



Policy and Practice

REFLEKSI PERJANJIAN DAMAI HELSINKI 2005-2018: KESUKSESAN DAN TANTANGAN KEDEPAN

M. Ya'kub Aiyub Kadir

Syiah Kuala University
m.yakub.akadir@unsyiah.ac.id

ARTICLE INFO

Keywords: peace agreement; conflict, Free Aceh Movement, Indonesia

Kata kunci: perjanjian damai, konflik, Gerakan Aceh Merdeka, Indonesia

How to cite:
Kadir, M. Y. (2019). Refleksi Perjanjian Damai Helsinki 2005-2018: Kesuksesan dan Tantangan Kedepan. *Journal Of Humanity And Social Justice*, 33-51.

ABSTRACT

This paper is a reflection of the peace agreement between the Free Aceh Movement and the Government of Indonesia from 2005 to 2018. There have been improvement after a decade but there are still challenges that must be realized. The Helsinki Memorandum of Understanding (known as Helsinki peace agreement) on 15 August 2005 resulted a consensus that Aceh could have greater rights than before, as stipulated in the Law on Governing Aceh number 11/2006. Thus, Aceh has more authorities to redefine the political, economic, social and cultural status in the Republic of Indonesia system. This paper attempts to analyze this problem through a historical description of the movement of the Acehnese people, in the hope of contributing to increasing understanding of the concept of the Helsinki peace agreement in the context of sustainable peace and welfare improvement for the people of Aceh.

Abstrak

Tulisan ini merupakan sebuah refleksi dari perjanjian damai antara Gerakan Aceh Merdeka dan Pemerintah Indonesia pada tahun 2005 sampai dengan 2018, dimana berbagai kemajuan telah terlihat, meskipun masih ada tantangan tantangan yang harus disadari. Penandatanganan Memorandum of Understanding Helsinki (dikenal dengan perjanjian damai Helsinki) pada tanggal 15 Agustus 2005 menghasilkan konsensus bahwa Aceh dapat memiliki hak hak yang lebih besar dari sebelumnya, yang diatur dalam Undang Undang Pemerintahan Aceh nomor 11/2006. Dengan demikian, Aceh memiliki ruang dan kesempatan yang lebih untuk menentukan kembali status politik, ekonomi, sosial dan budaya di dalam sistem Republik Indonesia. Makalah ini berusaha menganalisis masalah ini melalui gambaran historis pergerakan Bangsa Aceh, dengan harapan dapat memberikan kontribusi untuk menambah pemahaman terhadap konsep perjanjian damai Helsinki dalam rangka keberlanjutan perdamaian dan dan peningkatan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh.

Copyright © 2019 Journal of Humanity and Social Justice. All rights reserved.

PENDAHULUAN

Sejak abad ketiga belas Aceh sudah dikenal sebagai pusat perdagangan penting di Asia Tenggara hingga pada abad ketujuh belas Aceh terlibat dalam konflik antara Belanda dan Inggris. Kemudian pada tahun 1873 Belanda secara resmi menyatakan perang dan menyerang Aceh. Hal ini terus berlangsung hingga masa pendudukan Jepang pada tahun 1942 sampai akhirnya tahun 1949 Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) memprakarsai sebuah kesepakatan untuk menyerahkan semua wilayah kolonial Hindia Belanda (*Dutch East Indies*) ke negara Republik Federal Indonesia (yang kemudian menjadi Republik Indonesia pada tahun 1950) (Alexandrowick, 1967). Aceh dianggap termasuk ke dalam Republik yang baru ini meskipun tidak pernah secara resmi menjadi wilayah jajahan kolonial Belanda (Kadir, 2015).

Sejak tahun 1950 tersebut di bawah negara Republik Indonesia urusan politik dan ekonomi Aceh perlahan didominasi oleh orang-orang dari luar Aceh, bahkan di Aceh telah muncul kehadiran militer Indonesia yang represif, padahal pada periode awal ini Aceh telah dianggap sebagai wilayah yang setia mendukung pendirian negara Indonesia yang terbukti dengan dukungan finansial dan militer terhadap krisis di Indonesia pada saat itu (Sjamsuddin, 1985). Ketidakpuasan terhadap situasi yang tidak menentu setelah bergabung dengan Indonesia mendorong Tgk. Daud Beureueh, seorang pemimpin terkemuka setelah kosongnya Kesultanan Aceh untuk memimpin sebuah perjuangan baru dalam kerangka otonomi agama dan wilayah (Darul Islam). perlawanan ini berakhir damai dengan janji-janji dari Pemerintah Indonesia (rezim Soekarno), meskipun sayangnya dikemudian hari semua janji tersebut tidak terpenuhi dan dianggap sebagai *hypocrisy* dari Indonesia (Ibid). Sebagai dampak dari kekecewaan tersebut, Tgk. Hasan di Tiro dengan format berbeda kembali melanjutkan perjuangan Aceh di bawah bendera Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 1976. Pada saat inilah muncul pertempuran pertempuran sporadis dan meningkatnya respon secara represif dari Pemerintah Indonesia, termasuk deklarasi wilayah *darurat militer* pada tahun 2003 dan *darurat sipil* pada bulan Mei 2004 yang membuat situasi Aceh semakin tak menentu. Lebih lebih lagi selama periode ini, akses

terhadap media nasional dan internasional hampir tidak menjangkau wilayah ini (Kadir, 2015).

Di saat puncak dari konflik bersenjata ini, bencana gempa dan tsunami pada 26 Desember 2004 yang menyebabkan kematian ribuan orang termasuk mereka yang terlibat dalam konflik sipil ini telah mendesak pemerintah Indonesia untuk menghapus *darurat sipil* secara temporer dan kemudian menghapus secara permanen pada tanggal 18 Mei 2005 (Jakarta Post). Tragedi besar inilah yang memaksa pemerintah Indonesia untuk membuka perbatasan Aceh untuk mempermudah akses bantuan internasional dan nasional secara besar-besaran. Situasi ini juga telah mendesak kedua belah pihak yang bertikai untuk mempertimbangkan kembali Aceh dalam bingkai kedaulatan teritorial Republik Indonesia. Sebagaimana konflik-konflik lainnya, penyelesaian kasus Aceh menjadi pelajaran penting sebagai upaya menghindari konflik serupa di masa akan datang, terutama bagi pemerintah pusat untuk memperlakukan daerah-daerah khusus secara bermartabat (Weller, 2009). Karena itu makalah ini mengangkat pertanyaan sejauh mana perjanjian damai Helsinki 2005 telah diimplimentasikan sampai tahun 2018.

