 2 (dua) jenis konflik, yaitu *symmetric conflict* dan *asymmetric conflict*.<sup>6</sup> Terkait dengan konflik asimetris ini, Miall menjelaskan bagaimana sebuah konflik bertransformasi dari situasi yang penuh dengan kekerasan berkembang menuju ke upaya penyelesaian dengan cara damai. Dalam pandangannya, konflik simetris umumnya disebabkan oleh adanya perbenturan kepentingan antara dua pihak yang memiliki entitas dan legalitas yang sama.

Sedangkan konflik asimetris tidak hanya bersumber dari perbe-

---

<sup>6</sup>*Symmetric conflict* diterjemahkan menjadi "konflik simetris", dan *asymmetric conflict* menjadi "konflik asimetris". Konflik simetris merujuk pada perbenturan kepentingan antara dua pihak yang memiliki kesetaraan dalam posisi, baik dalam entitas maupun legalitas kelembagaannya. Misalnya konflik antara dua negara yang sama-sama berdaulat. Konflik asimetris mengacu pada pertentangan antara dua pihak yang tidak dalam posisi yang setara. Misalnya antara kelompok mayoritas dan minoritas atau antara pemerintah yang sah dan pemberontak. Konflik Aceh dikategorikan sebagai konflik asimetris, karena sejatinya konflik tersebut adalah pertentangan antara Pemerintah Indonesia yang sah dengan GAM yang pemberontak terhadap Pemerintah Indonesia.

daan kepentingan, tetapi juga disebabkan oleh struktur hubungan antara kedua belah pihak yang bertikai; satu pihak merupakan entitas yang legal dan mapan (*established*), seperti negara, dan pihak lain adalah kelompok penentang yang kelebagaannya tidak mapan dan tidak formal, seperti kelompok pemberontak. Meskipun disadari bahwa perbenturan kepentingan kedua belah pihak ini dapat saja dipicu oleh isu-isu tertentu, misalnya keadilan politik dan ekonomi, tetapi yang menjadi sumber utama konflik adalah struktur hubungan antara kedua belah pihak, terkait dengan status dan pola hubungan antara kedua belah pihak.<sup>7</sup>

#### 1.4. Politik Desentralisasi di Aceh

Desentralisasi pada dasarnya dapat dipahami dari 2 (dua) perspektif. Pertama, dari perspektif politik, desentralisasi adalah "pelimpahan kekuasaan" dari Pusat kepada Daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan. Kedua, dalam perspektif administratif, desentralisasi adalah "pemberian wewenang" dari unit pemerintahan yang lebih tinggi kepada lembaga, organisasi ataupun perorangan pada tingkatan lebih rendah untuk merencanakan, membuat keputusan, dan mengatur fungsi-fungsi terkait kepentingan publik.

Senapas dengan pembedaan antara pelimpahan kekuasaan dan pemberian wewenang dalam konteks desentralisasi di atas, Conyers membagi desentralisasi menjadi 2 (dua) macam, yaitu *devolution* dan *deconcentration* (Conyers, 1983: 102). *Devolution* (devolusi) adalah pelimpahan kewenangan politik dari Pusat kepada Daerah yang ditetapkan secara legal. Sedangkan *deconcentration* (dekon-sentrasi) merujuk kepada kewenangan administratif yang diberikan

---

<sup>7</sup>Struktur hubungan dalam konteks ini menggambarkan perimbangan kekuatan antara kedua belah pihak yang bertikai, baik dalam aspek kekuatan fisik, seperti militer, maupun non-fisik, seperti dukungan dari masyarakat yang menjadi bagian dari konflik atau intervensi dari pihak ketiga.

oleh Pusat kepada perwakilan badan-badan Pemerintah Pusat yang ada di Daerah. Pembagian versi Conyers ini juga sejalan dengan konsep desentralisasi Smith, yang menekankan bahwa pada garis besarnya desentralisasi itu adalah pendelegasian wewenang (*delegation of authority*), baik dalam pengertian politik maupun birokratis (Smith, 1985: 8-9).

Dari pandangan di atas, jelas terlihat bahwa apa yang dimaksud oleh Smith dengan pendelegasian wewenang (*delegation of authority*) dalam pengertian politik tidak lain adalah devolusi seperti dimaksud oleh Conyers. Dengan devolusi ini, Pemerintah Daerah dilimpahi wewenang politik untuk membentuk lembaga-lembaga politik yang ditetapkan dengan proses demokrasi. Dengan pelimpahan wewenang politik seperti ini, Pemerintah Daerah memiliki hak untuk menetapkan kebijakan sendiri yang diterapkan dalam batas wilayah/yurisdiksi tertentu. Dalam konteks seperti inilah Pemerintah Daerah memiliki otonomi atau sering disebut dengan "otonomi daerah".

Sedangkan desentralisasi dalam pengertian birokratis adalah pemberian kewenangan atau pendelegasian tanggung jawab dari Pusat (dalam hal ini dapat berarti Pemerintah Pusat atau Kantor Pusat) kepada Daerah (dalam hal ini dapat berarti Pemerintah Daerah atau kantor perwakilan di daerah). Dengan pendelegasian tanggung jawab ini, Daerah hanya melaksanakan kebijakan yang ditentukan oleh Pusat dan berada dalam kontrol dan pengaruh Pusat. Jika dilihat dari sudut jenis kewenangan yang diberikan, pandangan Smith mengenai desentralisasi birokratis ini sama sebangun dengan konsep dekonsentrasi Conyers.

Dengan membandingkan konsep desentralisasi Conyers dan Smith, dapat diletakkan suatu dataran pengertian mengenai desentralisasi secara umum, yaitu pola atau mekanisme hubungan antara Pusat dan Daerah yang ditandai dengan pelimpahan kekuasaan atau pemberian wewenang dalam pengelolaan sumber-sumber, baik da-

lam bidang ekonomi maupun politik, dalam upaya menyejahterakan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu.

Dalam praktik pemerintahan, secara garis besar bentuk-bentuk desentralisasi itu ada 2 (dua) macam, yaitu devolusi dan dekonsentrasi. Perbedaan pokok antara kedua bentuk desentralisasi ini terletak pada legitimasi wewenang yang diperoleh. Pelimpahan kekuasaan atau wewenang dalam hal devolusi dilakukan melalui proses demokrasi, seperti melalui undang-undang, sedangkan dalam hal dekonsentrasi pendelegasian wewenangnya hanya melalui penunjukan.

Berlandaskan pengertian seperti ini, dapat dikatakan bahwa, dalam devolusi, Daerah memiliki hak otonom secara politik; artinya memiliki kekuasaan untuk mengatur diri sendiri dalam kegiatan pemerintahan. Sedangkan dalam dekonsentrasi, kantor perwakilan Pusat di Daerah hanya melaksanakan kebijakan sesuai dengan arahan dan pengawasan dari Pusat.

Perlunya pelimpahan kekuasaan atau pemberian wewenang dari Pusat kepada Daerah dalam bentuk desentralisasi pemerintahan tersebut didorong oleh 3 (tiga) alasan utama (Cheema & Rondinelli, 1983: 10). Pertama, karena adanya kekecewaan di kalangan masyarakat terhadap hasil pembangunan yang terlalu ditentukan dan dikontrol oleh Pusat. Kedua, karena didorong oleh kebutuhan untuk meratakan hasil-hasil pembangunan ke daerah-daerah seiring dengan diterapkannya strategi "pertumbuhan dan pemerataan" (*growth-with-equity strategy*).

Ketiga, tumbuhnya kesadaran di kalangan penentu kebijakan bahwa dengan semakin kompleksnya masalah kemasyarakatan dan semakin berkembangnya aktivitas pemerintahan, akan semakin sulit untuk merencanakan dan mengelola aktivitas pembangunan dari Pusat dengan efektif dan efisien.

Alasan yang dikemukakan oleh Cheema dan Rondinelli di atas merujuk kepada isu pemerataan pembangunan dan pengaturan

administrasi pembangunan itu sendiri. Pandangan Cheema dan Rondinelli ini paralel dengan pendapat Aspinal dan Fealy yang mengatakan bahwa desentralisasi dimaksudkan untuk mengatasi kekecewaan yang berkembang di daerah, sehingga dengan demikian dapat mengembalikan kepercayaan rakyat di daerah dan menumbuhkan kembali komitmen mereka kepada negara kesatuan. Negara kesatuan hanya dapat dipertahankan apabila rakyat di daerah ada rasa memiliki terhadap dan mengontrol sumber daya alam daerahnya sendiri (Aspinal & Fealy, 2003: 8).

Di samping untuk meningkatkan akses rakyat terhadap sumber-sumber, desentralisasi juga dimaksudkan untuk menciptakan stabilitas politik. Seperti dikatakan oleh Rondinelli (Cheema & Rondinelli, 1983: 16) desentralisasi diperlukan untuk menjaga stabilitas politik dan kesatuan nasional. Dari pandangan Rondinelli ini jelas terlihat bahwa kebijakan desentralisasi tidak hanya ditujukan untuk melancarkan pelaksanaan kegiatan pemerintahan di Daerah tetapi juga memiliki dimensi politik, yaitu untuk menciptakan stabilitas politik di Daerah tertentu dan mempertahankan integrasi nasional. Dari sinilah kemudian dalam wacana ilmu pemerintahan muncul terma atau istilah "politik desentralisasi".<sup>8</sup>

## 1.5. Tentang Buku Ini

Konteks kehadiran buku ini bertaut dengan situasi politik hubungan Pusat-Daerah di Indonesia yang berkembang akhir-akhir ini. Mes-

---

<sup>8</sup>Terma "politik desentralisasi" dibedakan dengan terma "desentralisasi politik". Politik desentralisasi merujuk pada proses tarik ulur kepentingan antara Pusat dan Daerah dalam memperoleh akses ke kekuasaan atas sumber-sumber, baik sumber keuangan maupun sumber daya alam. Desentralisasi politik merujuk pada salah satu jenis desentralisasi (yaitu desentralisasi dalam perspektif politik) yang berupa pelimpahan kekuasaan dari Pusat kepada Daerah dalam menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan undang-undang atau peraturan. Kedua terma tersebut akan digunakan dalam buku ini sesuai dengan konteksnya masing-masing.

kipun konflik Aceh telah dapat diatasi dengan disepakatinya MOU Helsinki, kekerasan belum benar-benar sirna dari bumi Aceh. Terlepas dari asumsi yang berkembang bahwa meningkatnya lagi kekerasan di Aceh adalah produk situasi sesaat menjelang pilkada 2012, Aceh memang menyimpan potensi konflik baru, terutama dalam hal tarik-ulur kepentingan politik antara Pusat dan elite Aceh dalam menginterpretasikan MOU Helsinki.

Bagi Pusat, otonomi khusus bagi Aceh sudah sangat jelas diatur dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang merupakan pengejawantahan dari butir-butir MOU Helsinki. Sementara bagi para elite Aceh, terutama tokoh GAM, isi undang-undang dimaksud belum sesuai dengan semangat MOU Helsinki, yang memberikan keistimewaan bagi Aceh secara sangat signifikan. Oleh karena itulah banyak elite Aceh menyuarakan perlunya revisi terhadap isi Undang-Undang No. 11/2006 agar keistimewaan yang diberikan kepada Aceh sesuai dengan semangat dan isi MOU Helsinki. Keinginan elite Aceh ini bukan hal yang tidak mungkin. Namun untuk itu diperlukan proses politik di parlemen untuk mengubah undang-undang dimaksud. Proses politik dalam upaya mengubah undang-undang itulah yang berpotensi memicu konflik antar Pusat dan Aceh kembali.

Indonesia saat ini masih juga menghadapi tindak kekerasan dalam hubungan Pusat-Daerah, khususnya Papua. Meski besaran masalah yang dihadapi di Papua berbeda dengan di Aceh, tetap saja kedua provinsi ini memiliki kesamaan; yaitu masalah dalam relasi kekuasaan antara Pusat dan Daerah. Dalam hal resolusi konflik, Aceh telah memberi contoh bahwa konflik Pusat-Daerah lebih efektif jika diselesaikan bukan dengan kekerasan (*hard power*) tetapi dengan dialog dan perundingan (*soft power*). Dalam konteks resolusi konflik dengan *soft power* inilah, buku ini berupaya untuk membahas bagaimana kebijakan *soft power* yang sengaja dipilih pemerintah dapat memengaruhi para pemberontak, sehingga bersedia duduk satu



meja dengan pemerintah untuk berunding menyelesaikan konflik Aceh.

Untuk memahami karakter dan anatomi konflik Aceh, buku ini pertama kali menguraikan konflik antara Pusat dan Aceh dari perspektif sejarah, mulai dari era Soekarno, era Soeharto, era pasca-Soeharto dan era SBY-JK.<sup>9</sup> Dari tilikan terhadap perkembangan konflik Aceh dari lintasan sejarah, dalam Bab II, buku ini berupaya memberikan gambaran naik turun dan dinamika hubungan Pusat dan Aceh dalam tarik menarik kepentingan dalam kewenangan pemerintahan.

Tarik menarik kepentingan ini pada akhirnya mewarnai politik desentralisasi yang dijalankan oleh Pusat terhadap Aceh. Bagaimanapun, politik desentralisasi yang dijalankan pemerintah itu semuanya bermuara pada satu tujuan, yaitu menyelesaikan konflik. Bagaimana politik desentralisasi memengaruhi perjuangan GAM dalam upaya memerdekakan diri dari Indonesia, bagaimana konflik Aceh itu bertransformasi, dan bagaimana akhirnya politik desentralisasi dapat menyelesaikan konflik Aceh, semua itu dibahas di Bab III.

Pada Bab IV, buku ini mengkaji peran *soft power* dalam resolusi konflik. Untuk memahami konsep *soft power* dalam konteks resolusi konflik secara utuh, buku ini memandang perlu untuk mengontradiksikannya dengan *hard power*, terutama dalam penerapannya di masing-masing pemerintahan. Dari analisis terhadap penerapan *soft power* dan *hard power* dari setiap pemerintahan, diharapkan diperoleh gambaran utuh mengenai konsep kedua *power* itu, terutama dalam kaitannya dengan resolusi konflik.

Sejarah telah mencatat bahwa konflik Aceh pada akhirnya dapat

---

<sup>9</sup>Tidak seperti era Habibie, Gus Dur dan Megawati (yang dirujuk dengan era pasca-Soeharto) resolusi konflik Aceh pada era SBY-JK dibahas khusus karena pada era tersebut konflik Aceh dapat diselesaikan. Pertimbangan lain adalah karena masa pemerintahan Habibie, Gus Dur dan Megawati relatif singkat, sehingga tidak cukup waktu untuk menyelesaikan konflik Aceh secara tuntas.

diselesaikan dengan *soft power*, yaitu melalui dialog dan perundingan. Namun, selesainya konflik tidak berarti hilangnya konflik. Seturut dengan ini, tercapainya kesepakatan MOU Helsinki bukan jaminan kesinambungan perdamaian di Aceh. Baik pemerintah maupun elite Aceh harus berupaya menekan seminimal mungkin potensi-potensi munculnya kembali konflik antara Pusat dan Aceh, terutama terkait dengan penjabaran isi MOU yang sudah dituangkan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006 dan percepatan proses legislasi bagi aturan turunan dari undang-undang dimaksud. Ketulusan Pusat dalam mempercepat implementasi keistimewaan Aceh dan kesiapan Aceh dalam mengoptimalkan manfaat keistimewaan yang ada pada akhirnya akan menentukan kelanggengan perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki. Bahasan terhadap semua itu ada di Bab V.

Buku ini pada mulanya adalah sebuah karya ilmiah yang disusun untuk meraih gelar Doktor di bidang Ilmu Pemerintahan di Pascasarjana Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Padjadjaran, Bandung. Layaknya sebuah karya akademik, upaya pencarian kesimpulan berdasarkan amatan di lapangan dan data primer yang diperoleh melalui wawancara dengan pihak-pihak yang terlibat dalam proses perdamaian dengan menggunakan instrumen teoretik, menjadi keniscayaan. Dari analisis terhadap politik desentralisasi dan resolusi konflik Aceh, diperoleh temuan-temuan teoretik berupa kritik dan pengembangan atas teori yang sudah ada. Mengingat buku ini dimaksudkan untuk menjangkau pembaca yang lebih luas, tidak semua temuan teoretik itu dimuat. Namun demikian, tanpa mengurangi derajat keilmuannya, buku ini juga memuat sebagian diskursus akademik itu, yaitu kritik terhadap teori desentralisasi Rondinelli dan teori transformasi konflik asimetris Miall serta pengembangan konsep *soft power* Nye.

Mulanya adalah usaha, akhirnya adalah asa. Buku ini awalnya adalah usaha untuk memahami politik desentralisasi dan cara *soft power* bekerja menyelesaikan konflik Aceh. Resolusi konflik Aceh

telah banyak memberi pelajaran (*lesson-learned*) bagi banyak pihak. Ketika upaya resolusi konflik itu terungkap sebagai niat mulia untuk menciptakan damai, dan penerbitan buku ini dimaksudkan sebagai sarana berbagi, terasa wajar jika asa diletakkan atasnya: mudah-mudahan buku ini dapat memberi manfaat bagi semua.



## BAB II

# KONFLIK ACEH DALAM LINTASAN SEJARAH

### 2.1. Pembentukan Identitas Ke-Aceh-an

Dilihat dari perspektif kesejarahan, konflik Aceh merupakan resultan dari usaha rakyat Aceh untuk membangun profil "ke-Aceh-an" dalam konteks relasinya, baik dengan kekuatan asing maupun dengan Republik Indonesia. Seperti dikonstruksikan oleh Peter Riddell, untuk membangun persepsi dirinya (*self-perception*), rakyat Aceh lebih melihat wilayahnya sebagai "Serambi Mekkah". Istilah ini membentuk identitas (*identity formation*) bagi rakyat Aceh. Konflik-konflik yang dialami oleh rakyat Aceh, baik dalam hubungannya dengan dunia luar maupun dalam konteks internalnya, menawarkan katalis bagi pembentukan identitas mereka (Reid, 2006: 46-47).

Dalam bahasa lain, pembentukan identitas Aceh ini adalah hasil dari pertautan antara fakta sejarah Aceh dan kesadaran sejarah yang berkembang di kalangan masyarakat Aceh sendiri. Proses pembentukan identitas ini jugalah yang pada akhirnya membangun kesadaran rakyat Aceh yang lebih sensitif dan rentan terhadap setiap upaya pihak luar yang ingin mengeliminasi identitas itu. Fakta sejarah dan kesadaran sejarah diyakini telah menentukan identitas yang distingtif bagi rakyat Aceh dan pada gilirannya membangun sikap perlawanan rakyat Aceh (Ali, 2008: 2).

Sikap perlawanan rakyat Aceh yang didorong oleh fakta sejarah dan kesadaran sejarah ini tersimpul dalam cara mereka menempatkan diri dalam konstelasi hubungan antarbangsa, terutama di antara bangsa-bangsa dan kerajaan Melayu pada abad ke-16 dan 17. Pembentukan identitas Islam di kalangan masyarakat Aceh lebih banyak didorong oleh kesadaran para elite Aceh masa itu yang ingin menggambarkan Aceh bukan hanya sekadar bagian dari masyarakat Melayu, tetapi merupakan suatu entitas utama dari spektrum luas masyarakat Melayu yang Islam dan yang memiliki hubungan erat dengan negara-negara dari dunia Islam.

Persepsi diri yang mengaitkan jejak sejarahnya dengan dunia Islam ini pada tingkat tertentu telah menumbuhkan identitas kultural yang kuat. Sikap perlawanan rakyat Aceh, sejak abad ke-16 dan 17 sampai era sejarah modern Indonesia, memiliki relasi dengan upaya mempertahankan identitas Islam yang memang secara sadar dikembangkan oleh para elite kesultanan Aceh saat itu (Reid, 2006: 49). Sedemikian kentalnya persepsi rakyat Aceh tentang dirinya yang tersimpul dalam identitas kultural Islam itu, sehingga setiap upaya untuk menghapuskannya akan menghadapi resistensi dan perlawanan sengit dari rakyat Aceh.

Aceh memang telah meninggalkan jejak sejarah yang panjang dengan dunia Islam. Julukan sebagai Serambi Mekkah sendiri sudah dengan jelas menunjukkan ke mana orientasi kultural masyarakat Aceh. Mekkah, sebagai tanah suci bagi umat Islam, membawa konotasi bahwa semua hal yang terkait dengan nama itu pasti diasosiasikan dengan Islam. Demikian juga dengan masyarakat Aceh; pengaitan nama Mekkah dengan Aceh menunjukkan bahwa rakyat Aceh memang dengan sadar memosisikan dirinya dengan identitas kultur Islam.

Terkait dengan julukan sebagai Serambi Mekkah ini, ada 2 (dua) pandangan terhadap makna terminologi Serambi Mekkah (Reid, 2006: 38-39). Pertama, pengertian yang ada dalam naskah

kuno karya Ar-Raniri, Serambi Mekkah merujuk kepada Aceh yang dianggap sebagai suatu kota yang megah seperti Mekkah, sehingga dipandang sebagai "Mekkah-nya kawasan Timur" (*"Mecca of the East"*). Kedua, pengertian yang merujuk kepada pandangan Snouck Hurgronje, yang mengartikan istilah Serambi Mekkah sebagai "Gerbang ke Tanah Suci" (*The Gate to the Holy Land*). Penyebutan ini disebabkan oleh adanya fakta bahwa Aceh sering digunakan oleh para calon haji yang datang dari kepulauan di Timur (dalam hal ini adalah kepulauan di Nusantara) sebagai tempat persinggahan sebelum mereka melanjutkan perjalanan ke Mekkah.

Julukan Serambi Mekkah yang melekat pada wilayah Aceh dengan mudah diasosiasikan dengan identitas keislaman Aceh. Identitas Islam yang sudah melekat jauh sebelum Indonesia merdeka inilah dalam perjalanan sejarah ternyata menjadi pemicu konflik antara Aceh dan Republik Indonesia. Identitas keislaman Aceh tidak hanya digunakan oleh para elite politik Aceh untuk membangun sentimen kolektif masyarakat ketika berhadapan dengan kelompok lain, tetapi juga dimanfaatkan Pemerintah Pusat sebagai "konsesi" bagi Aceh dalam kerangka kebijakan desentralisasi dan pemberian otonomi khusus.

Mulai dari pemerintahan Presiden Soekarno, dilanjutkan masa Pemerintahan Orde Baru Presiden Soeharto sampai dengan masa pasca-Soeharto dan masa SBY-JK, faktor Islam menjadi bahan pertimbangan yang penting dalam upaya Pusat menyelesaikan konflik dengan Aceh. Dalam konteks hubungan Pusat dan Aceh, terlihat bahwa faktor Islam bukan saja dipandang sebagai pemicu konflik, tetapi juga isu penting dalam politik desentralisasi yang dijalankan oleh Pusat.

## **2.2. Konflik Aceh di Era Soekarno**

Dalam sejarah Indonesia modern, telah tercatat 2 (dua) kali pemberontakan yang dilakukan oleh rakyat Aceh terhadap Pusat.

Pertama, pemberontakan yang dipimpin oleh Teungku M. Daud Beureueh pada 1953 dan kedua oleh Hasan Tiro pada 1976. Daud Beureueh adalah tokoh ulama terkemuka di Aceh yang mendirikan dan menjadi ketua PUSA (Persatuan Ulama Seluruh Aceh) pada 1939.<sup>10</sup> Pada awal kemerdekaan Republik Indonesia, PUSA berhadapan dengan kelompok uleebalang dalam upaya mereka menguasai simpul-simpul kekuasaan dan pemerintahan di Aceh.

Pertentangan kaum ulama dengan kaum uleebalang tersebut berkulminasi pada perang saudara yang dikenal dengan Perang Cumbok, yang berlangsung dari 22 Desember 1945 sampai dengan 13 Januari 1946, sehingga memicu revolusi sosial di Aceh yang meruntuhkan sistem pemerintahan tradisional yang dikuasai oleh kaum uleebalang. Setelah Perang Cumbok, PUSA semakin berpengaruh dalam pemerintahan di Aceh dan semakin menonjol dalam perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Sebagai Ketua PUSA, ketokohan Daud Beureueh dalam perjuangan kemerdekaan semakin diakui, sehingga Pemerintah Pusat mengangkatnya menjadi Gubernur Militer pada 27 Agustus 1947 untuk Aceh, Langkat, dan Tanah Karo (Reid, 2006: 128 dan Ali, 2008: 8)

### **2.2.1. Aceh dan Kemerdekaan RI**

Pada awal berdirinya negara Indonesia, Aceh bersedia mendukung kemerdekaan Indonesia. Hal ini tercermin dari pernyataan yang ditandatangani oleh Daud Beureueh pada 15 Oktober 1945 yang mengajak rakyat Aceh untuk melancarkan Perang Sabil terhadap Belanda, guna mempertahankan Republik Indonesia yang diprokla-

---

<sup>10</sup>Setelah proklamasi kemerdekaan 1945, PUSA terlibat dalam perebutan pengaruh dengan kaum uleebalang akibat adanya kekosongan kekuasaan setelah Jepang menyerah. Uleebalang ini adalah suatu kelompok elite tradisional yang diberi hak untuk memerintah wilayah tertentu di Aceh oleh pemerintah kolonial Belanda. Untuk uraian lebih lengkap lihat Reid, 2005: 275.



masikan Soekarno (Ruslan, 2008: 85). Dalam perspektif politik, kesediaan untuk mendukung kemerdekaan dan ajakan untuk mempertahankan kemerdekaan Indonesia ini menjadi penting karena hal itu merupakan pernyataan diri bersedia menjadikan wilayahnya sebagai bagian dari wilayah Indonesia.

Komitmen rakyat Aceh terhadap tegaknya Republik Indonesia dan kesediaan untuk menjadi bagian dari Indonesia diwujudkan dalam bentuk dukungan konkret, antara lain pembelian obligasi yang diterbitkan Pemerintah Sementara Indonesia di Sumatra dan sumbangan uang tunai untuk membantu pembiayaan pemerintahan Indonesia di Yogyakarta dan membiayai diplomasi di tataran internasional (Kawilarang, 2008: 151 dan Ibrahimy, 2001: 46). Dukungan Aceh terhadap Republik tidak semata terbatas pada sumbangan finansial, tetapi juga dalam komunikasi dan propaganda politik untuk menyuarakan suara Republik melalui pemancar radio ke dunia internasional.

Ketika pemimpin Republik, Soekarno dan Hatta, ditawan Belanda pada Desember 1948 dan RRI Yogyakarta dibungkam, rakyat Aceh membangun pemancar radio perjuangan, disebut dengan Radio Rimba Raya. Dengan radio inilah Pemerintahan Darurat RI menangkis propaganda Belanda mengenai berakhirnya eksistensi Republik Indonesia, mengumandangkan gelora perjuangan rakyat Indonesia, menyampaikan berita dan instruksi kepada badan-badan perjuangan dan instansi-instansi pemerintah, terutama yang berada di luar negeri yang sedang menjalankan perjuangan diplomasi internasional (Ibrahimy, 2001: 45).

Selain itu, dukungan Aceh terhadap Republik yang masih muda, Indonesia, dimanifestasikan pula dalam bentuk penyediaan logistik bagi perjuangan. Ketika Soekarno berkunjung untuk pertama kali ke Aceh, Juni 1948, presiden pertama tersebut menyampaikan perlunya bagi Republik untuk memiliki pesawat terbang untuk memperkuat pertahanan negara dan mempererat hubungan antarpulau. Me-

nanggapi ide Presiden ini, pengusaha Aceh yang tergabung dalam GASIDA (Gabungan Saudagar Indonesia Daerah Aceh) mengorganisasikan pengumpulan dana sehingga terkumpul uang yang mampu untuk membeli 2 (dua) pesawat udara jenis Dakota.

Dengan pesawat inilah Wakil Presiden Mohammad Hatta mengadakan perjalanan keliling Jawa – Sumatra untuk mengonsolidasikan perjuangan mempertahankan kemerdekaan (Kawilarang, 2008: 151 dan Ibrahimy, 2001: 47-48). Rakyat Aceh juga mendukung perjuangan Republik melalui penyediaan logistik di bidang kesehatan, seperti obat-obatan khusus untuk Panglima Besar Jenderal Sudirman, yang saat itu sedang memimpin perang gerilya dan menderita sakit paru-paru (Ali, 2008: 8 dan Ibrahimy, 2001: 49).

Sumbangan yang sangat berarti dalam bidang politik yang diberikan Aceh kepada Republik Indonesia yang baru berdiri adalah dijadikannya Aceh sebagai "ibu kota" negara Indonesia pada 1949. Sebelum ditawan oleh Belanda pada 19 Desember 1948, Soekarno dan Hatta menginstruksikan Syafruddin Prawiranegara untuk membentuk pemerintahan darurat. Sesuai dengan permintaan Soekarno dan Hatta tersebut, Syafruddin Prawiranegara membentuk Pemerintahan Darurat Republik Indonesia/PDRI di Bukit Tinggi sebagai penyelenggara pemerintahan sementara. Namun, karena alasan keamanan, ibukota PDRI dipindahkan ke Kutaraja (sekarang Banda Aceh) karena Aceh adalah daerah yang tetap "merdeka" dari kekuasaan Belanda, karena Belanda tidak berhasil menduduki Aceh (Ali, 2008: 6 dan Ibrahimy, 2001: 46).

Dengan melihat fakta sejarah di atas, dapat dikatakan bahwa dalam masa perjuangan mempertahankan kemerdekaan, Aceh telah menjadi "benteng terakhir" Republik untuk menunjukkan pada dunia bahwa Republik Indonesia yang diproklamasikan pada 17 Agustus 1945 masih eksis, sehingga kuat untuk dijadikan "*leverage*" untuk menekan Belanda dalam pembahasan pertikaian Indonesia – Belanda di tataran internasional. Dalam kaitan inilah terasa wajar

jika Presiden Soekarno pernah menyebut Aceh sebagai "daerah modal" bagi perjuangan mempertahankan keberadaan Republik Indonesia.

Sumbangsih politik lain yang diberikan Aceh kepada Republik adalah dukungan pemimpin Aceh, Daud Beureueh, terhadap pembentukan Tentara Nasional Indonesia/TNI. Pada masa-masa awal berdirinya negara Indonesia, di berbagai daerah, termasuk Aceh, terdapat banyak laskar-laskar rakyat dan barisan-barisan bersenjata yang ikut mempertahankan kemerdekaan tanpa adanya satu garis komando dan koordinasi yang terpusat dari Pemerintah Pusat. Dalam kaitan inilah, Presiden Soekarno pada 5 Mei 1947 mengeluarkan keputusan untuk mempersatukan Tentara Republik Indonesia/TRI dengan laskar-laskar rakyat dan barisan-barisan bersenjata menjadi Tentara Nasional Indonesia/TNI.

Di tengah situasi politik dan keamanan yang masih labil akibat agresi Belanda, Aceh tetap bertahan dari pendudukan Belanda, sementara daerah-daerah lain telah diduduki Belanda. Dalam situasi politik yang belum stabil dan persatuan nasional yang masih rapuh karena tersebarinya simpul-simpul kekuatan militer pada berbagai kelompok di daerah-daerah, Daud Beureueh sekali lagi menunjukkan komitmennya terhadap keberadaan Republik dengan mendeklarasikan terbentuknya TNI di wilayah Aceh pada 1 Juni 1948 (Ruslan, 2008: 86).

Pada 1949, Daud Beureueh bersama tokoh ulama Aceh lainnya menandatangani pernyataan politik "Makloemat Oelama Seloe-roeh Aceh" yang isinya mengajak seluruh rakyat Aceh untuk berdiri di belakang "maha pemimpin Soekarno, untuk menunggu perintah dan kewajiban yang akan dijalankan" (Santosa, 2006: 146). Dukungan Daud Beureueh terhadap keberadaan Republik, kesediaannya berdiri di belakang kepemimpinan Soekarno sebagai Presiden RI dan inisiatif meleburkan laskar rakyat Aceh ke dalam TNI memberikan pertanda politik bahwa Aceh mengakui eksistensi dan

legitimasi Republik Indonesia sebagai otoritas yang lebih tinggi dan Aceh adalah bagian dari Indonesia.

### ***2.2.2. Konflik Aceh: Perdebatan Dasar Negara***

Dari peran sejarah yang digelar oleh Daud Beureueh, terutama sepanjang revolusi fisik mempertahankan kemerdekaan, terlihat jelas bahwa beliau mendukung kemerdekaan RI dan mengakui kepemimpinan Soekarno sebagai Presiden. Menjadi pertanyaan, mengapa seorang pejuang kemerdekaan pada akhirnya memberontak terhadap negara yang justru ia ikut perjuangkan? Setidaknya ada 3 (tiga) alasan utama mengapa Daud Beureueh memberontak terhadap RI.

Pertama, terkait dengan konsep kenegaraan, terutama yang berhubungan dengan dasar dan bentuk negara. Sebelum kemerdekaan 17 Agustus 1945, wacana politik yang berkembang di kalangan para tokoh pejuang kemerdekaan saat itu adalah mengenai dasar negara yang akan didirikan. Pidato Soekarno dalam sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia/BPUPKI pada 1 Juni 1945, yang menawarkan Pancasila sebagai dasar negara, tidak mendapat respons positif dari kalangan tokoh-tokoh Islam. Hal ini mencerminkan adanya 2 (dua) kutub pandangan mengenai dasar negara, yaitu antara kelompok yang mendukung Pancasila (dirujuk sebagai "golongan kebangsaan") dan yang mengusung Islam (disebut sebagai "golongan Islam").<sup>11</sup> Para tokoh yang tergabung dalam BPUPKI, yang juga diwakili oleh kelompok Islam, pada 18 Agustus 1945 akhirnya menyetujui Pancasila sebagai dasar negara (Latif, 2011: 67-95).

---

<sup>11</sup>Perdebatan di BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia) mengenai dasar negara, apakah berasas Pancasila atau Islam, diuraikan panjang lebar oleh Yudi Latif dalam bukunya "Negara Pripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila", Bab 2 (2011).

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam Mukadimahnya tidak memuat tujuh kata dalam sila pertama seperti termaktub dalam Piagam Jakarta, yaitu "dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluknya" pada 18 Agustus 1945, kelompok Islam merasa aspirasi mereka tidak terakomodasi dengan baik dalam hal yang sangat prinsipil, yaitu dasar negara. Hal inilah yang menjadi embrio kekecewaan tokoh-tokoh pejuang kemerdekaan dari kelompok Islam.

Daud Beureueh sendiri pada mulanya dapat menerima realitas politik bahwa negara Indonesia yang baru didirikan berdasarkan Pancasila. Sekalipun rakyat Aceh menginginkan negara yang berdasarkan Islam, para pemimpin Aceh mampu meyakinkan rakyatnya bahwa untuk saat itu, ketika Indonesia yang baru lahir masih menghadapi perjuangan fisik melawan Belanda, sebaiknya untuk sementara menerima dulu dan mendukung negara Indonesia yang berdasarkan Pancasila sampai nanti diadakan pemilihan umum (Ibrahimy, 2001: 43-44).

Selain itu, kesediaan Daud Beureueh menerima konsep negara nasional yang berasas Pancasila lebih disebabkan oleh janji Soekarno yang diucapkan pada saat kunjungannya pertama kali ke Aceh pada 15 Juni 1948. Dalam pertemuannya dengan Soekarno, Daud Beureueh meminta agar kelak Aceh diberi kebebasan untuk menjalankan syariat Islam. Atas permintaan tersebut, Soekarno berjanji bahwa "kepada daerah Aceh nanti akan diberikan hak menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan syariat Islam" (Santosa, 2006: 142-144).

Untuk menindaklanjuti janji Soekarno, pada 1949 beberapa tokoh Aceh menghadap Wakil Perdana Menteri Syafruddin Prawiranegara, yang saat itu juga menjadi Kepala Pemerintahan Darurat Republik Indonesia/PDRI dan sedang mengungsi ke Aceh dari Bukit Tinggi, untuk mendesak Pemerintah Pusat membentuk Provinsi Aceh yang otonom dalam mengurus rumah tangganya sendiri. Per-

mintaan tersebut dimaksudkan agar memberikan stimulus kepada rakyat Aceh agar tetap mempertahankan wilayah Aceh sebagai "daerah modal" dalam mempertahankan kemerdekaan. Permintaan ini dikabulkan oleh Syafruddin Prawiranegara dengan mengeluarkan Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 8/Des/WKPM tahun 1949.

Namun, alih-alih mendapatkan otonomi dalam penerapan syariat Islam, Pusat yang diwakili oleh Perdana Menteri Mohammad Natsir pada 23 Januari 1951 justru menggabungkan Aceh ke dalam Provinsi Sumatra Utara dengan ibukota Medan. Penggabungan Aceh ke dalam Provinsi Sumatra Utara inilah yang mengecewakan rakyat Aceh, sehingga menjadi salah satu penyebab utama pemberontakan Daud Beureueh terhadap Pusat.

Dengan penggabungan tersebut, bukan pusat pemerintahan daerah Aceh saja yang berubah, tapi yang lebih mengecewakan rakyat Aceh adalah peralatan kantor dan mobil-mobil Pemerintah Daerah Aceh yang ada di Banda Aceh pun dibawa ke Medan. Padahal, semua itu dibeli secara swadaya oleh masyarakat Aceh. Peleburan Provinsi Aceh ke dalam Provinsi Sumatra Utara sangat mengecewakan Daud Beureueh, yang saat itu menjabat Gubernur Aceh. Daud Beureueh merasa tidak dihormati oleh Pusat, terutama atas jasanya mempertahankan Aceh dari pendudukan kembali oleh Belanda selama revolusi fisik.

Kekecewaan Daud Beureueh terhadap Pusat mencapai puncaknya ketika Presiden Soekarno pada 27 Januari 1953 berpidato di Amuntai, Kalimantan Selatan, yang menegaskan bahwa Indonesia tidak mungkin menggunakan Islam sebagai dasar negara. Melalui *statement* ini, Soekarno sekali lagi menegaskan bahwa negara Indonesia berdasar pada Pancasila, bukan Islam. Dengan pidato Soekarno ini semakin jelas bagi para tokoh Aceh bahwa Indonesia tidak memberi peluang bagi negara untuk menggunakan Islam sebagai dasar negara dan pupus juga harapan rakyat Aceh untuk

menerapkan syariat Islam di Aceh. Hal ini telah membuat Daud Beureueh kecewa, sehingga pada 21 September 1953 menyatakan bergabung dengan dan menjadi bagian dari Negara Islam Indonesia/NII yang sebelumnya telah diproklamasikan oleh Kartosuwirjo pada 7 Agustus 1949.

### ***2.2.3. Politik Sentralisasi dan Syariat Islam***

Alasan kedua pemberontakan Daud Beureueh terkait dengan politik sentralisasi yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat pada masa-masa awal Republik berdiri, terutama pada 1950 ketika Indonesia yang masih muda kembali menjadi negara kesatuan dari sebuah negara federal yang bernama Republik Indonesia Serikat (RIS), yang dibentuk sebagai hasil dari Konferensi Meja Bundar (KMB) antara Indonesia dan Belanda.<sup>12</sup> Pada masa Indonesia berbentuk negara federasi tersebut, Aceh memilih berada dalam naungan Republik Indonesia, sebagai salah satu provinsi, yaitu Provinsi Aceh. Namun, RIS yang berbentuk negara federasi tersebut tidak berumur panjang karena pada 17 Agustus 1950 RIS dibubarkan. Pembubaran RIS didorong oleh keinginan yang kuat dari para tokoh pejuang kemerdekaan saat itu untuk menetapkan Indonesia kembali sebagai negara kesatuan.

Sebelum pembubaran RIS, pada 19 Mei 1950, telah dicapai kesepakatan antara RI dan RIS untuk membentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) yang akan terdiri dari 10 provinsi, sehingga dengan demikian mengubah bentuk negara Indonesia dari federasi menjadi negara kesatuan. Pembentukan 10 provinsi ini kemudian ditetapkan pada 14 Agustus 1950 melalui Peraturan Peme-

---

<sup>12</sup>Pada 27 Desember 1949, sebagai hasil Konferensi Meja Bundar/KMB antara Indonesia dan Belanda, terbentuklah Republik Indonesia Serikat/RIS, sebuah negara federal yang terdiri dari 7 negara bagian, yaitu Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur, Negara Pasundan, Negara Jawa Timur, Negara Madura, Negara Sumatra Timur dan Negara Sumatra Selatan.

rintah No. 21 Tahun 1950 yang membagi NKRI menjadi 10 provinsi, yaitu Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatra Utara, Sumatra Tengah, Sumatra Selatan, Kalimantan, Sulawesi, Maluku dan Sunda Kecil. Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 21 Tahun 1950 inilah kemudian Pusat, yang diwakili oleh Perdana Menteri Mohammad Natsir, pada 23 Januari 1951 membubarkan Provinsi Aceh dan menggabungkannya dengan Provinsi Sumatra Utara. Seperti disebutkan di atas, penggabungan Aceh ke dalam Provinsi Sumatra inilah yang mengecewakan rakyat Aceh dan mendorong Daud Beureueh memimpin pemberontakan terhadap Pusat.

Pemberontakan Daud Beureueh ini adalah reaksi rakyat Aceh terhadap politik sentralisasi Pemerintah Pusat di masa awal Republik berdiri. Kebijakan sentralisasi yang membawa kembali Indonesia menjadi negara kesatuan ini dapat dipahami dalam konteks situasi politik nasional saat itu, yaitu selama periode 1949 sampai 1950. Seperti telah disinggung di muka, pernah pada satu masa, meski hanya singkat yaitu dari 27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950, Indonesia berbentuk negara serikat, RIS. Pada masa itu Indonesia sedang menghadapi masa perjuangan fisik dalam mempertahankan kemerdekaan. Dalam upaya mempertahankan kekuasaannya di Indonesia, Belanda menjalankan politik pecah belah dengan membentuk negara-negara bagian sebagai bagian dari RIS. Di samping itu juga dibentuk negara-negara yang berdiri sendiri dan tidak tergabung dalam federasi; yaitu Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Dayak Besar, Daerah Banjar, Federasi Kalimantan Tenggara, Negara Kalimantan Timur, Bangka, Belitung, dan Riau.

Di tengah situasi politik yang masih labil dan eksistensi Republik Indonesia yang sangat rapuh itu dapat dimengerti jika para pemimpin Republik lebih mengedepankan upaya konsolidasi nasional dan memperkuat kesatuan wilayah Indonesia ke dalam suatu sistem kenegaraan yang solid. Di tengah suasana yang penuh dengan semangat perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan ditambah



dengan dominasi kaum nasionalis dalam percaturan politik saat itu, tidak sulit untuk memahami jika muncul desakan untuk membubarkan negara federasi (yang dinilai sebagai upaya Belanda untuk membuyarkan persatuan Indonesia) dan menggantikannya dengan bentuk negara kesatuan. Namun, dalam perspektif rakyat Aceh, justru semangat kesatuan dan persatuan saat itu harus dibayar mahal dengan hilangnya Provinsi Aceh yang dinilai sebagai representasi identitas keislaman mereka. Dalam konteks semangat persatuan nasional dan konsolidasi wilayah Indonesia dalam suatu kontrol pemerintahan Pusat yang solid inilah kiranya penyatuan Aceh ke dalam Provinsi Sumatra Utara dapat dipahami.

Alasan ketiga yang mendorong pemberontakan Daud Beureueh adalah tidak terakomodasinya nilai Islam dalam pemerintahan di Aceh. Nilai-nilai Islam memang telah lama berakar dalam kehidupan rakyat Aceh dan mereka tetap mengharapkan bahwa suatu saat Islam dapat kembali menjadi dasar dalam hidup berpemerintahan di Aceh.

Aspirasi dan identitas Islam yang begitu mengakar di kalangan rakyat sejak ratusan tahun, dan mencapai masa kejayaannya pada pemerintahan Sultan Iskandar Muda, 1607–1636, menemukan momentum baru untuk dimanifestasikan kembali dalam tatanan kehidupan masyarakat Aceh ketika Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada 17 Agustus 1945 (Ibrahimy, 2001: 43). Namun ketika Soekarno menegaskan bahwa Indonesia adalah negara nasional yang berlandaskan Pancasila, bukan agama, Daud Beureueh semakin yakin bahwa "pemimpin-pemimpin Republik di Jakarta telah menyimpang dari jalan yang benar. Republik Indonesia tidak berkembang menjadi negara yang berdasarkan Islam, satu-satunya kemungkinan yang terkandung dalam prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa, sila pertama Pancasila" (Santosa, 2006: 152).

Pandangan seperti ini menunjukkan bahwa ide Islam yang diyakini oleh Daud Beureueh tidak hanya pas dalam lingkup Aceh,

dalam arti syariat Islam hanya diterapkan di Aceh, namun lebih jauh dari itu, Daud Beureueh menilai bahwa Indonesia pun secara keseluruhan mestinya berdasarkan Islam. Pada titik inilah Daud Beureueh membentur kenyataan politik bahwa aspirasi negara nasional lebih dominan saat itu, sehingga menyadarkan dirinya bahwa Indonesia tidak mungkin akan mengakomodasi aspirasi Islam yang selama ini menjadi identitas Aceh.

Dengan adanya kepastian bahwa Indonesia tidak akan menolerir bentuk pemerintahan daerah yang berlandaskan Islam, pemimpin Aceh sudah dapat memperkirakan bahwa Pusat akan menekan Aceh, baik dalam urusan syariat Islam maupun dalam hal pemerintahan. Kekhawatiran itulah yang akhirnya memaksa banyak tokoh Islam di Aceh ikut mendukung pemberontakan Daud Beureueh (Aguswandi & Large, 2008: 8).

Pemberontakan Daud Beureueh tidak berhenti meski Pusat akhirnya mengembalikan Aceh sebagai provinsi tersendiri yang terpisah dari Provinsi Sumatra Utara dengan Undang-Undang No. 24/1956. Undang-undang tersebut sama sekali tidak menyebut pemberian otonomi untuk Aceh dalam pemberlakuan syariat Islam (Syukriy, 2009: 3).

Status "Daerah Istimewa" baru diberikan untuk Aceh pada 26 Mei 1959 melalui Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/Missi/1959, yang isinya antara lain Daerah Istimewa Aceh dapat melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya terutama dalam bidang agama, pendidikan, dan peribadatan (Nurrohman, 2006: 4). Pemberontakan Daud Beureueh baru berakhir pada 9 Mei 1962, ketika Kolonel M. Jasin, Panglima Kodam Iskandar Muda berhasil membujuk Daud Beureueh untuk turun gunung.

### **2.3. Konflik Aceh di Era Soeharto**

Konflik Aceh kembali memuncak setelah Hasan Tiro memproklamasikan Gerakan Aceh Merdeka/GAM pada 4 Desember 1976 yang

bertujuan untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia. Ada perbedaan yang prinsipil antara pemberontakan Daud Beureueh dan Hasan Tiro. Pertama, terkait dengan latar belakang pemberontakan, dan kedua, terkait dengan tujuan pemberontakan.

Pertama, terkait dengan latar belakang, pemberontakan Daud Beureueh lebih banyak didorong oleh keinginannya untuk memantapkan nilai-nilai Islam dalam sistem pemerintahan Aceh (McGibbon, 2004: 6). Berbeda dengan latar belakang pemberontakan Daud Beureueh, pemberontakan Hasan Tiro lebih dimotivasi oleh nasionalisme Aceh yang tumbuh sejak era kesultanan Aceh melawan penjajahan Belanda dan oleh ketidakadilan yang dirasakan oleh rakyat Aceh, terutama dalam hal pengelolaan sumber daya alam (Aspinal dan Crouch, 2003: 5).

### ***2.3.1. Dari Negara Islam ke Nasionalisme Aceh***

Perbedaan kedua terkait dengan tujuan pemberontakan. Berbeda dengan pemberontakan Daud Beureueh yang mulanya hanya menginginkan otonomi di bidang pendidikan dan penerapan syariat Islam tetapi masih dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI, pemberontakan Hasan Tiro sejak awal memang bertujuan membentuk negara Aceh yang merdeka dan terpisah dari Republik Indonesia (Schulze, 2004: 1-2).

Dalam ungkapan Sukma, tujuan pemberontakan Daud Beureueh sama dengan pemberontakan Darul Islam Aceh yang menginginkan Indonesia menjadi negara Islam dan Aceh menjadi bagian dari negara Islam dimaksud. Sedangkan pemberontakan Hasan Tiro bertujuan untuk memisahkan diri secara utuh dari Indonesia (Sukma dalam Kingsbury & Aveling, 2003: 149). Aspirasi untuk merdeka yang memotivasi pemberontakan Hasan Tiro ini diperkuat juga oleh adanya sentimen nasionalisme Aceh, terkait dengan konstruksi identitas Aceh yang berdasar pada etnik, bahasa, kultur, sejarah, dan geografi (Miller dalam Aguswandi & Large, 2008: 12).

Dari uraian di atas dapat diurai benang merah perbedaan antara pemberontakan Daud Beureueh dan Hasan Tiro. Perbedaan itu terletak pada latar belakang dan tujuannya. Namun, dengan segala perbedaan tersebut, kedua pemberontakan ini menunjukkan adanya ketidakpuasan dalam hubungan Pusat-Daerah. Ketika Pusat gagal mengakomodasi nilai-nilai yang menjadi kepentingan Daerah, pemberontakan bukannya mereda, malah berkembang menjadi perlawanan yang laten.

Dari kedua pemberontakan di Aceh tersebut terlihat dengan jelas bagaimana suatu embrio pemberontakan, yang mulanya hanya menuntut akomodasi Pusat terhadap nilai-nilai Islam di Aceh, berkembang menjadi perlawanan Daerah yang menuntut pemisahan diri dan mendirikan negara merdeka yang terpisah dari Pusat. Pergolakan di Aceh selama kurun 1950-an dan 1970-an telah memaparkan lanskap politik hubungan Aceh dengan Pusat yang sangat jelas, yaitu bertambah seriusnya *magnitude* permasalahan Aceh: dari yang semula hanya menuntut otonomi penerapan syariat Islam di Provinsi Aceh menjadi pemisahan diri sebagai negara merdeka.

Seperti telah diuraikan di atas, pemberontakan Hasan Tiro ini dipicu oleh ketidakadilan yang dirasakan oleh rakyat Aceh dalam hal pengelolaan sumber alam Aceh oleh Pusat, di samping didorong pula oleh sentimen nasionalisme etnik (*ethno nationalism*) yang bertumpu pada kekhasan Aceh dalam hal sejarah, etnisitas, kultur, dan geografi. Sentimen nasionalisme etnik ini tercermin dari bagaimana Hasan Tiro menarik garis perbedaan tegas antara Indonesia dan Aceh dengan cara menyebut rakyat Aceh sebagai "bangsa Aceh". Dengan frasa "bangsa Aceh" ini Hasan Tiro bermaksud memperkenalkan konsep bangsa Aceh sebagai lawan dari bangsa Indonesia (Kawilarang, 2008: 157).

### 2.3.2. *Fase-Fase Perjuangan GAM*

Pemberontakan Hasan Tiro ini terjadi pada saat Pemerintahan Soeharto/Orde Baru sedang fokus dalam pembangunan ekonomi yang membutuhkan stabilitas politik, sehingga Pusat tidak pernah menoleransi adanya aspirasi daerah yang menuntut otonomi, apalagi memisahkan diri. Oleh karena itu, tidak lama setelah Hasan Tiro memproklamasikan GAM, Pusat mengambil langkah tegas, yaitu dengan melancarkan tindakan militer atau *hard power*. Sejak Hasan Tiro melancarkan pemberontakan terhadap Pusat dengan mendeklarasikan GAM dan sebelum tercapai perdamaian pada 2005, konflik Aceh mengalami 3 (tiga) fase yang penting (Schulze, 2004: 4).

Pertama, periode 1976–1979, ketika GAM masih merupakan sebuah kelompok kecil yang beranggotakan kira-kira 70 orang tetapi memiliki ikatan ideologi yang kuat. Anggota GAM saat itu terdiri dari orang-orang terdidik, seperti dokter, insinyur, akademisi, dan pengusaha. Untuk mematahkan pemberontakan ini, Soeharto melancarkan operasi militer, sehingga banyak anggota organisasi ini yang tewas dan pemimpinnya banyak yang dipenjara atau melarikan diri. Pada periode ini, akibat operasi militer yang keras dari Pusat, pengikut GAM tercerai-berai ke berbagai tempat dan mulai melakukan gerakan bawah tanah.

Kedua, konflik yang ditandai dengan kebangkitan kembali GAM pada 1989. Pada tahun ini banyak pemuda Aceh yang telah mengikuti pelatihan militer di Libya kembali ke Aceh dan bergabung dengan GAM. Dengan kembalinya pejuang-pejuang yang terampil secara militer ini GAM mulai mengonsolidasikan organisasinya, terutama penentuan struktur dan garis komando organisasi di Aceh Besar, Pidie, Aceh Utara, dan Aceh Timur. Para alumni Libya ini juga merekrut dan melatih ratusan anggota baru mengenai kemiliteran, sehingga jumlah pengikut GAM bertambah banyak. Pada tahun

inilah perlawanan GAM secara militer menunjukkan peningkatan, sehingga Pemerintah Pusat meluncurkan operasi militer yang lebih keras dan ofensif, yang dikenal sebagai Operasi Jaring Merah, dan menjadikan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer/DOM. Selama DOM ini militer Indonesia menjalankan operasi pembersihan terhadap penduduk atau desa yang dicurigai memberi bantuan logistik dan tempat perlindungan bagi para gerilyawan GAM. Operasi seperti ini dimaksudkan untuk memberikan efek jera bagi penduduk desa, agar tidak memberikan dukungan kepada GAM (Kell, 1995, dalam Schulze, 2004: 4).

Ketiga, fase ketika perlawanan GAM berkurang secara signifikan pada 1991. Pada tahun ini, akibat operasi militer Pemerintah Pusat yang keras, dapat dikatakan GAM sebenarnya sudah habis. Namun demikian, GAM masih bisa eksis karena GAM masih memiliki pemimpin-pemimpin mereka di pengasingan yang terus memperjuangkan kemerdekaan Aceh. Di samping itu, GAM masih bisa menyuarakan kemerdekaan Aceh karena beberapa pemimpin mereka meluncurkan perjuangan dari negara tetangga, Malaysia, dengan dukungan orang Aceh yang tersebar di berbagai tempat di luar negeri. Sekalipun secara fisik keberadaan GAM di Aceh jauh berkurang, tindak kekerasan yang dilakukan tentara justru melahirkan generasi baru di Aceh yang bersimpati terhadap GAM. Generasi baru inilah yang kelak, ketika Soeharto jatuh pada 1998, menjadi motor penggerak bagi gerakan massa yang mendesak Pusat untuk menyelesaikan konflik Aceh.

Tindak kekerasan atau *hard power* yang dilakukan oleh TNI sering ditunjuk banyak pihak sebagai penyebab berlarutnya konflik Aceh. Namun, selain tindak kekerasan itu sendiri, ada juga pandangan negatif terhadap TNI, yaitu bahwa berlarutnya konflik Aceh lebih disebabkan oleh adanya *grand design* dari TNI untuk melanggengkan kekuasaannya di Indonesia (Tippe, 2001: 5). Sikap skeptis yang dilukiskan oleh Tippe tersebut sejajar dengan pandangan ICG (Inter-

national Crisis Group) yang menilai bahwa berlarut-larutnya konflik Aceh adalah akibat dari ketidakrelaan TNI untuk keluar dari Aceh, karena akan mengurangi sumber-sumber pendapatan ekstra bagi mereka. Dikemukakan oleh ICG dalam salah satu studinya bahwa TNI memiliki kepentingan ekonomi di Aceh yang dirundung konflik, karena dengan konflik itu TNI bisa menjadi pelindung bagi pengusaha-pengusaha kayu yang ada di Aceh (ICG Report 2001: 12). Kepentingan inilah yang sedikit banyak telah mengakibatkan TNI setengah hati untuk menyelesaikan konflik di Aceh.

### ***2.3.3. Hard Power: Ideologi Negara dan Disintegrasi Bangsa***

Pada era Soeharto tindakan militer yang represif pada akhirnya bukan saja tidak menyelesaikan masalah Aceh, malah memunculkan benih-benih perlawanan baru dari rakyat Aceh. Kebijakan *hard power* atau tindakan militer yang keras yang dilakukan oleh Pemerintahan Soeharto terhadap setiap aspirasi daerah yang menuntut otonomi atau memisahkan diri setidaknya didorong oleh 2 (dua) faktor, yaitu internal dan eksternal. Faktor internal dalam hal ini terkait dengan ideologi negara. Orde Baru adalah suatu rezim yang didukung oleh tentara/TNI. Seperti dipahami bersama, TNI adalah suatu entitas politik di Indonesia yang berideologi nasionalis, dalam pengertian lebih mengedepankan kesatuan dan persatuan bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI. Sikap politik TNI ini termanifestasikan juga dalam preferensi TNI terhadap bentuk dan dasar negara Republik Indonesia. Seperti dikatakan oleh Jenkins, sikap Soeharto, yang notabene adalah juga seorang TNI, sangat mewarnai ideologi TNI yang selalu mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara dan menolak negara Islam. Islam adalah ancaman dan ABRI merupakan kekuatan yang dapat menjaga Pancasila (Jenkins, 2010: 11 dan 214).

Konsekuensi politik dari ideologi seperti ini adalah tidak menoleransi adanya ideologi alternatif selain Pancasila. Dalam konteks

inilah, penolakan Soeharto dan TNI terhadap ideologi alternatif, termasuk aspirasi negara Islam, dapat dimengerti. Mengingat Aceh dikenal sebagai daerah yang memiliki sejarah yang memperjuangkan negara Islam, Soeharto bertindak keras terhadap pemberontakan Aceh.

Hal lain yang juga terkait dengan faktor internal adalah komitmen pemerintah terhadap karakter sosial budaya masyarakat Indonesia yang multikultural dan multietnis. Pemerintahan Soeharto sangat sensitif terhadap setiap upaya kelompok yang mengusik keberagaman Indonesia dengan menonjolkan keunikan atau perbedaan suatu kelompok, apalagi jika keunikan itu dijadikan justifikasi untuk membentuk negara sendiri, seperti Aceh, sehingga mengancam keutuhan NKRI (Aspinal & Crouch, 2003: 2).

Pemikiran di atas terasosiasi dengan faktor eksternal dari kebijakan Soeharto yang keras terhadap Aceh. Seperti telah diuraikan di muka, Soeharto menerapkan operasi militer yang lebih keras pada 1989 daripada tahun-tahun sebelumnya. Kebijakan keras ini adalah buah dari penilaian pemerintah terhadap situasi dunia internasional saat itu. Akhir dekade 1980-an dan awal 1990-an dunia menyaksikan berakhirnya Perang Dingin. Runtuhnya blok sosialis-komunis mendorong negara-negara yang sebelumnya di bawah pengaruh ideologi sosialis-komunis, terutama di kawasan Balkan dan Eropa Timur, melancarkan perubahan fundamental dalam sistem politik. Perubahan dari sistem politik yang sosialis-komunis menjadi demokratis di negara-negara itu ternyata tidak saja mengubah sistem pemerintahan negara-negara tersebut tetapi, dan ini yang memprihatinkan, juga menghancurkan keutuhan wilayah negara itu menjadi beberapa negara dan mengakibatkan disintegrasi bangsa. Tercerai-berainya sebuah negara menjadi beberapa negara yang lebih kecil menurut garis etnik dan agama akibat perubahan sistem politik itulah yang melahirkan momok bagi Pemerintahan Soeharto pada awal 1990-an.



Dari perspektif ini jugalah kiranya dapat dimaklumi mengapa Soeharto tidak pernah dapat menoleransi aspirasi pemisahan suatu daerah dari NKRI dan selalu mengambil tindakan keras terhadapnya, tidak terkecuali terhadap Aceh. Pemisahan daerah menjadi negara merdeka hanya akan menciptakan preseden bagi daerah lain untuk melakukan hal yang sama, sehingga menimbulkan disintegrasi bangsa.

Konflik Aceh pada era Soeharto lebih banyak ditangani dengan pendekatan keamanan (*security approach*) atau *hard power* daripada *soft power*. Pada era Soeharto tidak pernah ada keinginan untuk menyelesaikan konflik Aceh melalui cara-cara negosiasi atau *soft power*. Pusat juga berusaha untuk mencoba mencari simpati rakyat (*winning hearts and minds*). Program simpatik yang ditujukan untuk merangkul rakyat Aceh itu dapat dikategorikan sebagai salah satu bentuk kebijakan *soft power*. Namun demikian, kebijakan simpatik seperti ini dilakukan hanya dalam konteks untuk mencegah agar rakyat Aceh tidak ikut bergabung dengan GAM. Aspinal dan Crouch mengungkapkan bahwa hanya sebagian kecil dari elite TNI yang benar-benar memahami konsep "memenangkan hati rakyat" itu. Bagi sebagian besar elite TNI, pemberian konsesi kepada rakyat Aceh yang menginginkan merdeka hanya akan memicu perlawanan lebih kuat (Aspinal dan Crouch, 2003: 3).

Sikap politik Soeharto dan TNI yang disimpulkan dalam semboyan "NKRI harga mati", tidak ada ideologi alternatif selain Pancasila sebagai dasar negara, dan politik sosial kebudayaan yang menjunjung tinggi keberagaman (Bhinneka Tunggal Ika), telah menutup pintu perundingan dengan GAM sehingga konflik Aceh berlarut-larut, sampai rezim itu berakhir pada Mei 1998 yang digantikan oleh pemerintahan berikutnya yang mulai membuka pintu negosiasi dengan pendekatan *soft power*.

## **2.4. Konflik Aceh di Era Pasca-Soeharto**

Setelah Soeharto jatuh pada 1998, gelombang reformasi melanda Indonesia dan mengubah lanskap politik domestik, dari yang selama ini lebih monolitik menjadi lebih terbuka dan demokratis. Perubahan sistem politik yang lebih demokratis, yang disertai juga dengan tuntutan untuk penegakan hukum, telah mengubah cara pandang pemerintah yang baru di bawah Presiden Habibie dalam melihat permasalahan yang ditinggalkan oleh Pemerintahan Soeharto, termasuk dalam memandang konflik Aceh. Salah satu perubahan cara pandang adalah bahwa Aceh tidak lagi dianggap sebagai musuh bangsa Indonesia, melainkan saudara kandung bangsa Indonesia lainnya (Ali, 2008: 197).

### **2.4.1. Habibie: Paradigma Baru untuk Aceh**

Perubahan paradigma ini pada gilirannya mengubah secara drastis perilaku politik Pemerintahan Habibie, terutama TNI, terhadap Aceh sebagai respons Pusat terhadap aspirasi yang berkembang menyusul jatuhnya Soeharto. Setelah mundurnya Soeharto pada Mei 1998, muncul gerakan massa terbuka yang menyuarakan sikap anti-militer dan anti-Jakarta. Di tengah situasi politik yang tidak berpihak pada TNI dan di tengah derasnya tuntutan pengungkapan tindakan pelanggaran HAM yang dilakukan TNI di Aceh selama era Soeharto, Panglima ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia) Jenderal Wiranto berusaha untuk meraih kembali kepercayaan publik dengan mencabut status Daerah Operasi Militer/DOM di Aceh pada 7 Agustus 1998. Di samping pencabutan status DOM, Jenderal Wiranto juga meminta maaf atas perilaku individu TNI selama masa DOM. Tidak hanya Wiranto, Habibie pun ketika berkunjung ke Aceh pada Maret 1999 juga meminta maaf atas apa yang telah dilakukan oleh aparat keamanan (Aspinal & Crouch, 2003: 6).

Pernyataan maaf yang dilakukan oleh pemimpin tertinggi dan panglima tentara suatu negara secara nominal dapat dianggap sebagai ungkapan penyesalan terhadap perbuatan yang dilakukan sebelumnya. Namun, ketika penyesalan itu terkait dengan tindakan kekerasan yang telah dilakukan terhadap rakyat Aceh, hal itu dapat bermakna lain: sebagai pertanda bakal adanya perubahan dalam pendekatan untuk menyelesaikan konflik. Kemudian terbukti bahwa Habibie memang mengubah pendekatan Orde Baru yang lebih menekankan *security approach* menjadi *prosperity approach*.

Senapas dengan pendekatan kesejahteraan tersebut, Habibie memberikan amnesti kepada sejumlah tahanan politik yang terkait dengan GAM, menyalurkan bantuan dana untuk anak yatim dan janda korban konflik serta memberikan kesempatan kepada anak-anak mantan anggota GAM untuk menjadi pegawai negeri. Pada masa Pemerintahan Habibie ini disahkan Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Undang-undang tersebut memberikan otonomi dan kewenangan khusus kepada Aceh hanya di bidang pendidikan, agama, adat, dan peran ulama, tidak untuk keistimewaan pengelolaan ekonomi daerah.

Sikap politik Habibie yang mengoreksi kebijakan pemerintahan sebelumnya juga berimbas pada sikap politik para politisi di Dewan Perwakilan Rakyat, Republik Indonesia/DPR-RI. Pada 16 Desember 1999, Panitia Khusus (Pansus) tentang Permasalahan Aceh mengumumkan pernyataan politik terkait konflik Aceh, yang isinya antara lain "mendesak pemerintah segera mengintensifkan "dialog" dengan semua komponen masyarakat Aceh, termasuk lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif Daerah Istimewa Aceh untuk mencapai kesepakatan-kesepakatan tentang langkah-langkah penyelesaian permasalahan Aceh secara menyeluruh dan dilaksanakan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya" (Ali, 2008: 201).

Dibandingkan dengan tindakan militer/*hard power* selama era

Soeharto, sikap politik DPR-RI yang mendesak pemerintah untuk mengintensifkan "dialog" ini mengindikasikan mulai tumbuhnya kesadaran akan perlunya kebijakan *soft power* untuk menyelesaikan konflik Aceh di era pasca-Soeharto. Pada titik inilah kebijakan *soft power* dalam resolusi konflik Aceh mulai menunjukkan embrionya, yang kelak digunakan oleh pemerintahan-pemerintahan setelah Habibie. Namun demikian, Habibie sendiri tidak pernah sempat menindaklanjuti kebijakannya yang lebih menekankan pada kesejahteraan, karena masa kepresidenannya yang singkat.

#### **2.4.2. Gus Dur: Jeda Kemanusiaan, Embrio Soft Power**

Pada Oktober 1999, Habibie digantikan oleh Presiden Abdurrahman Wahid atau Gus Dur, yang dikenal sebagai orang yang memiliki komitmen kuat terhadap demokrasi dan pluralisme. Sikap politik Abdurrahman Wahid yang demokratis dan menghargai keberagaman itu terpancar dalam cara ia melihat konflik Aceh. Dalam pandangan Gus Dur, Aceh bisa saja diberi kesempatan untuk referendum, seperti yang diberikan kepada Timor Timur.

Namun, ketika pernyataan presiden ini menimbulkan kebingungan elite politik nasional, Gus Dur mengklarifikasi bahwa yang dimaksudkan dengan referendum adalah mencakup 3 (tiga) opsi, yaitu otonomi total (*total autonomy*), pembagian pendapatan 75% dan 25% antara Aceh dan Jakarta, dan status provinsi istimewa, bukan tuntutan untuk merdeka (Aspinal & Crouch, 2003: 9). Dalam suatu kesempatan wawancara dengan Barton, Gus Dur menjelaskan bahwa yang ia maksud dengan referendum sebenarnya adalah 3 (tiga) jenis pilihan otonomi itu, bukan referendum mengenai kemerdekaan, tetapi mengenai bentuk-bentuk otonomi. Pilihan itu ditawarkan untuk menarik simpati rakyat Aceh (Barton, 2002: 363).

Meskipun dikenal sebagai seorang demokrat dan pluralis, sikap

Gus Dur terhadap Aceh tidak begitu positif. Secara pribadi Gus Dur nampaknya tidak begitu percaya bahwa Aceh itu memang memiliki akar Islam yang dalam di dalam kehidupan rakyatnya, termasuk para ulama Aceh. Dalam pertemuan dengan beberapa tokoh Aceh, seperti ditulis oleh Nazaruddin Syamsuddin, Gus Dur diyakinkan oleh para tokoh Aceh tersebut bahwa Aceh tidak akan memisahkan diri. Jaminan yang disampaikan oleh tokoh Aceh tersebut berdasarkan pada fatwa yang pernah dikeluarkan oleh para wali yang ada di Aceh, bahwa Aceh merupakan bagian dari Indonesia jauh sebelum proklamasi kemerdekaan. Alih-alih menyambut baik jaminan itu, Gus Dur malah menunjukkan sikap skeptis terhadap keberadaan wali agama Islam di Aceh. Dalam pandangan Nazaruddin Syamsuddin, sikap Gus Dur ini sungguh mengecewakan para tokoh Aceh yang menemuinya saat itu (Syamsuddin, 2010: 48).

Meskipun memiliki pandangan yang skeptis terhadap Aceh, justru pada masa kepresidenannya itulah, untuk pertama kali sejak konflik Aceh pecah pada 1976, Indonesia bersedia mengadakan dialog dan perundingan dengan GAM. Dengan difasilitasi oleh Henry Dunant Center, sebuah lembaga swadaya masyarakat berkedudukan di Jenewa, Swiss, Pemerintah Indonesia dan GAM maju ke meja perundingan pada akhir 1999. Perundingan tersebut berakhir dengan ditandatanganinya dokumen *Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh* (dalam bahasa Indonesia disebut Jeda Kemanusiaan) pada 12 Mei 2000 yang berisi antara lain kesepakatan kedua pihak untuk menghentikan kekerasan di Aceh. Dengan kesepakatan yang diilhami oleh semangat kemanusiaan ini diharapkan Pemerintah dapat memberikan pelayanan, perlindungan, dan bantuan kepada korban konflik.

