

## Aceh: So Far, So Good

### I. RANGKUMAN IKHTISAR

Proses perdamaian di Aceh sejauh ini telah berjalan dengan sangat baik melebihi harapan dan perkiraan semula. Gerilyawan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) telah menyerahkan sejumlah senjata mereka sesuai perjanjian. Tentara Nasional Indonesia (TNI) telah menarik pasukannya sesuai jadwal. Ancaman adanya tindak kekerasan milisi tidak terwujud. Para tahanan yang telah menerima amnesti telah kembali ke rumah masing-masing dengan aman. Misi Monitoring Aceh atau Aceh Monitoring Mission (AMM) yang dipimpin oleh Peter Feith dari Uni Eropa dengan cepat dan profesional telah berhasil menyelesaikan sejumlah kecil insiden kekerasan yang terjadi antara GAM dan TNI. Sebuah undang-undang baru yang mengatur mengenai pemerintahan setempat di Aceh (memasukkan ketentuan dari perjanjian damai yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki), telah dibuat rancangannya dengan berkonsultasi dengan berbagai kelompok masyarakat Aceh dan GAM, dan telah diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Meskipun masih banyak tantangan yang harus dihadapi, namun proses perdamaian di Aceh mendapat dukungan aktif dari pejabat di tingkat yang paling tinggi dalam pemerintahan Indonesia, dan masyarakat Aceh yang tadinya meragukan proses perdamaian dapat berhasil, sedikit demi sedikit mulai berubah pandangannya.

Proses perdamaian saat ini telah memasuki tahap yang genting di dua sisi. Sisi yang pertama meliputi reintegrasi atau kembalinya para mantan anggota GAM ke tengah masyarakat. Walaupun banyak dari para mantan pasukan GAM telah kembali ke tengah masyarakat dengan kemauan sendiri, namun kebanyakan dari mereka tidak memiliki pekerjaan. Perbedaan pendapat antara pimpinan GAM dan pemerintah mengenai apakah pemberian sejumlah uang untuk memfasilitasi reintegrasi sebaiknya diberikan kepada para mantan pasukan GAM secara langsung, atau disalurkan melalui para komandan GAM, saat ini memperlambat program-program yang lebih luas untuk menciptakan mata pencaharian baru. Hal ini tampaknya juga telah menimbulkan sedikit perselisihan dalam tubuh GAM sendiri. Jika masalah ini tidak segera dicari jalan keluarnya, bahaya dalam jangka panjangnya yaitu para mantan pasukan yang bosan atau mengganggu

akhirnya akan berpaling ke tindak kriminal atau mencoba untuk bertempur kembali.

Sisi yang kedua yaitu proses hukum dalam memasukkan ketentuan-ketentuan yang berasal dari perjanjian tanggal 15 Agustus kedalam undang-undang yang baru, yang harus diadopsi oleh DPR. Perubahan bentuk GAM dari gerakan bersenjata menjadi gerakan politik bergantung pada undang-undang ini, khususnya ketentuan mengenai partai politik lokal dan mekanisme pemilihan kepala daerah (pilkada). Pertanyaannya adalah apakah DPR akan menerima rancangan undang-undang tersebut tanpa revisi ataupun perubahan yang serius. Walaupun prospeknya saat ini kelihatan lebih bagus dibanding beberapa bulan yang lalu, sebuah masalah baru yang menimbulkan kekhawatiran di Aceh muncul, yaitu: apakah nantinya akan ada referensi dalam rancangan undang-undang terbaru nanti mengenai kemungkinan Aceh di masa depan dibagi menjadi lebih dari satu propinsi. Referensi semacam itu dapat merusak konsensus di Aceh atas rancangan undang-undang saat ini, dan pada akhirnya dapat mengganggu perdamaian. Tetapi bagaimanapun, sejauh ada kemauan untuk mencari suatu penyelesaian, maka akan selalu ada solusi dari setiap permasalahan.

Laporan ini mencatat prestasi kunci yang telah dicapai, setahun setelah bencana Tsunami di Samudera India memporak-porandakan Aceh dan merubah peta politik di Aceh. Laporan ini juga menyoroti beberapa kemungkinan masalah yang masih tersisa dalam jalan menuju perdamaian abadi.

### II. PEMUSNAHAN SENJATA DAN “RELOKASI” TNI

Berhasilnya proses pelucutan senjata, bersamaan dengan penarikan pasukan TNI dan Polri yang tadinya dikirim (dari luar Aceh) untuk bertugas di Aceh telah membantu mengurangi, walaupun tentu saja belum menghapuskan seluruh, rasa ketidakpercayaan antara GAM dan TNI.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Untuk analisa sebelumnya mengenai proses perjanjian perdamaian yang sekarang, lihat laporan Crisis Group Asia N°40, *Aceh: A New Chance for Peace (Sebuah Kesempatan Baru bagi Perdamaian)*, 15 Agustus 2005.

Tiga tahap pelucutan senjata telah berlangsung lancar tanpa halangan, dan tahap keempat masih sedang berlangsung pada saat laporan ini diumumkan kepada pers. Komitmen GAM pada akhir tahap ketiga, pada tanggal 22 November 2005, yaitu menyerahkan sebanyak 630 pucuk senjata jenis standar yang masih bisa digunakan – artinya, tiga per-empat dari jumlah total yang telah disepakati dalam perjanjian Helsinki. Sebetulnya GAM telah menyerahkan sebanyak 856 pucuk senjata hingga tanggal tersebut, tetapi AMM, yang memiliki wewenang untuk memutuskan apakah mereka telah memenuhi syarat, menolak lebih dari 200 pucuk senjata, dan pemerintah Indonesia memperlakukan sebanyak 67 pucuk senjata.<sup>2</sup> Salah seorang anggota AMM sambil tersenyum masam mengatakan bahwa jika Aceh berkeinginan untuk mendirikan sebuah museum senjata antik, mereka sekarang sudah punya beberapa pilihan untuk dipamerkan.

Gambar di televisi khususnya pada hari pertama pelucutan senjata memberikan gambaran yang meyakinkan bagi masyarakat di seluruh Indonesia mengenai sebuah proses perdamaian yang sedang berlangsung. Walaupun lokasi persis tempat pelucutan senjata diumumkan hanya beberapa saat sebelum proses pelucutan senjata dilaksanakan, namun masyarakat ramai telah berkumpul di lokasi tersebut untuk menonton senjata GAM dimusnahkan.

Ketiga tahap pelucutan senjata tersebut telah menjadi sebuah kesempatan penting bagi para pimpinan GAM untuk menunjukkan bahwa mereka dapat meyakinkan komandan gerilyawan di lapangan untuk mematuhi persyaratan yang tertera dalam perjanjian Helsinki. Pada mulanya, komandan lapangan di Singkil, Teungku Abrar Muda, menolak untuk menyerahkan senjata.

---

<sup>2</sup> Tim AMM terdiri dari 226 laki-laki dan perempuan dari negara-negara Uni Eropa, Norwegia, Swiss dan lima negara Asia Tenggara yaitu – Thailand, Malaysia, Brunei, Filipina dan Singapura. Misinya dimulai secara resmi pada tanggal 15 September 2005, dan AMM memiliki 11 kantor di seluruh Aceh. Dibawah perjanjian 15 Agustus, AMM ditugaskan untuk memonitor proses demobilisasi pasukan GAM; proses pelucutan dan pemusnahan senjata, amunisi dan bahan-bahan peledak milik GAM; proses relokasi pasukan non-organik TNI dan Polri (yaitu pasukan yang ditugaskan dari luar Aceh untuk bertugas sementara di Aceh); proses reintegrasi mantan pasukan GAM; dan situasi HAM. AMM juga diharapkan untuk memonitor perubahan-perubahan legislatif, memutuskan kasus-kasus amnesti bermasalah, dan menangani komplain mengenai tuduhan pelanggaran terhadap perjanjian perdamaian. Misi AMM merupakan misi monitoring negara Uni Eropa yang pertama di Asia. Ketua AMM, Peter Feith, seorang diplomat Belanda dan Uni Eropa, berwenang untuk mengambil keputusan akhir dalam masalah ketidaksejahteraan. “Pelucutan senjata tahap II telah berhasil diselesaikan”, press release AMM tanggal 22 November 2005.

Tetapi setelah sebuah pertemuan di Banda Aceh dengan Muzakkir Manaf (panglima GAM), Teungku Abrar Muda akhirnya bersedia untuk bekerja sama.

Penarikan pasukan juga telah berjalan sesuai dengan rencana. Pada akhir tahap ketiga, TNI telah menarik sekitar 18,000 pasukan non-organiknya (pasukan yang didatangkan dari luar Aceh untuk ditugaskan sementara di Aceh), sementara Polri telah menarik sebanyak 3,700 personilnya dari Aceh.<sup>3</sup> Awalnya GAM curiga jumlah pasukan yang ditarik TNI akan lebih sedikit dari yang telah disepakati, sehingga mengirimkan perwakilan untuk ikut menyaksikan penarikan pasukan TNI tersebut. Namun setelah AMM mulai memonitor proses penarikan pasukan ini, GAM pada akhirnya berhenti mengirimkan perwakilannya untuk ikut menyaksikan.

Pertanyaannya sekarang adalah, apakah pada tahap keempat, proses pelucutan senjata, yang akan dilaksanakan pada tanggal 14 Desember, juga akan berjalan lancar. Yang paling mungkin mengganggu kelancaran proses ini yaitu menteri pertahanan GAM, Zakaria Saman alias Karim Bangkok, yang telah bergabung dengan GAM semenjak awal berdirinya di tahun 1976. Seorang pemimpin yang memiliki pengaruh sangat kuat di kalangan militer GAM, Zakaria Saman berdomisili di Bangkok hingga tahun 2004 – dari situlah nama aliasnya berasal – dan menurut laporan, ia yang bertanggung jawab dalam perolehan senjata dari Thailand Selatan dan Filipina Selatan.<sup>4</sup> Diyakini ia telah kembali ke Aceh pada tahun 2004, dan seperti Muzakkir Manaf, semenjak awal ia sangat berperan dalam menjamin kesediaan untuk bekerja sama dari para komandan lapangan. Tetapi kemudian menurut laporan, ia kini bersikeras bahwa perjanjian 15 Agustus menyebutkan bahwa GAM hanya akan menyerahkan sebanyak 840 pucuk senjata. (Ketentuan bahwa senjata yang diserahkan haruslah yang masih layak digunakan dan merupakan buatan pabrik, bukan rakitan sendiri, adalah hasil diskusi dari Komisi Pengaturan Keamanan AMM). Kenyataannya bahwa GAM sekarang telah menyerahkan lebih dari 856 pucuk senjata, menurut Zakaria berarti GAM telah memenuhi janjinya di Helsinki, dengan maupun tanpa persetujuan AMM atau TNI, dan tidak perlu menyerahkan lebih banyak senjata lagi.

