

## **Nota Kesepahaman Helsinki untuk Mengakhiri Konflik Aceh: Telaah Sosiologi Politik dan Histori**

**Suadi Zainal**

*Dosen Sosiologi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Malikussaleh Lhokseumawe, Indonesia*

**Abstract:** The protected conflict between Free Aceh Movement (GAM) and Government of Indonesia (GoI) lasted nearly 30 years (1976-2005). It was solved with Memorandum of Understanding (MoU) signed on 15 August 2005 in Helsinki Finland which mediated by Crisis Management Initiative (CMI). Consequently GoI should establish a new law on the governing Aceh (LoGA) as a follow up of the MoU. But some articles of LoGA are contra on MoU and many issues remain unsolved. Nevertheless, this reality created opportunities for economic and socio-politic development in Aceh. One great change is GAM transformed to political party and being the ruler in Aceh since 2006. Hence peace accord (MoU) has been lasting for 9 years, although Aceh is fragile right now. This paper explains the conflict settlement and constitution reform, and the impact on authority arrangement and relationship between Aceh-Indonesia after MoU Helsinki.

**Kata Kunci:** Konflik; Indonesia; GAM; Aceh

### **Pendahuluan**

Konflik antara Aceh dan Pemerintah Indonesia sudah berlaku dua kali sejak dibentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), yaitu konflik DI/TII pada tahun 1953-1962 dan konflik GAM pada tahun 1976-2005. Namun tujuan dari dua konflik tersebut berbeda, yaitu; konflik pertama tujuannya adalah otonomi dan yang kedua adalah merdeka, walaupun pada akhirnya kedua konflik ini dapat diselesaikan dengan cara negosiasi yang menghasilkan satu kesepahaman dan kesepakatan untuk damai. Namun demikian, konflik DI/TII menampakkan hubungan asimetris dalam mencapai kesepakatan damai, karena Pemerintah Indonesia lebih monodominasi, bahkan penyelesaiannya diwakili oleh Pemerintah Daerah Aceh. Sedangkan konflik GAM, kesepakatan damai (MoU Helsinki) yang dicapai adalah melalui perundingan dalam hubungan yang seimbang (simetris), dan dimediasi oleh pihak ketiga eksternal. Oleh sebab itu, implementasi kesepakatan damai di masa transisi masih melibatkan pihak Internasional dari Uni Eropa dan Asia yang bergabung dalam satu wadah, yang dikenal dengan Aceh Monitoring Mission (AMM).

Sebagai pelaksanaan perdamaian jangka panjang, MoU Helsinki telah ditafsirkan ke dalam satu Undang-Undang Indonesia, yang dinamai Undang- Undang Pemerintahan Aceh (UUPA), tetapi sebagian isi atau pasalnya tidak sesuai dengan ketentuan MOU. Selain itu, tidak semua ketentuan yang telah disepakati dapat dijalankan secara automatis (langsung) oleh Pemerintah Aceh, karena sebagian pasal undang-undang tersebut memerlukan Peraturan Pemerintah Indonesia lainnya untuk dapat dilaksana-kan. Akibatnya transformasi konflik ke arah hubungan damai (positif) belum dapat diwujudkan. Hubungan Aceh – Indonesia masih tetap asimetris sebagaimana sebelum MoU Helsinki ditandatangani, walaupun kesepakatan damai sudah berlangsung hampir satu dekade. Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa perdamaian Aceh telah terbebas dari 50 persen kesepakatan damai yang dilakukan di kawasan konflik, namun kembali

kepada konflik setelah lima atau sepuluh tahun perdamaian tersebut dijalankan.

## **Dinamika Konflik Aceh Dan Penyelesaiannya**

### **1.Konflik Darul Islam (DI/TII)**

Gerakan Darul Islam (DI) atau Gerakan Daud Bereueh, penyebabnya lebih banyak bermuansa ideologi negara; Islam vs Sekuler (kebangsaan), yang boleh memberi kesan kepada aspek-aspek kehidupan lainnya. Semasa ini, Aceh belum ada kemahuan memisahkan diri dari Negara Republik Indonesia, tetapi menuntut hak otonomi untuk dapat melaksanakan pemerintahan yang Islami. “Darul Islam was not secessionist; its program was to Islamise the Indonesian State and its legal and education systems”. Cornelis van Dijk (1981) dalam bukunya *Rebellion Under The Banner of Islam*, bahwa pemberontakan DI/TII di Aceh yang dipimpin Tengku Mohammad Daud Beureuh lebih disebabkan kekecewaan ideologis, politik, sosial, ekonomi serta budaya terhadap Kerajaan Pusat Indonesia (Damanik, 2010). Dalam hal ini, Islam sudah menjadi diskursus politik antara Aceh dan Pemerintah Indonesia yang tidak pernah ada akhirnya. Islam merupakan identitas politik dan budaya masyarakat Aceh. Oleh sebab itu, Pemberontakan DI/TII di Aceh berakhir setelah ada perjanjian keistimewaan pemberlakuan syari’at Islam di Aceh; bidang agama, hukum adat dan pendidikan (Shaw, 2008).

Walau bagaimana pun, pada awalnya respon Pemerintah Indonesia terhadap Gerakan DI/TII Aceh adalah dengan kekuatan tentara, yaitu; pemberlakuan Militaire Bijstand (Daerah Berbantuan Militer) bukan Staat van Oorlog en Beleg (Keadaan Darurat Perang) (Daud, et.al., 2010). Selanjutnya menggunakan pendekatan militer dan perseusif dialogis. Namun setiap kabinet kerajaan mempunyai cara yang berbeda dalam mengkombinasikan dua pendekatan tersebut. Namun demikian, penyelesaian konflik ini hanya dapat dilakukan dengan dialog perdamaian pada tanggal 25 Mei 1959 yang dikenal dengan MISI HARDI, yang dikukuhkan dengan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia tanggal 26 Mei, Nomor 1/MISI/1959 (Syamsuddin, 1990; Gade, et al., 1994; El Ibrahimy; 2001).

Selanjutnya Pemerintah Aceh melaksanakan satu musyawarah rakyat, yaitu Musyawarah Kerukunan Rakyat Aceh (MKRA) di Blang Padang, Banda Aceh pada tanggal 22 Mei 1962, yang menghasilkan satu ikrar bersama, “Memelihara dan membina kerukunan serta memancarkan persatuan dan persahabatan”. Ikrar ini dimasyhurkan dengan “Ikrar Blang Padang2 yang dilandasi pada nilai dan norma; “Nibak tje-bre, get meusaboh, tameudjroh-droh ngon sjeedara” (Daripada berpecah belah, lebih baik bersepduan, kita berbaik-baikan sesama saudara); “Beuthat tameh surang sureng, asai puteng roh lam bara” (Bagaimanapun bengkoknya tiang rumah, yang penting ujung pahatan masuk ke dalam lubang kayu penyanggah); “Buet mupakat beu tadjundjong, bek meukong-kong ngon sjeedara” (Hasil mufakat harus kita junjung dan jangan berkelahi dengan sesama saudara) (Daud, et.al., 2010). Sebagai legal yuridis mengenai pelaksanaan Syari’at Islam, Aceh ditetapkan sebagai Daerah Istimewa menerusi Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 (El Ibrahimy, 2001).

