

POLA DAN KECENDERUNGAN STUDI KONFLIK DI INDONESIA: Analisis terhadap Studi Kekerasan pada Kasus Aceh dan Ambon*

Oleh: Wawan Ichwanuddin

Abstract

Post Soeharto Indonesia is not only characterized by a democratic transition, but also the outbreak of large-scale violent conflicts in various regions. Beyond the destruction of property, the wave of conflict in many regions has also claimed thousands of lives and forced more than 1.3 million others into refugees. This phenomenon inspires the emergence of initiatives from various parties to engage directly seek conflict resolution and build peace. Some of them contribute through a series of scientific studies to analyze the causes and alternative resolutions of the conflicts. This article presents the results of a review to conflict studies conducted in the case of Maluku and Aceh. There are three issues that are the focus of analysis in this article, namely: the causes of violence, roles and relationships between parties, and the conflict resolutions.

Latar Belakang

Konflik dengan kekerasan di Indonesia bukanlah sesuatu yang baru. Setelah berdiri sebagai sebuah negara-bangsa yang merdeka, Indonesia dilanda berbagai konflik dengan kekerasan yang berkaitan dengan isu peran agama dalam politik nasional dan konflik-konflik lain yang dikategorikan oleh para pengamat sebagai konflik komunal, konflik etnik, konflik agama, konflik politik, dan sebagainya. Namun, menjelang jatuhnya pemerintahan Orde Baru di penghujung 1990-an, jumlah dan besaran konflik dengan kekerasan secara umum mengalami peningkatan.

Beberapa konflik dengan kekerasan yang paling menonjol, antara lain terjadi di Poso, Sulawesi Tengah (1998–2001), Maluku dan Maluku Utara (1999–2002), Kalimantan Barat, terutama Sambas (1997, 1999–2001), Kalimantan Tengah, terutama Sampit (2001), dan Aceh (1999–2005).¹ Beberapa peneliti bahkan melihat sebagian kon-

flik tersebut mendekati apa yang dikategorikan Louis Kriesberg sebagai *intractable conflict* dan *protracted conflict*.² Tercatat konflik-konflik tersebut telah menelan ribuan korban jiwa dan memaksa tidak kurang dari 1,3 juta jiwa lainnya menjadi pengungsi.³

Merebaknya konflik kekerasan selama proses transisi politik ini menggugah munculnya berbagai ikhtiar dalam mengatasi konflik yang terjadi, antara lain ditandai dengan bermunculannya banyak lembaga, baik di tingkat nasional

¹ Beberapa kasus ini dianggap paling menonjol, tidak hanya karena berdasarkan jumlah korban atau durasi waktunya, tetapi juga karena mempunyai dinamika pertentangan yang sangat tinggi. Tentang *dynamics of contention*, yang diperkenalkan oleh Douglas McAdam, Sidney Tarrow, dan Charles Tilly, lihat Gerry van Klinken, "Pelaku Baru, Identitas Baru: Kekerasan Antarsuku pada Masa Pasca Soeharto di Indonesia", dalam Dewi Fortuna Anwar, Helene Bouvier, Glenn Smith, dan Roger Tol (Ed.), *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah, Ekonomi-Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*, (Jakarta: YOI, LIPI, LASEMA-CNRS, KITLV-Jakarta, 2005), hlm. 91–116.

² Louis Kriesberg menyebutkan ada tiga dimensi yang menyebabkan sebuah konflik dapat dikategorikan sebagai *intractable conflict*, yaitu *persistence*, *destructiveness*, dan *resistance to resolution*. *Protracted conflicts* berasal dari konflik identitas yang merupakan perjuangan kekerasan yang panjang oleh sebuah kelompok komunal, seperti agama atau etnik untuk kebutuhan keamanan, pengakuan, akses yang sama kepada institusi politik dan partisipasi ekonomi. Peter T. Coleman, "Intractable Conflict", Morton Deutsch, Peter T. Coleman, and Eric C. Marcus (Eds.), *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice (second edition)*, (San Fransisco: Jossey-Bass, 2006), hlm. 534; Louis Kriesberg, *Constructive Conflicts From Escalation to Resolution*, (Boulder, New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc., 1998), hlm. 160–161.

³ Data pengungsi ini dikutip dari *the Jakarta Post*, 20 Agustus 2001. Freek Colombijn and J. Thomas Lindblad, "Introduction", dalam Freek Colombijn and J. Thomas Lindblad (Eds.), *Roots of Violence in Indonesia*, (Singapore: ISEAS, 2002), hlm. 1.

* Penelitian dengan judul tersebut dilakukan oleh tim peneliti yang beranggotakan: Wawan Ichwanuddin (koordinator), M. Hamdan Basyar, Moch. Nurhasim, R. Siti Zuhro, dan Asvi Warman Adam.

maupun lokal, yang mempunyai perhatian dalam penyelesaian konflik. Beberapa di antaranya melibatkan diri secara langsung menengahi kelompok-kelompok yang bertikai dan membantu menemukan jalan keluar dari konflik kekerasan. Ada juga yang melakukan penguatan peran masyarakat sipil dalam mengatasi konflik yang ada dan mencegah kekerasan di masa yang akan datang. Beberapa lembaga lain terlibat melalui serangkaian kajian ilmiah yang mereka lakukan untuk menganalisis mulai dari penyebab hingga alternatif penyelesaian konflik-konflik tersebut.

Para peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) sendiri sejak tahun 2003 hingga 2008 telah melakukan sejumlah kajian multidisiplin tentang konflik komunal dan separatisme yang terjadi di Indonesia. Pada tiga tahun pertama Tim Peneliti di bawah payung Penelitian Terpadu LIPI “Konflik di Indonesia: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang” mengkaji penyebab, karakteristik, dan penyelesaian jangka panjang konflik di Maluku dan Maluku Utara.⁴ Sementara itu, pada tahap kedua, tahun 2006–2008, Tim Peneliti LIPI memfokuskan penelitiannya pada masalah problematika dan penyusunan model *capacity building* dalam pengelolaan konflik di Maluku.⁵

Pada periode yang sama, LIPI juga melakukan beberapa penelitian mengenai konflik. Pada tahun 2004 dan 2005, ada dua penelitian yang memfokuskan kajiannya terhadap peran dan hubungan antara negara dan masyarakat dalam resolusi konflik. Tahun 2004 tim yang dipimpin Abdul Rachman Patji meneliti kasus Aceh, sedangkan lokasi penelitian yang dilakukan tim yang dipimpin Syafuan Rozi pada tahun 2005 adalah Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi

Tengah.⁶ Sementara itu, pada tahun 2006 penelitian mengenai peran negara dan masyarakat dalam resolusi konflik dilakukan di Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah.⁷

Kesepakatan damai antara Pemerintah dengan pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM) melalui MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005 telah menjadikan perdamaian sebagai “topik baru” dalam studi konflik di Indonesia. Selama dua tahun P2P LIPI memfokuskan kajian pada proses reintegrasi anggota GAM. Pada tahun 2007 dan 2008 Pusat Penelitian Politik melakukan penelitian mengenai proses reintegrasi di Aceh pascaperjanjian damai antara Pemerintah RI dan GAM.⁸

Salah satu isu penting yang seringkali menimbulkan perdebatan dalam studi konflik adalah mengenai apa sebenarnya akar dari konflik yang terjadi. Setidaknya ada dua hal yang biasa diperdebatkan, *pertama*, apakah faktor yang dianalisis benar-benar merupakan penyebab konflik atau hanya isu yang muncul di permukaan, sedangkan penyebab sebenarnya tersamarkan atau bahkan tak tersentuh sama sekali. *Kedua*, jika terdapat beberapa faktor penyebab sekaligus, faktor mana yang lebih dominan atau mungkin perlu dianalisis mana yang merupakan penyebab dan mana yang hanya sekedar pemicu. Ini menuntut peneliti harus menggali lebih jauh dan melakukan pemilahan yang jelas. Perbedaan perspektif yang digunakan tentunya juga akan menghasilkan kesimpulan yang berbeda dalam menganalisis aktor yang terlibat, peran dan hubungan antaraktor, pola mobilisasi, cara penyelesaian, dan sebagainya.