PEMBAHASAN

Perjalanan Aceh dalam Sejarah

Secara historis Aceh dianggap sebagai kerajaan Islam pertama yang berdaulat di Asia Tenggara (Perlak dan Pasai), yang pernah mencapai kejayaannya di bawah Sultan Iskandar Muda (1607-1636). Namun kegagalan armada Aceh merebut kembali kerajaan Malaka dari Portugis merupakan awal kegagalan besar bagi Aceh untuk meningkatkan daya tawar politik dengan kekuatan kolonial (Siegel, 2000). Khususnya kegagalan negosiasi antara Belanda dengan Aceh yang kemudian berakibat Belanda menyatakan perang terhadap Aceh pada tahun 1873-1942, tanpa batas waktu yang jelas. Ini adalah awal dari perang Aceh mempertahankan kedaulatannya dengan melawan kekuasaan kolonial asing yang disinyalir telah memberikan kontribusi negatif terhadap kemajuan dan kedaulatan Aceh sampai saat ini (Ibid). Hal ini juga dapat dianggap sebagai awal dari perlawanan

mempertahankan diri terhadap kekuasaan kolonial yang berdampak pada terbunuhnya keturunan keluarga kerajaan Aceh dan rusaknya sistem pemerintahan secara keseluruhan.

Kemudian, setelah Belanda mengalihkan kekuasaan kepada penguasa Jepang melalui kepala kepala adat untuk sementara waktu, perjuangan rakyat Aceh mempertahankan kedaulatan mereka masih terus berlangsung dalam beberapa tahap. Tidak begitu jelas siapa yang menjadi pemimpin Aceh selama periode ini. James Siegel mengatakan bahwa Tgk Daud Beureueh sebagai perwakilan kelompok pemuda Islam adalah pemimpin Aceh pada masa ini hingga perpindahan kekuasaan dari Kerajaan Belanda ke Indonesia pada tahun 1949. Sementara itu Indonesia menggabung wilayah Aceh menjadi bagian dengan provinsi Sumatera Utara, yang menambah kekecewaan rakyat Aceh terhadap Indonesia (Sjamsuddin, 1985). Situasi yang mengikis kedaulatan Aceh ini mendorong gerakan pemberontakan semakin menguat hari demi hari.

Pada dasarnya sebagai sebuah kerajaan yang berdaulat, permintaan otonomi Aceh dalam bingkai kesatuan Indonesia diungkapkan dengan dukungan terhadap pemberontakan Islam di Jawa pada tahun 1950. Tapi hanya sebagian dari permintaan otonomi ini dipenuhi oleh pemerintah pusat dengan pemberian status "Daerah Istimewa" untuk provinsi Aceh pada tahun 1959 . Oleh karena itu munculnya Indonesia sebagai negara kesatuan dengan kebijakan sentralistik dipahami sebagai imperialisme Jawa untuk sebagian besar Rakyat Aceh (Wheatherbee, 2002). Inilah yang menjadi alasan mengapa Daud Beureueh mulai memberontak pada tahun 1953 sampai ia mencapai kesepakatan dengan pemerintah pusat Indonesia (Soekarno). Tapi sayangnya Indonesia tidak memenuhi perjanjian tersebut sampai lahirnya gerakan pemberontakan baru yang diumumkan pada 4 Desember 1976 oleh Tgk. Hasan Tiro yang menyatakan keinginan untuk berpisah dari Indonesia (Tiro, 1984).

Selain itu Hasan Tiro berpendapat bahwa penyerahan Aceh ke Indonesia di Den Haag 1949 adalah illegal berdasarkan hukum internasional. Ia menegaskan bahwa Aceh tidak terbukti secara resmi menyerah kepada kolonial Belanda (International

Forum for Aceh, 2000). Persoalan hukum ini kemudian didukung oleh situasi yang secara kebetulan Aceh berada dalam situasi "post power syndrome" setelah habisnya keturunan kesultanan Aceh dan penerusnya, sebagai konsekuensi dari serangan represif dan masif Belanda selama masa penjajahan. Sementara itu, kebijakan yang hampir serupa juga dijalankan pada masa rezim Soeharto yang kemudian menjadi sarana terjadinya pelanggaran hak asasi manusia selama bertahun-tahun (Al-Chaidar, 2001). Situasi yang sulit ini memaksa GAM melarikan diri ke luar negeri untuk mencari dukungan internasional dan untuk mempertahankan gagasan kemerdekaan bagi Aceh (Sulaiman, 2001).

Selain itu Keputusan Presiden nomor 28/2003 tentang penetapan status *Darurat Militer* di Aceh menandakan betapa beratnya upaya Pemerintah Indonesia untuk mempertahankan wilayahnya bahkan dengan mengorbankan warga sipil yang sebenarnya merupakan pelanggaran hak asasi manusia. Situasi ini menarik perhatian internasional dalam lingkup kecil, dan Indonesia berhasil menyembunyikannya dengan alasan urusan dalam negeri sebuah negara. Disamping itu Indonesia sebelumnya juga memberikan status otonomi khusus bagi Aceh, termasuk didalamnya syariat Islam, sesuai dengan Undang Undang nomor 18/2001. Secara external Indonesia juga telah berhasil menghambat diplomasi GAM dalam sistem Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) dan lembaga-lembaga internasional lainnya. Dampaknya adalah kegagalan Aceh untuk dimasukkan sebagai 'non-self-governing territory' di bawah kewenangan PBB serta tidak terlibatnya PBB dalam proses perjanjian damai MoU Helsinki 2005 (Kadir, 2016).