Ikrar Blang Padang merupakan simbol kerelaan seluruh masyarakat Aceh atas berlaku reintegrasi dan rekonsiliasi yang dapat dijadikan sandaran bagi pembentukan perdamaian yang berterusan di Aceh. Oleh sebab itu, walaupun perdamaian yang berlaku bersifat asimetris, ertiya berakhir pemberontakan DI/TII adalah dengan menyerah. Namun perlakua Pemerintah Indonesia terhadap bekas pemberontak tidak seperti orang kalah perang. Bekas anggota DI/TII

tidak ada yang dihukum mati, bahkan mereka diberikan amnesti. Majoritinya bekas anggota DI/TII melebur langsung dengan sendirinya ke dalam masyarakat. Sebagianya diterima kembali sebagai Tentera Negara Indonesia (TNI), seperti Hasan Saleh (Panglima Tertinggi TII) tetap memperoleh pangkat kolonel di jajaran TNI (Pane, 2001). Bahkan diperkirakan lebih dari 50 persen anggota komando militer Aceh pada 1970-AN adalah bekas pejuang DI/TII dan begitu pula pegawai negeri sipil yang ikut memberontak dibolehkan kembali ke dinas-dinas pemerintahan (Syamsuddin, 1990). Adapun kepada Daud Beureueh sendiri, Pemerintah Indonesia menawarkan satu unit rumah di Banda Aceh dan satu unit mobil, tetapi Beliau menolaknya, dan memilih kembali ke kampungnya di Beureuneun Sigli-Pidie untuk bertani (Kawilarang, 2008).

Kenyataan ini telah memberi dampak kepada bertahannya ‘kedamaian Aceh’ selama belasan tahun. Rakyat Aceh boleh hidup aman dan tenteram, tidak ada lagi pertumpahan darah semasa ini. Namun karena keistimewaan ini tidak boleh direalisasikan dengan semestinya, bahkan awal kepemimpinan Soeharto pada era Orde Baru sumber daya alam Aceh dieksplorasi tanpa distribusi yang adil antara Pemerintah Indonesia dan Aceh. Kerajaan Pusat bukan sajai tidak memenuhi janji-janjinya, tetapi apabila diingatkan mengenai janji-janjinya dan tokoh-tokoh Aceh mahu melibatkan diri dalam pembangunan Aceh direspon dengan cara tidak wajar atau negatif (Patji, et.al, 2004). Keistimewaan Aceh lebih bersifat simbolik berbanding substansi politik yang otonomi. Oleh sebab itu, konflik perlawanan muncul kembali di Aceh pada tahun 1976, yang dikenal dengan GAM.

## 2. Konflik GAM

Konflik GAM (konflik pembebasan Aceh) yang dideklarasi pada 24 Desember tahun 1976, dianggap sebagai gerakan pengacau stabilitas keamanan atau pemberontak oleh Pemerintah Indonesia. GAM dilabelkan dengan Gerakan Pengacau Keamanan (GPK), Gerakan Pengacau Liar Keamanan (GPLK), atau Gerakan Pengacau Liar Hasan Tiro (GPLHT) (Patji, 2004). GAM muncul boleh dikatakan karena pengabaian dan pengkhianatan terhadap identiti Aceh yang dituntut di era DI/TII serta penguasaan sumber daya alam Aceh oleh Pemerintah Indonesia, yang distribusinya kepada Aceh tidak adil (Sulaiman, 2000 & 2006; Djafar, 2008). Sementara proses penyelesaiannya dapat dibagikan kepada dua, Islam yaitu secara internal dan melibatkan pihak eksternal.

### a. Penyelesaian Internal

#### a.1. Menewaskan (win-lose solution) dengan Militer

Pada zaman kepemimpinan Soeharto, penyelesaian konflik GAM menggunakan pendekatan militer. Pada tahun 1976-1979 tekanan militer sangat efektif untuk mengelimanisir mereka. Pemerintah Indonesia tidak perlu menghantarkan militernya dari pulau Jawa ke Aceh untuk melumpuhkan GAM, cukup dibantu oleh militer (TNI-AD) yang bertugas di Kodam Bukit Barisan I Medan. Namun GAM kembali menampakkan kekuatannya melawan Pemerintah Indonesia sejak tahun 1989 dengan kekuatan senjata. Pemerintah Indonesia kembali menggunakan pedekatan militer (Sulaiman, 2000). Aceh ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) utamanya di wilayah basis GAM, yaitu; Aceh Timur, Aceh Utara dan Pidie. Namun Operasi DOM tidak membawa hasil yang diinginkan, GAM tidak lumpuh. Malahan menjadi lebih besar, jumlah anggotanya dan struktur organisasinya meluas. GAM memperoleh simpati yang lebih banyak dari kalangan

masyarakat sipil. Terutama organisasi sipil yang pro kepada penegakan HAM. Ini karena tindakan aparat militer (TNI dan Polri) yang sewenang-wenang. Keganasan mereka tidak sajai berlaku terhadap aktivis GAM, tetapi juga rakyat sipil yang dekat dengan mereka, sama ada keluarga maupun sahabat. Oleh sebab itu, aparat keamanan tidak hanya melanggar HAM ringan, tetapi telah melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan. Bahkan sesebagian orang menilainya sebagai tindakan kejahatan penghabisan etnis (the crime of genocide) (Gade, et al., 2001).

Pada era Soeharto boleh dikatakan penanganan GAM lebih banyak dilakukan dengan pendekatan keamanan negara (national security approach). Penyelesaian melalui cara negosiasi atau soft power tidak pernah berlaku. Kecuali hanya untuk merebut hati rakyat supaya tidak mensokong GAM. Itu pun kadang-kadang dilakukan dengan cara teror dan intimidasi serta shock therapy. Sikap politik Soeharto dan TNI-nya yang keras terhadap GAM dirasionalisasi dengan semboyan “NKRI harga mati”, dan tidak ada ideologi selain Pancasila di Indonesia (Djumala, 2013).

#### a.2.Menewaskan (win-lose solution) dengan Militer dan Kesejahteraan Ekonomi

Pasca jatuh Soeharto atau era Habibie, muncul gerakan massa yang anti terhadap militer, bahkan ada yang anti Jakarta. Tuntutan pengungkapan pelanggaran HAM yang dilakukan TNI pun semakin terbuka dan meluas di kalangan masyarakat sipil, sama ada di Aceh maupun di luar Aceh. Oleh sebab itu, Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) Jenderal Wiranto dan Presiden Habibie mencabut status DOM di Aceh pada tanggal 7 Ogos 1998 dan meminta maaf atas perilaku keganasan yang dialakukan oleh personil TNI (Aspinal & Crouch, 2003).