---

<sup>3</sup> “Pelucutan senjata dan relokasi tahap pertama selesai”, press release AMM tanggal 27 September 2005; “Pelucutan senjata dan relokasi tahap kedua selesai”, press relase AMM tanggal 25 Oktober 2005; “Hasil rapat Komisi Pengaturan Keamanan (the Commission on Security Arrangements/COSA)”, pernyataan media AMM, 13 November 2005.

<sup>4</sup> Wawancara Crisis Group dengan tokoh-tokoh GAM di Bireuen dan Peureulak, 26-27 September 2005.

Melihat bahwa sikap ini pastinya akan menambah kekhawatiran terburuk TNI dan pemerintah Indonesia atas komitmen mereka terhadap perdamaian, perwakilan GAM lain yang berbasis di Aceh tak sependapat dengan sikap tersebut dan menyatakan bahwa mereka bermaksud untuk terus melanjutkan ke tahap selanjutnya dalam proses pelucutan senjata, seperti yang telah direncanakan. Tetapi karena Zakaria Saman dianggap sebagai perwakilan para pemimpin yang berbasis di Swedia, pemecahan masalah ini akan sangat memperlihatkan mengenai kemampuan GAM untuk tetap bersatu, relativitas pengaruh antara satu bagian dengan bagian yang lain dalam struktur kekuatan GAM, serta kemampuan kedua belah pihak untuk dapat melihat tujuan yang lebih besar, dan tidak berfokus pada satu orang yang mungkin akan mengganggu proses perdamaian.

### III. AMNESTI DAN PEMBEBASAN TAHANAN

Pembebasan tahanan GAM yang sudah menerima amnesti telah berjalan lancar, dan jumlah kasus bermasalah secara teratur terus menurun. Ketentuan dalam perjanjian damai mengenai amnesti dan pembebasan tanpa syarat terhadap “tahanan politik yang ditahan karena masalah konflik” harus dipenuhi sebelum akhir bulan Agustus 2005. Pengaturan waktu tersebut berarti para tahanan akan telah dibebaskan sebelum senjata-senjata diserahkan, dan baru sekitar 50 anggota tim monitor internasional yang telah berada di Aceh. Jika ada masalah dalam proses pembebasan tahanan atau proses reintegrasi selanjutnya bagi para bekas tahanan, hal itu dapat menjadi pukulan yang serius bagi proses perdamaian, tetapi proses yang relatif bebas dari masalah merupakan langkah awal yang penting dalam menumbuhkan kepercayaan.

Sesuai dengan ketentuan tentang pemberian amnesti, pemerintah telah membebaskan sebanyak 1,424 anggota GAM dari Lembaga Pemasyarakatan di seluruh Pulau Jawa dan Sumatra, hampir sesuai jadwal yang telah ditentukan. (Masalah kecil dalam proses mendapatkan otorisasi untuk membebaskan para tahanan dari Presiden menyebabkan sedikit keterlambatan).<sup>5</sup> Setelah bebas,

---

<sup>5</sup> Lihat Keppres No. 22/2005, “Mengenai pemberian Amnesti dan Abolisi kepada setiap orang yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka”, 30 Agustus 2005. Pemberian amnesti berlaku bagi semua orang yang sedang dalam proses pengusutan atau berada dalam tahanan atas keterlibatan mereka dengan GAM, termasuk mereka yang memiliki senjata. Menteri Hukum dan HAM, Hamid Awaluddin menyatakan bahwa dari 1,424 tahanan GAM yang menurut pemerintah berhak dibebaskan, 958 berada di Aceh, tiga di Bengkulu, dan sisanya 463 orang

pemerintah dibantu oleh sebuah organisasi internasional, mendata para tahanan, memberikan mereka paket bantuan sebesar Rp 2 juta<sup>6</sup> beserta pakaian dan bahan pokok, serta menyediakan angkutan pesawat dan bis untuk segera membawa mereka pulang ke kampung halaman mereka. Tahanan yang dibebaskan juga berhak menerima dana jaminan hidup sebesar Rp 1,5 juta per bulan, untuk bulan Desember dan Januari, sebelum bantuan reintegrasi jangka panjang tersedia.<sup>7</sup>

Keputusan untuk memberikan amnesti bukanlah keputusan yang mudah. Pemerintah telah menekankan bahwa amnesti tidak akan diberikan kepada anggota GAM yang ditahan karena tindak kriminal murni. Meskipun demikian, anggota DPR masih tetap mengkritik, khususnya anggota Komisi III, yang membidangi Hukum, dan Perundang-undangan, HAM dan Keamanan. Mereka mencoba mengajukan persyaratan bagi anggota GAM untuk menandatangani pernyataan setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia sebelum menerima amnesti. Mereka juga mencoba menghalangi pemberian amnesti kepada warga negara asing (WNA) – yang berarti membuat hampir semua para pemimpin GAM yang tinggal di Swedia tidak berhak menerima amnesti.<sup>8</sup>

Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono lebih tertarik untuk memastikan bahwa penyelesaian damai berlangsung secara “berkelanjutan, adil, dan bermartabat”, dan mengeluarkan sebuah Keputusan Presiden (Keppres) yang isinya memberikan amnesti kepada seluruh anggota GAM, termasuk yang berwarga negara asing. Sejalan dengan perjanjian Helsinki, Keppres tersebut juga membuka pintu bagi para anggota GAM yang berkebangsaan asing untuk memperoleh atau mendapatkan kembali kewarganegaraan Indonesia, dengan syarat mereka melepaskan status WNA mereka dalam waktu enam bulan. Hanya merekalah yang akan diminta untuk menandatangani pernyataan setia pada NKRI.<sup>9</sup>

---

berada di Pulau Jawa. Lihat “Mayoritas Makar”, *Gatra*, 10 September 2005.

<sup>6</sup> Jumlah/angka dalam dollar (\$) dalam laporan ini, maksudnya dollar Amerika.

<sup>7</sup> Wawancara melalui telepon antara Crisis Group dengan perwakilan sebuah organisasi internasional pada tanggal 6 Desember 2005. Organisasi internasional yang membantu pemerintah dalam proses ini minta untuk tak disebut nama dan organisasinya, supaya tidak mengalihkan perhatian masyarakat dari peranan/tugas pemerintah.

<sup>8</sup> “DPR Minta Amnesti Mantan GAM Disertai Pernyataan Setia Pada NKRI”, *hukumonline.com*, 25 Agustus 2005; “Ketua MPR Setujui Syarat Komisi III”, *Tempo Interaktif*, 26 Agustus 2005.

<sup>9</sup> Lihat poin ke tiga dalam Keppres No. 22/2005, op. cit. Dua pemimpin GAM, Malik Mahmud dan Bachtiar Abdullah,

Namun, tidak seluruh anggota GAM yang ditahan telah dibebaskan. GAM dan Pemerintah berbeda pendapat mengenai kasus lebih dari 100 tahanan yang ditahan di Pulau Jawa dan Sumatera apakah merupakan kasus kriminal atau politik.<sup>10</sup> Menurut pandangan pemerintah, kasus politik adalah mereka yang dituntut atas kasus makar. Tetapi GAM berpendapat bahwa banyak dari anggotanya yang telah ditangkap sebelum status darurat militer berlaku pada tahun 2003. Pada waktu itu mereka ditahan untuk kasus kriminal biasa padahal mungkin sebenarnya yang mereka lakukan adalah kegiatan makar. Dibawah perjanjian damai, AMM memiliki wewenang untuk memutuskan perbedaan pendapat semacam itu, tetapi jelas akan lebih baik apabila kedua belah pihak yang berbeda pendapat yang menemukan sendiri kesepakatan diantara mereka. Sejauh ini mereka telah memperoleh kemajuan yang cukup berarti, dan mencapai sebuah kesepakatan bahwa sekitar duapuluh tahanan GAM yang tadinya diajukan untuk dibebaskan, akan tidak diikutsertakan dalam daftar yang menerima amnesti. Pembicaraan mengenai hal ini masih terus berlangsung mengenai tahanan GAM yang lain.<sup>11</sup>

Salah sebuah contoh dari kasus yang dipermasalahkan yaitu kasus Teungku Ismuhadi bin Jafar, seorang mantan komandan GAM untuk daerah Jabotabek, yang saat ini sedang menjalani hukuman seumur hidup di LP Cipinang, Jakarta atas tuduhan mendalangi pengeboman gedung Bursa Efek Jakarta pada tanggal 13 September 2000. Sepuluh orang tewas dalam serangan yang sampai hari ini belum sepenuhnya dapat dijelaskan secara memuaskan.<sup>12</sup> Ismuhadi dan seorang pelaku pengeboman yang lain semula tidak masuk dalam daftar yang

---

lahir di Singapura dan belum pernah memiliki kewarganegaraan WNI.

<sup>10</sup> Perwakilan senior GAM di AMM, Irwandi Yusuf, menyatakan pada bulan Oktober bahwa sebanyak 116 anggota GAM masih berada di Lembaga Pemasyarakatan di Jakarta (Cipinang, Salemba), Jawa Barat (Karawang, Sukamiskin, Tangerang), Jawa Tengah (Nusakambangan), dan Sumatra Utara (Tanjung Gusta Medan, Rantau Prapat, Binjai, dan Sibolga). Di Aceh, katanya, beberapa anggota GAM masih ditahan di sebuah kantor polisi dan pos-pos Satuan Gabungan Intelijen – SGI. “116 Anggota GAM Belum Memperoleh Amnesti”, Tempo Interaktif, 11 Oktober 2005.

<sup>11</sup> Wawancara Crisis Group dengan anggota GAM, November 2005.

<sup>12</sup> Sejumlah pelaku adalah desertir tentara, dan kasus tsb memperlihatkan sejauh mana perdagangan senjata ilegal antara pabrik senjata militer, PT Pindad, dan berbagai dealer senjata, termasuk seorang dealer yang memiliki hubungan dengan GAM. Seorang saksi kunci mati ditembak sebelum ia dapat bersaksi. Dua orang terdakwa penting berhasil meloloskan diri dari penjara yang seharusnya dijaga ketat di LP Cipinang, Jakarta. Seorang berhasil ditangkap kembali di Aceh; seorang lagi belum berhasil ditangkap kembali.

menerima amnesti.<sup>13</sup> Argumentasi pemerintah bahwa kasus tersebut adalah kasus kriminal ditunjang oleh fakta bahwa selama proses persidangan, Ismuhadi terus menyangkal bahwa ia adalah anggota GAM. Para pemimpin GAM juga menyangkal tuduhan bahwa mereka terlibat, dan menyatakan bahwa mereka tidak pernah memperluas jangkauan perjuangan bersenjata mereka diluar Aceh. Namun setelah perjanjian damai ditandatangani, mereka berargumentasi bahwa pengadilan tidak berlaku adil dan informasi telah diambil paksa lewat penyiksaan.<sup>14</sup> Saat ini keputusan sedang ditunda.

