

# PERGESERAN MASALAH KEAMANAN DI ACEH

Sarah Nuraini Siregar

## *Abstract*

*Since the New Order Era until post-MoU Helsinki, the security issue in Aceh has always been widely reported that reach international audience. This conditions indicates that security in Aceh is still an enduring problem because of complexity of the dynamics of politics in Aceh. Chronologically, in the New Order Era and post-New Order era, the security issue in Aceh was always closely associated with armed groups and separatist movements which wrapped with political demands. After the tsunami and MoU Helsinki, security issue began shift to the crime aspect, but the trend is actually statistically higher than before the Helsinki MoU. That pattern shows a shifting security problems in Aceh. This paper is to analyze how the shift in security problems in Aceh, which associated with a variety of internal problems experienced by Aceh. Thus, it would seem that the issue of security in Aceh is not just a security breach, but also deals with political issues.*

**Keywords:** Security, Aceh, shifting

## **Abstrak**

Sejak Orde Baru hingga pasca-MoU Helsinki, persoalan keamanan di Aceh selalu menjadi sorotan banyak pihak, termasuk dunia internasional. Ini memperlihatkan bahwa keamanan di Aceh masih mengalami kendala yang disebabkan oleh kompleksitas dari dinamika perpolitikan di wilayah tersebut. Secara kronologis, pada masa Orde Baru maupun pasca-Orde Baru, isu keamanan di Aceh selalu terkait erat dengan kelompok bersenjata dan gerakan separatisme yang dibalut dengan tuntutan politik. Lalu pasca-tsunami dan MoU Helsinki, masalah keamanan mulai bergeser pada aspek kriminalitas, dengan kecenderungan yang justru tinggi secara statistik jika dibandingkan sebelum MoU Helsinki. Dari sini terlihat adanya pola pergeseran masalah keamanan di Aceh, dikaitkan dengan berbagai persoalan internal yang dialami Aceh. Dengan demikian, akan terlihat bahwa masalah keamanan di Aceh bukan sekadar gangguan keamanan, melainkan juga berhubungan dengan isu politik di provinsi tersebut.

**Kata kunci:** Keamanan, Aceh, penggeseran

## **Pendahuluan**

Masalah keamanan di Provinsi Aceh hampir selalu menjadi isu menarik. Semenjak Orde Baru sampai pasca-MoU Helsinki, persoalan keamanan di provinsi ini selalu menjadi sorotan banyak pihak, termasuk dunia internasional. Dari sisi historis, masalah keamanan di Aceh mengalami dinamika yang cukup kuat dari masa ke masa, termasuk setelah berlangsungnya dua Pilkada pasca-ditandatanganinya MoU Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 sebagai momentum awal perdamaian di bumi Serambi Mekkah ini.

Sebagaimana kita ketahui, sebelum adanya MoU Helsinki khususnya pada masa Orde Baru,

Aceh termasuk daerah konflik. Konflik tersebut tecermin melalui gerakan separatisme GAM (Gerakan Aceh Merdeka) yang “melawan” pemerintah dengan tujuan utama melepaskan Aceh dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Gerakan ini dihadapi oleh pemerintah melalui beberapa kebijakan pengelolaan keamanan di Aceh, mulai dari Daerah Operasi Militer (DOM) hingga Darurat Militer (Darmil), termasuk menggunakan pendekatan militer sebagai cara utama dalam menghadapi GAM. Pendekatan militeristik di era Orba memang dianggap menjadi satu-satunya cara yang cepat dan taktis dalam menangani kelompok bersenjata GAM ketimbang pendekatan dialogis. Dapat dipastikan bahwa kekuasaan politik Orde Baru

menjadi salah satu kekuatan yang mengontrol kebijakan pengelolaan keamanan di Aceh saat itu.

Namun, pendekatan ini terbukti tidak mampu menyelesaikan persoalan kekerasan di Aceh saat itu. Apalagi implikasi dari penggunaan kekuatan militer dirasakan langsung oleh masyarakat seperti jatuhnya korban sipil dan rasa traumatik yang mendalam.<sup>1</sup> Tidak hanya itu, penanganan keamanan dengan status DOM saat itu juga memperlihatkan indikasi terjadinya pelanggaran HAM. Runtuhnya Orba dan adanya tekanan masyarakat di era reformasi menyebabkan status Aceh sebagai DOM dicabut pada tanggal 7 Agustus 1998. Era pemerintahan pasca-Orba secara langsung berpengaruh pada pola kebijakan penanganan atas persoalan keamanan di Aceh.