Namun demikian, tindakan militer dengan pelbagai nama operasi dan pasukan lainnya masih berlaku di Aceh, seperti Operasi Wibawa (bermula pada 2 Januari 1999); Operasi Sadar Rencong I (Mei 1999 – Januari 2000); Operasi Sadar Rencong II (Februari 2000 – Mei 2000); dan Operasi Sadar Rencong III (Juni 2000 – 18 Februari 2001); Operasi Cinta Meunasah (Juni 2000- 2001); dan Operasi Cinta Damai (2001 – 2002). Namun kenyataan ini tidak membuat keamanan Aceh lebih baik. Keadaan Aceh semakin memanas, keganasan fisik dan darah insan tetap mengalir setiap harinya. Pembunuhan, penyiksaan, penculikan, dan pemerkosaan semakin parah, serta gelombang pengungsian pun meningkat (Marzuki & Warsidi, 2011).

Selain itu, juga dilaksanakan pemulihan ekonomi dan kesejahteraan rakyat Aceh (prosperity approach), memberikan amnesti kepada tahanan politik yang berhubung kait dengan GAM, bantuan dana kepada anak yatim dan janda korban konflik serta kesempatan kerja kepada anak bekas anggota GAM. Selain itu juga dipertegasan kembali pemberlakuan keistimewaan bagi Aceh di bidang agama, budaya dan pendidikan menerusi Undang-undang Negara RI Nomor 44 tahun 1999. Namun demikian, tindakan keganasan militer Indonesia tetap masih sangat menonjol. Akibatnya, pelanggaran HAM berlaku secara berterusan, tanpa pengadilan untuk mewujudkan keadilan dan penghentian keganasan (Djumala, 2013).

Kenyataan ini, menyebabkan mahasiswa dan pemuda Aceh merumuskan kembali eksistensi dan integrasi Aceh dalam NKRI. Sepertimana telah dijelaskan sebelumnya, mereka mengadakan kongres, yang dinamakan Kongres Mahasiswa dan Pemuda Aceh Serantau (KOMPAS) tahun 1999. Menetapkan referendum adalah cara penyelesaian konflik yang terbaik bagi Aceh. Opsinya ialah merdeka atau tetap bergabung

dengan Indonesia. Sejak itu Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA) yang dibentuk sebagai wadah sosialisasi kepada masyarakat, secara proaktif menyampaikan agenda berkenaan kepada seluruh masyarakat Aceh. Hasilnya sidang rakyat untuk referendum yang dilaksanakan pada tanggal 8 November 1999 dihadiri oleh jutaan masyarakat Aceh (Fasya, 2005). Realiti politik semacam ini direspon baik oleh Panitia Khas daripada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI untuk Permasalahan Aceh. Pada tanggal 16 Disember 1999 mereka meminta kepada pihak Pemerintah Indonesia supaya segera mengintensifkan dialog dengan semua elemen masyarakat Aceh. Bahkan dengan lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif Aceh supaya memperoleh kesepakatan mengenai langkah-langkah penyelesaian konflik secara komprehensif dan secepat mungkin (Nurhasim, 2008). Menurut Djumala (2013) semasa inilah ‘embrio’ negosiasi (soft power) mulai muncul, yang kemudian ditindak lanjutkan oleh kerajaan-kerajaan setelahnya.

b.Pelibatan Pihak Ketiga Eksternal

b.1.Henry Dunant Centre (HDC) dan CoHA

Hard power (pendekatan militer) telah membuktikan tidak efektif mengeliminasi GAM, kecuali hilang, datang kembali dan membesar. Untuk itu, Presiden Indonesia (Abdurrahman Wahid) pada tahun 1999 menggantikan pendekatan militer dengan dialog (negosiasi), dengan melibatkan pihak ketiga, Internasional NGO Henry Dunant Center (HDC). Secara informal Hasan Wirajuda (Duta Besar Indonesia untuk PBB di Jenewa) menemui Hasan Ditiro pada tanggal 27 Januari 2000. Selain itu, HDC juga menjumpai pimpinan elit GAM di luar negara, seperti Hasan Ditiro dan Malik Mahmud, serta Husaini Hasan (Fraksi MP-GAM) untuk menawarkan negosiasi dengan RI (Huber, 2004; Zulkarnain, 2008). Ekoran itu, pada tanggal 12 Mei tahun 2000 kedua pihak (RI-GAM)<sup>4</sup> secara formal menandatangani satu kesepahaman bersama “Joint Understanding on Humanitarian Pause for Aceh” di Jenewa, Swiss (Harish, 2005), lebih dikenal dengan “Jeda Kemanusiaan”. Matlamatnya; penyediaan bantuan kemanusiaan; persiapan perangkat keamanan; pengurangan tensi keganasan; dan promosi nilai-nilai untuk membina kepercayaan diri yang mengarah kepada perdamaian (Djohari, 2011). Jeda Kemanusiaan (JK) efektif dijalankan mulai tanggal 2 Juni 2000, dengan ditubuhkan Tim Modaliti Keselamatan Bersama (TMKB) dan Komite Bersama untuk Aski Kemanusiaan (KBAK) atau Joint Security Committee (JSC) yang bertugas mengkoordinasi penyaluran bantuan kemanusiaan dan penurunan ketegangan dan penghentian keganasan (Tippe, 2001). Di samping itu, juga dibentuk tim pemantau bagi kedua badan berkenaan yang melibatkan elemen aktivis sipil (Darmi, 2008). Hasilnya JK berjaya mengurangi tindakan keganasan. Oleh sebab itu, JK yang mulanya disepakati untuk masa tiga bulan, diperpanjang tiga bulan lagi (menjadi enam bulan). Namun JK kurang berjaya dalam menyelesaikan permasalahan kemanusiaan lainnya yang menjadi tuntutan korban pelanggaran HAM, seperti pengungkapan keganasan dan pengadilan terhadap pelaku pelanggaran. Pada sisi lain, permasalahan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat semakin terpuruk, dan belum mendapat perhatian serius daripada pihak kerajaan (Elsam, 2003). Bahkan keganasan pun mulai meningkat kembali. Diperkirakan sekitar 300 orang mati antara Januari-Ogos 2000. Pada permulaan Ogos Jafar Siddiq, Kepala Internasional Forum for Aceh (IFA) dibunuhi di Medan. Pada bulan yang sama pegawai Oxfam ditangkap dan disiksa di Aceh Selatan (Large & Aguswandi, 2008).

Akibatnya kepercayaan masyarakat Aceh kepada Pemerintah Indonesia belum boleh dipulihkan. Sebaliknya GAM semakin menguat, yang mana sejak pertengahan 1999 mereka sudah terorganisir dengan baik. Pada masa ini mereka telah mampu menginternasionalisasi permasalahan Aceh dengan Indonesia, dan memperluas basis sokongan penduduk (di pedesaan) serta meningkatkan konsolidasi kekuatan militernya (Djumala, 2013). GAM memaknai JK adalah satu langkah yang membawa Aceh lebih dekat kepada kemerdekaan (Todd, 2011).