GAM maju ke meja perundingan dengan keyakinan bahwa mereka cukup kuat untuk menekan Indonesia, walaupun secara militer lebih lemah daripada Indonesia. Keyakinan ini terutama disebabkan

kan oleh adanya dukungan masyarakat lokal dan tumbuhnya sentimen anti-TNI di kalangan rakyat Aceh, terutama setelah TNI berada pada posisi politik yang kurang menguntungkan setelah Soeharto jatuh. Kegamangan TNI dalam mengkonsolidasikan dirinya akibat perubahan politik dimanfaatkan oleh GAM untuk mengembangkan kekuatannya.

Menurut Aspinal dan Crouch, pada pertengahan 1999 (beberapa bulan sebelum perundingan Jeda Kemanusiaan), GAM telah terorganisasi dengan lebih baik dan mengontrol sebagian besar orang Aceh yang tinggal di pedesaan. Pada periode ini juga GAM melakukan operasi sapu bersih terhadap orang-orang yang dicurigai sebagai "*cuak*" (mata-mata) yang bekerja sebagai informan bagi TNI. Dengan penguasaan medan yang lebih baik, GAM melakukan serangan-serangan sporadis ke pos-pos militer dan polisi, di samping melakukan serangkaian penculikan dan pembunuhan terhadap aparat dan pejabat pemerintah.

Terjadinya perundingan Jeda Kemanusiaan ini menghadirkan perkembangan penting dalam konflik Aceh, baik bagi Indonesia maupun GAM. Bagi Indonesia perundingan ini adalah yang pertama sejak 23 tahun terakhir. Pada era Soeharto sulit dibayangkan sebuah negara berdaulat, Indonesia, duduk satu meja dengan pemberontak, namun karena adanya perubahan paradigma dalam melihat konflik Aceh yang dimulai sejak era Habibie, Pemerintah Indonesia bersedia berunding dengan GAM. Bagi Indonesia sendiri, berunding dengan GAM saat itu adalah pilihan politik terbaik.

Setelah kehilangan Timor Timur yang memilih merdeka melalui jajak pendapat/referendum pada Agustus 1999, Pemerintah Indonesia menjadi sensitif terhadap tuntutan referendum serupa. Apalagi isu referendum ini memang pernah diwacanakan oleh rakyat Aceh pada 8 November 1999 dalam suatu rapat akbar yang disebut Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum (SU-MPR) di Masjid Baiturrahman dan dihadiri kurang lebih 2 (dua) juta rakyat

Aceh. Mengambil kasus Timor Timur sebagai perbandingan, rakyat Aceh berpikiran bahwa segala sesuatu bisa saja terjadi, termasuk merdeka (Huber, 2008 dalam Aguswandi & Large, 2008: 17).

Sementara itu bagi GAM, perundingan Jeda Kemanusiaan memberi arti penting bagi profil gerakan mereka, setidaknya dalam 3 (tiga) tataran. Pertama, dari tataran kelembagaan, perundingan tersebut dinilai sebagai langkah strategis dalam konteks perlawanannya terhadap Pemerintah Indonesia. Selama masa Soeharto, GAM selalu dianggap sebagai gerombolan pemberontak dan pengacau keamanan. Namun demikian, kenyataan bahwa GAM duduk semeja dengan suatu pemerintahan resmi, Indonesia, dalam perspektif hukum kenegaraan, menyodorkan suatu realitas politik baru, yaitu bahwa eksistensi GAM sebagai "entitas politik" diakui oleh Pemerintah Indonesia. Pengakuan secara *de facto* ini saja, di satu sisi, sudah cukup bagi GAM untuk membangun citranya sebagai lembaga atau entitas perwakilan sah rakyat Aceh.

Kedua, dari tataran internasional, GAM berharap perundingan Jeda Kemanusiaan dapat membangun citra GAM di mata dunia. Mengingat perundingan ini dimediasi oleh suatu lembaga internasional, GAM berharap bahwa perundingan ini dapat dijadikan sebagai kendaraan untuk membuat isu Aceh *goes international*, dengan harapan agar masyarakat internasional pada saatnya nanti akan memberikan dukungan.

Ketiga, dari tataran taktis, Jeda Kemanusiaan digunakan oleh GAM untuk memperluas pengaruhnya di Aceh. Dengan dihentikannya kekerasan, GAM yang secara militer jauh lebih lemah dari TNI justru mendapat kesempatan untuk memperluas basis dukungan di kalangan penduduk lokal dan mengonsolidasikan kekuatan militernya. Dalam bahasa yang diungkapkan Tippe, justru di masa Jeda Kemanusiaan inilah GAM melancarkan provokasi dengan mengibarkan bendera GAM dan memainkan sentimen agama dengan melancarkan semboyan "hidup adalah sunnah dan mati

adalah wajib". Provokasi ini menunjukkan bahwa GAM memanfaatkan Jeda Kemanusiaan untuk memperkuat perjuangan mereka (Tippe, 2000: 89)

Manakala GAM memanfaatkan Jeda Kemanusiaan untuk konsolidasi organisasi dan perluasan pengaruh, TNI dan Polri malah diimbau untuk tidak melakukan tindakan ofensif. Sikap polisi dan tentara yang tidak ofensif sesuai imbauan itu dimanfaatkan GAM untuk meningkatkan kegiatan militernya. Hal inilah yang pada akhirnya memicu kembali kekerasan antara TNI/Polri dan GAM, sehingga sampai pada akhir Jeda Kemanusiaan pada Januari 2001, kekerasan masih tetap terjadi. Dapat dikatakan selama tahun 2000, implementasi Jeda Kemanusiaan mengalami kegagalan.

Setidaknya ada 3 (tiga) hal yang menyebabkan gagalnya Jeda Kemanusiaan ini. Pertama, karena tidak adanya *trust*/kepercayaan antara kedua belah pihak. Hal ini dapat dimaklumi mengingat Jeda Kemanusiaan adalah kesepakatan pertama yang dapat dicapai antara Indonesia dan GAM selama 23 tahun berseteru. Kedua, dan ini yang paling mendasar, kesepakatan Jeda Kemanusiaan ini hanya mengatur tentang aspek keamanan dari konflik Aceh, yaitu penghentian kekerasan dan operasi militer. Kesepakatan tersebut tidak menyentuh 3 (tiga) hal yang paling substansial dari konflik Aceh, yaitu status politik Aceh dalam sistem pemerintahan Indonesia, hak-hak politik lokal, dan keadilan ekonomi.

Ketiga, tidak adanya komitmen pada level aparat di lapangan terhadap kesepakatan penghentian kekerasan. Seperti dikatakan oleh Aspinal dan Crouch, sejak awal tercapainya kesepakatan, aparat polisi dan militer di lapangan beranggapan bahwa mereka "tidak ada urusan dengan Jeda Kemanusiaan itu. Itu hanya urusan para jenderal" (Aspinal & Crouch, 2003: 17). Hal ini menunjukkan adanya kemungkinan sikap ambivalensi di pihak aparat, atau juga tidak adanya dukungan sepenuh hati dari TNI dan Polri terhadap kebijakan yang mengajak GAM berunding, sehingga pelaksana di



lapangan tidak mendapat arahan yang jelas dan tegas dari pimpinan mengenai implementasi Jeda Kemanusiaan. Gagalnya implementasi kesepakatan dengan GAM di lapangan ini memberikan indikasi bahwa perundingan damai dengan GAM tidak akan berjalan baik tanpa dukungan TNI dan Polri.

Kesepakatan Jeda Kemanusiaan disetujui dalam suasana politik nasional yang diwarnai oleh kencangnya guliran demokratisasi dan gamangnya posisi politik TNI, menyusul jatuhnya Soeharto. Kegamangan sikap politik TNI ini sangat banyak dipengaruhi oleh pandangan Presiden Wahid terhadap militer. Wahid yang sejak awal sangat mendukung demokrasi memiliki obsesi "untuk mengurangi pengaruh militer dalam politik Indonesia" (Huber, 2008) dan "selalu menaruh curiga terhadap militer" (Aspinal & Crouch, 2003: 9). Persepsi presiden seperti ini tentu saja membuat posisi TNI tidak solid dalam mendukung kebijakan Presiden dalam menyelesaikan konflik Aceh yang mengedepankan dialog atau *soft power*.

Sudah jamak diketahui bahwa selama masa kepresidenan Wahid, TNI dan Polri merasakan suasana politik yang tidak nyaman yang berujung pada tidak harmonisnya hubungan Presiden dengan TNI dan Polri. Dalam suasana hubungan seperti ini mudah dipahami jika TNI dan Polri gamang dan tidak solid mendukung kebijakan Presiden dalam menyelesaikan konflik Aceh. Kegamangan dan tidak solidnya posisi politik TNI dan Polri ini sedikit banyak menyumbang pada kegagalan implementasi Jeda Kemanusiaan.

#### **2.4.3. Megawati: Kembalinya Hard Power**

Naiknya Megawati Soekarnoputri ke kursi kepresidenan pada Juli 2001 merupakan titik balik peran TNI dalam pentas politik nasional dalam konteks resolusi konflik Aceh. Megawati yang juga Ketua Umum Partai Demokrasi Indonesia-Perjuangan/PDI-P, partai politik yang berhaluan nasionalis, memiliki kesamaan pandang

dengan TNI dalam menilai konflik Aceh, yaitu dari perspektif persatuan dan kesatuan nasional dan utuhnya NKRI.

Komitmen politik Megawati yang sangat kuat terhadap NKRI menjadi sandaran politik bagi TNI dalam mengatasi konflik Aceh. Visi nasionalisme Megawati yang sangat menekankan pada integritas wilayah menjadi "titik temu ideologis" dengan TNI. Seperti tercatat dalam sejarah pembentukan bangsa dan keutuhan wilayah, terutama selama periode revolusi fisik dan masa pemberontakan daerah, TNI selalu berada di garis depan dalam menjaga keutuhan bangsa dan wilayah. Profil seperti inilah yang juga menjiwai TNI ketika Indonesia menghadapi ancaman separatisme yang dilakukan oleh daerah, baik di era Soeharto maupun pasca-Soeharto. Mudah dipahami jika kemudian, termasuk ketika harus menghadapi ancaman separatisme Aceh, TNI menggunakan kembali semboyan "NKRI harga mati", apalagi ketika Megawati menjadi Presiden. Selama Pemerintahan Megawati, tercatat beberapa kali insiden kekerasan yang melibatkan TNI/Polri dan GAM.

Di bawah payung politik presiden yang kukuh dalam mempertahankan negara kesatuan, TNI kembali menjalankan operasi militer yang ofensif terhadap GAM. Sikap politik TNI terhadap Aceh seolah menemukan tempat berpijak yang kuat ketika Menteri Dalam Negeri ketika itu, Hari Sabarno, mengatakan "tidak ada kemungkinan lagi untuk berdialog dengan GAM", dan ketika Susilo Bambang Yudhoyono, kala itu Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan, pada November 2001, menegaskan bahwa "tidak ada kompromi dengan kaum separatis dan tidak ada lagi dialog dengan GAM" (Aspinal & Crouch, 2003: 23-24).<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup>Pernyataan SBY ini menarik untuk dicermati, karena kelak ketika menjadi Presiden setelah memenangi Pemilu 2004, justru dialah bersama Wapres Jusuf Kalla yang memelopori pendekatan dialog dan perundingan dengan GAM (*soft power*). Pernyataan SBY yang terkesan lebih mengedepankan pendekatan *hard power* tersebut dapat dipahami karena saat itu dia adalah Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan Kabinet Megawati yang dikenal dekat dengan TNI.

Sebelum pernyataan keras ini, pada Agustus 2001, baru 1 (satu) bulan Megawati menjadi Presiden, Panglima Kostrad Letnan Jenderal Ryamizard Ryacudu membuat pernyataan yang lebih terang-terangan dengan menegaskan bahwa "Di setiap negara, teroris dan pemberontak bersenjata harus ditumpas. Mengapa pula kita harus berdamai dengan mereka? Dua kali kita menawarkan perdamaian, itu sudah cukup. Apa kita harus menawarkan perdamaian seribu kali?" (Aspinal & Crouch, 2003: 24).

Sikap keras beberapa pejabat tinggi pemerintahan Megawati ini didorong oleh adanya kenyataan bahwa pengaruh GAM semakin luas di lingkungan birokrasi pemerintahan di Aceh. Pada Juni 2001, 80% dari seluruh desa di Aceh atau 3500 dari 5000 kepala desa di Aceh, berada di bawah kontrol atau pengaruh GAM. Di dalam lingkungan birokrasi pemerintahan di Banda Aceh, kira-kira 50% yang berjalan, dan untuk wilayah di Aceh Besar, di luar kota Banda Aceh, dapat dikatakan birokrasi pemerintahan sudah tidak berfungsi lagi (Schulze, 2004: 35). Namun demikian, Megawati tidak serta merta menerapkan kebijakan *hard power* ketika ia naik ke puncak kekuasaan. Di awal kepresidenannya, pada 9 Agustus 2001, Megawati menandatangani Undang-Undang No 18 Tahun 2001.<sup>14</sup> Dalam beberapa pasalnya diatur antara lain pemberian 70% dari pendapatan minyak dan gas bumi (Pasal 4 ayat 3a dan ayat 4), pembentukan lembaga Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai simbol pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya, dan pemersatu rakyat Aceh (Pasal 10 ayat 1), kewenangan Gubernur Aceh untuk menyetujui pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Pasal 21 ayat 6) dan Kejaksaan Tinggi Provinsi Nanggroe Aceh

---

<sup>14</sup>Materi yang dimuat oleh undang-undang tersebut jauh lebih luas dari Undang-Undang 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang hanya memberi otonomi di bidang pendidikan, agama dan adat serta peran para ulama dalam penetapan kebijakan Daerah. Undang-Undang No. 18/2001 memberi keistimewaan kepada Aceh, baik dalam bidang ekonomi dan hukum maupun kelembagaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Darussalam (Pasal 24 ayat 2) serta pembentukan Mahkamah Syar'iah dan penerapan syariat Islam (Pasal 25 ayat 1 dan 2).

Jika dibandingkan dengan kebijakan otonomi khusus untuk Aceh sebelumnya, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 44/1999, otonomi khusus yang diatur oleh Undang-Undang No. 18/2001 tersebut jauh lebih luas. Pemberian otonomi khusus yang lebih luas ini merupakan strategi Pemerintah Pusat untuk menyelesaikan konflik. Dengan pemberian otonomi yang lebih luas ini Pusat berharap dapat mengakomodasi kepentingan GAM dalam bidang ekonomi, hukum, dan agama, sehingga mau menerima otonomi khusus tersebut dan menghentikan pemberontakan.

Namun, pemberian otonomi yang lebih luas ini tidak juga menghentikan perlawanan GAM. Dalam konteks inilah kiranya mengapa Megawati menjalankan kebijakan *hard power* (operasi militer) dan *soft power* (pemberian otonomi luas) secara bersamaan dalam periode yang sama. Menurut Aspinal dan Crouch, kedua kebijakan itu dijalankan secara berbarengan untuk menekan GAM agar mau menerima otonomi luas seperti yang ditawarkan oleh Pusat (Aspinal & Crouch, 2003: 26).

Strategi pemerintah yang mengombinasikan *hard power* dan *soft power* dalam waktu yang bersamaan ternyata memang membuahkan hasil. Dapat dikatakan, pendekatan kombinasi seperti ini, pada tingkat tertentu, telah "memaksa" GAM untuk mau berunding lagi. Hal ini terlihat dari kesediaan GAM untuk berunding dengan Pemerintah yang dimediasi oleh Henry Dunant Center/HDC untuk kedua kalinya. Dengan difasilitasi oleh 3 (tiga) mantan pejabat dari negara sahabat, yaitu Jenderal Marinir (Purnawirawan) Anthony Zinni dari Amerika Serikat, Surin Pitsuwan, mantan Menteri Luar Negeri Thailand, dan Budimir Loncar, mantan Duta Besar Yugoslavia untuk Indonesia, pada 9 Desember 2002 tercapai kesepakatan *Cessation of Hostilities Agreement/COHA*, yang isinya antara lain mengatur tentang demiliterisasi kedua belah pihak, penyaluran

bantuan kemanusiaan, dan pembangunan kembali fasilitas yang rusak akibat perang.<sup>15</sup>

Namun, dalam implementasinya, kedua belah pihak, RI dan GAM, memiliki interpretasi masing-masing terhadap isi perjanjian itu sesuai dengan kepentingan mereka. Perbedaan interpretasi paling utama terhadap isi COHA adalah yang terkait dengan *Preamble paragraph 1* yang menyebutkan bahwa persetujuan COHA ini dibuat *"on the basis of the acceptance of the NAD Law as a starting point to a democratic all-inclusive dialogue involving all elements of Acehese society that will be facilitated by HDC in Aceh"*.

Bagi Pemerintah Indonesia paragraf tersebut menegaskan bahwa otonomi khusus seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001 adalah pijakan atau *starting point* bagi semua isi COHA. Artinya, dengan menyetujui COHA, GAM setuju dengan otonomi khusus. Desakan Pemerintah agar GAM menerima otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001 lebih merupakan strategi menggiring GAM untuk tunduk kepada Pemerintah daripada sebagai upaya untuk menyelesaikan konflik itu sendiri. Apabila GAM mau menerima otonomi khusus tersebut, itu sudah cukup bagi Pemerintah untuk mengatakan bahwa GAM mengakui kedaulatan Pemerintah Indonesia atas Aceh.

Namun, di mata GAM, paragraf tersebut tidak terlepas dari isi kalimat berikutnya yang berbunyi: *"This process will seek to review elements of the NAD Law through the expression of the views of the Acehese people in a free and safe manner"*. Kalimat tersebut, dalam bacaan GAM, memiliki makna bahwa COHA hanyalah bagian

---

<sup>15</sup>COHA pada dasarnya adalah perjanjian antara dan tidak dimaksudkan untuk memecahkan semua masalah fundamental antara RI dan GAM. COHA lebih diharapkan, pada tahap awal, sebagai langkah perdana untuk membangun saling percaya antara kedua pihak untuk menghilangkan rasa saling curiga, seperti diatur dalam *Article 1.b*. COHA juga dimaksudkan sebagai fase awal dari proses selanjutnya untuk mencapai perdamaian di Aceh dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat Aceh (*all-inclusive dialog*). Proses ini pada gilirannya nanti akan mengkaji isi Undang-Undang No. 18/2001 yang mengatur tentang otonomi khusus Aceh.

dari proses untuk mengubah atau mengkaji kembali (*review*) isi dari Undang-Undang No. 18/2001, sehingga tuntutan merdeka masih memungkinkan (jika kelak undang-undang tersebut benar-benar diubah atau direvisi). Atas dasar itulah GAM bersikukuh bahwa dengan menandatangani COHA tidak berarti bahwa mereka meninggalkan tuntutan merdeka (Aspinal & Crouch, 2003: 37).

Hal lain yang juga menimbulkan perbedaan interpretasi adalah yang terkait dengan rumusan "*all-inclusive dialogue*". Dalam pandangan Pemerintah Indonesia, rumusan ini merujuk perlunya keterlibatan semua segmen masyarakat Aceh untuk merumuskan perdamaian yang lebih langgeng di Aceh. Namun bagi GAM, rumusan tersebut mengacu pada perlunya mendengar keinginan rakyat Aceh melalui referendum dengan pengawasan Perserikatan Bangsa Bangsa/PBB. Interpretasi semacam ini jelas ditolak oleh Pemerintah Indonesia yang sangat sensitif terhadap isu referendum menyusul lepasnya Timor Timur setelah melalui jajak pendapat atau referendum yang diawasi oleh PBB. Dengan interpretasi sepihak semacam ini, GAM merasa tidak melanggar isi COHA manakala mereka tetap menggunakan simbol-simbol perjuangan GAM dan tetap menyuarakan aspirasi merdeka.

Silang sengketa terhadap isi COHA juga menyangkut penghentian permusuhan dan penarikan pasukan. *Articel 2.b* dan *2.d*. COHA menyebutkan bahwa kedua belah pihak harus "menghentikan permusuhan segera" (*to instruct them to cease hostilities immediately*) dan "tidak meningkatkan kekuatan militer, termasuk pergelaran pasukan kembali, meningkatkan jumlah pasukan dan senjata" (*will not increase their military strength, which includes re-deployment of forces, increase in military personnel or military equipment into Aceh*).

Bagi Pemerintah Indonesia, dengan adanya 2 (dua) klausul itu, berarti bahwa GAM harus meletakkan senjata dan menghentikan gerakan pasukan atau massanya. Meskipun demikian, setiap peresmian "Peace Zones" (pembentukan zona damai yang diamanatkan

oleh COHA dalam Article 4 dengan cara menarik kekuatan militer kedua belah pihak di kawasan tertentu dan melarang pergerakan pasukan, kegiatan yang memprovokasi pihak lain), GAM mengadakan pawai besar-besaran dengan masih menyuarakan aspirasi merdeka (Huber, 2008: 19).

Pemerintah Indonesia menilai bahwa tindakan GAM dan para pendukungnya itu melanggar isi COHA, karena pawai dengan simbol-simbol perjuangan GAM, seperti bendera dan poster berisi tuntutan kemerdekaan, dapat menimbulkan permusuhan dan memancing konflik kembali. Tuntutan merdeka, dalam pandangan RI, dengan sudah ditandatangainya COHA sudah tidak relevan lagi, karena dalam konsideran COHA, *Preamble paragraph 1*, disebutkan bahwa materi COHA didasarkan pada Undang-Undang NAD (Undang-Undang No. 18/2001) yang memberi Aceh otonomi khusus yang luas dalam bingkai NKRI, bukan kemerdekaan. Berbeda dengan pandangan RI, dalam pandangan GAM, otonomi khusus bukanlah akhir perjuangan mereka.

Perbedaan interpretasi secara diametral seperti ini membuat pelaksanaan di lapangan menjadi sulit, sehingga mudah memancing kedua belah pihak kembali melakukan kekerasan. Kesulitan implementasi ini diperparah lagi oleh tidak sinkronnya sikap antara aparat di lapangan dan elite TNI/Polri maupun antar petinggi TNI/Polri sendiri serta minimnya dukungan politik dari militer. Perihal absennya dukungan militer terhadap COHA dibenarkan oleh Susilo Bambang Yudhoyono, ketika itu sudah menjadi presiden. Dalam suatu kesempatan wawancara dengan media massa, Yudhoyono mengatakan bahwa salah satu penyebab kegagalan COHA karena tidak adanya dukungan dari militer (Tempo, 5 Juli 2009: 66). Hal lain yang membuat sulitnya implementasi COHA adalah pemanfaatan masa penghentian permusuhan ini oleh GAM untuk merekrut anggota baru, menarik pajak, dan mempropagandakan kemerdekaan di kalangan rakyat Aceh (Huber, 2008: 19).

Seperti disinggung sebelumnya, perjanjian COHA dimaksudkan oleh Pemerintah Indonesia untuk mengajak GAM berunding kembali dengan sikap dasar bahwa GAM menerima otonomi khusus seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001. Namun, bagi GAM, penghentian kekerasan dan penarikan pasukan seperti diamanatkan oleh COHA adalah kesempatan bagi mereka untuk merekrut anggota baru dan mengampanyekan kemerdekaan Aceh. Dengan sikap GAM seperti itu, Pemerintahan Megawati sampai pada kesimpulan bahwa langkah *soft power* yang diambilnya, yaitu dengan mengajak GAM kembali ke meja perundingan, tidak direspons secara positif oleh GAM, antara lain dengan secara terbuka tetap mengusung cita-cita "merdeka".

Namun demikian, langkah *soft power* yang dilakukan Pemerintah tidak berhenti di sini. Dengan bantuan HDC, kedua belah pihak akhirnya setuju untuk berunding kembali di Tokyo pada 17 Mei 2003. Dalam perundingan ini Pemerintah mengajukan 3 (tiga) tuntutan, yaitu GAM harus mengakui NKRI, menerima otonomi khusus yang sudah diatur oleh Pemerintah dan meletakkan senjata (Sukma, 2004: 21).

GAM siap dengan posisinya bahwa mereka akan menghentikan perjuangan senjata dan akan menanggalkan tuntutan merdeka. Namun, posisi GAM ini dinilai belum cukup bagi Pemerintah Indonesia. Pemerintah menghendaki sikap yang lebih tegas; yaitu GAM menerima sepenuhnya status otonomi khusus dalam bingkai NKRI sesuai dengan Undang-Undang No. 18/2001, dan karena itu harus melepaskan tuntutan merdeka, serta menghentikan perjuangan senjata dan membubarkan Tentara Nasional Aceh/TNA. Prasyarat yang dikehendaki oleh Pemerintah ini terlalu berat bagi GAM untuk dipenuhi karena jika prasyarat itu dipenuhi berarti GAM menyerah dan membubarkan diri. GAM menolak itu.

Dari sinilah Pemerintah akhirnya menyimpulkan bahwa tidak ada keinginan dari GAM untuk memulai perundingan lagi. Melihat



gelagat GAM yang cenderung untuk menolak berunding dengan prasyarat yang ditentukan, terutama dalam hal menerima otonomi khusus dalam bingkai NKRI, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk membatalkan perundingan di Tokyo dengan cara menangkap 5 (lima) perunding GAM di Aceh yang akan berangkat ke Tokyo. Tindakan Pemerintah ini pada akhirnya membuyarkan semua rencana perundingan di Tokyo. Pada 19 Mei 2003 akhirnya Megawati menandatangani darurat militer di Aceh. Dan, inilah awal dari diterapkannya kembali *hard power* oleh Pemerintah Megawati dalam menyelesaikan konflik Aceh.

Keberanian Megawati menerapkan darurat militer ini paling tidak disebabkan oleh 2 (dua) hal. Pertama, pemerintahannya merasa sudah menunjukkan kepada khalayak Indonesia dan dunia internasional bahwa Pemerintah sudah cukup banyak memberi kesempatan kepada GAM untuk merundingkan kembali tuntutan merdekanya dengan menerima otonomi yang sudah sangat luas; namun GAM tidak menunjukkan tanda-tanda untuk melepas tuntutan merdekanya. Kedua, Megawati merasa "aman" secara politik dengan keputusan darurat militernya karena keputusan tersebut didukung oleh arus utama di TNI dan Polri, disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat serta didukung oleh opini publik dan media massa (Aspinal & Crouch, 2003: 45).

Adanya dukungan politik yang kuat saat itu membuat Pemerintah Megawati cukup percaya diri untuk menjalankan kebijakan *hard power*, terlihat dari keterbukaan Pemerintah dalam memberikan penjelasan kepada masyarakat tentang biaya yang disediakan untuk operasi militer di Aceh. Menurut Menteri Keuangan saat itu, Boediono, dalam keterangan persnya diungkapkan bahwa Pemerintah telah menyiapkan dana sebesar Rp 1,7 triliun. Sesuai dengan Keputusan Presiden No. 28/2003 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkatan Keadaan Darurat Militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dana sebanyak itu digunakan untuk operasi militer selama 6 (enam) bulan.

Dari jumlah Rp 1,7 triliun itu, sebanyak Rp 1,2 triliun dialokasikan untuk keperluan operasi TNI dan Rp 500 miliar untuk kepolisian. Di samping jumlah itu, Pemerintah juga telah menyediakan dana cadangan sebesar Rp 8 triliun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2003 yang sewaktu-waktu dapat digunakan untuk daerah-daerah rawan, termasuk Aceh (Tempo, 26 Mei 2003). Penyediaan anggaran yang diumumkan secara terbuka ini menunjukkan betapa seriusnya Pemerintah Megawati menjalankan kebijakan *hard power*-nya.

Dari uraian di atas, terlihat bahwa kebijakan Megawati terhadap konflik Aceh merupakan kombinasi antara *hard power* dan *soft power*. Kebijakan *hard power* terbukti selama ini hanya menambah pengikut GAM dan malah melahirkan generasi baru pendendam yang anti-Indonesia (Stange & Patock, 2010). Sedangkan kebijakan *soft power* yang memberi otonomi khusus yang luas tidak juga dapat menyelesaikan konflik karena GAM tidak dilibatkan secara langsung dalam penyusunan draft Undang-Undang No. 18/2001. Undang-Undang itu ditetapkan secara sepihak oleh Pemerintah Indonesia.

Kebijakan *soft power* berupa perundingan pun ternyata kandas di tengah jalan karena perbedaan prinsipil antara kedua belah pihak; yaitu GAM tidak mau menerima otonomi yang diberikan secara sepihak dan tidak rela melepaskan tuntutan merdeka, sedangkan Pemerintah Indonesia meminta GAM menerima otonomi khusus sebagai sikap dasar untuk kelanjutan perundingan dan melepaskan tuntutan merdeka. Posisi dasar yang berbeda secara diametral inilah yang menyebabkan gagalnya upaya resolusi konflik Aceh melalui *soft power* di masa Pemerintahan Megawati.

## 2.5. Konflik Aceh di Era SBY-JK

Perubahan pendekatan dalam resolusi konflik Aceh menemukan momentum baru ketika Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla

(SBY-JK) memenangi Pemilu Presiden pada 2004. Secara umum dapat dikatakan bahwa selama era SBY-JK, resolusi konflik Aceh dilakukan dengan *soft power* atau dengan cara damai. Setidaknya ada 2 (dua) faktor yang mendorong digunakannya *soft power* selama era SBY-JK tersebut.

Pertama, faktor politik. Pemilu presiden 2004 adalah pemilu presiden pertama dalam sejarah politik Indonesia yang dilakukan secara langsung oleh rakyat. Naiknya SBY-JK ke tampuk kekuasaan melalui pemilu langsung menandai mulainya era baru dalam politik nasional Indonesia, yaitu sistem politik yang lebih demokratis. Demokrasi seperti inilah yang pada gilirannya menghadirkan atmosfer baru dalam berbagai kebijakan pemerintah. Kebijakan Pemerintahan SBY-JK memang memuat komitmen untuk mengembangkan demokrasi dalam kehidupan politik nasional. Seperti yang disampaikan oleh Yudhoyono dalam pidato pelantikannya sebagai Presiden RI pada 24 Oktober 2004, salah satu prioritas pemerintahannya adalah "memperkuat proses konsolidasi demokrasi" (Yudhoyono, 2004a: 2).

Atmosfer demokrasi ini juga memberi pengaruh yang signifikan dalam cara Pemerintahan SBY-JK menyikapi konflik Aceh. Seperti dikatakan oleh He dan Reid, "*democratic leaders are more likely to settle the issue through peaceful and usually, but not necessarily, democratic means*" (He & Reid, 2004), SBY-JK yang terpilih melalui proses demokrasi langsung menunjukkan sikap politik yang lebih mengedepankan cara-cara damai dalam menyelesaikan konflik, termasuk konflik Aceh.

Kedua, faktor personal, yaitu terkait dengan sikap politik SBY-JK secara pribadi dalam melihat konflik Aceh. Dimulainya lagi pendekatan *soft power* dalam resolusi konflik terutama didorong oleh preferensi Yudhoyono dan Kalla yang percaya bahwa konflik Aceh hanya bisa diselesaikan melalui dialog dan perundingan (Aspinal, 2005a: 66). Sikap Yudhoyono yang lebih suka dengan pendekatan

*soft power* terefleksi juga dalam kunjungannya ke Aceh setelah ia terpilih menjadi presiden. Dalam pidatonya di Anjong Mon Mata, Aceh, pada 26 November 2004, Yudhoyono secara eksplisit menyampaikan secara terbuka kepada rakyat Aceh bahwa ia bertekad untuk segera "mengakhiri konflik secara bermartabat, adil, dan damai" (Yudhoyono, 2004b: 2).

### **2.5.1. *Komitmen Personal untuk Soft Power***

Penyelesaian secara bermartabat ini dilihat dari harkat kemanusiaan, memang tepat, karena bagaimanapun sebagai manusia orang Aceh itu perlu dihargai martabatnya. Sikap politik SBY-JK terhadap Aceh yang cenderung mengedepankan penyelesaian damai atau *soft power* dan dengan cara menghargai martabat orang Aceh, bukan semata-mata dipengaruhi oleh atmosfer demokrasi yang tercipta setelah pemilihan presiden langsung. Sikap Yudhoyono yang lebih menekankan *soft power* sudah terdeteksi jauh sebelum ia menjadi presiden. Meskipun terdidik secara militer, dalam melihat konflik Aceh, naluri "kecendekiawanan" Yudhoyono lebih menonjol (Ali, 2008: 257).

Sebelum itu pun, ketika masih menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik dan Keamanan/Menko Polkam dalam Kabinet Abdurrahman Wahid pada 2001, dan saat itu ada dorongan dari elite militer untuk menggunakan pendekatan militer terhadap Aceh, Yudhoyono pernah tercatat mengatakan bahwa masalah Aceh tidak dapat dilihat dari perspektif keamanan dan pendekatan militer saja, tapi harus dilihat secara komprehensif. Dalam makalahnya Yudhoyono pernah mengatakan (dalam Aspinall & Crouch, 2003: 22), "*It is clearly wrong to view the Aceh problem purely from a security point of view and it is extremely dangerous to give priority to military methods. That is why we have developed comprehensive measures.*"

Ketika menjadi anggota kabinet Megawati pun, Yudhoyono merupakan satu dari sedikit menteri yang masih berusaha membuka pintu dialog dengan GAM, meskipun arus besar opini di jajaran anggota kabinet, dan terutama di kalangan militer, didominasi oleh pandangan yang menghendaki langkah-langkah tegas terhadap GAM (Aspinal & Fealy, 2003: 29). Keinginannya untuk menyelesaikan konflik Aceh dengan *soft power* dan damai juga terucap dalam debat calon presiden 2004. Seperti dicatat oleh Fahry Ali, ketika menjawab pertanyaannya tentang konflik Aceh dalam acara debat itu, Yudhoyono mengatakan "Kelak jika saya terpilih menjadi presiden, Anda akan ingat ucapan saya bahwa saya tidak akan pernah menggunakan pendekatan militer" (Ali, 2008, dalam Gatra, 10 Desember 2008: 82).

Sikap Yudhoyono yang pro *soft power* tersebut juga dapat dilihat dari sikapnya yang tidak menginginkan militer garis keras yang lebih suka pada *hard power* duduk di kursi pimpinan TNI, karena mereka dinilai dapat menghalangi upaya perdamaian dengan GAM. Yudhoyono menginginkan militer dipimpin oleh tentara yang mendukung penuh upaya resolusi konflik, tidak setengah hati. Dalam konteks itulah dapat dimaklumi mengapa Yudhoyono lebih memilih memperpanjang masa jabatan Jenderal Endriartono daripada mengangkat Jenderal Ryamizard Ryacudu sebagai panglima TNI.

Seperti halnya Yudhoyono, Kalla juga lebih mengutamakan pendekatan *soft power*. Sejak menjadi Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat/Menko Kesra dalam Kabinet Megawati, pada 2001 Kalla memulai persentuhannya dengan resolusi konflik Aceh. Tidak jauh berbeda dengan Yudhoyono, di tengah-tengah arus deras menentang penyelesaian damai yang ditunjukkan oleh kelompok militer, Kalla malah menjajaki kemungkinan untuk membantu menyelesaikan konflik Aceh dengan berkunjung ke Aceh Utara.

Ketika COHA gagal dan TNI/Polri mulai melancarkan operasi

militer/*hard power*, Kalla justru berusaha merintis penyelesaian damai dengan tokoh GAM di Kuala Lumpur, Usman Lampoh Awe. Namun pertemuan tersebut gagal. Kegagalan ini tidak menyurutkan niat Kalla untuk mendamaikan Aceh. Setelah gagal menemui tokoh GAM di Kuala Lumpur, Kalla menemui tokoh-tokoh GAM di Belanda, yaitu Muhyidin dan Said Mustafa (Ali, 2008: 270).

Meskipun rintisan penyelesaian secara damai yang diinisiasi oleh Kalla tidak membuahkan hasil yang berarti, inisiatif Kalla tersebut, apalagi dilakukan di tengah operasi militer TNI/Polri di Aceh, sudah cukup menjelaskan bahwa Kalla memiliki komitmen untuk terus menyelesaikan konflik Aceh dengan cara damai atau *soft power*.<sup>16</sup>

Dari uraian di atas tidak sulit kemudian untuk menyimpulkan bahwa SBY-JK memang memiliki komitmen personal, yang lebih mengutamakan pendekatan dialog atau *soft power* dalam menyelesaikan konflik Aceh. Namun demikian, dapat dimengerti, komitmen personal mereka terhadap *soft power* tidak teraktualisasi dengan optimal ketika mereka masih menjabat Menteri Koordinator di bawah Presiden Megawati yang dinilai dekat dengan militer. Keduanya tentu mengambil pelajaran bahwa pendekatan militer dan kekerasan/*hard power* terbukti tidak dapat menyelesaikan konflik Aceh.

Namun demikian, dengan status sebagai anggota kabinet yang merupakan subordinasi presiden, keduanya tidak memiliki kekuatan politik untuk secara utuh menerapkan keyakinan tersebut. Ketika kemudian memenangi Pemilu 2004 dan menjadi Presiden dan Wakil Presiden, barulah SBY-JK memperoleh keleluasaan politik

---

<sup>16</sup>Sebetulnya jejak komitmen Kalla terhadap resolusi konflik secara damai/*soft power* dapat dilacak balik ketika ia mengatasi konflik komunal di Poso pada Desember 2001 dan di Ambon pada Februari 2002. Melalui jalan dialog dan *soft power*, ternyata konflik horisontal yang telah memakan banyak korban jiwa itu dapat diselesaikan. Selain itu, ketika pemerintah mengambil jalan kekerasan/*hard power*, menyusul kegagalan COHA dan penerapan darurat militer pada Mei 2003, Kalla pernah mengusulkan kepada Presiden Megawati untuk tetap membuka pintu dialog dalam menyelesaikan konflik Aceh. Lebih lengkap, baca Morfit, (2006: 5).

untuk mengartikulasikan idealisasi mereka dalam resolusi konflik Aceh, yaitu konflik Aceh harus diselesaikan melalui *soft power* atau dialog dengan pihak GAM.

Jika dirunut balik ke belakang, pendekatan *soft power* dalam menyelesaikan konflik Aceh di era SBY-JK sebetulnya mulai menunjukkan embrionya ketika Kalla masih menjadi Menko Kesra dalam kabinet Megawati. Atas perintah Kalla, Farid Husain (pada waktu itu adalah salah seorang Deputy Menko Kesra dan menjadi orang kepercayaan Kalla), pada Agustus 2003 mulai mengadakan pendekatan kepada tokoh-tokoh Aceh guna mencari akses ke tokoh-tokoh kunci GAM (Husain, 2007: 39). Pendekatan inilah yang pada akhirnya nanti menuntun Farid dapat menemui tokoh-tokoh GAM di Swedia. Langkah untuk menemui tokoh-tokoh kunci GAM ini dilatarbelakangi oleh pemahaman Kalla terhadap upaya-upaya damai yang dilakukan sebelumnya, terutama di era Megawati.

Seperti diutarakan sebelumnya, era Megawati sempat menjalankan kebijakan *soft power* untuk menyelesaikan konflik Aceh, yaitu dengan cara memberikan otonomi khusus yang luas kepada Aceh yang dituangkan dalam bentuk Undang-Undang No. 18/2001. Isi undang-undang inilah yang kemudian dijadikan sebagai "landasan pijak" Pemerintahan Megawati untuk mengajak GAM berunding, yaitu Pemerintah Indonesia mau berunding dengan GAM hanya apabila GAM mau menerima otonomi khusus seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001. Namun demikian, GAM tidak mau menerima prasyarat seperti yang ditawarkan Pemerintah, karena dalam pandangan mereka penyusunan Undang-Undang No. 18/2001 itu adalah "pemberian sepihak" atau konsesi unilateral oleh Pemerintah Indonesia kepada GAM, tanpa melalui dialog atau perundingan apa pun antara Pemerintah Indonesia dan GAM. Perbedaan sikap inilah akhirnya yang menggagalkan kebijakan *soft power* Megawati.

Belajar dari kegagalan *soft power* Megawati, SBY-JK mulai me-

lihat keperluan untuk memandang eksistensi GAM dengan perspektif yang lebih realistis. Telah terbukti bahwa kebijakan *soft power* Megawati gagal menyelesaikan konflik, karena tidak diikutsertakannya GAM dalam proses negosiasi pemberian otonomi khusus. SBY-JK mengubah cara pendekatan pemberian otonomi khusus ini dengan perundingan langsung dengan GAM.

### **2.5.2. GAM: Sebuah Realitas Politik**

Duet SBY-JK mulai memperhitungkan eksistensi GAM dalam perundingan selanjutnya. Dari pengalaman perundingan-perundingan sebelumnya, SBY-JK memahami bahwa GAM adalah sebuah realitas politik yang harus diakui keberadaannya, jika ingin menyelesaikan konflik Aceh. Dalam konteks mengakui eksistensi GAM dalam resolusi konflik inilah pendekatan kepada tokoh-tokoh kunci GAM dilakukan oleh Farid Hussain.

Di tengah-tengah usahanya membuka kontak dengan tokoh-tokoh GAM di dalam dan di luar negeri, Farid bertemu kembali dengan teman lamanya seorang warga negara Finlandia, Juha Christensen, pada Desember 2003. Melalui pertemuan itu, Farid menemukan kesempatan untuk menggunakan pihak ketiga yang dapat menjadi *mediator* resolusi konflik. Pada pertemuan itulah Juha menyampaikan, jika mau, Indonesia dapat meminta bantuan Martti Ahtisaari, mantan Presiden Finlandia dan juga ketua sebuah organisasi non-profit yang bergerak di bidang resolusi konflik Crisis Management Initiative/CMI, untuk memfasilitasi perundingan antara Indonesia dan GAM.

Juha sendiri sebelumnya, Juni 2003, sudah pernah mengadakan kontak dengan tokoh-tokoh GAM di Swedia, yaitu Malik Mahmud, perdana menteri GAM dan Zaini Abdullah, menteri luar negeri GAM. Dalam pertemuan itu Juha berusaha membujuk tokoh-tokoh GAM, terutama Malik Mahmud, untuk serius mempertimbangkan



resolusi konflik Aceh. Juha berupaya keras meyakinkan pimpinan GAM bahwa inilah saatnya untuk berunding menyelesaikan konflik dan jika GAM bersedia ada tokoh berpengaruh yang dapat membantu sebagai *mediator*, yaitu mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari.

Atas perintah Kalla, Farid terus melakukan pendekatan kepada tokoh GAM dan berupaya untuk menemui Ahtisaari untuk meminta bantuannya menjadi mediator konflik Aceh. Akhirnya, Juha dan Farid dapat menemui Ahtisaari pada Februari 2004. Pertemuan tersebut tidak seketika menghasilkan kesepakatan bahwa Ahtisaari bersedia menjadi penengah resolusi konflik Aceh. Pada pertemuan itu, Ahtisaari hanya menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia harus memikirkan apa yang akan ditawarkan kepada GAM, sehingga mereka tertarik untuk berunding (Aguswandi & Large, 2008: 22).

Upaya untuk mencari resolusi konflik Aceh melalui *soft power* memperoleh momentum akselerasi ketika bumi Aceh diguncang gempa dahsyat dan tsunami pada 26 Desember 2004. Tsunami dahsyat yang melanda Aceh tersebut menciptakan suasana yang sangat mengetuk nurani kemanusiaan seluruh rakyat Indonesia, bahkan dunia. Dalam suasana seperti inilah muncul kesadaran kedua belah pihak untuk menyelesaikan konflik. Dari pandangan Pemerintah Indonesia, pemerintah tidak akan mampu menyalurkan bantuan kepada korban tsunami, dan dalam jangka menengah tidak akan dapat membangun kembali Aceh dari kehancuran fisik jika masih ada konflik dengan GAM.

Sementara itu GAM menilai bahwa jika mereka tetap meneruskan perlawanan senjata di tengah suasana yang sangat berduka, mereka malah akan kehilangan simpati dari masyarakat Aceh yang sedang berduka. Di samping itu, GAM juga berpandangan jika mereka tetap bersikap tidak mau berdamai dengan Pemerintah Indonesia, mereka akan dikecam oleh lembaga-lembaga internasional yang banyak menyalurkan bantuan setelah tsunami Aceh. GAM yang berniat untuk menginternasionalisasikan isu Aceh tidak ingin

membangun citra buruk dengan menghalangi masuknya bantuan internasional. Inilah kiranya alasan mengapa setelah tragedi tsunami, GAM secara sepihak menyatakan gencatan senjata (Huber, 2008 dalam Aguswandi & Large, 2008: 20).

Upaya damai dengan pendekatan *soft power* yang telah dirintis oleh Farid dan Juha kemudian dilanjutkan ke tahap yang lebih maju, yaitu meminta Martti Ahtisaari untuk menjadi mediator perundingan antara Indonesia dan GAM. Atas bantuan Juha, pada 23 Desember 2004, Ahtisaari menyatakan kesediaannya untuk menjadi mediator untuk resolusi konflik Aceh. Perundingannya sendiri diselenggarakan di Helsinki, Finlandia, dalam 5 (lima) kali putaran yang dimulai pada 27 Januari 2005 dan berakhir pada 12 Juli 2005. Tim perunding Pemerintah Indonesia diketuai oleh Hamid Awaludin, saat itu menjabat sebagai Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, dengan anggota Sofyan Djalil, Farid Husain, Usman Basyah, dan I Gusti Agung Wesaka Pudja. Sementara itu GAM diketuai oleh Malik Mahmud, Perdana Menteri GAM, dengan anggota Zaini Abdullah, Nur Djuli, Bachtiar Abdullah, dan Nurdin Abdul Rachman.

Pendekatan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dan Ahtisaari untuk perundingan Helsinki didasarkan pada pelajaran yang ditarik dari kegagalan perundingan-perundingan sebelumnya, seperti Jeda Kemanusiaan dan COHA. Pelajaran itu adalah, pertama, perlunya penyelesaian komprehensif, bukan parsial. Jeda Kemanusiaan, misalnya, hanya mengatur tentang bantuan kemanusiaan, penghentian kekerasan dan pemulihan keamanan. Perundingan COHA yang difasilitasi oleh Henry Dunant Center hanya membahas penghentian permusuhan, kekerasan, dan demiliterisasi. Memang sejak semula COHA bukan dimaksudkan untuk menyelesaikan konflik secara komprehensif, tetapi parsial, yaitu ditujukan untuk mula-mula membangun kepercayaan (*trust building*) antara kedua belah pihak melalui penghentian permusuhan dan kekerasan, sehingga tercapai stabilitas keamanan.

Di atas fondasi keamanan inilah, perundingan mengenai penyelesaian politik, seperti status otonomi dan hak politik rakyat Aceh, akan dibicarakan kemudian (McGibbon, 2004: 46). Pendekatan seperti ini secara singkat menekankan motto "aman dulu, negosiasi kemudian". Pendekatan parsial seperti ini akhirnya terbukti tidak efektif. Jangankan untuk menyelesaikan konflik, untuk menghentikan tindakan kekerasan di antara kedua belah pihak saja, ternyata COHA gagal, karena tidak adanya kepercayaan antara kedua belah pihak.

Belajar dari kegagalan Jeda Kemanusiaan dan COHA, Ahtisaari dan CMI mengubah pendekatan parsial menjadi komprehensif dengan prinsip "*nothing is agreed until everything is agreed*". Pendekatan seperti ini, dalam pandangan Aspinal, akan mengubah cara kedua belah pihak dalam bernegosiasi, dalam arti bahwa mereka harus mau berkompromi untuk mencapai kesepakatan yang dapat diimplementasikan (Aspinal, 2005a: 22).<sup>17</sup> Dengan pendekatan seperti ini, Pemerintah Indonesia dan GAM dapat mengompromikan semua isu, secara keseluruhan: mulai dari pemberian amnesti, penghentian tembak menembak, perlucutan senjata, penarikan pasukan sampai ke isu yang sensitif sekalipun seperti re-integrasi GAM, pembagian pendapatan dari pengolahan sumber daya alam, dan hak politik bagi rakyat Aceh.

Kedua, pelajaran lainnya dari kegagalan COHA adalah tidak adanya *trust* atau kepercayaan antara dua pihak yang bertikai. Implementasi COHA di lapangan ternyata menemui kesulitan ketika

---

<sup>17</sup>Di dalam praktik diplomasi dan negosiasi, penerapan prinsip "*nothing is agreed until everything is agreed*" seperti ini mengharuskan kedua belah pihak menyepakati dulu semua isu-isu yang menjadi materi perundingan, baru keduanya dapat menyetujui kesepakatan secara keseluruhan. Dengan kata lain, pendekatan seperti ini lebih mengutamakan kesepakatan dalam bentuk 'paket', yang mengatur semua isu yang menjadi materi perundingan, bukan parsial, yang menyepakati satu isu dulu baru kemudian melanjutkan perundingan isu lain. Pendekatan paket seperti ini memberi ruang yang lebih luas bagi kedua belah pihak untuk mengadakan *bargaining* atau tawar-menawar sebelum mencapai kompromi secara keseluruhan.

kedua belah pihak saling curiga bahwa pihak lawan tidak serius untuk menghentikan permusuhan atau tindak kekerasan. Ini disebabkan oleh tidak adanya saling percaya antara kedua belah pihak bahwa pihak lain betul-betul ingin menyelesaikan konflik. Dalam bahasa Schulze, selama implementasi COHA kedua belah pihak gagal untuk membangun kepercayaan. Walaupun diakui bahwa selama COHA tingkat kekerasan menurun, kepercayaan satu pihak terhadap yang lain tetap rendah (Schulze, 2004: 45-47).

### **2.5.3. *Informal, Kemanusiaan, dan Keluargaan***

Untuk menumbuhkan kepercayaan inilah, sebelum perundingan Helsinki dimulai, Farid memainkan jurus *soft power*-nya, yaitu mengadakan pendekatan kepada anggota keluarga GAM yang berada di Aceh. Pendekatan kepada anggota keluarga yang berpengaruh terhadap pemimpin GAM ternyata pada waktunya membuka akses bagi Farid kepada tokoh-tokoh elite GAM di Swedia.

Masih terkait dengan upayanya membangun kepercayaan, Farid menemui Abu Abdullah di Aceh yang sedang sakit sekadar untuk silaturahmi dan mendoakan beliau (Husain, 2007: 39).<sup>18</sup> Pendekatan kekeluargaan semacam ini sungguh menyentuh hati tokoh GAM sekaliber Zaini Abdullah dan Hasbi Abdullah, yang notabene adalah tokoh-tokoh pucuk pimpinan dan pengambil keputusan di lingkaran elite GAM. Pada titik inilah, pendekatan *soft power* dan kekeluargaan yang dilakukan oleh Farid melahirkan rasa percaya di kalangan pimpinan GAM, bahwa Pemerintah, yang diwakili oleh Farid, sungguh-sungguh ingin menyelesaikan konflik.

Pendekatan kekeluargaan dan kemanusiaan juga dilakukan oleh Pemerintah ketika perundingan sudah berlangsung di Helsinki.

---

<sup>18</sup>Abu Abdullah adalah tokoh Aceh yang sangat dihormati, orangtua Zaini Abdullah, Menteri Luar Negeri GAM dan salah satu perunding GAM di Helsinki, sekaligus juga orangtua Hasbi Abdullah, tokoh GAM yang saat ini menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Aceh/DPRA.

Ketika sakit orangtua Zaini Abdullah semakin serius, Pemerintah menawarkan untuk membantu pengobatan Abu Abdullah.<sup>19</sup> Pendekatan kekeluargaan dan manusiawi seperti ini tidak hanya dilakukan Pemerintah terhadap tokoh GAM di lapisan elite, tetapi juga yang ada di lapangan, seperti Muzakir Manaf, Panglima Perang GAM.<sup>20</sup>

Pendekatan kekeluargaan dan bantuan yang diberikan oleh Pemerintah ini ternyata memang memberikan dampak psikologis yang sangat positif, tidak hanya bagi Zaini Abdullah dan Hasbi Abdullah khususnya, tetapi juga bagi GAM yang ada di hutan. Di mata GAM, pendekatan yang dilakukan oleh SBY-JK lebih manusiawi dan kekeluargaan.<sup>21</sup> Pendekatan *soft power* seperti ini ternyata sangat menyentuh hati sehingga menumbuhkan kepercayaan.

Pendekatan *soft power* dan kekeluargaan yang dilakukan oleh Pemerintah di atas lebih bersifat informal psikologis. Artinya, sebelum masuk ke medan perundingan yang tentunya akan menyentuh hal-hal sensitif, Pemerintah memainkan naluri kemanusiaan guna mengetuk hati tokoh-tokoh GAM. Tampaknya pendekatan psikologis semacam itu berhasil meyakinkan GAM untuk terus melanjutkan negosiasi dengan Pemerintah di Helsinki.

Ketiga, negosiasi di Helsinki dilakukan dalam *setting* informal. Perundingan Jeda Kemanusiaan dan COHA dilakukan secara for-

---

<sup>19</sup>Dalam upaya membantu pengobatan dan perawatan Abu Abdullah tersebut, Pemerintah menyediakan pesawat terbang Pertamina yang membawanya secara diam-diam langsung dari Aceh ke Rumah Sakit Fatmawati di Jakarta.

<sup>20</sup>Dengan bantuan Abdullah Puteh (mantan Gubernur Aceh), Jusuf Kalla berhasil bertemu dengan Muzakir Manaf, panglima kombatan GAM, di Jakarta. Dalam pertemuan tersebut, Muzakir Manaf menyarankan, jika ingin mengadakan perundingan, Pemerintah harus bicara dengan para tokoh GAM di Swedia karena *leadership* ada di sana. Setelah pertemuan itu, Kalla membawa Muzakir Manaf ke Cikeas untuk bertemu dengan Presiden SBY. Semua pertemuan ini merupakan rintisan awal menuju perundingan.

<sup>21</sup>Pendekatan manusiawi dan kekeluargaan seperti ini sangat diapresiasi oleh keluarga Abu Abdullah. Meskipun dapat menerima bantuan pengobatan dari Pemerintah, keluarga Abu Abdullah mengajukan syarat: bantuan tersebut tidak dikait-kaitkan dengan proses negosiasi yang saat itu sedang berlangsung di Helsinki.

mal; artinya perunding dari Indonesia adalah utusan resmi atau mewakili lembaga pemerintah.<sup>22</sup> Perundingan dalam *setting* formal seperti ini riskan terhadap kritik dari segi hukum, karena sebagai lembaga resmi Pemerintah tidak seharusnya berunding dengan pemberontak. Jika Indonesia berunding dengan pemberontak, itu dapat diartikan sebagai pengakuan terhadap GAM sebagai entitas legal.

Belajar dari kelemahan ini, untuk perundingan di Helsinki, Pemerintah melakukannya secara informal, dalam pengertian bahwa tidak ada instruksi atau dokumen resmi yang memerintahkan pejabat atau wakil Pemerintah untuk melakukan perundingan itu. Begitu juga ketika Pemerintah meminta kesediaan Ahtisaari untuk menjadi *mediator* perundingan di Helsinki, Pemerintah tidak meminta secara resmi atau tertulis.<sup>23</sup>

Berbeda dengan perundingan Jeda Kemanusiaan dan COHA yang dilakukan secara formal, perundingan Helsinki dilakukan dalam *setting* informal. *Setting* informal itu dimaksudkan "supaya kalau macet atau tidak ada kesepakatan, tak ada pihak yang perlu merasa kehilangan muka" (Hassan Wirayuda, *Tempo*, 19 Juni 2005).

Pendekatan yang komprehensif, terbangunnya *trust* antara Pemerintah dan GAM, serta *setting* perundingan yang informal itu pada akhirnya terbukti membantu kelancaran bagi perundingan Helsinki. Perundingan yang difasilitasi oleh Ahtisaari dan memakan waktu kurang lebih 6 (enam) bulan tersebut dapat mencapai persetujuan yang dituangkan dalam *Memorandum of Understanding* yang diparaf pada 17 Juli 2005 dan selanjutnya ditandatangani oleh kedua belah pihak di Helsinki pada 15 Agustus 2005.

---

<sup>22</sup>Pada perundingan Jeda Kemanusiaan, pemerintah diwakili oleh Hassan Wirayuda, Duta Besar RI untuk PBB di Jenewa, Swiss. Sementara itu, GAM diwakili oleh Zaini Abdullah. Sedangkan pada COHA, Indonesia diwakili oleh S. Wiryono, mantan Duta Besar RI untuk Australia, dan GAM diwakili oleh Zaini Abdullah.

<sup>23</sup>Keterlibatan Ahtisaari untuk memediasi perundingan damai Aceh terjadi tanpa mandat tertulis dari pemerintah. Semua dilakukan dengan permintaan lisan dari Wakil Presiden Jusuf Kalla lewat telepon. Segala proses pencapaian perdamaian di Aceh juga lebih banyak dilakukan lewat percakapan telepon antara perunding Pemerintah dan Jusuf Kalla (*Kompas* 11 Oktober 2008).

Jika konflik Aceh diletakkan pada alur lintasan sejarah, jelas terlihat bahwa resolusi konflik Aceh pada era Soekarno dan era Soeharto lebih banyak dilakukan melalui kebijakan desentralisasi, antara lain dengan pemberian status istimewa bagi Aceh melalui pemberlakuan undang-undang. Pada kedua era itu tidak pernah diadakan perundingan untuk menyelesaikan konflik. Perundingan untuk menyelesaikan konflik baru diadakan pada era pasca-Soeharto, yaitu pada masa Pemerintahan Gus Dur (*Jeda Kemanusiaan/Humanitarian Pause* pada Mei 2000), Pemerintahan Megawati (*Cessation of Hostilities Agreement/COHA* pada Desember 2002) dan pada masa Pemerintahan SBY-JK (*MOU Helsinki* pada Agustus 2005). Inisiatif damai yang dilakukan selama 3 (tiga) pemerintahan tersebut diilustrasikan pada Tabel 1.

**Tabel 1**  
**Inisiatif Damai untuk Aceh**

Fitur	Jeda Kemanusiaan (Mei 2000)	COHA (Desember 2002)	MOU Helsinki (Agustus 2005)
1. Isi Kesepakatan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bantuan kemanusiaan</li> <li>- Menghentikan kekerasan dan pemulihan keamanan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penghentian permusuhan, gencatan senjata</li> <li>- Pembentukan “Zona Damai” atau demiliterisasi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amnesti, gencatan senjata dan reintegrasi GAM ke masyarakat.</li> <li>- Bagian 70% dari pendapatan migas.</li> <li>- Pembentukan partai lokal</li> <li>- Syariat Islam dan Wali Nanggroe</li> </ul>
2. Cara perundingan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parsial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Parsial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Komprehensif</li> </ul>
3. Negosiator	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RI: Hassan Wirayuda, Duta Besar RI di Jenewa, Swiss</li> <li>- GAM: Dr. Zaini Abdullah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RI: Wiryono S, mantan Duta Besar RI</li> <li>- GAM: Dr. Zaini Abdullah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- RI: Hamid Awaludin, Menteri Huk-ham</li> <li>- GAM: Malik Mahmud, PM GAM</li> </ul>

Fitur	Jeda Kemanusiaan (Mei 2000)	COHA (Desember 2002)	MOU Helsinki (Agustus 2005)
4. Konteks politik	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Era Gus Dur, tokoh pluralis dan demokrasi</li> <li>- Reformasi politik dan pengurangan peran politik TNI.</li> <li>- TNI tidak solid mendukung perdamaian</li> <li>- Timor Timur lepas dari NKRI, Agustus 1999</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Era Megawati, tokoh nasionalis, sangat pro NKRI.</li> <li>- TNI solid mendukung operasi militer</li> <li>- Terorisme meningkat akibat tragedi 11 September 2001.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Era SBY-JK, pemimpin RI pertama terpilih secara langsung dan demokratis.</li> <li>- TNI solid mendukung perdamaian</li> <li>- Kemampuan militer GAM menurun akibat Darurat Militer.</li> <li>- Situasi politik kondusif setelah tsunami</li> </ul>
5. Hasil/ dampak	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GAM memperkuat militer dan basis politiknya di Aceh</li> <li>- Konflik Aceh berlanjut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GAM terus perkuat militer dan basis politiknya.</li> <li>- Konflik Aceh berlanjut</li> <li>- Darurat Militer</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceh damai</li> </ul>

Inti resolusi konflik Aceh berpusar pada sejauh mana otonomi khusus atau keistimewaan yang akan diberikan kepada Aceh. Derajat kekhususan Aceh inilah yang menjadi titik sentral perdebatan dalam resolusi konflik Aceh. Sebenarnya masalah kekhususan Aceh ini tidak saja dibicarakan pada saat perundingan Helsinki, tapi juga sudah dirundingkan pada putaran perundingan-perundingan sebelumnya, seperti Jeda Kemanusiaan dan COHA. Namun, dalam proses kedua kesepakatan tersebut derajat otonomi khusus tidak dibicarakan, walaupun dibicarakan sifatnya hanya unilateral, yaitu diberikan secara sepihak oleh pemerintah kepada GAM tanpa melalui proses perundingan. Akibatnya, kedua kesepakatan itu tidak berhasil menghentikan kekerasan di Aceh dan konflik pun



berlanjut. Baru setelah ditandatanganinya MOU Helsinki pada Agustus 2005 kekerasan berhenti dan Aceh mulai menikmati perdamaian.

Ketiga inisiatif damai ini, yaitu Jeda Kemanusiaan, COHA dan MOU Helsinki, memiliki beberapa perbedaan, baik dalam isi kesepakatan, cara perundingan, konteks politik maupun tokoh yang terlibat. Serangkaian perbedaan ini pada gilirannya menentukan tingkat keberhasilan dari inisiatif perdamaian yang dilakukan oleh Pemerintah.



## BAB III

# POLITIK DESENTRALISASI DAN RESOLUSI KONFLIK

### 3.1. Politik Desentralisasi untuk Aceh

#### 3.1.1. *Desentralisasi dari Soekarno ke Megawati*

Isu desentralisasi memang sangat kental mewarnai naik turunnya hubungan Pemerintah Pusat dengan Aceh. Pemberian otonomi kepada Aceh pertama kali dimaksudkan untuk meredam pemberontakan yang dipimpin oleh Tengku Daud Beureueh yang dipicu oleh kekecewaannya atas perlakuan Pemerintah Pusat terhadap Aceh. Pada masa Presiden Soekarno, untuk meredam pemberontakan Tengku Daud Beureueh pada 1953 itu, dengan Keputusan Perdana Menteri RI No. 1/Missi/1959 pada 26 Mei 1959 Pemerintah memberikan status Daerah Istimewa dengan otonomi kepada Aceh, terutama dalam bidang agama, adat, dan pendidikan, yang kemudian diformalkan melalui Undang-Undang No. 18/1965.

Namun demikian, undang-undang tersebut kemudian dicabut oleh Pemerintahan Presiden Soeharto dan diganti dengan Undang-Undang No. 5/1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Pencabutan Undang-Undang No. 18/1965 telah menimbulkan kekecewaan di masyarakat Aceh.

Pemerintahan Orde Baru Soeharto yang mulai tahun 1970-an memprioritaskan pembangunan ekonomi, namun pembangunan proyek LNG di Aceh tidak memberikan kemakmuran bagi warga setempat, malah menciptakan ketidakadilan ekonomi yang dirasakan oleh rakyat Aceh (Drexler, 2008: 69). Ketidakadilan ekonomi ini kemudian berevolusi menjadi kekecewaan rakyat Aceh terhadap Pusat (Matsui, 2003: 21). Kekecewaan yang dipicu oleh ketidakadilan ekonomi dan pencabutan undang-undang keistimewaan Aceh itu akhirnya mengilhami Hasan Tiro untuk mengadakan perlawanan terhadap Pemerintah Pusat untuk memisahkan diri dari Indonesia. Pemerintah Orde Baru yang sangat sentralistik tidak dapat menolerir setiap aspirasi daerah yang ingin menuntut otonomi yang lebih luas, apalagi untuk memisahkan diri dari Indonesia.

Sikap sentralistik Pemerintahan Orde Baru saat itu bukan hanya disebabkan oleh kehendak untuk menyatukan negara warisan pasca-kolonial yang multi-etnik, multi-agama, dan multi-kultural, tetapi juga resultan dari evolusi nasionalisme Indonesia yang lebih menempatkan keseragaman (*uniformity*) di atas keberagaman (*diversity*) dan otonomi (McGibbon, 2004: 2). Dengan sikap sentralistik seperti itulah, Orde Baru melihat regionalisme atau aspirasi kedaerahan sebagai ancaman bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia (Aspinal & Feally, 2003: 2). Oleh karena itu, Pusat selalu berupaya untuk meredam pemberontakan yang dilakukan Daerah, tidak terkecuali Aceh.

Sejak era Soekarno sampai dengan Megawati, upaya meredam pemberontakan Aceh ternyata sia-sia, meskipun berbagai kebijakan desentralisasi berupa otonomi khusus telah dilakukan. Penerapan kebijakan politik desentralisasi tanpa dikaitkan dengan upaya resolusi konflik dan negosiasi terbukti tidak membuahkan perdamaian. Seperti terlihat dalam Tabel 2, Pemerintah Indonesia, sebelum tercapainya MOU Helsinki pada 2005, setidaknya sudah 3 (tiga) kali mengeluarkan undang-undang dalam rangka keistimewaan atau

otonomi khusus bagi Aceh, yaitu Undang-Undang No. 24/1956, Undang-Undang No. 44/1999 dan Undang-Undang No. 18/2001. Jika dilihat dalam konteks resolusi konflik, ternyata ketiga undang-undang itu tidak berhasil. Kegagalan itu dapat dijelaskan sebagai berikut.

**Tabel 2**  
**Politik Desentralisasi dan Resolusi Konflik Aceh**

Fitur	UU No. 24/1956	UU No. 44/1999	UUNo. 18/2001
<b>Isi:</b> Politik & Pemerintahan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Status Aceh: Daerah Otonom Provinsi Aceh, terpisah dari Provinsi Sumatra Utara.</li> <li>- DPRD dan Pemda Aceh dapat memindah kan ibukota provinsi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Status Aceh: Propinsi Daerah Istimewa Aceh.</li> <li>- Aceh memiliki kewenangan khusus sbg Daerah Otonom dalam bidang pendidikan, agama, adat dan peran ulama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Status Aceh: Daerah Istimewa dengan nama Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan otonomi khusus.</li> <li>- DPRD Provinsi NAD wajib memper-tahankan NKRI.</li> </ul>
Ekonomi:	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otonomi di bidang kesehatan, pekerjaan umum, pertanian, kehewanan, perikanan darat, pendidikan dan kebudayaan, industri kecil dan sosial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada kewenangan khusus di bidang ekonomi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mendapat bagian pendapatan minyak dan gas bumi 70% selama 8 tahun, kehutanan, pertambangan umum dan perikanan 80%.</li> <li>- Dapat menerima bantuan/pinjaman luar negeri.</li> </ul>
Sosial & Budaya	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tidak ada syariat Islam</li> <li>- Tidak ada hak adat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penerapan syariat Islam</li> <li>- Otonomi di bidang pendidikan, agama, adat dan peran ulama.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Penerapan syariat Islam/Qanun, pembentukan Mahkamah Syar'iyah, Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sbg penyelenggara adat.</li> </ul>

Fitur	UU No. 24/1956	UU No. 44/1999	UUNo. 18/2001
<b>Konteks Politik</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceh dimasukkan ke Provinsi Sumatra Utara, 1951.</li> <li>- Pemberontakan Daud Beureueh 1953, menuntut keistimewaan Aceh di bidang agama dan adat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerakan reformasi di bidang politik, Indonesia lebih demokratis.</li> <li>- GAM mulai bangkit kembali, menuntut ke- merdekaan Aceh.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintahan Megawati nasionalistik, tidak menolerir tuntutan merdeka GAM.</li> <li>- Kondidi objektif: Indonesia kehilangan Timor Timur</li> </ul>
<b>Proses</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sepihak, tanpa negosiasi atau perundingan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perubahan dari <i>security approach</i> ke <i>prosperity approach</i> oleh Habibie.</li> <li>- Keistimewaan Aceh diberikan sepihak.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Otonomi khusus diberikan sepihak.</li> <li>- UU tsb dijadikan basis untuk negosiasi resolusi konflik.</li> </ul>
<b>Hasil/ Dampak</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberontakan Daud Beureueh berlanjut.</li> <li>- Pemberontakan berakhir pada Mei 1962.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Perjuangan GAM berlanjut.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- GAM menolak Otonomi Khusus.</li> <li>- Darurat militer oleh rezim Megawati.</li> </ul>

Terdapat 2 (dua) fase dalam politik desentralisasi dan resolusi konflik Aceh. Pertama, ketika Aceh hanya menuntut keistimewaan dalam menjalankan syariat Islam, seperti tuntutan pemberontakan Daud Beureueh. Dalam upaya untuk meredam pemberontakan itu, dengan Undang-Undang No. 24/1956, Pemerintah hanya memberi Aceh provinsi tersendiri yang terpisah dengan Sumatra Utara. Sementara kewenangan khusus untuk menerapkan syariat Islam dan memelihara adat Aceh, yang justru merupakan inti tuntutan Daud Beureueh, tidak diakomodasi.

Pada titik ini terlihat bahwa politik desentralisasi yang dijalankan Pusat memang tidak ditujukan untuk menyelesaikan konflik. Hal ini terbukti dari tidak dipenuhinya keinginan rakyat Aceh oleh Pusat, yaitu keistimewaan dalam menjalankan syariat Islam dan

memelihara adat. Akibatnya, pemberontakan Daud Beureueh berlanjut. Berhubung pemberontakan masih tetap berlanjut, pada Mei 1959 Pemerintah mengabulkan tuntutan Daud Beureueh, yaitu memberi Aceh otonomi di bidang pendidikan, agama, dan adat melalui Keputusan Perdana Menteri No. 1/Missi/1959. Menyadari bahwa tuntutannya selama ini telah dipenuhi, pada Mei 1962 Daud Beureueh bersedia turun gunung dan kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi.