Banyak anggota GAM yang dilaporkan kecewa dengan berlanjutnya penahanan rekan-rekan mereka. Seorang anggota GAM di Bireun mengatakan rasa kecewa tersebut dapat mendorong mereka melakukan tindak kriminal seperti yang terjadi di Dumai, propinsi Riau pada tanggal 22 Oktober 2005, ketika lima orang bersenjata menyerang ke dalam penjara dan membebaskan dua orang anggota GAM, yaitu Taufik Ismail dan Samirun Fuadi. Dalam aksi pengejaran, Fuadi mencoba melemparkan granat ke arah polisi, tetapi ia kemudian tertembak dan tewas. Polisi berhasil menangkap salah seorang dari lima penyerang, tetapi yang lain, termasuk Taufik, berhasil melarikan diri.

Kapolresta Dumai mengatakan bahwa para penyerang bersenjata tersebut berasal dari Aceh, tetapi tidak jelas apakah mereka anggota GAM atau bukan. Salah seorang dari dua tahanan yang dibebaskan tidak termasuk dalam daftar anggota GAM yang ditahan, baik yang disiapkan oleh pemerintah maupun yang disiapkan oleh GAM.<sup>15</sup> Seorang juru runding GAM, M Nur Djuli, menyebut kejadian Dumai sebagai insiden kriminal murni, dan tidak ada hubungannya dengan GAM. Ia menekankan bahwa tidak ada anggota GAM bersenjata diluar Aceh.<sup>16</sup>

#### IV. REINTEGRASI

Masalah terbesar yang sejauh ini timbul dalam proses reintegrasi bukanlah sikap permusuhan dari masyarakat terhadap mantan pasukan GAM yang telah kembali ke

---

<sup>13</sup> Dalam vonis mereka, majelis hakim juga mempertimbangkan kasus tersebut dalam istilah kriminal saja, tanpa menyebutkan keterlibatan dengan GAM. Lihat “RI Diminta Bebaskan GAM”, *Kompas*, 8 September 2005; Vonis Pengadilan Negeri Jakarta Selatan no. 386/ Pid.B/2001/PN.Jak.Sel.

<sup>14</sup> Wawancara dengan sumber GAM, 25 November 2005.

<sup>15</sup> Lihat “Pembebasan Paksa”, Anggota GAM di Rutan Dumai, Satu Tewas, Antara News Agency, 23 Oktober 2005. Catatan wawancara dengan Kapolres Dumai Khaidir Ismanto Siregar diterima Crisis Group, 9 November 2005.

<sup>16</sup> Lihat “GAM Bantah Keterkaitannya dengan Kasus Dumai”, Antara News Agency, 26 Oktober 2005.

masyarakat atau tindakan balas dendam oleh mantan pasukan GAM terhadap informan TNI atau anggota milisi, seperti yang ditakutkan pada awalnya, melainkan lebih kepada masalah teknis seperti: bagaimana cara yang paling baik untuk menyalurkan bantuan dana kepada mantan gerilyawan agar mereka dapat memulai kehidupan sipil mereka. Tetapi, masalah teknis tersebut memiliki nuansa politis. Apakah GAM cukup percaya terhadap pemerintah sehingga bersedia untuk memberikan daftar nama calon penerima bantuan dana? Apakah TNI akan menggunakan daftar nama tersebut sebagai daftar 'hitlist', jika permusuhan kembali pecah? Apakah GAM sedang mencari cara untuk mengontrol dana reintegrasi untuk tujuan diluar bantuan ekonomi bagi para mantan gerilyawan? Pertanyaan-pertanyaan yang timbul dari perdebatan mengenai masalah ini akan sangat memperlihatkan seberapa besar rasa ketidakpercayaan masing-masing pihak, yang masih harus dipupus.

#### A. DANA REINTEGRASI DAN "DANA SANTUNAN BAGI PARA JANDA"

Salah satu kesepakatan dalam perjanjian damai mengharuskan GAM untuk mendemobilisasikan "seluruh pasukan militernya yang berjumlah 3,000 orang". Karena dalam kesepakatan itu tidak disebutkan secara detail mengenai bagaimana bantuan reintegrasi diberikan, maka pemerintah, para donor dan organisasi internasional mencoba untuk menyusun sebuah mekanisme yang dapat memenuhi kebutuhan semua pihak, yaitu keamanan bagi GAM, transparansi bagi TNI dan pertanggungjawaban bagi para donor.

Bantuan dana reintegrasi kepada mantan pasukan GAM terdiri dari dua bagian, yaitu: dana jaminan hidup sebesar Rp 1 juta per bulan selama 6 bulan, diikuti dengan bantuan jangka panjang yang disesuaikan untuk membantu mantan gerilyawan menciptakan mata pencaharian baru. Sejalan dengan standar internasional yang terbaik di daerah paska konflik, dana bantuan dari pemerintah dan para donor juga tersedia untuk bantuan yang bukan menjadi sasaran utama terhadap masyarakat yang terkena konflik.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Berdasarkan pembayaran terhadap 3,000 gerilyawan GAM yang didemobilisasi, komitmen untuk bantuan jaminan hidup awal berjumlah hingga Rp. 18 milyar; secara keseluruhan, pemerintah telah mengalokasikan sebanyak Rp. 200 milyar pada tahun 2005 dan Rp. 600 milyar pada tahun 2006 untuk bantuan reintegrasi maupun bantuan yang lebih luas bagi para korban konflik. "GAM belum Serahkan 3.000 Nama Anggota", *Media Indonesia*, 29 November 2005, p. 1.

Semula pemerintah mengusulkan bahwa bantuan dana diberikan secara langsung kepada masing-masing mantan anggota GAM, setelah masing-masing telah melalui proses registrasi.<sup>18</sup> Rencana ini dikesampingkan setelah GAM menolak dua metode penyaluran dana yang dapat menunjukkan identitas penerima. Metode yang pertama yaitu GAM bekerja sama dengan kantor-kantor Dinas Sosial (Dinsos) wilayah setempat. Para mantan gerilyawan harus datang ke kantor ini atas kemauan sendiri, dan dua orang perwakilan GAM akan memverifikasi bahwa mereka memang benar mantan pasukan GAM.<sup>19</sup>

Metode yang kedua yaitu GAM memilih sebuah lokasi bagi AMM dan perwakilan dari Dinsos untuk bertemu. Kemudian komandan GAM setempat akan memberikan sebuah daftar nama gerilyawan GAM kepada AMM, kemudian AMM akan memperlihatkan jumlahnya saja dari nama yang ada dalam daftar kepada Dinsos. Kemudian perwakilan dari Dinsos akan menyerahkan dana reintegrasi kepada komandan GAM yang harus diberikan kepada para gerilyawan, dan disaksikan oleh anggota GAM. Tetapi sebenarnya kesepakatan dalam perjanjian damai tidak mengharuskan GAM untuk menyerahkan daftar nama para gerilyawan, meskipun kepada pihak ketiga yang netral. Dan akhirnya diputuskan untuk tidak melakukan hal itu, karena pertimbangan keamanan dan lainnya, seperti yang dibahas dibawah ini.

Setelah rencana menggunakan metode pemberian dana secara perseorangan dibatalkan, sebagai gantinya pemerintah dan GAM berhasil mencapai kesepakatan di sebuah pertemuan Komisi Pengaturan Keamanan (COSA) pada tanggal 1 Oktober untuk memulai penyaluran dana, yaitu dengan cara membayarkan sejumlah dana kepada komandan GAM di setiap wilayah, berdasarkan penghitungan jumlah anggota GAM yang akan didemobilisasi di wilayahnya.<sup>20</sup> Kemudian para komandan yang bertanggung jawab untuk menyalurkan dana bantuan kepada masing-masing anggotanya. Dengan cara ini – pada dasarnya merupakan modifikasi dari rencana metode kedua tetapi tanpa daftar nama –

---

<sup>18</sup> Pemerintah dan para donor buru-buru menyiapkan meja pendaftaran dekat lokasi pelucutan senjata tahap pertama andaikata ada pasukan GAM yang ingin mendaftar, tetapi gerilyawan GAM pada saat itu mungkin belum mengetahui mengenai bantuan registrasi, sehingga pada saat itu tidak ada seorangpun yang mendaftar.

<sup>19</sup> Wawancara Crisis Group, September, Oktober 2005. Setelah itu GAM telah setuju untuk menominasikan dua orang kandidat untuk membantu kantor-kantor ini untuk tujuan memproses penyaluran bantuan jaminan hidup dan mengembangkan rencana reintegrasi bagi tahanan GAM yang telah menerima amnesti.

<sup>20</sup> "AMM menyambut baik dimulainya alokasi bagi para mantan pasukan GAM", AMM press release, 12 Oktober 2005.

pemerintah telah melakukan dua tahap pembayaran kepada GAM, pada bulan Oktober dan November 2005.<sup>21</sup>

Tetapi GAM masih tetap dibawah tekanan untuk menyerahkan daftar nama, atau setidaknya mengizinkan para anggotanya untuk menunjukkan identitas diri mereka secara sukarela. AMM telah mendorong para pemimpin GAM untuk memberi ijin kepada anggotanya untuk mendaftarkan diri mereka secara individu kepada pemerintah Indonesia, namun juga menyatakan bahwa tidak wajib bagi mereka untuk melakukan hal itu.<sup>22</sup> Panglima TNI Endriartono Sutarto telah menyatakan di depan umum bahwa sebuah daftar nama diperlukan untuk memastikan dana reintegrasi memang diberikan kepada orang-orang yang berhak menerimanya.<sup>23</sup>

Memberi sejumlah dana kepada GAM merupakan hal yang sangat sensitif bagi TNI, yang pada saat itu merasa mereka telah hampir berhasil menumpas GAM secara militer, sebelum perjanjian damai ditandatangani. Setelah kegagalan usaha demilitarisasi pada tahun 2002 dalam Perjanjian Penghentian Permusuhan (COHA), ketika GAM memanfaatkan masa gencatan senjata untuk menyusun kembali kekuatannya (dan beberapa gerilyawan yang turun dari gunung akhirnya ditangkap atau diserang), TNI terutama sekali khawatir bahwa para pemberontak akan menggunakan sebagian dari dana tersebut untuk merekrut para pemuda, bahkan walaupun mungkin untuk kegiatan politik, bukan untuk kegiatan tempur.<sup>24</sup> Salah seorang pejabat tinggi TNI di Aceh juga melihat bahwa sebuah daftar nama anggota pasukan GAM akan dapat membantu AMM untuk memverifikasi secara cepat, apakah korban sebuah tindak kekerasan merupakan anggota GAM atau bukan.<sup>25</sup>

Tetapi seorang tokoh senior GAM menyebutkan dua alasan mengapa mereka menolak untuk memberikan daftar nama kepada pemerintah. Pertama, menurut definisi, seluruh pasukan GAM yang akan didemobilisasi telah berhasil meloloskan diri dari penangkapan pada saat operasi militer yang intensif pada masa darurat militer, yang dimulai pada bulan Mei 2003. Salah seorang perwakilan GAM mengatakan, dengan menyerahkan daftar nama-nama mereka, sama saja dengan memberikan

“jasa informasi gratis bagi TNI”. Ia menambahkan bahwa pada saat proses perdamaian akan selesai dengan sukses dan situasi politik telah stabil, GAM akan menginformasikan identitas anggota pasukannya.<sup>26</sup> Dan tanggapan TNI atas hal itu yaitu bahwa TNI telah mengumpulkan data-data dalam berkas tebal mengenai anggota pasukan GAM di setiap desa, dan bahwa GAM tidak akan dapat memberikan informasi baru yang TNI belum tahu.<sup>27</sup>

Yang kedua, GAM menyatakan bahwa sebagai tambahan dari sebanyak 3,000 anggota pasukan yang disebutkan dalam perjanjian damai, GAM merasa berkewajiban untuk membantu anak-anak yatim piatu dan para janda yang telah ditinggalkan ayah maupun suami mereka yang tewas bertempur untuk GAM. Mereka berencana untuk menyisihkan sejumlah uang untuk mereka, yang diambil dari dana bantuan yang dialokasikan bagi anggota pasukan GAM.