### **Pasca-Orde Baru: (Masih) Menggunakan Kekuatan Militer**

Walau Orde Baru tidak lagi berkuasa, keamanan di Aceh masih menjadi persoalan. Untuk menyelesaikan persoalan di Aceh, ada beberapa upaya yang ditempuh oleh pemerintahan pasca-Orba. Di bawah pemerintahan Abdurrahman Wahid pada 12 Mei 2000, melalui mediasi Henry Dunant Centre (HDC), pemerintah Indonesia dan GAM menandatangani “Jeda Kemanusiaan” yang berlaku mulai 2 Juni 2000 hingga 15 Januari 2001.

Jeda Kemanusiaan sebenarnya merupakan terobosan penting dalam menginternasionalisasi konflik melalui pengenalan upaya mediasi HDC. Jeda tersebut diganti melalui Kesepakatan Dialog Jalan Damai pada Maret 2001, tetapi kesepakatan ini juga tidak menghasilkan kemajuan yang berarti dalam mencari titik temu antara pihak yang bertikai.<sup>2</sup> Kesepakatan Jeda Kemanusiaan ini pada akhirnya tidak berhasil mengurangi tingkat kekerasan di lapangan. Kedua belah pihak, baik militer (TNI) maupun GAM saling menyalahkan atau menuduh pihak ketiga sebagai pelaku tindak kekerasan. Sebagai contoh, pembunuhan misterius terhadap tokoh intelektual atau tokoh LSM masih berlangsung saat itu.

<sup>1</sup> Sarah Nuraini Siregar, “Polri dan Pengelolaan Keamanan Pasca MoU Helsinki”, dalam Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Beranda Perdamaian: Aceh 3 Tahun Pasca MoU Helsinki*, (Jakarta & Yogyakarta: P2P LIPI & Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 262.

<sup>2</sup> Ikrar Nusa Bhakti, “Beranda Perdamaian: Catatan Pendahuluan”, dalam Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Beranda...Ibid.*, hlm. 19.

Karena tidak mencapai titik temu, pada tanggal 11 April 2001, Presiden Abdurrahman Wahid mengumumkan Instruksi Presiden No. 4 Tahun 2001 tentang Langkah Menyeluruh untuk Penyelesaian Masalah Aceh, yang tidak mencakup deklarasi keadaan darurat di Aceh. Instruksi ini pada akhirnya membuka jalan bagi peningkatan operasi militer.

Pada bulan Juli 2001, Presiden Megawati Soekarnoputri menggantikan Abdurrahman Wahid sebagai presiden. Di masa kepemimpinannya, sempat ditandatangani Kesepakatan Penghentian Kekerasan (*Cessation of Hostilities Agreement*) di Jenewa pada 9 Desember 2002. Kesepakatan ini mengharuskan GAM menyerahkan seluruh persenjataannya, relokasi, dan perumusan ulang peran aparat keamanan Indonesia di Aceh serta keputusan bersama untuk membentuk beberapa daerah damai.<sup>3</sup> Namun akhirnya, kesepakatan ini juga menemui kegagalan.

Sementara itu, kekuatan GAM saat itu masih berpengaruh di Aceh. Tambahan pula, sejumlah elemen masyarakat Aceh mengajukan tuntutan referendum. Beberapa peristiwa pemberontakan bersenjata kembali terjadi. Akhirnya, dengan dipicu oleh kegagalan upaya dialog melalui *Cessation of Hostilities Agreement (CoHA)* (Perjanjian Penghentian Permusuhan), operasi militer kembali dilakukan di Aceh yang inti dari semua pelaksanaan operasi tersebut adalah menumpas kekuatan bersenjata GAM.<sup>4</sup> Presiden Megawati menghentikan perjanjian tersebut dengan mengeluarkan Keppres No. 28 Tahun 2003 yang menetapkan Provinsi NAD sebagai daerah dalam keadaan bahaya dengan tingkatan darurat militer.<sup>5</sup> Kebijakan Darurat Militer dianggap oleh pemerintah saat itu sebagai cara yang tepat untuk mengakhiri sejumlah kekerasan dan menumpas jumlah kelompok bersenjata di Aceh. Selain itu, kebijakan ini dianggap sebagai metode

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>4</sup> Sejumlah operasi tersebut antara lain Operasi Wibawa (02 Januari 1999), Operasi Sadar Rencong I (Mei 1999–Januari 2000), Operasi Sadar Rencong II (Februari 2000–Mei 2000), Operasi Sadar Rencong III (Juni 2000–Februari 2001). Lihat Kontras, *Aceh: Damai dengan Keadilan (Seri Aceh II)*, (Jakarta: Sentralisme Production, 2006), hlm. 78.