Inisiatif Perdamaian bagi Aceh

Banyak perundingan damai yang telah diupayakan, meskipun secara umum semuanya mengalami kegagalan, salah satunya seperti yang dimediasi oleh Henry Dunan Center (HDC) pada tahun 1999 (Kay, 2003). Masalahnya adalah pemerintah Indonesia sangat menentang keterlibatan pihak internasional terhadap sesuatu yang mereka anggap sebagai sengketa domestik, meskipun akhirnya mereka pun

mengakui bahwa konflik ini kecil kemungkinan untuk diselesaikan tanpa dialog, dan menyetujui untuk memberikan pihak asing seperti HDC. GAM yang melihat diri mereka sebagai pihak yang tidak pernah diakui oleh badan internasional secara sah langsung menyetujui mediasi ini, dan pada bulan Mei 2000 sebuah kesepakatan dicapai yang disebut dengan "Kesepahaman Bersama tentang Jeda Kemanusiaan" (ibid).

Gencatan senjata akan dilaksanakan selama tiga bulan, dan dua komite bersama akan didirikan; satu untuk mengawasi bantuan kemanusiaan, dan yang lainnya untuk terus bekerja menuju tujuan yang tidak begitu jelas seperti "pengurangan dampak lebih lanjut dari ketegangan dan kekerasan." Sementara itu GAM bertindak sedikit jauh dengan mengibarkan bendera dan melakukan unjuk rasa menyerukan referendum. Langsung saja pemerintah Indonesia menanggapi dengan menangkap enam negosiator resmi GAM dan menahan mereka dengan tuduhan "pemberontak" (Serambi Indonesia, 2000). Sampai akhirnya pada tanggal 9 Desember 2002 kedua belah pihak menandatangani kesepakatan Penghentian Permusuhan (Cessation of Hostilities Agreement-CoHA) yang memberi secercah harapan untuk mencapai perdamaian setelah konflik berdarah yang lama. Perjanjian tersebut memungkinkan otonomi politik dan ekonomi yang substansial bagi provinsi Aceh dengan imbalan penghentian permintaan kemerdekaan penuh dari pihak GAM. Sayangnya jeda kekerasan hanya berlangsung sebentar karena beberapa bulan kemudian setelah perjanjian COHA berakhir, pemerintah Indonesia mengumumkan status Darurat Militer terhadap Aceh pada Mei 2003 serta menegaskan akan menghancurkan GAM untuk selamanya (Aspinal, 2005). Kegagalan inisiatif ini dalam beberapa hal disebabkan oleh keberatan Indonesia untuk mengakui status GAM sebagai kelompok *belligerent*, dan keengganan untuk duduk satu meja dengan perwakilan GAM di forum internasional. Di sisi lain GAM cenderung tidak antusias untuk menerima otonomi dari Indonesia.

Gagasan untuk membedakan antara *belligerent* dan *insurgent* mungkin didasarkan pada upaya untuk menasionalisasi gerakan kemerdekaan Aceh dari

pengakuan internasional. Menjadi kelompok yang berstatus 'belligerent' membutuhkan usaha ekstra diplomasi politik dan kekuatan militer baik di lingkup nasional maupun internasional. Kepentingan ekonomi, justifikasi demokrasi dan agama sampai batas tertentu akan mempengaruhi pengakuan tersebut. Selain itu, kekuatan diplomatik suatu negara akan memberikan kontribusi pada memperlemah kapasitas kelompok gerakan kemerdekaan didalam wilayahnya untuk dapat diakui secara internasional (Kadir, 2015).

Terlepas dari kontroversi akan makna yang tepat dari status *insurgency*, telah disepakati bahwa status *insurgent* dapat meningkat menjadi *belligerent*. McDougal dan Reisman (1981) menjelaskan perbedaannya bahwa *insurgent* adalah pemberontak yang tidak memiliki basis wilayah yang dapat secara efektif mengendalikan penduduknya. Istilah lain yang digunakan untuk *insurgency* adalah *insurrection* yang digambarkan sebagai sebuah pemberontakan dari sekelompok warganegara dengan tujuan memperoleh sebagian kekuasaan atau keseluruhan (Dhokalia, 2017). Beberapa syarat dasar untuk menjadi *belligerent* mengacu pada kualifikasi tawanan perang dalam hukum humaniter internasional (konvensi Jenewa 1949) sebagai berikut: (a) Diperintah oleh orang yang bertanggung jawab atas bawahannya; (b). Memiliki lambang khas yang dapat dikenali dari kejauhan; (c). Membawa senjata secara terbuka; dan (d). Melakukan operasi sesuai dengan hukum dan kebiasaan perang.

Kebanyakan negara yang memiliki gerakan pemberontakan di wilayahnya biasanya tidak mengakui mereka sebagai *belligerent*, karena hal tersebut akan mengakibatkan posisi yang sama dalam hukum internasional. Oleh karena itu pengakuan GAM sebagai *belligerent* secara otomatis akan berdampak pada status hukum MoU Helsinki apakah akan dikategorikan sebagai perjanjian internasional atau perjanjian nasional. Prof. Hikmahanto Juwana menegaskan bahwa MOU Helsinki tidak dapat dianggap sebagai suatu perjanjian internasional karena gerakan GAM belum diakui secara internasional, sehingga hanya dianggap sebagai sebuah

pemberontakan 'insurgent'.¹ Namun perlu dicatat bahwa pada awalnya GAM tidak begitu diterima secara positif dalam lingkungan internasional, tapi adanya fakta bahwa MoU telah ditandatangani dengan mediasi Internasional NGO CMI (Crisis Management Initiative) yang didukung oleh Uni Eropa dan ASEAN, dapat dianggap sebagai prestasi besar bagi GAM untuk diakui sebagai sebuah kelompok 'belligerent'. Selain itu, hadirnya pemantau asing dari Uni Eropa dan Asean terhadap pelaksanaan MoU juga memperkuat argumen diatas. Edward Aspinal menyebutkan bahwa seharusnya PBB juga ikut terlibat menjadi lembaga monitoring untuk pelaksanaan MoU helsinki ini, tetapi Indonesia tampaknya menolak untuk menerima PBB karena dianggap akan membuat gerakan kemerdekaan Aceh menjadi isu internasional.² Namun demikian, masih tidak ada kejelasan dalam hukum internasional siapa yang memiliki kapasitas untuk mengelompokkan sebuah gerakan separatis sebagai 'belligerent' atau 'insurgent'.³