Fase kedua adalah ketika tuntutan Aceh berkembang menjadi lebih serius, yaitu pemisahan dari Indonesia sebagai negara merdeka yang dicanangkan oleh Hasan Tiro pada 1976. Berbeda dengan Daud Beureueh yang menuntut syariat Islam, pemberontakan Hasan Tiro lebih disebabkan oleh ketidakadilan ekonomi, sehingga Aceh menuntut kemerdekaan sebagai negara sendiri terpisah dari Indonesia (McGibbon, 2004: 10). Ketika Indonesia masuk ke era reformasi yang mulai mengakomodasi nilai-nilai demokrasi pada 1998, termasuk aspirasi daerah, GAM pimpinan Hasan Tiro meningkatkan perlawanannya.

Untuk meredam pemberontakan ini, Pusat mengeluarkan Undang-Undang No. 44/1999 yang memberi keistimewaan Aceh hanya di bidang pendidikan, agama, dan adat, tidak untuk bidang ekonomi yang justru menjadi pendorong utama pemberontakan Hasan Tiro. Dari sini sekali lagi kelihatan bahwa politik desentralisasi Pusat berupa otonomi khusus dan keistimewaan yang diberikan kepada Aceh tidak dilakukan dalam kerangka untuk menyelesaikan konflik dari sumbernya, yaitu ketidakadilan ekonomi.

Namun, ketika konflik berlanjut terus dan Pusat ingin menyelesaikan konflik sesuai dengan tuntutan keadilan ekonomi, dengan mengeluarkan Undang-Undang No. 18/2001 yang antara lain memberikan hak atas pembagian pendapatan dari minyak dan gas bumi sebesar 70%, GAM malah meningkatkan tuntutan merdekanya. Undang-Undang No. 18/2001 ini digunakan oleh Pemerintahan

Megawati sebagai landasan pijak bagi perundingan dengan GAM. Artinya, Pemerintah mau berunding dengan GAM hanya jika GAM mau menerima otonomi khusus seperti diatur dalam undang-undang tersebut. GAM menolak karena elemen-elemen dari otonomi khusus yang termaktub dalam undang-undang dimaksud diberikan Pusat kepada Aceh secara sepihak, tanpa ada perundingan atau negosiasi dengan GAM.

Hal itulah yang menyebabkan resolusi konflik dan perdamaian tidak pernah terjadi, bahkan Megawati menetapkan darurat militer untuk Aceh pada Mei 2003. Keputusan Megawati untuk menerapkan darurat militer ini merefleksikan kembalinya kepercayaan diri Pusat dan militer akan kemampuannya untuk menegakkan kembali otoritasnya terhadap Daerah, juga Aceh, yang semakin keras menuntut otonomi setelah jatuhnya Soeharto (McGibbon, 2004: 64).

Ketegasan sikap Megawati terhadap Aceh ini mendapat dukungan yang luas dari publik. Hanya 6% yang menolak penyelesaian secara *hard power*/militer ini (McGibbon, 2004: 49). Yang menarik adalah sikap tegas Megawati ini diambil hanya 1 (satu) tahun menjelang Pemilu Presiden 2004. Dapat dikatakan sikap tegas Megawati itu diambil sebagai *"the move as part of her efforts to build popular support in the lead up to Indonesia's national election in April 2004"* (Sherlock, 2003: 8). Megawati sebagai presiden yang dikenal luas memiliki komitmen kuat terhadap kesatuan dan persatuan nasional berharap dengan *move* politik seperti itu citranya akan terdongkrak naik. Sikap tegas seperti ini sengaja dipilih Megawati karena *"in facing an unstable situation, voters prefer a strong government backed up by armed forces that adopt tough policies toward secessionism"* (He & Reid, 2004: 295). Ini semakin menunjukkan bahwa kebijakan desentralisasi dan dialog dengan Aceh, setidaknya di era Megawati, hanya dimaknai dari perspektif kepentingan politik jangka pendek (untuk memenangkan pemilu), bukan untuk kepentingan jangka



panjang (menciptakan perdamaian yang berkesinambungan di Aceh).

Memang pada dasarnya Megawati menunjukkan sikap setengah hati dalam kebijakan desentralisasi yang diberikan dalam bentuk otonomi daerah atau otonomi khusus. Dengan dibayangi oleh ideologi nasionalisme yang kental, Megawati pada dasarnya tidak dapat menolerir setiap upaya pemisahan diri. Secara formal memang dapat dilihat bahwa Megawati mau membuka pintu dialog dengan GAM, antara lain dengan dilakukannya perundingan sehingga mencapai kesepakatan yang dituangkan dalam *Cessation of Hostilities Agreement/COHA* pada 9 Desember 2002.

Namun, sebelum berunding lagi dengan GAM dalam upaya menetapkan otonomi khusus bagi Aceh pada Mei 2003 di Tokyo, pada April 2003, Megawati ternyata juga telah menyiapkan operasi militer sebagai langkah antisipasi jika perundingan yang akan diselenggarakan di Tokyo itu gagal (Sukma, 2004: 21). Ini semakin menunjukkan bahwa pada hakikatnya Megawati memang tidak punya niat untuk menyelesaikan masalah Aceh dengan *soft power* atau dengan mengadakan perundingan dengan GAM.

Di samping itu, Megawati juga menunjukkan kekhawatiran terhadap berkembangnya aspirasi daerah terkait otonomi. Meskipun secara prinsip dapat menerima otonomi daerah dan otonomi khusus, Megawati menunjukkan kekhawatiran bahwa eforia otonomi daerah yang berlebihan, yang berkembang di daerah, terutama dalam lingkungan elite lokal, dapat mengakibatkan disintegrasi nasional (Aspinal dan Fealy, 2003: 7).

Memang secara umum tawaran otonomi khusus dalam konteks kebijakan desentralisasi sering dinilai sebagai langkah yang efektif dalam upaya menyelesaikan konflik. Meskipun demikian, dalam kasus Aceh seperti telah diuraikan di atas, tawaran otonomi khusus tidak serta merta dapat menyelesaikan konflik. Seperti telah terjadi pada masa Pemerintahan Megawati, sekalipun Pemerintah telah

memberikan status otonomi khusus bagi Aceh dengan Undang-Undang No. 18/2001, resolusi konflik tidak tercapai.

Dari gambaran di atas dapat dilihat bahwa dalam politik desentralisasi yang dijalankan oleh Pusat, terutama pada era Megawati, ada tarik menarik kepentingan politik antara Pusat dan Daerah. Megawati dengan ideologi nasionalistiknya melihat desentralisasi lebih dari perspektif ideologis. Begitu juga kiranya persepsi pemerintahannya terhadap pemberian otonomi khusus bagi Aceh: otonomi khusus hanya akan menjadi pintu masuk bagi daerah, terutama Aceh, untuk merdeka. Hal inilah yang menyebabkan sampai dengan era Megawati resolusi konflik Aceh tidak menyentuh akar persoalan.

### ***3.1.2. Otonomi Khusus Aceh: Terlambat dan Unilateral***

Bertolak dari dinamika politik desentralisasi Pusat terhadap Daerah di atas dan bila hal itu diletakkan dalam konteks konflik Aceh, dapat ditengarai bahwa kegagalan resolusi konflik Aceh antara lain disebabkan oleh absennya kesungguhan Pusat untuk mengatasi apa yang menjadi sumber konflik. Kalaupun ada upaya untuk memenuhi tuntutan rakyat Aceh, hal itu diberikan sangat terlambat. Ambil sebagai contoh: tuntutan Daud Beureueh pada 1953 yang "hanya" meminta Pusat memberikan otonomi kepada Aceh di bidang agama dan adat, tidak dipenuhi oleh Pusat.<sup>24</sup>

Tuntutan Daud Beureueh ini baru dipenuhi Pusat pada 1959 yang mengizinkan Aceh untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya di bidang agama, pendidikan, dan peribadatan. Ini pun hanya diatur dalam Keputusan Perdana Menteri No. 1/Missi/1959, yang status hukumnya lebih rendah dari undang-undang. Dengan keputusan tersebut Aceh memperoleh wewenang untuk menerapkan syariat

---

<sup>24</sup>Seperti dapat dilihat dalam Tabel 2, Undang-Undang No. 24/1956 yang dibuat sebagai reaksi atas tuntutan Daud Beureueh tidak memuat aturan tentang syariat Islam dan pemeliharaan adat.

Islam tetapi hanya terbatas dan untuk hal-hal yang kecil, seperti perkawinan dan warisan. Sedangkan peradilan pidana tetap menjadi bagian dari hukum sekuler (ICG, 2006: 4).

Begitu juga ketika Hasan Tiro dengan GAM-nya yang memberontak karena merasakan adanya ketidakadilan ekonomi pada 1976. Pemberontakan ini tidak pernah benar-benar habis, meskipun Pusat menjalankan kebijakan *hard power* berupa pendekatan militer dan keamanan. Baru ketika reformasi bergulir pada 1998, Pusat mulai menjalankan politik desentralisasi yang bersifat *soft power* berupa pemberian status Daerah Istimewa kepada Aceh melalui Undang-Undang No. 44/1999. Namun demikian, undang-undang tersebut hanya memberi Aceh otonomi di bidang pendidikan, agama, dan adat, tidak memberikan kewenangan khusus di bidang ekonomi. Padahal yang dituntut oleh Aceh dengan pemberontakan GAM-nya adalah keadilan ekonomi.

Baru pada 2001 dengan Undang-Undang No. 18/2001, Pusat memberikan keistimewaan kepada Aceh di bidang ekonomi berupa hak untuk mendapat bagian dari pendapatan minyak dan gas bumi sebesar 70% selama 8 tahun dan untuk pendapatan dari sektor kehutanan, pertambangan, dan perikanan sebesar 80%. Namun demikian, pemberian keistimewaan di bidang ekonomi ini sudah sangat terlambat, karena GAM sudah menuntut hal yang lebih berat, yaitu: kemerdekaan. Dari sini dapat disimpulkan bahwa politik desentralisasi yang dijalankan Pusat dalam upaya menyelesaikan konflik Aceh dapat disebut selalu terlambat; memenuhi tuntutan Aceh ketika tuntutan mereka telah berubah menjadi lebih serius. Akibatnya, konflik tetap tidak dapat diselesaikan.

Di samping itu, dari Tabel 2 terlihat bahwa keistimewaan dan otonomi khusus bagi Aceh diberikan secara sepihak, tanpa negosiasi. Pemberian otonomi khusus tidak melibatkan kekuatan-kekuatan riil di Aceh dan hanya merupakan konsesi yang diberikan oleh Pusat secara unilateral atau sepihak. Hal ini ikut menyumbang pada

kegagalan penyelesaian konflik Aceh. Terkait hal ini McGibbon mengatakan, *"special autonomy represented a unilateral concession on the part of Jakarta that lacked any links to the main political forces* (McGibbon, 2004: viii).

Dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa ketiga undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah dalam upaya meredam pemberontakan dibuat secara sepihak oleh Pemerintah tanpa melibatkan GAM dalam pembicaraan atau perundingan sebelumnya (ditunjukkan oleh kolom "proses" dalam Tabel 2). Khusus Undang-Undang No. 18/2001, meskipun dengan undang-undang tersebut Pemerintah sudah cukup "berbaik hati" untuk memberikan keistimewaan di bidang ekonomi kepada Aceh, GAM tidak mau menerima undang-undang tersebut dijadikan prasyarat oleh Pemerintah sebagai landasan pijak untuk perundingan.

GAM tidak mau berunding dengan Pemerintah jika prasyarat perundingan itu berupa otonomi khusus yang diatur tanpa persetujuan atau perundingan dengan mereka. Keengganan GAM untuk menerima otonomi khusus seperti ini juga karena adanya anggapan di kalangan elite GAM bahwa pemberian otonomi khusus oleh Pusat itu hanyalah reaksi sesaat Pusat terhadap tuntutan Aceh. Pusat memberi otonomi khusus karena sedang berada dalam posisi lemah secara politik akibat melemahnya otoritas negara (McGibbon, 2004: 6).

Pemberian otonomi khusus oleh Habibie pada 1999 dilakukan ketika Pusat sedang berada dalam posisi lemah karena sedang dalam masa transisi dari Pemerintahan Soeharto. Namun ketika Pusat dapat mengonsolidasikan otoritasnya, Pusat dapat saja bersikap tidak kompromistis terhadap aspirasi daerah. Hal ini terlihat ketika Megawati mampu mengonsolidasikan kekuasaannya dengan dukungan penuh dari militer, dan GAM tidak mau menerima Undang-Undang No. 18/2001 sebagai prasyarat perundingan, Pusat menerapkan kembali sikap kerasnya dengan memberlakukan darurat militer (lihat Tabel 2) sehingga resolusi konflik tidak tercapai.

Dalam konteks ini kegagalan resolusi konflik Aceh disebabkan tidak dilibatkannya elite GAM dalam perundingan untuk mencapai kompromi mengenai isi dari otonomi khusus karena otonomi khusus diberikan secara unilateral. Di samping itu, kegagalan resolusi konflik Aceh juga karena Pemerintah Soekarno sampai dengan Megawati selalu terlambat dalam memberikan otonomi khusus untuk Aceh. Akibat keterlambatan dalam merespons aspirasi rakyat Aceh dan pemberian otonomi khusus secara unilateral, konflik Aceh di masa Pemerintahan Soekarno sampai dengan Megawati tidak dapat diselesaikan.

## **3.2. Politik Desentralisasi SBY-JK**

### ***3.2.1. Negosiasi dengan GAM***

Dalam sejarah resolusi konflik Aceh sejak masa pemberontakan Daud Beureueh sampai dengan Hasan Tiro, baru pada era SBY-JK konflik tersebut dapat diselesaikan dengan ditandatanganinya MOU Helsinki pada 15 Agustus 2005. Tercapainya persetujuan Helsinki merupakan hasil kompromi antara Pemerintah dan GAM mengenai hal yang sangat fundamental, yaitu apakah Aceh akan terpisah dari Indonesia sebagai negara yang merdeka, atau menerima otonomi khusus dalam naungan NKRI. Selama pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, kedua kutub pandangan itu sulit sekali dikompromikan sehingga konflik terus berlanjut.

Belajar dari kegagalan-kegagalan pemerintahan sebelumnya ketika menjalankan politik desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi khusus (seperti diilustrasikan dalam Tabel 2), SBY-JK mulai melihat perlunya kompromi antara kedua belah pihak dalam proses dialog, perundingan, dan negosiasi, bukan pemberian oleh Pemerintah secara sepihak/unilateral. Otonomi khusus untuk Aceh sebetulnya sudah dari dulu ditawarkan kepada Aceh tetapi tidak

melalui perundingan atau negosiasi antara Pemerintah dan GAM sehingga tidak ada kompromi dan tidak ada *deal* antara kedua belah pihak.<sup>25</sup>

Berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, Pemerintahan SBY-JK menjalankan politik desentralisasi dengan mengajak GAM berunding mengenai isi otonomi khusus yang akan diberikan kepada Aceh. Guna mencapai solusi bagi konflik, SBY-JK bersedia menegosiasikan kembali pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 18/2001 sesuai dengan kepentingan kedua belah pihak (Ali, 2008: 38).

Gagalnya politik desentralisasi terkait dengan resolusi konflik Aceh bertumpu pada pertanyaan yang sangat mendasar, yaitu sejauh mana otonomi khusus harus diberikan untuk Aceh. Sejak masa Soekarno sampai dengan Megawati politik desentralisasi yang dijalankan tidak menyentuh akar persoalan, yaitu mengakomodasi tuntutan Aceh, tidak saja dalam hal keadilan ekonomi tetapi juga hak politik. Justru hal inilah yang dilakukan oleh SBY-JK. SBY-JK yang bersedia memberi Aceh otonomi yang luas (*expanded autonomy*) dan menegosiasikan beberapa hal yang sangat fundamental, terkait dengan otonomi pengelolaan sumber daya alam, penerapan syariat Islam, dan hak politik.

### **3.2.2. Otonomi Khusus dalam Bingkai NKRI**

Pemberian otonomi khusus yang luas ini bukan suatu keputusan yang tiba-tiba dibuat oleh Pemerintah SBY-JK, tetapi merupakan hasil dari dinamika negosiasi di Helsinki. Dalam hal ini peran Ahtisaari sebagai mediator sangat krusial. Mengetahui bahwa pada putaran perundingan COHA sebelumnya para perunding GAM

---

<sup>25</sup>Pihak Pemerintah mengonfirmasi pemberian otonomi khusus secara sepihak ini. Otonomi khusus yang diberikan pada masa pemerintahan Habibie, Gus Dur dan Megawati diberikan tanpa *deal*, tidak melalui kompromi atau tawar menawar antara Pemerintah dan GAM.

ditangkap oleh aparat Indonesia, sebelum perundingan Helsinki, Ahtisaari, mediator dari CMI, mengajukan 3 (tiga) syarat agar proses perundingan dan implementasi hasil perundingan berjalan lancar; yaitu pertama, orang-orang GAM tidak ditangkapi selama perundingan; kedua, harus ada lembaga pengawas untuk memantau implementasi hasil perundingan; dan ketiga, pemerintah juga harus memikirkan bagaimana mengintegrasikan mantan kombatan GAM ke dalam masyarakat (Awaludin, 2008a: 61).

Sebelum perundingan, Ahtisaari juga telah mengantisipasi substansi perundingan. Terkait dengan perkiraan isi dari MOU Helsinki, ada 2 (dua) hal yang sangat fundamental, yang kemudian hari juga terbukti sangat membantu proses perundingan selanjutnya. Pertama, Ahtisaari meminta Indonesia untuk memberikan "tawaran" baru yang menarik dan menyenangkan GAM agar mereka mau berunding. Salah satu tawaran yang ditawarkan perunding Pemerintah di awal perundingan adalah pemberian amnesti. Berhubung tawaran ini konkrit dan bisa langsung diimplementasikan, GAM menyambut baik dan ingin terus berunding (Awaludin, 2008a: 72-73).

Mengikuti saran Ahtisaari, perunding Pemerintah juga menawarkan hal baru; yaitu pemberian keistimewaan bagi Aceh yang jauh lebih luas dari otonomi yang sudah diberikan sebelumnya, seperti yang diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001. Sehubungan dengan hal inilah, dalam proses perundingan Pemerintah Indonesia bersedia bersikap fleksibel dengan memberikan kemungkinan merevisi terhadap Undang-Undang No. 18/2001, terutama terkait dengan kewenangan Pemerintah Aceh yang lebih luas.

Kedua, Ahtisaari melihat konflik Indonesia-GAM ini dengan realistis. Dia sangat menyadari bahwa Pemerintah Indonesia tidak akan memberikan kemerdekaan untuk Aceh. Ini adalah kenyataan yang dia hadapi (Aguswandi & Large, 2008: 24).

Di samping masalah persepsi Ahtisaari sendiri terhadap status permasalahan yang dihadapi, hal lain yang menjadi krusial dalam

perundingan Helsinki adalah materi perundingan itu sendiri. Sebelum perundingan di Helsinki, kedua belah pihak masih dibayangi oleh posisi dasar masing-masing pada saat perundingan COHA: Indonesia tidak mau memberi kemerdekaan kepada Aceh dan GAM tetap menuntut kemerdekaan. Indonesia tetap berpegang pada pemberian otonomi seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001, sementara GAM tidak menerima otonomi tersebut.

Di tengah-tengah kedua posisi ini Ahtisaari berusaha menengahi perbedaan antara tuntutan RI dan GAM. Menghadapi posisi kedua belah pihak ini, Ahtisaari membayangkan, jika perundingan kali ini diharapkan akan mencapai hasil, kedua belah pihak harus menurunkan tuntutan mereka masing-masing. Dalam konteks inilah, Ahtisaari meminta agar kedua belah pihak bersikap fleksibel. Tarik menarik antara kedua tuntutan inilah yang dominan mewarnai perundingan Helsinki.

Terhadap GAM, Ahtisaari menegaskan bahwa jika ingin dibantu untuk menyelesaikan konflik dengan Indonesia, GAM harus bersikap realistis, jangan lagi menuntut kemerdekaan, karena dunia internasional tidak akan mendukung. Seperti dikemukakan oleh Ali, Ahtisaari menegaskan kepada GAM bahwa "tak ada satu pun yang bersedia memberikan kemerdekaan bagi Aceh sebagai syarat dimulainya perundingan, melainkan pemberian otonomi khusus, perlucutan senjata GAM, penarikan pasukan militer, dan pemecahan ekonomi" (Ali, 2008: 78).

Ahtisaari berpandangan bahwa GAM harus menerima kerangka otonomi, bukan kemerdekaan, sebagai basis untuk perundingan jika GAM memang serius untuk menyelesaikan konflik. Namun, ketika GAM bersikeras agar diadakan referendum untuk menentukan apakah rakyat Aceh mau merdeka atau tidak, Ahtisaari mulai bicara keras dan menekan GAM.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>Dalam perundingan Helsinki, ketika menekan GAM Ahtisaari menegaskan hal sebagai berikut: *"If you continue not to wish to forget the idea and discussion of inde-*



Kepada perunding yang mewakili Pemerintah Indonesia, Ahtisaari meminta agar Pemerintah dapat meluaskan tawaran otonomi kepada Aceh, tidak hanya sekadar dalam bidang ekonomi, pendidikan, dan agama seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001. Dalam kaitan inilah kiranya Pemerintah SBY-JK bersedia mengakomodasi hak-hak politik masyarakat Aceh melalui pembentukan partai lokal. Jika dibandingkan dengan keistimewaan Aceh yang diatur dalam undang-undang sebelumnya, seperti Undang-Undang No. 24/1956, Undang-Undang No. 44/1999 dan Undang-Undang No. 18/2001, pemberian keistimewaan Aceh dalam hal pembentukan partai lokal merupakan suatu langkah yang sangat maju.

Kebijakan desentralisasi SBY-JK yang bersedia memberi Aceh otonomi yang lebih luas, yang juga mencakup hak politik dengan mengizinkan Aceh membentuk partai lokal, menjadi insentif bagi GAM untuk menyelesaikan konflik dengan Pusat. Dengan pembentukan partai lokal ini Pemerintah telah menawarkan "sesuatu yang baru dan lebih menarik" bagi GAM agar GAM mau meninggalkan tuntutan kemerdekaannya. Dari pihak GAM sendiri, sebagai kompensasinya, mereka harus setuju dengan status otonomi khusus yang tetap berada dalam naungan NKRI.

Sikap moderat dan fleksibel yang ditunjukkan oleh GAM dalam perundingan di Helsinki boleh jadi disebabkan oleh tawaran yang diajukan oleh Pemerintah dinilai cukup menarik dan konkret, terutama terkait dengan partai lokal dan pembagian pendapatan dari minyak dan gas bumi. Tawaran yang konkret dan menarik inilah yang absen pada perundingan di era Soeharto dan pasca-Soeharto. Disadari pula oleh GAM bahwa baik selama era Soeharto maupun pasca-Soeharto, Indonesia tidak pernah menawarkan sesuatu yang

---

*pendence it is probably best you leave this place and this meeting right now! I only wish to discuss with you all within the framework of special autonomy. If you are unhappy with the agenda which I proposed, I would be delighted if you leave this room now and never return. You are just wasting my time. But, remember, you will never receive any international support".* Uraian lebih lengkap baca Hamid Awaludin (2009: 82-83),

"*substantive*" terkait dengan status politik dan otonomi Aceh, sehingga mereka memiliki alasan yang kuat untuk tidak bersikap moderat terhadap Pemerintah (Schulze, 2004: 56). Namun demikian, ketika SBY-JK memberikan tawaran substantif dan menarik terkait dengan hak politik lokal dan otonomi yang luas, Pemerintah dan GAM dapat melakukan kompromi dan mencapai *deal*.

### **3.3. GAM, Kemerdekaan, dan Resolusi Konflik**

Sebelum terjadinya perundingan Helsinki pada era SBY-JK, inti permasalahan yang menjadi pusran debat antara Pemerintah dan GAM terkait dengan resolusi konflik terletak pada 2 (dua) kutub kepentingan dari kedua belah pihak yang bertikai, yaitu: di satu pihak Pemerintah ingin agar Aceh tetap berada dalam NKRI dan GAM menerima otonomi khusus yang ditetapkan Pemerintah seperti termaktub dalam Undang-Undang No. 18/2001, di pihak lain GAM menginginkan pemisahan diri dari Indonesia atau merdeka. Seperti telah disinggung sebelumnya, tawaran otonomi dalam undang-undang tersebut ditolak oleh GAM karena penetapan elemen-elemen otonomi khusus dalam undang-undang tersebut tidak didasarkan pada negosiasi atau melalui perundingan antara kedua belah pihak. Setelah SBY-JK bersedia mengadakan perundingan langsung dengan elite GAM, yang sebelumnya tidak pernah dilakukan oleh pemerintahan terdahulu, tercapailah MOU Helsinki yang mengakhiri konflik Aceh.

#### **3.3.1. Tsunami, Militer, dan Demokrasi**

Kesediaan SBY-JK untuk merundingkan isi otonomi khusus untuk Aceh telah menarik GAM untuk berunding lagi kendati Pemerintah sebelumnya telah melancarkan operasi militer. Ada 3 (tiga) faktor utama yang mendorong GAM berubah sikap dan mau berunding

lagi dengan Pemerintah, yaitu: faktor tsunami, faktor militer, dan faktor demokrasi.

**Pertama adalah faktor tsunami.** Tsunami yang menghantam Aceh pada 26 Desember 2004 telah membuat Aceh terekspose ke dunia internasional, terutama karena banyak negara sahabat dan lembaga internasional yang ingin menyalurkan bantuan kemanusiaan. Ketika tsunami terjadi, Aceh masih dalam situasi darurat militer dan Pemerintah masih menjalankan operasi militer; sementara itu GAM masih mengadakan perlawanan bersenjata. Situasi ini menghadapkan GAM pada posisi sulit: terus melanjutkan peperangan dengan Pemerintah Indonesia atau mengumumkan gencatan senjata (*ceasefire*).

Masing-masing pilihan ini memiliki konsekuensi yang tidak mudah. Jika GAM memilih melanjutkan peperangan dengan Pemerintah Indonesia, saluran bantuan kemanusiaan dari dunia internasional akan terkendala dan hal itu akan mengakibatkan citra buruk bagi GAM di mata internasional. Sebaliknya, jika GAM mengumumkan gencatan senjata, dikhawatirkan hal itu akan menurunkan moral juang pasukan GAM yang saat itu masih tetap mengusung ide merdeka.

Terhadap 2 (dua) pilihan sulit di atas, GAM akhirnya memilih opsi kedua, yaitu menghentikan peperangan atau mengumumkan gencatan senjata dengan harapan agar bantuan kemanusiaan internasional dapat disalurkan ke Aceh untuk membantu para korban tsunami. Pengumuman gencatan senjata sepihak ini dilakukan oleh pimpinan tertinggi GAM sendiri, yaitu Malik Mahmud, Perdana Menteri GAM, dengan mengeluarkan pernyataan pada 1 Januari 2005 yang berbunyi: *"welcome any initiative taken by international community to turn our unilateral ceasefire into a formal ceasefire agreement with the Indonesian forces"* (Aspinal, 2005a: 21).

Dari pernyataan Malik Mahmud di atas terindikasi adanya upaya GAM untuk memanfaatkan situasi bencana di Aceh untuk meng-

hentikan peperangan sekaligus menarik perhatian dunia internasional. Hal ini terutama terbaca dalam pernyataan Malik Mahmud yang mengatakan "*welcome any initiative taken by international community*". Pernyataan ini memberi kesan bahwa memang GAM berusaha untuk melibatkan pihak asing atau dunia internasional dalam upaya mereka menginternasionalisasikan isu Aceh (Aspinal: 2005a: 21).

Dalam situasi normal, ucapan terima kasih dari satu pihak secara nominal dapat dianggap sebagai ungkapan simpati atas kebaikan pihak lain. Namun, jika ucapan terima kasih itu disampaikan dalam konteks konflik Aceh, apalagi disampaikan oleh pucuk pimpinan GAM yang sedang memperjuangkan kemerdekaannya kepada beberapa negara yang berpengaruh dalam politik internasional, hal itu akan bermakna lain. Ketika Malik Mahmud menyampaikan terima kasih kepada negara-negara yang berpengaruh, itu dapat diduga bahwa ia menginginkan agar dunia tahu bahwa negara-negara besar itu menaruh perhatian terhadap Aceh, tidak saja dalam hal bencana tsunami, tetapi—dan ini yang lebih penting—juga terhadap konflik Aceh.

Dalam kaitan inilah, terlihat dengan jelas indikasi bahwa pimpinan GAM dengan cerdik memanfaatkan bencana tsunami untuk menginternasionalisasikan masalah Aceh, tentunya dengan harapan negara-negara berpengaruh tersebut memberikan dukungan bagi kemerdekaannya. Perhatian internasional terhadap Aceh setelah terjadinya tsunami menjadi momentum yang bagus bagi GAM untuk memulai lagi perundingan dengan Pemerintah Indonesia.

Meskipun keinginan GAM untuk berunding lagi, pada tingkatan tertentu, dipengaruhi oleh peristiwa tsunami, tidak dapat dikatakan bahwa tsunami-lah yang menjadi faktor penentu/faktor determinan (*determining factor*) dari perundingan kembali antara Pemerintah dan GAM. Jauh sebelum tsunami terjadi, upaya penjajagan untuk berunding kembali sudah dilakukan oleh Pemerintah, seperti dila-

kukan oleh Farid Husain, pada saat itu adalah salah seorang Deputi Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Jusuf Kalla, pada Agustus 2003. Ketika darurat militer masih berlaku, Farid Husain, atas instruksi Jusuf Kalla, menemui salah satu tokoh Aceh yang dekat dengan GAM, Abu Abdullah, untuk menjajagi dan membangun hubungan dengan GAM baik yang di dalam negeri maupun di luar negeri (Husain, 2007: 39).

Rencana perundingan kembali antara Pemerintah dan GAM juga ditetapkan sebelum tsunami. Beberapa hari sebelum tsunami, Martti Ahtisaari menerima konfirmasi dari Pemerintah Indonesia dan GAM bahwa kedua belah pihak bersedia berunding lagi, dimediasi oleh Ahtisaari (Aspinal, 2005a: 19). Ahtisaari sendiri dalam sebuah wawancara dengan media cetak mengatakan bahwa 2 (dua) hari sebelum Natal 2004, dia diberitahu oleh Juha Christensen, staf CMI, bahwa Indonesia dan GAM bersedia berunding dengan mediasi oleh CMI (*Tempo*, 28 Agustus 2005).

Dari keterangan Ahtisaari ini dapat dikatakan bahwa ide untuk memulai kembali perundingan antara Pemerintah dan GAM "*had actually begun some time before the tsunami*" (Aspinal, 2009: 222). Dari sini disimpulkan bahwa tsunami bukanlah faktor penentu/faktor determinan (*determining factor*) yang menyebabkan terjadinya lagi perundingan antara Pemerintah dan GAM. Kalaupun ingin disebut sebagai faktor dalam perundingan, tsunami dapat disebut sebagai faktor pemicu (*triggering factor*) atau "katalisator" yang mendorong Pemerintah dan GAM untuk berunding kembali menyelesaikan konflik Aceh.

**Kedua adalah faktor militer.** Dorongan bagi GAM untuk mau lagi berunding dengan Pemerintah dipicu oleh kemunduran kekuatan militernya akibat operasi militer ofensif yang dilakukan Pemerintahan Megawati sebagai implementasi dari keputusan yang menetapkan Aceh sebagai daerah darurat militer pada Mei 2003.

Dalam melaksanakan darurat militer, Pemerintahan Megawati

menetapkan 4 (empat) strategi (Aspinal, 2005a: 7-10); yaitu 1) operasi militer yang ditujukan untuk mengejar dan menangkap pemberontak GAM; 2) mengawasi secara ketat penduduk sipil guna memutus jaringan *supply* bagi keperluan para pemberontak. Hal ini dilakukan melalui pembentukan pos-pos militer lebih banyak di desa-desa, pemindahan penduduk dari lokasi-lokasi tertentu serta mengadakan razia di tempat-tempat tertentu; 3) menggiatkan kampanye ideologis, antara lain melalui mobilisasi penduduk untuk mengadakan pawai-pawai yang mendukung NKRI dan mengimbau rakyat untuk melawan GAM; 4) membentuk kelompok milisi yang bertugas untuk mengumpulkan informasi intelijen mengenai GAM, menjaga keamanan desa dan mendukung operasi militer yang dilancarkan oleh aparat keamanan Indonesia.

Operasi militer yang dilakukan Pemerintah telah nyata-nyata mengurangi kekuatan GAM. Setelah 6 (enam) bulan pelaksanaan darurat militer, Pemerintah menyatakan bahwa operasi militer telah berhasil mengurangi kekuatan GAM sebanyak 55% (Sukma, 2004: 25). Dalam terma yang diperkenalkan oleh Zartman (2001: 8), kemunduran kekuatan militer yang sangat signifikan ini telah membawa GAM ke situasi "*hurting stalemate*". Menurut Zartman, perubahan sikap pihak-pihak yang terlibat konflik sangat tergantung pada "*timing*" atau waktu tertentu yang melingkupi konflik itu. Dalam pandangannya, upaya resolusi konflik dengan damai sulit berhasil jika pihak-pihak yang bertikai masih memiliki keyakinan bahwa pihaknya akan memenangi perang.

Perubahan sikap untuk mengakhiri perang dan melakukan upaya damai baru akan berhasil jika situasi konfliknya sendiri sudah "matang", dalam pengertian bahwa keadaan memang memungkinkan untuk melakukan upaya damai. Situasi yang matang ini muncul apabila kedua belah pihak yang bertikai menghadapi "*hurting stalemate*", yaitu situasi di mana kedua belah pihak merasa tidak dapat memenangi peperangan dan menemui jalan buntu yang menyulitkan

semua pihak, dan kedua belah pihak juga berada dalam keadaan yang menyakitkan.

Situasi yang dihadapi oleh GAM pasca-penerapan darurat militer Mei 2003 hampir mendekati situasi "*hurting stalemate*" ini. Akibat operasi militer yang ofensif oleh Pemerintah, di kalangan GAM muncul perasaan lelah berperang (*battle fatigue*) dan terisolasi dari masyarakat internasional, sehingga timbul niat untuk mengkaji ulang strategi perjuangan, yang selama ini tidak pernah terpikirkan karena melepaskan tuntutan merdeka dianggap memalukan (*anathema*) (Aspinal, 2005a: 7).

Dalam situasi seperti digambarkan di atas, GAM berpikir ulang, apakah tetap menuntut kemerdekaan atau bersikap realistis dengan berunding kembali dengan Pemerintah. Dengan kekuatan militer yang semakin menurun, ditambah lagi tidak tereksposnya Aceh ke masyarakat internasional serta menghadapi situasi "*hurting stalemate*" dan "*battle fatigue*", GAM mulai berpikir untuk berunding lagi dengan Pemerintah Indonesia. Ketika GAM mengalami kesulitan menghadapi operasi militer Indonesia, para pejuang dan pemimpin GAM yang tersebar di berbagai negara diminta pulang ke Aceh untuk memperkuat pasukan dan memimpin peperangan melawan militer Indonesia. Diakui pula bahwa di tengah-tengah gencarnya operasi militer, ada upaya untuk menyelesaikan konflik dengan cara damai. GAM akhirnya setuju berunding kembali untuk menyelesaikan konflik.

**Ketiga adalah faktor demokrasi.** Selain faktor tsunami dan militer, keinginan GAM untuk berunding lagi juga disebabkan oleh munculnya pemimpin baru di Indonesia yang dipilih secara langsung dan demokratis, yaitu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla (SBY-JK), pada Oktober 2004. Figur SBY-JK yang memiliki komitmen kuat terhadap nilai-nilai demokrasi memang sangat memengaruhi alur resolusi konflik Aceh melalui jalan damai.

Ketika masih menjabat sebagai menteri koordinator di kabinet Megawati pada 2001 sampai dengan 2004, kedua figur tersebut dikenal sebagai pejabat negara yang terus mencari celah resolusi konflik melalui jalan damai. Ketika mereka berdua memegang pimpinan tertinggi sebagai Presiden dan Wakil Presiden, tersedialah momentum bagi keduanya untuk menerapkan idealisasi mereka dalam resolusi konflik Aceh. Dengan citra sebagai figur yang pro demokrasi yang mengedepankan cara-cara non-kekerasan dalam resolusi konflik Aceh, terasa wajar ketika kemudian elite GAM, seperti Malik Mahmud, menaruh kepercayaan kepada kedua figur tersebut.<sup>27</sup> Tokoh GAM lain, Irwandi Yusuf, juga mengaku terpikat dengan janji SBY-JK yang akan menyelesaikan Aceh secara bermartabat (*Kompas*, 6 Agustus 2009).

Dengan persepsi yang kuat di kalangan elite GAM bahwa SBY-JK itu memang lebih mengedepankan cara-cara *soft power* dalam menyelesaikan konflik, akhirnya GAM setuju untuk berunding kembali dengan Pemerintah Indonesia di Helsinki sehingga tercapai perdamaian di Aceh. Belakangan terbukti bahwa persepsi GAM terhadap SBY-JK itu benar, yaitu bahwa SBY-JK memang mau menyelesaikan konflik dengan cara damai dan bermartabat (*peace with dignity*) (Yudhoyono, 2009: 4).

---

<sup>27</sup>Dalam pandangan GAM, kedua figur SBY-JK adalah "*the right people, on the right time and in the right place. They have same attitude, same perspective how to solve the problem. These leaders have tactics, how to find out what is right, what is wrong, how to solve a problem, what is the best for Indonesia and the best for Aceh.*" SBY-JK dinilai sebagai pemimpin yang tepat (*the right people*) karena memiliki komitmen untuk menyelesaikan konflik. Mereka juga dipilih pada waktu yang tepat (*the right time*), yaitu ketika demokrasi sedang berkembang di Indonesia dan konflik Aceh sedang berada pada titik terpuncak. SBY-JK adalah figur yang berada pada tempat yang tepat (*the right place*), yaitu sebagai presiden dan wakil presiden, sehingga keduanya memiliki keleluasaan politik untuk merealisasikan keinginan mereka sejak masih menjabat sebagai menteri koordinator, yaitu menyelesaikan konflik Aceh dengan dialog dan perundingan/*soft power*.



### 3.3.2. *Dari Merdeka ke Otonomi Khusus*

Dari pihak GAM, tercapainya perjanjian damai Helsinki itu mencerminkan pergeseran signifikan dalam garis perjuangannya, yaitu dari menuntut kemerdekaan menjadi menerima otonomi khusus yang diperluas seperti disepakati dalam MOU Helsinki. Sedikitnya ada 2 (dua) penyebab berubahnya posisi politik GAM yang tidak bersikeras lagi menuntut kemerdekaan.

Pertama, karena tidak adanya dukungan dunia internasional. Hal ini paling tidak dapat dilihat dari kata-kata keras yang disampaikan Ahtisaari pada saat perundingan di Helsinki, ketika GAM bersikeras menjadikan isu merdeka sebagai agenda perundingan. Ahtisaari tercatat menegaskan kepada GAM: *"You will never receive any international support. Your dream for independence will never be realized. You will never ever receive any international support whatsoever"* (Awaludin, 2009: 83).

Ahtisaari sendiri tidak pernah mendukung ide merdeka yang diusung GAM. Dia hanya mau memfasilitasi resolusi konflik Aceh jika GAM tidak membicarakan ide merdeka dan mau menerima otonomi. Ahtisaari mengatakan: *"I dont want to hear about independence or referendum, we are going to discuss your acceptance of the autonomy status"* (Djuli & Rahman, 2008, dalam Aguswandi & Large, 2008: 28). Dalam kaitan inilah kiranya, Sofyan Djalil, salah satu anggota tim negosiasi Indonesia dalam perundingan Helsinki, berpendapat, *"demand for independence is no longer reasonable, as there is no strong support from friendly countries"* (Djalil, 2009: 8).

Dengan sikap Ahtisaari seperti itu, sulit bagi GAM untuk memperoleh dukungan internasional atas ide kemerdekaan yang diusungnya, karena Ahtisaari memang dikenal sebagai juru damai yang dihormati dan didengar pendapatnya di dunia internasional, terutama di negara-negara Uni Eropa. Dengan sikap Ahtisaari yang tidak mendukung kemerdekaan Aceh, upaya GAM memanfaatkan

momentum tsunami untuk mendapatkan simpati dan dukungan internasional atas kemerdekaan Aceh ternyata tidak membuahkan hasil. Hal ini kiranya yang menyebabkan GAM rela meninggalkan ide merdeka dan menerima otonomi khusus dalam perundingan di Helsinki.

Kedua, kesediaan GAM menanggalkan ide merdekanya juga disebabkan oleh isi otonomi khusus yang ditawarkan oleh Pemerintah Indonesia. MOU Helsinki menyepakati pemberian otonomi bagi Aceh di bidang ekonomi berupa hak bagian pendapatan dari minyak dan gas bumi sebesar 70% dan di bidang sosial budaya berupa keleluasaan untuk menjalankan syariat Islam dan pelestarian adat Aceh.

Namun demikian, bukan karena kedua elemen ini yang mendorong GAM mau menerima otonomi khusus dan meninggalkan ide merdeka, tetapi lebih karena dibolehkannya Aceh membentuk partai lokal. Dengan pembentukan partai lokal ini mantan anggota GAM dapat dengan leluasa mendirikan partai politik sebagai wahana artikulasi politiknya. Perubahan posisi GAM yang tidak lagi bersikeras menuntut merdeka inilah yang ikut mendorong resolusi konflik, sehingga tercipta perdamaian di Aceh.

### **3.4. Desentralisasi dan Opini Rondinelli**

#### ***3.4.1. Dua Muka Desentralisasi***

Rondinelli mengatakan bahwa desentralisasi bertujuan untuk menciptakan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan cara memberi wewenang kepada Daerah yang lebih luas agar Daerah tersebut merasa berkepentingan untuk menjaga hubungan yang harmonis dengan Pusat (Cheema & Rondinelli, 1983: 16). Sejalan dengan opini Rondinelli ini, dalam upaya meredam konflik yang timbul di daerah, banyak negara menjalankan kebijakan desentralisasi. Na-

mun demikian, dari beberapa studi di berbagai negara, tidak semua kebijakan desentralisasi membuahkan hasil seperti yang diharapkan. Kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi khusus tidak selalu berhasil menyelesaikan konflik dan menciptakan stabilitas politik dan perdamaian.

Hal ini dapat dipahami, karena, menurut Brancati, desentralisasi itu sendiri memiliki sisi negatif dan positif (Brancati, 2009: 8-9). Dengan kata lain, desentralisasi memiliki 2 (dua) muka, karena desentralisasi itu dapat saja gagal mengatasi konflik di daerah dan, dalam kasus-kasus tertentu, malah dapat meningkatkan konflik dan upaya pemisahan diri dari Pusat (Brancati merujuk sisi negatif desentralisasi ini dengan term "*conflict agent*"). Kegagalan itu boleh jadi disebabkan karena tidak adanya rasa persatuan (*sense of unity*) dan komitmen yang dimiliki oleh daerah terhadap Pusat. Di samping itu, desentralisasi juga dapat berdampak negatif karena ia memperparah konflik dan mendorong separatisme akibat menguatnya identitas etnik yang berbasis kedaerahan.

Sisi positif dari desentralisasi adalah bahwa ia dapat meredam konflik dengan cara memberi rakyat ruang lebih luas untuk ikut dalam perumusan kebijakan. Dengan cara itu diharapkan di kalangan rakyat di daerah akan tumbuh rasa memiliki terhadap sistem politik nasional sehingga kecil kemungkinan mereka akan memisahkan diri dari Pusat.

Dari pandangan Brancati di atas, jelaslah bahwa desentralisasi itu memiliki baik sisi positif maupun negatif. Dengan mempertimbangkan adanya sisi positif dan negatif tersebut maka penerapan desentralisasi harus melihat waktu dan konteksnya. Dalam kaitan kapan kiranya desentralisasi itu dibutuhkan, Utrecht berpendapat bahwa desentralisasi dibutuhkan ketika negara masih dalam tahap awal pertumbuhan agar kekuatan-kekuatan yang berpotensi merenggangkan persatuan nasional dapat dieliminasi. Namun, apabila kemudian ternyata kekuatan-kekuatan tersebut tidak ada lagi,

maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi negara tersebut dapat menerapkan suatu desentralisasi yang bersifat federasi (dalam Hendratno, 2009: 69).

Dari pandangan Utrecht di atas terdapat kesan seolah-olah kebijakan desentralisasi dapat dilakukan jika di dalam suatu negara sudah tidak ada lagi kekuatan yang merongrong kesatuan nasional. Dengan kata lain, karena sudah tidak ada lagi kekuatan yang mengganggu stabilitas dan kesatuan nasional, maka pemerintahan dapat menjalankan kebijakan yang desentralistik.

Konstataasi ini dirasakan tidak relevan dengan kasus Aceh. Dalam kasus Aceh, baik pada era Soekarno, era Soeharto dan pasca-Soeharto maupun era SBY-JK, kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi khusus tidak diberikan ketika di Aceh tidak ada lagi kekuatan-kekuatan yang mengganggu stabilitas politik dan kesatuan nasional. Malah sebaliknya, otonomi khusus diberikan kepada Aceh justru ketika gangguan keamanan oleh GAM masih menonjol. Pemberian otonomi khusus justru diberikan kepada Aceh dengan tujuan untuk menyelesaikan konflik.

### ***3.4.2. Kritik Atas Opini Rondinelli***

Untuk menyelesaikan konflik Aceh, mulai dari era Soekarno sampai dengan Megawati, pemerintah mengeluarkan kebijakan desentralisasi melalui serangkaian undang-undang (Tabel 2). Namun demikian, tidak satu pun dari undang-undang itu berhasil menyelesaikan konflik Aceh. Rondinelli mengatakan bahwa tujuan desentralisasi itu adalah untuk meningkatkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan cara memberi kesempatan kepada berbagai kelompok masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pengambilan keputusan, sehingga meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.

Dengan kata lain, kebijakan desentralisasi itu merupakan faktor

penyebab terciptanya stabilitas politik. Jika alur pikir Rondinelli ini diletakkan dalam konteks Aceh, dapat dikatakan bahwa kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan sejak Soekarno hingga Megawati dimaksudkan untuk menyelesaikan konflik agar tercipta stabilitas politik dan perdamaian di Aceh.

Mengikuti alur pikir Rondinelli di atas, dengan kebijakan desentralisasi yang memberikan kesempatan yang luas kepada masyarakat suatu daerah dalam hak-hak politik dan dalam proses pengambilan keputusan, maka stabilitas politik dan perdamaian akan tercipta. Namun demikian, dalam konteks konflik Aceh, korelasi antara kedua variabel tersebut (desentralisasi dan stabilitas) tidak selinear dan sesederhana seperti itu.

Dalam situasi konflik, stabilitas politik atau perdamaian tidak tercipta dengan serta merta dan juga tidak hanya karena adanya desentralisasi, tetapi harus didahului oleh hilangnya konflik itu sendiri. Dengan kata lain, tidak akan ada stabilitas politik, jika tidak ada resolusi konflik. Pada titik ini, Rondinelli sama sekali tidak menjelaskan bagaimana proses tercapainya stabilitas politik setelah kebijakan desentralisasi diterapkan.

Terkait dengan konstruksi pemikiran di atas, dapat diajukan proposisi bahwa gagalnya upaya perdamaian dan tidak terciptanya stabilitas politik dapat disebabkan karena kebijakan desentralisasi yang diterapkan tidak diletakkan dalam bingkai resolusi konflik. Atau dengan kata lain kebijakan desentralisasi yang tidak disertai dengan upaya konkret untuk menyelesaikan konflik tidak dapat menciptakan perdamaian. Untuk mencapai stabilitas politik atau perdamaian, kebijakan desentralisasi mesti diikuti oleh upaya resolusi konflik dengan mengakomodasi kepentingan kedua belah pihak yang bertikai melalui negosiasi.

Jika dikaitkan dengan konflik Aceh, opini Rondinelli ini dapat dikembangkan lebih jauh, yaitu bahwa kebijakan desentralisasi tidak secara langsung dapat menciptakan perdamaian. Kebijakan desentralisasi

tralisasi harus dilakukan dalam konteks penyelesaian konflik dalam bentuk pemberian otonomi khusus kepada Aceh jika desentralisasi itu dimaksudkan untuk menciptakan perdamaian.

Pemberian otonomi khusus ini harus melalui dialog, negosiasi, atau perundingan, bukan pemberian secara sepihak, sehingga substansi dari otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh benar-benar mengakomodasi keinginan rakyat Aceh. Inilah yang dilakukan oleh Pemerintahan SBY-JK dalam menyelesaikan konflik Aceh, yaitu dengan cara mengajak GAM menegosiasi-ulang isi otonomi khusus Aceh yang diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001.

Dalam kaitan inilah dapat dikatakan bahwa kebijakan desentralisasi dan pemberian status otonomi khusus bagi Aceh yang dilakukan oleh Pemerintahan SBY-JK dilakukan dalam bingkai resolusi konflik (dalam arti bahwa Pemerintah dan GAM berunding mengenai isi dari otonomi khusus) sehingga stabilitas politik di wilayah itu dapat dicapai dan perdamaian pun mewujudkan.

#### **3.4.3. SBY-JK, Demokrasi, dan Desentralisasi.**

Dari analisis di atas dapat diajukan proposisi bahwa politik desentralisasi yang dilakukan oleh SBY-JK adalah dengan pemberian otonomi khusus dalam konteks resolusi konflik melalui negosiasi dan kompromi sehingga tercapai stabilitas politik dan perdamaian di Aceh.

Menjadi pertanyaan kemudian, mengapa Pemerintahan SBY-JK terdorong untuk lebih mengedepankan dialog dan kompromi dengan GAM dalam menyelesaikan konflik Aceh? Galtung menawarkan sebuah teori tentang keterkaitan antara demokrasi, pengambilan keputusan, dan perilaku pemerintah. Teori Galtung mengatakan, *"The more democratic the country, the more shared the decision making; and the more shared the decision-making, the less belligerent the country"* (Galtung, 1998: 54).

Menurut teori Galtung ini, bila suatu negara menjadi demokratis, makin banyak pihak yang terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Dan, jika banyak pihak terlibat dalam pengambilan keputusan, negara itu akan menjauhi kekerasan atau perang. Dengan berpedoman pada teori Galtung ini, dapat dikatakan bahwa negara yang menganut sistem demokrasi cenderung untuk memilih pendekatan perundingan dan dialog daripada kekerasan atau militer dalam menyelesaikan konflik.

Jika dikaitkan dengan resolusi konflik Aceh, teori Galtung ini relevan untuk menjelaskan bagaimana Pemerintahan SBY-JK terdorong untuk menyelesaikan konflik dengan damai. Yudhoyono dan Kalla adalah pasangan presiden dan wakil presiden di Indonesia yang terpilih melalui pemilihan presiden secara langsung yang pertama di Indonesia pada 2004. Terpilihnya mereka berdua sebagai presiden dan wakil presiden melalui pemilihan langsung dan demokratis menjadi semacam "hutang politik" bagi keduanya untuk merealisasikan nilai-nilai demokrasi dalam kebijakan pemerintahan mereka. Komitmen terhadap nilai-nilai demokrasi ini tidak saja terefleksikan dalam berbagai kebijakan publiknya, tetapi juga dalam cara mereka memandang konflik Aceh.

Dilihat dari perspektif demokrasi, konflik Aceh bukan semata-mata gerakan perjuangan kemerdekaan yang "menuntut keadilan" dari Pusat, baik dalam hal politik maupun ekonomi dan sosial budaya. Yang lebih penting dari itu adalah bahwa, dari konteks demokrasi, konflik Aceh adalah manifestasi "hak atas keadilan" bagi rakyat Aceh untuk mengelola kegiatan pemerintahan di Aceh dan memperoleh manfaat dari kekayaan sumber alam Aceh untuk rakyat Aceh. Kesadaran terhadap hak rakyat Aceh untuk memperoleh keadilan inilah kiranya yang mendorong Pemerintahan SBY-JK untuk menyelesaikan konflik Aceh melalui cara-cara yang sesuai dengan napas demokrasi, yaitu dengan cara berdialog, negosiasi, dan kompromi.

Kesadaran SBY-JK akan perlunya keadilan bagi rakyat Aceh dimanifestasikan dalam bentuk pemberian otonomi khusus yang luas untuk Aceh melalui dialog, negosiasi, dan kompromi. Pemberian otonomi melalui proses semacam ini mendorong GAM untuk berunding dengan Pemerintah Indonesia. Menurut Aspinal, kebijakan desentralisasi semacam inilah, yaitu pemberian otonomi luas, yang menjadi alasan utama GAM mau meneruskan perundingan di Helsinki untuk menyelesaikan konflik. Di samping itu, pemberian konsesi pembentukan partai lokal di Aceh oleh Pemerintah menjadi insentif yang ampuh bagi GAM untuk menyelesaikan konflik dengan damai (Aspinal, 2007: 5).

Sikap dan komitmen Pemerintahan SBY-JK terhadap nilai-nilai demokrasi inilah yang menjadi "daya tarik" bagi GAM, sehingga para elitnya percaya untuk berunding mengenai isi dari otonomi khusus dengan Pemerintah untuk menyelesaikan konflik.

### **3.5. Transformasi Konflik Aceh**

Tercapainya perdamaian Aceh yang disepakati dalam MOU Helsinki menandai adanya perubahan dalam relasi aktor yang terlibat dalam konflik, yaitu Pemerintah Indonesia dan GAM. Dalam teori resolusi konflik, perubahan relasi ini disebut dengan transformasi konflik. Pada subbab ini akan dikaji bagaimana konflik Aceh bertransformasi, sehingga akhirnya tercapai perdamaian dengan ditandatanganinya MOU Helsinki pada 15 Agustus 2005. Untuk membahas hal tersebut akan digunakan teori transformasi konflik Vayrynen yang mengatakan bahwa resolusi konflik tergantung pada pergeseran pola hubungan yang kompleks antara pihak-pihak yang terlibat dalam konflik dan perkembangan permasalahan yang ada dalam konflik itu sendiri (Vayrynen, 1991, dalam Ramsbotham, 2005: 163).

Dalam Transformasi Konflik Asimetris Vayrynen mengatakan



bahwa untuk menganalisis bagaimana suatu konflik dapat bertransformasi sehingga tercapai perdamaian, dapat dilihat dari 5 (lima) aspek, yaitu: (1) transformasi konteks (*context transformation*); (2) transformasi struktural (*structural transformation*); (3) transformasi aktor (*actor transformation*); (4) transformasi masalah (*issue transformation*); dan (5) transformasi kelompok dan perorangan (*personal and group transformation*). Bagaimana kelima aspek tersebut dapat dijelaskan dalam kaitannya dengan konflik Aceh akan diuraikan berikut ini.

### **3.5.1. Transformasi Konteks: Nasional dan Internasional**

Transformasi konteks merujuk pada perubahan yang terjadi dalam situasi sosial baik di tataran nasional maupun internasional. Perubahan dalam sistem politik di dalam negeri (konteks nasional) atau perubahan dalam relasi kekuasaan antara negara satu dengan negara lain (konteks internasional) dapat memengaruhi perkembangan suatu konflik. Dalam kaitannya dengan konflik Aceh, transformasi konteks ini dapat dilihat dalam 3 (tiga) hal, yaitu dalam konteks nasional: dimulainya era reformasi pada 1998 dan lepasnya Timor Timur dari NKRI pada 1999; dan dalam konteks internasional: Tragedi 11 September (serangan teroris terhadap gedung kembar *World Trade Center* di New York pada 11 September 2001).

Era reformasi yang dimulai sejak jatuhnya Soeharto pada Mei 1998 telah membuka ruang publik lebih luas bagi masyarakat untuk menyuarakan aspirasinya. Seiring dengan guliran reformasi ini, sistem politik Indonesia mengalami perubahan secara signifikan, dari totalitarian yang disangga dengan kuat oleh rezim militer menjadi demokrasi yang akomodatif terhadap aspirasi rakyat. Reformasi tersebut memengaruhi perubahan konteks dalam konflik Aceh setidaknya melalui 2 (dua) cara.

Pertama, jatuhnya Soeharto diikuti dengan menurunnya citra

militer di masyarakat akibat mulai terkuaknya tindakan-tindakan kekerasan dan pelanggaran HAM oleh TNI di beberapa daerah, termasuk di Aceh, sehingga memunculkan "*a sudden upswing in open antimilitary and anti-Jakarta sentiment in Aceh*" (Aspinal & Crouch, 2003: 6). Memburuknya citra militer ini, yang juga diikuti dengan berkurangnya secara relatif peran militer dalam lanskap politik nasional, menjadi kesempatan yang baik bagi GAM untuk meningkatkan tekanannya pada Pemerintah untuk menyelesaikan konflik.

Kedua, dalam suasana yang lebih demokratis seperti ini muncul pula aspirasi daerah yang menginginkan otonomi yang lebih luas dalam pengelolaan pemerintahan. Semakin terbukanya pemerintah terhadap aspirasi daerah pada khususnya dan masyarakat pada umumnya juga mencuatkan semangat kedaerahan berdasarkan garis etnik, sehingga banyak elite politik daerah yang menuntut pemekaran wilayahnya, baik dalam bentuk penambahan provinsi maupun kabupaten/kota. Menguatnya tuntutan otonomi daerah dan semangat kedaerahan menurut garis etnik ini sedikit banyak telah menginspirasi GAM untuk juga mendesak tuntutan mereka untuk memperoleh otonomi luas atau merdeka.

Diakomodasinya kepentingan daerah, baik dalam bentuk pemekaran wilayah maupun perluasan wewenang daerah dalam kegiatan pemerintahan, seolah memberi justifikasi bagi GAM terhadap apa yang mereka perjuangkan selama ini, baik itu hanya sekadar tuntutan perluasan otonomi khusus maupun tuntutan merdeka, yaitu bahwa Aceh yang juga merupakan satu kesatuan etnik dan geografis juga berhak atas pengelolaan pemerintahan yang lebih adil.

Dari sini terlihat ada 2 (dua) arus ide yang secara kebetulan bertemu, sehingga mengubah konteks konflik Aceh, yaitu di satu pihak munculnya kesadaran etnik dan geografis di kalangan GAM dan di pihak lain mulai tumbuhnya sikap demokratis yang akomodatif di pihak Pemerintah. Kedua arus ini membawa konflik Aceh ke suatu

konteks baru, yaitu bahwa kedua belah pihak melihat celah untuk berunding guna menyelesaikan konflik.

Perubahan politik di Timor Timur telah memengaruhi perkembangan konflik Aceh. Berpisahnya Timor Timur dari Indonesia melalui jajak pendapat pada Agustus 1999 memberi inspirasi bagi daerah-daerah lain yang selama ini memang menyimpan keinginan untuk memisahkan diri dari Indonesia, termasuk Aceh. Dalam pandangan Schulze, GAM memanfaatkan momentum jajak pendapat di Timor Timur sebagai contoh bagi Aceh untuk juga mengadakan hal yang sama dalam rangka perjuangan mereka untuk memisahkan diri dari Indonesia (Schulze, 2004: 41). Lepasnya Timor Timur memberikan momentum bagi GAM untuk semakin meningkatkan tuntutan merdeka kepada Pemerintah Indonesia. Mengambil kasus Timor Timur sebagai contoh, pada November 1999, GAM secara terbuka mengadakan rapat raksasa di depan masjid Baiturrahman, Banda Aceh, mendesak Pemerintah untuk segera mengadakan referendum untuk Aceh. Aksi itu diikuti pula dengan penyelenggaraan ulang tahun GAM ke-23 secara terbuka pada 4 Desember 1999 (*Tempo*, 25 September 2005: 84). Kedua aksi tersebut menunjukkan semakin tumbuhnya percaya diri GAM dalam menyuarakan aspirasi merdekanya.

Situasi seperti ini membuat Pemerintah berpikir ulang dalam cara mengatasi konflik Aceh, seperti terlihat dari diterapkannya pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*) yang dilakukan Pemerintah Habibie sebagai koreksi atas pendekatan keamanan (*security approach*) yang dilakukan Orde Baru sebelumnya. Perubahan pendekatan dalam konflik Aceh ini membuktikan bahwa sedikit banyak keputusan Pemerintah tersebut dipengaruhi oleh perubahan konteks yang terjadi dalam masalah Timor Timur, yang pada gilirannya berpengaruh pada cara GAM dan Pemerintah dalam memandang resolusi konflik Aceh.

Terkait dengan perubahan konteks internasional, konflik Aceh

juga dipengaruhi oleh peristiwa serangan teroris terhadap menara kembar *World Trade Center* di New York pada 11 September 2001, yang dikenal dengan Tragedi 11 September. Sebelum peristiwa tragis itu, yaitu pada Januari 2001, upaya resolusi konflik yang disepakati dalam Jeda Kemanusiaan (*Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh*) mengalami kegagalan, sehingga kekerasan dan kontak senjata antara Pemerintah dan GAM meletus lagi. GAM, sebagai gerakan kemerdekaan yang membutuhkan dukungan internasional, berusaha menghindari persepsi dari dunia internasional, terutama Amerika Serikat, sebagai gerakan yang dekat dengan kekerasan. GAM merasa perlu mencitrakan diri bukan sebagai kelompok pejuang Islam yang dekat dengan kekerasan karena Amerika Serikat, setelah Tragedi 11 September, mengadakan kalkulasi ulang terhadap kelompok-kelompok pejuang kemerdekaan yang menggunakan kekerasan (Huber dalam Aguswandi & Large, 2008: 18). Tragedi 11 September tersebut menjadi titik balik dalam hubungan Amerika Serikat dengan dunia Islam. Amerika Serikat merasa yakin bahwa aksi terorisme terhadap menara kembar dilakukan Al Qaeda yang bemarkas di Afghanistan. Dengan keyakinan tersebut Amerika Serikat dengan sekutunya, tanpa mendapat persetujuan dari Perserikatan Bangsa Bangsa/PBB, menyerang dan menjatuhkan rezim di Afghanistan dan mendorong pembentukan pemerintahan baru yang berorientasi demokrasi. Serangan Amerika Serikat terhadap Afghanistan tersebut telah memantik sentimen anti-Amerika di dunia Islam, tidak terkecuali di Indonesia. Sejak saat itu, hubungan dunia Barat, terutama Amerika Serikat, dengan dunia Islam memburuk, karena muncul persepsi negatif di kedua belah pihak. Di mata dunia Barat, Islam identik dengan terorisme, sementara di dunia Islam, Amerika Serikat dan sekutu Baratnya dinilai sebagai agresor yang memusuhi Islam.

Suasana politik internasional seperti ini, yang ditandai dengan mispersepsi dan stigma negatif terhadap Islam, menghadirkan kon-

teks baru dalam resolusi konflik Aceh. Mispersepsi dunia internasional terhadap Islam sebagai dampak dari Tragedi 11 September sangat merugikan citra GAM sebagai gerakan kemerdekaan. Pada tingkat tertentu, faktor Islam dapat menjadi titik kelemahan dalam perjuangan GAM. GAM yang selama ini dikenal sebagai pejuang kemerdekaan Aceh, yang notabene sering dikaitkan dengan Islam, tentu tidak mau diasosiasikan dengan kelompok pejuang Islam yang dekat dengan kekerasan atau *hard power*, karena pengasosiasian tersebut akan menghalangi jalan bagi GAM untuk memperoleh dukungan dari dunia internasional. Hal ini kiranya yang menyebabkan GAM bersedia untuk memperjuangkan kemerdekaannya melalui jalan damai dan perundingan atau melalui pendekatan *soft power*.

### **3.5.2. Transformasi Struktural: Mediator dan Ijtihad Diplomasi**

Transformasi struktural dalam resolusi konflik mengacu kepada perubahan yang terjadi dalam pola hubungan antara kedua belah pihak yang bertikai. Menurut teori Vayrynen, konflik terjadi jika hubungan antara kedua pihak yang bertikai tidak seimbang, dalam artian bahwa di satu pihak ada yang lebih kuat dan di pihak lain ada yang lebih lemah. Untuk menyelesaikan konflik harus ada perubahan dalam struktur hubungan antara kedua belah pihak, karena dengan perubahan struktur tersebut akan tercipta celah bagi mereka untuk berunding.

Transformasi konflik dapat terjadi jika ada perubahan dalam perimbangan kekuatan antara kedua pihak, misalnya terjadi karena adanya dukungan dari pihak ketiga terhadap pihak yang lebih lemah atau jika ada pihak ketiga yang mau menjadi mediator untuk menyelesaikan konflik. Jika teori tersebut diletakkan dalam format konflik Aceh, resolusi konflik itu dapat diupayakan jika ada perubahan struktur dalam hubungan Pemerintah Indonesia dan GAM.

Perubahan struktur konflik Aceh terjadi melalui 2 (dua) cara. Pertama, karena ada pengaruh dari mediator. Seperti digariskan oleh teori Vayrynen di atas, resolusi konflik dapat dilakukan jika ada pihak yang bersedia menjadi mediator. Dalam kasus konflik Aceh, kesediaan Martti Ahtisaari untuk memfasilitasi perundingan Helsinki telah mengubah struktur konflik Aceh, yakni dari yang semula hanya menyangkut hubungan antara Pemerintah Indonesia dan GAM menjadi hubungan tiga pihak, yaitu Pemerintah Indonesia, GAM dan Ahtisaari. Dalam struktur hubungan seperti ini, faktor Ahtisaari menjadi penting karena ia dapat melakukan tekanan, baik kepada Pemerintah maupun GAM. Kepada GAM, Ahtisaari meminta untuk tidak lagi bicara ihwal kemerdekaan karena dunia internasional tidak akan ada yang mendukung (Djuli & Rahman dalam Aguswandi & Large, 2008: 28; Awaludin, 2009: 83). Sebagai kompensasinya, kepada Pemerintah Indonesia, Ahtisaari meminta agar Pemerintah mengizinkan GAM membentuk partai lokal sebagai "kendaraan" politik mereka dalam melakukan kegiatan politik (Awaludin, 2008a: 192-193). Tekanan Ahtisaari kepada kedua belah pihak inilah yang akhirnya membawa Pemerintah dan GAM pada kesepakatan untuk menghentikan konflik.

Kedua, karena adanya keberanian politik dari Pemerintah untuk berunding dengan pemberontak. Keberanian tersebut dapat dianggap sebagai terobosan politik, atau "ijtihad diplomasi", karena Pemerintah mengirim 3 (tiga) pejabat resmi tingkat tinggi (Menteri Koordinator Politik dan Keamanan, Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Komunikasi dan Informasi) sebagai tim perunding untuk berunding dengan GAM yang dianggap pemberontak. Kesediaan pemerintah berunding di Helsinki yang diwakili oleh 3 (tiga) pejabat tinggi resmi dengan pemberontak telah mengubah struktur konflik Aceh. Mulanya konflik Aceh adalah konflik antara negara yang berdaulat, yaitu Indonesia, dan pemberontak, yaitu GAM. Struktur hubungan kedua pihak ini tidak sama dan tidak sejajar, jika dilihat dari aspek legalitas formal. Namun, tatkala Pemerintah

mau berunding dengan GAM, struktur konflik Aceh berubah; yang semula konflik antara entitas yang tidak sejajar (negara berdaulat Indonesia dengan pemberontak GAM) menjadi perundingan antara 2 (dua) entitas yang sejajar, setidaknya dari realitas politik.

Ketika MOU Helsinki ditandatangani pada 15 Agustus 2005, banyak pihak yang mengkritisi proses perundingan itu. Manakala Pemerintah bersedia berunding dengan GAM, yang jelas selama ini dianggap pemberontak, berarti Pemerintah mengakui secara resmi bahwa GAM adalah satu-satunya wakil sah masyarakat Aceh (Haris, *Kompas*, 24 Agustus 2005). Padahal, pada perjanjian-perjanjian sebelum Helsinki, Pemerintah menyadari betul bahwa GAM itu bukan satu-satunya kekuatan politik di Aceh, sehingga Pemerintah mengadakan juga *All Inclusive Dialogue* yang melibatkan unsur-unsur sosial politik di Aceh (Wiryo, *Kompas*, 25 Agustus 2005). Juga dikritisi bahwa jika Pemerintah berunding dengan GAM, itu berarti Pemerintah mengakui GAM sebagai subjek hukum internasional dengan wakil-wakilnya yang berwarga negara asing (Indrayana, *Kompas*, 26 Agustus 2005).

Kesediaan Pemerintah untuk berunding dengan GAM nampaknya lebih disebabkan oleh pertimbangan kemanusiaan dan perubahan dalam cara Pemerintah melihat konflik Aceh yang lebih realistis. Aspek kemanusiaan di sini terkait dengan keinginan Pemerintah untuk mengakhiri permusuhan yang diwarnai saling bunuh sesama bangsa yang telah berjalan 30 tahun. Sementara itu, sikap realistis Pemerintah berhubungan dengan kesadaran Pemerintah bahwa akar masalah (*root causes*) konflik Aceh itu adalah keadilan ekonomi, bukan politik atau agama.<sup>28</sup> Yang menjadi perhatian

---

<sup>28</sup>Sikap tersebut berdampak pada cara Pemerintah memandang masalah konflik Aceh, yaitu mereduksinya sebatas keadilan ekonomi. Pihak Pemerintah berpandangan bahwa konflik Aceh bukan masalah politik, bukan masalah agama, tapi masalah ketidakpuasan ekonomi. Oleh karena itulah Pemerintah memberi hak 70% atas pendapatan migas untuk Aceh. Namun demikian, menarik untuk dicermati, dalam perundingan Helsinki Pemerintah juga memberi hak politik kepada Aceh berupa pendirian partai lokal.