⁴ Sri Yanuarti, dkk., *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*, (Jakarta: LIPI, 2003); Sri Yanuarti, dkk., *Konflik di Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang* (Jakarta: LIPI, 2004); dan Sri Yanuarti, dkk., *Konflik di Maluku dan Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Jangka Panjang* (Jakarta: LIPI, 2005).

⁵ Sri Yanuarti, dkk., *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta: LIPI, 2006); Sri Yanuarti, dkk., *Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta: LIPI, 2007); dan Sri Yanuarti, dkk., *Model Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat untuk Pengelolaan Konflik di Maluku*, (Jakarta: LIPI, 2008).

⁶ Abdul Rachman Patji, dkk., *Negara dan Masyarakat dalam Konflik Aceh: Studi tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Penyelesaian Konflik Aceh* (Jakarta: PMB LIPI, 2004); dan Syafuan Rozi (Ed.), *Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia: Kasus Sulawesi Tengah, Maluku, dan Maluku Utara*, (Jakarta: P2P-LIPI, 2005).

⁷ Heru Cahyono (Ed.), *Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia: Daerah Konflik Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2006).

⁸ M. Hamdan Basyar (Ed.), *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2007); Moch. Nurhasim (Ed.), *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Pasca MoU Helsinki*, (Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI, 2008).

Tulisan ini secara khusus akan membahas analisis beberapa studi konflik yang pernah dilakukan dalam kasus konflik Maluku dan konflik Aceh. Ada tiga isu yang akan menjadi fokus pembahasan, yaitu mengenai penyebab konflik, aktor yang terlibat dalam konflik, dan penyelesaian konflik. Meskipun semua konflik—dan studi tentang konflik—tentu saja adalah unik, selalu ada karakteristik-karakteristik tertentu yang dapat diperbandingkan di antara konflik-konflik tersebut.⁹

Analisis terhadap Studi Konflik Aceh

Penyebab Konflik Aceh

Dari beberapa hasil penelitian terlihat bahwa penyelesaian konflik Aceh yang ditawarkan tergantung kepada waktu penelitian, apakah ketika konflik sedang intens, mereda atau pascakonflik. Aktor konflik juga tergantung kepada periode yang diteliti. Bila sejak tahun 1976 sampai 2006 maka Hasan Tiro menjadi aktor utama konflik Aceh. Namun, bila mundur ke belakang, sejak zaman kemerdekaan, maka Daoed Beureueh menjadi pelaku terpenting. Sementara itu, penyebab konflik tidak sepenuhnya tergantung kepada waktu penelitian, tetapi lebih kepada latar belakang penelitiannya, misalnya seorang sejarawan tentu akan melihat lebih jauh ke belakang.

Ada orang yang membedakan konflik Aceh dengan Maluku dengan menganggap bahwa yang satu merupakan konflik vertikal, sedangkan yang satu lagi konflik horisontal. Tentu perbandingan itu tepat bila dilihat kasus yang terakhir pada kedua daerah. Namun, jangan lupa bahwa pembentukan Republik Maluku Selatan (RMS) tahun 1950 menimbulkan konflik vertikal.

Pembedaan konflik horisontal dengan vertikal itu akan rumit lagi ditambah lagi dengan kategori separatisme. Memang konflik antara pemilik tanah dengan negara bila dilihat sebagai konflik vertikal meskipun itu bukan

pemberontakan. Persoalannya di tanah air kita kata separatisme itu dianggap tabu bahkan adakalanya menjijikkan. PRRI/Permesta enggan disebut separatisme karena gerakan itu masih berlabel Indonesia. Demikian pula dengan DI/TII yang masih mengandung unsur Indonesia. Dalih ini ditanggapi pula oleh pihak RMS yang mengatakan bahwa mereka tidak melakukan perlawanan terhadap Republik Indonesia melainkan kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) yang memang sekarang sudah bubar. Keputusan Presiden Soekarno untuk memberikan amnesti/abolisi kepada pelaku PRRI/Permesta bila mereka kembali ke pangkuan Ibu Pertiwi dan penolakan grasi kepada pemimpin RMS Soumokil dikaitkan dengan penilaian terhadap separatisme.

Pada konflik Aceh dan Maluku memang terdapat perbedaan antara penyebab (*underlying causes*) dengan pemicu (*proximates causes*). Keduanya bisa dibedakan namun sebetulnya tidak dapat dipisahkan. Pembantaian terhadap Tengku Bantaqiyah dan para santrinya menjadi pemicu konflik Aceh, namun pembunuhan-pembunuhan lain yang terjadi sepanjang sejarah Aceh, terutama setelah Indonesia merdeka membuat kemarahan orang Aceh. Jadi, kekerasan oleh negara menjadi penyebab konflik Aceh, termasuk kasus Bantaqiyah.

Dari hasil pembacaan beberapa tesis di UI dan UGM terlihat beberapa kekeliruan fakta sejarah. Sebuah tesis menyebutkan bahwa GAM menuntut pelaksanaan syariat Islam. Sebuah karya akademis lainnya membedakan antara periode GAM yang dipimpin Hasan Tiro tahun 1976 dengan gerakan sipil tahun 1989–1999. Padahal gerakan itu masih dalam kerangka perjuangan GAM.

Seorang penulis yang berasal dari Aceh dalam sebuah buku berbahasa Inggris mengatakan bahwa masyarakat unik karena itu tidak bisa dianalisis dengan ilmu sosial. Pendekatan yang agak aneh dilakukan para peneliti pada sebuah lembaga pemerintah non kementerian yang mencoba mencari solusi konflik Aceh dari perspektif komunikasi. Penyebaran ajakan perdamaian dalam bahasa Aceh oleh sebuah kelompok yang mirip milisi dianggap sebagai

⁹ Coleman menyebutkan bahwa analisis setiap kajian secara umum dipengaruhi terutama oleh struktur kognitif atau paradigma yang digunakan oleh analisis tersebut. Coleman, Deutsch, Morton, Peter T. Coleman, and Eric C. Marcus (Eds.) (2006). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice (second edition)*. (San Fransisco: Jossey-Bass), hlm. 542.

solusi. Bahkan, perpanjangan masa darurat sipil di Aceh juga dipandang perlu.

Pembedaan antara penyebab dan pemicu konflik dapat dilakukan walaupun sebetulnya kedua hal itu tidak terpisahkan. Hanya saja ada di antara tesis pascasarjana yang menganggap dukungan GAM di luar negeri dan pelatihan di Libya sebagai penyebab konflik. Lebih tepat kalau kedua hal tersebut dianggap sebagai penyebab bertambah lamanya durasi konflik.

Kekerasan sudah berlangsung sejak lama di Aceh, namun kekerasan yang berwujud perlawanan terhadap pemerintah telah terjadi beberapa kali sejak Indonesia merdeka. Tahun 1953 meletus pemberontakan DI/TII dan sejak tahun 1976 muncul gerakan menuntut kemerdekaan Aceh. Kebanyakan penulis melihat diskontinuitas pada kedua peristiwa tersebut. Yang pertama dikatakan gerakan yang masih berada dalam lingkungan Republik Indonesia, sedangkan yang kedua disebut sebagai gerakan separatis. Seakan-akan terjadi diskontinuitas dalam kedua gerakan tersebut. Namun, dari sini terlihat bahwa terdapat kesinambungan pada keduanya terutama menyangkut aspek kekerasan. Jadi, penyebab peristiwa itu lebih kurang sama, yang berbeda adalah penanganannya. Yang pertama diselesaikan dengan kekuatan senjata, sedangkan yang kedua dicoba di atas —setelah melalui perundingan— dengan mentransformasikan konflik ke dalam arena politik.

Tahun 1953 timbul pemberontakan DI/TII dan tahun 1976 dideklarasikan kemerdekaan Aceh-Sumatra yang bersambung dengan pembentukan Gerakan Aceh Merdeka. Memang terdapat perbedaan cara perjuangan kedua gerakan tersebut. Yang pertama berdasarkan Islam dan yang kedua lebih mengarah kepada nasionalisme Aceh. DI/TII cenderung digolongkan sebagai gerakan yang bukan untuk memisahkan diri dari Indonesia, sedangkan GAM dianggap sebagai gerakan separatis.