Kami punya 3,000 anggota pasukan, dan kami juga harus memelihara para janda dan anak-anak yatim piatu. Jadi, itu 3,000 di kali tiga. Dan jika anda juga mempertimbangkan semua orang yang memberikan bantuan logistik, intelijen dan bantuan lain bagi kami, maka kami bertanggung jawab untuk memelihara sekitar 20,000 orang.<sup>28</sup>

Bahkan mereka yang berada di luar GAM juga mengakui bahwa GAM kemungkinan bertanggung jawab terhadap jauh lebih banyak dari 3,000 anggota pasukannya yang berada diseluruh propinsi Aceh. Bupati Bireun, Mustafa Geulanggang, contohnya mengatakan bahwa beberapa mantan anggota pasukan GAM di daerah itu hanya menerima sekitar Rp 300,000 dari jumlah Rp 1,000,000 yang telah dijanjikan oleh pemerintah. Dana bantuan yang telah dialokasikan untuk Bireun yaitu untuk sebanyak 333 anggota pasukan; Geulanggang memperkirakan bahwa mungkin sebenarnya ada lebih dari 3,000 anggota pasukan dan pendukung GAM disitu.<sup>29</sup>

Terpisah dari alasan-alasan tersebut diatas, sebuah sumber yang dekat dengan GAM mengatakan kepada Crisis Group bahwa memegang kendali atas penyaluran dana bantuan merupakan usaha GAM untuk mempertahankan

<sup>21</sup> “Hasil dari rapat the Commission on Security Arrangements (COSA)”, pernyataan press AMM, 24 November 2005.

<sup>22</sup> Surat menyurat Crisis Group lewat email dengan Juri Laas, juru bicara AMM.

<sup>23</sup> “TNI Tetap Butuh Nama Mantan Anggota GAM”, *Kompas*, 29 Oktober 2005.

<sup>24</sup> Wawancara Crisis Group dengan pejabat TNI di Aceh, 25 Oktober 2005. Perjanjian Penghentian Permusuhan (CoHA), yang dijemput oleh Henri Dunant Centre yang berbasis di Jenewa, ditandatangani pada bulan Desember 2002 dan terhenti pada bulan Mei 2003.

<sup>25</sup> Ibid.

<sup>26</sup> Wawancara Crisis Group dengan tokoh senior GAM, 24 Oktober 2005.

<sup>27</sup> Wawancara Crisis Group dengan pejabat TNI, 25 Oktober 2005.

<sup>28</sup> Wawancara Crisis Group dengan M Nur Djuli, 24 Oktober 2005.

<sup>29</sup> Catatan wawancara dengan Mustafa Geulanggang diterima Crisis Group, September 2005. Lihat juga “Ketika Senjata Tak Lagi Bicara”, *Tempo*, 31 Oktober-6 November 2005.

rantai komando mereka. Menurut laporan, GAM merasa bahwa jika pemerintah yang menyalurkan dana bantuan secara langsung kepada masing-masing mantan pasukan GAM tanpa melalui hirarki organisasi, hal itu dapat memperlemah rantai komando GAM. Akibatnya, hal ini akan menghalangi usaha GAM untuk membentuk kembali gerakan mereka menjadi gerakan politik. Memegang kendali atas dana bantuan juga akan memungkinkan para komandan untuk menyisihkan sebagian dana untuk biaya operasional. Seorang tokoh senior GAM mengatakan bahwa sejak perjanjian Helsinki ditandatangani, sejak itu GAM menjadi kekurangan uang, karena mereka telah berhenti memungut pajak *nganggroe*, pendapatan utama GAM untuk membiayai operasi mereka.<sup>30</sup>

Tetapi resiko bagi GAM dalam menyalurkan dana adalah rasa ketidakpuasan diantara para prajurit GAM atas pembagian uang (yang tidak adil) dapat memperlemah kesetiaan mereka terhadap komandan mereka. Seorang mantan pasukan GAM di Aceh Utara mengeluh bahwa dana reintegrasi hanya menjangkau anggota GAM yang berasal dari kalangan dekat komandan. Ia mengatakan bahwa para anggota senior GAM sekarang menyetir mobil dan memiliki handphone mahal. Pada saat anggota pasukan GAM tidak memiliki pekerjaan, dan bantuan keuangan dari organisasi telah berkurang, jika ada pembagian uang yang tidak adil dapat menyebabkan perselisihan dan pada akhirnya dapat memicu kriminalitas paska konflik. "Kami masih punya banyak senjata yang bisa kami pakai tanpa perlu ijin dari komandan kami", kata salah seorang anggota GAM.<sup>31</sup>

Pemerintah juga perlu menyadari sebuah masalah lain yang timbul dari dana reintegrasi, yaitu: kecemburuan para korban tsunami karena pemberontak yang kembali ke tengah masyarakat menerima dana bantuan lebih banyak dan lebih cepat dari mereka. Usaha rekonstruksi yang lebih cepat di wilayah yang dilanda bencana tsunami akan dapat menjaga timbulnya rasa sentimen semacam itu di level yang masih bisa dikendalikan.

## B. KEMBALINYA MANTAN PASUKAN GAM

Secara keseluruhan, para mantan tahanan dan gerilyawan GAM yang telah kembali ke tengah masyarakat belum pernah menjadi sasaran gangguan yang serius baik oleh TNI, atau anggota gerakan anti GAM, maupun mereka sendiri yang melakukan gangguan. Keluhan dari mantan anggota GAM yang paling umum tampaknya yaitu

mengenai para tentara atau agen intel yang mengunjungi rumah mereka untuk memperkenalkan diri – di permukaan hal ini tampak sebagai sikap bersahabat, tetapi lebih sering dilihat sebagai intimidasi. Seorang mantan anggota pasukan GAM di daerah Bireun mengatakan bahwa ia dan hampir seluruh rekannya pernah menerima kunjungan semacam ini. "Kunjungan itu membuat kami merasa tidak nyaman. Masalahnya karena TNI masih membawa persenjataan, sementara kami tidak", katanya.<sup>32</sup>

Kembalinya gerilyawan GAM telah menimbulkan beberapa perselisihan di wilayah-wilayah dimana gerakan anti pemberontakan cukup kuat, seperti di Bireun, Bener Meriah, Aceh Tengah dan Aceh Utara.<sup>33</sup> Di Bireun contohnya, para anggota Front Perlawanan Separatis GAM mengatakan kepada Crisis Group bahwa mereka cepat-cepat berbalik jika mereka berpapasan dengan mantan anggota GAM. Sofyan Ali, pemimpin kelompok ini, menolak undangan untuk berbuka puasa di markas Polri bersama dengan Darwis Jeunib, komandan GAM. Katanya, saatnya belum tepat untuk bertemu dengan pemimpin gerilya.<sup>34</sup>

Di wilayah Bener Meriah, basis Front Pembela Merah Putih (FPMP), yang dipimpin oleh Misriadi, seorang petani kopi, hampir seluruh rumah masih mengibarkan bendera merah putih. Safrisyah alias Buyung, seorang tokoh kunci di FPMP, mengatakan bahwa FPMP memiliki sekitar enam anggotanya di setiap desa, dan mereka dalam keadaan siaga, kalau proses perdamaian gagal. Tetapi ia mengatakan, FPMP juga telah melakukan langkah perdamaian dengan para anggota GAM, yaitu dengan menerima dengan baik kembalinya delapan belas anggota GAM setempat ke tengah masyarakat mereka, pada waktu perjanjian Helsinki ditandatangani.<sup>35</sup>

Tetapi di Aceh Utara, Satria Insan Kamil, pemimpin gerakan anti GAM di wilayah itu yang bernama Benteng Rakyat Anti Separatis (Berantas), telah melaporkan beberapa tindak penyerangan terhadap anggotanya kepada kantor AMM setempat.<sup>36</sup> Pada satu kejadian,

<sup>32</sup> Wawancara Crisis Group, September 2005.

<sup>33</sup> Tindak penyerangan /tindak vigilantism telah menjadi masalah kecil tetapi terjadi terus-menerus. Untuk angka-angka mengenai vigilantism, lihat "Aceh Conflict Monitoring Update, 1-31 October 2005", World Bank/Decentralization Support Facility (DSF).

<sup>34</sup> Wawancara dengan Kapolres Bireuen, 30 Oktober 2005.

<sup>35</sup> Wawancara dengan Safrisyah, 25 September 2005.

<sup>36</sup> Dalam laporannya kepada AMM, Satria menyatakan bahwa orang-orangnya telah menjadi sasaran empat kasus serupa semenjak perjanjian Helsinki ditandatangani. Pada salah satu kasus, tiga orang bekas anggota GAM menyerang dengan pedang, Usman Risyad (50), bendaharawan Berantas, di desa Alue Keurenyai. Usman juga diserang pada tanggal 30 Agustus 2005. Pada contoh kasus yang lain, delapanbelas kepada desa

<sup>30</sup> Wawancara Crisis Group dengan M Nur Djuli, 24 Oktober 2005.