Pemerintah bukan masalah status legalitas formal GAM, tetapi yang terpenting adalah bagaimana menghentikan permusuhan. Dalam kaitan komitmen untuk mengakhiri permusuhan inilah Pemerintah berupaya untuk "menghormati" martabat orang Aceh, yaitu dengan cara mengajak mereka berunding untuk menyelesaikan konflik. Apa pun alasan dan kritik terhadap terobosan diplomasi yang dilakukan Pemerintah tersebut, satu hal yang tidak dapat dimungkiri adalah bahwa justru karena kesediaan Pemerintah untuk berunding dengan pemberontak (GAM) itulah maka terjadi perubahan struktur dalam konflik Aceh, sehingga memungkinkan upaya resolusi konflik untuk mencapai perdamaian.

### ***3.5.3. Transformasi Aktor: Internasionalisasi dan Konsesi***

Transformasi aktor yang terlibat juga dapat memengaruhi proses perubahan dari konflik menjadi damai. Dalam kasus konflik Aceh, transformasi aktor ini terkait dengan perubahan sikap, pandangan, ataupun orientasi kebijakan baik dari pihak Pemerintahan SBY-JK maupun GAM.

Sebagai salah satu aktor yang terlibat dalam konflik Aceh, perubahan sikap, cara pandang dan pendekatan Pemerintah Indonesia terhadap konflik Aceh sangat memengaruhi alur resolusi konflik. Perubahan sikap Pemerintah ini "ditandai dengan perubahan wacana yang bersifat paradigmatis: bahwa Aceh (dalam konteks ini adalah GAM) bukanlah musuh bangsa Indonesia, melainkan saudara kandung bangsa Indonesia lainnya" (Ali, 2008: 197).

Menurut teori Vayrynen, pihak yang bertikai dapat saja meredefinisikan orientasi perjuangan, memperbaharui atau bahkan menanggalkan tuntutan perjuangannya. Hal inilah yang terjadi di pihak GAM pada saat perundingan Helsinki. Di samping perubahan cara pandang Pemerintah SBY-JK, perubahan sikap dan strategi perjuangan GAM juga menyumbang pada percepatan upaya penye-



lesaian konflik Aceh. Perubahan sikap yang paling signifikan adalah bahwa GAM tidak lagi mengusung ide kemerdekaan.

Ada 2 (dua) hal yang menyebabkan perubahan sikap GAM ini, yaitu pertama, tidak adanya dukungan internasional; dan kedua, adanya konsesi yang sangat berarti dari Pemerintah, yaitu pemberian otonomi yang diperluas dan akomodasi terhadap hak-hak politik bagi masyarakat Aceh dalam bentuk pembentukan partai lokal.

Pertama, terkait dengan dukungan internasional. GAM mulanya berharap dengan diadakannya negosiasi dengan Pemerintah Indonesia, konflik Aceh akan mendapat sorotan internasional. Internasionalisasi konflik Aceh diyakini akan membuahkan dukungan internasional bagi kemerdekaan Aceh. Ternyata PBB tidak mendukung kemerdekaan Aceh. Pada saat perundingan COHA, pimpinan GAM membuat pernyataan yang mengatakan bahwa PBB mendukung kemerdekaan Aceh, namun kemudian pernyataan itu dibantah oleh PBB (Schulze, 2004: 54).

Kedua, terkait dengan adanya konsesi yang sangat signifikan yang diberikan oleh Pemerintahan SBY-JK. Sebelum perundingan Helsinki, pimpinan GAM mulanya memang bersikukuh untuk menolak otonomi khusus yang ditawarkan Pemerintah, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001 (yang hanya memberikan hak atas pendapatan dari sumber daya alam sebesar 70%, syariat Islam, dan pelestarian adat) dan tetap memperjuangkan kemerdekaan. Namun, tatkala ada indikasi bahwa Pemerintah akan memberi konsesi yang lebih berarti (ternyata kemudian yang dimaksud dengan "lebih berarti" itu adalah partai lokal), pimpinan GAM mulai bergerak untuk berunding dengan Pemerintah.<sup>29</sup>

Tawaran konsesi dari Pemerintah inilah yang mendorong pimpinan GAM menanggalkan tuntutan merdeka, sehingga mereka

---

<sup>29</sup>GAM sendiri mengetahui adanya upaya damai yang dilakukan Pemerintah, meskipun saat itu operasi militer masih dijalankan. Pemerintah Indonesia dikatakan akan "give some concessions".

bersedia untuk berunding lagi dengan Pemerintah di Helsinki. Dari sini dapat disimpulkan bahwa transformasi aktor yang terjadi, baik di pihak Pemerintah (dalam bentuk perubahan cara pandang terhadap Aceh) dan pihak GAM (yang melepaskan tuntutan merdeka) memengaruhi upaya penyelesaian konflik Aceh, sehingga tercapai kesepakatan MOU Helsinki.

#### **3.5.4. Transformasi Masalah: Dari Otonomi ke HAM**

Transformasi masalah dalam upaya resolusi konflik dapat muncul jika ada masalah baru yang dipertikaikan antara kedua belah pihak. Dalam konteks konflik Aceh, belakangan muncul isu baru, yaitu isu hak asasi manusia (HAM), yang ramifikasi permasalahannya menjadi bertambah pelik. Memang mulanya konflik Aceh itu hanya berdimensi keistimewaan dalam agama dan adat, kemudian berkembang ke masalah keadilan ekonomi, dan akhirnya menuntut keadilan dan penyelesaian politik terhadap pelanggaran HAM yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap Aceh.<sup>30</sup> Semua tuntutan ini akhirnya bermuara pada pemberontakan yang menuntut kemerdekaan.

Munculnya dimensi HAM dalam konflik Aceh dimungkinkan oleh mulai terbukanya media massa Indonesia menyusul jatuhnya kekuasaan Soeharto pada Mei 1998. Media massa mulai berani mengungkap perilaku militer dalam berbagai konflik di daerah, termasuk Aceh. Di samping karena keterbukaan media massa, keberanian masyarakat Aceh menuntut keadilan di bidang HAM selain tuntutan kemerdekaan, juga didorong oleh adanya dukungan dari

---

<sup>30</sup>Pemerintah sendiri berpandangan bahwa konflik Aceh itu pada awalnya adalah masalah ketidakpuasan, kemudian diperbesar oleh masalah agama. Namun karena waktu itu sedang populer gerakan "*liberation*" seperti yang terjadi di Filipina dan di beberapa negara di Afrika, Aceh juga menyebut dirinya sebagai gerakan kemerdekaan atau *liberation*. Isu HAM mulai dikait-kaitkan dengan konflik Aceh pada 1990-an.

masyarakat internasional terhadap upaya pengungkapan pelanggaran HAM di masa lalu dan mendesak agar pelakunya dibawa ke pengadilan (Sulistiyanto, 2001: 446).

Di tengah citra yang terpuruk akibat gerakan reformasi, menyusul kejatuhan Soeharto, ABRI berupaya memperbaiki citra dengan pernyataan maaf yang disampaikan oleh Panglima ABRI saat itu, Jenderal Wiranto, yang disusul dengan pencabutan status Aceh sebagai Daerah Operasi Militer pada Agustus 1998. Bahkan, Habibie pada Maret 1999 juga menyampaikan penyesalan dan permintaan maaf kepada rakyat Aceh atas tindakan Pemerintah sebelumnya (Aspinal & Crouch, 2003: 6).

Koreksi terhadap perilaku pemerintah terdahulu dalam pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pimpinan ABRI dan Habibie dimaksudkan juga untuk memberi kesan kepada dunia internasional bahwa Indonesia, di bawah Habibie, memiliki komitmen untuk menghormati HAM dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di daerah. Perubahan sikap Pemerintah ini membuat GAM semakin gencar meningkatkan tekanan kepada Pemerintah agar tidak saja memperhatikan keadilan ekonomi bagi Aceh tetapi juga keadilan politik terhadap para pejuang GAM yang telah menjadi korban tindak kekerasan oleh aparat bersenjata Indonesia. Di mata GAM, kesediaan Pemerintah mengakui kesalahan masa lalu dalam pelanggaran HAM mengindikasikan adanya pertanda bahwa Pemerintah memiliki niat baik untuk mengubah pendekatannya dalam menyelesaikan konflik Aceh.

Niat baik Pemerintah inilah yang diperkirakan menjadi pemicu munculnya harapan di kalangan GAM bahwa konflik Aceh dapat diselesaikan. Dari sini terlihat bahwa munculnya isu baru dalam konflik Aceh, yaitu isu HAM, menciptakan kondisi bagi kedua belah pihak untuk mulai menaruh harapan terhadap resolusi konflik secara damai.

### ***3.5.5. Transformasi Kelompok: Moderat dan Demokratis***

Transformasi kelompok dan perorangan dalam konflik merujuk kepada perubahan sikap yang ditunjukkan oleh perorangan, kelompok atau pemerintahan terhadap resolusi konflik. Teori Vayrynen mengatakan bahwa seorang pemimpin pemerintahan yang mulanya otoriter berubah menjadi lebih moderat dan demokratis dapat berperan dalam mengubah konflik menjadi perdamaian.

Jika teori Vayrynen ini diletakkan dalam konteks konflik Aceh, dapat dilihat bahwa berubahnya Pemerintahan Megawati, yang dinilai nasionalistik, ke Pemerintahan SBY-JK yang lebih moderat telah membawa perubahan dalam pendekatan untuk menyelesaikan Aceh. Ketika masih menjabat menteri koordinator pada kabinet Pemerintahan Megawati, walaupun ada tekanan dari kelompok militer garis keras, SBY-JK tetap membuka pintu dialog dan mencari kemungkinan untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai. Namun demikian, karena mereka berdua saat itu masih berada dalam subordinasi Megawati yang nasionalistik, dengan sikap politik yang kental tidak menolerir aspirasi pemisahan, ide mereka mengenai perundingan damai dengan Aceh terganjal hierarki jabatan formal di pemerintahan. Manakala mereka berdua memenangi pemilihan presiden langsung yang demokratis pada 2004, pintu perundingan secara damai terbuka lebar. Dengan pimpinan politik tertinggi berada di tangan mereka berdua, ide mereka mengenai resolusi konflik secara damai menemui momentum yang tepat, sehingga terjadilah perdamaian melalui MOU Helsinki.

Di pihak GAM, transformasi ini juga terjadi pada pimpinan GAM. Keberhasilan Indonesia menyelenggarakan pemilu langsung yang demokratis pada 2004 memberi harapan banyak pihak terhadap Indonesia yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi. Pemilu demokratis ini juga turut mengubah sikap dan persepsi pimpinan GAM terhadap Pemerintahan SBY-JK, yang dinilai lebih demo-

kratis. Karakter demokratis Pemerintahan SBY-JK ini memunculkan harapan di kalangan pimpinan GAM bahwa SBY-JK akan lebih mengedepankan penyelesaian damai.

Dalam amatan Huber (dalam Aguswandi & Large, 2008: 19), menyambut Pemerintahan SBY-JK yang dinilai lebih demokratis ini, para pemimpin GAM, terutama yang berada di pengasingan, menunjukkan sikap yang lebih moderat. Sikap moderat ini dengan jelas ditunjukkan oleh Malik Mahmud ketika Pemerintah mengindikasikan akan memberikan konsesi yang signifikan jika GAM mau berunding untuk menyelesaikan konflik. Sikap moderat yang ditunjukkan oleh pimpinan GAM ini ikut menyumbang pada upaya percepatan resolusi konflik Aceh.

### **3.6. Konflik Asimetris RI-GAM: Kritik atas Teori Miall**

Resolusi konflik Aceh dapat terjadi karena adanya kesediaan kedua belah pihak yang bertikai, yaitu Pemerintah Indonesia dan GAM, untuk berunding. Namun, jika dilihat dari pihak Pemerintah, keputusan untuk berunding dengan GAM bukanlah hal yang mudah, karena konflik itu sendiri bersifat asimetris. Konflik asimetris didefinisikan sebagai pertentangan antara dua pihak yang tidak setara, seperti antara pemerintah yang sah dan pemberontak (Miall, 1999: 12).

Konflik Aceh, dalam pandangan banyak pihak, adalah konflik asimetris. Setidaknya Ahtisaari, mediator perundingan Helsinki, mengatakan kepada perunding GAM bahwa perundingan antara Pemerintah Indonesia dan GAM yang akan dimediasi olehnya "*not to be a negotiation between equals, that the government of the Republic of Indonesia was recognized and that we were not*" (Djuli & Rahman, 2008: 28). Demikian juga halnya dengan Morfit (2007: 118) yang menganggap bahwa konflik RI-GAM adalah konflik asimetris.

### **3.6.1. Perubahan Struktur Hubungan RI – GAM**

Dalam pandangan Miall, pertentangan antara 2 (dua) pihak yang asimetris ini mungkin saja disebabkan oleh masalah tertentu, misalnya keadilan politik dan ekonomi, tetapi yang menjadi sumber utama konflik adalah struktur hubungan antara kedua belah pihak yang bertikai itu sendiri. Dalam konteks ini, struktur hubungan antara kedua belah pihak ini adalah pola hubungan yang tidak seimbang. Satu pihak adalah negara yang merupakan entitas yang legal dan mapan (*established*) dan pihak lain adalah pemberontak yang kelembagaannya tidak mapan dan tidak formal.

Banyak pendapat yang mengatakan bahwa Pemerintah tidak sepatutnya berunding dengan pemberontak karena hal itu hanya akan diinterpretasikan oleh dunia internasional, terlebih-lebih oleh GAM sendiri, sebagai pengakuan atas eksistensi GAM (Djalal, *Tempo*, 25 September 2005). Pandangan yang menolak untuk berunding dengan pemberontak ini valid saja adanya jika dilihat dari aspek legalistik formal. Meskipun demikian, masalah konflik Aceh tidak mesti hanya dilihat dari aspek legalistik formal semata, tetapi juga perlu dilihat dari aspek politik.

Dari aspek politik, konflik Aceh yang sudah berlangsung 3 (tiga) dekade bukan hanya masalah pertikaian antara kelompok yang tidak memiliki status formal dalam khazanah politik internasional dengan pemerintah yang sah. Di samping itu, konflik itu juga bukan pertentangan antara pemerintah dan pemberontak yang memiliki kedudukan atau status formal yang tidak setara. Di atas semua itu, dan ini yang jauh lebih penting, konflik Aceh adalah konflik yang telah menelan ribuan korban tak berdosa, menghilangkan harapan dan menghancurkan peradaban Aceh. Dari perspektif politik, dalam jangka panjang konflik Aceh tidak saja akan mengganggu kinerja Pemerintah dalam menyejahterakan rakyat Aceh, tetapi pada gilirannya juga akan merusak citra Pemerintah di dalam negeri dan di dunia internasional.

Dalam konteks pertimbangan seperti ini akhirnya Pemerintah SBY-JK bersedia mengutus 3 (tiga) pejabat tinggi resminya untuk berunding dengan GAM di Helsinki, Finlandia. Meskipun ada kritik terhadap langkah Pemerintah yang mau berunding dengan pemberontak, bagi Pemerintah sendiri berunding dengan GAM bukan berarti bahwa Pemerintah mengakui secara formal keberadaan GAM sebagai aktor internasional, tetapi sebagai kekuatan riil yang mengganggu stabilitas (Aspinal & Crouch, 2003: 14).

Meminjam teori Miall, kesediaan Pemerintah untuk berunding dengan GAM yang pemberontak telah mengubah struktur hubungan antara Pemerintah dan GAM, dalam pengertian bahwa kedua entitas tersebut telah "menyejajarkan diri" satu sama lain. Di lihat dari pihak Pemerintah, kesediaan berunding dengan GAM yang pemberontak adalah langkah "menurunkan derajat" secara politik. Bagi GAM sendiri, kesejajaran GAM dengan Pemerintah dalam proses perundingan memang bagian dari strategi GAM: selain untuk memperluas basis dukungan rakyat dan meningkatkan kapasitas militernya, juga untuk menginternasionalisasikan konflik Aceh (Schulze, 2004: 55).

Apa pun maksud di balik keputusan Pemerintah dan GAM mau berunding lagi, dalam konteks teori Miall, justru kesediaan untuk menyejajarkan diri inilah yang memungkinkan terjadinya perubahan struktur. Perubahan struktur dalam pola hubungan Pemerintah dan GAM, akibat kesediaan Pemerintah mau menyejajarkan diri dengan GAM, telah mentransformasikan konflik Aceh sedemikian rupa, sehingga tercapai perdamaian.

### **3.6.2. Teori Miall dalam Konflik Aceh**

Dengan menggunakan teori transformasi konflik Miall, proses perubahan konflik Aceh menjadi damai dapat dijelaskan melalui Bagian 1. Dari bagian tersebut terlihat bahwa alur (*passage*) proses reso-

lusi konflik Aceh hingga terjadi perdamaian digambarkan oleh garis yang bergerak dari kotak 1 (fase penyadaran), melalui kotak 2 (fase konfrontasi) dan kotak 3 (fase negosiasi) dan akhirnya sampai ke kotak 4 (fase perdamaian).

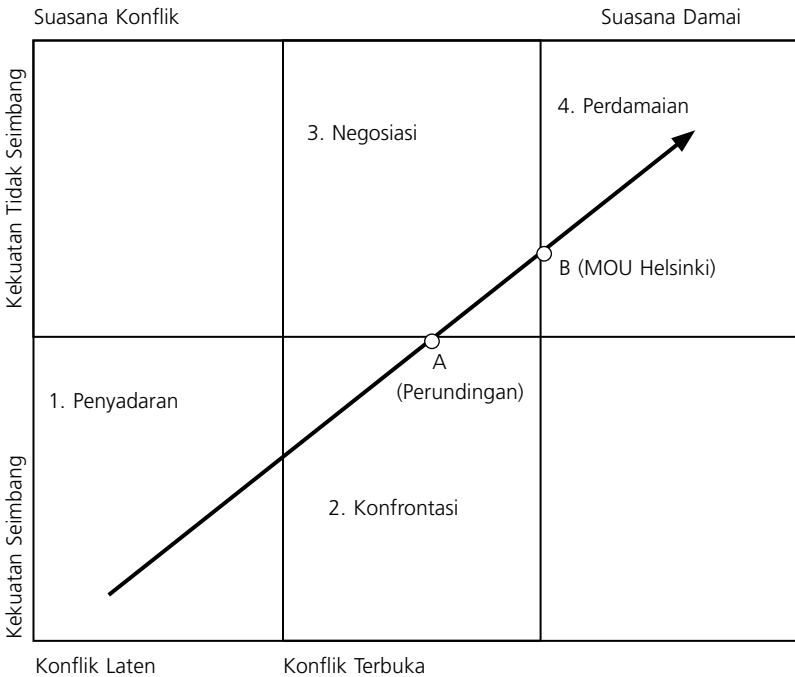
Dalam teori Miall, pada fase penyadaran (kotak 1), konflik masih diwarnai oleh konflik yang tertutup atau *laten*, belum bersifat terbuka (ditunjukkan oleh garis horisontal bawah dalam kotak 1). Pada fase ini kekuatan antara pemerintah dan pemberontak tidak seimbang, dalam arti bahwa secara riil kaum pemberontak belum memiliki kekuatan militer yang berarti (ditunjukkan oleh garis vertikal kiri dalam kotak 1).

Pada fase penyadaran ini mulai tumbuh kesadaran atau kepedulian (*conscientization*) di kalangan kelompok masyarakat terhadap ketidakadilan yang mereka alami. Dalam kasus konflik Aceh, fase penyadaran seperti digambarkan dalam kotak 1 mulai muncul pertama kali pada saat pemberontakan Daud Beureueh 21 September 1953. Kesadaran akan identitas Islam yang melekat dalam kultur Aceh terefleksi ke dalam tuntutan otonomi di bidang agama dan adat. Hal inilah yang menjadi alasan mengapa proklamasi kemerdekaan Aceh oleh Daud Beureueh pada September 1953 tidak bermaksud mendirikan negara sendiri, tetapi hanya "menjadi bagian dari Negara Islam Indonesia" yang diproklamasikan oleh Kartosuwiryo pada 7 Agustus 1949 (Ibrahimy, 2001: 1).

Fase penyadaran dalam konflik Aceh juga terbangun ketika Hasan Tiro mulai menanamkan di benak masyarakat Aceh bahwa mereka berhak untuk memerintah atas negeri mereka sendiri (Ali, 2008: 138). Upaya lain yang dilakukan oleh Hasan Tiro terkait dengan proses penyadaran ini adalah memperkenalkan konsep "bangsa Aceh" yang berbeda dengan bangsa Indonesia (Kawilarang & Hamzah, 2008: 157). Pembedaan ini didasari atas kesadaran bahwa Aceh memiliki konstruksi identitas khas yang berdasar pada etnik, bahasa, kultur, agama, sejarah, dan geografi. Kesadaran etnik



### Bagan 1 Teori Miall dalam Konflik Aceh



Sumber: Dikembangkan dari Hugh Miall, 1999.

dan sejarah ini pada gilirannya memunculkan semangat etnonasionalisme yang menuntut kedaulatan bangsa Aceh sebagai "*non-negotiable birthright of the Acehnese*" (Aspinal, 2009: 222).

Kesadaran sebagai sebuah bangsa inilah yang menjadi landasan pijak bagi Hasan Tiro dalam menuntut kemerdekaan sebagai negara sendiri yang diproklamasikan pada 4 Desember 1976. Ketika kesadaran sebagai "bangsa" ini mulai tumbuh, konflik Aceh masih berupa konflik di bawah permukaan, karena sebagai pejuang yang baru saja mendeklarasikan pemisahan diri dari Indonesia GAM belum memiliki kekuatan militer. Dalam situasi seperti ini, konflik antara Pemerintah dan GAM diwarnai oleh pola hubungan yang tidak seimbang (digambarkan oleh garis vertikal kiri pada kotak 1).

Konflik Aceh memasuki fase konfrontasi (kotak 2) ketika GAM mulai membangun kekuatan militernya setelah ratusan pemuda Aceh yang mengikuti latihan militer di Libya kembali ke Aceh dan bergabung dengan GAM pada 1989. Konsolidasi kekuatan militer ini membuat GAM merasa cukup mampu berkonfrontasi dengan Pemerintah. Situasi ini digambarkan oleh Ali dengan kalimat: "Akhir 1980-an dan awal 1990-an, masyarakat dan terutama kaum birokrat, telah dibuat kecut oleh tindakan-tindakan militeristik GAM yang membunuh kaum birokrat, bukan saja di tempat umum, melainkan juga di siang hari" (Ali, 2008: 161). Fase konfrontasi (kotak 2) ini diwarnai dengan konflik terbuka antara Pemerintah dan GAM akibat mulai diterapkannya status Daerah Operasi Militer atas Aceh mulai 1989.

Konflik terbuka antara aparat militer Pemerintah dan GAM sejak 1989 berlangsung dengan kekuatan yang tidak seimbang (seperti ditunjukkan oleh garis vertikal paling kiri) karena Pemerintah melancarkan kebijakan *hard power* yang keras. Situasi ini terus berlangsung sampai tahun 1998 ketika Soeharto jatuh dan Pemerintahan Habibie mencabut status DOM di Aceh. Sekalipun ada upaya-upaya untuk menerapkan kebijakan *soft power* dengan mengadakan perundingan dengan GAM selama era Habibie, Gus Dur dan Megawati, konflik Aceh masih diwarnai oleh konfrontasi terbuka antara aparat militer dan GAM.

Ketika Pemerintah dan GAM memutuskan untuk berunding (dimulai ketika era SBY-JK), itu berarti mereka meninggalkan fase konfrontasi (kotak 2) dan mulai memasuki fase negosiasi (kotak 3). Saat ketika kedua belah pihak bersedia mengadakan perundingan di Helsinki, meskipun masih dibayangi oleh kemungkinan terjadinya konflik terbuka (ditunjukkan oleh garis horisontal bawah pada kotak 2), alur konflik Aceh sampai pada titik A. Titik A merepresentasikan keadaan ketika kedua belah pihak setuju untuk mengadakan perundingan. Hal itu terjadi pada era SBY-JK, bukan pada era Habibie, Gus Dur ataupun Megawati.

Ada 3 (tiga) alasan mengapa titik A itu menunjukkan masa perundingan Pemerintah dan GAM pada era SBY-JK. Pertama, perundingan-perundingan yang diadakan pada masa Habibie, Gus Dur dan Megawati masih diwarnai tindak kekerasan/*hard power*. Sedangkan pada era SBY-JK perundingan diadakan dengan pendekatan *soft power* secara utuh, dalam arti di tengah perundingan tidak ada tindak kekerasan.

Kedua, pada era ketiga presiden itu, perundingan dengan GAM tidak dapat disebut sebagai perundingan dalam arti sebenarnya, karena Pemerintah memberi otonomi khusus untuk Aceh, seperti dimuat dalam Undang-Undang No. 18/2001, bukan berdasarkan negosiasi dengan GAM, tetapi diberikan secara sepihak oleh Pemerintah, atau *fait accompli*. Sementara Pemerintahan SBY-JK dan GAM menyepakati MOU Helsinki, yang juga berisi tentang elemen-elemen otonomi khusus, melalui negosiasi.

Ketiga, pada perundingan di masa ketiga presiden sebelumnya baik Pemerintah maupun GAM tidak diwakili oleh pejabat tinggi atau tokoh yang dapat mengambil keputusan. Sedangkan dalam perundingan pada era SBY-JK, Pemerintah diwakili oleh 3 (tiga) pejabat tingkat menteri; sedangkan GAM diwakili oleh Perdana Menteri, yaitu Malik Mahmud. Perundingan yang dilakukan oleh wakil-wakil yang memiliki wewenang mengambil keputusan menunjukkan bobot dan makna sebenarnya dari sebuah perundingan.

Proses negosiasi di Helsinki yang dimulai pada titik A berlangsung terus, sehingga mencapai kesepakatan yang dituangkan dalam MOU Helsinki pada 15 Agustus 2005. Ketika kedua belah pihak, Pemerintah dan GAM, mencapai kesepakatan MOU Helsinki, alur konflik Aceh mencapai titik B. Dalam teori Miall, ketika Pemerintah dan GAM menjalani proses perundingan antara titik A dan B, kedua belah pihak memiliki kekuatan seimbang (seperti ditunjukkan oleh garis vertikal paling kiri) dalam pengertian politik, karena

keduanya duduk sejajar dalam perundingan. Setelah melalui titik B ini, Aceh mulai memasuki fase perdamaian (seperti ditunjukkan oleh kotak 4 dan garis horizontal atas).

### ***3.6.3. Transformasi Non-linear Konflik Aceh***

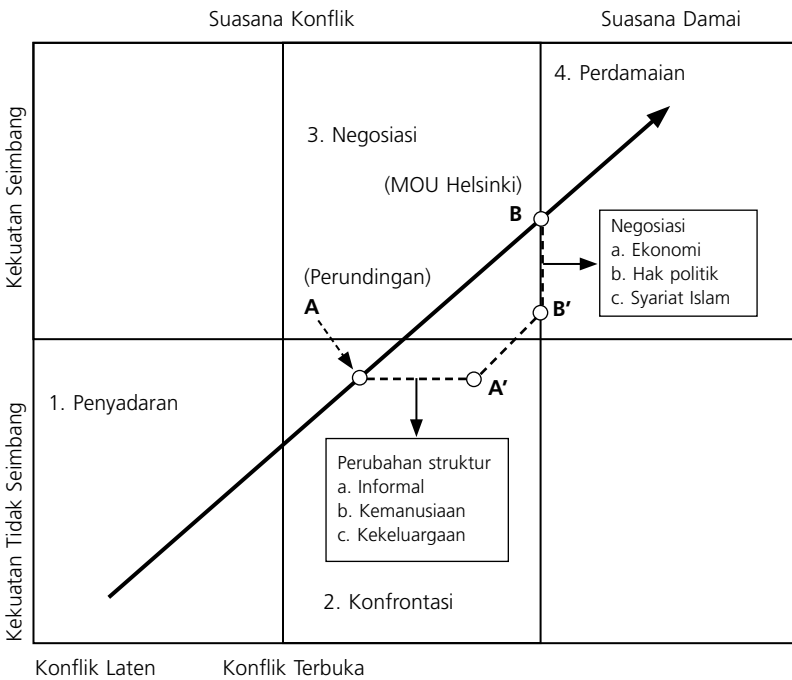
Teori Miall mengenai transformasi konflik cukup baik untuk menjelaskan bagaimana suatu konflik bertransformasi menjadi damai dengan melalui beberapa fase. Seperti diuraikan di atas, dalam kasus konflik Aceh, alur konfliknya bermula dari fase penyadaran, konfrontasi, kemudian diadakan perundingan dan akhirnya dicapai perdamaian. Meskipun demikian, teori Miall ini tidak cukup lengkap untuk menjelaskan dinamika yang terjadi di antara titik A dan B.

Kelemahan dari teori Miall ini adalah tidak menjelaskan apa yang terjadi dalam periode antara titik A dan B. Atau dengan kata lain, jika menggunakan teori Miall ini, tidak dapat diketahui bagaimana dinamika yang terjadi dalam hubungan antara pihak-pihak yang bertikai, yaitu antara Pemerintah dan GAM, selama periode dari titik A sampai dengan titik B.

Sebenarnya, alur transformasi konflik Aceh dari fase penyadaran sampai melalui titik A dan B hingga mencapai perdamaian tidak selinear atau sesederhana seperti digambarkan pada Bagan 1 di atas. Bagaimana proses atau dinamika yang terjadi di antara titik A dan B, yaitu periode antara mulai dilakukannya perundingan sampai dengan dicapainya MOU Helsinki, akan dijelaskan berikut ini dengan menggunakan ilustrasi seperti dituangkan dalam Bagan 2.

Seperti dapat dilihat dalam Bagan 2, proses pencapaian perdamaian melalui titik A dan titik B kelihatannya seperti linear. Padahal, jika dikaji lebih detail dan cermat, alur transformasi konflik Aceh dari A ke B tidak linear, tetapi melalui alur berliku sebagai berikut: mulai dari A, kemudian ke A' (A aksen), terus ke B' (B aksen), kemudian ke B, dan akhirnya memasuki fase perdamaian pada kotak

## Bagan 2 Transformasi Konflik Asimetris: Kasus Konflik Aceh



Sumber: Dikembangkan dari Hugh Miall, 1999.

4. Proses perjalanan transformasi konflik Aceh dari A, A', B' dan ke B dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. A adalah titik kritis (*critical point*) dalam alur transformasi konflik Aceh, karena 2 (dua) alasan. Pertama, titik A adalah saat transisi antara fase konfrontasi ke fase negosiasi, dan kedua, masa transisi dari situasi kekuatan antara Pemerintah dan GAM yang tidak seimbang menjadi seimbang. Dalam suasana yang masih diliputi konflik terbuka dan konfrontasi, ditambah lagi dalam keadaan kekuatan yang tidak berimbang antara Pemerintah dan GAM tersebut, Pemerintah justru berusaha men-

jajagi perundingan dengan cara mendekati tokoh-tokoh GAM. Dalam masa ini pendekatan kepada pihak GAM mulai dilakukan oleh Farid Husain, yang saat itu menjabat sebagai salah satu Deputy Menko Kesra, pada Agustus 2003. Berbeda dengan Bagan 1 yang menyebut titik A sebagai awal perundingan, pada Bagan 2 titik A merupakan awal mula pendekatan kepada GAM yang dilakukan oleh utusan Jusuf Kalla, Farid Husain. Manakala Farid Husain mengadakan pendekatan kepada tokoh-tokoh GAM, alur transformasi konflik Aceh bergerak dari titik A ke titik A'.

2. Pergerakan alur transformasi konflik Aceh dari A ke A' ditandai dengan upaya pendekatan oleh Pemerintah ke berbagai tokoh GAM, baik di dalam maupun di luar negeri. Pendekatan tersebut dilakukan ketika Aceh masih diliputi oleh suasana konfrontasi dan konflik terbuka antara aparat militer Indonesia dan GAM, menyusul gagalnya perjanjian COHA dan diterapkannya darurat militer pada Mei 2003. Pendekatan Pemerintah ini dimungkinkan oleh karena sikap realistis SBY-JK, yang saat itu masih sama-sama sebagai menteri koordinator di Kabinet Megawati, yang mulai memperhitungkan eksistensi GAM sebagai pihak yang harus diajak berunding untuk menyelesaikan konflik Aceh.

Bagi GAM sendiri, perundingan dengan pejabat resmi Pemerintah Indonesia (meskipun Pemerintah menyatakan bahwa pejabat Pemerintah tersebut menjalankan perundingan dalam kapasitas pribadi) adalah perundingan resmi atau formal. Bagi GAM perundingan dengan pejabat Pemerintah telah memberikan kemenangan politik bagi GAM, karena adanya perundingan itu berarti Pemerintah Indonesia mengakui eksistensi GAM sebagai wakil rakyat Aceh (Schulze, 2004: 53).

Pendekatan kepada GAM dalam rangka menjajagi perundingan kembali inilah yang pada hakikatnya mengubah struktur

hubungan antara Pemerintah dan GAM. Inilah yang dimaksud Miall dalam teori transformasi konflik asimetrisnya bahwa "perubahan struktur" dalam hubungan pihak-pihak yang bertikai memungkinkan terjadinya perundingan untuk menyelesaikan konflik. Miall menulis, "*the only way to resolve the (asymmetric) conflict is to change the structure*" (Miall, 1999: 12).

Perubahan struktur dalam pola hubungan Pemerintah dan GAM ini bisa terjadi karena Pemerintah bersedia "mengakui" secara *de facto* eksistensi GAM. Proses perubahan struktur ini berlangsung dari titik A ke A' di mana selama periode itu terjadi pendekatan oleh pihak Pemerintah kepada tokoh-tokoh GAM dengan cara informal, kemanusiaan, dan kekeluargaan. Terkait dengan pendekatan informal ini, Farid Husain ditugaskan oleh Jusuf Kalla untuk mengadakan kontak dengan tokoh-tokoh GAM secara diam-diam dan rahasia, tidak formal (ICG, 2005: 1).<sup>31</sup> Model pendekatan informal ini juga terlihat dari tidak adanya SK (Surat Perintah) dari Jusuf Kalla kepada Hamid Awaludin yang ditugaskan untuk meretas jalan damai dengan GAM sebagaimana lazimnya praktik birokrasi pemerintahan selama ini.<sup>32</sup>

Pendekatan kepada GAM juga didasarkan pada pertimbangan kemanusiaan. Terlepas dari faktor tsunami yang memang sangat mengetuk nurani kemanusiaan, pendekatan kemanusiaan yang dilakukan oleh Pemerintah telah dilakukan jauh sebelum tsunami. Pendekatan kepada GAM dilakukan karena adanya kesa-

---

<sup>31</sup>Salah seorang perunding dari pihak Pemerintah mengatakan bahwa ia memfasilitasi pertemuan antara Jusuf Kalla dan Sayid Mustafa, tokoh GAM di Belanda. Pertemuan diadakan di Amsterdam. Mereka sekadar bertemu dan bicara secara informal.

<sup>32</sup>Perunding Indonesia mengatakan bahwa perlunya Surat Perintah ini sempat dibicarakan dengan Jusuf Kalla pada Februari 2002, ketika konflik Poso dan Ambon baru saja diselesaikan dengan Malino I dan Malino II. Namun Jusuf Kalla menegaskan bahwa untuk menyelesaikan konflik dengan damai orang tidak perlu pakai SK, tapi pakai hati.

daran di pihak Pemerintah bahwa orang Aceh itu, dari jejak sejarah perjuangannya melawan penjajah, harus dihargai dan dijaga martabatnya.<sup>33</sup>

Pendekatan yang mengutamakan aspek kemanusiaan ini tidak saja dilakukan oleh SBY-JK ketika mengadakan pendekatan kepada GAM, tetapi juga terlihat pada putaran pertama perundingan di Helsinki. Di awal perundingan, Hamid Awaludin, sebagai ketua negosiator Pemerintah Indonesia, mendahulukan isu pemberian amnesti bagi tahanan politik GAM daripada isu-isu lain, seperti gencatan senjata (Awaludin, 2008a: 72-73.). Dilihat dari segi taktik negosiasi, langkah Awaludin ini sangat efektif untuk menggugah naluri kemanusiaan GAM.

Dengan memberi amnesti di awal perundingan, delegasi Indonesia sudah berhasil dalam "*setting the tone*" negosiasi. Artinya, delegasi Indonesia telah lebih dulu menciptakan suasana perundingan secara simpatik. Pemberian amnesti ini menciptakan efek psikologis yang simpatik bagi GAM, karena hal itu memberi makna mengampuni dan mengakui kesalahan. Seandainya isu gencatan senjata (*truce*) yang didahulukan dalam perundingan, secara psikologis suasana perundingan akan menjadi panas, karena gencatan senjata mengandung makna bahwa ada rasa permusuhan dan GAM serta merta diminta untuk meletakkan senjata.

Pendekatan kekeluargaan juga dilakukan oleh Pemerintah.<sup>34</sup> Pendekatan secara kemanusiaan dan kekeluargaan yang ditun-

---

<sup>33</sup>Pemerintah sangat memahami sejarah dan cara berpikir orang Aceh, sejak dari masa penjajahan dulu sampai sekarang ini. Jadi, jika ingin menyelesaikan konflik, kuncinya adalah mereka itu jangan dipermalukan, harus dihormati martabatnya. Dalam mengadakan pendekatan kepada GAM, Pemerintah lebih menekankan aspek kemanusiaan agar mereka mau berunding.

<sup>34</sup>Salah satu perunding dari Pemerintah menjelaskan bahwa ia juga melakukan pendekatan kekeluargaan, antara lain bergaul dan berbaur dengan orang-orang GAM sebelum perundingan Helsinki. Yang dilakukan sederhana saja, yaitu pendekatan manusiawi dan kekeluargaan.



jukkan oleh Pemerintah ini dikategorikan sebagai *soft power*. Pendekatan seperti inilah yang justru menyentuh hati para pejuang GAM dan menumbuhkan kepercayaan terhadap niat baik Pemerintah, sehingga GAM tergerak untuk berunding dengan Pemerintah.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa, selama masa pendekatan oleh Pemerintah ke pihak GAM, telah terjadi perubahan struktur hubungan antara Pemerintah dan GAM, setidaknya dalam pengertian bahwa Pemerintah mengakui secara *de facto* eksistensi GAM. Perubahan struktur hubungan Pemerintah dan GAM ini terjadi karena Pemerintah melakukan kebijakan *soft power* melalui pendekatan informal, kemanusiaan, dan kekeluargaan.

3. Setelah terjadi perubahan struktur hubungan RI-GAM pada periode A – A', alur transformasi konflik Aceh masuk tahap antara titik A' dan B'. Tahap A' – B' ini ditandai dengan upaya untuk meminta bantuan mediator yang dapat membantu kedua belah pihak dalam perundingan. Dalam periode dari A' ke B' inilah Farid Husain dan Juha Christensen (yang terakhir ini adalah warga negara Finlandia, sahabat lama Farid Husain) menemui Martti Ahtisaari, mantan Presiden Finlandia yang menjadi Ketua CMI, di Helsinki pada Februari 2004 untuk meminta kesediaan Ahtisaari menjadi mediator.

Ahtisaari baru menyampaikan kesediaannya menjadi mediator pada 23 Desember 2004, 3 (tiga) hari sebelum tsunami. Dari sini dapat dikatakan bahwa periode A' – B' adalah periode yang ditandai oleh upaya pendekatan yang dilakukan oleh Farid Husain dan Juha Christensen untuk meminta kesediaan Ahtisaari menjadi mediator, pada Februari 2004 dan disetujui oleh Ahtisaari pada Desember 2004.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup>Fakta bahwa Ahtisaari menyatakan setuju untuk menjadi mediator perundingan Helsinki 3 hari sebelum tsunami menghantam Aceh, 26 Desember 2004, menegaskan

Alur transformasi konflik Aceh pada tahap A' – B', jika dilihat pada Bagan 2, termasuk dalam fase negosiasi (kotak 3). Hal ini menunjukkan bahwa pada periode A' menuju ke B' terjadi negosiasi antara Pemerintah dan GAM. Namun demikian, negosiasi dalam tahap ini bukan negosiasi yang sudah membicarakan substansi perundingan, tetapi hanya pembicaraan antara Farid Husain (sebagai orang kepercayaan Kalla) dan Juha Christensen dengan tokoh-tokoh GAM, mengenai persiapan perundingan di Helsinki, jika kedua belah pihak sepakat untuk berunding dengan mediator Ahtisaari.

Tahap A' – B' juga berada dalam keadaan di mana kekuatan kedua belah pihak berimbang (seperti ditunjukkan oleh garis vertikal paling kiri). Hal ini disebabkan karena posisi Pemerintah dan GAM sejajar secara politik, akibat adanya perubahan struktur setelah pihak Pemerintah mau mengadakan pendekatan kepada GAM. Di samping itu, tahap A' – B' juga masih berada dalam situasi konflik terbuka (seperti ditunjukkan oleh garis horisontal paling bawah pada kotak 2). Ini berarti bahwa pendekatan yang dilakukan oleh Pemerintah dapat saja sewaktu-waktu berubah menjadi kekerasan/*hard power*, mengingat kekuatan militer masing-masing pihak masih berada dalam situasi konflik terbuka dan tidak mengetahui bahwa upaya pendekatan sedang dilakukan.

4. Dengan kesediaan Ahtisaari untuk menjadi mediator perundingan di Helsinki, alur transformasi konflik Aceh bergerak dari

---

bahwa tsunami bukanlah faktor utama/penentu atau *determinant factor* dalam mendorong kedua belah pihak untuk menyelesaikan konflik, tetapi hanya sebagai *triggering factor* atau faktor pemicu (dapat juga disebut sebagai faktor katalis). Pandangan ini juga diperkuat oleh fakta bahwa upaya awal resolusi konflik sudah dilakukan oleh Farid Husain dan Juha Christensen jauh sebelum tsunami terjadi. (Farid pertama kali mengadakan pendekatan kepada orang-orang GAM pada Agustus 2003, dan bersama Juha Christensen meminta kesediaan Ahtisaari untuk menjadi mediator perundingan Helsinki pada Februari 2004).

titik B' menuju ke titik B. Pada tahap ini kedua belah pihak mulai mengadakan negosiasi yang dimulai pada 27 Januari 2005 (titik B') sampai 12 Juli 2005 (titik B). Negosiasi tersebut menyangkut hal-hal yang menjadi kepentingan kedua belah pihak. Di pihak Indonesia, negosiasi ini menyangkut sejauh mana otonomi luas dapat diberikan kepada Aceh dan menjamin bahwa otonomi luas itu diberikan dalam bingkai NKRI. Sementara itu, di pihak GAM negosiasi menyangkut otonomi di bidang ekonomi, hak politik dan syariat Islam.

Tahap yang berada di antara titik B' dan B merupakan proses yang kritis (*critical process*), dalam artian bahwa negosiasi yang berlangsung di Helsinki itu berada di antara suasana yang sangat rawan, yaitu antara konflik terbuka (ditunjukkan oleh garis horisontal paling bawah pada kotak 2) dan suasana damai (ditunjukkan oleh garis horizontal paling atas pada kotak 4). Ini berarti bahwa bila negosiasi gagal, kedua belah pihak dapat saja kembali lagi ke kekerasan (*hard power*) seperti pernah terjadi ketika negosiasi COHA gagal pada Mei 2003.

5. Titik B merepresentasikan keadaan ketika kedua belah pihak berhasil mencapai kesepakatan dengan ditandatanganinya MOU Helsinki pada 15 Agustus 2005. Setelah mencapai titik B, alur transformasi konflik Aceh memasuki fase perdamaian (kotak 4). Fase perdamaian ini ditandai dengan upaya kedua belah pihak untuk mengimplementasikan kesepakatan-kesepakatan yang dicapai dalam MOU Helsinki ke dalam bentuk undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya. Diharapkan dengan disetujuinya Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai pengejawantahan dari kesepakatan MOU Helsinki, perdamaian di Aceh dapat berkesinambungan.

Dari uraian mengenai transformasi konflik asimetris di atas, dapat disimpulkan bahwa dalam konteks konflik Aceh selama

Pemerintahan SBY-JK, alur (*passage*) transformasi konflik Aceh menjadi damai tidak sesederhana atau selinear seperti digambarkan oleh teori Miall dalam Bagan 1 (dari titik A ke titik B).

Dari analisis terhadap resolusi konflik Aceh era SBY-JK dengan menggunakan teori Miall tersebut ditemukan bahwa transformasi konflik Aceh dari konflik menjadi damai menunjukkan adanya "transformasi non-linear", atau melalui alur yang lebih berliku, yaitu dari titik A, menuju ke A', kemudian ke B' dan akhirnya mencapai B dan setelah itu memasuki fase perdamaian. Dari temuan tersebut dapat disimpulkan bahwa alur (*passage*) transformasi konflik Aceh hingga tercapai perdamaian, khususnya pada era SBY-JK, melalui 3 (tiga) tahapan, yaitu proses perubahan struktur hubungan RI dan GAM, proses permintaan mediasi, dan proses negosiasi sehingga mencapai perdamaian.

## BAB IV

# FAKTOR *SOFT POWER* DALAM RESOLUSI KONFLIK

### 4.1. *Soft Power* dan *Hard Power* dalam Konflik Aceh

#### 4.1.1. *Era Soekarno: Soft Power Terbatas*

Jejak sejarah konflik Aceh sarat dengan kekerasan (*hard power*), mulai dari masa perang melawan kolonialisme Belanda sampai dengan masa kemerdekaan. Dicapainya kebebasan dan kemerdekaan dari penjajahan Belanda ternyata tidak membebaskan Aceh dari tindak kekerasan. Dalam upaya meredam pemberontakan Daud Beureueh, Pemerintahan Soekarno menggunakan kedua jenis *power*, yaitu *hard power* dan *soft power*. Kedua jenis *power* itu digunakan dalam keadaan tertentu secara sendiri-sendiri, tetapi dalam keadaan lain juga digunakan dalam waktu bersamaan.

Pada Tabel 3 tergambar jelas bahwa pada era Soekarno, untuk mengatasi pemberontakan Daud Beureueh yang meletus pada September 1953, Pemerintah menjalankan operasi militer atau *hard power* selama periode 1953 sampai dengan 1959. Di samping itu, Pemerintah juga menerapkan *soft power* berupa pemberian otonomi khusus yang sangat terbatas dan di sektor-sektor ekonomi teknis, yaitu hanya di bidang pendidikan, kebudayaan, kesehatan,

pekerjaan umum, pertanian, kehewanan, perikanan darat, industri kecil, dan sosial melalui Undang-Undang No. 24/1956.

Berhubung isi otonomi khusus ini tidak memenuhi tuntutan inti dari Daud Beureueh berupa penerapan syariat Islam, pendidikan dan adat, maka pemberontakan Daud Beureueh tetap berlanjut. Ketika Pemerintah mengeluarkan Keputusan Perdana Menteri No. 1/Missi/1959 yang memberi Aceh otonomi di bidang agama dan pendidikan, barulah Daud Beureueh bersedia turun gunung dan menghentikan pemberontakan pada Mei 1962.

**Tabel 3**  
**Hard Power dan Soft Power dalam Konflik Aceh**

Pemerintahan	Hard Power	Soft Power	Dampak/Hasil
1. Soekarno (1953-1966)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceh ditetapkan sebagai daerah <i>"Militaire Bigstand"</i>**</li> <li>- Operasi militer 1953- 1959 tewaskan 4.000 orang dan 4.666 ditangkap**</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberian otonomi di bidang pendidikan, kesehatan dll (UU No. 24/ 1956)</li> <li>- Pemberian status Daerah Istimewa, otonomi di bidang agama dan pendidikan (Kep. PM No. 1/Missi/1959).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemberontakan Daud Beureueh berlanjut.</li> <li>- Daud Beureueh hentikan pemberontakan pada Mei 1962</li> </ul>
2. Soeharto (1976-1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aceh sbg DOM (Operasi Jaring Merah), 1989-1998, korban 5.000-7.000 jiwa***</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Operasi Bhakti TNI, 1990.***</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tokoh-tokoh GAM melarikan diri ke luar negeri.</li> <li>- Pemberontakan Hasan Tiro sejak 1976 berlanjut.</li> </ul>
3. Pasca-Soeharto (1998-2004)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Status Darurat Militer (Operasi Terpadu), 19 Mei 2003. GAM: korban jiwa 710, 515 ditangkap, 428 menyerah. Pemerintah:</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Era Habibie: UU No. 44 /1999, otonomi khusus di bidang pendidikan, agama dan adat.</li> <li>- Era Gus Dur: Jeda Kemanusiaan, Mei 2000.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jeda Kemanusiaan dan COHA digunakan GAM untuk konsolidasi militer dan perluas dukungan.</li> </ul>

Pemerintahan	Hard Power	Soft Power	Dampak/Hasil
	korban jiwa 30 TNI, 5 polisi. ***** - Era Megawati: Otonomi Khusus sbg basis perundingan damai, GAM dipaksa menerima otsus sbg syarat perundingan.	- Era Megawati: UU No. 18/2001, otonomi khusus: 70% migas, syariat Islam, Wali Nanggroe; kesepakatan COHA, Desember 2002. - Bhakti TNI untuk rehabilitasi Aceh. *****	- Operasi militer TNI/Polri meningkat. - Pemberontakan GAM berlanjut.
4. SBY-JK (2004-2009)	- Nihil	- Pendekatan kpd GAM secara informal, kemanusiaan, kekeluargaan. - Nilai demokrasi dan dialog. - Perundingan Helsinki, Januari 2005.	- Kesepakatan MOU Helsinki, Agustus 2005. - Aceh damai.

\* Ibrahimy, 2001

\*\* <http://www.kalyanamitra.or.id>, 2005

\*\*\* Kontras, 2006;

\*\*\*\* Sukma, 2004

\*\*\*\*\* <http://abc.net.au>, 2005;

\*\*\*\*\* Tippe, 2000

#### 4.1.2. Era Soeharto: Dominasi Hard Power

Pada era Soeharto, secara umum konflik Aceh lebih banyak diselesaikan dengan *hard power* daripada dengan *soft power*. Pemilihan opsi kebijakan *hard power* ini dilatarbelakangi oleh karakter Pemerintahan Soeharto yang monolitik dengan dukungan militer yang kuat. Pada 1989 Soeharto menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) untuk menghancurkan GAM secara militer dan status DOM ini baru dicabut setelah Soeharto jatuh dari kekuasaannya pada Mei 1998.

Sekalipun pada era Soeharto lebih banyak digunakan *hard power*,

tercatat pula bahwa pemerintahan tersebut pernah menerapkan *softpower*, berupa program *winning hearts and minds* dalam bentuk Operasi Bhakti TNI, suatu program atau operasi teritorial untuk mengambil hati rakyat dengan cara melibatkan TNI dalam program pembangunan di pedesaan dan pembangunan infrastruktur. Meskipun program tersebut dilakukan paralel dengan operasi militer pada 1990-an, dukungan masyarakat terhadap program Operasi Bhakti TNI ini cukup baik (Sukma, 2004: 11).

Soeharto menjalankan kebijakan kombinasi antara *hard power* dan *soft power* secara bersamaan. Ketika rezim tersebut menggunakan kekuatan militer untuk membasmi GAM dengan kekerasan dalam kerangka DOM, berarti Pemerintah menjalankan *hard power* seutuhnya. Namun, ketika Pemerintah menggunakan TNI untuk membangun desa melalui program Operasi Bhakti, saat itulah Pemerintah menggunakan kombinasi *hard power* dan *soft power*, dalam pengertian bahwa Pemerintah menggunakan instrumen kekerasan atau militer tetapi diterapkan dengan pendekatan persuasi untuk membangun citra positif di mata rakyat Aceh.

Akibat operasi militer yang keras terhadap GAM selama masa DOM, banyak tokoh GAM yang melarikan diri ke luar negeri. Sekalipun operasi militer tetap dilanjutkan, GAM tidak sepenuhnya habis, bahkan justru melahirkan, seperti diistilahkan oleh Stange dan Patock, "generasi baru pendendam" atau "*a new fighter generation of avenger*" yang bersimpati secara diam-diam kepada GAM (Stange & Patock, 2010: 3). Hal inilah yang menyebabkan sulitnya penyelesaian pemberontakan Hasan Tiro pada era Soeharto.

#### **4.1.3. Era Pasca-Soeharto: Awal Soft Power**

Selama era pasca-Soeharto, yaitu era Habibie, Gus Dur, dan Megawati, Pemerintah mulai menggunakan *soft power* untuk menyelesaikan konflik. Di awal masa Pemerintahan Habibie, Pemerintah mulai



menunjukkan gelagat untuk mulai menggunakan *soft power*, yaitu dengan cara mengubah pendekatan keamanan (*security approach*) warisan Soeharto menjadi pendekatan kesejahteraan (*prosperity approach*). Dengan pendekatan ini Habibie memberikan amnesti kepada tahanan politik GAM, bantuan untuk yatim piatu dan janda korban DOM, dan memberi kesempatan kepada mereka untuk menjadi pegawai negeri.

Selain itu, di era Habibie, Pemerintah juga menerapkan *soft power* dalam bentuk pemberian otonomi khusus kepada Aceh di bidang pendidikan, penerapan syariat Islam, dan pelestarian adat melalui Undang-Undang No. 44/1999, tetapi undang-undang tersebut tidak memuat kewenangan khusus Aceh di bidang ekonomi, yang justru menjadi tuntutan utama rakyat Aceh selama pemberontakan Hasan Tiro. Hal inilah yang menyebabkan *soft power* yang dilakukan di masa Habibie tidak mampu menyelesaikan konflik.

Pada masa Gus Dur, untuk pertama kalinya *soft power* diterapkan dalam bentuk perundingan dengan GAM yang menghasilkan kesepakatan Jeda Kemanusiaan pada Mei 2000. Perundingan dengan Pemerintah RI ini dianggap sebagai suatu "kemenangan politik", karena dengan berunding dengan pemberontak, berarti Pemerintah secara *de facto* mengakui eksistensi GAM sebagai entitas politik yang mewakili rakyat Aceh.

Pada masa Gus Dur ini juga Pemerintah dan DPR mulai menyusun rancangan undang-undang tentang otonomi khusus Aceh, namun baru disahkan pada masa Pemerintahan Megawati sebagai Undang-Undang No. 18/2001 pada Agustus 2001. Cakupan otonomi khusus untuk Aceh seperti diatur dalam undang-undang ini sejatinya sudah komprehensif, dalam artian bahwa Aceh diberi hak bagian pendapatan migas sebesar 70%, pertambangan umum 80%, penerapan syariat Islam, pembentukan Mahkamah Syar'iyah dan Wali Nanggroe sebagai wujud pengakuan pemerintah atas hak adat Aceh.

Di samping *soft power* dalam bentuk pemberian otonomi khusus, Megawati juga menerapkan *soft power* dalam bentuk perundingan dengan GAM, yang menghasilkan kesepakatan COHA (*Cessation of Hostilities Agreement*) pada 9 Desember 2002. Namun, dalam implementasinya, COHA ternyata diinterpretasikan kedua belah pihak secara berbeda. Dalam pandangan Pemerintah, dengan menyetujui COHA berarti GAM menerima otonomi khusus seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001, tetapi bagi GAM, dengan COHA berarti kedua belah pihak masih akan *me-review* isi dari otonomi khusus untuk Aceh. Dengan demikian, GAM masih mungkin untuk membicarakan kemerdekaan jika nanti undang-undang tersebut akan *di-review* kembali. Untuk mengatasi hal ini, mediator Henry Dunant Center mengajak kedua belah pihak untuk berunding lagi pada 17 Mei 2003 di Tokyo. Dalam perundingan ini Pemerintah mengajukan 3 (tiga) syarat perundingan, yaitu GAM mengakui NKRI, menerima otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001, dan meletakkan senjata. Karena GAM menolak syarat tersebut, Pemerintah Megawati membatalkan perundingan dan menerapkan Darurat Militer untuk Aceh pada 19 Mei 2003.

Pemberlakuan Darurat Militer di Aceh menyusul kegagalan COHA telah membawa Megawati pada kebijakan *hard power* lagi. Pada masa inilah GAM mengalami kemunduran militer akibat operasi militer ofensif Pemerintah. Walaupun demikian, perjuangan GAM tetap berlanjut. Kemunduran kemampuan militer GAM akibat Darurat Militer ini telah mendorong pimpinan GAM untuk berpikir ulang untuk tetap menuntut kemerdekaan dan meneruskan perjuangan bersenjata, sehingga bersedia untuk berunding lagi dengan Pemerintah di Helsinki. Kesiadaan GAM untuk berunding lagi dengan Pemerintah di Helsinki manakala kekuatan militer mereka menurun mengindikasikan bahwa kombinasi *soft power* dan *hard power* yang dijalankan oleh Megawati cukup berhasil me-

ningkatkan *bargaining position*, sehingga mampu menekan GAM untuk berunding lagi.<sup>36</sup>

Penerapan standar ganda dalam resolusi konflik Aceh di era Megawati boleh jadi merupakan strategi Pemerintah untuk menekan GAM agar mau berunding lagi dengan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan oleh Pemerintah. Ketika COHA menemui jalan buntu karena GAM tidak mau menerima 3 (tiga) prinsip perundingan yang ditetapkan Pemerintah, yaitu GAM menerima otonomi khusus seperti dalam Undang-Undang No. 18/2001, tetap berada di bawah NKRI, dan peletakan senjata, Pemerintah mulai menerapkan *hard power* atau operasi militer dalam kerangka Darurat Militer.<sup>37</sup>

Keputusan untuk mulai mendekati GAM dan mengajak mereka berdialog, meski saat itu operasi militer sedang dilancarkan, memang bermula dari usul Kalla, yang saat itu masih menjabat Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat, kepada Presiden Megawati. Meskipun Megawati tidak secara eksplisit memerintahkan Kalla untuk melakukan pendekatan, nyatanya Megawati mengizinkan Kalla untuk melanjutkan inisiatifnya. Sekalipun menurut *polling* pendapat kebijakan *hard power* terhadap Aceh didukung oleh 50% rakyat Indonesia dan hanya 29% yang mendukung pendekatan dialog dan perundingan (Gibbon, 2004: 49), Megawati tetap juga menjalankan *soft power* dengan cara membiarkan Kalla untuk terus menjajagi kemungkinan dialog dan perundingan dengan GAM.

---

<sup>36</sup>Dalam konsep *power* Nye, penggunaan *hard power* dan *soft power* oleh Megawati ini disebut dengan *smart power*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa sukses SBY-JK mengajak GAM berunding antara lain disebabkan oleh penerapan *smart power* (kombinasi *hard power* dan *soft power*) oleh Megawati sebelumnya.

<sup>37</sup>Meskipun Megawati menjalankan operasi militer (*hard power*) dalam kerangka Darurat Militer, ia tetap membiarkan Jusuf Kalla mencoba alternatif lain, yaitu mengadakan pendekatan kepada GAM untuk menyelesaikan konflik melalui dialog dan perundingan (*soft power*). Di sini nampak bahwa Megawati menggunakan pendekatan ganda: di satu pihak memerintahkan TNI untuk mengadakan operasi militer; di pihak lain mengizinkan Kalla menjajagi dialog dan perundingan dengan GAM. Uraian lebih lengkap mengenai hal ini, lihat Morfit (2007: 120).

Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah saat itu memang sengaja menjalankan pendekatan ganda, di satu pihak menerapkan *hard power* dan di pihak lain juga menjalankan *soft power*, walau tidak secara resmi dikatakan sebagai kebijakan Pemerintah. Walaupun secara konsep, pendekatan Megawati ini tidak konsisten dengan konsep *soft power* yang utuh, tetapi belakangan terbukti bahwa kombinasi kedua jenis *power* ini (dalam istilah Nye disebut *smart power*) cukup mampu meningkatkan *bargaining position* Pemerintah dalam menekan GAM untuk berunding lagi pada era SBY-JK.

Pendekatan ganda yang dilakukan oleh Megawati dalam mengatasi GAM juga dilatarbelakangi oleh pendapat yang berkembang, baik di tingkat pemerintah maupun di tingkat parlemen. Di kalangan militer sendiri terdapat perbedaan pandangan dalam cara mengatasi konflik Aceh, yaitu antara kelompok garis keras yang diwakili oleh Jenderal Ryamizard Ryacudu, saat itu Kepala Staf Angkatan Darat (KSAD) dan Letnan Jenderal Bibit Waluyo, Panglima Komando Cadangan Strategis Angkatan Darat (Kostrad) di satu pihak, dan garis moderat yang diwakili oleh Jenderal Endriartono Sutarto, Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI). Sutarto lebih membuka jalan dialog dan perundingan untuk menyelesaikan konflik Aceh; sedangkan Ryacudu dan Bibit Waluyo lebih percaya pada operasi militer untuk membasmi GAM agar konflik Aceh dapat diselesaikan (*Tempo*, 25 Oktober 2009: 64). Dukungan Sutarto terhadap perundingan damai dengan GAM juga pernah diungkapkan Kalla yang mengatakan, "Sutarto mendukung perundingan damai dengan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik Aceh. Padahal saat itu arus besar militer menolak" (*Tempo*, 29 Maret 2009: 31).

Secara garis besar Aspinal dan Crouch membagi pendapat yang berkembang saat itu menjadi 2 (dua) kubu. Dia menggunakan istilah *hawks* (elang) yang merujuk kepada pendapat yang mengedepankan *hard power* atau militer, dan *doves* (merpati) yang merujuk kepada

pihak yang mengutamakan *soft power* atau dialog/perundingan. Dapat diduga bahwa penerapan *hard power* dan *soft power* secara bersamaan yang dilakukan oleh Megawati dalam mengatasi konflik Aceh adalah dalam rangka untuk mengakomodasi kedua pandangan besar itu (Aspinal & Crouch, 2003: 4).

#### **4.1.4. Era SBY-JK: *Soft Power* Seutuhnya**

Pemerintahan SBY-JK sangat berbeda dengan pemerintahan sebelumnya dalam cara menyelesaikan konflik Aceh. Seperti dapat dilihat pada Tabel 3, mulai dari era Soekarno, Soeharto, Habibie, Gus Dur, dan Megawati, semuanya menggunakan kombinasi antara *hard power* dan *soft power* dengan dampak dan hasil yang berbeda. Soekarno menggunakan kedua jenis *power* itu secara bersamaan dan berhasil memadamkan pemberontakan Daud Beureueh pada Mei 1962. Sedangkan Soeharto, Habibie, Gus Dur, dan Megawati, sekalipun menggunakan pendekatan kombinasi *hard power* dan *soft power*, pada akhirnya juga tidak dapat menyelesaikan konflik Aceh.

Berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, seperti terlihat dalam Tabel 3, SBY-JK hanya menggunakan kebijakan *soft power* dalam menyelesaikan konflik Aceh dan tidak pernah menggunakan *hard power*, sehingga dapat dikatakan bahwa untuk menyelesaikan konflik Aceh, Pemerintahan SBY-JK menerapkan *soft power* secara utuh. Penerapan *soft power* SBY-JK ini dimulai ketika Kalla mengutus Farid Husain untuk mendekati beberapa tokoh GAM. Dalam upayanya tersebut Farid menggunakan pendekatan informal, kemanusiaan, dan kekeluargaan, sehingga menumbuhkan rasa percaya (*trust*) di jajaran pimpinan GAM terhadap niat baik SBY-JK untuk menyelesaikan konflik Aceh.

Pemerintahan SBY-JK juga menerapkan *soft power* dalam bentuk perundingan, yaitu perundingan yang diselenggarakan di Helsinki yang dimediasi oleh Martti Ahtisaari. SBY-JK terdorong untuk

menyelesaikan konflik Aceh melalui *soft power* dengan dialog dan negosiasi karena mereka adalah pemimpin pertama yang terpilih melalui pemilu langsung yang demokratis, sehingga memiliki "hutang politik" untuk menyelesaikan konflik Aceh dengan cara yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi. Pendekatan SBY-JK yang lebih mengedepankan cara-cara dialog dan perundingan ini disambut baik oleh elite GAM karena selama ini kedua tokoh itu, jauh sebelum menjadi presiden dan wakil presiden, memang memiliki citra sebagai tokoh yang selalu mengupayakan penyelesaian damai untuk Aceh

Mengingat pendekatan yang digunakan lebih menekankan negosiasi dan dialog, dapat dikatakan bahwa dalam menyelesaikan konflik Aceh, Pemerintahan SBY-JK lebih menggunakan *soft power* daripada *hard power*. *Soft power* SBY-JK diterapkan melalui pendekatan informal, kemanusiaan, dan kekeluargaan. Pendekatan seperti inilah yang akhirnya memungkinkan SBY-JK memperoleh kontak dengan para pimpinan GAM. Di mata pimpinan GAM, citra SBY-JK sebagai tokoh yang mengusung nilai-nilai demokrasi dan pendekatan damai sudah cukup untuk menjadi dasar untuk percaya kepada Pemerintah. Pendekatan *soft power* dan *trust* seperti inilah yang mendorong Pemerintah Indonesia dan GAM untuk mengadakan perundingan, sehingga mencapai kesepakatan damai yang dituangkan dalam MOU Helsinki dan ditandatangani pada 15 Agustus 2005.

## **4.2. *Soft Power* dalam Konflik Aceh**

### **4.2.1. *Demokrasi dan Desentralisasi***

Dalam upaya resolusi konflik, kebijakan desentralisasi dipandang sebagai salah satu cara yang efektif untuk meredam konflik. Terkait dengan resolusi konflik Aceh, politik desentralisasi yang dilakukan

SBY-JK juga erat terkait dengan demokrasi. Dalam pandangan Smith, biasanya desentralisasi politik (dalam hal ini yang dimaksud adalah devolusi, yaitu pelimpahan kekuasaan pada daerah otonom) menimbulkan atau mengakibatkan berkembangnya demokrasi (Smith, 1985: 11). Hal ini juga yang ditekankan oleh Marijan dalam bukunya bahwa kebijakan desentralisasi pasca-Orde Baru adalah untuk mempercepat proses demokratisasi dan memperbaiki kualitas demokrasi di daerah (Marijan, 210: 174). Sementara itu Haris beranggapan bahwa kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk menjamin berlangsungnya demokratisasi dan tercapainya keadilan dan kesejahteraan (Haris, 2002: 72).

Dalam beberapa kasus, pandangan Smith, Marijan, dan Haris di atas dinilai relevan untuk menjelaskan bahwa berkembangnya demokrasi di daerah karena adanya kebijakan desentralisasi yang dilakukan Pusat. Dengan diterapkannya kebijakan desentralisasi, demokrasi di daerah bertumbuh kembang lebih subur, antara lain diindikasikan dengan munculnya aktor-aktor baru dalam pertarungan politik (Mariana & Paskarina, 2008: viii).

Pandangan-pandangan di atas nampaknya membenarkan pendapat Smith yang menggariskan bahwa desentralisasi membuahkan demokrasi. Namun demikian, bila dikaitkan dengan kasus Indonesia, khususnya dalam kasus konflik Aceh, teori Smith ini tidak sepenuhnya benar. Dalam kasus Indonesia justru karena demokratislah maka kebijakan desentralisasi dalam bentuk otonomi daerah dan otonomi khusus mulai dilakukan oleh Pemerintah Pusat. Seperti dikatakan oleh Aspinal & Fealy, "*decentralisation and the associated shift of authority to the local level is inextricably bound up with the even broader, society-wide process of democratisation that began in 1998*" (Aspinal & Fealy, 2003: 9). Pandangan ini sesuai dengan pendapat McGibbon yang mengatakan "*special autonomy was the product of an opportune moment of Indonesia's democratic transition*" (McGibbon,

2004: vii). Hofman dan Kaiser kurang lebih berpendapat sama bahwa dinamika desentralisasi di Indonesia bersifat sangat politis dan erat terkait dengan proses transisi masyarakat Indonesia menuju demokrasi (dalam Bardhan & Mookherjee, 2006: 81).

Dari pandangan-pandangan di atas, terlihat jelas bahwa kebijakan desentralisasi yang dilakukan selama era pasca-Orde Baru dilakukan sejalan dengan proses transformasi masyarakat Indonesia menuju demokrasi. Jika dikaitkan dengan teori Smith di atas (desentralisasi mengakibatkan tumbuhnya demokrasi), kebijakan desentralisasi di Indonesia justru mengindikasikan gejala terbalik, yaitu justru demokrasilah yang membuahkan desentralisasi. Hal ini berarti bahwa demokrasilah yang mendorong Pusat untuk memberikan keleluasaan politik kepada Daerah melalui kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi daerah dan otonomi khusus, karena pemerintahan yang demokratis akan mendengar aspirasi Daerah dan kelompok minoritas. Proposisi ini sesuai dengan pandangan He dan Reid yang mengatakan, "*democratisation allowed the voices of ethnic minorities and regions to be heard, and facilitated a shift towards regional autonomy throughout the country*" (He & Reid, 2004: 295).

Proposisi di atas memperlihatkan adanya keterkaitan demokrasi dan keputusan Pemerintah untuk memberi wewenang kepada Daerah melalui kebijakan desentralisasi. Ini menunjukkan bahwa karena ada demokrasi, Pusat berbagi wewenang dalam pengambilan keputusan dengan Daerah dalam hal pemerintahan. Citra sebagai negara demokrasi pada masa Pemerintahan SBY-JK membuat pimpinan GAM percaya bahwa pemerintahan tersebut memiliki komitmen untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan bermartabat dan akhirnya tertarik untuk berunding menyelesaikan konflik. Seperti dikatakan oleh Nye bahwa *soft power* itu adalah "*the ability to attract, and attraction often leads to acquiescence. Simply put, in behavioral term soft power is attractive power*" (Nye, 2004: 6).