Namun, kalau diteliti lebih jauh dari gerakan tahun 1953 sampai gerakan tahun 1976 unsur kekerasan yang menimpa warga Aceh merupakan faktor yang menonjol dan berkesinambungan. Karena itu, upaya reintegrasi yang dilakukan di Aceh tidak akan berhasil bila hanya memusatkan perhatian kepada reintegrasi bidang ekonomi dan

politik saja. Yang tidak kalah pentingnya adalah reintegrasi psikologis. Oleh sebab itu, perlu dipertimbangkan pembentukan lembaga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh. Walaupun secara nasional, institusi payungnya telah mati suri, namun peluang untuk membentuk lembaga ini melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh masih dapat dilakukan.

Peran Aktor dalam Konflik Aceh

Secara umum aktor utama dari pihak GAM Hasan Tiro menjadi tokoh sentral dalam konflik politik di Aceh. Sebagai tokoh utama, ia memiliki prasyarat yang dibutuhkan. Selain merupakan cucu seorang ulama besar Aceh, ia juga dikenal cerdas dan memiliki pendidikan modern. Pada masa Soekarno, ia turut bergabung dengan Daud Beureuh yang memperjuangkan berdirinya NII. Dengan latar belakangnya sebagai seorang terdidik dan sekaligus pengusaha, ia cukup piawai dalam memainkan manajemen konflik dan mengangkatnya sebagai isu internasional.¹⁰ Hal tersebut juga telah diperlihatkannya ketika ia bergabung dengan gerakan separatisme Daud Beureuh. Sejumlah literatur menggambarkan kepawaiannya Hasan di Tiro dalam memelihara konflik dengan pemerintah. Seperti diungkap Reid, bahwa Hasan di Tiro berusaha mengangkat isu “Jawanisasi” yang dipandang sangat membahayakan kepentingan dan identitas etnik Aceh.

Di pihak pemerintah, aktor utama konflik politik Aceh mengalami beberapa perubahan seiring dengan terjadinya perubahan rezim yang memerintah. Selama kepemimpinan Soeharto, pemerintah menerapkan pendekatan keamanan dan tak membuka dialog. Apalagi dengan mengundang pihak ketiga. GAM dipandang sebagai kelompok pengacau pembangunan yang jumlah anggota dan ancamannya tidak signifikan. Sikap politik tersebut didukung penuh oleh birokrasi dan TNI/Polri untuk melindungi kepentingan politik dan ekonominya di Aceh.

Baru setelah lahirnya era reformasi, pendekatan dialog mulai diperkenalkan, berdampingan dengan pendekatan militer. Ketiga presiden sipil yang memerintah sesudah Soeharto tersebut

¹⁰ Anthony Reid (Ed.), *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*, (Singapore: Singapore University Press, 2006), hlm. 130–131.

merasakan pentingnya pencarian solusi konflik politik di Aceh dengan cara-cara damai, tetapi ketiganya gagal. Salah satunya karena mereka tak memiliki kemampuan untuk mengontrol kekuatan politik TNI dan Polri yang tak berkenan untuk melepaskan kepentingan ekonomi mereka di Aceh.

Baru dalam pemerintahan SBY-Jusuf Kalla, pemerintah memiliki kontrol politik yang kuat atas TNI dan Polri. Belajar dari pengalaman perundingan sebelumnya, pemerintah memandang penting perlunya mengedepankan para perunding pemerintah yang beretnik non-Jawa guna menepis kuatnya pandangan sentimen Jawa di kalangan perunding GAM. Strategi tersebut cukup meyakinkan pihak GAM dan membantu kelancaran perundingan.

Bagaimanapun kesediaan kedua belah pihak, GAM dan pemerintah, untuk menerima kehadiran pihak ketiga sebagai mediator merupakan faktor penting yang mengindikasikan keinginan keduanya untuk mengakhiri konflik. Kesediaan keduanya untuk menerima HDC dan CMI sebagai penengah konflik memperlihatkan bahwa kedua lembaga sosial asing tersebut memiliki reputasi dalam kenetralan dan kemampuan organisasi dan jaringannya, termasuk dengan negara-negara donor.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa secara internal salah satu kesulitan pemerintah dalam menyelesaikan konflik politik di Aceh adalah karena sikap ambiguitas yang dimainkan TNI. Di satu sisi, ia adalah alat pemerintah sehingga harus taat pada kebijakan pemerintah. Di sisi lain, ia juga memiliki kepentingan ekonomi dan politik yang sudah dimainkannya jauh sebelum era Orde Baru Soeharto.

Sebagai pemelihara stabilitas politik dan keamanan, dapat dikatakan semua presiden yang memerintah, termasuk Soeharto berkepentingan dengan TNI. Selain Soeharto, Megawati adalah presiden yang memiliki kedekatan dengan TNI karena baginya NKRI adalah harga mati yang tak bisa ditawar. Di antara keempat presiden yang memerintah sejak Era Reformasi, Gus Dur adalah presiden yang paling berani membuat kebijakan yang dimaksudkan untuk mengeliminasi peran TNI dalam bidang ekonomi dan politik. Akan

tetapi, kekuatan politiknya tak cukup kuat untuk mengontrol TNI sehingga upaya damai yang dilakukannya dengan GAM bukan saja gagal, ia sendiri harus kehilangan kekuasaannya.

Sebagai mantan petinggi TNI, SBY adalah presiden yang mampu mengontrol kekuatan politik TNI dengan memanfaatkan momentum tsunami. Keberhasilannya menggolkan MoU Helsinki menunjukkan kemampuan SBY dalam membuat *win-win solution*, khususnya, antara GAM dan TNI.

Dilihat dari pendekatan *transcend*-nya Galtung, berakhirnya konflik politik di Aceh merupakan cermin kemampuan dari pihak-pihak yang berkonflik dalam menyingkirkan faktor-faktor yang menjadi penyebab konflik tersebut. Dari pihak pemerintah, hal ini tampak jelas dari terobosan berani yang dilakukan pemerintahan SBY-JK dengan mengalihkan dana operasional keamanan di Aceh menjadi dana kesejahteraan bagi mantan pejuang GAM. Tanggapan positif pimpinan GAM, khususnya Hasan di Tiro, memperlihatkan sikap kedua pihak untuk sama-sama mengabaikan tujuan-tujuan konflik mereka. Disadari atau tidak, bencana tsunami telah menjadi *blessing in disguise* yang mempertemukan kedua pihak yang berkonflik dalam menciptakan dialog dan usaha kreatif bersama dalam menciptakan realitas baru, yakni perdamaian.

Sebagai aktor utama yang kekuasaannya tak tertandingi, sulit bagi elit-elit GAM lainnya untuk melawan kebijakan yang diambil Hasan di Tiro. Di pihak lain, hal yang sama juga dialami oleh pihak TNI, khususnya. Duet kepemimpinan SBY-JK yang mencerminkan perpaduan antara kepemimpinan TNI dan sipil merupakan faktor penting yang telah mengakhiri konflik politik berkepanjangan di Aceh. Apalagi mengingat kedudukan JK sebagai pimpinan partai politik terbesar, yakni Golkar.

Penyelesaian Konflik Aceh

Pendekatan Non-Militer sebagai Opsi Perdamaian

Dari beberapa tulisan yang di-*review*, umumnya para penulis menyusun rekomendasi dengan mendominasi kurun waktu eskalasi konflik,

bukan atas dasar faktor-faktor penyebab konflik. Akibatnya, rekomendasi yang diberikan adalah bentuk reaksi dari kebijakan yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Indonesia. Salah satu reaksi yang kerap muncul dari sejumlah kajian yang diteliti umumnya meyakini bahwa pendekatan keamanan atau militeristik tidak akan berhasil menyelesaikan konflik Aceh.

Beberapa solusi antikekerasan, misalnya, tampak dari sejumlah rekomendasi kajian, yang menyatakan bahwa kekerasan tidak akan menyelesaikan masalah. Sebagai contoh, sebuah tesis S2 Ilmu Hubungan Internasional UI menyatakan bahwa "... Kecenderungan utama penyelesaian konflik Aceh dari pihak pemerintah adalah mendahulukan aksi dan tekanan represif (penyelesaian konflik yang dilakukan secara paksa...)"¹¹ Rekomendasi serupa juga dinyatakan oleh berbagai studi, contohnya dalam buku *Bara Dalam Sekam*, yang juga menyebut bahwa konflik di Aceh tidak dapat didekati melalui cara-cara militeristik.¹² Demikian pula, studi-studi dari ilmuwan sosial, baik dari unsur pemerintah, intelektual maupun khususnya NGO yang bergerak di bidang HAM, seperti KontraS, Yappika, YLBHI, Elsam, dan sejumlah NGO di Aceh sendiri juga menyuatkan yang sama.