<sup>31</sup> Wawancara Crisis Group dengan mantan anggota GAM, 7 November 2005.

seorang anggota Berantas bernama Herman Sulaiman telah diculik oleh para mantan anggota GAM di kecamatan Nisam, tetapi berhasil meloloskan diri pada waktu penculiknya sedang lalai. Perwakilan GAM kepada AMM menyebut kasus Sulaiman sebagai “masalah pribadi” antara anggota GAM dan Berantas di wilayah dimana Berantas pernah membakar rumah-rumah setempat pada masa darurat militer.<sup>37</sup> Para penduduk di kecamatan Nisam mengatakan mereka belum pernah melihat anggota Berantas setempat sejak perjanjian damai ditandatangani; beberapa anggota Berantas menyatakan mereka takut untuk kembali ke daerah itu sekarang, karena para mantan GAM telah kembali.<sup>38</sup>

Di kasus yang lain, GAM telah mencoba untuk memperbaiki reputasinya dengan cara memberantas praktek pemungutan pajak perang. Seorang perwira tinggi Polri di Bireuen memberi contoh, yaitu seorang pemuda bernama Muammar Khadafi ditemukan sedang memungut pajak nanggroe di daerah Jeunieb, dan mengaku-ngaku atas nama GAM. Ia menggunakan sebuah surat palsu dari “Badan Intel GAM” untuk memeras uang dari para pengusaha di Bireuen. GAM sendiri kemudian yang “menangkap” Muammar, dan atas perintah Darwis Jeunieb, komandan GAM di wilayah itu, menyerahkan Muammar ke kantor polisi di Bireuen.<sup>39</sup> Perwakilan senior GAM di AMM, Irwandi Yusuf, menekankan bahwa pajak nanggroe telah dihapuskan ketika perjanjian Helsinki ditanda tangani. Setelah itu, siapapun yang masih memungut pajak tak resmi, berarti ia telah melakukan tindak kriminal dan harus dilaporkan kepada AMM, katanya.

## V. INSIDEN BERMASALAH DAN PERANAN AMM

Bentrokan antara GAM dan TNI setelah perjanjian damai ditandatangani tanggal 15 Agustus tidak dapat dihindari; sesuai ketentuan yang tertera dalam perjanjian tersebut, AMM wajib mengusut setiap insiden dan memutuskan siapa yang bersalah. Walaupun sejauh ini kedua belah pihak belum ada yang merasa puas dengan keputusan

meninggalkan desa mereka karena intimidasi setelah anggota GAM kembali.

<sup>37</sup> Lihat “Menjaga Damai Agar Tak Retak”, *Tempo*, 31 Oktober- 6 November 2005.

<sup>38</sup> Wawancara Crisis Group, Aceh Utara, September-Oktober 2005.

<sup>39</sup> Surat palsu yang dibawa Khadafi (20) diaku-aku olehnya dikeluarkan oleh petinggi GAM di Swedia dan ditandatangani oleh Munawar Liza (asisten juru bica GAM di Swedia, Bakhtiar Abdullah). Catatan wawancara dengan Kapolres Bireuen diterima Crisis Group, 30 Oktober 2005.

AMM, tetapi keduanya sepakat untuk mematuhi keputusan AMM.

Selama staff Crisis Group mengunjungi beberapa wilayah di seputar Aceh pada bulan Oktober dan November, Crisis Group menemukan bahwa tanggapan masyarakat terhadap proses perdamaian cukup positif, bahkan di wilayah-wilayah dimana GAM memiliki banyak pendukung dimana konflik paling parah terjadi, seperti di Bireuen, Aceh Utara, Aceh Timur dan Aceh Tengah. Jelas bahwa para komandan GAM maupun TNI berupaya sekuat tenaga untuk mengendalikan pasukan mereka untuk memastikan bahwa perdamaian terus berlangsung.<sup>40</sup> Sembilan insiden tembak menembak antara TNI dan GAM telah terjadi sejak perjanjian damai ditandatangani, yang mengakibatkan dua orang tewas.<sup>41</sup> Tetapi, tak satupun dari insiden tersebut begitu serius sehingga dapat mengancam perdamaian.

Salah satu insiden terjadi pada tanggal 12 Oktober di Jeuram, Kabupaten Nagan Raya, dimana seorang anggota GAM tewas tertembak ketika polisi mengambil tindakan atas sebuah laporan bahwa sebuah kendaraan milik seorang karyawan PT Sucofindo, yaitu sebuah perusahaan Indonesia yang cukup besar, dicuri. Polisi berusaha untuk menghentikan sebuah mobil yang berisi empat orang penumpang, tetapi mereka menolak untuk memperlambat laju kendaraan dan baru berhenti ketika polisi melepaskan tembakan ke arah kendaraan tersebut. Sebuah peluru menewaskan Syafruddin, yang berusia 32 tahun dan merupakan anggota GAM, yang saat itu mengemudikan kendaraan.<sup>42</sup>

Pada tanggal 14 Oktober 2005, insiden lain terjadi di Peudawa, Aceh Timur, setelah tiga orang anggota GAM yang mengendarai sebuah sepeda motor melanggar peraturan lalu lintas ketika sedang melewati sebuah pos TNI. Menurut peraturan lalu lintas, sepeda motor dilarang berboncengan lebih dari dua orang, dan TNI menghentikan mereka untuk kemudian diinterogasi. Ketika beberapa anggota GAM yang lain mendengar bahwa rekan mereka mendapat masalah, mereka mendatangi pos TNI tersebut, dan sebuah bentrokan terjadi. Akhirnya, salah seorang anggota Kompi B Yonif

<sup>40</sup> Wawancara Crisis Group Aceh Utara, Aceh Timur, Aceh Tengah, Bireuen, Oktober-November 2005.

<sup>41</sup> Tujuh bentrokan yang menewaskan dua orang telah terjadi pada akhir bulan Oktober. Dua bentrokan kembali terjadi antara akhir Oktober hingga pertengahan Desember tetapi dapat cepat diselesaikan. Mengenai ketujuh bentrokan pertama, lihat “Aceh conflict monitoring update, 1-31 October 2005”, World Bank/DSF. Sebuah tabel ringkasan dalam laporan tsb menulis empat orang tewas, tetapi dalam teks menyebutkan, dua orang tewas, dan dua lagi luka-luka.

<sup>42</sup> Lihat “Menjaga Damai Agar Tak Retak”, *Tempo*, 31 Oktober-6 November 2005.



111, melakukan penembakan ke arah anggota GAM, melukai empat orang, dan seorang kritis.

AMM mengambil keputusan terhadap masing-masing insiden dalam waktu seminggu.<sup>43</sup> Mereka memutuskan bahwa insiden tembak menembak yang terjadi di Jeuram merupakan kasus kriminal murni, walaupun AMM sangat menyayangkan penggunaan kekuatan yang kurang proporsional oleh Polri.<sup>44</sup> Dalam insiden Nagan Raya, Ketua AMM, Peter Feith, memutuskan bahwa TNI bersalah. Dalam dokumen Helsinki, TNI telah sepakat untuk melakukan pertahanan defensif di pos-posnya, dan tidak ikut campur dalam soal ketertiban hukum yang menjadi tugas polisi.

Baik GAM maupun TNI tidak terlalu memprotes kedua keputusan tersebut. Mengomentari tentang insiden Jeuram, perwakilan GAM Irwandi Yusuf hanya mengklarifikasi bahwa kendaraan tersebut dipinjam, bukan dicuri. Dan mengkritik polisi karena telah menembak ke arah supir, bukan ban kendaraan.<sup>45</sup> Komandan Satgas Info Koopslihkam TNI Letkol Erie Soetiko, mengkritik keputusan AMM atas insiden Nagan Raya sebagai keputusan yang prematur dan tidak akurat.<sup>46</sup> Tetapi perwakilan TNI di AMM, Mayjen Bambang Darmono menerima keputusan tersebut.<sup>47</sup>

Hasil kerja AMM yang pada umumnya cukup baik, telah membuat banyak warga Aceh menginginkan agar masa tugas AMM di perpanjang dari masa tugas enam bulan yang sebelumnya tercantum dalam perjanjian awal antara pemerintah Indonesia dan Uni Eropa.<sup>48</sup> Masa tugas enam bulan tadinya dimaksudkan hingga menjelang pelaksanaan pilkada, sehingga tim pemantau internasional pelaksanaan pilkada dapat dengan tenang menggantikan posisi AMM tanpa meninggalkan kekosongan. Apabila (dan kelihatannya hal ini sangat mungkin terjadi), pelaksanaan pilkada tertunda, maka hal itu dapat menimbulkan sebuah gap yang cukup genting, dimana saat itu tidak ada lembaga yang berwenang dan netral di Aceh, yang bertugas mengurangi ketegangan dan menyelesaikan ketidaksepahaman.

<sup>43</sup> Dibawah perjanjian Helsinki, salah satu dari tujuh tugas AMM yaitu "mengusut dan memutuskan mengenai keluhan dan tuduhan pelanggaran".

<sup>44</sup> "Hasil rapat Komisi Pengaturan Keamanan (the Commission on Security Arrangements/COSA)", op. cit.

<sup>45</sup> "Menjaga Damai Agar Tak Retak", op. cit.

<sup>46</sup> "AMM Terburu-buru", *Kompas*, 21 Oktober 2005.

<sup>47</sup> "Menjaga Damai Agar Tak Retak", op. cit.

<sup>48</sup> Council Joint Action 2005/643/CFSP tertanggal 9 September 2005 mengenai Misi Monitoring Uni Eropa di Aceh.

## VI. MENUKAR "BULLETS" (PELURU) UNTUK "BALLOTS" (SURAT SUARA)

Salah satu tantangan yang paling besar yang dihadapi oleh GAM yaitu mengubah bentuk gerakannya dari sebuah organisasi gerilya menjadi gerakan politik. Dengan pembahasan naskah RUU mengenai Pemerintahan Aceh di DPR Pusat pada bulan Januari 2006, dan dilanjutkan dengan pelaksanaan Pilkada tak lama setelah RUU tersebut disahkan, kekurangan GAM dalam strategi politik mereka menjadi semakin tampak. Seorang pemimpin GAM di Bireuen mengeluh bahwa ia belum pernah menerima instruksi apapun mengenai persiapan untuk perjuangan politik. Salah seorang petinggi GAM yang hidup dalam pengasingan di Swedia, Bakhtiar Abdullah, telah kembali ke Aceh pada tanggal 29 Oktober, tetapi apa peranannya masih tidak jelas.

Untuk menangani kekurangannya dalam masalah strategi, GAM membentuk sebuah Majelis Nasional baru, yang dihasilkan dari sebuah pertemuan tertutup di Hotel Rajawali, Banda Aceh, yang dihadiri oleh hampir seluruh anggota senior GAM di Aceh, pada minggu ketiga bulan Oktober 2005.<sup>49</sup> Para peserta rapat memilih Teungku Usman Lampoh Awe, yang sangat dihormati di kalangan GAM karena ia orang di Aceh yang paling dekat dengan Hasan di Tiro (pendiri GAM), sebagai ketua Majelis Nasional yang baru. Dipilihnya panglima GAM, Muzakkir Manaf, sebagai kepala urusan keamanan, menyiratkan bahwa posisi satuan bersenjata akan berada dibawah Majelis Nasional. Zakaria Saman alias Karim Bangkok dipilih sebagai kepala bidang politik. Ilyas Abid dipilih untuk mengepalai urusan ekonomi, sementara sebuah departemen tambahan yang mengurus masalah kebudayaan dan adat, akan diketuai oleh seorang ulama Aceh. Namun saat ini belum ada yang ditunjuk untuk posisi tersebut.