Dengan daya tarik tersebut, pihak lain akan menginginkan, atau menerima, apa yang kita inginkan. Dalam bahasa Vuving, "*soft power is the ability to get others to want, or accept, what you want*" (Vuving, 2009: 6). Dengan citra demokrasi yang dimiliki oleh Pemerintahan SBY-JK, GAM merasa "tertarik" untuk berdialog dengan pemerintahan tersebut. Citra Pemerintahan SBY-JK yang demokratis inilah yang diduga menjadi "daya tarik" bagi GAM untuk percaya bahwa pemimpin itu berniat baik untuk menyelesaikan konflik. Citra demokratis ini juga yang dinilai oleh narasumber sebagai faktor yang membuat mereka percaya pada SBY-JK.<sup>38</sup>

Adanya rasa percaya dan ketertarikan terhadap citra Pemerintahan SBY-JK yang demokratis itulah yang mendorong GAM untuk kembali menyelesaikan konflik Aceh dengan cara damai dan perundingan. Sebagai Pemerintah yang dicitrakan sebagai sosok demokratis, Pemerintahan SBY-JK melihat perlunya keadilan bagi Aceh yang dimanifestasikan dalam kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi khusus. Namun, justru pemberian otonomi khusus inilah yang menjadi pusingan perdebatan antara Pemerintahan dan GAM: sejauh mana kekhususan itu harus diberikan kepada Aceh.

#### **4.2.2. Otonomi Khusus: Kompromi 2 Kepentingan**

Dalam negosiasi sebelum mencapai MOU Helsinki telah terjadi tarik ulur kepentingan antara Pemerintahan dan GAM. Pertanyaan sejauh mana otonomi khusus mesti diberikan kepada Aceh erat terkait dengan perdebatan tentang terminologi atau istilah *self-*

---

<sup>38</sup>Tokoh GAM menilai bahwa Pemerintahan SBY-JK itu demokratis. Pendekatannya lebih kolegialitas dan punya *sincerity*. Pendekatan mereka dalam berunding tidak "*take it all*". Persepsi seperti ini dikonfirmasi oleh tokoh GAM lain yang mengatakan bahwa Pemerintahan SBY-JK itu dinilai demokratis, sehingga lebih peka dalam memahami aspirasi daerah, termasuk Aceh. Citra demokratis inilah yang membuat rakyat Aceh percaya bahwa Pemerintah memang secara tulus menginginkan perdamaian di Aceh.

*governing state* yang mengemuka pada putaran kedua perundingan di Helsinki.<sup>39</sup> Istilah ini dibawa oleh penasihat delegasi GAM, Dr. Damien Kingsbury dari Deakin University, Australia.<sup>40</sup>

Dalam pandangan Kingsbury, Aceh di masa depan adalah "*a self-governing state in all matters but foreign affairs, aspect of external defense, and element of taxation*" (Ali, 2008: 45). Dalam perundingan Helsinki terminologi *self-government* ini menjadi isu yang sangat mengganggu karena, bagi delegasi Pemerintah, istilah ini mengandung konotasi bahwa Aceh memiliki pemerintahan sendiri. Permasalahannya kemudian adalah apakah dengan *self-government* ini Aceh berada di luar NKRI atau tetap di bawah naungan NKRI. Dengan adanya pandangan Kingsbury ini, delegasi Pemerintah merasa perlu melihat apa yang dimaksud dengan *self-governing state* ini.

Jusuf Kalla sebagai pemrakarsa perundingan Helsinki mempelajari pengertian *self-government* usulan GAM/Kingsbury tersebut (Ali, 2008: 41-42). Untuk keperluan itu, Kalla membandingkan definisi *self-government* Kingsbury di atas dengan peraturan dan perundangan yang ada di Indonesia terkait dengan otonomi daerah dan otonomi khusus Aceh. Jika yang dibayangkan oleh Kingsbury dengan *self-governing state* adalah Aceh yang "memerintah sendiri kecuali dalam hal politik luar negeri, pertahanan, dan fiskal", hal itu tidak banyak beda dengan isi Undang-Undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Aceh. Dalam Undang-Undang No. 32/2004, Pasal 10 ayat 2 dan 3 menyatakan: "Daerah diberi otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

---

<sup>39</sup>Dalam buku ini istilah yang digunakan adalah *self-government* untuk merujuk kepada entitas yang memiliki "pemerintahan sendiri". Namun dalam konteks tertentu istilah *self-governing state* tetap akan digunakan jika merujuk kepada "sifat" lembaga atau negara.

<sup>40</sup>Dr. Kingsbury adalah profesor di Fakultas Studi Politik dan Internasional, Universitas Deakin, Australia. Dia pernah mengadakan penelitian dan menulis buku tentang Timor Timur, militer Indonesia, otonomi dan disintegrasi di Indonesia. Pada saat perundingan Helsinki, dia menjadi penasihat GAM.

berdasarkan asas otonomi” kecuali untuk urusan ”politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, peradilan dan agama”.

Jika dibandingkan dengan *self-government* usulan GAM, Undang-Undang No. 32/2004 hanya berbeda dalam pengaturan urusan peradilan dan agama saja (*self-government* usulan GAM tidak memasukkan urusan peradilan dan agama). Namun demikian, urusan peradilan dan agama ini tidak akan menjadi masalah bagi Pemerintah, karena hal ini pun sebenarnya sudah diberikan kepada Aceh melalui Undang-Undang No. 18/2001. Atas dasar ini, dapat dikatakan bahwa konsep *self-government* usulan GAM tersebut ”hampir tak ada perbedaan prinsipil dengan ketentuan otonomi daerah yang tercantum dalam UUD 1945, UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 18 tahun 2001” (Ali, 2008: 41).

Jika *self-government*, per definisi, sama saja dengan pengertian otonomi khusus dan otonomi daerah yang sudah diatur dalam perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, lantas mengapa GAM muncul dengan istilah baru *self-government*? GAM sama sekali tidak menghendaki munculnya istilah ”otonomi khusus” dalam perjanjian dengan Pemerintah Indonesia karena mereka merasa ”alergi dan sensitif” terhadap otonomi khusus yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia secara sepihak melalui Undang-Undang No. 18/2001 (Nur Djuli dalam Aguswandi & Large, 2008: 29).

Bagi Pemerintah, *self-government* itu tidak pernah dikenal dalam peraturan perundang-undangan, yang ada hanya otonomi khusus. Sebagai jalan tengah akhirnya istilah *self-government* itu tidak digunakan dalam dokumen perjanjian MOU Helsinki. Sebagai komprominya digunakan istilah *Governing Aceh* untuk merujuk kepada Pemerintahan Provinsi Aceh.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup>Staf CMI yang juga ikut dalam proses perundingan Helsinki mengatakan bahwa istilah *Governing Aceh* itu merupakan hasil kompromi atau jalan tengah antara 2 (dua) pilihan; yaitu *special autonomy* dan *self-government*. Terma *Governing Aceh* akhirnya dipilih oleh Ahtisaari karena GAM dan Damien Kingsbury tidak dapat secara tepat menjelaskan arti, isi dan definisi *self-government*.

Dari perspektif GAM tidak digunakannya istilah otonomi khusus dalam MOU Helsinki akan memberikan 2 (dua) makna politik yang baik bagi konstituennya.

Pertama, GAM berhasil menunjukkan kepada konstituennya di Aceh bahwa mereka tunduk pada keinginan Pemerintah Indonesia. Hal ini menjadi penting bagi GAM mengingat pengalaman mereka berunding dengan Pemerintah yang menghasilkan kesepakatan COHA pada Desember 2002. Pada perundingan itu Pemerintah mendesakkan keinginannya agar GAM menerima otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001 sebagai syarat perundingan. Bagi banyak aktivis GAM, syarat sepihak seperti itu menunjukkan bahwa GAM tunduk pada Pemerintah Indonesia.

Kedua, dengan menggunakan kata *Governing Aceh* (Pemerintahan Aceh) memberi kesan bahwa Aceh berpemerintahan sendiri dan memiliki wewenang yang luas dalam pemerintahan Aceh. Namun, bagi Pemerintah Indonesia, penggunaan terminologi *Governing Aceh* tidak mengurangi sedikit pun makna bahwa Aceh masih di bawah naungan NKRI. Dalam konteks ini, Pemerintah lebih mementingkan isi dari *Governing Aceh* itu daripada hanya sekadar berdebat tentang terminologi. Bagi Pemerintah dengan disetujuinya istilah *Governing Aceh* berarti Aceh menerima otonomi khusus yang luas, tetapi tetap berada dalam bingkai NKRI.

Sebenarnya, jika GAM menerima otonomi khusus yang luas tetapi tetap dalam bingkai NKRI, sudah cukup bagi Pemerintah, karena itu sudah mencerminkan kompromi yang paling mungkin untuk dicapai. Bila dilihat ke belakang, dapat dikatakan bahwa inti pertikaian antara Pemerintah dan GAM terletak pada posisi ekstrem masing-masing, yaitu di satu pihak Pemerintah menginginkan GAM itu menyerah dan tetap berada di bawah NKRI; di pihak lain GAM menginginkan kemerdekaan. Untuk mencapai kompromi, Pemerintah mengantisipasi apa yang harus diberikan kepada GAM.

Cara kompromi yang dicapai oleh Pemerintah dan GAM tentu-

nya berdasarkan tarik-menarik kepentingan antara kedua belah pihak. Agar mencapai kompromi, Pemerintah bersedia mengkaji ulang otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001, tetapi GAM harus tetap berada di bawah NKRI. Jika Pemerintah bersikeras menekan GAM untuk menerima NKRI tetapi tidak menawarkan kompensasi yang menarik, perdamaian tidak akan tercapai. Sebaliknya, jika GAM bersikukuh mau melepaskan diri dari NKRI tanpa mau menerima otonomi khusus dari Pemerintah dan ingin menguasai seluruh sumber daya alam, perdamaian pun tidak akan terjadi di Aceh. Jadi, kuncinya adalah harus ada kompromi, yaitu Aceh tetap dalam NKRI, tidak melepaskan diri menjadi negara merdeka, tetapi memperoleh hak atas 70% dari hasil minyak dan gas bumi.<sup>42</sup>

Konflik Aceh dapat diselesaikan melalui negosiasi dan perundingan, yang berarti melalui pendekatan *soft power*. Dari proses negosiasi terlihat bahwa kedua belah pihak berupaya untuk menurunkan tuntutan masing-masing. Kesediaan untuk menurunkan tuntutan ini memungkinkan tercapainya kompromi, karena sejatinya dalam negosiasi kedua belah pihak harus melakukan "*take and give*". Hal inilah yang terjadi pada negosiasi antara Pemerintah dan GAM di Helsinki. Begitu juga ketika terjadi perdebatan mengenai pengertian *self-government* dalam perundingan di Helsinki.

Perdebatan itu akhirnya membawa kedua belah pihak untuk membicarakan sejauh mana derajat otonomi khusus yang akan diberikan kepada Aceh. Pemerintah Indonesia, misalnya, berpandangan bahwa tidak ada masalah dengan istilah *Governing Aceh* sebagai

---

<sup>42</sup>Pemerintah menyadari bahwa perdamaian itu hanya bisa tercapai kalau ada keinginan untuk kompromi dari kedua belah pihak. Pemerintah Indonesia ingin GAM menyerah sedangkan GAM ingin merdeka. Dalam hal ekonomi, GAM ingin menguasai seluruh sumber daya alam Aceh, sedangkan Pemerintah memberikan penguasaan sumber daya alam ke Aceh sesuai dengan aturan. Agar tercapai kompromi, Pemerintah setuju memberi Aceh 70% dari hasil minyak, tetapi Aceh tidak merdeka dan tetap berada dalam NKRI.

terjemahan dari Pemerintah Aceh. Pemerintah merasa lebih penting untuk melihat "isi" daripada "terminologi" itu sendiri. Isi dari *Governing Aceh* yang akan dituangkan dalam MOU Helsinki inilah yang akan menentukan sejauh mana otonomi khusus yang luas akan diberikan kepada Aceh.

#### **4.2.3. Keadilan Ekonomi: Pendapatan Migas 70%**

Salah satu elemen utama kekhususan Aceh yang dinegosiasikan pada saat perundingan di Helsinki adalah mengenai keistimewaan di bidang ekonomi. Jika dilihat dari awal bermulanya pemberontakan GAM di bawah Hasan Tiro, isu ketidakadilan ekonomi ditunjuk sebagai penyebab utama dari pemberontakan itu. Pada era 1970-an, ketika Pemerintahan Orde Baru mulai menggenjot pembangunan ekonomi, Aceh yang kaya dengan sumber daya alam, seperti minyak bumi dan gas alam (migas), kurang menikmati hasil pembangunan itu.

Berkah kekayaan alam itu tidak meningkatkan kesejahteraan rakyat Aceh. Hal ini terbukti dari tingkat kemiskinan di Aceh yang jauh lebih tinggi dari tingkat kemiskinan rata-rata nasional (Brown, 2005: 3). Ketidakadilan ekonomi ini selalu menjadi perhatian utama dalam setiap upaya resolusi konflik. Keistimewaan ekonomi ini selalu muncul di berapa peraturan dan kebijakan desentralisasi menyangkut Aceh yang dibuat sebelum MOU Helsinki. Aceh mendapat porsi pendapatan dari minyak dan gas bumi yang lebih besar jika dibanding dengan daerah lain.

Di dalam Undang-Undang No. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Aceh khusus mengenai perimbangan keuangan Pusat dan Aceh, misalnya, keistimewaan ekonomi untuk Aceh ini diberikan dalam bentuk hak atas pendapatan minyak bumi dan gas bumi masing-masing sebesar 70% (Pasal 4 ayat 3.a dan ayat 4). Sementara itu di dalam Undang-Undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan

an antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, setiap Daerah memperoleh bagian pendapatan dari minyak bumi hanya 15,5% dan dari gas bumi hanya 30,5% (Pasal 14.e dan f).

Dengan membandingkan kedua undang-undang itu terlihat jelas bahwa Aceh sudah diberi keistimewaan di bidang ekonomi sejak 2001. Namun hal itu tidak mampu memadamkan pemberontakan GAM. GAM tidak mau menerima otonomi khusus itu karena dalam pandangan mereka otonomi khusus seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001 itu (disahkan pada era Megawati) diberikan secara sepihak atau unilateral, tidak melalui perundingan. Pemberian sepihak seperti ini mengesankan bahwa GAM menerima otonomi khusus hanya sebagai "anugerah" dari Pemerintah, bukan sebagai hasil dari perjuangan atau setidaknya melalui perdebatan kepentingan dari kedua belah pihak.

Pemberian otonomi khusus sepihak seperti ini jelas tidak memperhitungkan aspek psikologis GAM, bahwa mereka merasa tidak dihargai martabatnya. Pusat selalu memberi ultimatum dan meminta GAM untuk menyerah jika Aceh mau diberi otonomi khusus. Pendekatan seperti itu jelas tidak menghargai martabat orang Aceh. Berbeda dengan pemerintah-pemerintah sebelumnya, dalam menyelesaikan konflik Aceh Pemerintahan SBY-JK "*promising them peace with dignity*" (Yudhoyono, 2009: 4).

Dengan cara pendekatan yang menghargai martabat rakyat Aceh seperti itulah SBY-JK akhirnya memberikan otonomi khusus di bidang ekonomi cukup signifikan untuk Aceh. Otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001 yang diberikan kepada Aceh berupa hak atas porsi pendapatan dari minyak dan gas bumi sebesar 70%, tetapi hanya untuk jangka waktu 8 (delapan) tahun. Menurut undang-undang tersebut, mulai tahun kesembilan setelah undang-undang tersebut disahkan, bagian pendapatan tersebut baik untuk minyak bumi dan gas bumi dikurangi menjadi 50% (Pasal 14 ayat 3.a dan ayat 5).

Berbeda dengan Undang-Undang No. 18/2001, kesepakatan MOU Helsinki memberikan hak bagi Aceh untuk menguasai 70% cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya, baik yang ada di darat maupun di wilayah laut Aceh, tanpa jangka waktu tertentu.<sup>43</sup> Pemberian keistimewaan ekonomi bagi Aceh yang sangat signifikan tersebut dinilai wajar. Walaupun kaya dengan minyak dan gas bumi, Aceh adalah salah satu provinsi termiskin di Indonesia dengan tingkat kemiskinan naik 239% selama periode 1980-2002, suatu angka yang sangat tinggi bila dibandingkan dengan penurunan tingkat kemiskinan nasional sebesar 47% (Brown, 2005: 3).

Untuk mengejar ketertinggalan ini Aceh butuh dana yang tidak sedikit dan dana itu dapat diperoleh dari porsi 70% dari pendapatan minyak dan gas bumi. Ihwal pemberian hasil 70% ini tak ayal memantik kritik di dalam negeri yang mengatakan bahwa porsi 70% itu terlalu besar. Dikhawatirkan provinsi lain, seperti Kalimantan Timur, akan menuntut hal yang sama.<sup>44</sup> Besarnya porsi bagi hasil minyak bumi untuk Aceh sebesar 70% ini dianggap sebagai hal yang wajar, terutama jika dikaitkan dengan ketertinggalan Aceh dari daerah lain akibat perang tak berkesudahan.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup>MOU Helsinki ini kemudian dijabarkan dalam Undang-Undang No. 11/2006. Pasal 181 undang-undang tersebut menetapkan bahwa Aceh memperoleh hak atas 70% dari pendapatan minyak dan gas bumi.

<sup>44</sup>Ihwal bagi hasil 70% tersebut sempat menjadi perhatian banyak pihak. Pemerintahan dan para perunding Indonesia dalam perundingan Helsinki juga diingatkan oleh banyak pihak bahwa hak 70% itu terlalu tinggi dan daerah lain dapat saja menuntut porsi yang sama. Menanggapi kekhawatiran tersebut Jusuf Kalla menawarkan logika sederhana: mana lebih banyak uang negara yang keluar untuk membiayai perang atau memberi Aceh hak 70% itu. Bagi Pemerintah hak 70% ini anggap saja sebagai ongkos pembangunan, atau *affirmative action*, atas ketertinggalan Aceh selama 30 tahun akibat konflik. Kemungkinan daerah lain ingin menuntut hak yang sama ditepis dengan mengatakan bahwa jika daerah ingin juga mendapat hak 70% tentu mereka akan berontak dulu. Dan itu artinya mereka harus konflik dan berperang dengan Pusat. Daerah lain tentu akan berfikir dua kali untuk itu.

<sup>45</sup>Dalam pidatonya di depan para tokoh masyarakat Aceh, SBY mengatakan bahwa Aceh perlu bantuan yang lebih besar karena 2 (dua) hal; pertama, karena konflik yang panjang yang membuat rakyat Aceh mengalami penderitaan, dan kedua, karena musibah tsunami. Untuk lebih lengkap lihat Yudhoyono, 2005b: 2.



Keistimewaan di bidang ekonomi yang diberikan Pusat kepada Aceh melalui MOU Helsinki dapat dinilai sebagai upaya Pemerintah untuk meredam konflik dengan cara memberi keadilan ekonomi yang pantas bagi Aceh. Dengan adanya dana bagi hasil dari pendapatan minyak bumi dan bantuan internasional untuk rehabilitasi Aceh, tak ayal Aceh akan menjadi pusaran dana yang tidak sedikit. Pada waktu yang sama, GAM harus mengintegrasikan mantan kombatan ke dalam masyarakat melalui pelibatan mereka ke dalam aktivitas pembangunan Aceh, termasuk keterlibatan mantan kombatan tersebut dalam dunia usaha.

Di samping itu, dengan terciptanya damai di Aceh, terbuka kesempatan bagi para mantan kombatan ini untuk ikut dalam perjuangan politik di Aceh. Pada titik ini, mantan kombatan GAM ini dituntut untuk mengubah kulturnya, dari kultur gerilya menjadi kultur politik. Mereka harus dapat mentransformasikan diri dari gerilyawan pejuang kemerdekaan menjadi pejuang politik untuk kesejahteraan Aceh.

Namun demikian, transformasi GAM dari gerakan gerilya menjadi perjuangan politik parlementer ternyata tidak banyak mengubah perilaku para anggotanya dalam mencari akses sumber-sumber ekonomi (Ali & Patria, 2009: 112). Perilaku seperti ini sangat potensial menciptakan gesekan antara bekas pejuang GAM dengan aparat TNI. Gesekan di lapangan antara bekas kombatan GAM dan TNI inilah yang dikhawatirkan akan mengganggu perdamaian Aceh yang telah dengan susah payah diupayakan sebelumnya.

#### ***4.2.4. Identitas Kultural: Syariat Islam dan Wali Nanggroe***

Jika dirunut balik sejarah konflik Aceh, tuntutan awal pemberontakan Aceh yang dipimpin oleh Daud Beureueh pada 1953 adalah keistimewaan Aceh di bidang agama dan adat (lihat Tabel 2). Tuntutan ini tidak dipenuhi oleh Soekarno. Untuk meredam pemberontakan

itu, Soekarno mengeluarkan kebijakan desentralisasi yang dituangkan dalam Undang-Undang No. 24/1956, tetapi hanya mengembalikan Aceh menjadi provinsi lagi (sebelumnya pada 1951 digabung dengan Provinsi Sumatra Utara) dan otonomi khusus di bidang dan sektor-sektor tertentu, seperti kesehatan, pekerjaan umum, pertanian, kehewanan, perikanan darat, industri kecil, sosial, pendidikan, dan kebudayaan. Dalam undang-undang tersebut tidak ada pasal yang menyebutkan keistimewaan Aceh di bidang agama dan adat.

Tuntutan keistimewaan dalam bidang agama dan adat ini baru dipenuhi pada 1999 ketika Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 44/1999. Menurut undang-undang tersebut Aceh diizinkan menerapkan syariat Islam dan diberi otonomi di bidang pendidikan, agama, dan adat. Begitu juga di dalam Undang-Undang No. 18/2001, Pemerintah memberikan keleluasaan kepada Aceh untuk menerapkan syariah Islam/Qanun, pembentukan Mahkamah Syar'iyah dan lembaga adat berupa Wali Nanggroe dan Tuha Adat. Karena pemberian otonomi khusus ini juga sepihak tanpa perundingan, GAM pun tidak menerima otonomi khusus ini.

Namun, ketika MOU Helsinki menetapkan Aceh boleh menerapkan Qanun dan lembaga adat Wali Nanggroe GAM mau menerima, tidak lain karena hal ini diperoleh melalui negosiasi dan perundingan. Mengingat pemberian keleluasaan Aceh untuk melembagakan identitas kultural yang sudah berakar ratusan tahun dalam bentuk Qanun diberikan oleh Pemerintah Indonesia melalui negosiasi dan perundingan, dapat dikatakan bahwa pemberian otonomi di bidang sosial dan budaya dikategorikan sebagai *soft power*.

Identitas keislaman Aceh memang telah menjadi salah satu isu yang menonjol dalam politik desentralisasi di Aceh. Isu identitas kultural Aceh ini telah menjadi kerikil dalam hubungannya dengan Pemerintah Pusat sejak awal Republik Indonesia berdiri. Pertikaian Pusat dan Aceh terhadap keistimewaan Aceh di bidang agama dan

adat pada awal kemerdekaan Indonesia dipicu oleh perdebatan tentang dasar negara: di satu pihak Pusat menetapkan bahwa Indonesia adalah negara nasional yang berdasarkan Pancasila, di pihak lain tokoh dan pemimpin Aceh menghendaki Aceh diatur dengan aturan berdasarkan Islam atau syaria' Islam.

Keberatan Pusat sangat mungkin didorong oleh kekhawatiran bahwa status istimewa Aceh di bidang agama akan digunakan oleh daerah-daerah lain sebagai justifikasi bagi tuntutan mereka untuk menerapkan aturan berdasarkan agama mayoritas di daerahnya. Jika hal ini terjadi, Republik yang masih muda, yang masih menghadapi revolusi fisik mempertahankan kemerdekaan, akan menjadi rapuh dan terpecah (Ramses & Bakry, 2009: 73).

Dalam kasus Aceh, kuatnya identitas kultural ditambah dengan tidak terpenuhinya harapan-harapan akan keadilan ekonomi telah mendorong tokoh dan pimpinan Aceh untuk memberontak. Kekecewaan Daud Beureueh dipicu oleh tidak terakomodasinya identitas kultural dan Islam dalam sistem kenegaraan Indonesia. Namun, kekecewaan ini berkembang menjadi lebih luas dan serius ketika kekecewaan itu ditambah lagi dengan ketidakadilan ekonomi. Ketidakadilan ekonomi dan tidak terakomodasinya identitas Islam inilah yang menjadi pendorong Hasan Tiro untuk memisahkan diri dari Republik Indonesia pada 1976. Kekecewaan ganda Hasan Tiro ini pada gilirannya menggeser fokus perjuangan Aceh: dari sekadar menuntut keistimewaan di bidang agama dan adat menjadi tuntutan kemerdekaan atau memisahkan diri dari Indonesia.

Pentingnya faktor Islam dalam konflik Aceh dapat dilihat dari 2 (dua) sudut pandang; dari perspektif GAM dan dari perspektif Pemerintah Indonesia. Perbedaan kedua perspektif ini pada gilirannya mewarnai politik desentralisasi di Aceh.

Pertama, dari perspektif GAM, faktor Islam tidak saja menjadi alat untuk memperluas basis politiknya di kalangan rakyat Aceh, tetapi juga sebagai wahana untuk mendapatkan dukungan inter-

nasional, terutama dari negara-negara Islam. Meski demikian, justru karena kedua peran ganda Islam tersebut (yaitu sebagai alat memperluas basis politik di Aceh dan alat untuk mendapatkan dukungan internasional) GAM menunjukkan ambiguitas dalam elan perjuangannya. GAM di bawah Hasan Tiro pada hakikatnya bukanlah gerakan politik yang membawa ideologi Islam. Bahwa Islam dikaitkan dengan GAM, itu hanya semata-mata karena Islam dianggap sebagai identitas kultural Aceh (Schulze, 2004: 7).

Berbeda dengan pemberontakan Daud Beureueh yang lebih banyak dimotivasi oleh aspirasi negara Islam, perjuangan Hasan Tiro lebih dilandasi oleh nasionalisme, yaitu rasa ke-Aceh-an yang ditandai oleh keunikan dalam etnik, bahasa, kultur, sejarah, dan geografi (Miller, 2008 dalam Aguswandi & Large, 2008: 15). Namun demikian, mengingat Islam sudah mengakar dalam perikehidupan rakyat Aceh sejak lama, secara politik GAM mesti memperhitungkan faktor Islam tersebut dalam memperluas basis dukungan politiknya.

Sikap mendua GAM terhadap faktor Islam dalam perjuangannya tidak hanya terlihat dalam tataran domestik, tetapi juga dalam konteks internasional. GAM pernah menolak tawaran bantuan pelatihan militer dari Iran karena Iran mensyaratkan agar perjuangan GAM berdasarkan Islam (Shaw, 2008: 7). Penolakan tersebut dapat diartikan sebagai sikap politik GAM yang mengambil jarak terhadap aspirasi Islam dalam kiprah perjuangannya. Sikap politik GAM yang tidak menjadikan Islam sebagai aspirasi perjuangannya terungkap juga dalam proses perundingan di Helsinki.<sup>46</sup>

GAM memang tidak menuntut syariah Islam, sehingga dalam perundingan di Helsinki isu ini tidak begitu menjadi topik menonjol dalam perdebatan. Hal ini terbukti dari rumusan yang dipakai

---

<sup>46</sup>Dalam perundingan di Helsinki tidak ada tuntutan syariah karena sebenarnya GAM itu tidak menginginkan syariah, karena secara ideologi mereka itu sekuler, dalam pengertian bahwa gerakannya lebih dilatarbelakangi oleh nasionalisme Aceh, bukan agama (Islam). Di dalam MOU Helsinki pun tidak ada kata-kata syariah Islam.

dalam MOU Helsinki mengenai syariat Islam yang hanya mengatakan "Kanun Aceh akan disusun kembali untuk Aceh dengan menghormati tradisi sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh serta mencerminkan kebutuhan hukum terkini Aceh". Rumusan seperti ini menyiratkan bahwa Kanun (peraturan daerah yang berdasarkan syariat Islam) memang sudah ada di Aceh dan akan disesuaikan dengan kebutuhan. Tidak ada tambahan klausul baru terkait penerapan syariat Islam ini.<sup>47</sup>

Terkait dengan syariat Islam ini, banyak kendala dalam implementasinya. Qanun Jinayah itu sulit diimplementasikan, terutama karena banyak kendala di lapangan. Dikatakan bahwa yang dibutuhkan Aceh saat ini bukan syariat Islam seperti penerapan hukum Islam yang kaku, tetapi lebih pada syariah pada konteks kesejahteraan. Artinya, jika Pemerintah memberikan pelayanan kesehatan dengan baik, menyediakan pendidikan dan pengajaran agama di sekolah, itu juga bagian dari menjalankan syariat Islam.<sup>48</sup> Dari pihak GAM sendiri memang dari dulu GAM itu tidak pernah menuntut syariat Islam karena GAM itu sekuler. Syariat Islam itu hanya pemberian Pusat untuk meredam konflik.<sup>49</sup>

Mengingat penerapan syariat Islam di Aceh masih banyak mene-

---

<sup>47</sup>Bandingkan dengan kekhususan Aceh di bidang ekonomi tentang bagi hasil dari minyak bumi. Sebelumnya, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001, kekhususan ini diberikan hanya dalam jangka waktu 8 (delapan) tahun, tetapi dalam MOU Helsinki tidak ada pembatasan jangka waktu.

<sup>48</sup>Bagi beberapa pihak di Aceh, penerapan syariat Islam di Aceh banyak menemui kendala teknis di lapangan, sehingga dinilai sebagai *inapplicable law*. Hal ini antara lain disebabkan oleh kurang mendalamnya pembahasan yang dilakukan oleh DPRD Aceh 2004-2009. Oleh karena itulah Pemerintah Daerah Aceh tidak mengesahkan qanun jinayah atau syariat Islam yang disusun oleh DPRD Aceh.

<sup>49</sup>GAM tidak pernah meminta syariat Islam. Pemberian kekhususan di bidang agama itu hanya pemberian Pusat untuk meredam konflik. Banyak pihak menginformasikan bahwa hukum cambuk yang diterapkan sebagai syariat Islam tidak efektif karena hanya untuk membuat malu; bukan untuk menimbulkan efek jera. Dalam penerapannya di lapangan, hukum cambuk itu sulit. Ada pendatang non-muslim memilih untuk diadili dengan syariah, karena kalau dengan polisi prosesnya lama dan berbelit. Padahal Qanun hanya berlaku bagi muslim.

mui kendala teknis, Pemerintah Aceh meminta agar ketentuan itu ditinjau ulang karena masyarakat belum siap menerima penerapannya (*Kompas*, 29 Oktober 2009: 23). Terkait dengan pembentukan lembaga adat berupa Wali Nanggroe, MOU Helsinki hanya mengatakan "Lembaga Wali Nanggroe akan dibentuk". Hal ini juga sudah diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001, sehingga dapat dikatakan bahwa kesepakatan MOU Helsinki, sejauh menyangkut syariat Islam dan lembaga adat, tidak banyak berbeda dengan isi Undang-Undang No. 18/2001.

Ada kesan bahwa GAM memang menjaga jarak dengan citra Islam. Ada beberapa alasan yang kiranya mendorong GAM memilih sikap seperti itu, antara lain karena mereka sangat menyadari bahwa walaupun rakyat Indonesia adalah mayoritas Islam, tetapi secara konstitusional Indonesia bukanlah negara Islam. Cukup sulit membangun basis politik dalam skala nasional untuk mendukung ide perjuangan mereka, seperti yang pernah dialami oleh Daud Beureueh.

Selain itu, adanya kesan GAM menjaga jarak dengan citra Islam karena para pimpinan GAM Hasan Tiro memiliki latar belakang bukan dari kalangan ulama, tidak seperti Daud Beureueh. Mereka lebih banyak dikenal sebagai intelektual dan dari kalangan terdidik. Alasan lainnya adalah adanya suasana politik internasional yang skeptis terhadap Islam, terlebih lagi setelah Tragedi 11 September, kurang mendukung perjuangan yang berlatar Islam yang kerap diasosiasikan dengan kekerasan. GAM, yang juga menaruh harapan terhadap dukungan dari masyarakat internasional, tentunya tidak ingin kehilangan dukungan masyarakat hanya karena adanya stigma Islam dan kekerasan tersebut.

Kedua, jika dilihat dari perspektif kepentingan Pemerintah Indonesia, faktor Islam perlu untuk selalu dilekatkan pada citra Aceh. Pentingnya faktor Islam ini dalam konteks Aceh didorong oleh beberapa alasan; yaitu (a) dengan mengakomodasi nilai-nilai Islam dan identitas kultural dalam kehidupan rakyat Aceh dalam penerapan syariat Islam, Pemerintah berharap dapat merangkul kalangan

tradisional agar tidak mendukung GAM. Dengan membolehkan penerapan syariat Islam, Pemerintah ingin menyampaikan pesan bahwa Pemerintah akomodatif terhadap aspirasi rakyat Aceh; (b) Pemerintah Indonesia melihat bahwa setelah Indonesia mengalami reformasi politik, umat Islam Indonesia lebih terbuka menyuarakan aspirasinya dan ada indikasi masyarakat Islam Indonesia menjadi lebih religius. Dalam konteks inilah Pemerintah berusaha untuk mengakomodasi Islam dalam kebijakan politiknya, termasuk dalam hal penanganan konflik Aceh (Gibbon, 2004: 32); (c) pengaitan Islam dan Aceh, khususnya GAM, akan memberi kesan kepada masyarakat internasional bahwa GAM itu fanatik Islam dan dekat kekerasan sehingga akan *"create a 'GAM threat' as a factor in coercive diplomacy"* (Davies, 2006: 228).

Dengan citra Islam seperti ini jelas akan melemahkan posisi GAM di mata masyarakat internasional, terlebih lagi ketika ada kecurigaan Barat terhadap Islam akibat maraknya aksi terorisme.

Dalam konteks konflik Aceh, nampaknya Islam telah dijadikan "komoditi" politik, baik oleh Pemerintah maupun GAM sendiri, dengan cara yang berbeda. Pemerintah Indonesia selalu berusaha untuk mengaitkan Islam dengan Aceh dan GAM. Dalam upaya menyelesaikan konflik pun, isu Islam ini menjadi bagian dari politik desentralisasi Pemerintah terhadap Aceh, yang terlihat dari pemberian syariat Islam walaupun GAM sendiri tidak menginginkan itu. Dengan adanya politisasi isu Islam terhadap GAM, dapat dikatakan bahwa politik desentralisasi terhadap Aceh merupakan "miskarakterisasi" atas citra GAM khususnya dan masyarakat Aceh umumnya (Shaw, 2008: 10).<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>Upaya pelekatan citra Islam tidak hanya kepada Aceh, tetapi juga kepada GAM, dan sudah berlangsung jauh sebelum perundingan Helsinki. Labelisasi Islam terhadap Aceh dilakukan melalui pemberian kekhususan di bidang sosial keagamaan, terutama penerapan syariat Islam, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 44/1999 dan Undang-Undang No. 18/2001. Di Aceh sendiri, banyak berkembang pandangan bahwa tanpa otonomi/kekhususan di bidang sosial keagamaan, Aceh itu sudah Islam dan menjalankan syariat sejak ratusan tahun lalu.

Dengan upaya miskarakterisasi ini, citra GAM sebagai pejuang aspirasi Islam yang fanatik dan dekat dengan kekerasan dapat menghambat upaya GAM memperoleh dukungan masyarakat internasional. Dari sini terlihat bahwa politik desentralisasi di Aceh yang dijalankan oleh Pemerintah direduksi hanya sebagai isu identitas kultural. Padahal, sejak 1970-an motivasi perjuangan rakyat Aceh bukan lagi negara Islam tetapi perjuangan akan hak politik, keadilan ekonomi, dan nasionalisme. Inilah kegagalan utama elite nasional dalam memahami konflik Aceh. Sejatinya konflik Aceh bukan sekadar isu identitas kultural dengan syariat Islam, tetapi juga mencakup keadilan ekonomi dan hak politik lokal masyarakat Aceh.

#### ***4.2.5. Hak Politik: Partai Lokal***

Pusaran debat antara Pemerintah dan GAM selama perundingan Helsinki terletak pada pertanyaan sejauh mana kekhususan yang mesti diberikan kepada Aceh. Dalam pembahasan di atas, terlihat bahwa derajat kekhususan untuk Aceh yang diberikan dalam bidang ekonomi adalah pemberian bagi hasil 70% dari pendapatan minyak bumi dan gas bumi tanpa batas waktu (sedangkan daerah lain masing-masing hanya 15,5% dan 30,5%). Di bidang sosial budaya, kekhususan Aceh dalam MOU Helsinki tidak banyak berbeda dengan apa yang sudah diberikan Pemerintah di dalam Undang-Undang No. 18/2001, yaitu penerapan syariat Islam dan pembentukan Wali Nanggroe. Hal inilah yang menyebabkan negosiasi mengenai kekhususan Aceh di bidang ekonomi dan sosial budaya selama perundingan Helsinki tidak begitu alot.

Namun demikian, untuk bidang politik, perundingan di Helsinki menghadapi isu yang sangat krusial, yaitu mengenai partai lokal. Memang sebenarnya isu partai lokal ini tidak termasuk dalam agenda yang disiapkan oleh Ahtisaari meskipun isu tersebut bukan



isu baru dalam perundingan antara Pemerintah dan GAM. Selama putaran perundingan COHA pada awal 2003, isu ini sempat mencuat dalam agenda tetapi ditolak oleh Pemerintah. Ada pandangan saat itu bahwa membolehkan GAM membentuk partai lokal krusial bagi perundingan untuk menyelesaikan konflik karena akan memberi insentif bagi GAM untuk ikut dalam proses politik sebagai alternatif perjuangan bersenjata (Aspinal, 2005a: 39).

Namun, pada putaran keempat perundingan Helsinki, atas pemikiran Dr. Kingsbury, penasihat GAM, GAM memunculkan kembali ide pembentukan partai lokal di Aceh. Dalam pandangan Kingsbury, tuntutan pembentukan partai lokal ini harus dipenuhi oleh Pemerintah jika Pemerintah memang menginginkan perundingan berhasil. Dikatakannya bahwa sangat sulit bagi GAM untuk diwakili oleh partai-partai yang berpusat di Jakarta dan GAM sendiri tidak yakin bahwa partai-partai itu dapat mewakili kepentingan rakyat Aceh. Kingsbury sudah menduga bahwa isu partai lokal ini akan menjadi topik berat dalam perundingan di Helsinki (Kingsbury, 2006: 100).

GAM sangat serius menuntut pembentukan partai lokal. Ada 2 (dua) hal yang melatarbelakangi sikap keras GAM terhadap partai lokal ini. Pertama, karena selama ini mereka merasa memiliki identitas yang distingtif, berbeda dengan Indonesia. Dalam pandangan mereka, pembentukan partai lokal akan memungkinkan mereka untuk mengekspresikan aspirasi yang distingtif itu dalam sistem politik (Aspinal, 2005a: 39).

Kedua, sebelum perundingan dimulai, GAM tidak mungkin akan memperjuangkan ide merdeka karena Ahtisaari tidak akan membicarakan kemerdekaan Aceh. Dengan demikian, sebagai kompensasi GAM menuntut dibolehkannya membentuk partai lokal.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>Sebelum perundingan Helsinki, GAM sangat paham bahwa apabila setuju dengan mediasi Ahtisaari, tidak ada kemungkinan bagi GAM untuk membawa isu

Karena sikap Ahtisaari yang tidak akan memasukkan pembahasan isu kemerdekaan Aceh dalam agenda perundingan, GAM berusaha sekuat tenaga agar isu partai lokal menjadi agenda pembahasan dalam perundingan dan Pemerintah Indonesia harus menyetujuinya. Pemerintah pada mulanya berkeberatan terhadap usul ini, karena di dalam peraturan perundang-undangan mengenai partai politik di Indonesia tidak dikenal dan tidak diatur mengenai partai lokal. Jika hal ini dikabulkan dikhawatirkan akan menimbulkan resistensi dengan alasan konstitusi (Awaludin 2008a: 205).

Ide partai lokal ini menjadi pilihan sulit bagi perunding Pemerintah. Kalaupun nanti pada akhirnya Pemerintah memutuskan setuju dengan adanya partai lokal di Aceh ini, itu merupakan keputusan yang berani. Berhubung adanya kesulitan dalam aspek hukum ini, dalam perundingan di Helsinki muncul pula gagasan agar tokoh-tokoh Aceh bergabung dengan partai nasional atau membentuk partai baru yang berbasis nasional tetapi memiliki fokus perjuangan untuk menyejahterakan Aceh.<sup>52</sup>

Mengingat perundang-undangan mengenai politik di Indonesia tidak mengatur tentang partai lokal, dalam perundingan Awaludin mengusulkan agar GAM dapat menyampaikan *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi jika GAM merasa dirugikan oleh undang-undang politik Indonesia. Namun, usul ini juga ditolak oleh GAM dengan alasan bahwa bisa saja hakim-hakim di Mahkamah Konstitusi ditekan oleh Pemerintah Indonesia. Meskipun sudah ada pernyataan dari 10 partai politik nasional bahwa mereka bersedia

---

merdeka ke meja perundingan. CMI berhasil meyakinkan GAM untuk maju ke meja perundingan tanpa membawa isu merdeka dan untuk mengikuti proses perundingan lebih dahulu. Di tahap akhir proses perundingan inilah kemudian muncul ide partai lokal. GAM sengaja menyodorkan ide partai lokal ini sebagai ganti ide merdeka.

<sup>52</sup>Tawaran ini diajukan oleh CMI tetapi ditolak oleh GAM dengan alasan mereka tidak yakin partai nasional akan cukup aspiratif terhadap keinginan rakyat Aceh. Tawaran CMI ini dilatarbelakangi oleh pemikiran bahwa Pemerintah akan sulit menerima ide partai lokal ini karena akan mengubah sistem politik nasional.

mengusung calon dari GAM untuk menjadi Bupati, Walikota, atau Gubernur di Aceh (Ali, 2008: 69), GAM tetap bersikukuh bahwa yang mereka inginkan hanya partai lokal yang berbasis di Aceh. Sikap GAM mengenai partai lokal ini semakin menguat karena nampaknya Ahtisaari cenderung mendukung ide itu.<sup>53</sup>

Jika pandangan Ahtisaari di atas dicerna dengan ukuran demokrasi, tuntutan GAM untuk diperbolehkan membentuk partai lokal yang berbasis di Aceh tersebut ada logika politiknya. Dalam suasana demokrasi yang sedang berkembang di Indonesia, setiap warga negara memiliki hak politik untuk menyuarakan aspirasinya, bahkan untuk menjadi pemimpin sekalipun. Untuk membawa dan menyuarakan aspirasinya itu, individu atau kelompok memiliki hak untuk berserikat yang dijamin konstitusi. Untuk membawa aspirasi ini, mereka butuh "*vehicle*" atau kendaraan politik. Dalam pandangan Ahtisaari, pembentukan partai lokal ini sangat penting bagi GAM dan rakyat Aceh karena itu menyangkut masalah *dignity* atau martabat. Untuk hal ini, Ahtisaari menggunakan metafora "memiliki mobil sendiri lebih baik daripada naik mobil sewaan", karena dengan memiliki mobil sendiri mereka merasa bermartabat. Kecenderungan sikap Ahtisaari ini kiranya sesuai dengan anjurannya kepada delegasi Pemerintah sebelum perundingan Helsinki dimulai. Dia sempat menasihati delegasi Indonesia, jika ingin benar-benar menyelesaikan konflik, Pemerintah harus membuat "tawaran yang menarik dan substantif" kepada GAM agar tercapai kesepakatan. Yang dimaksud oleh Ahtisaari dalam hal ini adalah partai lokal.

GAM tetap bersikeras bahwa mereka memerlukan partai lokal

---

<sup>53</sup>Dukungan Ahtisaari terhadap pembentukan partai lokal di Aceh didasari pemikiran bahwa jika Pemerintah sudah memberi kebebasan politik kepada GAM, mereka perlu diberi kendaraan politiknya untuk membawa aspirasi mereka. Partai-partai nasional memang dapat menampung para mantan GAM, tetapi GAM merasa bahwa partai itu bukan kendaraan politik mereka.

sebagai kendaraan politiknya, tetapi delegasi Indonesia tetap bertahan untuk tidak menyetujui partai lokal ini dengan alasan di Indonesia tidak pernah ada pengaturan untuk partai lokal. *Dead lock* membayang di depan mata. Menghadapi kemungkinan jalan buntu seperti ini, perunding Pemerintah meminta *legal advice* kepada Ketua Mahkamah Agung, Bagir Manan. Fatwa hukum seperti ini sangat diperlukan karena otonomi khusus berupa pembentukan partai lokal merupakan kasus pertama di Indonesia. Pertimbangan dari aspek hukum ini penting juga karena untuk menghindari terjadinya kontradiksi hukum di antara aturan dan perundang-undangan yang ada di Indonesia.<sup>54</sup>

Dari pandangan Bagir Manan di atas ada pertanyaan yang sangat krusial dalam konteks perundingan antara Pemerintah dan GAM: apa yang didapat oleh Indonesia jika Indonesia mengizinkan Aceh memiliki partai lokal? Justru pada titik inilah terletak inti permasalahan konflik antara Pemerintah dan GAM. Kedua belah pihak, dalam perundingan-perundingan sebelumnya seperti Jeda Kemanusiaan dan COHA, tidak berhasil mencapai *deal* mengenai hak politik rakyat Aceh.

Di dalam perundingan Helsinki, kedua belah pihak berhasil mencapai *deal* itu; yaitu Aceh boleh mendirikan partai lokal, tetapi tetap dalam naungan NKRI. Ini artinya MOU Helsinki menyediakan dasar yang kuat bagi Indonesia bahwa GAM tidak menuntut merdeka dan tetap berada dalam NKRI. Inilah yang didapat oleh Pemerintah Indonesia dalam *deal* yang dicapai dalam MOU Helsinki.

---

<sup>54</sup>Mahkamah Agung tidak melihat adanya masalah atau pelanggaran konstitusi jika Pemerintah mengizinkan pembentukan partai lokal. Kepada para perunding Pemerintah di perundingan Helsinki, Mahkamah Agung mengingatkan para perunding Pemerintah, jika Pemerintah mengizinkan pembentukan partai lokal, Pemerintah harus mendapat "sesuatu" dari perundingan itu sebagai *bargain*-nya. Mudah diduga yang dimaksud dengan "sesuatu" itu adalah jika partai lokal diperbolehkan, Pemerintah harus yakin bahwa "Aceh tetap dalam NKRI".

Rumusan MOU Helsinki terkait partai lokal menegaskan bahwa Pemerintah, dalam jangka waktu 1 (satu) tahun atau paling lama 18 (delapan belas) bulan, akan "menciptakan kondisi hukum dan politik untuk pembentukan partai lokal di Aceh melalui konsultasi dengan Parlemen". Dari rumusan ini terdapat kesan bahwa Pemerintah ingin bersikap "*politically correct*" (secara politik benar), dalam artian bahwa Pemerintah tidak ingin isu partai lokal ini hanya inisiatif sepihak oleh Pemerintah saja.<sup>55</sup>

Keputusan Pemerintah untuk menyetujui pembentukan partai lokal dengan rumusan seperti dikutip di atas menengahkan 3 (tiga) hal penting dalam resolusi konflik Aceh.

Pertama, dalam memberi konsesi kepada GAM Pemerintah bergerak dalam koridor hukum. Seperti dikatakan oleh Ketua Mahkamah Agung, bahwa dalam Konstitusi RI tidak ada larangan tentang pembentukan partai lokal.

Kedua, persetujuan terhadap pembentukan partai lokal adalah keputusan politik, dalam pengertian bahwa inilah wujud komitmen Pemerintah untuk mengakhiri konflik Aceh. Komitmen Pemerintah ini konsisten dengan janji SBY kepada rakyat Aceh ketika ia berkunjung ke Aceh pada 26 November 2004 bahwa ia akan "mengakhiri konflik secara bermartabat, adil, dan damai".

Ketiga, cara Pemerintah menyetujui pembentukan partai lokal ini secara politik dapat dibenarkan (*politically correct*). Paling tidak Pemerintah telah memenuhi kaidah-kaidah demokrasi ketika meminta persetujuan DPR-RI untuk menyetujui rancangan undang-undang pembentukan partai lokal.

Dengan disetujuinya pembentukan partai lokal di Aceh dalam perundingan di Helsinki, sesuai dengan Pasal 1.2.1 MOU Helsinki,

---

<sup>55</sup>Perunding dari Pemerintah berpandangan bahwa dengan memasukkan rumusan "*will create the political and legal conditions in consultation with Parliament*", Pemerintah menginginkan pembentukan partai lokal di Aceh juga disetujui oleh rakyat Indonesia melalui DPR-RI.

ketika mengeluarkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh No. 11/2006 1 Agustus 2006, Pemerintah memuat aturan tentang partai lokal ini mulai dari Pasal 75 sampai dengan Pasal 88. Penjabaran pasal-pasal ini ke dalam aturan yang lebih teknis kemudian dituangkan ke dalam Peraturan Pemerintah No. 20/2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh yang ditetapkan pada 16 Maret 2007.

### **4.3. Dimensi Politik Luar Negeri Konflik Aceh**

Tercapainya kesepakatan damai antara Pemerintah Indonesia dan GAM di masa Pemerintahan SBY-JK menghadirkan satu pelajaran berharga: konflik Aceh ternyata dapat diselesaikan melalui *soft power*. Dengan mengadakan dialog dan perundingan dengan GAM, SBY-JK telah menempuh jalur *soft power* untuk menyelesaikan konflik Aceh. Seperti telah disinggung di bagian terdahulu, untuk membantu menyelesaikan konflik Aceh, SBY-JK meminta kesediaan Martti Ahtisaari untuk menjadi mediator perundingan di Helsinki. Dengan keterlibatan Ahtisaari ini, Ketua CMI (Crisis Management Initiative), isu Aceh menjadi perhatian masyarakat internasional. Tereksposnya isu Aceh ke panggung internasional sebagian mungkin disebabkan oleh figur Ahtisaari sendiri, yang memiliki reputasi yang baik di bidang penanganan konflik dan cukup berpengaruh dalam pergaulan politik internasional, terutama di kalangan negara-negara Uni Eropa.

#### **4.3.1. Mediator Asing dan Soft Power**

Konflik Aceh pertama kali menjadi perhatian masyarakat internasional bukan pada era SBY-JK. Tepatnya adalah ketika Pemerintah Indonesia di bawah Presiden Abdurrahman Wahid setuju untuk mengadakan perundingan dengan GAM yang dimediasi oleh Henry

Dunant Center (HDC) pada Desember 1999. Bagi Indonesia, perundingan ini adalah perundingan pertama dalam 23 (dua puluh tiga) tahun sejak pemberontakan Hasan Tiro meledak pada Desember 1976. Baik Pemerintah maupun GAM setuju untuk menunjuk HDC sebagai mediator resolusi konflik, tentunya dengan pertimbangan masing-masing.<sup>56</sup>

Pilihan atas HDC sebagai mediator merupakan jalan tengah dari referensi yang berbeda antara Pemerintah dan GAM. Mulanya Pemerintah mengusulkan ASEAN (Association of Southeast Asia Nations) sebagai mediator, namun usul tersebut ditolak GAM. GAM bersikap skeptis terhadap ASEAN yang diperkirakan akan lebih berpihak kepada Indonesia, mengingat citra Indonesia di kalangan anggota ASEAN sebagai negara yang berpengaruh di entitas regional tersebut. Sebagai usul tandingan, GAM menyodorkan PBB untuk menengahi perundingan. Pemerintah Indonesia menolak usul ini dengan alasan trauma dengan lepasnya Timor Timur (Hadi, 2007: 73).

Penerapan *soft power* pertama kali dalam konflik Aceh terjadi ketika Pemerintahan Gus Dur mengajak GAM berunding yang dimediasi oleh HDC pada 1999. Bagi GAM sendiri keputusan untuk menerima tawaran berunding pertama kali dari pemerintah ini dilatarbelakangi oleh setidaknya 3 (tiga) alasan. Pertama, dengan bersedianya Pemerintah berunding dengan GAM, dapat diartikan bahwa Pemerintah mengakui eksistensi GAM sebagai entitas politik yang harus diperhitungkan jika ingin menyelesaikan konflik

---

<sup>56</sup>Bagi GAM, tawaran HDC untuk menjadi mediator resolusi konflik merupakan kesempatan untuk menginternasionalkan isu Aceh. Hal ini dirasa perlu karena selama konflik lebih dari 2 dekade belum ada satu pihak pun yang mengakui Aceh sebagai negara berdaulat. Dengan menerima tawaran HDC untuk berunding dengan Pemerintah Indonesia sebagai wakil rakyat Aceh tentu akan meningkatkan kredibilitas GAM di mata internasional. Sementara itu bagi Pemerintah Indonesia, kesediaan menerima tawaran HDC didorong pertimbangan bahwa konflik Aceh telah banyak menguras sumber dana dan menimbulkan kritik dunia internasional seperti halnya kasus Timor Timur. Uraian lebih lengkap mengenai hal ini lihat Kay, 2003: 5

Aceh. Bagi GAM, kesediaan Pemerintah tersebut jelas merupakan pengakuan *de facto* terhadap GAM, meskipun itu hanya dalam konteks upaya untuk menyelesaikan konflik dengan Pemerintah, bukan pengakuan sebagai satu kesatuan "pemerintahan".

Kedua, penyelenggaraan perundingan di luar negeri dan dimediasi oleh lembaga internasional menawarkan ruang yang sangat luas bagi GAM dalam meningkatkan postur politiknya di panggung politik internasional.

Ketiga, dengan perundingan itu akan muncul persepsi, baik di lingkungan domestik maupun internasional, bahwa GAM adalah wakil yang *legitimate* rakyat Aceh.

Dilihat dari kepentingan politik Pemerintah Indonesia, penerapan *soft power* melalui perundingan dan bersedia menerima jasa mediasi oleh lembaga asing seperti HDC setidaknya didorong oleh 2 (dua) pertimbangan.

**Pertama**, terkait dengan kepentingan politik domestik. Perundingan dengan GAM yang menghasilkan kesepakatan Jeda Kemanusiaan pada Desember 1999 masih berada dalam atmosfer politik yang sensitif sehubungan dengan lepasnya Timor Timur dari NKRI. Pada 30 Agustus 1999 di Timor Timur diselenggarakan jajak pendapat di bawah pengawasan misi PBB, United Nations Missions in East Timor (UNAMET) yang terdiri dari diplomat dan pejabat dari berbagai negara, seperti Afrika Selatan, Amerika Serikat, Australia, Bangladesh, Belanda, Canada, Inggris, Irlandia, Korea Selatan, Pakistan, Singapura, dan Spanyol. Setelah jajak pendapat yang hasilnya rakyat Timor Timur memilih memisahkan diri dari NKRI, dibentuk pemerintahan sementara United Nations Transitional Administration in East Timor (UNTAET) dan misi penjaga perdamaian (*peace keeping mission*) yang dipimpin oleh Australia.

Banyaknya keterlibatan pihak asing, termasuk pasukan asing untuk memelihara perdamaian setelah proses jajak pendapat selesai, membuat Pemerintah Indonesia menjadi sensitif (*politically sensitive*)



terhadap setiap campur tangan asing dalam resolusi konflik di dalam negeri. Menarik pelajaran dari kasus Timor Timur ini, Pemerintahan Gus Dur sedapat mungkin berupaya agar konflik Aceh tidak difasilitasi oleh PBB, yang anggota-anggotanya merupakan wakil dari negara-negara tertentu. Keanggotaan negara-negara tertentu dalam misi PBB ini tidak jarang membawa kepentingan negara bersangkutan.

Dalam kasus konflik di Timor Timur, Indonesia merasa tidak nyaman dengan keterlibatan Australia dalam misi PBB karena dinilai memiliki kepentingan geopolitik di wilayah Timur Indonesia. Dengan adanya kekhawatiran itu maka *"Jakarta sought to avoid international intervention from national government such as Australia, which played a role in the independence of East Timor"* (He & Reid, 2004: 298).

Pemerintahan Gus Dur lebih memilih HDC daripada PBB, karena HDC, sebagai lembaga swadaya internasional, memiliki sikap yang lebih independen karena keanggotaannya bersifat perorangan dan dalam kapasitas pribadi, sehingga kecil kemungkinan akan membawa kepentingan negara tertentu. Berbeda dengan misi PBB, meskipun keanggotaannya perorangan tetapi dalam kapasitas mewakili negara masing-masing. Dalam kapasitas mereka mewakili negara inilah terbuka kemungkinan untuk menyusupkan kepentingan negaranya dalam proses damai. Dengan adanya trauma politik akibat lepasnya Timor Timur setelah diadakan referendum, Pemerintah tentunya tidak ingin referendum serupa dilakukan di Aceh, apalagi di bawah pengawasan misi BB.

**Kedua**, keputusan untuk menggunakan cara damai atau *soft power* melalui perundingan dengan jasa mediasi oleh HDC ini juga terkait dengan upaya membangun citra Indonesia di politik internasional. Perundingan dengan GAM dengan mediator HDC ini dilakukan pada saat guliran reformasi bergerak kencang di pelataran politik nasional. Keberhasilan Indonesia melakukan peralihan dari

pemerintah yang monolitik menjadi demokratis melalui pemilihan umum multipartai pada Juni 1999 mendapat apresiasi dari masyarakat internasional. Gus Dur sebagai Presiden Indonesia yang dikenal luas sebagai tokoh yang mendorong kehidupan demokrasi, jauh sebelum Soeharto jatuh, berupaya untuk tetap menjaga citra ini, yaitu sebagai negara yang mentransformasikan dirinya menjadi demokratis melalui jalan damai.

Dengan berhasilnya Pemilu 1999 menghantarkan Indonesia menjadi negara demokrasi, dapat dikatakan bahwa dalam lingkup pergaulan internasional Indonesia sudah berada pada *mainstream* politik internasional saat itu, yaitu negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi dan ekonomi terbuka. Pemerintah merasa berkepentingan untuk menjaga citra sebagai negara demokrasi yang ikut dalam arus utama politik internasional ini, karena Indonesia membutuhkan dukungan internasional dalam upaya Indonesia mempertahankan integritas teritorialnya.

Apalagi saat itu, menyusul jatuhnya Pemerintahan Soeharto yang otoriter, Indonesia menghadapi tuntutan dari daerah yang menginginkan otonomi yang lebih luas dalam pengelolaan pemerintahan daerah. Di samping itu, Indonesia juga menghadapi masalah integrasi sosial yang rapuh akibat munculnya sentimen primordial yang berlatar etnik dan agama di beberapa daerah. Dalam situasi sosial politik seperti itu, upaya untuk tetap mencitrakan diri sebagai negara demokrasi menjadi keniscayaan, karena jika tidak, campur tangan asing mudah sekali terlibat, apalagi jika terjadi pelanggaran HAM.

Pencitraan sebagai negara demokrasi ini ditunjukkan oleh Indonesia antara lain melalui resolusi konflik dengan cara-cara damai. Seperti diajarkan oleh teori Galtung bahwa negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi cenderung untuk mengedepankan pendekatan damai atau *soft power* daripada kekerasan atau *hard power* (Galtung, 1998: 54). Tatkala Indonesia dinilai oleh masyarakat internasional sebagai negara yang sukses bertransformasi menjadi

demokrasi, saat itu pula masyarakat internasional melihat Indonesia sebagai negara yang lebih mengedepankan pendekatan damai dan perundingan dari pada kekerasan dalam menyelesaikan konflik. Dalam konteks inilah kiranya Pemerintahan Gus Dur memilih jalan damai dan perundingan untuk menyelesaikan konflik Aceh dengan menggunakan jasa mediasi oleh HDC.

Keputusan Pemerintah untuk melibatkan pihak ketiga dalam menyelesaikan konflik Aceh sering memantik kontroversi di dalam negeri. Pro dan kontra terhadap peran pihak ketiga ini tidak hanya terjadi pada era Gus Dur, tetapi juga pada era Megawati, ketika HDC untuk kedua kalinya memediasi perundingan konflik Aceh pada 2002 yang menghasilkan COHA (Cessation of Hostility Agreement), dan pada era SBY-JK ketika pemerintah meminta CMI (Crisis Management Initiative) untuk menjadi mediator perundingan di Helsinki pada 2005 yang menghasilkan MOU Helsinki.

Pada umumnya, kontroversi itu berkisar antara pandangan yang pro dan kontra terhadap keterlibatan pihak asing dalam resolusi konflik dalam negeri. Bagi yang kontra, keterlibatan pihak asing dalam perundingan hanya akan membuka ruang bagi negara lain untuk ikut campur tangan dalam urusan dalam negeri Indonesia. Dengan keterlibatan itu, sangat mungkin negara lain akan menyelipkan kepentingannya dalam proses perundingan. Namun bagi yang pro, keterlibatan pihak asing itu adalah sebuah keniscayaan, dalam pengertian bahwa di dalam situasi politik global yang tak mengenal batas geografis dewasa ini, keterkaitan isu dalam negeri dan luar negeri menjadi semakin erat, sehingga pihak luar negeri pun merasa berkepentingan terhadap masalah dalam negeri negara lain.

#### **4.3.2. *Faktor Intermestik Konflik Aceh***

Dalam situasi politik global seperti di atas, kekhawatiran yang berlebihan terhadap kepentingan pihak asing dalam proses perunding-

an konflik Aceh menjadi tidak relevan. Setidaknya ada 3 (tiga) alasan mengapa kekhawatiran itu tidak relevan. Pertama, internasionalisasi konflik Aceh bukan suatu hal yang terjadi hanya pada saat perundingan dengan GAM dimulai pada era Gus Dur pada 1999. Jika dirunut balik ke belakang, internasionalisasi konflik Aceh sudah terjadi sejak perundingan-perundingan sebelumnya, seperti perundingan Jeda Kemanusiaan pada Desember 1999 dan COHA pada Desember 2002. Tidak saja melibatkan lembaga internasional, tetapi juga negara-negara, seperti Jepang, Amerika Serikat, dan Uni Eropa (Wirayuda, *Tempo*, 19 Juni 2005).

Wirayuda menunjuk internasionalisasi konflik Aceh bermula pada perundingan Jeda Kemanusiaan yang difasilitasi oleh HDC, tapi beberapa referensi mengungkapkan bahwa internasionalisasi isu Aceh bermula jauh ke belakang, yaitu sejak pemberontakan Daud Beureueh meledak pada September 1953. Setahun setelah pemberontakan itu, Hasan Tiro pada September 1954 berupaya memasukkan isu Aceh ke dalam agenda PBB. Dengan upaya tersebut, Hasan Tiro bermaksud "memasukkan persoalan DI/TII ke dalam forum Perserikatan Bangsa Bangsa dengan tujuan supaya kepada rakyat Aceh terutama diberikan hak menentukan nasib sendiri (*self determination*). Akan tetapi maksud itu menemui kegagalan" (Ibrahimi, 2001: 17).

Awal perjuangan Hasan Tiro tersebut berlangsung ketika politik internasional masih diwarnai oleh persaingan ideologis antara dunia Barat dan Timur, yang dikenal dengan istilah Perang Dingin. Dalam upaya memperjuangkan isu Aceh agar dibahas di PBB, Hasan Tiro berusaha memanfaatkan situasi Perang Dingin ini dengan cara mengambil simpati pihak Barat dan mencela pihak Timur. Hal ini dapat dilihat dalam surat Hasan Tiro kepada Perdana Menteri RI, Ali Sastroamidjojo, yang menuduh Pemerintah Indonesia sebagai "*regime Komunis-Fasist*" (Ibrahimi, 2001: 14). Ini menunjukkan bahwa saat itu, di tengah suasana Perang Dingin, Hasan Tiro telah

menjatuhkan pilihan, dengan pihak mana ia harus bekerja sama. Dengan mencap Pemerintah Indonesia sebagai rezim Komunis-Fasis, jelaslah bahwa Hasan Tiro berharap bahwa Amerika Serikat memberi dukungan atas perjuangannya.

Setelah mendeklarasikan GAM pada Desember 1976, upaya Hasan Tiro menginternasionalisasikan konflik Aceh tidak hanya dengan cara membawa isu itu ke forum PBB, tetapi juga dengan cara *me-lobby* beberapa negara untuk memberikan dukungan bagi perjuangan kemerdekaan Aceh. Namun demikian, upaya Hasan Tiro untuk mencari dukungan dari dunia Barat tidak berhasil. Begitu juga dengan dunia Arab, hanya Libya yang memberi dukungan berupa kesempatan bagi pemuda-pemuda Aceh untuk mengadakan latihan kemiliteran di Libya. Hasan Tiro pernah tercatat mengadakan pendekatan kepada Amerika Serikat melalui surat untuk meminta dukungan bagi perjuangannya dan menjanjikan kerja sama yang erat antara Aceh dan Amerika Serikat. Namun demikian, ketika belakangan diketahui bahwa motivasi Hasan Tiro adalah untuk meminta bagian pendapatan dari perusahaan Amerika (Mobil dan Bechtel), permintaan dukungan itu ditolak (Aspinal, 2009: 223-224).

Dari uraian di atas terlihat jelas bahwa upaya untuk menginternasionalisasikan konflik Aceh sudah terjadi sejak masa pemberontakan Daud Beureueh. Upaya tersebut juga berlanjut pada era Gus Dur dan era Megawati. Sejarah mencatat bahwa semua upaya itu tidak berhasil. Hal itu dapat dilihat dari tidak adanya campur tangan negara lain dalam proses resolusi konflik Aceh, seperti yang dilakukan oleh Australia ketika Timor Timur lepas dari Indonesia. Bahwa ada peran pihak ketiga, itu hanya berupa mediasi oleh lembaga swadaya internasional yang imparial dan independen, dan itu pun atas permintaan Indonesia. Juga dapat dilihat dari tidak adanya pembahasan konflik Aceh di forum PBB.

Berdasarkan fakta di atas dapat disimpulkan bahwa untuk menyelesaikan konflik, suatu negara tidak perlu alergi terhadap peran

pihak asing atau mengkhawatirkan terjadinya internasionalisasi karena adanya mediasi oleh pihak ketiga yang berasal dari lembaga swadaya internasional. Yang justru perlu dilakukan adalah mengadakan kalkulasi politik: apakah harus terus berperang dengan korban jiwa dan materi yang besar, atau meminta bantuan pihak ketiga atau mediator untuk menengahi perundingan untuk menghentikan peperangan. Namun, satu hal yang penting untuk diperhitungkan adalah apakah mediator yang dipilih itu dapat dipercaya, imparial, dan independen, sehingga dapat memfasilitasi perundingan secara objektif dan adil.

Kedua, tidak relevannya kekhawatiran atas internasionalisasi konflik Aceh juga berkaitan dengan faktor "intermestik". Konsep intermestik ini merujuk kepada cara pembuatan kebijakan politik luar negeri yang berupaya untuk mendekatkan jarak antara faktor internasional dan domestik. Dengan pendekatan intermestik ini, pelaksanaan politik luar negeri dan diplomasi harus mampu menjadi ujung tombak yang memperjuangkan kepentingan nasional, sekaligus mengomunikasikan perkembangan dunia luar ke dalam negeri (Wirayuda, *Kompas*, 19 Agustus 2002). Melalui pendekatan intermestik ini, suatu negara harus dapat menginternasionalkan kepentingan domestiknya sekaligus mendomestikkan atau memperkenalkan ide-ide yang berkembang di dunia internasional ke publik domestik. Misalnya, diplomasi harus dapat memfasilitasi pengenalan nilai-nilai demokrasi yang berkembang di dunia internasional ke publik domestik, sekaligus mempromosikan citra Indonesia yang demokratis ke dunia internasional.

Di tengah-tengah dinamika politik global yang berkembang bersamaan dengan revolusi teknologi komunikasi dan informasi dewasa ini, mempertimbangkan faktor intermestik dalam pelaksanaan diplomasi dan politik luar negeri menjadi sebuah keniscayaan. Di dalam politik global seperti itu, hubungan antarbangsa menjadi hampir tak mengenal batas geografis dan keterkaitan antar isu

semakin erat. Dalam situasi seperti ini sangat mungkin terjadi hubungan saling keterpengaruhan antara satu bangsa dan bangsa lain, antara satu isu dan isu lain, menjadi semakin intens. Ketika dinamika saling keterpengaruhan itu terjadi di antara bangsa-bangsa yang memiliki nilai (*values*) yang berbeda, hubungan antarbangsa akan ditandai dengan kesenjangan persepsi (*gap of perception*). Dalam konteks inilah akan terjadi apa yang dinamakan proses intermestik.

Jika dikaitkan dengan kasus konflik Aceh, faktor intermestik ini memiliki relasi dengan pengenalan nilai-nilai demokrasi di Indonesia. Jamak diketahui bahwa banyak negara Barat atau negara maju menggunakan demokrasi sebagai *soft power* dalam menyebarkan nilai-nilai tersebut ke negara-negara lain. Contohnya, Uni Eropa, sebagai entitas regional terbesar di dunia dan cukup berperan dalam perdamaian Aceh terutama dalam Misi Pemantau (Aceh Monitoring Mission/AMM), menjadikan demokrasi sebagai cetak biru dalam kebijakan politik luar negerinya, seperti diamanatkan oleh Traktat Maastricht 1992.