Proses MoU Helsinki Agustus 2005

Setelah lima putaran perundingan yang alot antara delegasi Pemerintah Indonesia dan GAM, akhirnya disepakati perjanjian perdamaian MoU di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Perjanjian ini berbeda dengan perjanjian damai sebelumnya. Sebelumnya Jeda Kemanusiaan (Humanitarian Pause) dan CoHA menyerukan gencatan senjata dan demiliterisasi yang membuka dialog mengenai status politik Aceh, namun Kedua belah pihak tetap berbeda pendapat pada masalah pokok apakah Aceh harus menjadi independen atau tetap menjadi bagian dari Indonesia. Sehingga dalam keadaan seperti ini sangat sulit bagi kedua belah pihak untuk saling percaya satu sama lain. Bahkan para pejabat dan militer pemerintah

¹ Hikmahanto Juwana, professor in International Law, answered a question regarding the status of MoU Helsinki at public lecture at Law faculty, Syiah Kuala University on 1st June 2010.

² See Aspinal, Edward., (2005) *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy studies 20, East West Center Washington, www.eastwestcenterwashington.org/publication, accessed on 20 November 2010.p. 47.

³ See the Palestinian self determination case as an example of belligerent.

indonesiaberranggapan bahwa GAM menggunakan perjanjian damai tersebut untuk memperkuat perjuangan separatis mereka.⁴

Sebaliknya lembaga mediasi baru CMI (Crisis Management Initiative) pada tahun 2005, yang diketuai mantan presiden Finlandia Marti Ahtisaari, mengubah pola negosiasi dengan memprioritaskan status politik Aceh. Dengan menggunakan rumus bahwa " *nothing is agreed until everything is agreed*" (tidak ada kesepakatan sampai semuanya disepakati) menghendaki kedua belah pihak untuk menyepakati formula politik sebelum gencatan senjata dan pengaturan keamanan dibicarakan. Hal ini memberikan tekanan besar pada kedua belah pihak untuk memodifikasi posisi mereka di meja perundingan.⁵ Untungnya, kedua belah pihak mencapai kesepakatan damai pada 15 Agustus 2005 di Helsinki, yang menjadi pilar bagi perdamaian di masa akan datang serta menjadi akhir dari perjalanan pergerakan GAM.

Proses perundingan MoU masih dianggap kontroversial, sebagai mana yang diungkapkan oleh Nur Djuli bahwa pada tahapan awal dari MoU, Marti agak menyepelkan posisi GAM karena kurangnya informasi yang ia terima. Tapi kemudian setelah GAM mengatakan mereka akan pindah ke tempat lain Marti menyadari bahwa ia harus memperlakukan kedua belah pihak secara sama. Marti dalam pidato pertamanya menyebutkan bahwa ia hanya mengakui Indonesia, tidak untuk GAM.⁶

Cakupan dan Pelaksanaan MoU Helsinki 2005

MoU menetapkan berbagai prinsip-prinsip umum bagi pemerintah Aceh dan hubungannya dengan pemerintah nasional. Prinsip-prinsip ini harus dimanifestasikan dalam undang-undang baru Pemerintah Aceh (UUPA 2006) dengan

⁴ See Aspinal, Edward, (2005), *Op. cit.*,

⁵ See Aspinal, Edward, (2005), *Ibid.*,

⁶ See some constraints during MOU process such as a statement from Marti speech to remain GAM not to use the term of 'independence' or 'referendum' ... "please don't waste your time here, you'd better go back to wherever you had come from" and then interrupted by Nur Djuly... "Excellency, we are here as your guests, if we are no longer welcome, we are ready to pack our bag and go somewhere else". See in M. Nur. Djuli, *Antara Self Government dan Otonomy*, Serambi Indonesia, 14 October 2010, retrieved from www.serambinews.com on 18 October 2015.

menghindari penggunaan istilah "self-government" dan "Otonomi Khusus" secara langsung.⁷ MoU tidak hanya berhubungan dengan permasalahan keamanan, tetapi juga menetapkan dalam arti luas hubungan politik baru antara Aceh dan negara Indonesia. Disamping itu mencakup juga ketentuan mengenai partisipasi politik, hak asasi manusia, supremasi hukum, dan masalah ekonomi serta langkah-langkah mengenai perlucutan senjata GAM dan para anggotanya, amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat, pengaturan keamanan, pembentukan Misi Monitoring Aceh dan penyelesaian sengketa.⁸

Banyak anggota GAM melihat ketetapan dalam ide 'self-government' mencakup ruang lingkup yang luas dan memberikan Aceh kekuasaan hampir tak terbatas untuk menentukan urusan rumah tangganya sendiri. Di sisi lain, beberapa kalangan di pemerintahan Indonesia melihat MoU menyediakan pengaturan terbaik untuk perluasan yang sudah ditetapkan dadalam UU Otonomi Khusus nomor 18/2001. Dalam masyarakat Indonesia yang lebih luas, beberapa politisi dan komentator memperingatkan bahwa 'self-government' bisa menjadi sebuah ancaman. Wiryono Sastrohandoyo, kepala negosiator selama presiden Megawati mengatakan bahwa "self-government berarti self-determination, self-determination berarti kemerdekaan. Dan ini membutuhkan extra kehati-hatian, seharusnya agenda perundingan adalah mengenai gencatan senjata dan penegasan kembali ke Undang-Undang Otonomi Khusus".⁹

Meskipun beberapa pihak berpendapat bahwa 'self-government' sulit untuk diimplementasikan karena tidak tertulis dengan jelas dalam konstitusi Indonesia (UUD 1945), UU pemerintah Aceh telah membuka ruang untuk menegosiasikan makna 'self-government' dalam tahun-tahun selanjutnya.¹⁰ Undang-undang pemerintah Aceh mencakup beberapa kewenangan khusus yang diberikan oleh

⁷ See Aspinal, Edward., (2005) *Op.cit.*

⁸ Baca MoU Helsinki 2005.