Seorang sumber di GAM mengatakan bahwa Majelis Nasional nantinya akan menjadi lembaga yang paling tinggi dalam memutuskan setiap tindakan politik, termasuk langkah-langkah yang harus diambil untuk mempersiapkan pelaksanaan Pilkada pada tahun 2006.<sup>50</sup> Walaupun perdebatan mengenai apakah GAM akan ikut pemilihan kepala daerah atau tidak terus berlanjut, GAM

<sup>49</sup> Tokoh senior GAM telah merencanakan untuk mentransformasikan satuan militer GAM, dikenal sebagai TNA (Tentara Nasional Aceh), menjadi KPA (Komando Peralihan Aceh). Tetapi beberapa pemimpin GAM keberatan mengenai penggunaan kata "Komando", khawatir jika nuansa militer dalam kata itu akan menimbulkan kecurigaan Jakarta.

<sup>50</sup> Wawancara Crisis Group dengan sumber GAM, November 2005. Wawancara Crisis Group lewat telepon dengan Tgk Kamaruzzaman, 6 Desember 2005.

telah memutuskan untuk ikut memperebutkan pemilihan gubernur Aceh, kemungkinan dengan mencalonkan Hasbi Abdullah. Hasbi Abdullah adalah seorang dosen ekonomi di Universitas Syiah Kuala, mantan tahanan politik, dan saudara dari Menteri Luar Negeri GAM, Zaini Abdullah.<sup>51</sup>

Seorang politikus Aceh yang tidak mendukung GAM menyebutkan bahwa sangat penting untuk perdamaian yang tahan lama bagi GAM untuk memenangkan beberapa tahap awal dalam Pilkada, untuk memperkuat komitmen mereka dalam proses politik. Jika mereka tidak mendapatkan apa-apa dalam Pilkada tahun 2006, beberapa anggota mereka mungkin akan mulai merasa bahwa keputusan untuk meninggalkan perjuangan bersenjata adalah salah.<sup>52</sup> “Mereka tidak akan duduk diam, dan tak berbuat apa-apa dari tahun 2006 hingga tahun 2009. Sebaliknya, perolehan hasil yang lebih besar dari yang diperkirakan dalam Pilkada, dapat memicu pukulan balik dari kelompok nasionalis konservatif yang sangat khawatir bahwa perjanjian Helsinki telah membuka pintu bagi Aceh untuk mengikuti Timor Timur. Bahkan setelah RUU mengenai pemerintahan telah disahkan, perumusan mengenai implementasi peraturan dalam pemilihan kepala daerah akan tetap menjadi proses yang sensitif.

## VII. RANCANGAN UNDANG UNDANG PEMERINTAH ACEH

Ketentuan-ketentuan yang tertera dalam perjanjian Helsinki harus dijadikan Undang Undang di Pusat/Jakarta supaya ketentuan tersebut dapat memiliki pengaruh yang langgeng. Untuk itu sebuah upaya keras sedang dilakukan. Sebuah draf Undang Undang untuk mengganti UU Otonomi Khusus tahun 2001, yang mewakili posisi konsensus masyarakat Aceh, telah diserahkan kepada DPR pada bulan Desember 2005. Prospeknya saat ini tampak lebih cerah dibandingkan beberapa bulan yang lalu, pada saat proses penyusunan draf sedang berlangsung.

Beberapa aspek – khususnya masalah pembagian Aceh menjadi lebih dari satu propinsi, dan kedua, yaitu masalah pembentukan partai-partai lokal – masih merupakan topik yang kontroversial. Hampir tidak dapat dihindari bahwa UU tersebut belum bisa berlaku pada tanggal 31 Maret 2006 nanti, sesuai batas waktu yang telah ditetapkan dalam perjanjian damai. Ini berarti pelaksanaan pilkada akan diundur hingga setelah bulan

April. Tetapi keterlambatan ini tampaknya tidak akan membawa akibat negatif bagi proses perdamaian.

### A. DRAF OTONOMI

Komplain yang paling sering didengar atas UU Otonomi Khusus tahun 2001 adalah bahwa UU tersebut telah disahkan tanpa konsultasi yang cukup dengan masyarakat di Aceh, dan mengandung ketentuan-ketentuan yang jika ditanyakan kepada masyarakat Aceh, kemungkinan akan mereka tentang. Akan sulit untuk mengajukan keberatan yang sama terhadap draf yang diharapkan akan menggantikan UU Otonomi Khusus tahun 2001. Pada tanggal 5 Desember 2005, sebuah delegasi dari DPRD Aceh menyerahkan salinan dari draf ini, yang dihasilkan dari konsultasi yang luas dengan masyarakat Aceh yang berada di Aceh maupun yang berada di daerah lain di Indonesia, kepada Ketua DPR dan Ketua DPD.<sup>53</sup>

Proses konsultasi atas draf ini bermula pada pertengahan bulan September, ketika pejabat sementara (pjs) Gubernur Azwar Abubakar mengundang tiga universitas di Banda Aceh untuk menyusun UU Otonomi versi mereka dengan mempertimbangkan ketentuan-ketentuan dalam perjanjian Helsinki. Setelah draf-draf ini digabungkan dan diolah menjadi sebuah dokumen, pjs Gubernur kemudian menyerahkan proses selanjutnya kepada DPRD, yang dibulan Oktober membentuk sebuah pansus yang beranggotakan delapan belas orang, untuk menyatukan dan memperbaiki isi dokumen tersebut.<sup>54</sup>

Dibantu oleh beberapa ahli teknis dan dengan bantuan dana dari program Partnership for Governance Reform dari UNDP (United Nations Development Programme), panitia khusus tersebut terlibat dalam proses konsultasi hingga selama satu bulan, bersama dengan GAM, para tokoh agama, LSM, para dosen, dan para anggota pemerintahan daerah. Draft akhir, yang berisi hingga 209 pasal, merupakan gabungan dari banyak dokumen yang

<sup>51</sup> Wawancara Crisis Group lewat telepon dengan Tgk Kamaruzzaman, 6 Desember 2005. Hasbi Abdullah ditangkap pada tahun 1978 dan ditangkap lagi tahun 1981.

<sup>52</sup> Wawancara Crisis Group, Jakarta, 6 Desember 2005.

<sup>53</sup> Wawancara Crisis Group dengan Azhari Basyar, ketua Pansus DPRD Aceh untuk Draft UU tentang Pemerintahan di Aceh, 5 Desember 2005. DPD adalah sebuah lembaga yang terdiri dari 128 anggota yang dipilih oleh anggota MPR, dengan empat perwakilan dari masing-masing propinsi di seluruh Indonesia.

<sup>54</sup> Draft dari tiga universitas dibahas dalam sebuah seminar terbuka di Universitas Syiah Kuala yang dihadiri lebih dari 1,000 orang pada tanggal 11 dan 12 Oktober 2005. Tim penyusun draf Gubernur, dipimpin oleh Dr Abdullah Ali, mantan rektor Universitas Syiah Kuala, kemudian menghasilkan sebuah dokumen gabungan yang terdiri atas lebih dari 200 pasal. Pada tanggal 18 Oktober, Gubernur secara resmi menyerahkan draf tsb kepada DPRD. Ia juga memberikan sebuah salinan kepada GAM.

disusun oleh GAM, masyarakat madani, dan kantor gubernur. Tengku Kamaruzzaman, ketua tim draf dari GAM, mengatakan GAM “tidak menyokong ataupun menolak” hasil terakhir draft, tetapi ini sudah “sangat (menampung) aspirasi rakyat”.

Draft tersebut telah melampaui UU tahun 2001 dalam beberapa hal penting sebagai berikut:

- Menetapkan batas-batas wilayah Aceh yang konsisten dengan batas 1 Juli 1956 (mengenai perbatasan di Aceh).<sup>55</sup> Hal ini mencerminkan sebuah konsensus diantara hampir seluruh pihak – tidak hanya GAM – bahwa batas-batas wilayah Aceh telah ditetapkan. Hal ini bertujuan untuk menutup pintu bagi kemungkinan pembagian wilayah Aceh di masa depan, melalui proses pembagian administrasi yang disebut pemekaran. GAM menolak pemekaran, sebagian karena pandangan mereka bahwa pada masa konflik, pemerintah kemungkinan mencoba untuk memisahkan wilayah-wilayah yang tidak mendukung GAM. Sejauh ini, pemerintah dan anggota DPR telah memberikan pernyataan yang simpang siur mengenai pemekaran. Menteri Urusan Dalam Negeri, Mochamad Ma’aruf, mengatakan kepada Komisi II DPR bahwa walaupun saat ini bukan saat yang tepat untuk membagi wilayah Aceh, mungkin patut untuk memasukkan ketentuan tentang pemekaran karena “UU otonomi khusus di Papua juga memasukkan peraturan mengenai pembentukan wilayah otonomi baru (misalnya propinsi atau kabupaten)”.<sup>56</sup>
- Membolehkan pendirian partai-partai lokal. Tetapi atas permintaan GAM, partai-partai lokal ini hanya boleh ikut ambil bagian dalam pilkada Aceh di tingkat propinsi dan kabupaten – mereka tidak dapat mencalonkan kandidat

mereka untuk DPR-RI.<sup>57</sup> Pada masa perundingan damai, penerimaan partai-partai lokal merupakan sebuah konsesi yang kontroversial buat GAM, yang memiliki lawan di pemerintah dan diantara kelompok konservatif dalam masyarakat Indonesia yang mengklaim bahwa hal itu dapat memicu gerakan separatis.

- Calon independen diijinkan untuk ikut pemilihan Gubernur tahun 2006.<sup>58</sup> Menurut ketentuan dalam draf, para kandidat harus berusia paling sedikit 30 tahun, menegakkan syariat Islam, dan berkewarganegaraan Indonesia. Mereka yang pernah dipenjara karena tindak kriminal politik atau makar, juga berhak untuk ikut serta. Hal ini berarti tahanan GAM yang baru saja dibebaskan dapat ikut dalam pemilihan kepala daerah, tidak hanya untuk pemilihan Gubernur tetapi juga Bupati.
- Sesuai dengan perjanjian Helsinki, RUU tidak menyebut tentang “propinsi”, “otonomi” atau “otonomi khusus”, dan menentukan nama wilayah sebagai “Aceh”, bukan “Nanggroe Aceh Darussalam”, yaitu sebutan bagi Aceh yang dipakai pada tahun 2001. Tatanama merupakan masalah yang penting bagi GAM, karena mereka ingin memperlihatkan perbedaan yang nyata dengan pengaturan otonomi sebelumnya dan menunjukkan bahwa Aceh memang merupakan entitas yang terpisah dari Indonesia, walaupun secara formal merupakan bagian dari Indonesia. Seorang pejabat yang terlibat dalam proses penyusunan draf akhir mengatakan banyak dari amandemen yang diminta oleh GAM atas draf DPRD sehubungan dengan nama-nama institusi.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Hal ini meniru Pasal 1.1.4 dalam perjanjian Helsinki. Namun sebetulnya, isi referensi mengenai Juli 1956 tidak begitu jelas. Pemerintah tampaknya telah memahami referensi tersebut berarti perbatasan Aceh yang ada sebagaimana yang ditetapkan (sedikit banyak) oleh UU No 24 tahun 1956, mengenai pembentukan daerah otonom Propinsi Aceh. Tetapi UU ini baru disahkan pada bulan November 1956. Pada bulan Juli 1956, Aceh secara hukum masih merupakan bagian dari Sumatra Utara. Dan situasi disana masih bergolak. Para gerilyawan gerakan Darul Islam – organisasi dari mana GAM berasal – mengontrol kawasan-kawasan yang meliputi hingga Sumatra Utara. Buntut dari perjanjian Helsinki dan referensi mengenai Juli 1956, para bupati yang mengepalai kabupaten-kabupaten yang membatasi Sumatra Utara mengutarakan kekhawatiran mereka akan implikasi yang dapat terjadi. Lihat “Perbatasan Aceh Bisa Rumit”, *Kompas*, 23 September 2005.