Studi kebijakan yang dilakukan LIPI saat mengevaluasi pelaksanaan darurat militer dan darurat sipil di Aceh (2003–2005) juga merekomendasikan bahwa pendekatan militer harus menjadi alternatif terakhir.¹³ Penolakan mereka antara lain disebabkan oleh alasan bahwa pendekatan militeristik, mengacu pada pola penyelesaian yang pernah dilakukan oleh Orde Baru, ternyata justru menimbulkan siklus konflik yang panjang.

Pola penyelesaian yang ditawarkan dari berbagai kajian umumnya menekankan perlunya penyelesaian persoalan HAM, menindak para pelaku kekerasan, dan melakukan pencabutan status wilayah Aceh dari Daerah Operasi Militer

(DOM) menjadi daerah yang "normal", atau tanpa status kedaruratan. Rekomendasi yang diajukan sesuai dengan langkah-langkah yang dianut oleh Pemerintah dan wacana masyarakat sipil pada masa itu di Aceh dan dengan kerangka waktu masa itu.

Dengan demikian, secara umum hasil-hasil kajian tersebut relatif gagal memberikan peta jalan (*road map*), bagaimana memulai sebuah pendekatan tanpa kekerasan dapat dilakukan. Ini terjadi karena para penulis mengalami dilema dalam memaknai konflik Aceh, yang sebenarnya telah berubah menjadi situasi perang. Tidak jarang pula bentuk rekomendasinya terlalu umum, contohnya tesis yang ditulis Suradi.¹⁴ Rekomendasi ini akan menimbulkan persoalan, terutama bagaimana mengatasi kejadian-kejadian yang sedang berlangsung dan meminimalkan korban masyarakat sipil. Penolakan pendekatan militeristik juga kurang disertai oleh rekomendasi konkret yang dianggap efektif untuk menyelesaikan konflik.

Sebagian penelitian yang dilakukan, seperti *Bara dalam Sekam; Konflik Aceh: Faktor Penyebab dan Penyelesaiannya; Kerusuhan Sosial di Indonesia*, mencoba membangun dan mengembangkan beberapa solusi penyelesaian konflik atas dasar akar dan sumber masalahnya konflik yang dihadapi. Namun, karena persoalan konflik Aceh dianggap murni sebagai konflik sosial dan tidak menempatkannya sebagai bagian dalam persoalan separatisme, umumnya arah pendekatan yang dilakukan adalah solusi umum dalam memahami konflik. Padahal, dengan kerangka separatisme—konflik di Aceh, dapat dikategorikan sebagai konflik dengan penyebab yang kompleks, mulai dari faktor sosial, politik, ekonomi, harga diri, dan identitas.

Baik pemerintahan Habibie, Abdurrahman Wahid, maupun Megawati, semuanya sebenarnya menempuh jalan tengah. Di satu sisi melakukan pendekatan militeristik, tetapi di sisi lain juga menawarkan sejumlah pendekatan non militeristik untuk mengatasi keadaan yang terjadi, khususnya eskalasi konflik. Namun, ber-

¹¹ Jolanda Maureen H. Samuel, "Peranan HDC Sebagai Satu Upaya Resolusi Konflik di Aceh", (Tesis S2 Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia, 2004), hlm. 19.

¹² Riza Sihbudi dan Moch. Nurhasim (Ed.), *Kerusuhan Sosial di Indonesia*, (Jakarta: Grasindo, 2000).

¹³ Moch. Nurhasim (Ed.), *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003–2004*, (Jakarta: LIPI, 2006).

¹⁴ Suradi, "Analisa Kriminologis terhadap Perlawanan GAM kepada Pemerintah Pusat: Studi Kasus Konflik Aceh Tahun 2000–2002", (Tesis S2 Kriminologi Universitas Indonesia, 2003).

bagai kajian tersebut kurang dapat menjelaskan mengapa cara non-kekerasan yang ditempuh oleh pemerintahan tersebut gagal.

Selain itu, sedikit sekali kajian yang secara spesifik mengkaji mengenai opsi penyelesaian oleh masyarakat, yaitu referendum merdeka atau tetap bergabung dengan NKRI. Tuntutan referendum ini merupakan rekomendasi musyawarah Himpunan Ulama Dayah Aceh (HUDA) pada 13–14 September 1999. Pada 8 November 1999 Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA) mengadakan Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum (SU-MPR) yang dihadiri oleh 1 juta rakyat Aceh. Mereka menuntut agar dilakukan referendum untuk penyelesaian konflik Aceh.¹⁵

Namun, tuntutan ini tidak memperoleh tanggapan dari pemerintah. Presiden B.J. Habibie pada 26 Maret 1999 membuat sembilan janji kepada rakyat Aceh. Atas kekerasan yang terjadi di Aceh, Presiden B.J. Habibie meminta maaf kepada seluruh rakyat Aceh. Ia juga memerintahkan agar aparat keamanan tidak melakukan tindak kekerasan. Wacana untuk pemberian syariat Islam dan kekhususan Aceh juga digagas pada era Pemerintahan B.J. Habibie. Gagasan ini dituangkan pada Undang-Undang No. 44/1999 yang mengatur penyelenggaraan keistimewaan Aceh. Masalahnya, masih belum ada kajian yang mencoba memetakan keberhasilan dan kegagalan konsep otonomi khusus Aceh ini.

Analisis Kegagalan Opsi Perdamaian

Banyak kajian yang juga membahas solusi konflik, khususnya perundingan atau opsi perdamaian. Akan tetapi, pembahasan opsi perdamaian ini justru tereduksi pada substansi “kegagalan” CoHA. Dalam konteks itu, beberapa kajian yang dianalisis, misalnya Samuel (2004), mengatakan bahwa dialog penyelesaian konflik yang difasilitasi oleh Henry Dunant Center (HDC) gagal.

Sementara itu, sebuah tesis dan beberapa riset melihat kehadiran HDC justru positif karena menarik perhatian internasional dan memberikan kesempatan pihak ketiga sebagai penengah. Namun, upaya ini gagal karena kurang komitmen

kedua pihak yang bertikai. Dengan demikian, kajian-kajian yang membahas perdamaian umumnya tidak bermula dari hasil suatu kajian, tetapi lebih pada reaksi terhadap kebijakan yang diambil Pemerintah.

Sebagaimana diketahui, gagasan untuk membangun dialog bermula pada masa Pemerintahan Abdurrahman Wahid. Upaya untuk meretas perundingan dengan pihak GAM ditempuh, ketika pada 15 Mei 2000 Presiden Abdurrahman Wahid berunding dengan GAM dan menandatangani Jeda Kemanusiaan. Jeda kemanusiaan ini berlangsung sejak Juni–Agustus 2000, setelah berakhir masanya, program ini dievaluasi dan dilanjutkan kembali pada Jeda Kemanusiaan II. Pada 11 April 2001, Presiden Abdurrahman Wahid akhirnya menetapkan Instruksi Presiden Nomor IV/2001 tentang langkah-langkah menyeluruh dalam penyelesaian kasus Aceh yang meliputi bidang politik, ekonomi, sosial, hukum dan ketertiban masyarakat, keamanan, serta informasi. Banyak yang menganggap Inpres ini diarahkan untuk memberikan kewenangan kepada TNI agar melakukan operasi militer terbatas, dan GAM disebut sebagai kelompok separatis.¹⁶

Selanjutnya, Presiden Abdurrahman Wahid menggagas pemberian otonomi khusus kepada masyarakat Aceh, namun tidak sempat terealisasi karena ia lebih dulu dimakzulkan oleh MPR. Gagasan pemberian otonomi khusus akhirnya diundangkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, melalui UU No. 18/2001 tentang Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Syariat Islam untuk Aceh.

Untuk meretas jalan bagi keamanan di Aceh, Pemerintahan Presiden Megawati pada 2 Februari 2002 melakukan perundingan di Jenewa dengan pihak GAM: Pada 9 Desember 2002 Pemerintah dan GAM secara resmi menandatangani Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*CoHA—Cessation of Hostilities Agreement*) dan membentuk suatu Komite Keamanan Bersama untuk memantau kesepakatan tersebut dengan mediator Henry Dunant Centre (HDC).¹⁷

¹⁵ Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, (Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2006), hlm. 45.