⁹ See *Kompas*, February 25, 2005.

¹⁰ Amrizal J.Prang, *Jika Self-Government (Aceh) Diatur Konstitusi*, serambi Indonesia, 4 February 2010, retrieved on 18 October 2010. See also scale degree of self-government in the United States in Alan Tauber, *Remnant of Past Trouble, Defining Self Government among Territories*, accessed from www.ssrn.com on 20 December 2010.

Indonesia yang tidak dimiliki oleh provinsi lain, dengan pengecualian pada enam bidang: politik luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, sistem peradilan, moneter dan fiskal, dan isu-isu tertentu pada agama (Nomor 1.1.2 (a) MoU dan pasal 7 UU Pemerintah Aceh). Otoritas lain adalah bahwa Aceh memiliki hak untuk membangun hubungan dan berpartisipasi dalam even Internasional di negara-negara asing dalam hal seni, budaya dan olahraga (Pasal 9 UU Pemerintah Aceh).

Dalam Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005 (MoU) dinyatakan bahwa:

Pemerintah Indonesia (RI) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) mengukuhkan komitmen untuk pemecahan masalah secara damai, menyeluruh dan berkelanjutan bagi konflik di Aceh yang bermartabat bagi semua. Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi dimana pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia. Para pihak sangat yakin bahwa hanya dengan penyelesaian konflik secara damai pembangunan kembali Aceh setelah bencana tsunami pada 26 Desember 2004 mencapai kemajuan dan keberhasilan.

Dari kata pendahuluan MoU diatas, sudah jelas bahwa kedua belah pihak memperhatikan aspek kemanusiaan yang sedang dialami masyarakat Aceh setelah bencana gempa dan tsunami, sebagaimana Damien Kingsbury menyatakan bahwa perjanjian perdamaian di Aceh sangat dipicu oleh bencana tsunami yang membawa pihak yang berkonflik pada nilai nilai moral kemanusiaan. Kelemahan pemerintah Indonesia untuk mengatasi bencana dan penderitaan rakyat Aceh dari konflik bersenjata dan tsunami menjadi perhatian besar dari kedua belah pihak.¹¹

Berdasarkan Isinya MoU Helsinki dapat dibagi menjadi tiga tahapan implementasi. *Pertama*, kegiatan perdamaian untuk pemeliharaan keamanan jangka

¹¹ Lihat Kingsbury, D, *Peace Processes in Aceh and Sri Lanka: A Comparative Assessment*, Security Challenge, Volume 3 Number 2 (June 2007).see also Kingsbury, D., *A Mechanism to end conflict in Aceh*, Security Challenge, Volume 1 Number 1, 2005.

pendek, bahwa GAM akan mendemobilisasi (menarik kembali) 3.000 pasukan militernya dan melucuti 840 senjata, sementara Pemerintah RI akan menarik semua elemen tentara dari luar daerah dan akan memberikan amnesti tanpa syarat untuk tahanan GAM dalam empat tahap dari 15 September - 31 Desember 2005.¹² Untungnya, kegiatan ini secara eksklusif diawasi langsung oleh Misi Monitoring Aceh (AMM) yang didukung oleh Uni Eropa (UE) dan Asosiasi Bangsa-Bangsa Asia Tenggara (ASEAN).¹³

Kedua adalah membangun perdamaian dan infrastruktur pemerintahan *Self-Government* untuk periode jangka menengah, seperti hukum pemerintahan Aceh yang menghapuskan beberapa kewenangan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Indonesia sebelumnya sebagai dasar bagi terbentuknya pemerintahan Aceh yang lebih mandiri, yaitu pembentukan partai lokal, intansi reintegrasi Aceh, pemilihan baru kepala administrasi dan legislatif, dan redistribusi pendapatan sumber daya alam. *Ketiga* meliputi kegiatan dengan tujuan jangka panjang, yaitu pembentukan tiga lembaga strategis dalam hal pemulihan, reintegrasi, perdamaian dan keadilan melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan Pengadilan HAM. Sebagai tambahan, lembaga ketiga adalah Wali Nanggroe (WN) yang berperan dalam mengambil dan memulihkan martabat sejarah dan kebudayaan Aceh setelah terintegrasi dengan Indonesia. Fase ketiga juga mencakup pelaksanaan secara lebih teknis butir butir MoU yang sudah dilegalisasi dalam UUPA nomor 11/2006. Fase ketiga akan menjadi dasar bagi pelaksanaan lebih lanjut dari MoU dalam kerangka negara kesatuan Indonesia dan ruang lingkup internasional guna mencapai tujuan MoU, yaitu, perdamaian, keadilan, demokrasi dan kesejahteraan. Pembagian fase ini harus dilihat sebagai suatu kegiatan yang saling berhubungan tanpa terpisah satu sama lain.

Dalam implementasinya, dapat disimpulkan bahwa tahap pertama berhasil dilaksanakan dengan baik berkat dukungan dari AMM yang berasal dari Uni Eropa

¹² Lihat the Helsinki Memorandum of Understanding 15 August 2005, part Four on Security Arrangements.

¹³ the Helsinki Memorandum of Understanding 15 August 2005, part Five on the Establishment of the Aceh Monitoring Mission.

dan ASEAN. Demikian juga tahap kedua diharapkan dapat berjalan dengan baik meskipun tidak melibatkan lembaga monitoring khusus. Namun kelihatannya pelaksanaan untuk tahap ke tiga belum seluruhnya menunjukkan kemajuan.