Oleh sebab itu, perilaku keganasan antara aparat militer TNI dan GAM (Tentara Nanggroe Aceh) terus berlaku dengan alasan mempertahankan diri dari serangan musuh (Zulkarnain, 2008), dan berbagai bentuk keganasan tehadap masyarakat sipil masih juga tidak terhindarkan. JK lebih bersifat simbolik dan rentan terhadap provokasi atau intervensi pelbagai pihak yang boleh merugikan pranata sosial masyarakat Aceh (Tippe, 2001). Namun, proses dialog tetap dilanjutkan, pada Januari 2001 diadakan pertemuan untuk membincangkan isu-isu substansial bagi mencari solusi yang komprehensif, yang merangkumi juga isu politik. Untuk itu, pertemuan berkenaan membincangkan 4 perkara; proses demokrasi di Aceh; perlindungan terhadap hak asasi manusia dan prinsip-prinsip kemanusiaan; sokongan bagi pembangunan ekonomi-sosial; dan pengaturan keselamatan (Huber, 2004). Untuk itu, Pemerintah Indonesia dan GAM menyepakati pembentukan zona damai (peace zone) di kabupaten Aceh Utara dan Bireuen pada tanggal 8 Marc 2001. Akan tetapi pada kenyataannya keganasan tidak boleh dihentikan, bahkan semakin meningkat (Zulkarnain, 2008). Akhirnya Pemerintah Indonesia mengundurkan diri secara rasmi akibat daripada kritikan DPR-RI dan Komandan militer di lapangan, yang menilai JK hanya memberi keuntungan bagi perkembangan kekuatan GAM (Huber, 2008).

Oleh yang demikian, Presiden Abdurrahman Wahed (Gusdur) mengeluarkan satu Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 04 tahun 2001. Dalam hal ini, Polri diberi otoritas sebagai pemegang komando pelaksana pemulihan keselamatan. Akan tetapi kenyataannya yang berlaku TNI tetap lebih memiliki otoritas dan kesan yang sangat besar. Akibatnya perilaku keganasan terus meningkat (Elsam, 2003). Menurut catatan Kontras (2006) intensiti peristiwa keganasan; tiga bulan sebelum Inpres hanya 79 peristiwa, namun setelah dikeluarkan Inpres berkenaan (April– Agustus) meningkat 1216 peristiwa keganasan.

Selanjutnya pada era Presiden Megawati, Pemerintah Indonesia menawarkan kembali format otonomi khusus bagi Aceh, yang melebihi kekhasan sebelumnya. Ianya merangkumi agama, budaya, pendidikan, politik dan ekonomi, yang dilegalkan dengan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam<sup>5</sup>. Aceh diberi kewenangan yang luas untuk menjalankan pemerintahannya sendiri. Ekoran itu, HDC menjemput kembali pihak RI dan GAM untuk melakukan negosiasi, dengan melibatkan “wise men<sup>6</sup>” sebagai tim mediator. Hasilnya pada pertemuan tanggal 9-11 Mei 2002 GAM menerima otonomi khusus sebagai kerangka dasar dialog. Dalam hal ini, Indonesia menilai sebagai tawaran final (maksima) bagi penyelesaian konflik Aceh. Manakala GAM melihatnya sebagai pembuka (langkah awal) bagi perjuangan selanjutnya dalam usaha memerdekaan Aceh dengan cara diplomasi (Kay, 2003). Namun, HDC berjaya menyakinkan kedua pihak untuk terus menggunakan jalan dialog bagi penyelesaian konflik yang sudah berlarut-larut. Akhirnya pada tanggal kemanusiaan, rekonstruksi, dan reformasi sipil:

- a. Keamanan, bererti penghentian kontak senjata dan tindak keganasan, penentuan zona

damai, demiliterisasi (relokasi militer Indonesia dan penggudangan senjata GAM), dan reformulasi peranan Brimob menjadi polis sipil.

- b. Kemanusiaan, ialah penyaluran bantuan kepada pengungsi
- c. Rekonstruksi mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi sarana yang hancur dan rusak akibat daripada konflik bersenjata.
- d. Reformasi sipil, yakni penyelenggaraan dialog untuk memperkuatkan proses demokratisasi di Aceh (Elsam, 2003).

Namun demikian, dalam implementasinya, menurut laporan JSC pada penghujung Januari 2003 bahwa hanya jumlah perang sejata yang mengalami penurunan, manakala keganasan ke atas masyarakat sipil belum memberi kesan yang signifikan (Elsam, 2003). Dan Akhirnya COHA gagal dilanjutkan. Pertemuan Tokyo 17 Mei tidak membawakan RI dan GAM kepada satu kesepakatan untuk melaksanakan CoHA lebih lanjut. Ini berawal daripada penangkapan enam orang anggota GAM7 yang duduk di JSC apabila mahu berangkat ke Tokyo mengikuti pertemuan bersama. Selanjutnya penolakan GAM terhadap otonomi khusus dalam NKRI dan meletakkan senjatanya. Akibatnya diberlakukan kembali darurat militer di Aceh dengan nama Operasi Terpadu8 melalui Keputusan Presiden Megawati yang diterbitkan pada tanggal 18 Mei, Nomor 28 tahun 2003 (YLBHI, 2003).

Menurut Perez (2009) kegagalan CoHA disebabkan oleh tiga faktor, yaitu:

(1) Lemah kepemimpinan politik untuk mendesak dilaksanakan dialog “peace talk”, yang memiliki impak ke atas kontrol terhadap militer; (2) Lemahnya kapasiti HDC dalam menyelenggarakan negosiasi, karena pengalamannya yang masih minima dalam pengurusan konflik pada peringkat internasional. Aceh adalah merupakan kes pertama yang ditangani; (3) Tidak melibatkan pihak internasional yang amat besar dan massive sepetimana yang berlaku dengan CMI.

Pemberlakuan operasi militer pasca CoHA berjaya menekan kekuatan militer GAM. Pemerintah Indonesia memperkirakan enam bulan pelaksanaan Operasi Militer, telah berjaya mengurangi kekuatan militer GAM 55% (Sukma, 2004). Posisi GAM menjadi lemah (Shaw, 2008), walaupun sebelumnya telah menguasai 75% dari keseluruhan wilayah Aceh dan di Aceh telah berlaku dua pemerintahan semasa itu (Djuli, 2011). Kemudian status darurat militer diturunkan menjadi darurat sipil melalui Keputusan Presiden Nomor 43 Tahun 2004. Akan tetapi operasi terpadu tidak dihentikan dan jumlah TNI-Polri belum dikurangkan.