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 62.

¹⁷ “Upaya-upaya Penyelesaian Konflik Aceh Pasca-DOM,” *Sinar Harapan*, 14 Mei 2003.

Intervensi pihak militer atas CoHA terlihat gamblang dua minggu menjelang gagalnya pertemuan CoHA, 28 April 2003 di Tokyo Jepang. Bahkan antisipasi gagalnya CoHA tampak ketika kurang dari dua minggu, pasukan organik telah dikirimkan ke Aceh.¹⁸ Akhirnya pada 19 Mei 2003 Presiden Megawati Soekarnoputeri mengeluarkan Keputusan Presiden No. 28/2003 tentang peningkatan keadaan status di wilayah Nanggroe Aceh Darusalam.

Peta Jalan Damai Pemerintah

Beberapa hasil kajian mencoba menganalisis upaya penyelesaian yang dilakukan Pemerintah, yang dapat digambarkan sebagai *roadmap* perdamaian menuju Helsinki. Namun, peta jalan tersebut bukan lahir dari suatu kajian akademik, tetapi lahir dari kesadaran dan pengalaman Jusuf Kalla dan orang kepercayaan dalam menyelesaikan konflik. Gagasan ini muncul setelah terjadinya jalan buntu akibat Operasi Terpadu (Darurat Militer) yang dikeluarkan oleh Megawati Soekarnoputeri pada 19 Mei 2003 hingga 19 Mei 2004. Beberapa studi yang membahas cara ini ditulis oleh Farhan Hamid dan Moch. Nurhasim dalam buku mereka. Keduanya, mengambil fokus yang berbeda. Farhan Hamid lebih pada kronologis, tetapi pada tesis dan buku Moch. Nurhasim, lebih pada menjelaskan bagaimana sebuah proses perundingan dapat dicapai dan menganalisis kerangka bagaimana sebuah konstruksi damai dapat diwujudkan.¹⁹

Selain itu, kajian pasca MoU Helsinki umumnya juga membahas mengenai persoalan reintegrasi GAM ke dalam Republik Indonesia. Beberapa kajian yang membahas Aceh pasca-MoU Helsinki, antara lain disusun oleh Pusat Penelitian Politik LIPI, sejumlah mahasiswa pascasarjana UI, dan beberapa NGO. Harold Crouch dan Olle Torquist adalah dua nama Indonesianis yang juga membahas topik ini.

Dari tema pascakonflik ini, cara pandang para penulis terbelah dua, antara pesimisme dan optimisme. Jalur pandangan yang optimis mencoba merekonstruksi bangunan penyelesaian

konflik Aceh yang telah digariskan oleh pemerintah. Sementara, pandangan yang pesimis—untuk tidak menyebut sebagai fatalis—berangkat dari keragu-raguan, apakah cara yang ditempuh oleh pemerintah untuk menyelesaikan konflik, efektif atautah tidak memiliki manfaat sama sekali. Pandangan pesimisme, misalnya tampak dari buku yang ditulis oleh Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*.²⁰

Hasil riset beberapa tahun Olle Tornquist bersama dengan ISAI dan Demos, hampir sama dengan kajian P2P LIPI, membangun kerangka kritisnya pada masa depan perdamaian dan politik di Aceh. Dalam kajian P2P LIPI tentang Reintegrasi GAM dan Transformasi Politik GAM, cenderung lebih bernada optimis dibandingkan Olle Tornquist.²¹ Dalam kesimpulannya, Olle menyatakan bahwa perkembangan dan situasi politik di Aceh mengarah pada kondisi transisi yang tidak memiliki kerangka (*frameless transition*). Kondisi ini yang akan menjadi kendala utama dalam transformasi konflik di Aceh melalui kerangka demokrasi.²²

Sebuah tesis tentang Aceh pasca-MoU juga menyimpulkan bahwa masa depan Aceh kini tergantung pada gubernur terpilih Irwandi Jusuf, mantan petinggi GAM. Menurut kajian ini, apapun hasil pemerintahannya dalam lima tahun ke depan, permasalahan KKN, pelanggaran HAM, dan sebagainya di Aceh harus diselesaikan melalui proses demokrasi.

Analisis Studi Konflik Maluku: Penyebab dan Aktor dalam Konflik Maluku

Penyebab Konflik

Beberapa tulisan yang di-*review* menyebutkannya beberapa faktor penyebab secara berbeda. Hal itu terutama karena adanya pengertian yang rancu antara penyebab dan pemicu konflik. Geoffrey Robinson menjelaskan bahwa sumber konflik politik dan kekerasan politik terletak dalam

²⁰ Harold Crouch, *Political Reform in Indonesia after Soeharto*, (Singapore: ISEAS, 2010).

²¹ M. Hamdan Basyar (Ed.), *Op. Cit.*; Moch. Nurhasim (Ed.), *Op. Cit.*

²² Olle Tornquist, *et al.*, *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*, (Yogyakarta: PCD Press and ISAI, 2009), hlm. 306.

¹⁸ Moch. Nurhasim (Ed.), *Evaluasi ...*, *Op. Cit.*

¹⁹ Moch. Nurhasim, "Perundingan Damai Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki", (Tesis S2 Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2007).

lingkungan struktur politik yang luas, yakni lemahnya pemerintah pusat dan daerah, perpecahan dalam militer, adanya kekuatan sipil yang keras, dan intervensi asing. Kekerasan politik bukan bersumber pada karakter, temperamen, atau budaya dalam suatu komunitas politik.²³ Karena itu, bukanlah hal yang mustahil akan terjadinya suatu kekerasan politik dalam komunitas masyarakat yang dikenal memiliki ketenangan politik dan harmoni secara sosial, bila struktur politik yang luas itu lemah.

Dari hasil studinya di Bali, Robinson lebih lanjut menerangkan bahwa pengalaman Bali pada abad ke-20 dapat membantu menjelaskan bahwa fondasi komunitas politik bukanlah hal yang ada secara tetap dan juga bukan tidak bisa berubah, tetapi merupakan hasil dari proses sejarah dan peran manusia. Dengan perkataan lain, akar dari kesetiaan, konflik, dan kekerasan suatu komunitas politik tidak semestinya diletakkan pada pola primordial atau pola persaingan tradisional, tetapi lebih cenderung diletakkan pada permainan dialektik dari kekuatan sejarah.²⁴ Berbagai kondisi bisa saja menjadi penyebab terjadinya kekerasan, tetapi kekerasan itu sendiri belum tentu terjadi, bila tidak ada suatu pemicu yang menyulutnya. Permainan dialektik dari suatu kekuatan politik bisa menjadi pemicu berbagai kekerasan dengan memanfaatkan adanya potensi (penyebab) konflik.

Dengan demikian, faktor penyebab lebih melihat konteks, sedangkan faktor pemicu dilihat dari adanya peristiwa. Oleh karena itu, untuk menjelaskan konteks akan digunakan kerangka struktural dan kultural, sementara untuk peristiwa lebih bersifat potret sesaat (*snapshot*) suatu kejadian, sekalipun dikerangkakan melalui penjelasan berjangka (longitudinal). Peristiwa sesaat lebih berperan dalam menguraikan munculnya faktor pemicu tindak kekerasan, sedangkan konteks yang longitudinal lebih dapat menjelaskan faktor penyebab.

Secara lebih sederhana dapat dijelaskan bahwa terjadinya tindak kekerasan atau konflik dapat dipilah menjadi dua segmen, yaitu fak-

tor-faktor penyebab (*causative factors*) dan faktor-faktor pemicu (*triggering factors*). Faktor-faktor penyebab adalah kondisi lingkungan yang memungkinkan terjadinya tindak kekerasan. Kondisi itu tidak akan pecah menjadi kekerasan bila tidak dipicu oleh faktor pemicu yang lebih bersifat sesaat.