<sup>5</sup> Moch. Nurhasim (Ed.), *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003–2004*, (Jakarta: P2P LIPI, 2006), hlm. 4.

**Tabel 1.** Jumlah Korban Masyarakat Darmil Periode 19 Mei 2003–18 Mei 2004

Kabupaten/Polres	Masyarakat
Aceh Barat	43
Aceh Barat Daya	0
Aceh Besar	30
Aceh Selatan	74
Aceh Tengah	63
Aceh Tenggara	3
Aceh Timur	136
Aceh Utara	171
Banda Aceh	18
Bireuen	3
Pidie	77
Sabang	2
Jumlah	620

Sumber: Posko Biro Operasional Polda NAD

untuk memulihkan keamanan dan menstabilkan fungsi pemerintahan daerah.

Evaluasi atas kebijakan ini memunculkan dua pandangan. Pandangan pertama dari kelompok militer yang menganggap pelaksanaan darmil efektif dalam menumpas kekuatan GAM. Sebaliknya, pandangan dari kalangan sipil, khususnya di Aceh, implikasi dari darmil lebih besar dirasakan oleh masyarakat ketimbang penumpasan kekuatan bersenjata GAM. Beberapa versi laporan menyebutkan bahwa tidak sedikit jumlah korban masyarakat pada saat penerapan darmil.

Ada beberapa versi jumlah korban yang berjatuhan sejak diterapkannya darmil di Aceh. Palang Merah Indonesia melaporkan bahwa mereka menemukan 82 korban tewas di minggu pertama sejak penerapan darmil dan 151 korban di akhir minggu ketiga.<sup>6</sup> Selain itu, di bulan November 2003, juru bicara militer melaporkan setidaknya 395 orang sipil telah terbunuh sejak dimulainya darmil. Diperkirakan jatuhnya korban tersebut terjadi di Aceh Utara dan Aceh Timur. Pemerintah Indonesia menyalahkan GAM atas korban-korban tersebut.

Laporan versi Polda NAD juga menyebutkan adanya korban masyarakat yang memang terjadi selama darmil. Selama hampir setahun pelaksanaan darmil, jumlah korban sipil (masyarakat)

mencapai 620 orang, seperti data yang tercantum di bawah ini.

Satu tahun setelah pelaksanaan darmil, tepatnya tanggal 19 Mei 2004, status Darurat Militer di Aceh diturunkan menjadi Darurat Sipil melalui Keppres No. 43 Tahun 2004.<sup>7</sup> Walaupun telah terjadi perubahan status, pemerintah tetap melakukan operasi militer dan tidak melakukan pengurangan jumlah pasukan. Selain itu, dari pihak Kepolisian juga tetap melakukan dan melanjutkan operasi pemulihan keamanan di Aceh.

### **MoU Helsinki: Perubahan Kondisi Keamanan dan Penataan Keamanan**

Peristiwa bencana tsunami membuat Aceh menjadi sorotan dunia dan sebagian besar kalangan menginginkan agar momentum itu dapat menjadi titik awal bagi penyelesaian masalah Aceh melalui pendekatan dialog. Melalui proses dan negosiasi antara berbagai pihak, akhirnya pemerintah RI dan GAM sepakat untuk menghentikan kekerasan di Aceh. Kesepakatan tersebut digelar melalui Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia. Beberapa kesepakatan dalam MoU ini turut memengaruhi perubahan secara signifikan di berbagai aspek, khususnya aspek kondisi keamanan dan penataan keamanan di Aceh. Berikut ini adalah beberapa prinsip yang tersirat di dalam butir-butir MoU Helsinki, terutama di Butir 4 mengenai kesepakatan *security arrangements* di Aceh.