#### b.2. Crisis Management Initiative (CMI) dan MoU Helsinki

Walaupun Operasi Militer telah berjaya melemahkan kekuatan GAM. Namun pemimpinan Indonesia tahun 2004, Susilo Bambang Yodhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) melakukan kembali proses negosiasi dengan GAM, yang menghasilkan satu Nota Persefahaman mengenai perdamaian Indonesia-Aceh (MoU Helsinki) yang ditandatangani pada 15 Ogos 2005. Berhasil ditandatangani MoU ini, di antaranya disebabkan oleh para aktor yang terlibat di dalamnya, yaitu:

##### 1. Kerajaan Republik Indonesia (RI)

Pemerintah Indonesia SBY-JK memiliki visi yang sama dalam mendekati masalah Aceh, mereka menyakini bahwa pendekatan militer hanya boleh melemahkan GAM, bukan menyelesaikan masalah Aceh secara tuntas dan permanen. Oleh sebab itu, dialog damai harus diusahakan sekuat mungkin sebagai media penyelesaian sengketa. Akibatnya adalah muncul persepaduan polisi di peringkat tertinggi Pemerintah Indonesia yang mampu

mengatasi para oposisi- oposisi politik yang tidak suka dengan pendekatan negosiasi (Morfit, 2013). Oleh sebab itu, SBY-JK berani dan bersedia memberikan otonomi yang lebih luas lagi kepada Aceh berbanding autotomi sebelumnya, yaitu dengan menambahkan bidang politik ke atas keistimewaan Aceh yang telah diberikan sebelumnya (Djumala, 2013).

Selanjutnya SBY-Kalla membentuk tim ad hoc negosiasi yang bekerja dengan mengesampingkan birokrasi formil, di luar saluran tetapi arus informasi dikontrol secara kentat. Mereka dinyakini mampu melakukan negosiasi tidak keluar dari rel utama (NKRI dan konsisten dengan Konstitusi RI) dan mampu menyakinkan atau memperoleh kepercayaan dari pihak GAM. Untuk itu, ditunjukkan Hamid Awaluddin (Menteri Keadilan dan Hak Asasi Manusia), Sofyan Jalil (Menteri Komunikasi), dan Farid Husain (Seorang Direktur Jenderal di Departmen Kesehatan). Ketiganya adalah “bukan orang Jawa” (Morfit, 2013).

Dalam melakukan negosiasi Jusuf Kalla memintahkan kepada tim, terutama Hamid Awaludin untuk menjalankannya seperti berdialog dengan sahabat yang dikenal baik, dan memandang lawan (GAM) sederajat, tidak lebih rendah daripada Pemerintah Indonesia. Bahkan secara teknis diminta untuk selalu duduk berhadapan dengan Malik Mahmud dan menatap matanya tanpa berkedip semasa berbincang untuk memperoleh kepercayaan dari GAM. Manakala Presiden SBY memberikan sokongan penuh kepada tim menerusi Awaludin, bahkan Beliau menyatakan bahwa kesepakatan damai yang ditandatangani oleh Awaluddin adalah sama pentingnya dengan proklamasi kemerdekaan (Awaludin, 2009).

## 2. Gerakan Aceh Merdeka (GAM)

GAM bersedia melakukan dialog dengan Kerajaan RI (SBY-JK yang dipilih langsung oleh rakyat tahun 2004) dengan dimediasi oleh CMI. Walaupun semasa dialog dilakukan militer RI masih pun menyerang dan membunuh anggota-anggota GAM di Aceh. Mereka tetap melanjutkan negosiasi tanpa membantalkannya kecuali mengajukan protes sajai kepada Ahtisaari. Karena melihat tanda-tanda kesungguhan dan keseriusan Kerajaan RI ingin menyelesaikan permasalahan konflik Aceh menerusi dialog damai, (Kingsbury, 2006; Husain, 2007).

Selain itu, GAM juga bersedia melepaskan tuntutan merdeka dan melakukan negosiasi dalam koredor otonomi, karena wujud perubahan sikap dariapada Pemerintah Indonesia. Menurut GAM mereka lebih fleksibel berbanding kerajaan sebelumnya. “If Aceh can get what it wants peacefully without separating itself from Indonesia, why should we go to war? So, that is what I said at the time, that we had the right people at the right time and the right place to achieve peace” (Daly & Higgins, 2010).

## 3. Crisis Management Initiative (CMI)

Ahtisaari (CMI) menganjurkan kepada kedua pihak supaya bersikap dan berperilaku fleksibel, menurunkan peringkat tuntutannya masing-masing; RI bergerak melebihi otonomi sebelumnya dan GAM menurunkan tuntutannya daripada merdeka. Ekoran itu, kepada RI dianjurkan supaya tidak menangkap anggota GAM apabila perundingan, sepertimana yang berlaku pada masa CoHA; harus ada lembaga pengawas untuk memantau implementasi hasil perundingan; RI juga harus menguasakan cara-cara yang tepat untuk mengintegrasikan mantan kombatan GAM kedalam masyarakat; dan RI mesti memberi tawaran baru yang menarik dan membahagiakan bagi GAM. Manakala kepada GAM, CMI menegaskan kembali bahwa jika ingin dibantu untuk menyelesaikan konflik Aceh, GAM jangan menuntut

kemerdekaan karena dunia internasional belum ada yang mensokong perkara berkenaan. Perundingan mesti dibincangkan dalam had kerangka otonomi. GAM boleh menjelajahi opsi-opsi perluasan otoritas Aceh melebihi otonomi luas/khas yang sudah pernah diterima sebelumnya (Morfit, 2013).

Selain itu, supaya negosiasi berlaku hingga memperoleh hasil yang komprehensif Ahtisaari menegakkan satu prinsip dasar “tak ada yang disepakti sampai semuanya disepakati”, dengan kata lain “tidak satupun diterima sebelum semua diterima” (Kivimaki & Gorman, 2008). Jika berlaku deadlock mengenai satu perkara, sepertimana genjatan senjata semasa negosiasi yang dicadangkan oleh GAM, maka negosiasi dihentikan untuk masa sementara dan kepada kedua pihak dimintakan fokus sahja pada apa-apa yang telah disepakati (Husain, 2007).

Selanjutnya negosiasi pun dilakukan secara komprehensif, tidak partsial dan berfase sebagaimana perundingan yang berlaku sebelumnya; gencatan senjata, jeda kemanusian, dan penghentian permusuhan. Untuk itu, gencatan senjata yang diusulkan oleh GAM pada putaran pertama ditolak oleh delegasi RI. Hal semacam ini tentu memiliki kesamaan prinsip dengan Ahtisaari, “tak ada yang disepakti sampai semuanya disepakati”. Selain itu, supaya perundingan cepat memperoleh hasilnya, CMI juga menentukan had masa perundingan yang mesti diakhiri, yaitu Juli 2005 (Husain, 2007).

#### 4. Aktor di Luar Meja Perundingan

Perlu dipahami bahwa huraian di atas adalah perkara yang berlaku di meja negosiasi rasmi. Hal ini tentu tidak akan berwujud jika saling percaya antara kedua pihak tidak kuat. Terutamanya adalah kepercayaan GAM kepada Pemerintah Indonesia yang telah pudar hampir 30-an tahun. Untuk itu, negosiasi di luar meja<sup>9</sup> perundingan rasmi juga dilakukan. Farid Husain dalam membina kembali kepercayaan GAM kepada Kerajaan RI, Beliau melakukan komunikasi dengan pelbagai elemen masyarakat Aceh. Daripada rakyat awam sampai kepada tokoh GAM dan keluarganya serta orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan GAM. Mereka diharapkan boleh memberi kesan kepada perubahan minda dan hati tokoh-tokoh GAM<sup>10</sup> terhadap Pemerintah Indonesia, samada di Aceh, luar Aceh maupun di luar negara. Beliau menunjukkan rasa empatinya kepada orang Aceh dengan mengatakan bahwa orang Aceh dan Beliau adalah sama-sama kecewa kepada Pemerintah Indonesia. Orang Bugis juga pernah memberontak dua kali untuk mewujudkan negara federal. Namun tanpa sokongan dari luar negara, perjuangan akan sia-sia (Husain, 2007).