<sup>56</sup> “Ala-Abas Diusahakan Masuk UU”, *Kompas*, 7 Desember 2005, p. 4.

---

<sup>57</sup> Wawancara Crisis Group dengan Azhari Basyar, 5 Desember 2005; Wawancara Crisis Group lewat telepon dengan Tgk Kamaruzzaman, 6 Desember 2005.

<sup>58</sup> Sebelum perjanjian damai, DPRD telah mengesahkan sebuah *qanun* (peraturan daerah) yang membolehkan kandidat independen, tetapi Departemen Dalam Negeri di Jakarta keberatan, menyebutkan bahwa hal itu melanggar UU Otonomi Daerah (UU No 32/2004). Lihat laporan Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace (Sebuah Kesempatan Baru untuk Perdamaian)*, op. cit.

<sup>59</sup> Wawancara Crisis Group lewat telepon dengan Tgk Kamaruzzaman, 6 Desember 2005. GAM mengusulkan perubahan sehubungan dengan Ketentuan no 1.1.3 dalam perjanjian Helsinki, tetapi hal ini sebenarnya memperlihatkan bahwa posisi mereka melunak dan bahwa UU yang baru sebaiknya bersifat transisi, tidak permanen. Draft GAM sebelumnya telah mengusulkan bahwa seluruh UU harus bersifat transisi, dan hanya berlaku hingga DPRD yang terpilih tahun 2009 telah mengesahkan sebuah UU baru. Lihat pasal 212 mengenai “Perubahan-Perubahan yang Dikehendaki oleh

- Wali Nanggroe, yaitu seseorang yang akan menduduki posisi simbolik sebagai pemelihara identitas budaya Aceh, nantinya akan bertugas selama lima tahun, setelah dipilih oleh perwakilan-perwakilan dari kelompok adat, ulama dan “tokoh masyarakat” dari masing-masing kabupaten yang ada di Aceh yang berjumlah 21 kabupaten, maupun ketua-ketua ulama dan organisasi adat di tingkat propinsi. Semula GAM mengusulkan untuk memberikan posisi wali nanggroe kepada Hasan di Tiro untuk seumur hidup. Memilih wali nanggroe secara demokratis sebagaimana yang diusulkan dalam draf yang baru akan menjadikan hal ini tidak terlalu kontroversial.

Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia tidak dapat secara formal memulai pembahasan draf propinsi ini sebelum pemerintah menyerahkan draf mereka. Draft milik pemerintah diharapkan akan diserahkan pada awal bulan Januari.<sup>60</sup> Jika ada perubahan yang dibuat oleh DPR ke dalam susunan kata dalam Undang Undang, tampaknya hal itu akan menjadi suatu keputusan akhir, karena: UU Indonesia menyatakan bahwa sebuah UU mulai berlaku setelah 30 hari, bahkan meskipun Presiden menolak untuk menandatangani.<sup>61</sup>

## B. MEMBAGI WILAYAH ACEH – ALA DAN ABAS

Masalah pembagian wilayah Aceh dapat mengganggu jalannya keseluruhan proses perdamaian, yang dilandaskan pada dasar pemikiran satu wilayah. Pemerintah Yudhoyono telah menegaskan dalam beberapa pernyataannya bahwa mereka tidak mendukung pembagian wilayah di Aceh. Dan kelihatannya upaya untuk membentuk propinsi-propinsi baru di Aceh tidak akan berhasil dalam waktu dekat. Tetapi masalah ini mendapat perhatian setelah para pendukung dua propinsi yang diusulkan – yaitu Aceh Leuser Antara (ALA) dan Aceh Barat Selatan (ABAS) – mengadakan aksi demo di Jakarta pada tanggal 4 Desember 2005 untuk menandai “deklarasi” secara sepihak atas usulan wilayah mereka. Pemilihan waktu aksi demo yang bertepatan dengan perayaan ulang tahun Gerakan Aceh Merdeka, bukanlah suatu kebetulan. Para pendukung kedua propinsi baru yang diusulkan mengatakan mereka sudah jengkel

dengan DPRD yang tidak menganggap serius usulan mereka. Dengan memilih mengadakan aksi demo mereka pada tanggal 4 Desember, mereka ingin menegaskan bahwa mereka “memberontak” terhadap pemerintah Aceh.<sup>62</sup>

Usaha untuk memisahkan wilayah non-etnis Aceh dari basis GAM bermula lima tahun yang lalu, yaitu pada saat para pendukung pemisahan wilayah mengusulkan untuk memberi nama propinsi baru menjadi GALAKSI, singkatan dari Gayo, Alas dan Singkil, yaitu nama tiga suku utama dari kelompok tersebut. Timbulnya kembali desakan dari sejumlah masyarakat untuk pembagian wilayah ALA dan ABAS mungkin mencerminkan ketidakpuasan mereka atas perjanjian damai, atau sebuah persepsi bahwa celah kesempatan untuk membentuk propinsi baru di wilayah Aceh mungkin menjadi tertutup, atau sebuah intervensi langsung dari orang-orang yang berpengaruh di Jakarta. Keputusan Presiden tahun 2003 untuk membagi wilayah Papua kelihatannya sangat berakar pada kebulatan tekad pemerintahan Megawati untuk melemahkan gerakan separatis Papua.

Di wilayah lain di Indonesia, propinsi baru dapat didirikan dengan membagi propinsi yang sekarang dibawah prosedur pemekaran yang tertera dalam Undang Undang no 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan sebuah Peraturan Pemerintah tahun 2000. Tetapi dibawah UU ini, propinsi yang mengusulkan untuk dimekarkan, harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari DPRD setempat dan Gubernur, yang mana ALA dan ABAS selalu gagal mendapatkannya. Ketika menjadi jelas bahwa draf RUU tampaknya tidak akan memasukkan ketentuan mengenai pemekaran, maka sebelas kabupaten di Aceh yang akan membentuk propinsi ALA dan ABAS mengirimkan sebuah ultimatum kepada pemerintah propinsi, yang berisi: jika pasal yang menjadi dasar untuk pemekaran tidak disisipkan, maka mereka akan “memisahkan diri” dari Aceh dan menyerahkan urusan pemerintahan kabupaten mereka kepada pemerintah pusat.<sup>63</sup> Sekretaris

---

Gerakan Aceh Merdeka atas Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia, *Draf Pemerintah Wilayah Aceh*, *Aceh Modus*, vol. 3, no. 25, 20-26 Oktober 2005.

<sup>60</sup> “Draf RUU Aceh Selesai Desember”, *Media Indonesia*, 7 Desember 2005.

<sup>61</sup> Pasal 1.1.2 (c) dalam perjanjian Helsinki dapat diartikan bahwa UU memerlukan persetujuan dari DPRD Aceh, tetapi tidak jelas apakah hal ini dapat dilaksanakan.

---

<sup>62</sup> Catatan wawancara dengan anggota panitia kampanye pembentukan propinsi ALA, diterima Crisis Group, November 2005.

<sup>63</sup> “Pemberontakan Setengah Hati”, *Tempo*, 11 Desember 2005, p. 36. Ketentuan yang dikehendaki oleh sebelas kabupaten termasuk al: 1) Dalam Ketetapan Umum UU mengenai Pemerintahan di Aceh, merubah definisi mengenai sebuah propinsi menjadi “sebuah propinsi di Nanggroe Aceh Darussalam yang diberikan otonomi khusus dengan NKRI”; dan 2) Pembagian wilayah, “Wilayah Nanggroe Aceh Darussalam terdiri dari beberapa propinsi yang akan memiliki wewenang khusus sebagai wilayah otonom”. Lihat appendix dalam surat Tim Perumus Lokakarya Pembahasan Rancangan Undang-undang Pemerintahan di Aceh, tertanggal 10 Oktober 2005.

Jendral Panitia Kampanye ALA, Burhan Alpin, mengatakan bahwa kesebelas kabupaten akan melanjutkan “pemberontakan administratif” mereka sampai tujuan mereka tercapai. Upaya mereka termasuk menghimbau para pemilih yang sudah terdaftar yang jumlahnya mencapai 300,000 orang, untuk memboikot Pilkada yang akan diselenggarakan pada tahun 2006 di Aceh, di bawah UU yang baru.<sup>64</sup>

Masalah pemekaran adalah masalah yang rumit. Ada beberapa alasan kuatnya oposisi atas pembagian wilayah Aceh. Salah satunya yaitu tekad untuk menghindari pembagian wilayah berdasarkan Inpres seperti yang terjadi di Papua pada tahun 2003. Disana, DPRD meragukan legalitas propinsi Irian Jaya Barat, sementara pemerintah Irian Jaya Barat bersikeras bahwa pembentukan propinsi mereka tidak terikat oleh ketentuan-ketentuan dalam UU Otonomi Khusus, yang hanya berlaku untuk Papua. Dengan logika yang sama, pemerintah propinsi yang dibentuk dari propinsi Aceh, tetapi terpisah dari propinsi Aceh, bisa berpendapat bahwa mereka tidak terikat oleh pasal-pasal dalam perjanjian Helsinki.

Sejarah Aceh sendiri juga menambah keyakinan banyak orang bahwa pemekaran tidak tepat bagi Aceh. Sejumlah warga Aceh percaya bahwa dengan membentuk satu atau dua propinsi baru, pemerintah pusat dapat memberi imbalan bagi wilayah dimana dukungan bagi GAM di masa lampau rendah. Fauzan Azima, seorang komandan GAM di wilayah Linge, Aceh Tengah, mengatakan bahwa GAM menolak pembagian wilayah apapun di Aceh, karena ia melihat hal itu sebagai kelanjutan strategi pemerintah di Jakarta pada masa operasi militer untuk memperlemah GAM.<sup>65</sup> Referensi apapun mengenai pemekaran didalam draf RUU tidak dapat dihindarkan akan menimbulkan kemarahan GAM dan yang lainnya, dimana dukungan mereka sangat penting untuk memelihara perdamaian.