Pengelompokkan “Masa Konflik (1999–2001)” yang dibahas dalam buku *Keluar dari Kemelut Maluku: Refleksi Pengalaman Praktis Bekerja untuk Perdamaian Maluku* dan *The Making of Ethnic and Religious Conflicts in Southeast Asia: Cases and Resolutions* sudah tepat.²⁵ Kedua buku itu menyebutkan bahwa penyebab konflik Maluku berkaitan dengan faktor struktural hubungan antarkelompok etnik dan agama yang telah berlangsung sejak masa kolonial dahulu. Pada waktu kolonial, ada masyarakat yang diunggulkan sehingga mereka mendapatkan perlakuan yang menguntungkan. Akan tetapi, ada juga masyarakat yang direndahkan sehingga mereka kurang beruntung dalam kehidupannya. Kondisi itu kemudian dipertajam adanya segregasi pemukiman antara mereka.

Ketika Indonesia merdeka sampai Orde Baru, kondisi berubah. Pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut berkiprah dalam pembangunan. Sebagian masyarakat yang sebelumnya tertinggal dalam pendidikan, mulai ikut merasakan pendidikan. Dengan demikian, mereka dapat menaikkan daya tawar dalam masyarakat. Persaingan menjadi lebih seimbang antarkelompok yang dahulu timpang. Kondisi tersebut tercipta karena struktur dan kultur di sana, tidak akan menyebabkan suatu konflik bila tidak ada faktor pemicunya. Peristiwa bentrokan pemuda muslim dan kristen di sekitar terminal Ambon menjadi pemicu konflik di Maluku.

Sementara itu, buku lain yang merupakan kumpulan tulisan dari banyak akademisi dan praktisi perdamaian, tidak menunjukkan adanya kesepakatan mengenai penyebab konflik Maluku. Bahkan ada yang mencampuradukkan antara penyebab dan pemicu, contohnya dengan

²³ Geoffrey Robinson, *The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali*, (Ithaca: Cornell University Press, 1995), hlm. 313.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Lambang Trijono, *Keluar dari Kemelut Maluku: Refleksi Pengalaman Praktis Bekerja untuk Perdamaian Maluku*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2001); Lambang Trijono (Ed.), *The Making of Ethnic & Religious Conflicts in Southeast Asia: Cases and Resolutions*, (Yogyakarta: CSPA Books, 2004).

menyebutkan bahwa salah satu penyebab konflik Maluku adalah para preman dari Jakarta. Datangnya para preman dari Jakarta ke Maluku, menurut penulis, termasuk faktor pemicu, bukan penyebab konflik Maluku.

Pendapat serupa ditemukan dalam buku hasil penelitian atau ditulis pada waktu "Konflik Mereda (2002–2005)". Namun, pembahasan dalam buku-buku tersebut cenderung lebih luas lagi. Ada beberapa faktor tambahan yang disebutkan, seperti penyebutan separatisme RMS sebagai salah satu penyebab konflik. Ada lagi yang menambahkan perebutan sumber daya alam sebagai penyebab konflik. Bahkan ada yang menyatakan keterlibatan aparat sebagai salah satu penyebab konflik Maluku. Hampir semua buku tidak membahas lagi faktor pemicu konflik Maluku.

Sementara itu, buku hasil penelitian atau yang ditulis pada waktu "Masa Pemulihan Perdamaian (2006–2008)" menambah lagi pendapatnya tentang penyebab konflik Maluku. Tampaknya buku yang terbit lebih belakangan, menjelaskan temuan tambahan dari buku-buku sebelumnya. Akan tetapi, pembahasan penyebab itu sendiri sudah mulai berkurang. Buku-buku ini lebih banyak membahas kelanjutan perdamaian dan membangun kapasitas masyarakat pascakonflik.

Apabila diperhatikan lebih mendalam, terlihat ada semacam alur yang berlanjut antara ketiga periode di atas. Buku yang terbit pada masa konflik tengah terjadi, menyebutkan faktor penyebab dan pemicu konflik dengan berbeda. Sebaliknya, buku yang diteliti/terbit pada masa konflik mereda, pembahasan penyebab konflik bertambah analisis keterlibatan aparat. Sementara itu, buku yang diteliti/terbit pada masa pemulihan lebih membahas bagaimana masyarakat perlu dibangun lebih kuat setelah mengalami konflik yang berkepanjangan.

Aktor Konflik

Menurut Mukesh Kapila, peran aktor dalam konflik dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu (1) aktor intelektual; (2) aktor lapangan terdiri atas koordinator lapangan, para pendukung, dan massa; dan (3) para korban konflik. Keterlibatan para pelaku dalam suatu konflik juga dapat

dianalisis melalui lima faktor, yaitu kepentingan, interaksi, kapasitas, agenda perdamaian, dan insentif.²⁶

Buku yang terbit pada waktu "Masa Konflik (1999–2001)" tidak menerangkan secara jelas peran dari masing-masing aktor. Dengan demikian, pembaca tidak dapat mengetahui siapa yang berperan sebagai aktor intelektual atau aktor lapangan atau korban. Dari penyebutan nama maupun kelompok yang dianggap sebagai aktor, tampaknya mereka hanya dapat dikelompokkan berperan sebagai aktor lapangan. Di antara mereka, ada yang menjadi koordinator lapangan, pendukung, maupun sekedar sebagai massa yang ikutan dalam konflik. Para pemuda Kristen dan Muslim, misalnya, dapat disebut sebagai koordinator lapangan. Kepentingan mereka adalah memenangkan kelompoknya sendiri dan mengalahkan kelompok lainnya sehingga perdamaian belum menjadi perhatian mereka.

Selain itu, tulisan yang terbit pada masa "Konflik Mereda (2002–2005)" sudah lebih detail menerangkan siapa yang menjadi aktor konflik Maluku. Pemuda di sekitar terminal Ambon yang bertikai pada 19 Januari 1999, menjadi aktor lapangan yang memicu adanya suatu konflik. Kondisi itu kemudian dieskalasi dengan adanya para preman Ambon yang pulang dari Jakarta. Mereka ikut dalam konflik dan mempercepat adanya konflik. Masyarakat Kristen dan Muslim ikut terprovokasi dan mengobarkan konflik dengan lebih luas. Kondisi ini kemudian benar-benar mengalami perluasan konflik, setelah datang Laskar Jihad yang kemudian disambut dengan adanya Laskar Kristus dan FKM/RMS. Kelompok aktor yang belakangan ini ikut memperluas konflik ke berbagai wilayah.

Mereka semua dapat disebut sebagai aktor lapangan dengan peran masing-masing. Ada juga buku yang menjelaskan bahwa ada aparat keamanan yang menjadi 'pasukan siluman'. Aparat yang mestinya meredakan ketegangan justru ada yang ikut memperluas konflik. Secara normatif, semestinya aparat keamanan mencegah atau menghentikan konflik, tetapi kadang mereka malah terlibat dalam konflik. Hal itu dapat dilihat

²⁶ Mukesh Kapila, *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*, (Department for International Development/DFID, Januari 2002), hlm. 13.

dari: (1) mereka gagal menghentikan konflik; (2) ada yang menyediakan dukungan kepada pihak yang bertikai sehingga mereka tidak memiliki kehendak untuk menghentikan konflik; (3) ada juga yang mendorong kombatan untuk meneruskan konflik; dan (4) bahkan ada aparat yang terlibat langsung dengan memihak pada salah satu pihak yang berkonflik.

Sayangnya tidak satu tulisan pun yang menerangkan siapa aktor intelektual dari konflik Maluku. Siapa yang menjadi aktor korban juga tidak banyak diterangkan oleh buku/tulisan yang terbit pada masa konflik mereda. Agenda perdamaian sudah disebutkan dalam buku-buku itu.

Sementara itu, tulisan yang diterbitkan pada masa "Pemulihan Perdamaian (2006–2008)" lebih banyak menyoroti aktor korban. Mereka adalah kaum perempuan dan anak-anak. Kaum perempuan menjadi aktor yang mendorong adanya perdamaian, seperti yang terlihat dalam Gerakan Perempuan Peduli (GPP). Pada awalnya, mereka adalah aktor korban. Mereka banyak yang menjadi korban pelecehan yang sengaja dirancang kelompok lawan untuk mencemarkan kelompok lain. Kaum perempuan juga harus ambil peran kepala keluarga, seperti mencari nafkah. Ada juga kaum perempuan yang terlibat langsung sebagai pelaku konflik, baik karena alasan ekonomi, yaitu mendapatkan imbalan untuk melakukan provokasi, maupun karena alasan kebencian, yaitu balas dendam atas kehilangan orang-orang yang dicintai. Pada umumnya, perempuan tidak dilibatkan dalam pengambilan kebijakan penyelesaian konflik di Maluku.