Ketika Uni Eropa menggunakan demokrasi sebagai medium artikulasi politik luar negerinya, itu berarti Uni Eropa menerapkan *soft power* dalam upayanya memengaruhi negara lain. Dengan lebih mengutamakan *soft power*, pengembangan demokrasi yang dilakukan Uni Eropa lebih banyak diwujudkan dalam bentuk dukungan dan kesadaran masyarakat terhadap hak-hak sipil dalam jangka panjang (Djumala, 2005c, *Sinar Harapan*, 23 September 2005). Dalam konteks inilah diplomasi multijalur—yaitu diplomasi yang tidak hanya dilakukan oleh pemerintah tetapi juga oleh entitas non pemerintah—yang dijalankan Uni Eropa di berbagai negara telah mengambil peran signifikan dalam pembentukan masyarakat pro-demokrasi.

*Soft power* Uni Eropa yang diartikulasikan dalam bentuk penyebaran nilai-nilai demokrasi sedikit banyak juga telah memengaruhi

perkembangan demokrasi di Indonesia. Tatkala *soft power* Uni Eropa dalam bentuk demokrasi itu diserap oleh masyarakat Indonesia, saat itulah mekanisme intermestik telah mendekatkan jarak antara ide internasional, yaitu demokrasi, dan kebutuhan domestik. Hasil dari mekanisme intermestik ini adalah realitas sosial di mana Indonesia saat ini menyaksikan betapa demokrasi tidak lagi dianggap sebagai tekanan, tetapi lebih sebagai kebutuhan. Nilai-nilai demokrasi yang diserap melalui proses intermestik itulah yang akhirnya mendorong Pemerintah menyelesaikan konflik Aceh melalui jalan damai dan perundingan.

Resolusi konflik Aceh secara damai dengan menggunakan *soft power* memberi pesan bahwa Indonesia konsisten dengan nilai-nilai demokrasi, karena sejatinya demokrasi itu mengandung nilai-nilai nir-kekerasan, dialog, dan perundingan. Dari sini kemudian dapat dikatakan bahwa cara Indonesia menyelesaikan konflik Aceh konsisten dengan nilai demokrasi.

Dalam kaitan inilah kiranya peran mediator dan pemantau internasional dalam konflik Aceh dapat dilihat sebagai wahana untuk "menginternasionalisasikan" isu Aceh dan menyampaikan pesan pada dunia bahwa Indonesia konsisten dengan nilai-nilai demokrasi. Di samping itu, peran mediator dan tim monitor internasional ini dapat dijadikan sebagai wahana justifikasi bagi Indonesia bahwa cara penyelesaian damai yang dipilih Indonesia, yang telah dikenal sebagai bagian dari arus utama politik global yang pro demokrasi, didukung oleh masyarakat internasional.

Ketiga, tidak efektifnya upaya menginternasionalisasikan isu Aceh juga terkait dengan faktor Islam. Faktor Islam mulai diperhitungkan dalam wacana politik luar negeri setelah serangan teroris terhadap menara kembar World Trade Center di New York atau dikenal dengan istilah Tragedi 11 September. Dunia Barat percaya bahwa aksi teror itu didalangi oleh kelompok Islam radikal Al Qaeda yang mendapat dukungan negara-negara Islam tertentu.



Setelah peristiwa itu, Amerika Serikat meluncurkan perang terhadap terorisme dengan cara menyerang Afghanistan pada Oktober 2001 dan Irak pada Maret 2003. Kendati serangan ke Afghanistan dan Irak itu berhasil dalam menumbangkan rezim Taliban di Afghanistan dan Saddam Husein di Irak, terorisme tidak berhenti. Serangan Amerika Serikat dengan sekutunya justru membiakkan aksi terorisme di berbagai belahan dunia, termasuk Indonesia. Dalam menangani serangkaian aksi terorisme tersebut, Pemerintah Indonesia mengambil tindakan tegas dengan landasan hukum yang berlaku.

Dengan cara penanganan terorisme seperti itu, Indonesia dipandang sebagai mitra dalam kebijakan internasional melawan terorisme. Namun, karena Indonesia juga mengalami beberapa kali serangan terorisme, dunia Barat bersimpati terhadap masalah yang dihadapi oleh Indonesia tersebut. Dunia Barat, terutama Amerika Serikat, tetap melihat Indonesia sebagai negara yang rentan terhadap berkembangnya ekstremisme Islam (McCulloch, 2005: 29).

Upaya Pemerintah Indonesia untuk memosisikan diri (*re-positioning*) dalam peta politik global setelah serangan teroris itu menjadi penting, karena Indonesia, sebagai negara yang berpenduduk muslim terbesar di dunia, dapat berperan banyak dalam menangani gerakan radikalisme agama. Seperti jamak dipahami, bahwa sentimen politik internasional setelah tragedi itu telah mengerek wacana Islam ke puncak agenda global.

Kecurigaan antara Barat dan Islam yang marak setelah Tragedi 11 September seolah menjustifikasi tesis Huntington bahwa tata dunia (*world order*) setelah berakhirnya Perang Dingin akan ditandai dengan benturan peradaban (*clash of civilization*) dan agama-agama besar dunia, antara lain antara Islam dan Kristen/Barat (Huntington, 1996: 28). Ketika Barat menuduh Islam sebagai biang radikalisme, dan negara Islam lainnya menjawab dengan kekerasan, Indonesia justru menghadirkan wajah Islam yang moderat (Djumala, 2008, *Gatra*, 18 Juni 2008).

Sebenarnya, citra sebagai Islam moderat ini merupakan konsekuensi dari "jalan tengah" yang dipilih oleh Indonesia antara 2 (dua) opsi kebijakan; yaitu di satu pihak mendukung Amerika Serikat sepenuhnya dalam memerangi terorisme, termasuk menyerang Afghanistan; dan di pihak lain mendukung gerakan Islam radikal di tanah air yang anti terhadap cara-cara Amerika memerangi terorisme (Sukma, 2006: 131).

Terhadap 2 (dua) pilihan kebijakan ini, nampaknya Indonesia memilih jalan tengah. Jika mendukung Amerika Serikat menyerang Afghanistan, dan kemudian Irak, dalam rangka memerangi terorisme, Indonesia akan menghadapi tekanan dari kelompok Islam di dalam negeri, karena serangan Amerika Serikat ke Afghanistan dan Irak dengan mudah dipersepsikan oleh publik Islam di Indonesia sebagai tindakan memusuhi Islam.

Namun sebaliknya, jika mengikuti tekanan kelompok Islam dengan mengambil sikap menentang Amerika Serikat, Indonesia akan dipandang sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia yang mendukung terorisme sehingga dianggap sebagai ancaman bagi dunia Barat.

Di samping itu, sikap lemah Indonesia terhadap terorisme akan diterjemahkan oleh masyarakat internasional sebagai keterkaitan Indonesia dengan kelompok-kelompok yang menyukai kekerasan. Terlebih lagi cara-cara kekerasan tidak sesuai dengan nilai-nilai demokrasi yang justru mulai tumbuh di Indonesia. Semua persepsi ini pada gilirannya akan merugikan citra Indonesia dalam pergaulan internasional.

Dengan mempertimbangkan semua kemungkinan konsekuensi yang mungkin timbul, baik dalam tataran domestik maupun internasional, Pemerintah memilih jalan tengah; yaitu tidak mendukung cara Amerika Serikat memerangi terorisme dengan menyerang negara lain, tetapi memerangi terorisme di dalam negeri berdasarkan hukum nasional. Pilihan jalan tengah inilah yang pada gilirannya

diangkat oleh Indonesia sebagai citra dalam pergaulan internasional, terutama dalam kaitannya dengan peta politik Islam di tataran global, yaitu citra Islam moderat.

Moderat secara umum diartikan sebagai suatu sikap keislaman yang memiliki toleransi dalam kehidupan masyarakat yang beragam. Namun, dalam konteks gerakan politik Islam, diartikan sebagai suatu sikap yang tidak menoleransi radikalisme dan kekerasan dengan dalih agama, sekaligus tidak menundukkan diri pada kepentingan negara lain. Sikap moderat Indonesia dalam konteks politik Islam global adalah berpegang pada prinsip bahwa kekerasan tidak menyelesaikan masalah dan keputusan politik yang diambil harus didasarkan atas kalkulasi politik demi kepentingan nasional.

Citra sebagai negara dengan penduduk muslim moderat terbesar di dunia telah menempatkan Indonesia pada posisi yang sangat strategis dalam wacana politik internasional, terutama ketika dikaitkan dengan Islam. Indonesia telah menjadikan citra Islam moderat sebagai *asset* bagi diplomasi (Sukma, 2008a: 2), dalam artian bahwa dengan membawa citra sebagai negara berpenduduk muslim terbesar di dunia yang moderat, bukan radikal, Indonesia akan lebih luwes dalam mengartikulasikan diplomasi dan politik luar negerinya. Dalam pandangan Ravich, ketika Indonesia dipimpin oleh Gus Dur, seorang tokoh agama dan intelektual Islam, Indonesia bahkan dapat dijadikan sebagai contoh bahwa Islam dan demokrasi itu bukanlah suatu hal yang ganjil (Ravich, 2000: 8).

Di tengah-tengah suasana politik internasional yang diwarnai oleh mispersepsi dan saling curiga antara dunia Barat dan Islam, Indonesia dapat berperan sebagai "*a bridge or mediator between the Western and Islamic worlds*" (Tan, 2007: 174). Identitas Indonesia sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia dan Islam moderat sudah diakui oleh dunia internasional. Dalam konteks itu, demokrasi menjadi aset untuk mewujudkan citra dan reorientasi agenda politik luar negeri. Selain demokrasi, elemen identitas

nasional baru Indonesia lainnya adalah Islam moderat. Kedua nilai ini berkembang di masyarakat dan menjadi aset politik luar negeri Indonesia (Sukma, 2008b).

Dalam pergaulan internasional, dengan citra atau identitas sebagai negara demokratis dan mayoritas muslim moderat itu Indonesia dengan mudah menjalin hubungan positif, baik dengan negara-negara dari dunia Barat maupun dari dunia Islam. Dengan peran sebagai "jembatan" antara dunia Barat dan Islam serta citra sebagai negara mayoritas muslim moderat dan demokratis seperti itulah kiranya Indonesia dengan mudah masuk dalam arus utama (*mainstream*) pergaulan politik global, sehingga mendapat dukungan internasional.

Sebaliknya yang terjadi dengan GAM. Munculnya persepsi negatif di kalangan dunia Barat terhadap gerakan politik Islam telah mempersulit posisi GAM, karena setelah Tragedi 11 September itu Barat mengkaji ulang sikapnya terhadap kelompok-kelompok yang dekat dengan cara-cara kekerasan (Huber dalam Aguswandi & Large, 2008: 18).

Kalkulasi ulang dunia Barat terhadap kelompok-kelompok radikal tersebut berdampak negatif pada citra GAM, yang selama ini diasosiasikan dengan Islam. Dengan adanya persepsi negatif terhadap gerakan Islam seperti ini sulit membayangkan dunia Barat akan mendukung GAM. Dengan adanya persepsi negatif dunia Barat seperti ini, upaya untuk menginternasionalisasikan konflik Aceh tidak perlu dikhawatirkan oleh Pemerintah.

#### ***4.3.3. Soft Power dan Dukungan Internasional***

Dukungan dunia Barat, terutama Amerika Serikat dan Uni Eropa, kepada Indonesia dalam upaya memerangi terorisme sedikit banyak berimbas pada persepsi mereka terhadap Indonesia, termasuk dalam cara Indonesia menangani konflik Aceh. Cara Indonesia, terutama

pada era SBY-JK, yang lebih mengutamakan pendekatan *soft power* dalam menyelesaikan konflik Aceh diapresiasi sebagai cara-cara yang senapas dengan nilai-nilai demokrasi. Di samping itu, cara Indonesia memosisikan diri, yang cenderung membawa citra Islam moderat, dalam peta politik Islam global juga dinilai sebagai pengimbang bagi gerakan-gerakan Islam radikal yang semakin menunjukkan kecenderungan meningkat setelah Tragedi 11 September.

Persepsi negara-negara lain terhadap cara yang dipilih Indonesia dalam menyelesaikan konflik Aceh dan bagaimana mereka menilai penerapan *soft power* dalam resolusi konflik Aceh sehingga mereka mendukung perundingan damai Aceh, dapat dilihat dari 2 (dua) perspektif; yaitu dari perspektif kepentingan Amerika Serikat dan perspektif Uni Eropa.

Pertama, dari perspektif Amerika Serikat. Seperti telah disinggung sebelumnya, Tragedi 11 September telah mengubah persepsi Amerika Serikat dan dunia Barat lainnya terhadap Indonesia, yang pada gilirannya juga terhadap konflik Aceh. Sebelum tragedi itu, apalagi semasa Pemerintahan Soeharto, banyak negara Barat menilai Indonesia sebagai negara yang tidak demokratis dan sering melanggar HAM, terutama di Aceh dan Timor Timur (McCulloh (2005: 29).

Namun, setelah Tragedi 11 September, terjadi perubahan dalam persepsi Amerika Serikat terhadap Indonesia, antara lain dalam hal posisi Indonesia dalam memberantas terorisme. Perubahan ini terutama disebabkan oleh sikap pemerintahan Megawati terhadap terorisme. Setelah kunjungan Megawati ke Amerika Serikat pada 19 September 2001, Amerika Serikat menyatakan akan membantu Indonesia dalam memulihkan ekonomi setelah diterpa krisis moneter dan dalam mengembangkan demokrasi di Indonesia. Selain itu, Amerika Serikat juga akan memulihkan kembali kerja sama militer antara kedua negara yang sempat terhenti sejak 1999, pencabutan embargo atas penjualan produk-produk militer ke Indonesia, dan membuka kembali dialog bilateral di bidang ke-

amanan. Secara keseluruhan, bantuan Amerika Serikat tersebut berjumlah \$ 657.7 juta (Sukma, 2006: 132).

Bantuan Amerika Serikat di atas diberikan kepada Indonesia setelah Megawati, dalam kunjungannya ke Washington beberapa hari setelah Tragedi 11 September, menyatakan mengutuk dengan keras setiap tindakan terorisme dengan segala bentuk dan manifestasinya serta bersedia bekerja sama dengan masyarakat internasional dalam memberantas terorisme. Sikap Megawati yang mengutuk terorisme ini cukup berisiko jika dilihat dari peta politik Islam di dalam negeri, apalagi Megawati dikenal memiliki basis politik yang lemah di konstituen Islam. Dalam konteks inilah kiranya Megawati mengambil "jalan tengah": sekalipun ia mengutuk keras terorisme, tetapi ia tidak memberikan dukungan kepada Amerika Serikat untuk menyerang Afghanistan, dan beberapa waktu kemudian Irak (Perwita, 2007: 141).

Di mata Amerika Serikat, pernyataan Megawati yang mengutuk keras terorisme sudah cukup memberi isyarat bahwa Indonesia tidak menoleransi setiap tindakan kekerasan kelompok dalam memperjuangkan kepentingannya. Sikap tidak menoleransi setiap tindakan teror dan kekerasan serta membawa pelaku teror kepada proses hukum dinilai oleh masyarakat internasional sebagai sikap yang senapas dengan demokrasi. Manakala masyarakat internasional menyaksikan Indonesia menangani terorisme sesuai dengan nilai-nilai demokrasi, pada titik itulah *soft power* Indonesia bekerja: citra Indonesia sebagai negara yang demokratis mendorong masyarakat internasional memberikan dukungannya.

Kedua, dari perspektif Uni Eropa. Dukungan Uni Eropa terhadap proses damai di Aceh diwujudkan dalam bentuk pengiriman Misi Pemantau (Aceh Monitoring Mission/AMM). AMM ini dibentuk berdasarkan MOU Helsinki dan beranggotakan dari negara-negara Uni Eropa dan ASEAN (Association of Southeast Asia Nations). Mandat AMM secara umum adalah memantau pelaksanaan kesepa-

katan antara Pemerintah Indonesia dan GAM seperti tertuang dalam MOU Helsinki. Dalam tataran teknis, tugas AMM antara lain memantau demobilisasi GAM, membantu perlucutan dan penghancuran senjata, amunisi dan bahan peledak yang dimiliki GAM, memantau penarikan kekuatan tentara non-organik, dan memantau proses re-integrasi mantan kombatan GAM ke dalam masyarakat (Braud & Grevi, 2005: 27).

Dukungan Uni Eropa bagi proses perdamaian di Aceh terkait erat dengan kebijakan politik luar negerinya. Seperti diamanatkan oleh Traktat Maastricht 1992, yang salah satu pilarnya memuat Common Foreign and Security Policy/CFSP, tujuan politik luar negeri Uni Eropa adalah mendukung pengembangan nilai-nilai demokrasi. Indonesia, sebagai negara mayoritas muslim yang sukses menyelenggarakan pemilu demokratis dipandang sebagai representasi negara yang dapat memberikan ruang bagi kompatibilitas antara demokrasi dan Islam dalam kehidupan politik bernegara. Sejalan dengan tujuan politik luar negerinya, Uni Eropa memandang Indonesia sebagai mitra internasional dalam mengembangkan nilai-nilai demokrasi. Dalam konstruksi pemikiran seperti inilah Uni Eropa memandang penting partisipasinya dalam proses damai di Aceh (Djumala, 2005b, Gatra, 27 Agustus 2005).

Dukungan Uni Eropa kepada Indonesia untuk menyelesaikan konflik Aceh juga terkait dengan dimensi *soft power*. Berdasarkan pengalamannya dalam membantu resolusi konflik, Uni Eropa cenderung menengahi konflik di suatu negara dengan pendekatan non-militer. Uni Eropa pernah mengalami pengalaman pahit ketika membantu upaya resolusi konflik di Yugoslavia pada 1991.

Saat itu Uni Eropa tidak mampu menghentikan konflik karena terkendala dengan sistem birokrasi di internal Uni Eropa dalam proses pengambilan keputusan. Kultur birokrasinya cenderung mengakomodasi kepentingan semua negara anggota sehingga proses pengambilan keputusannya tidak cukup tanggap terhadap tuntutan

kebutuhan resolusi konflik yang harus cepat dan lugas (Bayne, 2003: 24-26).

Pengalaman pahit Perang Dunia II, yang karena kekuatan militer telah menghancurkan daratan Eropa, juga membentuk persepsi strategis (*strategic culture*) atau cara pandang Uni Eropa dalam memformat profil politik luar negerinya. Belajar dari pengalaman tersebut, politik luar negeri Uni Eropa lebih mengedepankan cara pendekatan non-kekerasan. Dari sini dapat dikatakan bahwa pada dasarnya prinsip politik luar negeri Uni Eropa lebih mengutamakan pendekatan *soft power* daripada *hard power*.

Faktor lain yang dipertimbangkan oleh Uni Eropa ketika memberikan dukungan bagi resolusi konflik Aceh adalah isu terorisme. Uni Eropa, sesuai dengan cetak biru kebijakan luar negerinya yang tertuang dalam *strategy paper* berjudul "A Secure Europe in a Better World" yang diterbitkan pada 2003, menunjuk terorisme sebagai ancaman bagi keamanan Eropa. Cara pendekatan yang akan digunakan adalah *preventive engagement*; suatu upaya menangani terorisme dengan cara melibatkan pihak-pihak yang terkait dengan isu itu dalam upaya pencegahan (Djumala, 2005a, Sinar Harapan, 25 Juli 2005).

Dengan cetak biru kebijakan politik luar negeri seperti ini, Uni Eropa memandang perlu keterlibatannya dalam resolusi konflik Aceh, antara lain dengan cara menjadi pemantau implementasi MOU Helsinki. Uni Eropa yang melihat terorisme sebagai ancaman, tidak saja dalam tataran regional Eropa tetapi juga dalam tataran global, mengkhawatirkan konflik yang berlarut di Aceh akan berkembang menjadi tindakan kekerasan yang menjurus ke terorisme; terlebih lagi jika Aceh selama ini secara simplistik sering dikaitkan dengan gerakan Islam. Dalam kaitan inilah, untuk menghindari kemungkinan Aceh menjadi ranah pembiakan terorisme, Uni Eropa ikut terlibat dalam resolusi konflik Aceh.

Peranti lain yang digunakan Uni Eropa untuk melihat konflik



Aceh adalah demokrasi. Dalam *strategy paper* Uni Eropa khusus mengenai hubungannya dengan Indonesia yang berjudul "*Indonesia Country Strategy Paper 2002–2006*", Uni Eropa akan mendukung upaya Indonesia dalam menegakkan nilai-nilai demokrasi. Tersirat dari sikap ini adalah adanya keinginan Uni Eropa melihat Indonesia, yang pada awal 2000-an itu masih dalam masa transisi ke demokrasi, terus mengembangkan nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan bernegara.

Bagi Uni Eropa, cara penyelenggaraan bernegara yang demokratis ini diyakini juga akan berimbas kepada kebijakan-kebijakan lain, termasuk dalam cara menangani konflik Aceh. Jika Indonesia menyelesaikan konflik Aceh melalui cara-cara damai, negosiasi, dan perundingan, bukan kekerasan militer, maka dapat dikatakan bahwa cara itu sesuai dengan *soft power* dan nilai-nilai demokrasi. Dalam hal ini terlihat adanya kesamaan pandang antara Indonesia dan Uni Eropa dalam melihat penanganan konflik Aceh, yaitu konsisten dengan nilai-nilai demokrasi yang lebih mengutamakan pendekatan *soft power*.

Ketika Indonesia berupaya menyelesaikan konflik melalui jalan damai dan perundingan atau non-kekerasan, Uni Eropa melihat bahwa cara resolusi konflik seperti itu sejalan dengan persepsi strategis politik luar negerinya dan sesuai dengan kebijakannya terhadap Indonesia. Bagi Uni Eropa, resolusi konflik melalui kekerasan hanya akan berujung pada pelanggaran HAM, suatu hal yang sangat ditentang oleh Uni Eropa. Karena komitmennya terhadap penghormatan atas HAM (isu HAM juga menjadi salah satu tolok ukur bagi Uni Eropa dalam berhubungan dengan suatu negara), dalam resolusi konflik Uni Eropa lebih menekankan cara-cara damai.

Atas dasar ini, dapat dikatakan bahwa ada kesamaan antara cara Indonesia dalam menyelesaikan konflik Aceh yang menggunakan jalan damai dengan prinsip politik luar negeri Uni Eropa yang mengedepankan pendekatan non-militer; yaitu keduanya sama-

sama mengutamakan *soft power*. Dalam konteks inilah kiranya Uni Eropa memberikan dukungannya kepada Indonesia dalam menyelesaikan konflik.

Dukungan internasional terhadap upaya Indonesia menyelesaikan konflik Aceh tidak saja diberikan oleh Amerika Serikat dan Uni Eropa, tetapi juga oleh negara-negara lain yang terkait dengan konflik Aceh. Dalam upaya memperoleh dukungan internasional ini, Jusuf Kalla, saat itu Wakil Presiden, pada 9 Januari 2005 memanggil para Duta Besar dari negara-negara sahabat, yaitu Libya, Amerika Serikat, Inggris, Australia, Swedia, Finlandia, Singapura dan Jepang (Awaludin, 2008a: 49).

Negara-negara tersebut memang memiliki kaitan dengan konflik Aceh, antara lain dalam hal dukungan politik terhadap GAM (seperti Libya yang pernah memberikan pelatihan militer bagi GAM), pengaruh politik di masyarakat internasional (seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Australia), kewarganegaraan beberapa tokoh GAM (Swedia dan Singapura), kekuatan ekonomi (Jepang), dan peran sebagai mediator (Finlandia). Memang sepintas kelihatannya alasan Kalla memanggil para Duta Besar itu dimaksudkan untuk meminta dukungan mereka, tentunya dengan kemampuan dan kapasitas masing-masing, untuk membantu Indonesia dalam menyelesaikan konflik Aceh. Namun, pemanggilan tersebut memiliki makna strategis, yaitu memotong jalur dukungan internasional bagi GAM.<sup>57</sup>

Sesuai dengan permintaan Pemerintah kepada para Duta Besar negara-negara sahabat itu, upaya pendekatan dilakukan oleh negara-negara sahabat tersebut kepada pimpinan GAM. Beberapa negara

---

<sup>57</sup>Pemerintah mengetahui bahwa di kalangan GAM ada upaya kuat untuk mempropagandakan bahwa GAM ini didukung oleh dunia internasional. Dalam pertemuan dengan para Dubes tersebut, Pemerintah meminta agar negara-negara tersebut membujuk pimpinan GAM yang ada di Stockholm dan di negara lain untuk menyelesaikan konflik melalui perundingan.

di Eropa dan Amerika Serikat mengadakan *lobby* terhadap GAM agar mereka dapat mengadakan perundingan lagi dengan Pemerintah Indonesia, meskipun saat itu tsunami belum terjadi dan militer Indonesia masih menjalankan operasi militer.<sup>58</sup>

Ketika Kalla meminta dukungan kepada negara-negara sahabat dan *lobby* yang dilakukan oleh GAM ke berbagai pihak di Amerika Serikat dan Eropa, ia menggunakan pendekatan persuasi dan dialog. Melalui persuasi dan dialog dengan para dubes negara sahabat ini, Kalla berupaya "memotong" *link* GAM ke negara-negara sahabat, sehingga negara-negara tersebut tidak lagi memberikan dukungan kepada GAM, tetapi mendukung Indonesia untuk mengadakan perundingan dengan GAM. Ternyata pihak GAM pun sebenarnya menginginkan penyelesaian secara damai melalui perundingan.

Dukungan internasional terhadap resolusi konflik Aceh tidak saja disebabkan oleh pendekatan *soft power* yang digunakan oleh Indonesia, yaitu dengan cara persuasi dan dialog. Seperti telah dibahas di atas, Amerika Serikat dan Uni Eropa memberi dukungan kepada Indonesia untuk menyelesaikan konflik didorong oleh citra Indonesia yang mengedepankan profil sebagai negara mayoritas muslim moderat dan negara yang menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi dalam resolusi konflik, yaitu melalui cara-cara non-kekerasan atau *soft power*.

Ketika konflik Aceh masih diwarnai oleh kekerasan dan perundingan, yaitu antara tahun 2000 sampai dengan tahun 2004, pimpinan GAM menyerukan agar Amerika Serikat dan PBB turun tangan untuk mengatasi konflik Aceh. GAM berkeyakinan bahwa tekanan dari Amerika Serikat dan PBB cukup efektif untuk me-

---

<sup>58</sup>Seorang tokoh GAM mengakui bahwa ketika operasi militer masih berkecamuk pada 2003, ada upaya pendekatan kepada GAM yang dilakukan di Amerika Serikat dan di negara-negara Eropa. Meski perang masih berlangsung akibat gagalnya perundingan Tokyo, usaha-usaha untuk meneruskan perundingan tetap berjalan. Oleh karena itulah GAM membuka kemungkinan untuk berunding.

maksa Indonesia menyelesaikan konflik melalui perundingan, bukan melalui kekerasan.<sup>59</sup>

Walaupun ada keinginan dari GAM untuk memperoleh dukungan dari dunia internasional terhadap aspirasi kemerdekaan Aceh, antara lain dari Amerika Serikat dan Uni Eropa, hal itu tidak pernah terjadi. Kedua pihak itu, seperti pernah disinggung pada bagian terdahulu, mendukung integritas teritorial Indonesia dan tidak mendukung kemerdekaan Aceh. Demikian pula halnya PBB. PBB tidak mendukung kemerdekaan Aceh, tetapi mendukung integritas teritorial Indonesia (Schulze, 2004: 54).

Sikap PBB ini pernah diungkapkan oleh Sekretaris Jenderal PBB, Kofi Annan, ketika Timor Timur memilih memisahkan diri dari Indonesia pada 1999, dengan menyatakan bahwa "PBB menghormati integritas wilayah Indonesia. Beberapa daerah lain yang memperjuangkan kemerdekaan tidak akan dibiarkan mengikuti langkah Timor Timur untuk mendirikan negara" (Kementerian Pertahanan RI).

Pada dasarnya, ketiga pihak itu (Amerika Serikat, Uni Eropa, dan PBB) tidak mendukung kemerdekaan Aceh, tetapi yang mereka dukung adalah upaya resolusi konflik Aceh secara damai melalui dialog. Hal ini pernah dinyatakan oleh Duta Besar Amerika Serikat untuk Indonesia, Robert Gelbard, ketika mengunjungi Aceh pada Mei 2001 bahwa "*only dialog could lead to a resolution of the conflict*" (Aspinal & Crouch, 2003: 27). Sikap ketiga pihak ini sangat menguntungkan posisi Indonesia dalam perdebatan di tataran global.

Dengan adanya dukungan PBB terhadap integritas teritorial

---

<sup>59</sup>Keinginan GAM untuk meminta Amerika Serikat, Uni Eropa dan PBB untuk menekan Indonesia dapat dilihat dari pernyataan Malik Mahmud yang menyambut baik himbauan seorang Senator AS yang meminta Indonesia untuk menghentikan tindak kekerasan di Aceh. Hasan Tiro juga menaruh harapan kepada Amerika Serikat, Uni Eropa dan PBB untuk menyelesaikan konflik, bukan kepada Indonesia. Untuk penjelasan lebih rinci tentang hal ini baca Schulze (2004: 52)

Indonesia, Amerika Serikat dan Uni Eropa tidak akan gegabah mendukung kemerdekaan Aceh, baik secara sendiri-sendiri ataupun dalam forum PBB, karena mereka juga harus melihat isu konflik Aceh itu dari perspektif yang lebih luas. Pembahasan isu Aceh di PBB akan mengusik kepentingan dan sensitivitas negara-negara besar dan berpengaruh di PBB, yaitu Rusia dan Cina. Amerika Serikat dan Uni Eropa harus mempertimbangkan reaksi Rusia dan Cina jika mereka mengangkat isu Aceh ke PBB dan mendukung kemerdekaan Aceh, mengingat Rusia dan Cina sangat sensitif terhadap isu separatisme.<sup>60</sup>

Dengan konstelasi politik di PBB seperti ini, dapat dipahami jika Amerika Serikat dan Uni Eropa tidak pernah membawa isu kemerdekaan Aceh ke forum PBB karena hal itu tentu akan memancing Rusia dan Cina untuk menentang inisiatif itu dan mendukung Indonesia. Inggris, sebagai negara yang berpengaruh di Uni Eropa, juga memberikan dukungan kepada Indonesia dalam hal konflik Aceh (Sutresna 2009: 208).

Menjadi jelas bahwa beberapa negara berpengaruh dalam pergaulan internasional, seperti Amerika Serikat, Inggris, dan Uni Eropa, memberikan dukungan kepada Indonesia, bukan kepada kemerdekaan Aceh. Dalam tataran global pun, yaitu di PBB, isu Aceh tidak pernah mengemuka, karena Amerika Serikat, Inggris, dan Uni Eropa tidak pernah membawa isu Aceh ke PBB dan tidak mendukung kemerdekaan Aceh. Tidak adanya dukungan internasional inilah yang pada akhirnya mendorong GAM mau melepaskan tuntutan

---

<sup>60</sup>Rusia tidak akan dengan mudah mendukung separatisme jika hal itu dibawa ke PBB, karena Rusia sendiri juga menghadapi separatisme, yaitu Chechnya. Demikian juga Cina, yang masih bermasalah dengan Tibet dan Uighur. Kedua negara ini tidak akan dengan serta merta mendukung setiap upaya anggota PBB untuk membahas isu kemerdekaan bagi gerakan separatisme, termasuk jika isu Aceh dibawa ke PBB. Dengan hak *veto* yang dimilikinya di PBB, kedua negara itu akan dengan mudah menegal setiap inisiatif yang dilakukan negara lain untuk membawa isu separatisme di forum PBB.

merdekanya dan berunding dengan Pemerintah Indonesia mengenai pemberian otonomi khusus yang luas tapi tetap dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI. Perundingan tersebut pada akhirnya menelurkan kesepakatan MOU Helsinki pada Agustus 2005.

#### **4.4. *Soft Power vs. Hard Power*: Pengembangan Konsep Nye**

##### **4.4.1. *Dimensi Soft Power dan Hard Power***

Konsep *hard power* dan *soft power* Nye sangat relevan untuk menjelaskan bagaimana suatu negara dapat memengaruhi negara lain dengan menggunakan *hard power* atau *soft power*, termasuk bagaimana *power* itu diterapkan dan diperoleh. Konsep Nye ini memang dimaksudkan untuk menjelaskan fenomena yang terjadi dalam konteks politik internasional dan hubungan antar-negara. Teori itu pada awalnya, ketika diintrodusir oleh Nye pertama kali, memang digunakan untuk menjelaskan bagaimana suatu negara dapat memengaruhi negara lain, baik dengan cara kekerasan maupun dengan persuasi atau daya tarik.

Konsep *hard power* dan *soft power* Nye tersebut sejatinya menjelaskan bagaimana "cara" satu pihak menggunakan "kekuatan" (*force*) dan "pengaruh" (*influence*) terhadap pihak lain. Penggunaan *power* (*power exercise*) dalam kehidupan manusia sebetulnya tidak hanya terjadi pada hubungan antar-negara. Fenomena *power exercise* juga dapat dilihat di dalam gejala pemerintahan, termasuk dalam hubungan Pusat dan Daerah.

Dinamika hubungan Pusat-Daerah kerap kali diwarnai oleh tarik menarik kepentingan dalam wewenang pengambilan keputusan dan pengalokasian sumber-sumber. Untuk memperjuangkan atau mempertahankan kepentingannya, baik Pusat maupun Daerah tidak jarang menggunakan *power*, apakah itu dengan *hard power* (keke-

rasan) atau dengan *soft power* (dialog atau perundingan). Mengingat adanya fenomena penggunaan *power* (*power exercise*) dalam hubungan Pusat dan Daerah, konsep *power*, baik *hard power* maupun *soft power*, relevan untuk menganalisis dinamika konflik antara Pusat dan Daerah, termasuk konflik Aceh.

Nye melihat *power* itu hanya terbatas pada aspek perilaku (*behaviors*) dan sumber (*resources*). Padahal untuk menganalisis bagaimana *hard power* dan *soft power* itu dapat digunakan untuk menyelesaikan konflik, konsep *power* perlu dilihat dari aspek yang lebih kompleks. Dengan berdasarkan pada konsep *power* Nye dan dari pembahasan terhadap penerapan *hard power* dan *soft power* pada era Soekarno, Soeharto, pasca-Soeharto dan SBY-JK, *hard power* dan *soft power* dapat dilihat dari berbagai dimensi, yaitu:

- a. bagaimana "cara" *power* itu diterapkan,
- b. apa "instrumen" yang dipakai ketika *power* itu diterapkan,
- c. "kebijakan" apa yang dapat dilakukan ketika *power* itu akan diterapkan, dan
- d. bagaimana "dampak atau hasil" dari penerapan kedua jenis *power* itu

Keempat dimensi di atas dapat dijadikan sebagai kerangka analisis untuk memahami lebih mendalam konflik Aceh: bagaimana *hard power* dan *soft power* itu diterapkan di Aceh, instrumen dan kebijakan apa yang digunakan untuk menyelesaikan konflik itu dan apa hasilnya. Kerangka analisis ini diilustrasikan dalam Tabel 4.

Pada Tabel 4 terlihat bahwa *hard power* dan *soft power* memiliki 4 dimensi, yaitu dilihat dari cara atau pendekatan, instrumen, kebijakan, dan hasil atau dampaknya. Dengan menggunakan keempat dimensi ini, konflik Aceh dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Dari dimensi "cara" atau "pendekatan", tercatat bahwa konflik Aceh pernah diatasi dengan *hard power* melalui ancaman, paksaan dan kekuatan militer, terutama pada era Soeharto ketika Aceh ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) pada 1989 sampai dengan 1998. Di samping itu, tindakan kekerasan dan militer juga pernah diterapkan di Aceh ketika Darurat Militer diberlakukan pada Mei 2003 pada era Megawati. Namun demikian, Pemerintah pernah pula menerapkan kebijakan *soft power* melalui dialog dan perundingan, seperti terjadi pada era Gus Dur yang menghasilkan Jeda Kemanusiaan (*Humanitarian Pause*) pada Juni 2000 dan pada era Megawati yang menghasilkan kesepakatan COHA pada Desember 2002 serta pada era SBY-JK yang menghasilkan MOU Helsinki.

Jika dilihat dari konsep *soft power* Boulding (dalam Ramsbotham, 2005: 20) dapat ditengarai bahwa cara penyelesaian konflik Aceh pada era Gus Dur, Megawati, dan SBY-JK menggunakan

**Tabel 4**  
**Dimensi Hard Power dan Soft Power**

Dimensi	Hard Power	Soft Power
1. Cara/Pendekatan	Ancaman Paksaan Kekuatan	Persuasi Dialog Perundingan
2. Instrumen	Suap Sanksi Militer	Kebudayaan Nilai/ <i>Values</i> Citra
3. Kebijakan	Aliansi Perang	Kerjasama Diplomasi
4. Hasil/Dampak	Resistensi Pemberontakan Peperangan	Akomodasi Kesepakatan Perdamaian

*Sumber:* Dikembangkan dari Joseph Nye, 2004



"*exchange of power*", yaitu cara penyelesaian konflik melalui kompromi-kompromi yang dicapai dan adanya tawar-menawar dalam perundingan. Penggunaan *exchange of power* dalam negosiasi damai Aceh dapat dilihat dari kompromi-kompromi yang dicapai dan adanya tawar-menawar dalam perundingan antara Pemerintah Indonesia dan GAM.

2. Penerapan *hard power* dengan menggunakan "instrumen" militer untuk mengatasi konflik Aceh terjadi pada masa DOM dan Darurat Militer. Namun demikian, selama Pemerintahan SBY-JK, penerapan *soft power* melalui instrumen "nilai/*values*" dan "citra" memainkan peran yang sangat signifikan dalam proses resolusi konflik Aceh. Salah satu faktor yang mendorong GAM mau berunding lagi dengan Pemerintah adalah faktor demokrasi. Adanya citra sebagai pemimpin yang mengusung nilai-nilai demokrasi inilah yang menjadi daya tarik dan menumbuhkan kepercayaan di kalangan GAM.
3. Dimensi "kebijakan" *hard power* yang dimanifestasikan dalam bentuk "perang", selain digunakan pada era Soeharto melalui kebijakan DOM, juga diterapkan pada era pasca-Soeharto, yaitu pada saat Megawati memberlakukan Darurat Militer. Sedangkan dimensi "kebijakan" dari *soft power* diterapkan oleh Pemerintah sejak Soekarno sampai dengan SBY-JK dalam bentuk "kerja sama" antara Pusat dan Daerah. Kerja sama ini antara lain dilakukan melalui kebijakan desentralisasi, yaitu pembagian wewenang antara Pusat dan Daerah dalam pengelolaan pemerintahan di Daerah.

Dimensi kebijakan *soft power* dalam bentuk "diplomasi" pun pernah dilakukan Pemerintah dalam menyelesaikan konflik Aceh, yaitu pada era Gus Dur dan Megawati, meskipun pada saat itu Pemerintah juga menjalankan kebijakan *hard power* berupa

tindakan militer. Hanya pada era SBY-JK Pemerintah sepenuhnya menjalankan kebijakan *soft power* dan langkah diplomasi dengan cara mengajak GAM berunding dan menegosiasikan elemen-elemen otonomi khusus. Pada era SBY-JK, Pemerintah juga menerapkan kebijakan diplomasi dan kerja sama dengan negara-negara sahabat untuk memengaruhi pimpinan GAM agar mereka mau berunding dengan Pemerintah dan meletakkan senjata.

4. Jika dilihat dari "dampak" atau "hasil" dari diterapkannya *hard power* dan *soft power*, pada Tabel 4 terlihat jelas perbedaan antara kedua jenis *power* itu. *Hard power* yang lebih mengedepankan pendekatan ancaman, paksaan, dan kekerasan atau militer hanya akan memantik sikap antipati/resistensi, "pemberontakan", dan bahkan "peperangan". Dalam kasus konflik Aceh, hal ini dapat dilihat ketika Pemerintah di era Soeharto, pendekatan keamanan (*security approach*) berupa penerapan DOM pada akhirnya ternyata hanya melahirkan generasi baru yang menunjukkan sikap resistensi/perlawanan kepada Pemerintah dan bahkan memperluas basis dukungan bagi GAM. Berbeda dengan *hard power*, penerapan *soft power* yang mengedepankan pendekatan dialog dan perundingan akan menghasilkan "akomodasi" kepentingan antara kedua belah pihak yang bertikai.

Di masa Pemerintahan Habibie dan Megawati, Pemerintah mengakomodasi kepentingan Aceh dalam bentuk pemberian otonomi khusus masing-masing melalui Undang-Undang No. 44/1999 dan Undang-Undang No. 18/2001. Berhubung otonomi khusus itu diberikan secara sepihak tanpa perundingan, konflik tidak dapat diselesaikan. Sedangkan pada era SBY-JK, Pemerintah mengajak GAM berunding secara langsung mengenai isi otonomi khusus untuk Aceh. Dalam perundingan ini kedua belah pihak saling "mengakomodasikan" kepentingan pihak lawan: Pemerintah memberi otonomi khusus yang luas, termasuk

pendirian partai lokal, kepada Aceh, dan GAM melepaskan tuntutan merdeka dan menerima otonomi luas itu dalam bingkai NKRI. Dengan "akomodasi" kepentingan seperti itulah akhirnya kedua belah pihak mencapai "kesepakatan" dan konflik dapat diselesaikan sehingga tercipta "perdamaian" bagi Aceh.

#### **4.4.2. *Quasi-Hard Power dan Quasi-Soft Power***

Dari pembahasan terhadap konflik Aceh dengan menggunakan kerangka analisis pada Tabel 4, terdapat 5 (lima) pelajaran (*lesson learnt*) dari resolusi konflik Aceh.

1. Konflik Aceh dapat diselesaikan ketika Pemerintah menerapkan *soft power* secara konsisten. Artinya, jika sekali Pemerintah memilih jalur *soft power*, semua dimensi yang berada di bawah kolom *soft power* pada Tabel 4 harus dilakukan juga secara bersamaan. Misalnya, apabila Pemerintah memilih *soft power*, Pemerintah juga harus memilih pendekatan persuasif dan dialog, dengan menggunakan citra sebagai pemerintah yang menghargai nilai-nilai demokrasi agar dapat mengakomodasi kepentingan GAM sehingga tercapai kesepakatan untuk damai.
2. Dalam politik resolusi konflik terkadang *hard power* perlu dikombinasikan dengan *soft power*. Seperti misalnya pada era Gus Dur dan era Megawati, Pemerintah nampaknya mengombinasikan kedua jenis *power* itu. Meskipun demikian, penerapan *hard power* dalam hal ini hanyalah bagian dari strategi untuk meningkatkan posisi tawar (*bargaining position*) sebagai alat penekan dalam negosiasi. Digunakannya *hard power* dalam konteks ini bukanlah sebagai instrumen untuk menyelesaikan konflik itu sendiri, tetapi bagian dari strategi perundingan. Penggunaan *hard power* dan *soft power* seperti inilah yang dimaksud oleh Nye sebagai "*smart power*" (Nye, 2008: x).

3. Resolusi konflik Aceh pada era Soeharto lebih banyak ditangani dengan *hard power*. Era pasca-Soeharto, khususnya Pemerintahan Gus Dur dan Megawati, mengombinasikan kedua jenis *power* sebagai bagian dari strategi perundingan. Baru pada masa SBY-JK konflik Aceh ditangani dengan pendekatan *soft power* sepenuhnya, dalam pengertian bahwa semua dimensi di bawah kolom *soft power* pada Tabel 4 diterapkan dengan konsisten.
4. Jika penggunaan *hard power* dan *soft power* tidak digunakan secara konsisten dengan dimensi-dimensi masing-masing (seperti diuraikan dalam Tabel 4), upaya resolusi konflik mudah sekali menemui kegagalan. Hal ini sudah terbukti pada era Megawati, ketika Pemerintah menerapkan *soft power* untuk menyelesaikan konflik melalui pemberian otonomi khusus melalui Undang-Undang No. 18/2001 (pemberian otonomi khusus dikategorikan sebagai *soft power* karena merupakan hasil dari akomodasi dan diplomasi). Berhubung pemberian otonomi khusus diberikan secara sepihak atau *fait accompli* dari Pemerintah dan tanpa perundingan dengan GAM, maka resolusi konflik melalui otonomi khusus gagal. Semestinya, sekali Pemerintah menerapkan *soft power* dengan memberikan otonomi khusus, isi otonomi khusus itu harus dinegosiasikan dengan GAM.
5. Dalam beberapa kasus, juga dalam kasus konflik Aceh, terjadi penerapan *soft power* yang tidak konsisten dengan keempat dimensinya (lihat keempat dimensi tersebut pada Tabel 4). Dalam tataran konsep, fenomena inkonsistensi dalam penerapan *soft power* dan *hard power* ini melahirkan terma baru, yang merupakan varian dari *soft power* dan *hard power*, yaitu terma "*quasi-soft power*" dan "*quasi-hard power*".

Penerapan *quasi-soft power* dapat dilihat ketika Pemerintah

Megawati menawarkan otonomi khusus tapi dengan paksaan. Pemberian otonomi khusus dikategorikan sebagai *soft power* karena ia adalah hasil akomodasi dan diplomasi, tetapi otonomi khusus itu diberikan secara paksaan, tanpa perundingan. Contoh lain dapat dilihat ketika Amerika Serikat mengintrodusir nilai demokrasi di Afghanistan dan Irak. Meski instrumennya adalah *soft power*, yaitu nilai-nilai demokrasi, tetapi karena diterapkan dengan cara ancaman, paksaan, dan kekuatan (tiga cara tersebut berada di bawah kolom *hard power* pada Tabel 4), maka upaya mendemokratisasikan kedua negara itu justru menjadi *counter-productive*.

Sebaliknya, *quasi-hard power* dapat terjadi jika Pemerintah menggunakan instrumen kekuatan, seperti militer, tetapi dengan cara pendekatan persuasif atau dialog. Hal ini antara lain dapat dilihat ketika Pemerintahan Soeharto menerapkan *hard power* berupa status Daerah Operasi Militer (DOM) untuk Aceh, tetapi kekuatan militer tersebut juga digunakan untuk program Operasi Bhakti TNI guna menumbuhkan simpati di kalangan masyarakat.

Dengan contoh-contoh di atas, terma *quasi-soft power* dan *quasi-hard power* dapat didefinisikan sebagai berikut:

- a. *Quasi-soft power* adalah kekuatan yang menggunakan instrumen nilai atau citra tetapi diterapkan dengan cara atau pendekatan ancaman dan paksaan. Atau, dengan kata lain, instrumennya adalah *soft power*, tetapi diterapkan dengan cara *hard power*.
- b. *Quasi-hard power* adalah kekuatan yang menggunakan instrumen kekerasan atau militer tetapi diterapkan dengan cara atau pendekatan persuasi dan dialog. Atau, dengan kata lain, instrumennya adalah *hard power*, tetapi diterapkan dengan cara *soft power*.



## BAB V

# ACEH PASCA-MOU HELSINKI

### 5.1. Anatomi MOU Helsinki

#### *5.1.1. Deal dan Komitmen Kepada NKRI*

Kesepakatan damai antara Pemerintah Indonesia dan GAM untuk mengakhiri konflik yang berlangsung hampir 3 (tiga) dekade dituangkan dalam bentuk "*Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement*" dan ditandatangani di Helsinki oleh Pemerintah Indonesia dan GAM.<sup>61</sup> Dibandingkan dengan kesepakatan-kesepakatan sebelumnya, seperti Jeda Kemanusiaan (12 Mei 2000) dan COHA (9 Desember 2002), MOU Helsinki jauh lebih komprehensif. Dalam bahasa Aspinal, MOU Helsinki "*is clearly a great advance on previous agreements in 2000 and 2002 because it provides not merely for a ceasefire, demilitarisation and a framework for future negotiations (like those earlier agreements), but also the broad outlines of a political settlement*" (Aspinal, 2005b: 18).

---

<sup>61</sup>*Memorandum of Understanding* tersebut selanjutnya disebut MOU Helsinki. MOU Helsinki terdiri dari 6 (enam) Pasal yang menyepakati hal-hal terkait dengan pemerintahan Aceh, Hak Azasi Manusia, Amnesti dan Integrasi, Keamanan, Misi Pemantau dan Penyelesaian Sengketa.

Secara umum MOU Helsinki tersebut berisi *deal* antara Pemerintah Indonesia dan GAM yang selama hampir 30 tahun tidak pernah mencapai kesepakatan; yaitu apakah Aceh akan merdeka dan membentuk negara sendiri, atau tetap merupakan daerah yang memiliki otonomi khusus tetapi tetap dalam naungan NKRI. Dengan MOU Helsinki tersebut GAM setuju menanggalkan tuntutan merdekanya dan tetap berada dalam naungan NKRI. Hal ini tersirat dalam paragraf konsideran kedua MOU Helsinki yang menyatakan bahwa kedua belah 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".

Paragraf ini dengan jelas menegaskan bahwa Aceh tetap berada dalam NKRI dan tunduk kepada konstitusi Republik Indonesia. Dengan rumusan ini, dalam pandangan Denny Indrayana, kemerdekaan Aceh tidak dimungkinkan lagi. Pijakan negara kesatuan dan Undang-Undang Dasar 1945 itulah yang harus lebih ditegaskan dalam undang-undang lanjutan yang diamanatkan kelahirannya oleh MOU Helsinki (Indrayana, 2005, dalam *Kompas* 26 Agustus 2005).

Di satu sisi GAM bersedia melepaskan tuntutan merdekanya dan menjadi bagian dari NKRI. Di sisi lain, GAM juga memperoleh kompensasi dari Pemerintah Indonesia, yaitu pemberian otonomi yang jauh lebih luas daripada yang telah diberikan sebelumnya, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001, dan sistem pemerintahan yang memiliki wewenang lebih luas. Dalam pasal-pasal selanjutnya tersirat juga dengan jelas napas "pemerintahan sendiri"/*self-government*, suatu konsep tandingan GAM atas tawaran otonomi khusus dari Jakarta, yang sebetulnya tidak begitu jauh dari otonomi khusus yang diperluas wewenangnya (*Tempo*, 14 Agustus 2005).



### 5.1.2. Kewenangan Pemerintahan

Dalam hal pemerintahan, MOU Helsinki memberi Aceh kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman, dan kebebasan beragama. MOU Helsinki juga memberi Aceh keistimewaan yang tidak dimiliki oleh daerah lainnya, yaitu diperkenankannya Aceh untuk memberlakukan *qanun* (aturan pemerintah daerah) yang diperbaharui dengan mempertimbangkan sejarah dan adat istiadat rakyat Aceh dan mencerminkan kebutuhan terkini. Kesan paling kuat terhadap adanya perluasan wewenang terbaca dalam Pasal 1, ayat 1.1.2 b, c dan d, yang berbunyi sebagai berikut:

- a. Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- b. Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- c. Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintahan Aceh.

Dari ketiga ayat di atas jelas terbaca bahwa Pemerintah Aceh dan DPR Aceh memiliki wewenang untuk menyetujui atau tidak menyetujui setiap kebijakan yang diambil oleh Pusat dan DPR-RI yang terkait dengan kepentingan Aceh. Jika Pemerintah Aceh berwenang untuk menyetujui kebijakan terhadap wilayahnya yang dibuat oleh Pusat dan DPR-RI, itu berarti Pemerintah Aceh memiliki

wewenang yang lebih luas daripada sebelumnya, seperti diatur dalam Undang-Undang No. 18/2001.<sup>62</sup>

### **5.1.3. Partisipasi dan Hak Politik**

Hal lain yang sangat menonjol dalam MOU Helsinki adalah disepakatinya partisipasi politik rakyat Aceh dalam proses demokratisasi, yaitu dengan mengizinkan rakyat Aceh untuk membentuk partai lokal. Sebetulnya, pembentukan partai lokal ini merupakan *deal* yang paling utama dicapai dalam perundingan Helsinki. Seperti sering disinggung di muka, inti dari tuntutan Pemerintah terhadap GAM adalah ditanggalkannya tuntutan merdeka oleh GAM dan GAM tetap berada dalam naungan NKRI. Untuk itu, Pemerintah bersedia memperluas otonomi bagi Aceh berupa perluasan kewenangan Pemerintah Aceh seperti telah disebutkan di atas. Di samping itu, untuk menjamin hak politik lokal rakyat Aceh, Pemerintah mengizinkan rakyat Aceh untuk membentuk partai lokal.

Seperti diatur dalam Pasal 1 ayat 1.2.1 yang berbunyi "*Understanding the aspirations of Acehnese people for local political parties, GoI (Government of Indonesia) will create, within one year or at least 18 months from the signing of this MOU, the political and legal conditions for the establishment of local parties in Aceh in consultation with Parliament*", Pemerintah Indonesia dengan persetujuan DPR-RI pada 1 Agustus 2006 menandatangani Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-undang tersebut merupakan pengejawantahan kesepakatan-kesepakatan yang dicapai dalam MOU Helsinki yang dituangkan dalam bentuk instrumen hukum. Di samping diperbolehkan

---

<sup>62</sup>Di dalam Undang-Undang No. 18/2001, kewenangan Pemerintah Aceh hanya disebut secara umum, tidak eksplisit, yaitu dalam Pasal 3 ayat 1 yang berbunyi: "kewenangan dalam rangka otonomi khusus". Sementara dalam MOU Helsinki diatur dengan jelas pola relasi kekuasaan antara Pemerintah Aceh, Pemerintah Pusat, DPR Aceh dan DPR-RI.

membentuk partai lokal, dengan disetujuinya MOU Helsinki ini, maka semua rakyat Aceh, termasuk mantan GAM yang telah diberi amnesti, berhak untuk menentukan calon-calon atau untuk dipilih menempati posisi semua jabatan yang ditentukan dalam pemilihan di Aceh pada April 2006.

#### ***5.1.4. Hak Ekonomi dan Reintegrasi***

Di bidang ekonomi, MOU Helsinki memberikan hak kepada Pemerintah Aceh untuk memperoleh dana melalui utang luar negeri, menetapkan suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia, melakukan perdagangan internasional, dan menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh. Di samping itu Aceh juga memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh dan berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan yang ada dalam sumber daya alam di wilayah Aceh.

Dibanding dengan otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001, MOU Helsinki ini memberi hak otonomi di bidang ekonomi jauh lebih luas. Misalnya saja, di Undang-Undang No. 18/2001 hanya diatur tentang pemberian hak untuk Aceh mendapatkan 70% dari hasil pertambangan minyak dan gas bumi dan setelah 8 (delapan) tahun persentase tersebut dikurangi. Namun, dalam MOU Helsinki secara eksplisit diatur bahwa Aceh berhak menguasai 70% cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh.

Dari sini jelas terlihat bahwa pemberian hak otonomi khusus yang diatur oleh MOU Helsinki tidak saja mencakup sumber daya alam di darat tetapi juga di laut, satu hal yang tidak diberikan oleh Undang-Undang No. 18/2001. Selain itu, tidak seperti Undang-Undang No. 18/2001 yang memberi jangka waktu 8 (delapan) tahun

untuk hak istimewa tersebut, MOU Helsinki memberikan hak dan wewenang di bidang ekonomi tersebut tanpa jangka waktu tertentu.

Terkait dengan isu Hak Asasi Manusia/HAM, Pasal 2 MOU Helsinki menyepakati bahwa Pemerintah Indonesia akan membentuk Pengadilan HAM khusus untuk Aceh. Di samping itu akan dibentuk juga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi antara Pusat dan para mantan GAM. Dalam Pasal 3 MOU Helsinki diatur mengenai pemberian amnesti dan upaya mengintegrasikan kembali mantan GAM ke masyarakat. Amnesti akan diberikan sesegera mungkin (tidak lebih dari 15 hari setelah penandatanganan MOU) kepada semua orang yang telah terlibat dalam kegiatan GAM. Namun, mulai hari itu mantan GAM tidak diperkenankan lagi menggunakan senjata dan jika terjadi maka hal itu akan membatalkan yang bersangkutan memperoleh amnesti.

Pasal 3 juga mengatur tentang upaya reintegrasi mantan GAM ke masyarakat Aceh. Disebutkan dalam pasal tersebut bahwa Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Aceh akan melakukan upaya untuk membantu orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM sebelumnya agar mereka dapat segera berintegrasi dengan masyarakat. Upaya tersebut antara lain dilakukan dengan memberi kemudahan ekonomi bagi mantan pasukan GAM dan tahanan politik yang telah memperoleh amnesti. Untuk itu akan dibentuk suatu Dana Reintegrasi di bawah kewenangan Pemerintah Aceh dan Pemerintah Indonesia akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh.

Di samping kemudahan ekonomi tersebut, Pemerintah Indonesia juga akan mengalokasikan tanah pertanian dan dana yang memadai kepada Pemerintah Aceh. Pemerintah Aceh akan menggunakan tanah dan dana tersebut untuk dibagikan kepada semua mantan

pasukan GAM berupa tanah untuk bertani, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak apabila mereka tidak mampu bekerja. Mantan pasukan GAM juga diberi hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai polisi dan tentara organik di Aceh tanpa diskriminasi dan sesuai dengan standar nasional.

Kesepakatan tentang reintegrasi dan kompensasi bagi mantan pejuang GAM ini dinilai sebagai salah satu butir penting dalam MOU Helsinki, karena perundingan-perundingan sebelumnya tidak pernah menyentuh masalah ini secara rinci. Bagi mantan pejuang GAM sendiri kemudahan yang akan diberikan oleh Pemerintah Indonesia ini merupakan jaminan bagi mereka agar mereka tidak tergoda untuk mengangkat senjata lagi, mengingat banyak pejuang GAM itu, terutama generasi mudanya, banyak yang tidak memiliki pekerjaan tetap.

Kesepakatan tentang pengaturan keamanan pasca-perundingan diatur dalam Pasal 4 MOU Helsinki. Disepakati bahwa untuk menjamin keamanan, GAM diharuskan melakukan demobilisasi atas semua 3.000 pasukan militernya. Semua seragam dan emblem atau simbol-simbol militer GAM lainnya tidak diperbolehkan lagi untuk dipakai. Selain itu, GAM juga diwajibkan untuk menyerahkan 840 senjata, amunisi, dan alat peledak yang dimilikinya kepada Misi Monitoring Aceh/Aceh Monitoring Mission (AMM) pada 15 September 2005, dilakukan dalam 4 (empat) tahap dan selesai pada 31 Desember 2005.

Sementara itu, Pemerintah Indonesia diharuskan menarik semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh, juga mulai 15 September 2005 dilakukan dalam 4 (empat) tahap dan harus selesai pada 31 Desember 2001. Jumlah tentara organik dan polisi organik, setelah dilakukan penarikan, hanya diperbolehkan dalam jumlah 14.700 orang untuk tentara dan 9.100 orang untuk polisi. Berbeda dari kesepakatan-kesepakatan sebelumnya, MOU Helsinki menerapkan *time-frame* atau batas waktu yang jelas untuk setiap langkah

penarikan pasukan. Dengan jadwal yang jelas seperti ini dan diawasi oleh pemantau asing, kedua belah pihak akan terdorong untuk mematuhi *time-frame* yang sudah ditentukan.

Hal lain yang krusial di dalam MOU Helsinki adalah pembentukan Misi Monitoring Aceh/Aceh Monitoring Mission (AMM) yang dimuat dalam Pasal 5. Di dalam pasal tersebut diatur bahwa misi pemantau ini akan dibentuk oleh Uni Eropa dan ASEAN (Association of Southeast Asian Nation) dan memiliki mandat memantau pelaksanaan komitmen oleh kedua belah pihak. Lebih spesifik tugas AMM adalah memantau demobilisasi GAM dan pemusnahan senjatanya, relokasi tentara dan polisi non-organik, reintegrasi mantan GAM, serta menyelidiki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan atas pelanggaran kesepakatan. Pasal 6 mengatur tentang penyelesaian sengketa yang timbul selama pelaksanaan kesepakatan.

Bila terjadi perselisihan, Kepala Misi Monitoring akan menyelesaikan dan membuat keputusan yang mengikat berdasarkan informasi dari kedua belah pihak. Apabila Kepala Misi Monitoring tidak dapat mengambil keputusan dengan cara musyawarah tersebut, maka perselisihan akan dibahas bersama dengan wakil dari setiap pihak. Namun, apabila perselisihan tidak dapat diselesaikan melalui kedua cara 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/CMI, serta memberitahu Komite Politik dan Keamanan Uni Eropa. Setelah konsultasi dengan ketiga pihak tersebut Direktur CMI akan mengambil keputusan yang mengikat kedua belah pihak, Pemerintah Indonesia dan GAM.

Jika dibandingkan dengan dua kesepakatan sebelumnya, yaitu Jeda Kemanusiaan dan COHA, MOU Helsinki ini sangat berbeda, terutama dalam hal konsesi yang diberikan Pemerintah kepada

GAM. Elemen yang paling substantif dari kesepakatan MOU Helsinki ini antara lain konsesi yang terkait dengan hak bagi hasil minyak dan gas bumi 70% tanpa batas waktu, pembentukan partai lokal dan penggunaan istilah "*Governing of Aceh*" untuk merujuk pemerintahan di Aceh. Semua kesepakatan yang tertuang dalam MOU di Helsinki adalah hasil maksimal dari proses tawar-menawar antara Pemerintah dan GAM selama perundingan di Helsinki, sehingga Aceh bisa damai. Namun demikian, apa pun isi kesepakatan yang ada dalam MOU Helsinki, pada akhirnya apakah perdamaian di Aceh itu akan langgeng sangat tergantung pada implementasi kesepakatan itu sendiri.

## **5.2. Implementasi MOU Helsinki: Kesenjangan Interpretasi**

MOU Helsinki Pasal 1 ayat 1.1.1. menyepakati bahwa undang-undang tentang pemerintahan Aceh akan disusun paling lambat 31 Maret 2006. Undang-undang dimaksud merupakan pengejawantahan dari butir-butir kesepakatan yang ada di dalam MOU Helsinki dan dituangkan dalam bentuk Undang-Undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (selanjutnya disebut Undang-Undang No. 11/2006). Undang-undang tersebut pada hakikatnya mengatur otonomi khusus untuk Aceh sebagai pengganti dari Undang-Undang No. 18/2001.

Jika dilihat balik ke belakang, penyusunan Undang-Undang No. 11/2006 tersebut merupakan wujud komitmen Pemerintah yang disampaikan kepada GAM sebelum perundingan Helsinki, yaitu Pemerintah bersedia memberi otonomi khusus yang lebih luas dengan cara merevisi isi Undang-Undang No. 18/2001. Komitmen ini akhirnya direalisasi oleh Pemerintah dengan Undang-Undang No. 11/2006 yang disahkan oleh DPR-RI pada 11 Juli 2006 dan diundangkan pada 1 Agustus 2006.

Seperti telah disinggung di muka, dari segi isi dan konsesi yang

diberikan Pemerintah kepada Aceh, MOU Helsinki yang kemudian dijabarkan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006 memberi derajat keistimewaan yang sangat substansial bagi Aceh jika dibandingkan dengan kesepakatan-kesepakatan atau aturan dan perundang-undangan sebelumnya. Setidaknya ada 3 (tiga) keistimewaan yang sangat substansial itu, yaitu di bidang ekonomi berupa hak bagi atas hasil minyak dan gas bumi sebesar 70%; di bidang pemerintahan berupa penyebutan Pemerintah di Aceh (*Governing of Aceh*); dan di bidang politik berupa pembentukan partai lokal.

Dengan 3 (tiga) kekhususan utama itulah akhirnya Pemerintah dan GAM menyepakati MOU Helsinki, sehingga Aceh menikmati perdamaian. Betapapun substansialnya keistimewaan yang diberikan kepada Aceh melalui MOU Helsinki, yang terpenting dari upaya pemeliharaan damai ini adalah apakah butir-butir kesepakatan MOU Helsinki itu sudah direfleksikan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006. Jika butir-butir kesepakatan MOU Helsinki itu tidak terefleksikan dengan baik dalam aturan dan perundang-undangan turunannya, dapat saja timbul kesalahpahaman yang berujung pada konflik baru di kemudian hari. Uraian pada subbab berikut ini akan membahas sejauh mana butir-butir kesepakatan MOU Helsinki telah diimplementasikan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006.

### ***5.2.1. "Pemerintah Aceh": Antara Semantik dan Politik***

Seperti dapat dilihat dalam Tabel 5, beberapa pasal dalam Undang-Undang No. 11/2006, sebagai implementasi dan penjabaran MOU Helsinki, tidak mencerminkan semangat kesepakatan yang dicapai dalam perundingan Helsinki. Sebagai contoh, penggunaan nama "Pemerintahan di Aceh". Dalam Pasal 1 MOU Helsinki versi terjemahan dalam Bahasa Indonesia, terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, istilah yang digunakan adalah "Pemerintahan di Aceh", bukan "Pemerintah Aceh" seperti yang digunakan



dalam Undang-Undang No. 11/2006 (lihat Pasal 1 ayat 6 dan 7 Undang-Undang dimaksud). Di sini terjadi *gap* atau kesenjangan antara MOU Helsinki (versi Bahasa Indonesia) dan Undang-Undang No. 11/2006.

Penggunaan terma "Pemerintah Aceh" bukan masalah semantik belaka, tetapi menghadirkan makna politik yang signifikan bagi GAM. Dilihat dari perspektif GAM, penyebutan istilah Pemerintah Aceh menggambarkan status politik Aceh *vis a vis* Pemerintah Pusat. Terma "Pemerintah Aceh" itu berkonotasi Aceh memiliki pemerintahan sendiri (*self-government*), berbeda dengan daerah lain yang disebut dengan istilah Pemerintah Daerah atau Provinsi.

Dalam perspektif politik relasi Pusat-Daerah, terma "Pemerintah Aceh" jauh lebih berarti daripada terma "Pemerintahan di Aceh". Terma "Pemerintah Aceh" mengandung nuansa bahwa pemerintahan itu adalah milik Aceh. Jadi ada semangat *self-government*. Sedangkan istilah "Pemerintahan di Aceh" merujuk kepada unit-unit pemerintahan di Aceh, baik di tingkat kabupaten/kota maupun di provinsi. Istilah "Pemerintah Aceh" yang digunakan dalam Undang-Undang No. 11/2006 ini dapat saja dimanfaatkan oleh GAM sebagai pembenaran/justifikasi untuk memperoleh kewenangan lebih luas dalam kegiatan pemerintahan di Aceh yang akan dituangkan dalam aturan dan perundang-undangan turunan dari MOU Helsinki kelak.

Meskipun demikian, pengertian "Pemerintah Aceh dengan kewenangan luas ini" akan sangat tergantung pada isi Undang-Undang No. 11/2006. Terkait dengan isi undang-undang tersebut, sejauh ini sudah tampak ketidakpuasan di pihak GAM terhadap implementasi MOU Helsinki dalam Undang-Undang No. 11/2006. GAM menilai bahwa "*some parts of the Law of Governing of Aceh (LoGA) deviate considerably from the stipulations of the MOU*" (May, 2008, dalam Aguswandi & Large, 2008: 43). GAM melihat banyak sekali kesenjangan atau *gap* antara MOU Helsinki dan isi Undang-Undang No. 11/2006.

**Tabel 5**  
**Kesenjangan antara MOU Helsinki dan UUPA No. 11/2006**

MOU Helsinki	UUPA No. 11/2006	Implikasi
1. Pasal 1 mengatur tentang Penyelenggaraan "Pemerintahan di Aceh" (dalam bahasa Inggris <i>Governing of Aceh</i> ).	1. UUPA tidak menggunakan istilah "Pemerintahan di Aceh", tetapi "Pemerintah Aceh" (Pasal 1 ayat 6 dan 7).	1. Istilah "Pemerintah Aceh" mengandung nuansa " <i>self-government</i> ", istilah yang tidak ada dalam MOU Helsinki
2. Pasal 1.1.1. meng-amanatkan UU baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan.	2. Dalam konsiderans tidak merujuk MOU Helsinki sebagai dasar penyusunan Undang-Undang.	2. Peraturan lain turunan dari UUPA No. 11/2006 dapat saja tidak sesuai dengan MOU Helsinki.
3. Pasal 1.1.2.a: Kewenangan Pusat adalah hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan hakim dan kebebasan beragama.	3. Pasal 7 ayat 2: Kewenangan Pusat adalah urusan pemerintahan yg bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.	3. Penambahan kata "urusan bersifat nasional" pada UU PA memungkinkan perluasan kewenangan Pusat atas Aceh. Tidak adanya kata "luar" pada kata pertahanan di UUPA menjadi justifikasi Pusat untuk menempatkan militer di luar kebutuhan di Aceh.
4. Pasal 1.1.2.a: Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik yg diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan.	4. Pasal 11 ayat 1: Pemerintah menetapkan norma, standar, prosedur dan pengawasan thd pelaksanaan urusan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota	5. Penetapan norma, standar, prosedur dan pengawasan oleh Pusat akan membatasi hak dan kewenangan khusus Pemerintah Aceh dalam kegiatan pemerintahan di Aceh.
5. Pasal 1.1.2.b: Persetujuan internasional terkait Aceh akan berlaku dengan "konsultasi dan persetujuan" legislatif Aceh.	6. Pasal 8 ayat 1: Persetujuan internasional yg berkaitan langsung dg Pemerintah Aceh dilakukan dg "konsultasi dan pertimbangan" DPRA.	7. Penggantian kata "persetujuan" dengan "pertimbangan" mengurangi kewenangan, derajat otonomi dan makna <i>self-government</i> bagi Aceh.