Walaupun begitu, bukan berarti semua dukungan bagi pembentukan propinsi baru adalah bersifat pura-pura. Dalam kasus ALA, Burhan Alpin mengatakan bahwa dukungan untuk pemisahan dari Aceh merupakan akibat dari meningkatnya konflik TNI dan GAM pada permulaan tahun 2000 yang menyebabkan korban jiwa yang cukup serius di lima kabupaten yang sekarang mengusulkan untuk dijadikan satu propinsi baru.<sup>66</sup> Pada saat yang sama, sebuah kelompok bersenjata, yang

hampir pasti adalah GAM, membuat blokade di jalan yang menghubungkan antara Bireuen dengan Takengon, yaitu jalan masuk utama menuju pesisir timur Aceh. Blokade ini menyebabkan harga bahan bakar meningkat tajam di Aceh Tengah dan Aceh Tenggara, dan membawa dampak ekonomi yang sangat menyedihkan bagi penduduk lokal.<sup>67</sup>

Alasan-lasan lain yang diajukan oleh para pendukung ALA untuk membenarkan pemisahan dari Aceh, hampir sama dengan kasus-kasus yang diajukan oleh banyak kabupaten dan propinsi lain kepada Departemen Dalam Negeri. Penduduk yang tinggal di kabupaten yang akan membentuk propinsi ALA, berbeda secara etnis, baik bahasa maupun adat istiadat, dengan masyarakat Aceh yang tinggal disepanjang pesisir timur.<sup>68</sup> Para pendukung ALA juga telah mengemukakan alasan mereka dalam istilah geografi dan ekonomi, dan berargumentasi bahwa jarak antara kabupaten mereka dengan pemerintah propinsi di Banda Aceh telah menyebabkan daerah mereka tertinggal di bidang pembangunan dan ekonomi, dibandingkan dengan daerah lain di Aceh. Argumentasi yang sama juga diajukan oleh daerah-daerah yang akan membentuk propinsi baru ABAS, yang meliputi kabupaten Aceh Barat, Aceh Barat Daya, Aceh Jaya, Nagan Raya, dan Simeulue. Draf RUU yang baru untuk Aceh akan memberikan kawasan tersebut wewenang luas untuk memerintah daerahnya sendiri dan mengelola sumber dayanya. Apapun hasilnya, kampanye untuk pemekaran juga berfungsi sebagai pengingat bahwa pemerintah perlu mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa keuntungan tersebut diatas juga dirasakan oleh seluruh Aceh, termasuk daerah seperti kabupaten di ALA dan ABAS yang letaknya sangat jauh dari ibu kota propinsi.

## VIII. KESIMPULAN

Proses reintegrasi tetap menjadi tantangan yang paling serius dalam proses perdamaian, tetapi secara keseluruhan, implementasi nota kesepakatan Agustus 2005 telah berjalan dengan jauh lebih baik dari pada yang diperkirakan semula. Sejumlah faktor ikut menentukan. Salah satunya yaitu penyusunan nota kesepakatan yang sangat hati-hati. Karena nota kesepakatan ini memberikan

<sup>64</sup> Catatan wawancara dengan Burhan Alpin diterima Crisis Group, November 2005.

<sup>65</sup> Catatan wawancara dengan Fauzan Azima diterima Crisis Group, 29 November 2005.

<sup>66</sup> Kelima kabupaten tsb adalah Aceh Tenggara, Aceh Tengah, Aceh Singkil, Gayo Lues dan Bener Meriah.

<sup>67</sup> Catatan wawancara dengan Burhan Alpin diterima Crisis Group, November 2005.

<sup>68</sup> Kelompok etnis yang terbesar di empat dari lima kabupaten adalah Gayo dan Alas. Kelompok etnis yang ketiga - Aneuk Jamee – hidup di Singkil. Masing-masing kelompok etnis ini memiliki bahasa dan adat istiadat yang berbeda. Kabupaten-kabupaten ini berada di daerah pedalaman Aceh, sekitar 100 kilometer dari daerah pesisir timur, di kaki gunung Taman Nasional Gunung Leuser.

jangka waktu yang jelas untuk proses pelucutan senjata dan mencantumkan secara persis berapa jumlah senjata yang harus diserahkan, dan berapa jumlah pasukan yang dapat tetap bertugas di Aceh. Nota kesepakatan ini tidak memberi celah bagi perbedaan interpretasi yang drastis, seperti yang terjadi pada perjanjian sebelumnya di tahun 2002.

Kemauan politik dari pemerintah Indonesia dan GAM untuk memelihara agar proses perdamaian terus berjalan telah membawa keduanya untuk berani mengambil resiko, yang tampaknya telah membuahkan hasil. Di sisi pemerintah, contoh yang paling jelas adalah membebaskan tahanan GAM dua minggu sebelum pelucutan senjata dimulai, sebuah langkah yang dianggap oleh sejumlah orang di TNI dan DPR sebagai langkah membabi buta. Di sisi GAM, tekanan bagi komandan lapangan untuk menyerahkan senjata menjadi simbol keberhasilan yang sangat penting pada saat target telah dilewati.

Waktunya sangat tepat. Kedua belah pihak bertekad untuk segera menyelesaikan konflik.<sup>69</sup> Dan karena sudah ada organisasi-organisasi internasional yang berada di Aceh sejak bencana tsunami yang melanda Aceh pada bulan Desember 2004, mereka bisa membantu mendukung (terlaksananya) kesepakatan. Dengan diijinkannya pihak asing masuk ke Aceh, maka masuknya AMM ke Aceh pun bisa lebih cepat diterima. Pada saat yang sama, profil internasional Aceh pasca tsunami telah memudahkan upaya untuk mendapatkan bantuan pendanaan bagi program pemulihan Aceh pasca konflik.

Dengan adanya pengakuan luas bahwa ini merupakan kesempatan terbaik bagi perdamaian di Aceh menunjukkan bahwa masyarakat Aceh telah mencurahkan tenaganya untuk mewujudkan perjanjian damai ini berhasil. Kompromi dari GAM untuk mengesampingkan tuntutan mereka untuk merdeka, dan menjabarkan tujuan mereka kedalam perjuangan yang demokratis telah memungkinkan elit lokal yang menentang Aceh merdeka tetapi mendukung otonomi yang lebih luas untuk Aceh, ikut ambil bagian.

Tantangannya sekarang yaitu menyelesaikan proses pelucutan senjata secara lancar; memastikan bahwa usulan RUU Pemerintahan Aceh disetujui oleh DPR di Jakarta tanpa perubahan yang signifikan terhadap draf yang sekarang; mempertahankan GAM tetap bersatu; mencegah masalah pemekaran propinsi terus berkembang; memperkuat insentif bagi GAM untuk ikut serta dalam politik lokal; dan memastikan kesempatan ekonomi

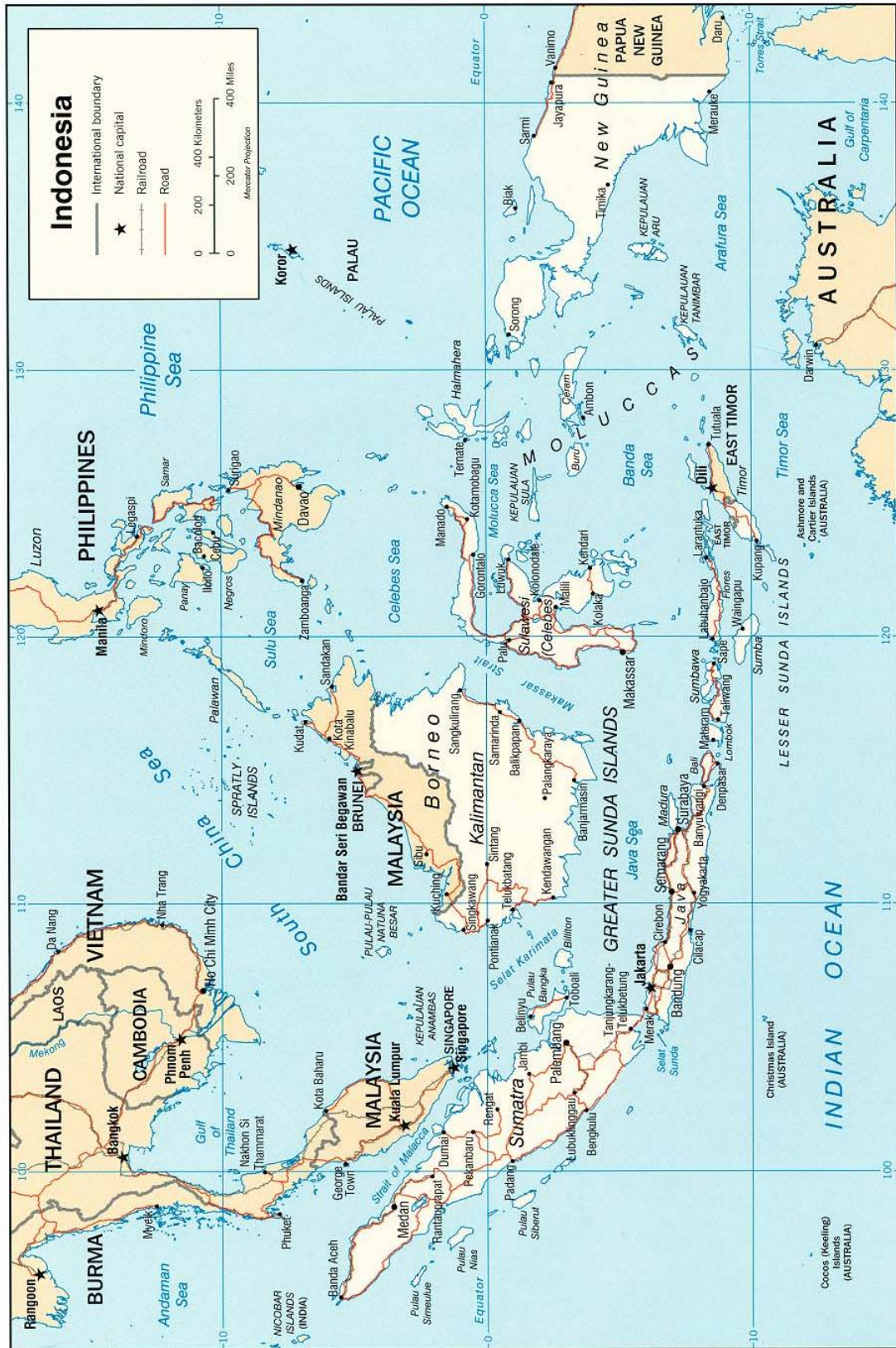
tersedia bagi mantan pasukan GAM yang telah didemobilisasi. Memang bukan hal yang mudah, tetapi sejauh ini, semua pihak dalam konflik tampaknya bertekad untuk mewujudkan hal itu.

**Jakarta/Brussels, 13 Desember 2005**

---

<sup>69</sup> Mengenai hal ini dibahas lebih lanjut dalam laporan Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace? (Sebuah Kesempatan Baru untuk Perdamaian?)*, op. cit.

## APPENDIX A PETA INDONESIA



Base 802898A1 (C00429) 11-02

Courtesy of The General Libraries, The University of Texas at Austin