Kemajuan mendasar dari MoU setelah tigas belas tahun terakhir (2005-2018) adalah dikeluarkannya UU Pemerintahan Aceh Nomor 11/2006 sebagai landasan hukum bagi Aceh di bawah sistem hukum Indonesia. Undang undang ini terdiri dari 40 bab dan 273 pasal yang mencakup isu-isu penting yang termuat dalam MoU. Meskipun dalam undang-undang ini tidak ada kata-kata "Self-Government", namun makna self-government dapat dikatakan tersirat dalam pasal 1 ayat (2), yang menyatakan bahwa "Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat...". Sehingga dapat diambil kesimpulan bahwa gagasan self-government telah tersirat baik dalam MoU dan UU Pemerintah Aceh meskipun tidak begitu jelas definisi dan cakupannya.

Namun ada beberapa konflik hukum dan perbedaan interpretasi pada UU Pemerintah Aceh sebagai tantangan dalam pelaksanaan selanjutnya. Demikian juga Status UU Pemerintah Aceh yang berada di bawah hirarki konstitusi Indonesia Undang Undang Dasar 1945, dan beberapa aspek yang termuat dalam UU Pemerintah Aceh telah diatur dengan beberapa peraturan lainnya membutuhkan koordinasi dan harmonisasi. Bagaimanapun, pihak mantan GAM lebih cenderung menjustifikasi UU Pemerintah Aceh dengan MoU Helsinki daripada konstitusi Indonesia yang mengatur beberapa landasan dasar perjanjian. Hal ini tentu menjadi tantangan serius kedepan. Diskusi terakhir mengenai calon independen untuk pemilihan gubernur menurut versi asli dari UU Pemerintah Aceh dan perubahannya oleh mahkamah konstitusi tercermin dalam argumen tersebut.

Jika terdapat kontradiksi antara UU Pemerintah Aceh tahun 2006 dan MoU Helsinki, maka merupakan wilayah negosiasi dan bargaining politik antara kedua belah pihak. Namun, hingga batas tertentu, Pemerintah Indonesia telah memberikan

kontribusi terhadap kegagalan pembentukan KKR (Komisi Kebenaran Rekonsiliasi) melalui amandemen Undang Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU No 27/2004)¹⁴ yang telah memberikan kontribusi terhadap ketidakpastian pembentukan KKR di Aceh dengan berdasar hukum nasional.¹⁵ Hingga akhirnya pada tahun 2016 KKR dibentuk dengan menggunakan dasar hukum Qanun.¹⁶ Selain itu dapat dikatakan bahwa tidak adanya upaya serius dari pemerintah Indonesia untuk KKR telah menjadikan posisi dan kinerja KKR dilematis,¹⁷ padahal isu KKR merupakan sentral dari isu Hak asasi manusia didalam MoU 2005 dan UUPA 11/2006.¹⁸

Kekhawatiran lain adalah isu-isu ekonomi dan budaya juga belum cukup memadai dibahas oleh kedua belah pihak. Dengan demikian, fase ketiga ini membutuhkan perenungan dan pendefinisian kembali keistimewaan dari status ekonomi, sosial dan budaya Aceh secara lebih serius. Isu-isu ini sangat terkait dengan isu-isu hak asasi manusia sebagaimana yang disinyalir dalam MoU yang akan dipatuhi oleh kedua belah pihak, sebagaimana yang tertulis dalam Perjanjian Internasional tentang Hak Sipil dan Politik dan Perjanjian Internasional Sosial dan Budaya tahun 1966. Kedua kovenant ini dianggap sebagai pengejawantahan dari Deklarasi Umum tentang Hak Asasi Manusia 1948. Pendekatan hak asasi manusia secara spesifik disebutkan dalam MoU dalam rangka pembentukan KKR (Komisi Kebenaran Rekonsiliasi) dan HRC (Pengadilan HAM) harus mendapat perhatian. Permasalahan HAM lainnya adalah hak ekonomi mantan kombatan dan hak untuk pengelolaan sumber daya alam di darat, udara dan laut. Tidak ada lembaga khusus yang disebutkan untuk mengurus hak-hak ekonomi tersebut sebagai mana lembaga Wali Nanggroe yang berfungsi untuk memulihkan nilai-nilai budaya.

¹⁴See Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Putusan Nomor 006/PUU-IV/2006.

¹⁵ See Koalisi Pengungkap Kebenaran Aceh (2008), *Demi Kebenaran Dan Keadilan Di Aceh, Catatan Rumusan Pembentukan KKR Aceh Sepanjang Tahun 2007*, Koalisi Pengungkap Kebenaran Aceh: Jakarta. Accessed at <http://kontras.org/buku/kata%20pengantar%20aceh.pdf> tanggal 5 January 2012.

¹⁶ Kadir, MYA., 2015, The Urgency of Establishing the Truth and Reconciliation Commission (TRC) in Aceh: Against National Amnesia, *KANUN Jurnal Ilmu Hukum* 17 (3), 495-509.

¹⁷ See Kontras, Pro-Kontra Qanun Wali Nanggroe', *Tabloid Kontras* nomor 571, tahun XII, 17, 23 December 2010.

¹⁸ Lihat penjelasan Desmond Tutu tentang KKR di South Africa di Desmond Tutu (1999), *No Future Without Forgiveness*, Rider: London.

Disamping itu banyak aturan turunan dari MoU termasuk Qanun telah disusun, namun, masih terdapat beberapa hal teknis yang belum disepekatkan seperti masalah bentuk bendera Aceh. Oleh karena itu perlu dicatat bahwa kedua belah pihak harus selalu mengingat kata penutup terakhir dari MoU yang menyatakan: "Pemerintah Indonesia dan GAM tidak akan melakukan tindakan apapun yang tidak konsisten dengan isi atau semangat dari nota kesepahaman ini". Ketika GAM tidak ada lagi, maka sekarang Pemerintah Indonesia harus lebih arif dalam menyikapi perbedaan penafsiran terhadap beberapa aspek dari MoU Helsinki.