6. Pasal 1.1.2.c: Keputusan DPR-RI terkait Aceh dilakukan dengan “konsultasi dan persetujuan” legislatif Aceh.	6. Pasal 8 ayat 2: Rencana UU oleh DPR yg berkaitan langsung dg Pemerintah Aceh dilakukan dg “konsultasi dan pertimbangan” DPRA.	6. Penggantian kata “persetujuan” dengan “pertimbangan” mengurangi kewenangan, derajat otonomi dan makna <i>self-government</i> bagi Aceh.
7. Pasal 1.1.2.d: Kebijakan administratif oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dg Aceh dilaksanakan dg konsultasi dan persetujuan” Kepala Pemerintah Aceh.	7. Pasal 8 ayat 3: Kebijakan administratif berkaitan langsung dg Aceh yg akan dibuat Pemerintah dilakukan dengan “konsultasi dan pertimbangan” Gubernur.	7. Penggantian kata “persetujuan” dengan “pertimbangan” mengurangi kewenangan, derajat otonomi dan makna <i>self-government</i> bagi Aceh.
8. Pasal 1.1.3.: Nama Aceh dan gelar pejabat senior yang dipilih akan ditentukan oleh legislatif Aceh setelah pemilu yad.	8. Pasal 251 ayat 3: Nama dan gelar pejabat dimaksud ditetapkan dg Peraturan Pemerintah berdasarkan usul dari DPRA dan Gubernur Aceh.	8. Mengurangi kewenangan DPRA dan Gubernur Aceh, karena keputusan final ada di tangan Pusat.
9. Pasal 1.3.1.: Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri.	10. Pasal 186 ayat 1: Pemerintah Aceh dan kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri dg persetujuan Menteri Keuangan.	9. Aceh tidak bisa meminjam langsung dari luar negeri, harus melalui Pusat, shg mengurangi kewenangan Aceh untuk memperoleh dana hutang luar negeri.
11. Pasal 4.11: Tentara akan bertanggung jawab menjaga pertahanan eksternal Aceh. Dalam keadaan waktu damai yang normal, hanya tentara organik yang akan berada di Aceh.	10. Pasal 202 ayat 1: Tentara Nasional Indonesia bertanggung jawab menyelenggarakan pertahanan negara dan tugas lain di Aceh sesuai dg peraturan perundang-undangan.	10. Tidak ada kata “pertahanan eksternal” dan tambahan kata “tugas lain” memungkinkan militer ikut terlibat dalam keamanan internal Aceh.

Sumber: Badan Reintegrasi Aceh (BRA), <http://www.bra-aceh.org>  
Tri Ratnawati, LIPI, 2007  
Berbagai sumber diolah kembali.

Hal pertama yang dinilai GAM sebagai tidak sesuai dengan semangat MOU Helsinki adalah tidak dirujuknya MOU Helsinki dalam konsideran (paragraf "Menimbang dan Mengingat") Undang-Undang No. 11/2006 (butir 2 Tabel 5). Layaknya format suatu keputusan atau peraturan perundang-undangan, paragraf konsideran dimaksudkan sebagai basis atau landasan bagi pasal-pasal yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan. Dengan kata lain, pasal-pasal yang diatur dalam undang-undang mesti sesuai dengan "semangat" peraturan dan perundang-undangan atau dokumen hukum lainnya yang disebut dalam paragraf konsiderans.

GAM berpandangan bahwa MOU Helsinki harus menjadi basis dan konsiderans bagi pasal-pasal Undang-Undang No. 11/2006, karena Pasal 1 ayat 1.1.1. MOU Helsinki memang mengamanatkan penyusunan undang-undang mengenai pemerintahan di Aceh. Namun, DPR-RI tidak memasukkan MOU Helsinki di dalam konsiderans Undang-Undang No. 11/2006. Tidak dimasukkannya MOU Helsinki di dalam konsiderans karena, seperti lazimnya sebuah MOU atau kesepakatan umum, MOU Helsinki tidak memiliki kekuatan hukum mengikat (*legally binding*).

Meskipun pihak Indonesia (Pemerintah dan DPR-RI) mempunyai alasan hukum yang kuat, tidak dimasukkannya MOU Helsinki dalam konsiderans Undang-Undang No. 11/2006 akan memberikan implikasi politik yang serius bagi GAM. Dengan tidak dirujuknya MOU Helsinki dalam konsiderans Undang-Undang No. 11/2006, Pemerintah bisa saja suatu saat nanti mengeluarkan aturan atau perundang-undangan yang menyangkut Aceh tidak sesuai dengan jiwa MOU Helsinki.

#### **5.2.2. 4 Prinsip Kewenangan Pemerintah Aceh**

Mencermati isi MOU Helsinki, terdapat 4 (empat) prinsip dasar yang harus menjadi acuan peraturan dan perundang-undangan yang

akan dibuat sebagai turunan dari MOU Helsinki (May, 2008, dalam Aguswandi & Large, 2008: 43-45), yaitu:

1. Prinsip pertama terkait dengan kewenangan Pemerintah Aceh di sektor publik seperti diatur dalam MOU Helsinki Pasal 1 ayat 1.1.2.a yang berbunyi:

*Aceh will exercise authority within all sectors of public affairs, which will be administered in conjunction with its civil and judicial administration, except in the fields of foreign affairs, external defence, national security, monetary and fiscal matters, justice and freedom of religion, the policies of which belong to the Government of the Republic of Indonesia in conformity with the Constitution.*

Prinsip dari pasal di atas adalah bahwa Aceh memiliki kewenangan dalam semua sektor publik, kecuali untuk hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama (butir 3 Tabel 5). Dari sini jelas bahwa kewenangan Pusat mencakup 6 (enam) bidang itu saja. Namun, prinsip ini dituangkan di dalam Undang-Undang No. 11/2006 secara berbeda. Pada Pasal 7 ayat 2 Undang-Undang No. 11/2006, kewenangan Pusat dibuat lebih luas dan umum, yaitu "meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama."

Jika dibandingkan dengan prinsip yang dimuat dalam MOU Helsinki, Pasal 7 ayat 2 ini berbeda dengan MOU Helsinki dalam 2 (dua) hal; yaitu 1) tambahan kata-kata "urusan pemerintahan yang bersifat nasional" (dalam MOU Helsinki kata-kata ini tidak ada); dan 2) di MOU Helsinki kata "pertahanan luar" diganti dengan "pertahanan" saja dalam Undang-Undang No. 11/2006. Kedua perbedaan ini memiliki implikasi politik yang

signifikan bagi GAM, terutama terkait dengan kewenangan Pemerintahan Aceh.

Tambahan kata-kata "urusan pemerintahan yang bersifat nasional" dalam Undang-Undang No. 11/2006 memungkinkan Pemerintah memperluas wewenang dan tanggung jawabnya terhadap Aceh. Misalnya saja, dengan alasan untuk pemerataan pembangunan daerah di seluruh Indonesia, Pemerintah dapat saja mengeluarkan aturan atau perundang-undangan yang baru mengenai dana perimbangan antara Pusat dan Aceh dari hasil minyak dan gas bumi yang berbeda dari MOU Helsinki dan Undang-Undang No. 11/2006.

Jika dibandingkan dengan wewenang Pemerintah Pusat yang diatur dalam Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32/2004 pada Pasal 10 ayat 3, untuk keenam bidang yang menjadi wewenang Pusat, undang-undang yang mengatur tentang otonomi khusus Aceh ini (Undang-Undang No. 11/2006) tidak berbeda dengan undang-undang untuk daerah atau provinsi lain.

Jadi, dapat dikatakan bahwa, dalam hal kewenangan pemerintahan, otonomi khusus yang diberikan kepada Aceh sama saja dengan otonomi yang diberikan kepada daerah atau provinsi-provinsi lain. Bahkan, ada kesan bahwa dalam Undang-Undang No. 11/2006, terutama dalam Pasal 7 ayat 2, Pemerintah berupaya membuat "peluang" untuk memperluas wewenang Pusat dan mengurangi derajat otonomi Aceh dengan memasukkan kata-kata "urusan pemerintahan yang bersifat nasional".

Kata-kata "pertahanan luar" dalam MOU Helsinki merupakan hasil kompromi antara Pemerintah dan GAM terkait dengan peran militer di Aceh. Dengan rumusan itu dimaksudkan agar militer, yang memiliki fungsi tradisional sebagai unit pertahanan, hanya dibatasi pada urusan pertahanan yang berkaitan dengan ancaman dari luar.

Namun, dengan kata "pertahanan" saja, tanpa tambahan kata

”luar”, dapat diinterpretasikan bahwa militer juga menangani masalah keamanan di Aceh, baik itu ancaman dari dalam maupun dari luar. Ancaman dari dalam ini dikonotasikan sebagai gangguan keamanan yang mungkin saja dilakukan oleh para mantan kombatan GAM. Sementara GAM sangat alergi dan sensitif terhadap kehadiran militer di Aceh, akibat trauma sejarah sepanjang konflik sejak 1976. Pihak GAM mengatakan bahwa dalam pemahamannya, MOU Helsinki sudah mengatur bahwa kehadiran militer itu hanya untuk *”external defence”*. Namun demikian, kenyataan di lapangan menunjukkan bahwa kehadiran militer itu sudah melebihi dari kebutuhan untuk pertahanan luar.<sup>63</sup>

Bagi GAM, kehadiran militer di Aceh pasca MOU Helsinki tidak sesuai dengan konsep *”external defence”*. Kehadiran militer yang dinilai tidak pada tempatnya ini, dalam pandangan GAM, dimungkinkan karena butir kesepakatan tentang *”external defence”* yang diatur dalam MOU Helsinki tidak terefleksikan dengan baik dalam Undang-Undang No. 11/2006. Terkait dengan pertahanan di Aceh, undang-undang tersebut hanya menggunakan kata *”pertahanan”*, bukan *”pertahanan luar”* seperti disebut dalam MOU Helsinki, sehingga dijadikan justifikasi bagi Pemerintah untuk menempatkan militer di banyak tempat di Aceh.

Kehadiran militer di Aceh ini juga dijabarkan dalam Pasal 202 ayat 1 Undang-Undang No. 11/2006 yang berbunyi *”Tentara Nasional Indonesia bertanggung jawab menyelenggarakan pertahanan negara dan tugas lain di Aceh sesuai dengan peraturan*

---

<sup>63</sup>Beberapa tokoh GAM menilai penempatan militer sampai masuk ke kampung-kampung akan mempengaruhi psikologi rakyat, seolah-olah masih ada perang. Jika kehadiran militer itu untuk *external defence*, mestinya penempatan militer itu jauh dari masyarakat, di tempat-tempat yang strategis, seperti di gunung atau pantai. Bukan di tengah masyarakat.

perundang-undangan” (butir 10 Tabel 5). Sedangkan MOU Helsinki Pasal 4.1.1 berbunyi ”Tentara akan bertanggung jawab menjaga pertahanan eksternal Aceh”.

Dengan membandingkan kedua pasal ini terlihat dengan jelas bahwa Undang-Undang No. 11/2006 tidak memuat kata ”pertahanan eksternal”, bahkan menambahkan kata-kata baru ”tugas lain”. Tidak adanya kata ”eksternal” dan ditambahkannya kata-kata ”tugas lain” dalam Pasal 202 ayat 1 Undang-Undang No. 11/2006 akan menjadi justifikasi atau pembenaran bagi militer untuk ikut terlibat dalam keamanan internal Aceh dan tugas-tugas lain yang menyangkut keamanan di Aceh.

Dalam pandangan GAM, hilangnya kata ”eksternal” dalam rumusan pertahanan dalam Undang-Undang No. 11/2006 ini memiliki implikasi yang lebih luas bagi Aceh, terutama terkait dengan kehadiran militer. Hal itu akan menjadi ganjalan dalam implementasi MOU Helsinki di masa depan. Terkait dengan hal tersebut muncul pandangan bahwa Undang-Undang No. 11/2006 itu perlu direvisi agar sesuai dengan semangat MOU Helsinki.<sup>64</sup>

2. Prinsip kedua terkait dengan kewenangan Pemerintah Aceh dalam pembuatan perjanjian internasional. Selain masalah *external defence* itu, masih banyak lagi butir-butir kesepakatan MOU Helsinki yang tidak dijabarkan secara konsisten ke dalam Undang-Undang No. 11/2006. Misalnya, yang terkait dengan prinsip kedua MOU Helsinki. Prinsip kedua tersebut mengatur tentang pembuatan persetujuan-persetujuan internasional (Pasal

---

<sup>64</sup>Seorang tokoh GAM mengingatkan bahwa masalah ketidaksesuaian antara MOU Helsinki dan Undang-Undang No. 11/2006 ini lambat laun pasti akan disadari juga oleh rakyat Aceh. Tokoh tersebut menyadari bahwa masalah kehadiran militer yang tidak sesuai dengan MOU Helsinki ini sensitif. Oleh karena itu jika ada keinginan untuk merevisi Undang-Undang No. 11 sebaiknya dibicarakan secara *low profile*.



1 ayat 1.1.2.b). Dikatakan dalam MOU Helsinki bahwa persetujuan internasional yang dibuat oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan kepentingan Aceh akan berlaku dengan "konsultasi dan persetujuan" legislatif Aceh (butir 5 Tabel 5).

Prinsip ini ketika dijabarkan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006 berubah sangat signifikan, yaitu kata-kata "konsultasi dan persetujuan" berubah menjadi "konsultasi dan pertimbangan". Artinya, legislatif Aceh atau DPRA tidak memiliki kewenangan untuk menyetujui atau menolak, karena Pusat hanya akan meminta pertimbangan, bukan persetujuan dari DPRA (sesuai dengan istilah yang digunakan dalam Undang-Undang No. 11/2006, DPRA adalah sebutan untuk DPRD Provinsi di Aceh, sedangkan DPRD di Kabupaten/Kota disebut DPRK).

3. Prinsip ketiga dan keempat terkait dengan pola relasi antara DPR-RI dan Pemerintah Pusat dengan DPR Aceh dan Gubernur Aceh. Hal ini diatur dalam MOU Helsinki Pasal 1 ayat 1.1.2.c dan ayat 1.1.2.d) yang mengatur bahwa keputusan-keputusan atau kebijakan administratif yang dibuat oleh DPR-RI atau Pemerintah Pusat yang terkait dengan Aceh harus dengan "konsultasi dan persetujuan" DPRA dan Gubernur Aceh (butir 6 dan 7 Tabel 5). Prinsip-prinsip ini ketika direfleksikan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006 juga berubah menjadi "konsultasi dan pertimbangan".

Ini juga berarti bahwa ada pengurangan kewenangan DPRA dan Gubernur Aceh dalam pengambilan keputusan yang dilakukan Pusat mengenai Aceh. Dengan berubahnya kata "persetujuan" dalam MOU Helsinki (Pasal 1.1.2. b, c dan d) menjadi "pertimbangan" dalam Undang-Undang No. 11/2006 (Pasal 8 ayat 1, 2 dan 3), kewenangan, derajat otonomi, dan makna *self-government* yang diberikan kepada Aceh melalui MOU Helsinki tereduksi secara berarti.

Memang jika dilihat dari aspek politik dan kewenangan dalam proses pemerintahan, perubahan dari kata "persetujuan" menjadi "pertimbangan" memberikan kesan bahwa Pusat mereduksi kewenangan Aceh dalam pembuatan keputusan oleh Pusat yang terkait dengan Aceh. Namun, jika dilihat dari aspek hukum, perubahan itu wajar saja, karena dalam sistem hukum nasional tidak mungkin terjadi lembaga yang lebih tinggi (dalam hal ini Pemerintah Pusat) meminta persetujuan dari lembaga yang lebih rendah (dalam hal ini Pemerintah Daerah, seperti Aceh).

Penurunan derajat otonomi dan kewenangan Aceh juga terjadi pada Pasal 186 ayat 1 sebagai penjabaran dari Pasal 1.3.1. MOU Helsinki (butir 9 Tabel 5). Menurut Pasal 1.3.1 MOU Helsinki, Aceh berhak memperoleh dana melalui utang luar negeri. Namun, ketika dirumuskan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006, Pasal 186 ayat 1 tersebut berbunyi: "Pemerintah Aceh dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri". Rumusan ini memiliki makna yang jauh berbeda dengan rumusan yang ada dalam MOU Helsinki. Di MOU Helsinki ada kesan bahwa Aceh boleh memperoleh dana dari luar negeri secara langsung; sedangkan dengan rumusan Pasal 186 ayat 1 tersebut, Aceh dapat memperoleh dana dari luar negeri tetapi "melalui" Pemerintah Pusat.

Dari uraian di atas mengenai beberapa kesenjangan antara MOU Helsinki dan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, ada indikasi bahwa Pemerintah tetap berupaya "membatasi" otonomi khusus yang luas bagi Aceh.

### ***5.2.3. Inkonsistensi dan Taktik Negosiasi***

Perbedaan antara butir-butir MOU Helsinki dan rumusan dalam Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh menunjukkan adanya kesenjangan interpretasi antara Pemerintah dan

GAM terhadap kesepakatan yang dicapai dalam MOU Helsinki itu sendiri. Kesenjangan interpretasi di antara kedua belah pihak tersebut paling tidak disebabkan oleh 2 (dua) hal.

Pertama, adanya sikap inkonsisten yang ditunjukkan oleh Indonesia, baik oleh Delegasi RI pada perundingan Helsinki maupun oleh DPR-RI. Di satu pihak, tim negosiator Indonesia di Helsinki mengartikan "*Governing Aceh*" sebagai "Pemerintahan di Aceh", bukan "Pemerintahan Aceh". Namun, di pihak lain DPR-RI di dalam Undang-Undang No. 11/2006 menggunakan judul "Pemerintahan Aceh" (bukan misalnya "Pemerintahan Daerah" atau "Provinsi Aceh" seperti daerah-daerah lainnya). Penggunaan istilah "Pemerintahan Aceh" diartikan oleh GAM bahwa Aceh memiliki pemerintahan sendiri (*self-government*), berbeda dengan daerah atau provinsi lainnya di Indonesia.

Dengan pemahaman seperti ini, GAM menilai bahwa banyak pasal dalam Undang-Undang No. 11/2006 itu tidak konsisten dengan jiwa MOU Helsinki yang pasal-pasalannya memberikan nuansa pemerintahan sendiri dengan kewenangan luas. Jika demikian, kewenangan dan otonomi Aceh tidak banyak berbeda dengan yang diberikan kepada daerah lain, sehingga jauh dari pengharapan mereka mengenai *self-government*.

Kedua, kesenjangan interpretasi itu juga disebabkan oleh taktik yang dijalankan oleh juru runding Indonesia pada perundingan di Helsinki. Pemerintah SBY-JK memang memiliki komitmen yang sangat kuat untuk menyelesaikan konflik Aceh dengan jalan damai dan perundingan. Sehubungan dengan itulah Pemerintah berupaya keras mencari cara agar perundingan di Helsinki dapat mencapai kesepakatan.

Dalam konteks inilah juru runding Indonesia memainkan taktik: "sepakat dulu, substansi kemudian". Artinya, perundingan di Helsinki diupayakan sedapat mungkin agar dapat menyetujui kesepakatan yang bersifat umum dulu; sedangkan penjabarannya ke

dalam substansi yang lebih detail akan diserahkan kepada DPR-RI. Inilah sebabnya mengapa delegasi Indonesia di perundingan Helsinki itu setuju saja dengan istilah "*Governing Aceh*", yang diartikan oleh GAM sebagai "Pemerintahan Aceh" yang memiliki nuansa *self-government*. Namun kemudian, penjabaran isi dari *Governing Aceh* itu dibuat oleh DPR-RI melalui pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang pada tingkatan tertentu masih membatasi kewenangan dan otonomi khusus Aceh.

Sikap GAM yang mau menerima istilah "*Governing Aceh*" dalam perundingan di Helsinki, dilihat dari taktik negosiasi, sebenarnya cukup berisiko. Istilah ini dalam MOU Helsinki mengatur tentang pola relasi kekuasaan antara Pusat dan Aceh, dan hanya dijabarkan secara sangat umum melalui 4 (empat) prinsip yang sarat dengan multi-interpretasi (Pasal 1.1.2.a, b, c, dan d). Tatkala isi dari *Governing Aceh* itu masih belum jelas dan pola relasi kekuasaan antara Pusat dan Aceh hanya disebut dalam prinsip-prinsip umum, semestinya GAM mengetahui bahwa isi dari istilah itu masih belum jelas dan dapat saja direduksi oleh Pemerintah ketika menyusun aturan perundang-undangannya.

Namun demikian, GAM bahkan mau menerima istilah itu dalam MOU Helsinki, meski detail substansinya masih sangat cair dan sangat tergantung pada iktikad baik Pemerintah dan DPR-RI. Sesungguhnya, ini menunjukkan komitmen GAM untuk menyelesaikan konflik dan kepercayaan GAM terhadap Pemerintah Indonesia bahwa konflik Aceh akan diselesaikan secara damai, adil, dan bermartabat.

Kesenjangan antara isi MOU Helsinki dan penjabarannya dalam Undang-Undang No. 11/2006 diperkirakan akan menjadi titik perdebatan antara Pemerintah dan GAM yang berkepanjangan. Mengingat banyak pasal dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang tidak sesuai dengan jiwa MOU Helsinki, undang-undang itu perlu direvisi. Bagi Pemerintah tidak mudah untuk merevisi undang-

undang karena harus melalui DPR-RI lagi. Pada titik inilah muncul potensi ketidakpuasan dari pihak GAM yang dapat saja berdampak pada kesinambungan perdamaian yang sudah tercapai selama ini.

Selain kesenjangan interpretasi antara isi MOU Helsinki dan Undang-Undang No. 11/2006, pada dasarnya potensi perdebatan antara Pemerintah dan GAM pasca-MOU Helsinki itu menyangkut 2 (dua) hal utama, yaitu pemaknaan terhadap konsep *self-government* itu sendiri dan pembentukan partai lokal.

Konsep *self-government* akan menjadi objek tarik-ulur antara Pemerintah dan GAM dalam menerjemahkan kesepakatan MOU Helsinki, baik ketika akan merevisi Undang-Undang No. 11/2006 maupun ketika akan menyusun aturan lain sebagai turunan dari undang-undang dimaksud. Interpretasi mengenai *self-government* akan menjadi pusaran pertikaian pasca-MOU Helsinki antara Pemerintah dan GAM karena hal itulah yang akan menentukan pola relasi kekuasaan antara Pusat dan Aceh: sejauh mana kewenangan yang diberikan Pusat kepada Aceh dan sejauh mana derajat keistimewaan yang diberikan kepada Aceh dalam kerangka otonomi khusus.

Sementara itu, partai lokal di Aceh juga diperkirakan akan menjadi titik perhatian Pemerintah dalam kaitannya sebagai "kendaraan" politik GAM dalam menyuarakan aspirasinya mengenai konsep *self-government* untuk diterapkan dalam kegiatan pemerintahan di Aceh. Adalah hak politik GAM untuk memperjuangkan aspirasinya melalui jalan demokrasi dengan membentuk partai lokal. Namun demikian, bagaimana GAM memanfaatkan partai lokal sebagai kendaraan politiknya untuk merealisasikan konsep *self-government* yang mereka idamkan dan bagaimana Pemerintah menyikapinya akan sangat menentukan masa depan perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki.

### 5.3. Partai Lokal: Antara Peredam dan Sumber Konflik

Salah satu faktor utama yang mendorong tercapainya kesepakatan MOU Helsinki adalah konsesi yang diberikan Pemerintah kepada GAM untuk membentuk partai lokal. Pembentukan partai lokal ini dimaksudkan untuk menyediakan "kendaraan" politik bagi rakyat Aceh untuk memperjuangkan aspirasi politiknya pasca-MOU Helsinki. Pembentukan partai lokal ini memang merupakan salah satu hasil kesepakatan di MOU Helsinki, yaitu Pasal 1.2.1, yang berbunyi: *"As soon as possible and not later than one year from the signing of this MOU, GoI agrees to and will facilitate the establishment of Aceh-based political parties that meet national criteria"*.

Memenuhi amanat MOU Helsinki ini, Pemerintah pada 1 Agustus 2006 mengesahkan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang di dalamnya diatur juga tentang partai politik lokal, yaitu mulai Pasal 75 sampai dengan Pasal 88. Sesuai dengan Pasal 95 Undang-Undang No. 11/2006 tersebut, tata cara pembentukan partai lokal ini kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 20/2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh yang ditetapkan pada 16 Maret 2007. Dengan disahkannya Undang-Undang No. 11/2006 dan aturan turunannya Peraturan Pemerintah No. 20/2007, masyarakat Aceh diperbolehkan untuk membuat partai lokal.

Sebagai konsekuensinya, Pemilu legislatif pada April 2009 selain diikuti oleh partai-partai politik nasional juga diikuti oleh 6 (enam) partai politik lokal, yaitu Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS), Partai Daulat Aceh (PDA), Partai Suara Independen Rakyat Aceh (Partai SIRA), Partai Rakyat Aceh (PRA), Partai Aceh (PA), dan Partai Bersatu Aceh (PBA). Dari keenam partai yang ikut pemilu legislatif di Aceh ini, Partai Aceh muncul sebagai partai yang meraih suara terbanyak untuk mengirimkan wakilnya ke DPR Aceh/DPRA (legislatif tingkat provinsi). Capaian Partai

Aceh pada pemilihan legislatif 2009 sangat fenomenal, yaitu 48% kursi di DPRA (33 dari 69 kursi) dan 54% kursi di DPRK (legislatif tingkat kabupaten/kota) secara keseluruhan di Aceh.<sup>65</sup>

### **5.3.1. Partai Aceh dan Kesenambungan Perdamaian**

Partai Aceh adalah salah satu partai lokal di Aceh yang menampung anggota GAM dan diketuai oleh Muzakir Manaf, mantan Panglima Perang GAM. Kemenangannya yang sangat fenomenal dalam pemilu legislatif di Aceh dan kenyataan bahwa banyak anggotanya adalah mantan GAM menimbulkan spekulasi dan analisis di banyak kalangan. Setidaknya ada 4 (empat) faktor yang menyebabkan kemenangan Partai Aceh tersebut.

Pertama, faktor tema yang diusung pada saat pemilu. Dalam amatan Palmer, salah satu faktor yang membuat Partai Aceh (PA) menang dalam pemilu adalah tema yang mereka usung pada saat kampanye, yaitu berjuang untuk mengimplementasikan MOU Helsinki secara utuh. Di samping itu, para elite Partai Aceh (PA) juga berupaya membangun citra dengan menonjolkan peran GAM dalam upaya resolusi konflik, sehingga tercapai MOU Helsinki dan perdamaian (Palmer dalam Aspinall & Mietzner, 2010: 294).

Kedua, faktor persepsi rakyat Aceh terhadap partai lokal *vis a vis* partai nasional. Kemenangan Partai Aceh juga dimungkinkan oleh adanya harapan masyarakat Aceh terhadap partai lokal yang baru tumbuh. Rakyat Aceh menyukai partai lokal karena mengharapkan perubahan, sesuatu yang selama ini tidak dilakukan oleh partai nasional (*Kompas*, 25 Juli 2008).

---

<sup>65</sup>Menurut seorang tokoh GAM, sebenarnya Partai Aceh itu bisa mendapat suara jauh lebih banyak. Namun karena banyak ancaman dan tekanan dari pihak-pihak lain, Partai Aceh "hanya" bisa meraih suara 48% di DPRA. Gangguan dan ancaman banyak terjadi di Banda Aceh. Tekanan dan ancaman lebih serius banyak terjadi Aceh Tengah, Aceh Selatan dan Gayo, karena daerah ini dikenal sukunya bermacam-macam karena banyak pendatang.

Ketiga, faktor harapan atas kelanjutan perdamaian. Banyak masyarakat Aceh memilih Partai Aceh dengan alasan agar perdamaian yang sudah tercipta dengan MOU Helsinki dapat terus berlanjut. Dalam pandangan mereka yang memilih Partai Aceh, partai yang tokohnya banyak dari GAM tersebut, jika tidak menang, akan membuat keributan lagi. Atas pertimbangan itu, Partai Aceh perlu diberi kesempatan untuk membuktikan komitmen perjuangannya untuk kesejahteraan rakyat Aceh.

Komitmen rakyat Aceh terhadap keberlangsungan perdamaian ini juga dapat dilihat dari preferensi politik mereka pada saat pemilu legislatif pada April 2009. Mayoritas rakyat Aceh memilih Partai Demokrat, yang diketuai oleh SBY, Presiden RI, dengan alasan bahwa SBY adalah figur yang dipercaya bisa memelihara perdamaian di Aceh (Hidayat, 2009, Kompas, 13 April 2009).

Demikian juga ketika pemilihan presiden dan wakil presiden pada Juli 2009. Preferensi politik rakyat Aceh cenderung untuk memilih calon yang diyakini memiliki komitmen kuat untuk memelihara perdamaian. Inilah alasan mengapa rakyat Aceh lebih memilih SBY daripada calon lain, sehingga SBY mendapat suara sangat signifikan, sebanyak 93% (Zain, 2009, *Tempo*, 29 Juli 2009: 48). Dalam pandangan rakyat Aceh, kemenangan SBY di Aceh ini mengindikasikan bahwa mereka percaya bahwa SBY "*as the figure most responsible for the peace following four decades of war*" (*Jakarta Post*, 16 Agustus 2009).

Komitmen GAM terhadap resolusi konflik secara damai dan kepercayaannya kepada Pemerintah sesungguhnya merupakan kunci bagi upaya kedua belah pihak dalam menjaga kesinambungan perdamaian yang sudah tercipta sejak dicapainya MOU Helsinki pada Agustus 2005. Kekecewaan GAM terhadap inkonsistensi kesepakatan MOU Helsinki dengan Undang-Undang Pemerintahan Aceh No. 11/2006 justru akan mengganggu kelancaran implementasi kesepakatan itu di masa-masa yang akan datang.



Keempat, faktor memori kolektif yang dibangun oleh Partai Aceh. Kemenangan Partai Aceh juga dimungkinkan karena tokoh-tokoh partai ini mampu mempertahankan memori kolektif rakyat Aceh terhadap eksistensi GAM melalui penggunaan bendera yang mirip bendera GAM sehingga muncul kesan bahwa Partai Aceh adalah "pewaris sah" dan satu-satunya partai yang direstui oleh pimpinan GAM (Ali & Patria, 2009, dalam *Prisma*, Juni 2009: 113).

Di satu pihak harus diakui bahwa penggunaan simbol-simbol GAM oleh Partai Aceh telah menunjukkan keampuhannya dalam menarik simpati dan suara rakyat Aceh dalam pemilu legislatif lalu. Adanya memori kolektif tentang adanya asosiasi antara GAM dan Partai Aceh telah menggiring opini rakyat Aceh bahwa dengan memilih Partai Aceh berarti memberi kesempatan kepada tokoh-tokoh GAM untuk merealisasikan ide yang selama ini mereka perjuangkan.

### **5.3.2. Sisi Positif dan Negatif Partai Lokal**

Kekhawatiran terhadap terbentuknya partai lokal (dalam kasus Aceh, berarti juga terhadap Partai Aceh) memang sudah bermula sejak ide pembentukan partai lokal muncul pada saat perundingan di Helsinki. Tidak kurang dari mantan Presiden Megawati sendiri mengkhawatirkan bahwa partai lokal akan mengancam integritas nasional, karena partai lokal dapat digunakan sebagai "kendaraan" untuk memisahkan diri. Sementara itu, dari *polling* nasional diketahui bahwa mayoritas responden menentang dibentuknya partai lokal (Ismail, 2009: 1-2).

Secara umum, kekhawatiran terhadap konsekuensi dari dibentuknya partai lokal, jika ditelusuri lebih jauh ke belakang, erat terkait dengan konsep desentralisasi. Dalam pandangan Brancati, desentralisasi memiliki 2 (dua) peran ganda, yaitu sebagai "*conflict deterrent*" dan sebagai "*conflict agent*". Dalam konteks sebagai peredam konflik

(*conflict deterrent*), desentralisasi dapat menyediakan kesempatan bagi rakyat untuk ikut dalam proses pengambilan keputusan dan mendekatkan rakyat kepada pemerintahnya. Jika rakyat merasa dekat dengan pemerintahnya dan merasa terlibat dalam sistem politik, akan kecil kemungkinan rakyat akan memisahkan diri (Brancati, 2009: 8-9).

Di samping dapat berperan positif dalam meredam konflik, dalam hal tertentu desentralisasi juga dapat memberikan dampak negatif sebagai sumber konflik (*conflict agent*). Dengan adanya desentralisasi, suatu daerah memiliki kesempatan untuk menonjolkan identitas berlatar belakang etnik. Dengan adanya kewenangan untuk membuat legislasi karena adanya otonomi, pemerintah di daerah berhak mengeluarkan peraturan daerah untuk mengembangkan bahasa dan adat istiadat setempat, yang dapat saja bersifat diskriminatif terhadap kelompok lain.

Sisi negatif lainnya dari desentralisasi adalah adanya keinginan dari elite lokal untuk menuntut derajat otonomi yang lebih besar dan memperluas kekuasaannya. Ketika daerah sudah memiliki otonomi pada derajat tertentu, akan muncul kecenderungan bahwa daerah itu akan menuntut lebih. Tuntutan otonomi yang lebih banyak dari yang sudah diberikan oleh Pusat inilah yang akan mendorong munculnya konflik atau ketegangan baru antara Pusat dan Daerah. Jika ini terjadi, desentralisasi yang telah diberikan Pusat itu dinilai gagal. Biang kegagalan dari desentralisasi seperti ini, dalam opini Brancati, adalah karena adanya partai lokal di daerah yang bersangkutan.

Menurut Brancati, alih-alih meredakan konflik Pusat-Daerah atau konflik etnik, partai lokal justru berpotensi membuat kebijakan desentralisasi gagal karena dalam banyak kasus partai lokal menuntut lebih banyak kewenangan. Berbeda dengan partai yang berskala nasional, partai lokal yang berbasis daerah akan memperjuangkan kepentingan daerahnya sendiri. Dalam banyak kasus, partai lokal

sering menuntut otonomi di bidang politik, fiskal dan administrasi pemerintahan, dan bahkan kemerdekaan. Lebih detail, Brancati mengidentifikasi 3 (tiga) cara bagaimana partai lokal dapat memperburuk konflik dan mendorong gerakan pemisahan diri atau separatisme (Brancati, 2009: 15).

Pertama, partai lokal berupaya menonjolkan perbedaan daerahnya dengan daerah lain, meskipun perbedaan itu bukanlah sesuatu yang alamiah atau "*given*". Perbedaan yang sengaja ditonjolkan oleh partai lokal itu lebih berdasarkan pada kepentingan politik dan sosial ekonomi daerah yang bersangkutan, dan bahkan memang sengaja diciptakan atau "*fabricated*". Berbeda dengan partai lokal, partai nasional berjuang untuk kesejahteraan rakyat secara keseluruhan dan berusaha untuk mempersatukan mereka dalam kebersamaan.

Kedua, partai lokal sering mendesak pemerintah daerahnya untuk mengeluarkan peraturan-peraturan daerah yang mendiskriminasi kelompok minoritas. Berbeda dengan partai lokal, partai yang berbasis nasional harus mengakomodasikan kepentingan banyak daerah agar dapat memenangkan pemilihan. Hal ini yang menyebabkan partai nasional tidak mendukung peraturan-peraturan daerah semacam itu.

Ketiga, partai lokal dapat meningkatkan konflik etnik dan gerakan separatisme dengan cara mendorong rakyat di daerahnya untuk mengadakan demonstrasi, boikot, dan mengangkat senjata untuk mencapai cita-cita perjuangan mereka. Untuk mencapai tujuan ini, partai lokal akan memanfaatkan dana yang mereka peroleh dari diterapkannya kebijakan desentralisasi dan otonomi luas yang diberikan oleh Pusat.

### ***5.3.3. Kecurigaan Pusat: Membatasi Kewenangan Aceh***

Pandangan Brancati di atas menunjukkan bahwa memang ada alasan untuk mencurigai adanya agenda tersembunyi partai lokal,

termasuk menuntut lagi kemerdekaan, meskipun daerah yang bersangkutan telah memperoleh otonomi yang luas. Jika pandangan Brancati ini dikaitkan dengan situasi Aceh pasca-MOU Helsinki, kecurigaan Pusat terhadap tuntutan GAM untuk mendapat derajat otonomi yang lebih tinggi dalam bentuk *self-government* dapat dipahami. Dengan adanya otonomi luas yang sudah diberikan oleh Pusat kepada Aceh melalui Undang-Undang No. 11/2006, akan muncul kecenderungan di kalangan elite GAM, seperti dikatakan oleh Brancati, "*to desire more and more autonomy until they finally demand complete independence from the state*".

Kecenderungan itu paling tidak dapat diamati selama kampanye pemilu legislatif 2009: ada tanda-tanda bahwa Partai Aceh akan tetap memperjuangkan "keistimewaan" Aceh, lebih dari sekadar otonomi luas seperti diatur dalam Undang-Undang No. 11/2006. Dalam konteks ini, Ali dan Patria mencatat bahwa dalam kampanye menjelang pemilu legislatif pada April 2009 itu, Partai Aceh kerap kali melontarkan isu sensitif bagi Pusat, seperti "bila Partai Aceh memenangkan Pemilu 2009, akan ada peluang untuk membentuk '*self-government*' di Aceh" (Ali & Patria, 2009, *Prisma*, Juni 2009: 110).

Di samping isu *self-government*, 33 (tiga puluh tiga) anggota DPRA dari Partai Aceh juga menuntut ketegasan Pemerintah Pusat soal definisi *self-government* dan *review* terhadap Undang-Undang Pemerintahan Aceh karena diyakini bertentangan dengan MOU Helsinki (Zain, *Tempo*, 29 Juli 2009: 48).

Dengan mengangkat 2 (dua) isu sensitif itu, yaitu *self-government* dan revisi Undang-Undang No. 11/2006, tidak mengherankan jika di Pusat muncul kekhawatiran, bahkan kecurigaan, bahwa Partai Aceh akan mempertanyakan kembali otonomi khusus yang sudah diberikan oleh Pusat seperti yang diatur dalam undang-undang dimaksud. Bahkan, dalam jangka panjang, tatkala Partai Aceh menguasai mayoritas suara di DPRA (dari hasil pemilu legislatif 2009

Partai Aceh memiliki 48% dari jumlah kursi), partai tersebut akan mampu mendesakkan keinginannya kepada Pusat ataupun kepada DPR-RI untuk meninjau kembali isi keistimewaan untuk Aceh, terutama aspek-aspek yang terkait dengan pembagian kewenangan antara Pusat dan Aceh. Hal ini cukup potensial untuk memantik kontroversi yang akan bermuara pada munculnya konflik baru antara Pusat dan Aceh.

Untuk mengantisipasi kemungkinan-kemungkinan seperti itulah kiranya mengapa Pusat, meskipun telah memberikan otonomi luas kepada Aceh, masih tetap memberikan batasan-batasan terhadap kewenangan Aceh dalam proses pengambilan keputusan. Hal ini terlihat ketika Pusat menerjemahkan rumusan Pasal 1.1.2.b, c dan d MOU Helsinki ke dalam Undang-Undang No. 11/2006 dengan cara yang sangat berbeda.

Seperti terlihat dalam Tabel 5, butir 5, 6 dan 7, MOU Helsinki mengamanatkan bahwa setiap keputusan yang dibuat oleh DPR-RI dan Pemerintah Pusat yang berhubungan dengan masalah Aceh harus berdasarkan pada "konsultasi dan persetujuan" dari DPRA dan Gubernur Aceh. Namun demikian, ketika dijabarkan ke dalam Undang-Undang No. 11/2006, rumusan kesepakatan dalam MOU Helsinki ini diubah menjadi "konsultasi dan pertimbangan".

Perubahan rumusan dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang dibuat oleh DPR-RI dan Pemerintah Pusat ini dimaksudkan untuk membatasi wewenang Pemerintah Aceh dalam proses pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Pusat terhadap Aceh. Di sinilah terlihat bahwa meskipun di satu pihak Pusat telah memberikan otonomi luas kepada Aceh, di pihak lain Pusat tetap berupaya membatasi wewenang Pemerintah Aceh.

Dari sini kemudian dapat disimpulkan bahwa otonomi luas yang diberikan kepada Aceh hanya terbatas pada bidang ekonomi (berupa hak atas bagi hasil minyak bumi sebesar 70%), bidang sosial budaya (berupa penerapan syariat Islam/*qanun* dan lembaga adat Wali

Nanggroe) dan bidang politik (berupa pembentukan partai lokal). Namun, sejauh menyangkut pengambilan keputusan di bidang kebijakan, kewenangan Aceh masih tetap dibatasi. Pembatasan ini dimaksudkan untuk mencegah agar Aceh tidak menuntut otonomi lebih banyak dan akhirnya menuntut kemerdekaan.

Inti pandangan Brancati terkait dengan partai lokal adalah apakah partai lokal dapat berperan sebagai peredam konflik (*conflict deterrent*) atau justru menjadi sumber konflik (*conflict agent*). Pertanyaan ini juga relevan jika dikaitkan dengan partai lokal di Aceh: apakah partai lokal di Aceh dapat membantu menjaga perdamaian yang sudah tercipta di Aceh pasca-MOU Helsinki, atau justru menjadi sumber konflik baru antara Pusat dan Aceh.

Apakah partai lokal di Aceh dapat berperan meredakan konflik atau justru menjadi sumber pemicu konflik baru di Aceh sangat tergantung pada sikap para elite partai lokal tersebut dalam memaknai *self-government*. Pemahaman para elite partai lokal terhadap makna *self-government* inilah yang nantinya akan mewarnai tarik-menarik kepentingan antara Pusat dan Aceh terkait kewenangan yang mestinya diberikan kepada Aceh.

## **5.4. Self-Government: Pusaran Debat Pasca-MOU Helsinki**

### **5.4.1 Otonomi Khusus versus Self-Government**

Mencermati pasal demi pasal MOU Helsinki, tidak akan pernah ditemui istilah "*self-government*" bagi Aceh, tetapi justru terma inilah yang sampai saat ini menjadi pusaran debat antara Pusat dan elite Aceh, terutama tokoh-tokoh dari Partai Aceh sebagai pemegang mayoritas kursi di DPRA. Selama proses perundingan di Helsinki, memang terma *self-government* sempat mencuat, tetapi ditolak oleh Pemerintah. Pemerintah lebih cenderung menggunakan terma otonomi khusus, tetapi ditolak oleh GAM. Kedua belah pihak diha-

dapatkan pada 2 (dua) pilihan sulit: apakah akan memilih istilah "otonomi khusus" atau "*self-government*". Akhirnya dicapai kompromi dengan menggunakan istilah "*Governing Aceh*", yang merujuk kepada pengaturan tentang kewenangan dan pemerintahan Aceh.<sup>66</sup>

Kedua belah pihak, Pemerintah dan GAM, dalam perundingan di Helsinki berupaya untuk menghindari penggunaan istilah *self-government* dan otonomi khusus. Hal ini dimaksudkan agar kedua belah pihak tidak terjebak dalam perdebatan semantik yang justru akan menghalangi tujuan utama dari perundingan itu sendiri, yaitu perdamaian. Untuk mencapai perdamaian itulah akhirnya kedua belah pihak sepakat menggunakan istilah "*Governing Aceh*" atau Pemerintahan Aceh, bukan "*self-government*" atau "otonomi khusus". Dalam hal ini yang penting itu bukan terma atau kata-kata yang digunakan dalam MOU Helsinki, tetapi bagaimana menjabarkan istilah *Governing Aceh* itu dalam aturan hukum dan undang-undangan.

#### **5.4.2. *Self-Government: Antara Rakyat dan Elite Aceh***

Elite Aceh sendiri, terutama dari Partai Aceh dan GAM, memang belum memiliki pandangan yang jelas benar, apa yang mereka maksudkan dengan *self-government* itu. Secara umum hanya dikatakan bahwa dengan *self-government* itu Aceh memiliki pemerintahan sendiri. Apa saja elemen dari pemerintahan sendiri itu dan sejauh mana kewenangan yang harus diberikan kepada Aceh, masih belum jelas.

---

<sup>66</sup>Seorang staf CMI, mediator perundingan Helsinki, menjelaskan bahwa dalam perundingan kedua belah pihak, Pemerintah dan GAM, sepakat untuk tidak menggunakan terma otonomi khusus (yang diusulkan Pemerintah Indonesia) maupun *self-government* (yang diusulkan GAM). Sebagai kompromi digunakan terma *Governing Aceh* (yang jika diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia: Pemerintahan Aceh). Berbeda dengan daerah lain yang pemerintahannya menggunakan terma Pemerintah Daerah, terma *Governing Aceh* atau Pemerintahan Aceh ini memiliki kadar otonomi khusus tertentu.

Bahkan, masih terdapat perbedaan penafsiran di antara masyarakat Aceh dan Partai Aceh terhadap konsep *self-government*.

Bagi masyarakat Aceh, pendukung GAM terutama, *self-government* dipahami sebagai pemberian wewenang untuk mengelola semua sumber daya alam dan mineral di bumi Aceh. Sementara itu, elite Partai Aceh mengartikan *self-government* sebagai kewenangan luas bagi Aceh dalam hal pemerintahan serta berhak untuk memiliki bendera, lambang, dan lagu sendiri (Ali & Patria, *Prisma*, Juni 2009: 110).

Terlihat adanya perbedaan titik perhatian antara elite Partai Aceh dan masyarakat Aceh dalam memaknai *self-government*. Perhatian masyarakat Aceh lebih kepada penguasaan sumber-sumber alam sebanyak 70% dari hasil sumber-sumber alam dimaksud, khususnya dari minyak dan gas bumi. Sedangkan elite Partai Aceh lebih memperhatikan aspek kewenangan dalam pemerintahan di Aceh, relasi Pusat dan Aceh dalam kegiatan pemerintahan serta simbol-simbol distingtif Aceh. Para tokoh Partai Aceh tersebut, yang rata-rata mantan GAM, menerjemahkan *self-government* sebagai kewenangan luas Pemerintah Aceh persis sama dengan apa yang diamanatkan oleh MOU Helsinki.<sup>67</sup>

Dari sikap elite Partai Aceh dan rakyat Aceh mengenai pemahaman mereka tentang *self-government* di atas, dapat disimpulkan 2 (dua) hal pokok. Pertama, bagi elite Partai Aceh *self-government* itu tidak lain adalah otonomi khusus yang lebih luas dengan elemen-elemennya persis sama dengan isi MOU Helsinki, terma-

---

<sup>67</sup>Seorang tokoh utama GAM memaknai *self-government* itu sebagai kewenangan Pemerintah Aceh di semua aspek pemerintahan kecuali untuk 6 (enam) aspek, yaitu hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama. Dengan pengecualian 6 (enam) aspek itu, berarti Aceh sudah merupakan *self-government*, mempunyai pemerintahan sendiri. Ini artinya Aceh memiliki otonomi khusus yang luas. Meskipun memiliki kewenangan luas dalam berbagai aspek pemerintahan, tetapi Aceh tetap berada dalam negara Indonesia.



suk mengenai kewenangan pemerintahan yang mencakup segala aspek kecuali aspek hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman, dan kebebasan beragama. Kedua, Di samping itu, *self-government* diartikan bahwa Aceh memiliki wewenang atas pengelolaan sumber daya alam Aceh dan berhak atas 70% dari hasil pendapatan yang diperoleh dari sumber daya alam itu. Ini dengan jelas menunjukkan bahwa secara umum masyarakat Aceh itu lebih mendambakan kesejahteraan ekonomi yang dibiayai oleh pendapatan dari bagi hasil 70% pendapatan dari minyak dan gas bumi itu.

Jika dikembalikan kepada definisi desentralisasi, apa yang diharapkan oleh rakyat Aceh itu sangat relevan dengan tujuan dari desentralisasi itu sendiri, yaitu pelimpahan kekuasaan atau pemberian wewenang dalam pengelolaan sumber-sumber, baik dalam bidang ekonomi maupun politik, dalam upaya menyejahterakan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu. Jika memang tujuan utama dari desentralisasi adalah untuk "menyejahterakan masyarakat", semestinya pemberian otonomi khusus yang luas kepada Aceh harus dapat memberikan kesejahteraan bagi rakyat Aceh.

Dalam konteks inilah kiranya para elite Aceh semestinya lebih memfokuskan perhatiannya pada pemanfaatan pendapatan 70% dari bagi hasil minyak dan gas bumi untuk kesejahteraan rakyat Aceh, daripada bersitegang dengan Pusat mengenai pengertian *self-government*.

#### **5.4.3. *Self-Government: Antara Pusat dan Elite Aceh***

Dari pandangan elite GAM di atas tertangkap nuansa bahwa yang dimaksudkan oleh elite Partai Aceh dan GAM dengan *self-government* adalah sama dengan otonomi khusus yang lebih luas, dan persis sama dengan isi kesepakatan dalam MOU Helsinki. Jika elite Aceh menganggap *self government* itu sama dengan otonomi

husus yang luas, maka pemahaman itu sama dengan pandangan Pusat (Pusat menganggap otonomi khusus Aceh itu adalah otonomi khusus yang diperluas, yang berbeda dengan daerah lain, karena berisi 3 (tiga) elemen utama: hak pendapatan migas 70%, syariat Islam, dan hak mendirikan partai lokal). Namun masalahnya sekarang adalah isi MOU Helsinki itu dijabarkan oleh Pusat (baik oleh Pemerintah maupun oleh DPR-RI) melalui Undang-Undang No. 11/2006 dengan masih memberikan batasan-batasan kewenangan Aceh yang tidak persis sama dengan MOU Helsinki, sehingga mengurangi makna *self-government*.

Adanya pandangan bahwa Undang-Undang No. 11/2006 itu tidak sesuai dengan MOU Helsinki, mendorong elite Aceh menyuarakan perlunya revisi atas undang-undang dimaksud agar isinya persis sama dengan MOU Helsinki. Upaya elite Partai Aceh untuk merevisi Undang-Undang No. 11/2006 agar sama persis dengan MOU Helsinki akan melalui proses yang tidak mudah, karena bagi Pemerintah apa yang dimaksud oleh GAM sebagai *self-government* itu sama saja dengan otonomi khusus yang luas dengan 3 elemen utama tersebut di atas. Padahal, hal itu sudah diatur dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang merupakan hasil deliberasi lembaga legislatif tertinggi, DPR-RI.<sup>68</sup>

Jika ditilik lebih mendalam, perbedaan pemaknaan terhadap *self-government* antara Pemerintah dan Partai Aceh itu berpusar pada derajat kewenangan Pemerintah Aceh *vis a vis* Pusat. Bagi Pusat, *self-government* itu adalah otonomi khusus yang lebih luas namun tetap dengan batasan-batasan kewenangan dalam pemerintahan sebagai konsekuensi dari konsep Negara Kesatuan. Batasan yang

---

<sup>68</sup>Pihak Pemerintah menilai isi *self-government* yang dimaksudkan GAM itu tidak jauh beda dengan otonomi khusus. Bagi Pemerintah, sangat sulit bagi GAM untuk memperjuangkan ide *self-government* karena hal itu sudah "terkunci" oleh Undang-Undang No. 11/2006 yang disahkan oleh DPR-RI. Upaya untuk merevisi Undang-Undang itu harus melalui DPR.

sangat jelas yang dibuat Pusat adalah bahwa pembuatan perjanjian internasional, kebijakan administratif dan keputusan legislatif yang dibuat Pusat terkait Aceh tidak harus atas "persetujuan", tetapi cukup melalui "pertimbangan" DPRA dan Pemerintah Aceh (Tabel 5 butir 5, 6 dan 7).

Sedangkan bagi Partai Aceh, *self-government* itu adalah kewenangan luas Pemerintah Aceh dalam hal pemerintahan, kecuali 6 (enam) bidang yang menjadi wewenang Pusat, memiliki simbol sendiri serta semua kebijakan administratif pemerintahan dan keputusan legislatif oleh Pusat yang terkait dengan Aceh harus atas persetujuan DPRA dan Pemerintah Aceh. Dilihat dari perspektif sistem kenegaraan, konsep *self-government* dalam pemahaman Partai Aceh ini lebih menyerupai negara bagian yang berpemerintahan sendiri dalam sistem negara federal.

#### **5.4.4. Pembatasan Kewenangan dalam NKRI**

Dalam tataran teoretik, perbedaan pemaknaan terhadap *self-government* ini dapat dijelaskan dengan mengaitkannya dengan konsep "*separation of powers*" dan "*sharing of power*" dalam sistem negara federal dan negara kesatuan. Dengan membandingkan kedua konsep tersebut dapat diketahui bahwa *self-government* dalam pemahaman elite Aceh dan Partai Aceh adalah model pemerintahan negara bagian dalam sistem negara federal, sedangkan dalam pemahaman Pusat *self-government* itu sama saja dengan otonomi khusus yang luas (*expanded special autonomy*) dalam sistem negara kesatuan (Ratnawati, 2007: 50-51).

Seturut pandangan di atas, dapat dikatakan bahwa pembatasan kewenangan Pemerintah Aceh oleh Pusat melalui Undang-Undang No. 11/2006 merupakan konsekuensi dari sistem negara kesatuan yang dianut oleh Indonesia. Berbeda dengan sistem federal di mana daerah memiliki otonomi penuh karena adanya *separation of*

*power* atau pemisahan kekuasaan antara Pusat dan Daerah, dalam sistem negara kesatuan, daerah tidak memiliki otonomi penuh dan kewenangan tersendiri. Relasi kekuasaan Pusat dan Daerah dalam sistem negara kesatuan ditandai dengan adanya *sharing of power* atau pembagian kekuasaan.

Dalam konteks hubungan Pusat dan Aceh, pembagian kekuasaan ini termanifestasikan dalam Undang-Undang No. 11/2006 yang masih membatasi kewenangan Pemerintah Aceh dalam proses pengambilan keputusan. Pembatasan wewenang Pemerintah Aceh ini dengan jelas diatur dalam Pasal 8 ayat 1, ayat 2 dan ayat 3, Pasal 251 ayat 3 dan Pasal 186 ayat 1 (lihat Tabel 5 butir 5, 6, 7, 8, dan 9) di mana kebijakan administratif pemerintahan dan keputusan legislatif yang dilakukan oleh Pusat menyangkut Aceh tidak sepenuhnya atas "persetujuan" Pemerintah Aceh, tetapi hanya atas "pertimbangan" Pemerintah Aceh. Hal ini menunjukkan bahwa keputusan final mengenai kebijakan administratif dan legislatif mengenai Aceh tetap berada di tangan Pusat. Mengingat Indonesia menganut sistem negara kesatuan, bukan federal, maka pembatasan wewenang Pemerintah Aceh melalui pasal-pasal dalam Undang-Undang No. 11/2006, seperti disebut di atas, secara hukum dapat dipahami.

Sebaliknya, jika elite Partai Aceh dan GAM bersikukuh menuntut *self-government* dalam pengertian Aceh berpemerintahan sendiri dengan otonomi penuh tanpa ada batasan kewenangan oleh Pusat, itu berarti tidak sesuai dengan sistem negara kesatuan. Pemerintahan sendiri atau *self-government* itu cenderung sebagai bentuk federasi yang bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945 (Basyar, 2007: 154). Pada titik ini akan terjadi kontradiksi: di satu pihak Partai Aceh dan GAM menuntut *self-government* dengan otonomi penuh seperti praktik dalam negara federal. Namun, di pihak lain, GAM juga mau menandatangani MOU Helsinki yang di dalamnya tercantum pengakuan GAM atas konstitusi Republik

Indonesia/UUD 1945 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia (*within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia*). Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tuntutan GAM untuk memiliki pemerintahan sendiri dengan otonomi penuh atau *self-government* seperti praktik kenegaraan dalam sistem negara federal, agak sulit dipenuhi oleh Pemerintah sebab Undang-Undang Dasar 1945 jelas-jelas menyebutkan pada Pasal 1 bahwa "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik".

Meski elite GAM umumnya mengatakan bahwa *self-government* itu sama dengan otonomi khusus yang luas (*expanded special autonomy*), sesungguhnya terdapat perbedaan antara isi dari kedua konsep tersebut, baik dalam hal relasi kekuasaan Pusat dan Aceh, pembagian kewenangan Pusat dan Aceh, proses pengambilan keputusan maupun derajat keistimewaan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya serta simbol daerah. Perbedaan isi *self-government* versi Partai Aceh dan GAM dengan otonomi khusus yang luas (*expanded special autonomy*) versi Pemerintah dapat dilihat pada Tabel 6.

Dalam pandangan GAM, undang-undang itu masih banyak membatasi dan mengurangi derajat keistimewaan otonomi khusus Aceh. Dalam logika politik, elite Aceh terutama GAM semestinya dapat menerima derajat otonomi khusus yang luas yang diatur oleh Undang-Undang No. 11/2006 karena undang-undang tersebut merupakan hasil perasaan pemikiran dan pergulatan kepentingan dari segenap rakyat Indonesia yang direpresentasikan oleh DPR-RI. Lagi pula, di antara 560 anggota DPR-RI itu Aceh juga terwakili oleh 13 anggota. Meskipun secara hukum tuntutan *self-government* bisa diperjuangkan melalui revisi Undang-Undang No. 11/2006, hal itu harus melalui deliberasi DPR-RI yang tentu tidak mudah karena Aceh "hanya" memiliki 13 kursi dari 560 kursi di DPR-RI. Bagaimanapun, adalah hak politik rakyat Aceh untuk memperjuangkan *self-government* agar Aceh berpemerintahan sendiri de-

**Tabel 6**  
**Self-Government GAM vs. Expanded Special Autonomy/**  
**Otonomi Khusus-Luas RI**

Fitur	Self-government (GAM)	Otonomi Khusus-Luas (RI)
1. Relasi kekuasaan Pusat-Aceh	1. <i>Separation of powers</i> (mengikuti konsep negara federal, negara bagian memiliki kekuasaan sendiri dlm pemerintahan)	1. <i>Sharing of power</i> (mengikuti konsep negara kesatuan, daerah berbagi kekuasaan dengan Pusat).
2. Kewenangan dalam pemerintahan	2. Aceh berwenang dalam semua urusan pemerintahan, kecuali hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama (persis sama dengan MOU Helsinki)	2. Aceh berwenang dalam semua urusan pemerintahan, kecuali urusan pemerintahan bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, urusan tertentu bidang agama (sesuai dg UUPA No. 11/2006)
3. Pengambilan keputusan	3. Keputusan yang dibuat Pusat terkait Aceh harus "konsultasi dan persetujuan" Pemerintah Aceh dan/atau DPR Aceh (persis sama dg MOU Helsinki)	3. Keputusan yang dibuat Pusat terkait Aceh harus "konsultasi dan pertimbangan" Pemerintah Aceh dan/atau DPR Aceh (sesuai dengan UUPA No. 11/ 2006)
4. Keistimewaan di bidang: a. Politik  B. Ekonomi  c. Sosial Budaya	a. Partai Lokal (sama dengan MOU Helsinki) b. Bagi hasil migas 70% (sama dg MOU Helsinki). c. GAM tidak menuntut penerapan syariat Islam, menunda penerapannya karena ada kendala teknis dalam pelaksanaannya.	a. Partai Lokal (sesuai dengan PP No. 20/2007) b. Bagi hasil migas 70% (UUPA No. 11/2006, Pasal 181) c. Penerapan syariat Islam dan pembinaan adat berdasarkan nilai syariat Islam dalam bentuk qanun (UUPA No. 11/ 2006, Pasal 125)
5. Simbol/ lambang daerah	5. Aceh memiliki bendera, lambang untuk dokumen resmi dan lagu sesuai keinginan Aceh (lambang GAM adalah simbol perjuangan politik).	5. Lambang daerah adalah simbol sosial budaya, bukan politik (PP No. 77/2007, Pasal 3 dan 4); logo dan syair hymne tidak boleh ada kemiripan dg logo atau lagu gerakan separatis (PP No. 77/2007, Pasal 6 dan 8)

ngan otonomi penuh. Terlepas dari substansi dari *self-government* yang diidam-idamkan oleh Partai Aceh dan GAM, setiap upaya untuk merevisi Undang-Undang No. 11/2006 agar isinya sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh haruslah melalui koridor demokrasi dan proses deliberasi di DPR-RI.

Seperti telah disinggung di muka, Partai Aceh, sebagai partai lokal dapat berperan ganda: sebagai peredam konflik dan sebagai sumber konflik. Partai Aceh pun dapat berperan sebagai sumber konflik baru. Selama Pemilu Legislatif 2009, Partai Aceh mengampanyekan bahwa jika Partai Aceh menang dalam Pemilu 2009, akan ada peluang untuk membentuk *self-government* di Aceh. Walaupun isu *self-government* tidak disebut dalam MOU Helsinki, Partai Aceh mengusung isu tersebut sebagai salah satu janji kampanyenya dalam Pemilu 2009. Hal inilah yang menyebabkan mengapa ketika Partai Aceh ternyata memenangkan pemilu legislatif, isu *self government* mencuat lagi. Dalam pemahaman elite Partai Aceh, *self-government* dimaknai sebagai Aceh yang memiliki pemerintahan sendiri: Aceh berhak memiliki kewenangan luas, bendera, lambang, dan lagu sendiri. Pemakaian lambang sendiri di berbagai dokumen resmi seperti buku nikah, akta kelahiran, sertifikat tanah, dan lain-lain adalah bagian dari simbol *self-government* itu.

Mengikuti logika politik kenegaraan, apabila suatu kelompok masyarakat atau organisasi politik di Aceh memiliki simbol dan lagu sendiri, itu berarti Aceh adalah suatu entitas politik yang berbeda dengan Indonesia yang juga memiliki simbol dan lagu kebangsaan sendiri. Pada titik ini sangat mungkin muncul dugaan bahwa Partai Aceh masih menyimpan keinginan untuk memiliki pemerintahan sendiri, terlepas dari apakah masih dalam naungan NKRI atau berpisah dengan Indonesia. Apabila masalah ini tidak diselesaikan dengan tuntas, perdamaian Aceh yang langgeng akan menjadi taruhan.

Di kalangan elite GAM masih tersimpan keinginan untuk mem-

bentuk *self-government*, terlepas dari apa isi dan muatan dari *self-government* itu. Ada kekhawatiran bahwa apabila Partai Aceh yang didominasi oleh aktivis GAM merebut kekuasaan di Aceh, baik di level eksekutif maupun legislatif, akan muncul potensi konflik vertikal antara Pusat dan Aceh (Nurhasim, 2008: 152).

Seperti telah disinggung di atas, *self-government* itu hanya dikenal dalam praktik pemerintahan dalam sistem negara federal. Mengingat Indonesia menganut sistem negara kesatuan, Pusat tidak akan membiarkan salah satu daerahnya memiliki pemerintahan sendiri dengan kekuasaan penuh, termasuk Aceh. Dalam sistem negara kesatuan, Pusat masih akan tetap membatasi kewenangan Aceh pada tingkat tertentu. Dalam kasus Aceh, batasan-batasan itu sudah dimaktubkan dengan jelas dalam pasal-pasal Undang-Undang No. 11/2006 (lihat Tabel 5, butir 5, 6, 7, 8, dan 9).

## **5.5. Perdamaian Aceh Pasca-MOU Helsinki**

### ***5.5.1. Konflik Baru: Persistensi Aspirasi Self-Government***

Jika elite Partai Aceh tetap memiliki persistensi terhadap ide *self-government*, sementara Pusat menilai secara hukum ketatanegaraan *self-government* itu bertentangan dengan sistem negara kesatuan, maka konflik baru antara Pusat dan Aceh sangat mungkin terjadi. Terlebih lagi apabila Partai Aceh dalam jangka panjang memegang mayoritas kursi di DPRA dan DPRK di Aceh, Partai Aceh akan memiliki posisi tawar lebih kuat untuk mendesak keinginan untuk mewujudkan *self-government* dengan cara menuntut DPR-RI agar merevisi Undang-Undang No. 11/2006. Lebih jauh dari itu, jika Partai Aceh memiliki kursi mayoritas di DPRA dan DPRK, sangat mudah bagi Aceh untuk bahkan mengangkat isu referendum dan kemerdekaan lagi.

GAM berambisi untuk menguasai parlemen lokal agar memiliki



kekuatan politik untuk mendesakkan realisasi penafsiran mereka mengenai *self-government*. Di mata Pusat, dengan ambisi demikian itu, berarti GAM masih menyimpan ide merdeka dan memperjuangkannya melalui jalur politik (Dale, 2009, *Kompas*, 17 Maret 2009).

Meski perdamaian telah tercipta di Aceh berkat MOU Helsinki, kecurigaan di pihak Pemerintah bahwa GAM masih menyimpan ide merdeka belum sepenuhnya sirna. Adanya kecurigaan Pusat terhadap elite Aceh dan GAM secara eksplisit pernah diungkapkan sendiri oleh Gubernur Aceh dan Ketua DPRA pada kesempatan pertemuan dengan siswa Sesko TNI di Banda Aceh. Pada kesempatan itu Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, menegaskan bahwa "Pemerintah Pusat dan TNI tidak perlu mencurigai integritas atau kesetiaan mantan kombatan GAM terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)". Sementara itu, Ketua DPRA, Hasbi Abdullah, menyatakan bahwa "TNI tidak perlu ragu dengan komitmen Partai Aceh terhadap NKRI. Bahkan, dasar pendirian Partai Aceh juga termasuk Pancasila dan UUD 1945" (*Serambi Indonesia*, 4 Agustus 2010).

Dari keterangan-keterangan pemimpin Aceh di atas, diketahui bahwa memang suasana saling curiga antara Pusat dan elite Partai Aceh dan GAM masih ada. Yang dikhawatirkan kemudian adalah jika nanti elite Partai Aceh dan GAM menunjukkan persistensi terhadap aspirasi *self-government* dan revisi Undang-Undang No. 11/2006 karena merasa Pusat tidak merealisasikan isi MOU Helsinki seperti yang mereka harapkan.

Persistensi elite Partai Aceh dan GAM ini dapat mengundang kecurigaan Pusat bahwa pada suatu saat nanti, dengan mayoritas di tangan dan memiliki posisi politik yang sangat kuat, mereka menggiring parlemen Aceh, baik pada tingkat DPRA maupun DPRK, untuk mengadakan referendum lokal untuk menentukan apakah Aceh tetap dalam naungan NKRI dengan status *self government*

persis sama dengan MOU Helsinki atau merdeka.<sup>69</sup> Jika ternyata hasilnya memilih untuk merdeka, pada titik inilah akan muncul konflik baru antara Pusat dan Aceh.

Jika skenario seperti itu terjadi, yaitu DPRA dan DPRK mengadakan referendum lokal dan hasilnya adalah rakyat Aceh memilih merdeka, sesungguhnya Partai Aceh telah mengingkari isu MOU Helsinki, yang menegaskan bahwa "... *the government of the Acehnese people can be manifested through a fair and democratic process within the 'unitary state' and 'constitution' of the Republic of Indonesia*". Rumusan ini mengharuskan setiap kegiatan pemerintahan di Aceh melalui proses demokrasi dalam bingkai NKRI dan konstitusi Republik Indonesia.

Sebenarnya, Pusat tidak perlu menunjukkan kekhawatiran berlebihan terhadap kemungkinan munculnya ide referendum dan merdeka, karena "secara hukum dan politik keinginan memerdekaan diri, apalagi dengan memanfaatkan jalur politik dengan dimungkinkannya mendirikan partai lokal di Aceh, sudah "terkunci" dalam butir-butir kesepakatan MOU Helsinki dan tidak lagi dapat diwujudkan" (Dewabrata & Muhammad, 2009b, *Kompas*, 27 Mei 2009).<sup>70</sup>

Seandainya Partai Aceh dan elite GAM tetap bersikukuh untuk memperjuangkan *self-government* dalam pengertian berpemerintahan sendiri seperti dalam sistem negara federal, atau bahkan melalui

---

<sup>69</sup>Dalam pandangan salah seorang akademisi Aceh, kecil sekali kemungkinan Partai Aceh akan membawa lagi isu referendum atau merdeka, karena mereka justru akan dinilai gagal jika dengan munculnya kembali ide itu malah menimbulkan konflik baru dengan Pusat. Mereka tidak akan mau ambil risiko untuk tidak dipilih lagi. Rakyat Aceh memenangkan Partai Aceh justru karena mereka menginginkan agar damai sebagai hasil MOU Helsinki yang langgeng. Jika Partai Aceh dalam masa baktinya di DPRA justru menciptakan konflik baru dengan Pusat, mereka tidak akan dipilih lagi.

<sup>70</sup>Pandangan ini sejalan dengan pendapat staf CMI yang mengatakan bahwa untuk mengadakan referendum dan menyatakan merdeka sudah tidak mungkin, karena MOU Helsinki mengatakan "*within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia*". Aceh ada dalam NKRI dan tunduk pada konstitusi Indonesia.

DPRA mengadakan referendum untuk menghidupkan kembali aspirasi merdeka, hampir dapat dipastikan hal itu akan mendapat tentangan keras dari Pusat. Pusat memiliki legitimasi politik dan hukum untuk mengambil tindakan tegas terhadap setiap upaya politik yang bertentangan dengan konstitusi.

Manakala elite GAM dan Partai Aceh bersikeras mendesakkan ide *self-government*, yang secara hukum kenegaraan bertentangan dengan Undang-Undang Dasar 1945, Pusat memiliki cukup alasan untuk bertindak tegas. Apabila tindakan tegas ini dihadapi oleh Partai Aceh dan GAM dengan cara yang sama, maka konflik baru dengan mudah merebak kembali. Dalam konteks inilah Partai Aceh, sebagai partai lokal yang diharapkan dapat menjadi kendaraan politik untuk menyejahterakan rakyat Aceh justru menunjukkan perannya sebagai "*conflict agent*" atau sumber konflik baru antara Pusat dan Aceh.