Berdasarkan kesepakatan dalam MoU Helsinki maka pasca-MoU Helsinki mulai terjadi pergeseran fungsi kepolisian dibandingkan masa sebelum MoU Helsinki. Ada beberapa indikasi yang menandai pergeseran tersebut. *Pertama*, setelah MoU Helsinki ditandatangani, fungsi polisi yang sebelumnya menjadi kekuatan militer atau unsur kombatan berangsur dikembalikan lagi pada fungsi keamanan. Ini memberikan konsekuensi bahwa pemerintah pusat harus menarik seluruh personel polisi non-organik di Aceh. Dengan demikian, jumlah kekuatan personel polisi di Aceh hanya dibatasi sebanyak 9.100 personel. Angka 9.100 personel tersebut

<sup>6</sup> Sarah Nuraini Siregar, "Implikasi Darurat Militer di Bidang Ekonomi, Sosial, dan Budaya", dalam Moch. Nurhasim, *Ibid.*, hlm. 146–147.

<sup>7</sup> Sarah Nuraini Siregar, "Polri dan Pengelolaan Keamanan Pasca MoU Helsinki", dalam Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Beranda Perdamaian...*, *Op.Cit.*, hlm. 269.

**Tabel 2. Memorandum of Understanding (MoU)<sup>1</sup> Between the Government of the Republic Indonesia and the Free Aceh Movement**

Poin 4: Security Arrangements (Pengaturan Keamanan)	
1.	Semua aksi kekerasan antarkelompok yang bertikai akan berakhir sejak ditandatangani-nya MoU antarkedua belah pihak (GAM & Pemerintah RI).
2.	GAM wajib melakukan demobilisasi 3.000 pasukan militernya. Anggota GAM tidak akan lagi memakai seragam atau menunjukkan unsur maupun simbol militer setelah ditandatanganinya MoU.
3.	GAM wajib menurunkan/menyerahkan semua senjata, amunisi, dan bahan peledak yang selama ini digunakan. Proses ini akan dilakukan dan dipantau oleh Aceh Monitoring Mission (AMM). Dalam hal ini, GAM bersedia menyerahkan sejumlah 840 senjata.
4.	Penyerahan senjata tersebut akan dimulai tanggal 15 September 2005 yang dilakukan dalam empat tahap, dan berakhir tanggal 31 Desember 2005.
5.	Pemerintah Indonesia akan menarik semua elemen kekuatan pasukan militer dan polisi non-organik dari Aceh.
6.	Relokasi kekuatan pasukan militer dan polisi non-organik akan dimulai tanggal 15 September 2005 yang dilakukan dalam empat tahap, bersamaan dengan penyerahan senjata oleh GAM, dan berakhir tanggal 31 Desember 2005.
7.	Jumlah pasukan militer organik di Aceh setelah penarikan adalah 14.700 personel, dan jumlah pasukan polisi organik setelah penarikan adalah 9.100 personel.
8.	Setelah ditandatanganinya MoU, tidak ada pengerahan kekuatan militer. Pengerahan kekuatan militer yang melebihi satu pleton harus melakukan pemberitahuan kepada Ketua AMM ( <i>Head of Monitoring Mission</i> ).
9.	Pemerintah Indonesia wajib menyerahkan seluruh senjata, amunisi, dan bahan peledak ilegal yang selama ini digunakan oleh kelompok-kelompok ilegal di Aceh.
10.	Pasukan polisi organik bertanggung jawab dalam hal penegakan hukum di Aceh.
11.	Kekuatan militer bertanggung jawab dalam hal pertahanan luar (eksternal) Aceh. Dalam situasi normal, hanya kekuatan militer organik yang berada di Aceh.
12.	Para personel polisi organik di Aceh akan diberikan pelatihan khusus yang terkait dengan nilai menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM).

<sup>1</sup> Disarikan dari Appendix MoU Helsinki, dalam Damien Kingsbury, *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*, (Singapore: Equinox Publishing, 2006). hlm. 204–205.

didasarkan atas pertimbangan rasio polisi, yakni 1:400. Beberapa kalangan mengkritik penetapan rasio tersebut karena rasio polisi tidak hanya ditentukan oleh jumlah penduduk, tetapi juga letak geografis, kondisi wilayah, dan potensi gangguan keamanan yang akan dihadapinya.<sup>8</sup> *Kedua*, personel polisi yang ada di Aceh adalah polisi organik. Dalam konteks tersebut, peran dan fungsi polisi lebih diarahkan kepada penegakan hukum dan menjaga keamanan masyarakat Aceh. Institusi ini bertanggung jawab atas keamanan masyarakat Aceh, termasuk di dalamnya menjaga ketertiban umum dan keamanan publik.