Dalam usaha menyakinkan GAM bahwa Kerajaan RI serius ingin berdialog kembali dengan GAM, Farid Husain dibantu oleh Juha Christensen. Untuk lebih menyakinkan GAM mengenai rencana ini, Juha menemui negosiator GAM yang ditahan oleh Kerajaan RI di Sukamiskin atas permintaan GAM di Swedia. Selain itu, Juha juga membantu melobi Martti Ahtisaari untuk bersedia menjadi mediator perundingan. Proses membangun kepercayaan ini menghabiskan masa sekitar satu setengah tahun sebelum perundingan rasmi dimulai pada tanggal 27 Januari 2005. Bahkan semasa negosiasi berlaku, Farid Husain dan Juha mengambil peran mencairkan keadaan yang tegang di meja perundingan dengan cara menjumpai para delegasi GAM di luar meja perundingan dan menjemput mereka untuk makan bersama. Di samping itu, untuk memudahkan dan mempercepat proses perundingan, Farid Husen menggunakan prinsip menjumpai dan mengajak bicara semua yang terlibat dalam perundingan (GAM). Oleh sebab itu, Damien Kingsbury sebagai penasehat GAM pun

dijemput ke Indonesia secara diam-diam oleh Wakil Presiden Indonesia Jusuf Kalla untuk membincangkan penyelesaian konflik Aceh, dan Irwandi Yusuf dijumpai oleh Farid Husain di Singapura (2007); Peace in Aceh, Hamid Awaludin (2008) dan Peace in Aceh, Damien Kingsbury (2006). sebelum ia melibatkan diri dalam anggota delegasi GAM pada putaran kedua (Husain, 2007).

### **Tafsiran Mou Helsinki Ke Dalam Uupa: Mengakhiri Konflik Atau Mentransformasi Konflik Ke Arah Perdamaian Positif**

MoU Helsinki telah membatasi otoritas Pemerintah Indonesia ke atas Aceh, yaitu hanya pada enam perkara; hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama (MoU, poin 1.1.2,a). Karenanya pada poin 1.1.1 MoU disebutkan “Undang-undang baharu tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan sesegera mungkin dijalankan, dan selambat-lambatnya tanggal 31 March 2006”, sebagai pengganti Undang- Undang Nanggroe Aceh Darussalam (UU-NAD) Nomor 18 tahun 2001, yang ditolak oleh GAM semasa konflik. Dalam hal ini Pemerintah Indonesia telah menafsirkan MoU ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) Nomor 11 tahun 2006. Namun, sebagiannya tidak sesuai dengan MoU Helsinki. Bahkan sebagian poin UUPA masih memerlukan Peraturan Perlaksana (PP) dari Pemerintah Indonesia supaya boleh diimplementasikan oleh Pemerintah Aceh, seperti mengenai wewenang (otoritas) pengelolaan minyak dan gas, pertanahan, pembentukan Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi.

UUPA diharapkan Aceh tidak saja menggantikan status Otonomi Khusus kepada Otonomi Seluas-luasnya<sup>11</sup>, akan tetapi juga menempatkan Aceh sebagai Daerah Self Goverment (Pemerintahan Sendiri)<sup>12</sup>. Ini merupakan kompromi politik sebagai jalan tengah antara otonomi khusus dan merdeka yang dimintakan oleh GAM dalam negosiasi MoU Helsinki (Sugeng, et.al., 2010). Dengan demikian, diharapkan Aceh akan mengurus dirinya sendiri bagi membangun dan membina Aceh supaya “merdeka” secara substansi, yaitu sejahtera, adil dan bermarauah. Di mana masyarakat Aceh dapat merasa damai positif secara berterusan.

UUPA dilihat secara sekilas nampaknya Pemerintah Aceh telah memiliki otoritas yang lebih luas berbanding dengan undang-undang otonomi khusus sebelumnya (tahun 2001). Karena di dalamnya telah diatur otoritas Aceh atas pelbagai perkara, kecuali enam perkara. Akan tetapi pada kenyataannya yang sebenar tidak demikian, bahkan UUPA sekaligus telah mengurangi otoritas Aceh ke atas perkara berkenaan. Karena pada pasal 7 dan pasal 8 telah disebutkan:

Pasal 7:

- (1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang (otoritas) mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah (Pemerintah Indonesia).
- (2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keselamatan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Pasal 8:

- (1) Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.
- (2) Rencana pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan

langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.

- (3) Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat
- (3) diatur dengan Peraturan Presiden.
- (1) Ayat urusan pemerintahan yang bersifat nasional, tidak disebutkan dalam MoU Helsinki, dan kata pertimbangan merupakan pergantian daripada “persetujuan” yang disepakati dalam MoU. Dua perkataan ini telah memberi impak besar kepada pembatasan otoritas Aceh. Boleh dipastikan sama dengan otoritas provinsi lainnya yang tidak memiliki keistimewaan. Sepertimana yang berlaku pada provinsi-provinsi sumatera pada amnya.

Menurut Irwandi Yusuf, bahwa penambahan urusan pemerintahan yang bersifat nasional, “all national interests” ke dalam UUPA telah menyebabkan ketentuan perundang-undangan ini sangat amat kabur (a very, very obscure stipulation), namun undang-undang ini lebih baik daripada tidak ada undang-undang bagi Aceh (Shaikh, 2008). Selanjutnya pembatasan otoritas Aceh atas pentadbiran dirinya oleh Pemerintah Indonesia lagi diperkuat menerusi poin 1 daripada Pasal 11 UU PA “Pemerintah (Pemerintah Indonesia) menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota”.

Sedar akan impak negatif yang demikian, perkara tersebut mulanya telah ditolak oleh para pengawal selia pembentukan UUPA, terutama oleh elemen masyarakat sipil apabila ditempatkan pada pasal 7. Namun ternyata dimunculkan kembali pada pasal 11. Afrizal (ADF) yang merupakan seorang pengawal selia terhadap pembahasan Rancangan UU PA di Parlimen Indonesia menyebutkan:

“kita sudah sangat bahagia dan menepuk tangan semasa penolakan terhadap ayat ini diterima. Sebelumnya sempat berlaku diskusi alot dan panas mengenai perkara ini. Bahkan anehnya kami harus berargumen keras dengan seorang anggota Parlimen RI asal daripada Aceh semasa menolak ayat ini. Tetapi karena mungkin sudah sangat bahagia dan euforia terhadap kejayaan, kami tidak memantau lagi pada ayat-ayat selanjutnya mengenai perkara serupa ini” (Wawancara 29 Oktober 2013 di Banda Aceh).