Menghadapi kondisi yang demikian itu, GPP merasakan bahwa kaum perempuan harus bertindak. Peran sebagai pemelihara dan mendorong perempuan untuk menemukan alternatif pemecahan masalah tanpa kekerasan. Mereka memiliki keterampilan negosiasi dalam keluarga. Etika kepedulian terhadap kebutuhan dan orang di luar dirinya (*ethics of care*) menjadi landasan utama mereka memperjuangkan perdamaian. Mereka peduli terhadap nasib dan masa depan anak-anak mereka. Mereka mengubah posisinya dari korban konflik menjadi aktor perdamaian. Melalui berbagai aktivitas, ada banyak kelompok

perempuan lain selain GPP yang mengupayakan perdamaian saat konflik dan pascakonflik.²⁷

Ada tulisan lain yang menyoroti aktor korban anak-anak. Mereka menjadi pasukan cilik yang ikut terlibat dalam konflik. Pada awalnya, keterlibatan mereka terjadi secara spontan dan emosional serta pragmatis, tetapi kemudian mereka lebih terorganisir. Mereka telah terlibat sejak fase pertama konflik. Ada hubungan antara keterlibatan mereka dalam kekerasan dengan lingkungan sosialnya yang 'akrab' dengan preman atau gangster. Ada justifikasi keterlibatan mereka sebagai kehormatan agama dan keluarga. Umumnya berasal dari keluarga tidak mampu, korban konflik, dan *broken home*. Mereka mempunyai kemampuan membuat senjata rakitan, termasuk bom karena interaksi dengan orang dewasa pelaku kekerasan.²⁸

Dari kalangan muslim, ada beberapa pasukan cilik yang paling menonjol, yaitu Linggis dengan spesialisasi melakukan penjarahan dan penyerangan, laskar cilik yang berada di bawah kendali Laskar Jihad, pasukan cilik di kalangan kelompok etnis tertentu, seperti Bugis. Sementara itu, di kalangan Kristen, pasukan cilik yang terkenal adalah Agats yang terbentuk April–Mei 1999 dengan tugas utama melakukan pembakaran, Pasukan Cicak, dan Pasukan Elhau. Mereka menjadi aktor korban yang kemudian menjadi aktor pelaku lapangan, akibat adanya provokasi dari orang dewasa. Karena itu, mereka sebenarnya tidak dapat dikatakan sebagai aktor pelaku karena perbuatan mereka bukan atas dasar kesadaran mereka sendiri.

Penyelesaian Konflik Maluku

Ada banyak faktor yang dianggap sebagai penyebab ataupun pemicu kekerasan di Maluku. Berbagai faktor tersebut menjadi penjelasan mengapa kekerasan di Maluku bisa terjadi demikian masif, antara lain dapat dilihat dari segi jumlah korban jiwa dan kerusakan materil yang diakibatkannya, dan berkepanjangan serta sulit diselesaikan.

²⁷ Sara Emarina Soselisa, "Transformasi Perilaku Perempuan Sebagai Korban Menjadi Agen Pembangun Perdamaian: Studi Kasus Konflik Ambon", (Tesis S2 UGM, 2007), hlm. 29–32.

²⁸ Rizard Jemmy Talakua, "Fenomena Keterlibatan Anak-Anak Sebagai 'Pasukan Cilik' dalam Konflik Kekerasan di Ambon", (Tesis S2 UGM, 2008), hlm. 36 dan 39.

Berdasarkan pembabakan dinamika kekerasan dan kompleksitas penyebab itulah, berbagai tulisan menjelaskan bagaimana penyelesaian konflik di Maluku ditempuh.

Dari 20 lebih buku, jurnal, dan tesis pas-casarjana yang di-*review*, terlihat bahwa hampir seluruhnya menulis bahwa kekerasan di Maluku secara bertahap dapat diselesaikan setelah ditan-datangannya Kesepakatan Malino II pada 12 Februari 2002. Hanya ada beberapa kajian yang sama sekali tidak membahas Kesepakatan Malino II, terutama karena kajian tersebut ditulis atau didasarkan pada kajian yang dilakukan sebelum tahun 2002.

Buku yang ditulis Lambang Trijono pada 2001, salah satunya, meskipun tidak membahas Kesepakatan Malino II, cukup komprehensif dalam menjelaskan berbagai upaya mengatasi konflik yang telah dilakukan, baik di tingkat lokal maupun secara nasional. Buku tersebut merupakan refleksi pengalaman pribadi sebagai seorang ilmuwan dan sekaligus praktisi yang ikut terlibat dalam ikhtiar perdamaian di Maluku ini menjelaskan bahwa di tingkat lokal ada berbagai upaya yang telah dilakukan pihak pemerintah daerah maupun masyarakat sampai dengan tahun 2001. Buku ini juga memberikan banyak penjelasan mengapa upaya-upaya tersebut tidak berhasil mengakhiri kekerasan secara tuntas dan menghadirkan perdamaian di Maluku.²⁹

Secara garis besar, penjelasan berbagai kajian terhadap penyelesaian konflik dapat dibagi menjadi dua kelompok. *Pertama*, kajian yang hanya melakukan deskripsi tentang proses perdamaian, terutama proses dialog yang kemudian menghasilkan Malino II. Kajian yang cenderung deskriptif ini pada akhirnya gagal memberikan analisis yang dalam mengenai beberapa hal penting, seperti tentang bagaimana implementasinya di lapangan atau tentang kelebihan dan kekurangan Kesepakatan Malino II jika dibandingkan upaya damai sebelumnya. Analisis penting lain yang tidak dapat disajikan adalah mengenai dampak kesepakatan tersebut terhadap meredanya kekerasan di Maluku. Tesis S2 yang ditulis Edy Yusuf N. Syamsu Santosa, *Efektivitas Kesepakatan Malino Tahap II terhadap Perdamaian di Maluku*, adalah salah

satu contohnya. Analisis terhadap implementasi dengan menggunakan data yang relatif terbatas akhirnya mengantarkan tesis ini pada kesimpulan yang terlalu simplifikatif.³⁰

Kedua, kajian yang menyajikan analisis kritis terhadap upaya perdamaian yang dilakukan, termasuk Kesepakatan Malino II, khususnya menyangkut efektivitasnya dalam penyelesaian konflik Maluku. Tim peneliti LIPI dan LIN-RI banyak memberikan catatan terhadap persoalan dalam mengimplementasikan kesepakatan.³¹

Sebagian tulisan yang di-*review* mempunyai persoalan dengan konsistensi antara penyebab dan penyelesaian. Sebagai contoh, jika faktor struktural yang telah berlangsung lama dianggap sebagai salah satu penyebab, apakah penyelesaian yang diupayakan secara langsung mengarah pada faktor tersebut? Salah satu hal yang paling banyak disebut sebagai penyebab konflik adalah persoalan migrasi ke Ambon. Dalam waktu sekian puluh tahun ternyata para pendatang secara sosial-ekonomi dan bahkan politik mengalami mobilitas yang lebih tinggi dari para pendatang. Namun, beberapa kesepakatan yang dihasilkan dari dialog damai antarkelompok tidak menyinggung hal ini sama sekali. Banyak tulisan yang memasukkan faktor migrasi sebagai penyebab konflik, dan sama sekali tidak mempersoalkan mengapa dalam proses dialog hal tersebut tidak disinggung.

Kesepakatan Malino II memang menyebutkan bahwa orang Maluku berhak untuk berada, bekerja, dan berusaha di seluruh wilayah Indonesia. Begitu pula sebaliknya, warga Indonesia dapat berada, bekerja, dan berusaha di wilayah Provinsi Maluku secara sah dan adil dengan memperhatikan dan menaati budaya setempat. Namun, dalam perjalanan beberapa tahun pasca kesepakatan tersebut, segregasi masih terjadi di mana-mana. Sebagian warga pendatang, yang sebenarnya telah tinggal di Ambon bertahun-tahun atau bahkan telah berganti generasi, banyak yang

³⁰ Edy Yusuf N. Syamsu Santosa, "Efektivitas Kesepakatan Malino Tahap II terhadap Perdamaian di Maluku", (Tesis S2 UGM, 2003).