Pembatasan jumlah personel kepolisian di Aceh justru menjadi permasalahan tersendiri bagi Polri, khususnya Polda NAD. Pembatasan tersebut justru dianggap oleh Polda NAD menghambat rencana proyeksi penciptaan situasi keamanan di Aceh. Padahal di lain pihak, tersirat bahwa MoU Helsinki justru memberikan amanat agar polisi menjadi institusi yang lebih berperan untuk mengatasi keamanan sejak ditandatanganinya MoU tersebut hingga masa tugas AMM berakhir di Aceh. Atas dasar itulah, pasca-MoU Helsinki, peran dan tanggung jawab polisi relatif lebih besar dibandingkan dengan peran TNI.

Dengan hal tersebut di atas, Polda Aceh menyusun Renstra untuk menjalankan tugas tersebut. Salah satu poin Renstra Polda NAD 2005–2009 adalah memperluas gelar lapis kemampuan dan kekuatan polisi, khususnya di Provinsi Aceh. Poin ini dicerminkan melalui kebijakan Kapolda Aceh saat itu, Irjen Pol. BachrumSyah, antara lain mengembangkan kekuatan untuk menanggulangi kejahatan transnasional dan antiteror di Provinsi Aceh.<sup>9</sup>

Pembatasan jumlah personel kepolisian juga dianggap menghambat tugas mereka dalam mengamankan beberapa situasi. Misalnya, mereka juga bertanggung jawab dalam melakukan pengamanan obyek vital strategis. Personel kepolisian dilibatkan dalam pengamanan tersebut, seperti pengamanan *Provit Exxon Mobil*, termasuk pengamanan 141 kilometer

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm. 271.

<sup>9</sup> Paparan Kapolda NAD, “Situasi Khusus Kesatuan”, dalam *Perkembangan Kamtibmas dan Gakkum di Provinsi NAD*, (Banda Aceh: Polda NAD, 2007).

pipa gasnya. Sebanyak 650 personel kepolisian dilibatkan dalam pengamanan tersebut yang dikoordinasikan dengan bantuan TNI (350 personel). Pengamanan BRR dan warga negara asing di Aceh juga menjadi tanggung jawab kepolisian NAD. Dengan demikian, pembatasan jumlah tadi tetap tidak sesuai dengan kapabilitas fungsi dan tugas mereka di lapangan.

Berdasarkan sejumlah alasan di atas maka jumlah personel kepolisian di NAD yang awalnya diatur dalam MoU Helsinki adalah sebanyak 9.100 berubah menjadi sekitar 11.000 personel; tepatnya 11.634 personel, dengan komposisi pembagian personel polisi di tiap-tiap wilayah sebagai berikut.

Permasalahan lainnya yang dihadapi Polri dalam melakukan fungsi keamanan di Aceh, yakni masih terjadi benturan penindakan antara polisi syariah (dalam bahasa Perda disebut *Wilayatul Hisbah/WH*) Aceh dengan personel kepolisian. Di dalam Perda Syariah, memang

diatur dan ditetapkan mengenai keberadaan polisi syariah. Namun masalahnya, sampai saat ini belum ada pengaturan tugas, wewenang, dan koordinasi yang jelas dari polisi syariah tersebut. Ironisnya, tindakan polisi syariah yang dilakukan di lapangan justru “melebihi” wewenang polisi. Mereka seringkali mengatasnamakan “syariah Islam” saat melakukan penindakan terhadap masyarakat Aceh.<sup>10</sup> Pihak kepolisian merasa ada benturan wewenang yang dapat berdampak pada konteks keamanan itu sendiri. Dari perspektif kepolisian, tindakan di atas justru melanggar prosedur hukum itu sendiri, dan apabila situasinya kacau, Polri yang akhirnya disalahkan.