Kenyataan ini telah menyebabkan Aceh “kehilangan” keistimewaannya. Aceh memerlukan energi banyak untuk melakukan negosiasi lanjut dengan Pemerintah Indonesia. Jika tidak mampu, berpotensi besar konflik akan muncul kembali, yaitu sebagaimana yang pernah berlaku pada tahun 1976, di mana satu sebabnya adalah gagal dalam diplomasi (negosiasi) keistimewaan yang dijanjikan dan disepakati dalam “Ikrar Lamteh” (Yusni Sabi, Perbincangan 19 Disember 2013) pada penyelesaian konflik DI/TII tahun 1962.

Selain itu, poin-poin MoU yang menjelaskan bahwa Kerajaan dan Parlimen Indonesia dalam membuat satu kebijakan atau keputusan Internasional yang berhubung-kait dengan Aceh mesti “berkonsultasi dan memperoleh persetujuan” daripada Kerajaan dan Parlimen Aceh (Poin 1.1.2. b,c,d), dalam UUPA telah digantikan dengan kata “konsultasi dan pertimbangan”. Akibatnya semangat Aceh memberi kepada Indonesia berubah menjadi semangat menerima dan meminta-minta.

Kenyataan semacam ini, Muslahuddin menyebutkan, “Aceh dilihat dari kontainnya

adalah sudah federal, akan tetapi praktiknya masih mengikuti sistem Republik Indonesia (Perbincangan, 17 Disember 2013). Manakala

Saifuddin menyatakan bahwa 70 % Aceh masih dikuasai oleh Pemerintah Indonesia (Perbincangan, 18 Disember 2013). Jauh lagi Chairul Fahmi menyebutnya bahwa MoU Helsinki adalah sama dengan perjanjian damai “Ikrar Lamteh”, yang pada prakteknya tidak ada keistimewaan bagi Aceh. Semua ketentuan yang dibuat mesti mengikuti perundang-undangan Indonesia yang Pancasilais (Perbincangan, 28 Disember 2014).

Lebih buruk lagi keistimewaan Aceh, selain akibat dari pergantian teminologi persetujuan kepada konsultasi adalah Peraturan Presiden (Perpres) NO.75/2008, disebutkan bahwa kebijakan administratif pemerintah pusat antara lain seperti pemekaran wilayah, harus melalui konsultasi dan pertimbangan Gubernur Aceh. Sedangkan bagi provinsi lainnya harus menerusi persetujuan Gubernur dan DPRD provinsi yang bersangkutan (Amrizal, 2010). Pada pasal 5 UU NO.32/2004, poin 2 disebutkan, “Syarat administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri”.

Oleh sebab itu, keistimewaan Aceh dipastikan hanya dalam hal menerima dana/uang lebih banyak dari Pemerintah Indonesia. Itu pun mekanisme pengelolaan dan pemanfaatan mesti mengikuti ketentuan yang berlaku umum bagi seluruh provinsi di Indonesia. Misalnya koreksi Anggaran Pendapatan Belanja Aceh (APBA) tahun 2013 yang dilakukan oleh Gumawan Fauzi (Menteri Dalam Negeri Indonesia), karena menilai bertentangan dengan ketentuan (Peraturan Menteri Keuangan) (Warsidi, 2013). Ini berlaku karena Pemerintah Pusat belum paham UUPA (Zaini Abdullah, Gubernur Aceh, 2013). Kenyataan ini menurut Nurzahri, Anggota Parlimen Aceh, bahwa Pemerintah Indonesia masih mengontrol pengalokasian anggaran Aceh seraca penuh menerusi Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan. Mereka akan mengatakan ‘ya’ atau ‘tidak’ terhadap usulan anggaran daripada Pemerintah Aceh (Perbincangan 18 Disember 2013). Pengesahan APBA 2013 misalnya, disahkan setelah dievaluasi dan dikoreksi oleh Mendagri, alasannya adalah menyesuaikan dengan regulasi (MedanBisnis, 06 March 2013).

Senada itu, menurut Mawardi Nurdin (bekas Wali kota Banda Aceh) bahwa perubahan nyata yang diperoleh Aceh dalam MoU adalah peningkatan perolehan uang daripada Pemerintah Indonesia. Manakala pelaksanaan administrasi masih berlaku sepertimana pelaksaksanaan desentralisasi yang sudah berlaku pada masa permulaan tahun 2000 (UNDP, 2012). Tidak ada perbezaan yang mendasar antara otonomi daerah (bagi provinsi lain) dan otonomi khusus bagi Aceh (Kemitraan, 2008).

Uraian di atas menjelaskan bahwa MoU Helsinki yang memerlukan undang- undang baru tidak banyak memberi kesan positif kepada perluasan otoritas Aceh untuk mengurus dirinya sendiri. Namun telah memberi kesan positif kepada peningkatan pendapatan (uang) bagi Aceh, terutama yang bersumber daripada dana alokasi khas yang tidak pernah diperoleh sebelumnya, dan dana bagi hasil pertambangan minyak dan gas tanpa pengurangan peratusannya. Dua sumber pendapatan ini dimiliki oleh provinsi lain yang tidak memperoleh hak istimewa daripada Pemerintah Indonesia (Kemitraan, 2008). Akibatnya pendapatan Aceh meningkat secara signifikan. Daripada bilionan (sebelum MoU) kepada triliunan (pasca perdamaian)13.

Kenyataan ini berlaku, karena negosiasi lanjutan (proses pembentukan UUPA)

tidak lagi melibatkan pihak ketiga sebagai mediator. Akibatnya proses negosiasi berlaku dalam hubungan tidak seimbang (asimetris), karena Aceh telah disahkan sebagai bagian sub-state daripada Negara Indonesia, dan Pemerintah Indonesia lebih banyak merujuk kepada undang-undang otonomi daerah, berbanding kepada MoU Helsinki (Baldan, 2007). Akibatnya perkara-perkara prinsipil dihapuskan, semisal otoritas Pemerintah Indonesia yang disepakati hanya 6 perkara menjadi kabur, dan sebagian poin-poin UUPA telah menyimpang dari ketentuan MoU Helsinki. Oleh sebab itu, reformasi hubungan asimetris kepada hubungan yang seimbang tidak berlaku. Padahal perkara ini adalah core daripada pembinaan perdamaian (Lederach, 1999). Ini satu kelemahan MoU Helsinki yang sifatnya tidak implementatif keseluruhannya, tetapi mensyaratkan negosiasi lanjutan, menanggalkan tahapan ceasefire serta langsung melakukan pelucutan senjata (disarmament) pihak GAM sebelum negosiasi lanjutan diselesaikan. Walaupun GAM tidak dinyatakan dibubarkan, tetapi kekuatannya sudah tiada lagi, mereka tidak memiliki senjata yang dapat mengancam eksistensi Pemerintah Indonesia. Padahal Rombostham, et al (2005) dan Fisher (2007) menyatakan bahwa ceasefire merupakan bagian dari proses fase perdamaian negatif sebelum penandatanganan kesepakatan damai.