### **5.5.2. Aceh Damai: Optimalisasi Keistimewaan Ekonomi**

Partai Aceh juga dapat berperan sebaliknya, yaitu sebagai peredam konflik atau "*conflict deterrent*". Hal ini dapat dilakukan apabila para elitnya dapat mengoptimalkan otonomi khusus yang luas yang sudah diatur dalam Undang-Undang No. 11/2006, terutama keistimewaan di bidang ekonomi berupa hak atas 70% bagi hasil dari pendapatan minyak dan gas bumi. Dana yang diperoleh dari hak ekonomi yang "sangat" istimewa ini (jika dibandingkan dengan daerah lain yang hanya 15,5% untuk minyak bumi dan 30% untuk gas bumi) sangat potensial untuk menyejahterakan rakyat Aceh.

Jika rakyat Aceh menjadi makmur karena pembangunan ekonomi yang dibiayai dari hak atas bagi hasil minyak dan gas bumi tadi, rakyat Aceh tidak akan mendukung upaya kelompok yang bersitegang dengan Pusat karena hal itu akan menciptakan konflik baru yang akan mengorbankan kesejahteraan yang sudah mereka

nikmati. Masyarakat Aceh yang telah menjadi makmur karena keistimewaan ekonomi tidak akan begitu saja rela mengorbankan kesejahteraan mereka hanya untuk berkonflik lagi dengan Pusat.<sup>71</sup>

Setelah konflik selesai dan Aceh damai, yang diinginkan rakyat Aceh pasca MOU Helsinki adalah terjaminnya kehidupan yang lebih baik. Tatkala kehidupan rakyat Aceh menjadi lebih baik, maka mereka tidak akan mengorbankan kehidupan itu hanya untuk mendukung kelompok yang berupaya untuk menghidupkan kembali ide referendum dan merdeka, sehingga memicu konflik kembali. Kalau pun ada kelompok yang mempropagandakan itu, tidak akan banyak rakyat Aceh yang mendukung, karena mereka sadar ide referendum dan merdeka hanya akan memicu konflik kembali dan mereka terpaksa mengorbankan kehidupan yang sudah lebih baik itu.

Setelah Aceh menikmati damai pasca-MOU Helsinki, yang paling penting dilakukan adalah menjaga perdamaian itu, yang antara lain dapat dilakukan dengan peningkatan kegiatan ekonomi rakyat dan memajukan pendidikan. Dengan adanya program pendidikan yang terencana dalam paket pembangunan, sumber daya manusia di Aceh akan terserap dalam proyek pembangunan. Peningkatan pembangunan di Aceh pasca-MOU Helsinki dinilai penting untuk menyejahterakan rakyat Aceh agar mereka terjauh dari hasutan pemberontakan.

Selain itu, upaya menjauhkan mereka dari godaan-godaan untuk mengulang konflik kembali dan memelihara perdamaian dapat dilakukan dengan cara meningkatkan rasa "keindonesiaan" orang Aceh, antara lain melalui program pendidikan.<sup>72</sup> Peningkatan rasa

---

<sup>71</sup>Pihak Pemerintah mengatakan bahwa bisa saja GAM menuntut lagi *self-government* dan mempertanyakan kembali Undang-Undang No. 11/2006 ketika menjadi mayoritas di parlemen daerah. Jika GAM selalu mengungkit-ungkit masalah itu (*self-government*), konflik tidak akan pernah berakhir. Tetapi jika makmur, mereka pasti akan menghindari konflik lagi dengan Pusat.

<sup>72</sup>Seorang tokoh pendidikan di Aceh menyarankan, untuk menumbuhkan rasa 'keindonesiaan' di kalangan rakyat Aceh, beasiswa yang diberikan kepada putra-putri

keindonesiaan di masyarakat Aceh dapat juga dilakukan melalui partisipasi tokoh-tokoh Aceh dalam lembaga-lembaga pengambil keputusan di Pusat, baik di level eksekutif maupun legislatif. Elite GAM dan Partai Aceh didorong untuk memperluas medan juangnya, tidak hanya bermain dalam tataran lokal, tetapi harus lebih luas di tataran nasional. Dengan semakin banyaknya tokoh Aceh terlibat dalam kegiatan eksekutif dan legislatif di Pusat, maka tokoh-tokoh itu dapat memengaruhi kebijakan Pusat yang berkaitan dengan Aceh.

Elite Aceh, termasuk dari Partai Aceh dan GAM, perlu memperluas ranah perjuangannya, tidak melalui partai lokal saja, tetapi juga harus didorong untuk bermain di tataran nasional dengan menjadi calon dari partai nasional, baik untuk anggota parlemen lokal/DPRD maupun parlemen Pusat/DPR-RI.<sup>73</sup> Dari 11 partai politik yang memiliki wakil di DPRD, hanya ada 2 partai lokal, yaitu Partai Aceh dan Partai Daulat Atjeh, sedangkan 9 lainnya adalah partai nasional. Ini menunjukkan bahwa dalam Pemilu 2009, elite Aceh masih banyak mewakili Partai Aceh yang visinya masih terbatas pada kepentingan lokal.

Ke depan, dalam rangka menumbuhkan semangat keindonesiaan dan meningkatkan komitmen nasional di kalangan elite Aceh, baik kiranya jika partai berbasis nasional dapat merekrut tokoh GAM atau elite lokal lainnya untuk menjadi wakil partai nasional di DPRD. Semakin banyak wakil partai nasional yang duduk di DPRD, akan semakin banyak pula tokoh Aceh yang memperjuangkan kepen-

---

Aceh tidak hanya dari Amerika, Australia atau Kanada, tetapi juga sumbangan beasiswa dari suku-suku lain yang ada di Indonesia, komunitas Betawi atau Jawa, misalnya.

<sup>73</sup>Di DPR-RI hasil Pemilu 2009, Aceh diwakili oleh 13 orang yang terdiri dari 7 dari Partai Demokrat (54%), Golkar dan PKS masing-masing 2 (15%) dan PAN dan PPP masing-masing 1 (8%). Sedangkan DPRD, dari pemilu 2009, berjumlah 69 kursi yang terdiri dari Partai Aceh 33 (48%), Partai Demokrat 10 (14,4%), Golkar 8 (11,5%), PAN 5 (7%), PKS dan PPP masing-masing 4 (6%) dan Partai Daulat Aceh, PKPI, Partai Patriot, PKB dan PBB masing-masing 1 (1,4%).

tingan lokal tetapi memiliki komitmen nasional. Format politik seperti ini dapat mempererat keterikatan Aceh kepada kepentingan nasional, termasuk kepentingan terhadap terintegrasinya Aceh secara politik kepada Indonesia.

Selain upaya mengintegrasikan Aceh secara politik kepada Indonesia, cara lain untuk menjaga perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki adalah dengan mengembangkan kegiatan ekonomi Aceh agar tumbuh rasa keindonesiaan di kalangan rakyat Aceh. Hal itu antara lain dapat dilakukan dengan cara mengoptimalkan keistimewaan ekonomi yang diperoleh Aceh dalam Undang-Undang No. 11/2006 agar benar-benar dapat membawa kesejahteraan bagi rakyat Aceh. Jika Partai Aceh dan elite GAM menggunakan kapasitas politiknya untuk membantu percepatan implementasi keistimewaan ekonomi itu, Partai Aceh telah berperan sebagai peredam konflik.

Namun sebaliknya, pihak Pusat pun harus mempercepat proses legislasi terkait dengan implementasi Undang-Undang No. 11/2006 dan aturan turunan dari undang-undang dimaksud. Hal ini dirasakan mendesak karena jika pembuatan aturan turunan dari undang-undang tersebut lamban, rakyat Aceh akan meragukan keikhlasan Pusat untuk menyejahterakan Aceh sesuai komitmen dalam MOU Helsinki.<sup>74</sup>

Ada indikasi bahwa Pusat memang sangat lamban dalam mengimplementasikan keistimewaan Aceh seperti tertuang dalam Undang-Undang No. 11/2006. Dalam konteks ini, Pusat perlu kiranya bersikap ikhlas untuk benar-benar mengimplementasikan keistimewaan ekonomi Aceh, terutama dalam hak bagi hasil 70% dari

---

<sup>74</sup>Kelambanan Pusat dalam proses legislasi aturan turunan tersebut sempat disuarakan oleh Wakil Ketua DPR-RI Priyo Budi Santoso. Dalam kapasitasnya sebagai Ketua Tim Pemantau Pelaksanaan Undang-Undang No. 11/2006, Priyo Budi Santoso mengatakan bahwa sampai tahun 2011, dari 10 (sepulu) Peraturan Pemerintah (PP) yang harus dilahirkan, baru dikeluarkan 3 (tiga) PP, sedangkan Perpres (Peraturan Presiden) baru satu dari tiga yang diharuskan. Ini artinya Pemerintah masih sangat lamban dalam menjalankan UUPA”.

pendapatan minyak dan gas bumi, baik yang di darat maupun di lepas pantai sampai 200 mil laut. Seperti disampaikan oleh Ketua DPRA, Hasbi Abdullah, Pusat "perlu memenuhi kewajibannya yang terdapat dalam Undang-Undang No. 11/2006. Akibat Pusat belum memenuhi janjinya, banyak kegiatan pembangunan ekonomi masyarakat yang belum bisa dijalankan Pemerintah Aceh, seperti soal peraturan pemerintah tentang bagi hasil minyak dan gas bumi" (*Serambi Indonesia*, 4 Agustus 2010). Terkait hal ini, Pusat dan Pemerintah Aceh baru menyetujui pengelolaan bersama migas lepas pantai di atas 12 mil sampai 200 mil laut, tetapi belum menyetujui pola bagi hasilnya (*Serambi Indonesia*, 22 Januari 2011).

Penyelesaian penyusunan peraturan pemerintah mengenai pola bagi hasil tersebut, dan percepatan proses legislasi aturan turunan dari Undang-Undang No. 11/2006 diyakini akan sangat membantu percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat Aceh, sehingga mereka akan berpikir dua kali untuk kembali ke situasi konflik.

Sesungguhnya, tujuan utama dari kesepakatan MOU Helsinki adalah untuk menciptakan damai di bumi Aceh, sehingga rakyat Aceh dapat hidup layak dan sejahtera. Jika Pusat dan elite Partai Aceh serta GAM dapat mengoptimalkan keistimewaan ekonomi yang sudah diatur dalam Undang-Undang No. 11/2006 dan mengimplementasikan aturan dan perundangan turunannya, kedua belah pihak telah berbuat untuk mencapai tujuan pokok dari MOU Helsinki, Aceh yang aman, damai, dan sejahtera.





## BAB VI

# PENUTUP

### 6.1. Politik Desentralisasi dan Resolusi Konflik

Banyak upaya telah dilakukan untuk menyelesaikan konflik Aceh. Mulai era Soekarno, Soeharto, pasca-Soeharto, sampai era SBY-JK, berbagai kebijakan telah dilakukan Pemerintah, baik melalui pendekatan militer (*hard power*) maupun melalui dialog dan perundingan (*soft power*). Baik pendekatan militer maupun dialog/perundingan yang menghasilkan kebijakan desentralisasi tidak mampu menyelesaikan konflik Aceh.

Kebijakan desentralisasi berupa pemberian keistimewaan atau otonomi khusus bagi Aceh dilakukan dalam upaya untuk meredam konflik. Di samping sebagai peranti kebijakan untuk meredam konflik, kebijakan desentralisasi yang dijalankan sarat dengan pertimbangan kepentingan politik Pusat, seperti upaya untuk mengontrol Aceh dalam pengambilan keputusan pemerintahan dan penguasaan sumber-sumber.

Politik desentralisasi semacam ini, terutama pada era Soekarno dan Soeharto, mengakibatkan upaya resolusi konflik Aceh menemui kegagalan. Penyebab utama kegagalan resolusi konflik Aceh adalah karena kebijakan desentralisasi berupa pemberian otonomi khusus kepada Aceh dilakukan secara sepihak, unilateral atau *fait accompli*

oleh Pusat, tanpa mengikutsertakan pihak pemberontak/GAM dalam proses dialog, negosiasi, dan perundingan. Di samping itu, politik desentralisasi masa itu hanya ditujukan untuk menjamin stabilitas politik di daerah konflik, bukan untuk menyelesaikan konflik itu sendiri, sehingga resolusi konflik di Aceh tidak menyentuh akar persoalan.

Pergolakan di Aceh selama kurun 1950-an dan 1970-an telah memaparkan lanskap politik hubungan Aceh dengan Pusat yang sangat jelas, yaitu bertambah seriusnya *magnitude* permasalahan Aceh: dari yang semula hanya menuntut otonomi penerapan syariat Islam di Provinsi Aceh menjadi pemisahan diri sebagai negara merdeka. Kebijakan desentralisasi berupa pemberian keistimewaan di bidang ekonomi, agama, dan adat, selain diberikan secara sepihak, juga sudah sangat terlambat. Akibatnya, GAM tetap menuntut merdeka dan konflik tetap berlanjut. Di sini terlihat bahwa politik desentralisasi yang dijalankan Pusat untuk Aceh tereduksi hanya sebatas isu kultural, bukan masalah keadilan ekonomi dan hak politik.

Kebijakan desentralisasi, yang dimanifestasikan dalam bentuk pemberian keistimewaan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya bagi Aceh, dimaksudkan untuk menjamin stabilitas politik atau perdamaian di Aceh. Namun demikian, relasi antara kedua variabel itu (desentralisasi dan stabilitas politik) tidaklah linear. Stabilitas dan perdamaian tercipta tidak serta merta dan tidak langsung disebabkan oleh desentralisasi, tetapi harus didahului dengan hilangnya konflik itu sendiri, baru tercipta stabilitas. Oleh karena itu, untuk menciptakan stabilitas politik dan perdamaian, desentralisasi harus diletakkan dalam bingkai resolusi konflik.

Konflik Aceh baru dapat diselesaikan pada masa Pemerintahan SBY-JK dengan disepakatinya MOU Helsinki. Tercapainya kesepakatan damai yang berisi kebijakan desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi khusus memang dilakukan secara khusus untuk memenuhi inti tuntutan rakyat Aceh. Isi otonomi khusus dise-

pakati melalui perundingan sehingga mencapai *deal*: yaitu GAM melepaskan tuntutan merdeka dan tetap berada dalam naungan NKRI, dan sebagai kompensasinya Pusat memberikan otonomi khusus yang luas berupa: (a) bidang ekonomi: hak atas bagi hasil 70% dari pendapatan minyak dan gas bumi; (b) bidang politik: pembentukan partai lokal di Aceh, dan (c) bidang sosial budaya: penerapan syariat Islam dan pemeliharaan adat.

Selesainya konflik Aceh merupakan buah dari berkembangnya benih demokrasi di Indonesia. Umumnya desentralisasi mengakibatkan berkembangnya demokrasi. Namun, dalam kasus konflik Aceh, relasi desentralisasi-demokrasi menunjukkan gejala terbalik: bukan desentralisasi yang menumbuhkan demokrasi, tetapi justru demokrasi lah yang mengakibatkan munculnya kebijakan desentralisasi. Kebijakan desentralisasi yang dilakukan Pusat, terutama pada masa pasca-Soeharto, sejalan dengan proses transformasi masyarakat Indonesia menuju demokrasi. Mulai tumbuhnya kesadaran untuk mengembangkan demokrasi pada era reformasi lah yang mendorong Pusat untuk melakukan kebijakan desentralisasi dalam bentuk otonomi khusus dan berbagi wewenang dengan Aceh dalam pengambilan keputusan terkait pemerintahan.

Tumbuhnya komitmen terhadap demokrasi jugalah yang mendorong pemerintah rela berunding dengan GAM, sehingga dicapai kesepakatan MOU Helsinki. Dengan tercapainya MOU Helsinki, kedua belah pihak berharap konflik dapat dihentikan agar tercipta perdamaian di Aceh. Dalam penjabaran isi MOU Helsinki tersebut telah terjadi kesenjangan interpretasi antara MOU Helsinki dan Undang-Undang No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, terutama dalam hal pengaturan pola relasi kekuasaan Pusat dan Aceh: Aceh hanya bisa memberikan "pertimbangan", bukan "persetujuan" atas kebijakan Pusat mengenai Aceh.

Perubahan kata-kata tersebut menunjukkan bahwa politik desentralisasi yang dilakukan Pusat terhadap Aceh masih kental diwarnai

oleh kehendak Pusat untuk mengontrol Aceh dalam hal pengambilan keputusan, baik di bidang kewenangan pemerintahan maupun pengelolaan sumber-sumber. Dengan perubahan tersebut, kewenangan dan derajat otonomi yang diberikan kepada Aceh melalui MOU Helsinki yang terjabarkan dalam Undang-Undang No. 11/2006 tereduksi secara berarti.

## **6.2. *Soft Power* dalam Resolusi konflik Aceh**

Resolusi konflik Aceh, sejak masa Soekarno sampai dengan SBY-JK, dilakukan melalui pendekatan *hard power* dan/atau *soft power*. Era Soekarno sampai dengan era Soeharto, pendekatan *hard power* dilakukan melalui operasi militer. Pada era pasca-Soeharto, terutama pada era Megawati, *hard power* tidak saja diterapkan dalam bentuk tindakan militer, tetapi juga dalam bentuk tekanan kepada GAM untuk menerima otonomi khusus dalam Undang-Undang No. 18/2001 sebagai syarat untuk diadakan perundingan resolusi konflik.

Semua pendekatan *hard power* yang dilakukan sejak era Soekarno sampai dengan Megawati terbukti tidak dapat menyelesaikan konflik Aceh, malah meningkatkan intensitas resistensi GAM serta memperburuk *magnitude* konflik Aceh, karena kekerasan yang dilakukan justru melahirkan generasi pendendam yang kemudian memperkuat perlawanan GAM terhadap pemerintah. Sejarah mencatat bahwa ketika pendekatan *soft power* mulai diterapkan pada era SBY-JK, ternyata konflik Aceh dapat diselesaikan. *Soft power* pada era tersebut diterapkan dalam bentuk dialog, perundingan, dan negosiasi antara Pemerintah dan GAM.

Kunci keberhasilan resolusi konflik Aceh terutama sekali disebabkan oleh keberanian politik Pemerintah untuk mengakui keberadaan GAM sebagai wakil rakyat Aceh untuk diajak berunding secara langsung. Keputusan politik untuk berunding dengan pemberontak inilah yang mengubah struktur hubungan RI-GAM, yang semula

berupa hubungan antara entitas legal (pemerintah) dengan entitas non-legal (pemberontak/GAM) menjadi hubungan antara dua pihak yang sejajar secara politik. Justru kesejajaran dalam konteks politik inilah yang memungkinkan kedua belah pihak berunding dan mengadakan tawar-menawar berdasarkan kepentingan masing-masing, sehingga mencapai kesepakatan MOU Helsinki.

Ketika diterapkan dalam proses perundingan, pendekatan *soft power* ini dimanifestasikan melalui 3 (tiga) cara. Pertama, melalui pendekatan secara informal, kemanusiaan, dan kekeluargaan. Pendekatan *soft power* semacam ini terbukti berhasil membangun kepercayaan (*trust*) di kalangan GAM bahwa Pemerintah serius dan tulus untuk menyelesaikan konflik Aceh dengan damai, adil, dan bermartabat.

Kedua, perundingan dilakukan secara langsung dan pada tingkat pejabat tinggi dari masing-masing pihak, sehingga tumbuh keyakinan di kedua belah pihak bahwa keduanya memiliki komitmen untuk menyelesaikan konflik.

Ketiga, mengajak pemberontak/GAM untuk berunding menyelesaikan konflik secara komprehensif, langsung, dan tanpa syarat apa pun. Model perundingan yang langsung tatap muka, membahas semua masalah sesensitif apa pun, dan tanpa syarat telah berhasil mendorong kedua belah pihak, Pemerintah dan GAM, melakukan kompromi, sehingga mencapai *deal* yang tertuang dalam MOU Helsinki.

Jika dilihat dari dimensi-dimensi *soft power*, keberhasilan resolusi konflik pada era SBY-JK disebabkan oleh cara/pendekatan dialogis, persuasi, atau perundingan; menggunakan instrumen nilai dan citra sebagai tokoh yang pro-demokrasi; melakukan langkah diplomasi; dan bersedia mengakomodasi kepentingan GAM. Cara/pendekatan persuasi dan dialog ditunjukkan ketika Pemerintah mendekati tokoh-tokoh GAM dengan cara informal, kemanusiaan, dan kekeluargaan. Instrumen citra atau nilai yang digunakan dalam menye-

lesaikan konflik Aceh adalah citra sebagai pemimpin yang demokratis.

Citra inilah yang sesungguhnya menjadi daya tarik SBY-JK sehingga elite GAM menaruh kepercayaan kepada kedua pemimpin itu bahwa mereka memiliki komitmen untuk menyelesaikan konflik Aceh secara adil, damai, dan bermartabat. Pemerintah juga melakukan langkah diplomasi dengan cara meminta dukungan kepada negara-negara sahabat yang memiliki kaitan dengan GAM agar mendukung upaya resolusi konflik dengan damai. Akomodasi terhadap kepentingan GAM juga dilakukan oleh SBY-JK dengan cara memberi Aceh konsesi dan keistimewaan di bidang politik, ekonomi dan sosial budaya.

### **6.3. Aceh Pasca-MOU Helsinki**

Tercapainya MOU Helsinki bukan jaminan bagi kesinambungan perdamaian di Aceh di masa-masa yang akan datang. Meski konflik sudah dapat diatasi dengan ditandatanganinya kesepakatan damai, hal itu tidak serta merta menciptakan perdamaian. Selesaiannya konflik bukan berarti hilangnya konflik, karena damai yang sejati itu adalah upaya jangka panjang untuk mentransformasikan atau mengubah konflik dari kekerasan (*violent conflict*) ke proses perubahan sosial dan politik secara damai (*peaceful process*). Meski telah terjadi kesepakatan damai, upaya untuk menekan potensi konflik di Aceh masih harus tetap dilakukan karena bentuk dan sumber-sumber konflik baru akan terus muncul.

Sumber konflik baru di Aceh terletak pada sikap kedua belah pihak, Pemerintah Indonesia dan GAM, dalam menyikapi implementasi MOU Helsinki. Dari perspektif kepentingan GAM, kesinambungan perdamaian Aceh pasca-MOU Helsinki tergantung pada pemahaman GAM terhadap konsep *self-government vis a vis* otonomi khusus yang luas. Sedangkan dari perspektif Pemerintah

Indonesia, kelanjutan perdamaian Aceh akan ditentukan oleh sikap Pusat dalam mengimplementasikan otonomi khusus yang sudah diberikan kepada Aceh dalam bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya seperti tertuang dalam Undang-Undang No. 11/2006.

Isu *self-government* akan terus menjadi pusaran perdebatan antara Pusat dan Aceh pasca-MOU Helsinki. Meskipun terma *self-government* tidak disebut dalam MOU Helsinki, Partai Aceh dan tokoh-tokoh GAM masih akan tetap menuntut Aceh diberi status *self-government* dengan elemen-elemen keistimewaan persis sama dengan yang disebut dalam MOU Helsinki. Apabila elite Partai Aceh dan GAM tetap bersikukuh untuk terus memperjuangkan *self-government* dengan cara merevisi Undang-Undang No. 11/2006, sementara Pusat menilai bahwa secara hukum ketatanegaraan *self-government* itu bertentangan dengan sistem negara kesatuan, maka hubungan Pusat-Aceh akan kembali diwarnai oleh konflik baru.

Aceh pasca-MOU Helsinki masih diwarnai dengan kecurigaan. Di satu pihak, GAM curiga bahwa Pusat tidak akan merealisasi *self-government* seperti yang mereka harapkan dengan merevisi Undang-Undang No. 11/2006 dan Pusat tidak ikhlas untuk merealisasi otonomi di bidang ekonomi, antara lain pengaturan tentang hak bagi hasil 70% pendapatan minyak dan gas bumi. Sementara di pihak lain, Pusat curiga bahwa jika GAM menguasai parlemen Aceh, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota, mereka akan menggiring opini publik untuk mendesak Pusat untuk memberi Aceh status *self-government*, dan bahkan menghidupkan kembali ide referendum dan merdeka. Apabila kedua belah pihak tetap pada tuntutan dan kecurigaan masing-masing, pada titik itulah akan terjadi konflik baru antara Pusat dan Aceh.

Pusat tidak perlu merasa khawatir berlebihan terhadap perjuangan Partai Aceh ke depan terkait tuntutan mereka untuk berpemerintahan sendiri/*self-government* atau bahkan menghidupkan kembali ide referendum dan merdeka. Jika ide *self-government* itu secara

hukum kenegaraan memang bertentangan dengan sistem negara kesatuan seperti termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, maka Pusat memiliki legitimasi politik dan hukum untuk menolak ide itu. Sejatinya, Pusat memiliki otoritas untuk menggunakan instrumen kebijakan di tataran Pemerintah Pusat dan instrumen legislasi di tataran parlemen/DPR-RI untuk menghalangi ide berpemerintahan sendiri, apalagi referendum atau merdeka, yang bertentangan dengan Konstitusi.

Perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki dapat berkesinambungan jika Pusat mempercepat realisasi otonomi atau keistimewaan Aceh di bidang ekonomi agar kesejahteraan rakyat Aceh meningkat, sehingga menjauhkan mereka dari pengaruh ide-ide kelompok tertentu yang berpotensi untuk menimbulkan konflik baru dengan Pusat. Sebaliknya, elite Partai Aceh dan GAM dapat mengoptimalkan keistimewaan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat Aceh. Rakyat Aceh yang sejahtera karena berkah dari otonomi di bidang ekonomi tidak akan rela mengorbankan kehidupannya hanya untuk berkonflik kembali dengan Pusat.



# DAFTAR PUSTAKA

- Aguswandi & Large, Judith, 2008, *Accord, Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, Conciliation Resources, London.
- Ali, Fachry, et al, 2008, *Kalla dan Perdamaian Aceh*, Lembaga Studi dan Pengembangan Etika Usaha (Lspeu) Indonesia.
- , 2008, "Long Life Yudhoyono!", *Gatra*, 10 Desember 2008.
- Ali, M. Rizwan Haji & Patria, Nezar, 2009, "Dari Senjata ke Kotak Suara, Peralihan Gerakan Aceh Merdeka ke Politik Elektoral", *Prisma*, Vol. 28/Juni 2009.
- Aspinal, Edward & Feally, Greg, ed, 2003, *Local Power and Politics in Indonesia, Decentralization and Democratization*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, Center for Strategic and International Studies, Indonesia.
- Aspinal, Edward & Crouch, Harold, 2003, *The Aceh Peace Process: Why It Failed*, Policy Studies 1, East-West Center, Washington.
- Aspinal, Edward, 2005a, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy Studies 20, East-West Center, Washington.
- Aspinal, Edward, 2005b, *Aceh/Indonesia: Conflict Analysis and Options for Systemic Conflict Transformation*, Berghof Foundation for Peace Support, August 2005.
- , 2007, *Peace without Justice? The Helsinki Peace Process in Aceh*, April 2008 Report, Henry Dunant Center for Humanitarian Dialogue.
- , 2009, *Islam and Nation, Separatist Rebellion in Aceh, Indonesia*, NUS Press, Singapore.

- Aspinal, Edward & Mietzner, Marcus, (ed), 2010, *Problems of Democratization in Indonesia, Elections, Institutions and Society*, Indonesia Update Series, Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS), Singapore.
- Awaludin, Hamid, 2008a, *Damai di Aceh, Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*, Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- , 2008b, "Nobel Buat Seorang Teman", *Kompas*, 11 Oktober 2008.
- , 2008c, "Why is Peace in Aceh Successful?" dalam Aguswandi & Large, Judith, 2008, *Accord, Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, Conciliation Resources, London
- , 2009, *Peace in Aceh, Notes on the Peace Process between the Republic of Indonesia and the Aceh Freedom Movement (GAM) in Helsinki*, Kanisius Printing House, Yogyakarta.
- Bhakti, Ikrar Nusa (ed), 2008, *Beranda Perdamaian, Aceh Tiga Tahun Pasca MOU Helsinki*, P2P-LIPI, Pustaka Pelajar.
- Bardhan, Pranab & Mookherjee, Dilip (ed), 2006, *Decentralization and Local Governance in Developing countries, A Comparative Perspective*, The MIT Press, Massachusetts, London, England.
- Barton, Greg, 2002, *Biografi Gus Dur, The Authorized Biography of Abdurrahman Wahid*, LkiS, Yogyakarta.
- Basyar, Hamdan, (ed), 2007, *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MOU Helsinki*, Pusat Penelitian Politik, LIPI.
- Bayne, Sarah, 2003 *Conflict Prevention and the EU: From Rhetoric to Reality*, International Alert and Saferworld, Bond.
- Boulding, Kenneth, 1989, "Three Faces of Power", Newbury Park, California, Sage, dalam Ramsbotham, Oliver, et.al, 2005, *Contemporary Conflict Resolution*, Second Edition, Full Revised and Expanded, Polity.
- Brancati, Dawn, 2009, *Peace by Design, Managing Intrastate Conflict through Decentralization*, Oxford University Press.
- Braud, Pierre-Antonie & Grevi, Giovanni, 2005, "The EU Mission in Aceh: Implementing Peace", Occasional Paper No. 61, December 2005, Institute for Security Studies.

- Brown, Graham, 2005, *Horizontal Inequalities, Ethnic Separatism, and Violent Conflict: The Case of Aceh, Indonesia*, Human Development Report 2005, UNDP.
- Cheema, G Shabbir & Rondinelli, Dennis A (ed), 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi.
- Conyers, D. 1983, "Decentralization: The Latest Fashion in Development Administration?", Public Administration and Development, Vol.3, dalam Muluk, Khairul, 2007, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah*, Bayu Media & Center for Indonesian Reform.
- Davies, Matthew N, 2006, *Indonesia's War over Aceh, Last Stand on Mecca's Porch*, Routledge, Taylor & Francis Group, London and New York.
- Dale, Cypri Jehan Paju, 2009, "Pemilu, Transformasi Konflik di Aceh", *Kompas*, 17 Maret 2009.
- Deutsch, Karl W, 1980, *Politics and Government, How People Decide Their Fate*, Houghton Mifflin Company, Boston, Second Edition.
- Dewabrata, Wisnu & Muhammad, Mahdi, 2009b, "Keindonesiaan Aceh: Masih Adakah Keinginan Untuk Merdeka?", *Kompas*, 27 Mei 2009.
- Djalal, Hasjim, 2005, "Sejumlah Catatan Untuk Perundingan Helsinki", *Tempo*, 25 September 2005.
- Djalal, Hasjim & Djalal, Dini Sari, 2006, *Seeking Lasting Peace in Aceh*, Center for Strategic and International Studies (CSIS).
- Djalil, Sofyan, 2009, "Peace Settlement in Aceh, as a Model for Conflict Resolution", 4th International Senior Diplomatic Training Course, Ministry of Foreign Affairs, Jakarta, 13 October 2009,
- Djuli, M.Nur & Rahman, Nurdin Abdul, 2008, "The Helsinki Negotiations, A Perspective from Free Aceh Movement Negotiators", dalam Aguswandi & Large, Judith, 2008, *Accord, Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, Conciliation Resources, London.
- Djumala, Darmansjah, 2005a, "Perdamaian Aceh, "Preventive Engagement" Uni Eropa", *Sinar Harapan*, 25 Juli 2005.

- , 2005b, "Menakar Kehadiran Uni Eropa di Aceh", *Gatra*, 27 Agustus 2005.
- , 2005c, "Diplomasi Intermedistik Perdamaian Aceh", *Sinar Harapan*, 23 September 2005. Melalui <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0509/23/opi01.html>>[19/10/2005].
- , 2008, "Insiden Monas dan Diplomasi RI", *Gatra*, 18 Juni 2008.
- Drexler, Elizabeth F, 2008, *Aceh, Indonesia, Securing the Insecure State*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.
- Feith, Pieter, 2007, *The Aceh Peace Process, Nothing Less than Success*, United States Institute of Peace, Special Report 184, March 2007.
- Galtung, Johan, 1998, *Peace by Peaceful Means, Peace and Conflict, Development and Civilization*, PRIO (International Peace Research Institute) Oslo & SAGE Publications.
- Glaser, Bonnie S & Murphy, Melissa E, 2009, "Soft Power with Chinese Characteristics", dalam Carola McGiffert, ed, 2009, *Chinese Soft Power and Its Implication for the United States*, Center for Strategic and International Studies, Washington D.C.
- Hadi, Syamsul (et al), 2007, *Disintegrasi Pasca Orde Baru: Negara, Konflik Lokal dan Dinamika Internasional*, Center for International Relations Studies (CIReS) FISIP UI, Yayasan Obor.
- Haris, Syamsuddin (ed), 2002, *Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Asosiasi Ilmu Politik Indonesia (AIPI) dan Partnership for Governance Reform in Indonesia (PGRI).
- , 2005, "MOU Helsinki, Peluang atau Perangkap", *Kompas*, 24 Agustus 2005. Melalui <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/050826/opini/2001494.htm>>[26/08/ 2005].
- He, Baogang & Reid, Anthony, 2004, "Special Issue Editors' Introduction: Four Approaches to the Aceh Question", *Asian Ethnicity*, Volume 15, Number 3, October 2004, Carfax Publishing.
- Hendratno, Edie Toet, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi, dan Federalisme*, Graha Ilmu.
- Hidayat, Andy Riza, 2009, "Pemilu di NAD: Suara Perdamaian di Bekas Daerah Konflik", *Kompas* 13 April 2009.

- Holsti, K.J, 1995, *International Politics, A Framework for Analysis*, Seventh Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Huber, Konrad, 2008, "Aceh's Arduous Journey to Peace", dalam Aguswandi & Large, Judith, 2008, *Accord, Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, Conciliation Resources, London.
- Huntington, Samuel P, 1996, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon & Schuster.
- Husain, Farid, 2007, *To See the Unseen, Kisah di Balik Damai di Aceh*, Health & Hospital Indonesia.
- Ibrahimy, M. Nur El, 2001, *Peranan Teungku M. Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, Media Dakwah.
- ICG Report, 2001, "Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace", ICG Asia Report No. 17, 12 June 2001, Jakarta/Brussels.
- , 2006, "Syari'at Islam dan Peradilan Pidana di Aceh", *Asia Report*, No. 117, 31 Juli 2006, Jakarta/Brussels.
- , 2007, "Aceh: Post-Conflict Complication", *Asia Report* No. 139, 4 October 2007, Jakarta/Brussels.
- ICG Update Briefing, 2005, "Aceh: A New Chance for Peace", *Asia Briefing* No. 40, 15 Agustus 2005, Jakarta/Brussels.
- Indrayana, Denny, 2005, "Memahami Memorandum Misunderstanding", *Kompas*, 26 Agustus 2005. Melalui <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0508/26/opini/2001494.htm>> [26/08/2005].
- Ismail, Mawardi, et.al, 2009, *Local Political Parties in Indonesia: the Aceh Test Case*, Australia-Indonesia Governance Research Partnership, The Australian National University.
- Jenkins, David, 2010, *Soeharto dan Barisan Jenderal Orde Baru, Rezim Militer Indonesia, 1975-1983*, Komunitas Bambu.
- Kay, Kira, 2003, "The 'New Humanitarianism': The Henry Dunant Center and the Aceh Peace Negotiations", WWS Case Study 02/03, <http://www.princeton.edu>.
- Kawilarang, Harry & Hamzah, Murizal, 2008, *Aceh: Dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Bandar Publishing, Banda Aceh.
- Kell, Tim, 1995, "The Roots of the Acehnese Rebellion, 1989-1992", Ithaca, Cornell Modern Indonesia Project, dalam Schulze,

- Kirsten E, 2004, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, Policy Studies 2, East-West Center, Washington.
- Kementerian Pertahanan RI, (tanpa tahun), "Kofi Anan, PBB Tidak Dukung Semua Separatis di Indonesia". Melalui <<http://www.dephan.go.id/modules.php.name-news&file-article&sid-3225>> [1/22/2011].
- Kingsbury, Damien & Aveling, Harry (ed), 2003, *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, Routledge Curzon, London and New York.
- Kingsbury, Damien (ed), 2005, *Violence in Between: Conflict and Security in Archipelagic Southeast Asia*, Monash Asia Institute, Clayton & Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- , 2006, *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*, Equinox Publishing, Jakarta-Singapore.
- Kivimaki, Timo, 2010, *Aceh as a Model of Asian-European Security Cooperation*, Barha, Nordic Asia Research Community, March 31, 2010.
- Kontras, 2006, *Aceh, Damai Dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, Seri Aceh II, Kontras, Jakarta.
- Latif, Yudi, 2011, *Negara Paripurna: Historitas, Rasionalitas, dan Aktualitas Pancasila*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mariana, Dede & Paskarina, Caroline, 2008, *Demokrasi dan Politik Desentralisasi*, Graha Ilmu, Yogyakarta.
- Marijan, Kacung, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, Kencana Predana Media Group, Jakarta.
- Matsui, Kazuhisa, 2003, *Decentralization in Nation State Building of Indonesia*, Institute of Developing Economies (IDE) Research Paper No. 2, August 2003.
- May, Bernhard, 2008, "The Law on Governing of Aceh, The Way Forward or a Source of Conflicts?" dalam Aguswandi & Large, Judith, 2008, *Accord, Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, Conciliation Resources, London.
- McCulloch, Lesley, 2003, *Greed: The Silent Force of Conflict in Aceh*, University of Deakin, Melbourne, Australia, October 2003.

- , 2005, *Aceh: Then and Now*, Report, Minority Rights Group International.
- McGibbon, Rodd, 2004, *Secessionist Challenges in Aceh and Papua: Is Special Autonomy the Solution?*, Policy Studies 10, East-West Center, Washington.
- Miall, Hugh, (et.al), 1999, *Contemporary Conflict Resolution, The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflicts*, Polity Press.
- Miller, Michelle Ann, 2006, "What's Special about Special Autonomy in Aceh", dalam Reid, Anthony (ed), 2006, *Verandah of Violence, The Background to the Aceh Problem*, Singapore University Press & University of Washington Press, Seattle.
- , 2008, "The Conflict in Aceh: Context, Precursors and Catalyst", dalam Aguswandi & Large, Judith, 2008, *Accord, Reconfiguring Politics: The Indonesia-Aceh Peace Process*, Conciliation Resources, London.
- Morfit, Michael, 2006, "Staying on the Road to Helsinki: Why the Aceh Agreement was Possible in August 2005", paper for the international conference on "Building Permanent Peace in Aceh: One Year After the Helsinki Accord", Indonesian Council for World Affairs (ICWA), 14 Agustus 2006.
- , 2007, *The Road to Helsinki: The Aceh Agreement and Indonesia's Democratic Development*, International Negotiation 12 (2007), Martinus Nijhoff Publisher.
- Morgenthau, Hans J, 1993, *Politics Among Nations, The Struggle for Power and Peace*, Brief Edition, Revised by Kenneth W. Thompson, McGraw-Hill, Inc, New York.
- Nurhasim, Mochammad, 2008, *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka (Pasca MOU Helsinki)*, Pusat Penelitian Politik, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia/LIPI.
- Nurhasim, Mochammad & Bhakti, Ikrar Nusa, 2008, "Merajut Perdamaian Berkelanjutan di Aceh: Sebuah Catatan Penutup", dalam Bhakti, Ikrar Nusa, (ed), 2008, *Beranda Perdamaian, Aceh Tiga Tahun Pasca MOU Helsinki*, P2P-LIPI, Pustaka Pelajar Beranda Perdamaian.

- Nurrohman, 2006, "Hukum Islam di Era Demokrasi: Tantangan dan Peluang bagi Formalisasi Syariat Islam di Indonesia", Makalah disampaikan dalam Annual Conference on Contemporary Islamic Studies, Lembang, Bandung, 26-30 November 2006.
- Nye, Joseph S. Jr, 2004, *Soft Power, the Means to Success in World Politics*, Public Affairs, New York.
- , 2006, "Soft Power and Smart Power, The United States Has Forgotten How to Use Soft Power", *Internationale Politik*, The journal of the German Council of Foreign Relations, Volume 7, Summer Issue 3/2006.
- , 2008, *The Powers to Lead*, Oxford University Press, New York.
- Palmer, Blair, 2010, "Services Rendered: Peace, Patronage and Post-Conflict Elections in Aceh", dalam Aspinall, Edward & Mietzner, Marcus, ed, 2010, *Problems of Democratization in Indonesia, Elections, Institutions and Society*, Indonesia Update Series, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore.
- Perwita, Anak Agung Banyu, 2007, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Dunia Muslim*, Unpar Press, Bandung.
- Ramsbotham, Oliver, et.al, 2005, *Contemporary Conflict Resolution*, Second Edition, Full Revised and Expanded, Polity.
- Ramses, Andy M & Bakry, La, 2009, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).
- Ramses, Andy M, 2009, "Politik Desentralisasi dan Desentralisasi Asimetris", dalam Ramses, Andy M & La Bakry, 2009, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI).
- Ratnawati, Tri, 2007, (ed), *Persepsi Lokal dan Prospek Implementasi Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh: Aspek Kewenangan Pemda dan Keuangan Daerah*, Pusat Penelitian Politik, LIPI.
- Ravich, Samantha F, 2000, "Eyeing Indonesia through the Lens of Aceh", The Center for Strategic and International Studies and The Massachusetts Institute of Technology, *The Washington Quarterly*, Summer 2000.



- Reid, Anthony, 2005, *Asal Mula Konflik Aceh, Dari Perebutan Pantai Timur Sumatra hingga Akhir Kerajaan Aceh Abad ke-19*, Yayasan Obor, Jakarta.
- , 2006, *Verandah of Violence, The Background to the Aceh Problem*, Singapore University Press & University of Washington Press, Seattle.
- Rinardi, Haryono, 2010, "Proses Perubahan Negara Republik Indonesia Serikat Menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia". Melalui <<http://eprints.undip.ac.id>> [24/7/2011].
- Rondinelli, Dennis A, 1981, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries", dalam Cheema, G Shabbir & Rondinelli, Dennis A (ed), 1983, *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*, Sage Publications, Beverly Hills, London, New Delhi
- Roskin, Michael G, et.al, 1994, *Political Science, An Introduction*, Fifth Edition, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Ruslan, et.al, 2008, *Mengapa Mereka Memberontak? Dedengkot Negara Islam Indonesia*, Bio Pustaka.
- Santosa, Kholid O, 2006, *Jejak-Jejak Sang Pejuang Pemberontak, Pemikiran, Gerakan dan Ekspresi Politik S.M. Kartosuwirjo dan Daud Beureueh*, SegaArsy.
- Santoso, Priyo Budi, 2011, "Pelaksanaan UU No. 11-2006 Dinilai Lamban", *Buletin Parlementaria*, Mei 2011.
- Schulze, Kirsten E, 2004, "The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization", *Policy Studies* 2, East-West Center, Washington.
- Shaw, Robert, 2008, "Aceh's Struggle for Independence: Considering the Role of Islam in Separatist Conflict", Fall 2008, The Fletcher School Online Journal on Southwest Asia and Islamic Civilization, Al Naklah, Tufts University, Medford, USA.
- Sherlock, Stephen, 2003, "Conflict in Aceh: A Military Solution?", Current Issues Brief No. 32 2002-03, The Information and Research Services, Department of the Parliamentary Library, 23 June 2003, Australia.

- Smith, Brian C, 1985, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London, George Allen & Unwin, Boston, Sydney.
- Stange, Gunnar & Patock, Roman, 2010, "From Rebels to Rulers and Legislators: The Political Transformation of the Free Aceh Movement (GAM) in Indonesia", *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, GIGA/German Institute of Global and Area Studies, Institute of Asian Studies and Hamburg University Press.
- Sukma, Rizal, 2003, "Aceh in post-Soeharto Indonesia, Protracted Conflict amid Democratisation", dalam Damin Kingsbury & Harry Aveling (ed), 2003, *Autonomy and Disintegration in Indonesia*, Routledge Curzon, London and New York.
- , 2004, "Security Operations in Aceh: Goals, Consequences and Lessons", *Policy Studies* 3, East-West Center, Washington.
- , 2006, *Islam in Indonesian Foreign Policy*, Routledge Curzon, Taylor & Francis Group, London and New York.
- , 2007, "Managing Peace in Aceh: The Challenge of Post-Conflict Peace Building", First International Conference of Aceh and Indian Ocean Studies, BRR NAD-Nias and ARI (Asia Research Institute), National University of Singapore.
- , 2008a, "Islam, Democracy and Foreign Policy in Indonesia", paper presented at Conference on the Muslim World and Global Politics, Chulalongkorn University, Bangkok, 26 May 2008.
- , 2008b, "Demokrasi dan Islam Moderat Jadi Identitas Baru Indonesia", Melalui <[www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/08/10/30107](http://www.republika.co.id/berita/dunia-islam/islam-nusantara/08/10/30107)>[7/15/2011].
- Sulistiyanto, Priyambudi, 2001, "Whither Aceh?", *Third World Quarterly*, 22: 3, 2001.
- Sutresna, Nana, 2009, *Jejak Seorang Diplomat, Otobiografi Nana Sutresna*, Pustaka Jaya.
- Syamsuddin, Nazaruddin, 2010, *Bukan Tanda Jasa, Sebuah Otobiografi*, Enesce, Jakarta.
- Syukriy, Abdullah, 2009, "Kejayaan Aceh dan Politisasi Syariat Islam", 24 September, 2009. Melalui <<http://syukriy.wordpress.com/2009/09/24/kejayaan-aceh-dan-politisasi-syariat-islam>> [10/23/2010].

- Tan, Paige Johnson, 2007, "Navigating a Turbulent Ocean: Indonesia's Worldview and Foreign Policy", *Asian Perspective*, Vol. 31, No. 3, 2007.
- Tippe, Syarifudin, 2000, *Aceh di Persimpangan Jalan*, Pustaka Cidesindo.
- , 2001, *El-Hurr, Nurani Untuk Aceh*, Ulul Arham & Pustaka Pelajar.
- Vayrynen, R., (ed.), 1991, "New Direction in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation", London, Sage, dalam Ramsbotham, Oliver, et.al, 2005, *Contemporary Conflict Resolution*, Second Edition, Full Revised and Expanded, Polity.
- Vuving, Alexander L, 2009, "How Soft Power Works", paper presented at the Panel "Soft Power and Smart Power", American Political Science Association Annual Meeting, Toronto, 3 September, 2009.
- Wagner, Christian, 2005, "From Hard Power to Soft Power? Ideas, Interaction, Institutions, and Images in India's South Asia Policy", Working Paper No. 26, South Asia Institute, Department of Political Sciences, University of Heidelberg, March 2005
- Wardhani, Baiq, 2004, "External Support for Liberation Movements in Aceh and Papua", paper presented to the 15th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia, Canberra, 29 June-2 July 2004.
- Wirayuda, Hassan, 2002, "Diplomasi adalah Perjuangan yang Tiada Henti, Sebuah Refleksi Memperingati 57 Tahun Departemen Luar Negeri", *Kompas*, 19 Agustus 2002. Melalui <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0208/19/opini/dipl04.htm>> [8/12/2005].
- , 2005, "Perundingan Damai Butuh Waktu Lama", *Tempo*, 19 Juni 2005.
- Wiryono, S, 2003, "Konflik Aceh, Jalan Panjang Menuju Perdamaian". Melalui <[http://www.kbricanberra.org.au/s\\_issues/aceh/articles/articles\\_jalan\\_panjang.htm](http://www.kbricanberra.org.au/s_issues/aceh/articles/articles_jalan_panjang.htm)> [12/29/2010].
- , 2005, "MOU Helsinki, Suatu Telaah", *Kompas*, 25 Agustus 2005. Melalui [http://www.kompas.com/kompas-cetak/0508/25/opini/19994\\_35.htm](http://www.kompas.com/kompas-cetak/0508/25/opini/19994_35.htm) [25/08/2005].

- Yudhoyono, Bambang Susilo, Menko Polsoskam, 2001, "Aceh Perlu Keadilan, Kesejahteraan dan Keamanan", Jakarta, dalam Aspinal, Edward & Crouch, Harold, 2003, *The Aceh Peace Process: Why It Failed*, Policy Studies 1, East-West Center, Washington.
- , 2004a, "Pidato Kenegaraan pada Pengambilan Sumpah Presiden", Istana Negara, 20 Oktober 2004.
- , 2004b, "Pidato di Anjong Mon Mata, Nanggroe Aceh Darussalam", 26 November 2004.
- , 2005a, "Indonesia and America in a Changing World", Keynote Speech at the Gala Dinner tendered by The United States and Indonesia Society (USINDO), Mandarin Oriental Hotel, Washington DC, USA, 25 May, 2005.
- , 2005b, "Sambutan pada Pertemuan dengan Tokoh Masyarakat Aceh", Banda Aceh, 27 Desember 2005.
- , 2009, "Towards Harmony Among Civilization", Speech at the John F.Kennedy School of Government, Harvard University, USA, 29 September 2009.
- Zain, Fajran, "Aceh Menunggu Komitmen SBY", *Tempo*, 29 Juli 2009.
- Zartman, I. William, 2001, "The Timing of Peace Initiatives: Hurting Stalemates and Ripe Moments", *Global Review of Ethnopolitics* 1 (1), dalam Aspinal, Edward, 2005a, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy Studies 20, East-West Center, Washington.

# **LAMPIRAN-LAMPIRAN**



# Lampiran 1

---

## **Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement**

---

The Government of Indonesia (GoI) and the Free Aceh Movement (GAM) confirm their commitment to a peaceful, comprehensive and sustainable solution to the conflict in Aceh with dignity for all.

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

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

The parties to the conflict commit themselves to building mutual confidence and trust.

This Memorandum of Understanding (MoU) details the agreement and the principles that will guide the transformation process.

To this end the GoI and GAM have agreed on the following:

## 1. GOVERNING OF ACEH

### 1.1 Law on the Governing of Aceh

1.1.1 A new Law on the Governing of Aceh will be promulgated and will enter into force as soon as possible and not later than 31 March 2006.

1.1.2 The new Law on the Governing of Aceh will be based on the following principles:

- a) Aceh will exercise authority within all sectors of public affairs, which will be administered in conjunction with its civil and judicial administration, except in the fields of foreign affairs, external defence, national security, monetary and fiscal matters, justice and freedom of religion, the policies of which belong to the Government of the Republic of Indonesia in conformity with the Constitution.
- b) International agreements entered into by the Government of Indonesia which relate to matters of special interest to Aceh will be entered into in consultation with and with the consent of the legislature of Aceh.
- c) Decisions with regard to Aceh by the legislature of the Republic of Indonesia will be taken in consultation with and with the consent of the legislature of Aceh.
- d) Administrative measures undertaken by the Government of Indonesia with regard to Aceh will be implemented in consultation with and with the consent of the head of the Aceh administration.

1.1.3 The name of Aceh and the titles of senior elected officials will be determined by the legislature of Aceh after the next elections.

1.1.4 The borders of Aceh correspond to the borders as of 1 July 1956.



1.1.5 Aceh has the right to use regional symbols including a flag, a crest and a hymn.

1.1.6 Kanun Aceh will be re-established for Aceh respecting the historical traditions and customs of the people of Aceh and reflecting contemporary legal requirements of Aceh.

1.1.7 The institution of Wali Nanggroe with all its ceremonial attributes and entitlements will be established.

## **1.2 Political Participation**

1.2.1 As soon as possible and not later than one year from the signing of this MoU, GoI agrees to and will facilitate the establishment of Aceh-based political parties that meet national criteria. Understanding the aspirations of Acehnese people for local political parties, GoI will create, within one year or at the latest 18 months from the signing of this MoU, the political and legal conditions for the establishment of local political parties in Aceh in consultation with Parliament. The timely implementation of this MoU will contribute positively to this end.

1.2.2 Upon the signature of this MoU, the people of Aceh will have the right to nominate candidates for the positions of all elected officials to contest the elections in Aceh in April 2006 and thereafter.

1.2.3 Free and fair local elections will be organized under the new Law on the Governing of Aceh to elect the head of the Aceh administration and other elected officials in April 2006 as well as the legislature of Aceh in 2009.

1.2.4 Until 2009 the legislature of Aceh will not be entitled to enact any laws without the consent of the head of the Aceh administration.

1.2.5 All Acehnese residents will be issued new conventional identity cards prior to the elections of April 2006.

1.2.6 Full participation of all Acehnese people in local and national elections will be guaranteed in accordance with the Constitution of the Republic of Indonesia.

1.2.7 Outside monitors will be invited to monitor the elections in Aceh. Local elections may be undertaken with outside technical assistance.

1.2.8 There will be full transparency in campaign funds.

### **1.3 Economy**

1.3.1 Aceh has the right to raise funds with external loans. Aceh has the right to set interest rates beyond that set by the Central Bank of the Republic of Indonesia.

1.3.2 Aceh has the right to set and raise taxes to fund official internal activities. Aceh has the right to conduct trade and business internally and internationally and to seek foreign direct investment and tourism to Aceh.

1.3.3 Aceh will have jurisdiction over living natural resources in the territorial sea surrounding Aceh.

1.3.4 Aceh is entitled to retain seventy (70) per cent of the revenues from all current and future hydrocarbon deposits and other natural resources in the territory of Aceh as well as in the territorial sea surrounding Aceh.

1.3.5 Aceh conducts the development and administration of all sea-ports and airports within the territory of Aceh.

1.3.6 Aceh will enjoy free trade with all other parts of the Republic of Indonesia unhindered by taxes, tariffs or other restrictions.

1.3.7 Aceh will enjoy direct and unhindered access to foreign countries, by sea and air.

1.3.8 GoI commits to the transparency of the collection and allocation

of revenues between the Central Government and Aceh by agreeing to outside auditors to verify this activity and to communicate the results to the head of the Aceh administration.

1.3.9 GAM will nominate representatives to participate fully at all levels in the commission established to conduct the post-tsunami reconstruction (BRR).

## **1.4 Rule of Law**

1.4.1 The separation of powers between the legislature, the executive and the judiciary will be recognized.

1.4.2 The legislature of Aceh will redraft the legal code for Aceh on the basis of the universal principles of human rights as provided for in the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.

1.4.3 An independent and impartial court system, including a court of appeals, will be established for Aceh within the judicial system of the Republic of Indonesia.

1.4.4 The appointment of the Chief of the organic police forces and the prosecutors shall be approved by the head of the Aceh administration. The recruitment and training of organic police forces and prosecutors will take place in consultation with and with the consent of the head of the Aceh administration in compliance with the applicable national standards.

1.4.5 All civilian crimes committed by military personnel in Aceh will be tried in civil courts in Aceh.

## **2. HUMAN RIGHTS**

2.1 GoI will adhere to the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.

2.2 A Human Rights Court will be established for Aceh.

2.3 A Commission for Truth and Reconciliation will be established for Aceh by the Indonesian Commission of Truth and Reconciliation with the task of formulating and determining reconciliation measures.

### **3. AMNESTY AND REINTEGRATION INTO SOCIETY**

#### **3.1 Amnesty**

3.1.1 GoI will, in accordance with constitutional procedures, grant amnesty to all persons who have participated in GAM activities as soon as possible and not later than within 15 days of the signature of this MoU.

3.1.2 Political prisoners and detainees held due to the conflict will be released unconditionally as soon as possible and not later than within 15 days of the signature of this MoU.

3.1.3 The Head of the Monitoring Mission will decide on disputed cases based on advice from the legal advisor of the Monitoring Mission.

3.1.4 Use of weapons by GAM personnel after the signature of this MoU will be regarded as a violation of the MoU and will disqualify the person from amnesty.

#### **3.2 Reintegration into Society**

3.2.1 As citizens of the Republic of Indonesia, all persons having been granted amnesty or released from prison or detention will have all political, economic and social rights as well as the right to participate freely in the political process both in Aceh and on the national level.

3.2.2 Persons who during the conflict have renounced their citizenship of the Republic of Indonesia will have the right to regain it.

3.2.3 GoI and the authorities of Aceh will take measures to assist persons who have participated in GAM activities to facilitate their reintegration into the civil society. These measures include economic facilitation to former combatants, pardoned political prisoners and affected civilians. A Reintegration Fund under the administration of the authorities of Aceh will be established.

3.2.4 GoI will allocate funds for the rehabilitation of public and private property destroyed or damaged as a consequence of the conflict to be administered by the authorities of Aceh.

3.2.5 GoI will allocate suitable farming land as well as funds to the authorities of Aceh for the purpose of facilitating the reintegration to society of the former combatants and the compensation for political prisoners and affected civilians. The authorities of Aceh will use the land and funds as follows:

- a) All former combatants will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.
- b) All pardoned political prisoners will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.
- c) All civilians who have suffered a demonstrable loss due to the conflict will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.

3.2.6 The authorities of Aceh and GoI will establish a joint Claims Settlement Commission to deal with unmet claims.

3.2.7 GAM combatants will have the right to seek employment in the organic police and organic military forces in Aceh without discrimination and in conformity with national standards.

#### 4. SECURITY ARRANGEMENTS

4.1 All acts of violence between the parties will end latest at the time of the signing of this MoU.

4.2 GAM undertakes to demobilize all of its 3000 military troops. GAM members will not wear uniforms or display military insignia or symbols after the signing of this MoU.

4.3 GAM undertakes the decommissioning of all arms, ammunition and explosives held by the participants in GAM activities with the assistance of the Aceh Monitoring Mission (AMM). GAM commits to hand over 840 arms.

4.4 The decommissioning of GAM armaments will begin on 15 September 2005 and will be executed in four stages and concluded by 31 December 2005.

4.5 GoI will withdraw all elements of non-organic military and non-organic police forces from Aceh.

4.6 The relocation of non-organic military and non-organic police forces will begin on 15 September 2005 and will be executed in four stages in parallel with the GAM decommissioning immediately after each stage has been verified by the AMM, and concluded by 31 December 2005.

4.7 The number of organic military forces to remain in Aceh after the relocation is 14700. The number of organic police forces to remain in Aceh after the relocation is 9100.

4.8 There will be no major movements of military forces after the signing of this MoU. All movements more than a platoon size will require prior notification to the Head of the Monitoring Mission.

4.9 GoI undertakes the decommissioning of all illegal arms, ammunition and explosives held by any possible illegal groups and parties.

4.10 Organic police forces will be responsible for upholding internal law and order in Aceh.

4.11 Military forces will be responsible for upholding external defence of Aceh. In normal peacetime circumstances, only organic military forces will be present in Aceh.

4.12 Members of the Aceh organic police force will receive special training in Aceh and overseas with emphasis on respect for human rights.

## **5. ESTABLISHMENT OF THE ACEH MONITORING MISSION**

5.1 An Aceh Monitoring Mission (AMM) will be established by the European Union and ASEAN contributing countries with the mandate to monitor the implementation of the commitments taken by the parties in this Memorandum of Understanding.

5.2 The tasks of the AMM are to:

- a) monitor the demobilization of GAM and decommissioning of its armaments,
- b) monitor the relocation of non-organic military forces and non-organic police troops,
- c) monitor the reintegration of active GAM members,
- d) monitor the human rights situation and provide assistance in this field,
- e) monitor the process of legislation change,
- f) rule on disputed amnesty cases,
- g) investigate and rule on complaints and alleged violations of the MoU,
- h) establish and maintain liaison and good cooperation with the parties.

5.3 A Status of Mission Agreement (SoMA) between GoI and the European Union will be signed after this MoU has been signed. The SoMA defines the status, privileges and immunities of the AMM and its members. ASEAN contributing countries which have been invited by GoI will confirm in writing their acceptance of and compliance with the SoMA.

5.4 GoI will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, GoI will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.

5.5 GAM will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, GAM will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.

5.6 The parties commit themselves to provide AMM with secure, safe and stable working conditions and pledge their full cooperation with the AMM.

5.7 Monitors will have unrestricted freedom of movement in Aceh. Only those tasks which are within the provisions of the MoU will be accepted by the AMM. Parties do not have a veto over the actions or control of the AMM operations.

5.8 GoI is responsible for the security of all AMM personnel in Indonesia. The mission personnel do not carry arms. The Head of Monitoring Mission may however decide on an exceptional basis that a patrol will not be escorted by GoI security forces. In that case, GoI will be informed and the GoI will not assume responsibility for the security of this patrol.

5.9 GoI will provide weapons collection points and support mobile weapons collection teams in collaboration with GAM.

5.10 Immediate destruction will be carried out after the collection of



weapons and ammunitions. This process will be fully documented and publicized as appropriate.

5.11 AMM reports to the Head of Monitoring Mission who will provide regular reports to the parties and to others as required, as well as to a designated person or office in the European Union and ASEAN contributing countries.

5.12 Upon signature of this MoU each party will appoint a senior representative to deal with all matters related to the implementation of this MoU with the Head of Monitoring Mission.

5.13 The parties commit themselves to a notification responsibility procedure to the AMM, including military and reconstruction issues.

5.14 GoI will authorize appropriate measures regarding emergency medical service and hospitalization for AMM personnel.

5.15 In order to facilitate transparency, GoI will allow full access for the representatives of national and international media to Aceh.

## **6. DISPUTE SETTLEMENT**

6.1 In the event of disputes regarding the implementation of this MoU, these will be resolved promptly as follows:

- a) As a rule, eventual disputes concerning the implementation of this MoU will be resolved by the Head of Monitoring Mission, in dialogue with the parties, with all parties providing required information immediately. The Head of Monitoring Mission will make a ruling which will be binding on the parties.
- b) If the Head of Monitoring Mission concludes that a dispute cannot be resolved by the means described above, the dispute will be discussed together by the Head of Monitoring Mission with the senior representative of each party.

Following this, the Head of Monitoring Mission will make a ruling which will be binding on the parties.

- c) In cases where disputes cannot be resolved by either of the means described above, the Head of Monitoring Mission will report directly to the Coordinating Minister for Political, Law and Security Affairs of the Republic of Indonesia, the political leadership of GAM and the Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative, with the EU Political and Security Committee informed. After consultation with the parties, the Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative will make a ruling which will be binding on the parties.

GoI and GAM will not undertake any action inconsistent with the letter or spirit of this Memorandum of Understanding.

Signed in triplicate in Helsinki, Finland on the 15 of August in the year 2005.

On behalf of the Government of On behalf of the Free Aceh the Republic of Indonesia Movement

Hamid Awaludin  
*Minister of Law and Human Rights*

Malik Mahmud  
*Leadership*

As witnessed by

Martti Ahtisaari  
*Former President of Finland*  
*Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative*  
*Facilitator of the negotiation process.*

## Lampiran 2

Terjemahan resmi ini telah disetujui oleh delegasi RI dan GAM. Hanya terjemahan resmi ini yang digunakan dalam bahasa Indonesia. Teks Asli tertulis dalam bahasa Inggris yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia 15 Agustus 2005.

**Nota Kesepahaman  
antara  
Pemerintah Republik Indonesia  
dan  
Gerakan Aceh Merdeka**

Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menegaskan komitmen mereka untuk resolusi 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 ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, di mana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.
- b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan 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 apa pun 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 negaranegara 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.

## **2. HAK ASASI MANUSIA**

2.1. Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.

2.2. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.

2.3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

## **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 personel 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 ke dalam 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 jamin-

an 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 mana pun.

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 *decommissioning* persenjataan-nya.

- 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 kerja samanya secara penuh dengan AMM.

5.7. Tim monitoring memiliki kebebasan bergerak yang tidak terbatas di Aceh. Hanya tugas-tugas yang tercantum dalam rumusan Nota Kese-

pahaman 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 personel AMM di Indonesia. Personel 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 personel 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.

Atas nama  
Pemerintah Republik Indonesia

Atas nama  
Gerakan Aceh Merdeka

Hamid Awaluddin  
Menteri Hukum dan HAM

Malik Mahmud  
Pimpinan

Disaksikan oleh

Martti Ahtisaari  
Mantan Presiden Finlandia  
Ketua Dewan Direktur Crisis Management Initiative  
Fasilitator proses negosiasi

## Lampiran 3





# Lampiran 4

## DAFTAR RIWAYAT HIDUP



### Data Pribadi

Nama Lengkap : Darmansjah Djumala  
Tempat & Tgl. Lahir : Palembang, 29 November 1958  
Pekerjaan : Diplomat, Duta Besar RI untuk Polandia.  
Alamat Rumah : Wisma Duta, Ul. Wachocka 9,  
Warsaw 03-934, Poland

### Pendidikan dan Pelatihan:

- Sarjana Ekonomi, Jurusan Studi Ekonomi dan Pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Sriwijaya, Palembang, 1982.
- Program Perencanaan Pembangunan Ekonomi, Universitas Syiah Kuala – Erasmus University, Banda Aceh, 1983.
- Sekolah Dinas Luar Negeri (SEKDILU), Angkatan X, Kementerian Luar Negeri, Jakarta, 1984.
- Kursus Kebijakan Perdagangan GATT – WTO, Jenewa, Swiss, 1993.

- *Master of Arts* di bidang Hubungan Internasional (Cum Laude), Webster University, Jenewa, Swiss, 1997.
- Doktor dalam bidang Ilmu Pemerintahan (Cum Laude), Pascasarjana FISIP, Universitas Padjadjaran, Bandung, 2011.

### **Penugasan Diplomatik:**

- Staf pada Bidang Ekonomi, Kedutaan Besar Republik Indonesia di Tokyo, Jepang, 1988–1992.
- Staf pada Bidang Ekonomi, Perwakilan Tetap RI untuk PBB di Jenewa, Swiss, 1994–1996.
- Konsul Muda Bidang Ekonomi pada Konsulat Jenderal RI di New York, AS, 1996–1998.
- Kepala Bidang Ekonomi I pada Perwakilan Tetap RI untuk PBB di New York, AS, 2001–2003.
- Wakil Duta Besar pada Perwakilan Tetap RI untuk Uni Eropa, Brussels, Belgia, 2003–2005.
- Kepala Pusat Pendidikan dan Pelatihan Kementerian Luar Negeri RI, 2006–2010.
- Duta Besar RI untuk Polandia, berkedudukan di Warsawa, 2010–sekarang

### **Jabatan di Forum Internasional:**

- Wakil Ketua Komite II, Sidang Majelis Umum PBB, New York, 2001.
- Wakil Presiden Dewan Eksekutif UNDP (United Nations Development Program), New York, 2002.
- Negosiator dan Delegasi RI untuk WSSD (World Summit on Sustainable and Development), Johannesburg, Afrika Selatan, 2002.
- Negosiator dan Delegasi RI untuk Konferensi ICFD (International Conference on Financing for Development), Monterrey, Mexico, 2002.

- Wakil Ketua Komisi Pembangunan Sosial (Commission on Social Development), PBB, New York, 2003.
- Panel Pakar Evaluasi untuk Kegiatan Komisi Sosial Ekonomi PBB untuk Asia Pasifik (ESCAP/Economic and Social Commission of Asia Pacific), Bangkok, 2006.
- Negosiator untuk Perjanjian Kerja Sama Ekonomi Indonesia-Jepang (RI-Japan Economic Partnership Agreement), Tokyo, 2006.

#### **Publikasi:**

- Editor buku *Hubungan Internasional: Percikan Pemikiran Diplomat Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Editor Utama buku *Indonesia and the WSSD: Forging Consensus for Global Agreement on Sustainable Development 2002*, penerbit Perwakilan Tetap RI untuk PBB, New York, 2003.
- Penanggung-Jawab *Jurnal Diplomasi*, Pusat Pendidikan dan Pelatihan, Kementerian Luar Negeri RI, 2008-2010.
- Artikel dan kolom di berbagai media massa, seperti *Merdeka*, *Warta Ekonomi*, *The Jakarta Post*, *Sinar Harapan*, *Kompas* dan *Gatra*.





Sejarah Aceh telah banyak diwarnai oleh kekerasan! Sejak pemberontakan Daud Beureueh 1953 hingga Hasan Tiro 1976, tak sedikit korban nyawa terbilang, tak kurang harta melayang. Sementara itu, tak kurang pula upaya yang dijalankan pemerintah untuk menyelesaikan konflik itu, mulai dari era Soekarno, Soeharto, Habbibie, Gus Dur, Megawati hingga SBY-JK. Serangkaian kebijakan desentralisasi, berupa pemberian keistimewaan dalam bidang ekonomi dan sosial budaya, tak kunjung mampu menyelesaikan konflik Aceh. Operasi militer penuh kekerasan pun tidak dapat meredam pemberontakan di Aceh.

Tetapi sejarah mencatat bahwa konflik Aceh pada akhirnya dapat diselesaikan melalui dialog dan perundingan. Pada 15 Agustus 2005, Pemerintah Indonesia dan GAM akhirnya mengukir sejarah baru dengan ditandatanganinya MOU di Helsinki, Finlandia.

Melalui penelitian ilmiah yang mendalam, buku ini secara khusus menitikberatkan bahasannya pada tiga fokus amatan, yaitu (1) peran kebijakan desentralisasi dalam penyelesaian konflik Aceh, (2) peran *soft power* dalam upaya penyelesaian konflik tersebut, dan (3) kesinambungan perdamaian di Aceh pasca-MOU Helsinki.

---

“Dengan terbitnya buku ini diharapkan publik dapat memahami bagaimana konflik Pusat dan Daerah tidak mesti diselesaikan dengan kekerasan. Ada opsi lain untuk menyelesaikan konflik, yaitu *soft power* yang lebih mengutamakan dialog dan perundingan. Jika Indonesia menyatakan diri sebagai negara demokrasi, penyelesaian konflik dengan *soft power* mesti dikedepankan dalam menangani konflik Pusat-Daerah di tempat lain.”

—Dr. Zaini Abdullah  
Gubernur Aceh