Keberadaan polisi syariah saat itu masih belum jelas statusnya dalam organisasi Pemerintahan Daerah (Pemda) sehingga juga tidak jelas pihak yang memiliki otoritas untuk mengatur peran dan fungsi mereka. Polisi merasa “sulit bergerak”, sedangkan potensi-potensi gangguan ketertiban dapat terjadi kapan saja. Selain itu, keberadaan polisi syariah merupakan salah satu hal yang menjadi tuntutan utama masyarakat Aceh, khususnya pihak mantan GAM. Saat tuntutan utama ini dipenuhi, secara tidak langsung keberadaan polisi syariah menjadi penting di hadapan publik. Bagi kepolisian, ini menjadi dilema politis. Mestinya polisi dapat langsung melakukan fungsi keamanannya tanpa harus memandang status dan keberadaan pihak manapun. Selama ada pihak yang berpotensi dan terbukti mengganggu ketertiban umum atau melanggar aturan main sistem hukum maka polisi syariah pun semestinya dapat ditindak dengan tegas oleh kepolisian.

Dalam konteks keamanan masyarakat, pasca-MoU Helsinki masih memperlihatkan adanya tindakan kriminalitas yang mengganggu keamanan masyarakat di Aceh. Padahal, jika dibandingkan dengan masa sebelum MoU Helsinki, gangguan kriminalitas relatif jarang terjadi karena saat itu fokus utama keamanan adalah konflik bersenjata antara GAM dan TNI dan Polri. Tindakan kriminalitas yang terjadi di Aceh dapat dibagi menjadi dua. *Pertama*, kriminalitas berkualitas tinggi. Contohnya adalah kejahatan

**Tabel 3.** Penempatan Personel Kepolisian di NAD pasca-MoU Helsinki\*

No.	Daerah/Wilayah Kesatuan	Jumlah Personel	Jumlah Penduduk
1.	Markas Polda NAD	2.455	-
2.	Banda Aceh	1.085	177.881
3.	Sabang	216	28.597.
4.	Pidie	711	474.359
5.	Bireun	420	351.835
6.	Kota Lhokseumawe	344	106.148
7.	Aceh Utara	401	493.670
8.	Aceh Timur	493	304.643
9.	Kota Langsa	603	137.586
10.	Aceh Tengah	472	160.549
11.	Aceh Tamiang	419	235.314
12.	Aceh Tenggara	519	169.053
13.	Aceh Singkil	380	148.277
14.	Aceh Selatan	410	191.539
15.	Aceh Barat Daya	245	115.676
16.	Aceh Barat	456	150.450
17.	Aceh Jaya	180	60.660
18.	Aceh Besar	499	296.541
19.	Bener Meriah	344	106.148
20.	Gayo Lues	312	72.045
21.	P. Simeulue	256	78.389
22.	Nagan Raya	249	123.743
	<b>Jumlah</b>	<b>11.634</b>	<b>4.326.486</b>

\* *Ibid.*

<sup>10</sup> Sarah Nuraini Siregar, “Polri dan Pengelolaan Keamanan Pasca MoU Helsinki”, dalam Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Beranda Perdamaian...*, *Op. Cit.*, hlm. 276–277.

yang menggunakan senjata api dan bahan peledak, kontak senjata, pembunuhan, pembakaran, dan sebagainya. Kejahatan ini terjadi sekitar 11 bulan setelah MoU dibandingkan dengan 11 bulan sebelum MoU. *Kedua*, kriminalitas secara umum, seperti pencurian. Data dari Polda NAD menyebutkan bahwa kriminalitas dengan senjata api sebanyak 98 kasus, yang terungkap adalah 54 kasus (55,10%). Berikut data yang membandingkan antara kondisi keamanan dan ketertiban masyarakat Aceh pada masa sebelum dan sesudah MoU Helsinki.

Tabel 4 memperlihatkan terjadi peningkatan sebesar 361% jumlah kasus gangguan keamanan dan ketertiban masyarakat di Aceh. Dengan demikian, gangguan keamanan dalam bentuk kriminalitas secara umum justru malah meningkat pasca-MoU Helsinki dibandingkan dengan kriminalitas berkualitas tinggi pada masa pra-MoU Helsinki.

Masalah keamanan lainnya yang muncul pasca-MoU Helsinki adalah bahwa ada senjata-senjata ilegal yang beredar di wilayah NAD, khususnya di masyarakat. Pada bulan September 2007, Pemerintah Provinsi Aceh mengumumkan kepada semua pihak untuk menyerahkan senjata-senjata ilegal tanpa dikenai sanksi. Hal ini dilakukan karena senjata-senjata tersebut diduga masih beredar di wilayah NAD. Penyerahan senjata berakhir pada tanggal 9 Oktober 2007 dengan hasil yang tidak memuaskan. Menurut pihak kepolisian NAD, hanya terdapat 35 senjata rakitan dan beberapa peledak yang diserahkan. Bahkan, beberapa dari senjata tersebut tidak lebih dari senapan angin yang dimodifikasi mirip AK-47.<sup>11</sup>