Untuk sementara dapat disimpulkan bahwa Aceh telah meraih status politik MoU sebagai provinsi 'self-government' di Indonesia. Namun, isu-isu ekonomi, sosial dan politik masih memiliki potensi perubahan dan perbedaan pendapat.¹⁹ Bagaimanapun, autonomi akan menjadi solusi yang menguntungkan tidak hanya bagi Pemerintah Indonesia dan para mantan elit GAM, tetapi juga bisa diharapkan menjadi pemicu kemajuan bagi kesejahteraan masyarakat Aceh secara keseluruhan di masa akan datang.²⁰ Demikian juga Kedua belah pihak harus mewaspadai bahwa setelah konflik vertikal antara GAM dan Pemerintah Indonesia selesai, konflik-konflik politik berskala lokal secara horizontal, dan kolusi cenderung akan berkembang.²¹ Dalam hal yang lebih teknis sampai Juni 2018 ini masih terdapat beberapa hal yang masih menjadi tantangan bagi kedua belah pihak, seperti kewenangan menarik investasi asing secara langsung ke Aceh; kewenangan mengambil pinjaman dari luar negeri dan menetapkan bunga diluar yang ditetapkan oleh Bank Indonesia²²; penetapan bendera khusus untuk Aceh;²³ pengelolaan lapangan udara dan pelabuhan laut di wilayah Aceh; Pembentukan Pengadilan HAM untuk Aceh; Pembentukan

¹⁹ See Agnes Sri Poerbasari, *the Problem of Self-government in Aceh post the Helsinki Memorandum of Understanding*, working paper 2008.

²⁰ Many basic rural reconstructions are considered weak enough as many people in west and south coast area still use expired rakits and bridges. This situation has been worsened when many death accidents occurred because of vulnerable infrastructure. See for example Serambi Indonesia, *Pembuatan Rakit Lamtuha Tersendat*, May 19, 2010, *Insiden Jembatan Gantung Terjadi lagi di Gayo Lues* on 19 December 2010 at <http://serambinews.com/news>, accessed on 24 December 2010.

²¹ See the World Bank support for post tsunami reconstruction report, *The Aceh Peace Agreement, How Far Have We Come*, December 2006 at <http://www.worldbank.or.id>, accessed on 15 November 2010

²² Lihat point 1.3.1. MoU Helsinki 2005.

²³ Lihat point 1.1.5. dari MoU Helsinki 2005.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi atas dasar Qanun, bukan aturan Undang Undang Nasional;²⁴ Pembentukan Joint Claims Settlement Commission; alokasi tanah pertanian dan pekerjaan ataupun dana jaminan sosial bagi mantan kombatan.²⁵ Hal ini merupakan wilayah negosiasi dimana kedua belah pihak harus semakin arif melihat masa depan Aceh dan Indonesia yang lebih baik.

KESIMPULAN

MoU Helsinki dapat dianggap sebagai sarana penting perdamaian Aceh. Selama hampir tiga belas tahun (2005-2018) ini diantara kesuksesan dalam pelaksanaan MoU Helsinki adalah, pemotongan senjata GAM dan penarikan TNI dan Polisi Non-oragnik dari wilayah Aceh yang diawasi langsung oleh Aceh Monitoring Mission (AMM);Amnesti bagi seluruh anggota GAM, Pelepasan tahanan politik; pembentukan UUPA 11/2006 yang menjadi payung hukum dari semua kewenangan baru untuk Aceh; pembentukan lembaga Wali Nanggroe untuk menjadi wadah seremonial adat Aceh; pembentukan partai politik lokal sebagai wadah untuk menampung aspirasi politik dan anggota mantan kombatan GAM; dan Pembentukan KKR meskipun dengan Qanun. Juga sudah terbentuknya badan Pengelolaan Bersama Migas Aceh (BPMA) tahun 2015.

Namun dalam hal yang lebih tehnis masih terdapat beberapa hal yang masih menjadi tantangan bagi kedua belah pihak, seperti kewenangan menarik investasi asing secara langsung ke Aceh; kewenangan mengambil pinjaman dari luar negeri dan menetapkan bunga diluar yang ditetapkan oleh Bank Indonesia; penetapan bendera khusus untuk Aceh; pengelolaan lapangan udara dan pelabuhan laut di wilayah Aceh; Pembentukan Pengadilan HAM untuk Aceh; Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi atas dasar Qanun, bukan aturan Undang Undang Nasional; Pembentukan Joint Claims Settlement Commission; alokasi tanah pertanian dan pekerjaan ataupun dana jaminan sosial bagi mantan kombatan. Hal ini merupakan wilayah negosiasi

²⁴ See Kadir, MYA., 2015, The Urgency of Establishing the Truth and Reconciliation Commission(TRC) in Aceh: Against National Amnesia, KANUN Jurnal Ilmu Hukum 17 (3), 495-509.

²⁵ Lihat pont 3.2.5. MoU Helsinki 2005.

dimana kedua belah pihak harus semakin arif melihat masa depan Aceh dan Indonesia yang lebih baik. Seyogyanyalah proses perdamaian Aceh menjadi pelajaran bagi Indonesia dalam hal mendefinisikan kembali hubungan ekonomi politik dengan berbagai daerah dan masyarakat, serta menjadi pelajaran bagi gerakan-gerakan pemberontak lainnya di dunia dalam mencari keadilan dan kesejahteraan.

REFERENSI

- Abdul Gani, Yusra H.,(2009) *Self Government, Studi Perbandingan Tentang Desain Administrasi Negara*, Paramadia Press, Jakarta.
- Al-Chaidar (2001), *Aceh Bersimbah Darah*, Pustaka Al-Kaustar, Jakarta.
- Alexandrowick, C., H. (1967) *An Introduction to the History of the Law of Nations in the East Indies (16th, 17th, and 18th centuries)*, Oxford University Press, Oxford.
- Amrizal (2010) *Jika Self-Government (Aceh) Diatur Konstitusi*, serambi Indonesia, 4 February 2010, retrieved on 18 October 2010.
- Antonio Cassese (1996) *Self-determination of Peoples, a Legal Reappraisal*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Aspinal, Edward, (2005) *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy studies 20, East West Center Washington, www.eastwestcenterwashington.org/publication, accessed on 20 November 2010.
- Aspinal, Edward., (2005) *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy studies 20, East West Center Washington, www.eastwestcenterwashington.org/publication, accessed on 20 November 2010.
- Brownlie (1998), *Principle of Public International Law*, 5th ed, Clarendon Press, Oxford.
- Casstellino, J. (1999) Territory and identity International Law: *The Struggle for self-determination in the Western Sahara*, *Millennium: Journal of International Studies*, Vol. 28, No.3.
- Crawford, J., (2006) *The Creation Of States In International Law*, Clarendon Press, Oxford.
- Desmond Tutu (1999), *No Future without Forgiveness*, Rider, London.
- Dhokalia, R.P., (1971) Civil War in International Law, 65, *American Journal of International Law*, 219.
- Di Tiro, Tengku Hasan (1980), *The Legal Status of Aceh-Sumatra*, No. 2 /1980, Aceh Sumatra National Liberation Front, New York.
- Di Tiro, Tengku Hasan (1984) *The Price of Freedom: The Unfinished Diary*, Yogyakarta.