Pada sisi lain, Pemerintah Indonesia dengan sengaja mengabaikan pelaksanaan hak keistimewaan Aceh yang telah disepakati, seperti Peraturan Pemerintah (Indonesia) yang mengatur tentang otoritas atau kewenangan Aceh, Peraturan tentang Minyak dan Gas, Peraturan tentang Pertanahan, semua aturan ini belum dibuat atau diselesaikan sehingga kini. Padahal sepatutnya tahun 2008 sudah harus diselesaikan semua aturan turunan pelaksanaan UUPA. Ini menunjukkan akan berlaku kembali pengkhianatan Pemerintah Indonesia terhadap Aceh sebagaimana yang telah berlaku terhadap Perjanjian Damai Konflik DI/TII 1962, yang pada akhirnya muncul kembali konflik Aceh (GAM 1976) setelah 14 tahun perjanjian perdamaian. Akibat daripada punca konflik yang tidak diselesaikan.

## **Kesimpulan**

Berdasarkan uraian di atas, boleh diambil konklusinya bahwa MoU Helsinki yang memerlukan penafsiran untuk dapat diimplementasi setelah pelucutan senjata GAM telah berimpak kepada tidak berlaku transformasi hubungan Aceh – Indonesia yang seimbang, bahkan telah berlaku pengabaian terhadap pelaksanaan otoritas Aceh untuk mengatur dirinya. Untuk itu, MoU faedahnya masih terbatas kepada penghentian perang dan belum kepada pembinaan hubungan yang damai antara Aceh dan Indonesia, yaitu hubungan seimbang atau simetris dengan ‘nasionalisme Aceh’ dalam NKRI.

## **Bibliografi:**

- Amrizal, J. (2010) Mengupas Perpres Konsultasi dan Pertimbangan dalam Zain, F., et al. eds. Geunap Aceh: Perdamaian Bukan Tanda Tangan. Banda Aceh: Aceh Institute Press.
- Ariwiadi, (1986) Gerakan Operasi Militer VII: Penyelesaian Peristiwa Atjeh. Jakarta: Mega Bookstore
- Aspinall, Edward (2006) Sejarah konflik Aceh, <http://www.acehinstiute.org/> id/index. Diakses tanggal 29 Disembir 2010.
- Aspinall, Edward and Crouch, Harold (2003) The Aceh Peace Process: Why it Failed, Policy Studies 1, Washington: East-West Center.
- Awaludin, H. (2009) Peace in Aceh, Yogyakarta: Kanisius Printing House

- Baldan, Ferry M. (2007). Pondasi Menuju Perdamaian Abadi. Jakarta: Suara Bebas
- Basyar, Hamdan, Nurhasim, Asvi, WA., Zuhro, S., Ichwanuddin, W., (2008) Aceh Baru: Tantangan Perndamaian dan Integrasi. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Daly, B. and Higgins, N. (2010) The Use and Effectiveness of Mediation as a Conflict Resolution Tool. Working Papers in International Studies Centre for International Studies, No. 8., Dublin City University, Ireland
- Damanik, A. Taufan (2010) Hasan Tiro: From the Imagination of an Islamic State to the Imagination of Ethnonationalism. Jakarta: Friedrich Ebert Stiftung (FES) dan Aceh Future Institute (AFI).
- Darmi, Afridal (2008) Keterlibatan Masyarakat Sipil dalam Proses Perdamaian dalam Aguswandi & Large. J. Eds. Rekonfigurasi Politik: Proses Damai Aceh, Accord. London: Conciliation Resources.
- Daud, A., Husda, H., Umar, M., Al Chaidar (2010) Aceh dari Konflik ke Damai. Banda Aceh: Bandar Publishing
- Djafar, M. (2008) Pilkada dan Demokrasi Konsosiasi di Aceh, POELITIK Jurnal Kajian Politik, dan Masalah Pembangunan, Jurnal Poelitik Volume 4/No.1/2008, hal. 203, <http://sps.unas.ac.id:8080/publikasi/P%20195-217%20Demokratisasi.pdf>. Diakses 15 Septembir 2012.
- Djohari, D., 2011, Penerapan Norma Hukum Tata Negara Darurat serta Kaitannya Dengan Penanggulangan Gangguan Keamanan dan Bencana Tsunami di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Jurnal Hukum, Vol. 2., No. 3, 2011, Universitas Jambi, <http://portalgaruda.org>. Diakses 15 Septembir 2012
- Djojosoekarto, A., Sumarwono, R., Suryaman, C. (Eds) (2008) Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia: Pembelajaran dari Kasus aceh, papua, Jakarta, dan Yogyakarta. Jakarta: Kemitraan.
- Djuli, Nur, M. (2011) Research Question: Does Lack of Employment Among Ex-Combatants Lead to An Increase of Violence in Post-Conflict Societies. <http://projects.iq.harvard.edu/files/fellows/files/djuli.pdf>, Diakses 5 Septembir 2012.
- Djumala, D. (2013) Soft Power untuk Aceh: Resolusi Konflik dan Politik Desentralisasi. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- El Ibrahimy, Nur M. (2001) Peranan Tgk. M. Daud Beureu-eh dalam Pergolakan Aceh, Jakarta: Media Dakwah
- Elsam (2003) Mengapa Kesepakatan Penghentian Perrusuhan Sulit Dipertahankan.[http://www.elsam.or.id/downloads/1273306887\\_BRIEFing\\_Paper\\_ELSAM\\_NO\\_2.PDF](http://www.elsam.or.id/downloads/1273306887_BRIEFing_Paper_ELSAM_NO_2.PDF). Diakses 21 Julai 2012
- Fasya, Kemal, T. (2005) Ritus Kekerasan dan Libido Nasionalisme. Yogyakarta: Elsam.
- Fischer, D. (2007). "Peace as a Self-regulating Process", in Charles Webel and Johan Galtung, eds., *Handbook of Peace and Conflict Studies* London: Routledge.
- Gade, M., Ismail, Otto S., Ishak dan Yusni S. (2001) Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik di Aceh dalam Aceh Jakarta Papua. Jakarta: YAPPIKA.
- Harish, S.P. (2005) Towards Better Peace Processes: A Comparative Study of Attempts to Broker Peace with MNLF and GAM, Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies

Singapore, <http://www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP77.pdf>. Diakses 3 Julai 2010

Huber, K (2004) The HDC in Aceh: Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation. <http://www.eastwestcenterwashington.org/Publications/publications.htm>. Diakses 20 Pebruari 2014

Husain, Farid, 2007, To See the Unseen; Kisah di Balik Damai di Aceh, Jakarta: Health and Hospital Indonesia.

Kawilarang, H (2008) Aceh dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki. Banda Aceh: Bandar Publishing

Kay, Kira (2003) The “New Humanitarianism”: The Henry Dunant Centre and the Aceh Peace Negotiations. <http://wws.princeton.edu/research/cases/newhumanit.pdf>. Diakses 24 Mei 2013