³¹ Yanuarti, dkk, *Capacity Building ...*, hlm. 35-63; Lembaga Informasi Nasional RI, "Konflik di Kota Ambon Provinsi Maluku", dalam buku *Dinamika Konflik Dalam Transisi Demokrasi*, (Jakarta: Lembaga Informasi Nasional RI, 2004), hlm. 239-241.

²⁹ Lambang Trijono, *Keluar dari ...*, *Op. Cit.*

tidak dapat kembali ke tempat tinggal sebelum konflik kekerasan terjadi. Hingga saat ini, belum ada kebijakan yang nyata untuk memecahkan persoalan segregasi ini.

Penting diperhatikan bahwa perdamaian yang dibangun hendaknya bersifat komprehensif, yaitu absennya segala bentuk kekerasan, baik kekerasan fisik, kekerasan struktural berupa penderitaan luar biasa yang melekat pada struktur ekonomi-politik, maupun kekerasan budaya yang memberikan legitimasi terhadap kekerasan struktural ataupun langsung. Selain itu, diperlukan hadirnya kerja sama antarpihak yang berbeda, terjadi pemerataan dan persamaan, serta ada budaya dialog. Kedua jenis perdamaian ini harus hadir secara bersamaan.

Dalam kasus Maluku, ada banyak upaya dialog yang pernah dibangun, baik atas inisiatif pemerintah pusat atau pemerintah daerah maupun atas inisiatif pihak NGO. Dalam perspektif transformasi konflik, ini merupakan pilihan yang positif. Bagaimanapun, seperti disampaikan Johan Galtung, diperlukan dialog untuk mengatasi polarisasi dan dehumanisasi yang akan menggiring konflik ke dalam situasi kekerasan. Meskipun demikian, penting diperhatikan bagaimana dialog itu dibangun. Sebagian tulisan yang di-review sudah memberikan gambaran yang memadai bagaimana proses dialog dibangun. Melalui gambaran tersebut dapat diperoleh penjelasan mengapa sebuah dialog menghasilkan kesepakatan yang tidak hanya komprehensif, tetapi juga realistis untuk diimplementasikan serta memberi dampak nyata bagi perdamaian, sementara upaya dialog yang lain tidak menghasilkan hal yang sama.

Beberapa tulisan yang di-review memberikan catatan bahwa sebagian (besar) dialog yang dibangun cenderung bersifat *top-down* sehingga seringkali tidak sepenuhnya dapat diimplementasikan karena substansi hasil dan agen yang melakukan sosialisasi hasil tersebut kurang mengakar di masyarakat. Proses perdamaian dilakukan hanya melibatkan tokoh dari masing-masing komunitas dalam sebuah rangkain dialog yang cenderung seremonial. Cara ini biasanya hanya menghasilkan perdamaian—atau lebih tepatnya keamanan—dalam jangka pendek, bukan perdamaian jangka panjang. Selain karena desain

dan prosesnya yang kurang mengakar, kendala dalam mengimplementasikan hasil dialog juga seringkali berasal dari keterbatasan pendanaan dan sumber daya pemerintahan di tingkat lokal.

Daftar Pustaka

- Basyar, M. Hamdan (Ed.). 2007. *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Cahyono, Heru (Ed.). 2006. *Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia: Daerah Konflik Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah*. Jakarta: Pusat Penelitian Politik LIPI.
- Coleman, Peter T. 2006. "Intractable Conflict", Morton Deutsch, Peter T. Coleman, and Eric C. Marcus (Eds.). *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice (second edition)*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Colombijn, Freek and J. Thomas Lindblad. 2002. "Introduction", Freek Colombijn and J. Thomas Lindblad (Eds.). *Roots of Violence in Indonesia*. Singapore: ISEAS.
- Crouch, Harold. 2010. *Political Reform in Indonesia after Soehart*. Singapore: ISEAS.
- Hamid, Ahmad Farhan. 2006. *Jalan Damai Nanggroe Endatu Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*. Jakarta: Penerbit Suara Bebas.
- Kapila, Mukesh. 2002. *Conducting Conflict Assessments: Guidance Notes*. Department for International Development/DFID.
- Klinken, Gerry van. 2005. "Pelaku Baru, Identitas Baru: Kekerasan Antar Suku pada Masa Pasca Soeharto di Indonesia", Dewi Fortuna Anwar, Helene Bouvier, Glenn Smith, dan Roger Tol (Ed.), *Konflik Kekerasan Internal: Tinjauan Sejarah, Ekonomi-Politik, dan Kebijakan di Asia Pasifik*. Jakarta: YOI, LIPI, LASEMA-CNRS, KITLV-Jakarta.
- Kriesberg, Louis. 1998. *Constructive Conflicts From Escalation to Resolution*. Boulder New York: Rowman & Littlefield Publisher, Inc.
- Lembaga Informasi Nasional RI. 2004. "Konflik di Kota Ambon Propinsi Maluku". Dalam *Dinamika Konflik Dalam Transisi Demokrasi*. Jakarta: Lembaga Informasi Nasional RI.
- Nurhasim, Moch. (Ed.). 2006. *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003–2004*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2007. "Perundingan Damai Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki". Tesis S2 Ilmu Politik Universitas Indonesia.

- _____. (Ed.), 2008, *Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka Pasca MoU Helsinki*. Jakarta: P2P LIPI.
- Patji, Abdul Rachman, dkk. 2004. *Negara dan Masyarakat dalam Konflik Aceh: Studi tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Penyelesaian Konflik Aceh*. Jakarta: PMB LIPI.
- Reid, Anthony (Ed). 2006. *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press.
- Robinson, Geoffrey. 1995. *The Dark Side of Paradise: Political Violence in Bali*, Ithaca: Cornell University Press.
- Rozi, Syafuan (Ed.). 2005. *Hubungan Negara dan Masyarakat dalam Resolusi Konflik di Indonesia: Kasus Sulawesi Tengah, Maluku, dan Maluku Utara*. Jakarta: P2P-LIPI.
- Samuel, Jolanda Maureen H. 2004. "Peranan HDC Sebagai Satu Upaya Resolusi Konflik di Aceh". Tesis S2 Ilmu Hubungan Internasional Universitas Indonesia.
- Santosa, Edy Yusuf N. Syamsu. 2003. "Efektivitas Kesepakatan Malino Tahap II terhadap Perdamaian di Maluku". Tesis S2 UGM.
- Sihbudi, Riza dan Moch. Nurhasim (Ed.). 2000. *Kerusuhan Sosial di Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Sinar Harapan*, 14 Mei 2003.
- Soselisa, Sara Emarina. 2007. "Transformasi Perilaku Perempuan sebagai Korban Menjadi Agen Pembangunan Perdamaian: Studi Kasus Konflik Ambon". Tesis S2 UGM.
- Suradi, 2003. "Analisis Kriminologis terhadap Perlawanan GAM kepada Pemerintah Pusat: Studi Kasus Konflik Aceh Tahun 2000-2002". Tesis S2 Kriminologi Universitas Indonesia.
- Talakua, Rizard Jemmy. 2008. "Fenomena Keterlibatan Anak-Anak Sebagai 'Pasukan Cilik' dalam Konflik Kekerasan di Ambon". Tesis S2 UGM.
- The Jakarta Post*, 20 Agustus 2001.
- Tornquist, Olle, et al. 2009. *Aceh: The Role of Democracy for Peace and Reconstruction*. Yogyakarta: PCD Press and ISAI.
- Trijono, Lambang (Ed.). 2004. *The Making of Ethnic & Religious Conflicts in Southeast Asia: Cases and Resolutions*. Yogyakarta: CSPS Books.
- Trijono, Lambang. 2001. *Keluar dari Kemelut Maluku: Refleksi Pengalaman Praktis Bekerja untuk Perdamaian Maluku*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yanuarti, Sri, dkk. 2003. *Konflik di Maluku Tengah: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2004. *Konflik di Maluku Utara: Penyebab, Karakteristik, dan Penyelesaian Jangka Panjang*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2005. *Konflik di Maluku dan Maluku Utara: Strategi Penyelesaian Jangka Panjang*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2006. *Problematika Capacity Building Kelembagaan Pemerintahan Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2007. *Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat di Tingkat Lokal dalam Pengelolaan Konflik di Maluku*. Jakarta: LIPI.
- _____. 2008. *Model Capacity Building Kelembagaan Pemerintah dan Masyarakat untuk Pengelolaan Konflik di Maluku*. Jakarta: LIPI.