- Donal E. Weatherbee, (2002) *Indonesia, Political Drift And State Decay*, *Brown Journal World Affairs*, Spring, Volume 1, Issue 1.
- Eliot, G (2003), "Too Much of Good thing", *The Guardian*, February 18, 2003.
- Kadir, MYA., (2011) *Aceh-Indonesia Helsinki Peace Memorandum in International Law: Internal Re-Self-determination?*, Aceh Development International Conference 1, UKM Bangi.
- Kadir, MYA., (2012) *Negotiating Aceh's Self-Determination in Indonesia's Unitary System*, *Aceh International Journal Of Social Sciences*, 1 (2): August 2012, 58-67.
- Kadir, MYA., (2015) *Revisiting Self-Determination Conflicts in Indonesia: An International Law Perspective*, *Indon. L. Rev.* 5, 2015, 123.
- Kadir, MYA., (2016) *Application of the Law of Self-Determination in a Postcolonial Context: A Guideline*, *JE Asia & Int'l L.* 9, 7, 2016.
- Kadir, MYA., 2015, *The Urgency of Establishing the Truth and Reconciliation Commission (TRC) in Aceh: Against National Amnesia*, *KANUN Jurnal Ilmu Hukum* 17 (3), 495-509.
- Kay, Kira (2003) *the 'New Humanitarianism', the Henri Dunant Center and the Aceh Peace Negotiation*, WWS case study 02/2003.
- Kingsbury, D., (2005) *A Mechanism to end conflict in Aceh*, *Security Challenge*, Volume 1 Number 1, 2005.
- Kingsbury, D (2007) *Peace Processes in Aceh and Sri Lanka: A Comparative Assessment*, *Security Challenge*, Volume 3 Number 2 (June 2007)
- Koalisi Pengungkap Kebenaran Aceh (2008), *Demi Kebenaran Dan Keadilan Di Aceh, Catatan Rumusan Pembentukan KKR Aceh Sepanjang Tahun 2007*, Koalisi Pengungkap Kebenaran Aceh, Jakarta. Di akses <http://kontras.org/buku/kata%20pengantar%20aceh.pdf> tanggal 5 January 2015.
- Kontras, (2010) 'Pro-Kontra Qanun Wali Nanggroe', *Tabloid Kontras nomor 571, Tahun XII, 17.*
- McCulloh, Lesley (2005) *Aceh: Then and Now*, Minority Right Group International, London.
- McDougal and Riesman (1981) *International Law Essays*, the Foundation Press, New York.
- Nanda (2003) *Self Determination and Succession Under International Law*, *Journal International and Policy*, Vol: 29:4.
- Nur Djuli, M., (2010) *Antara Self Government dan Otonomy*, Serambi Indonesia, 14 October 2010, retrieved from www.serambinews.com on 18 October 2010

- Nur Djuli, M., and Jereski, R., (2002) Prospect for Peace And Indonesia's Survival, *Brown J. World Affairs*, Spring Volume IX issue 1, 9
- O'Brien (2001), *International Law*, Cavendish Publishing Limited, London, UK.
- Raic, David (2002) *Statehood and the Law of Self-determination*, Kluwer Law International, the Netherlands.
- Schulze, Kirsten E., (2004) *Free Aceh Movement(GAM): Anatomy Of Separatist Organization*, Policy Studies 2, accessed from www.eastwestcenter.com on 20 December 2015.
- Serambi Indonesia, "GAM Negotiators Charged with Rebellion", July 21, 2000.
- Siegel, James T., (2000) *The Rope of God*, University of Michigan, US.
- Simpson, Gerry J., The Diffusion of Sovereignty: Self Determination in the Post Colonial Age, 32 *Stanford Journal of International law* (1996).
- Sjamsuddin, Nazaruddin (1985) *The Republican Revolt, A study of the Acehese Rebellion*, Institute of South East Studies, Singapore.
- Sri Poerbasari, A., (2008) *the Problem of Self government in Aceh post the Helsinki Memorandum of Understanding*, working paper 2008.
- Sulaiman, Isa (2001), *Gerakan Aceh Merdeka*, Pustaka Al-Kautsar: Jakarta.
- Syamsudin Ishak, Otto, (2010) *Self-Government*, 7 October 2010, retrieved from www.serambinews.com on 18 October 2015.
- Tauber, Alan (2010) *Remnant of Past Trouble, Defining Self Government Among Territories*, accessed from www.ssrn.com on 20 December 2015.
- The Helsinki Memorandum of Understanding 15 August 2005,
- The Charter of the United Nations 1945.
- The Convention on the Rights and Duties of states, Montevideo, 26 December 1933.
- The Geneva Convention III, 1949.
- The Jakarta Post, 13 May 2005, retrieved from www.thejakartapost.com on 12 November 2010.
- The World Bank, (2006) Support for Post Tsunami Reconstruction Report, *The Aceh Peace Agreement, How Far Have We Come*, December 2006 at <http://www.worldbank.or.id>
- Warbrick (2003) "State and Recognition in International Law" in Evan, Malcom (ed.), *International Law*, Oxford University Press, Oxford.
- Weller, Marc, (2009) Settling Self-determination Conflicts: Recent Developments, *the European Journal of International Law* Vol. 20 no. 1.