Selain kasus senjata ilegal, masalah lainnya adalah maraknya kejahatan bersenjata. Kejahatan ini mulai terjadi sejak Januari sampai dengan Oktober 2007. Salah satu jenis kejahatan tersebut adalah penembakan dan pelemparan granat yang intensitasnya mulai tinggi antara bulan April–Juli 2007.<sup>12</sup> Data dari Kepolisian Aceh menyatakan bahwa nilai kekerasan bersenjata di tahun 2007 ternyata lebih tinggi dibandingkan tahun 2006. Sejauh ini, Aceh Timur merupakan wilayah

<sup>11</sup> World Bank-DSF, *Laporan Pemantauan Konflik Aceh*, (1–31 Oktober 2007).

<sup>12</sup> *Ibid.*

**Tabel 4.** Perbandingan Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat di Aceh

**20 Bulan Sebelum MoU Helsinki**

No.	Jenis Kasus	20 Bulan Sebelum MoU (15 Desember– 14 Agustus 2005)
Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat		
a.	Perampokan dan Perampokan Kendaraan Bermotor	10
b.	CURAS	25
c.	CURAT	4
d.	Pencurian Motor	11
e.	Pemerasan	33
f.	Penganiayaan	19
g.	Pengrusakan	9
h.	Kutipan Pajak Nanggroe	24
i.	Perompakan kapal	2
	Jumlah	137
Lain-lain		
a.	Sweeping Massa/GAM	16
b.	Bakar kendaraan bermotor	7
c.	Narkotika	97
d.	Kebakaran/Pembakaran	45
e.	Unjuk Rasa	15
	Jumlah	180
	Jumlah Total	317

**20 Bulan Setelah MoU Helsinki**

No.	Jenis Kasus	20 Bulan Setelah MoU (15 Agustus 2005– 14 April 2007)
Gangguan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat		
a.	Perampokan dan Perampokan Kendaraan Bermotor	98
b.	CURAS	111
c.	CURAT	116
d.	Pencurian Motor	449
e.	Pemerasan	44
f.	Penganiayaan	159
g.	Perusakan	23
h.	Kutipan Pajak Nanggroe	29
i.	Perompakan kapal	5
	Jumlah	1.034
Lain-lain		
a.	Sweeping Massa/GAM	6
b.	Bakar kendaraan bermotor	4
c.	Narkotika	182
d.	Kebakaran/Pembakaran	162
e.	Unjuk Rasa	72
	Jumlah	426
	Jumlah Total	1.460

Sumber: Biro Operasional Polda Nanggroe Aceh Darussalam, 2007.

yang seringkali memiliki catatan kriminal bersenjata paling buruk, yakni sebesar 36% dari jumlah kasus yang terjadi di Aceh tahun 2007.<sup>13</sup> Fenomena ini menunjukkan bahwa tindakan polisi untuk mengumpulkan senjata ilegal masih belum berhasil mengurangi gangguan keamanan di Aceh pasca-MoU Helsinki.

### **Keamanan dalam Pilkada Aceh**

Pemilihan kepala daerah (pilkada) NAD tahun 2006 merupakan peristiwa politik pertama yang penting bagi Aceh. Keberhasilan pelaksanaan pilkada ini dapat menjadi titik awal keberhasilan pemerintah pula dalam menjaga situasi kondusif di Aceh, khususnya soal keamanan.

Kepolisian NAD merasa bahwa untuk melakukan pengamanan pilkada pada tahun 2006 membutuhkan penambahan personel, bahkan juga bantuan dari TNI. Proses yang terjadi saat itu pada awalnya agak alot dengan *Aceh Monitoring Mission* (AMM) karena AMM merasa pengamanan pilkada dapat dibantu oleh para mantan anggota GAM. Ada kekhawatiran dengan diturunkannya personel TNI akan menciptakan stigmatisasi terjadinya pelanggaran MoU Helsinki, di mana dalam klausul MoU tidak diperbolehkan adanya gelar pasukan tanpa seizin AMM. Tawaran tersebut dirasakan tidak realistis oleh pihak kepolisian karena tugas dan fungsi pengamanan tidak dapat diberikan kepada pihak yang bukan merupakan institusi keamanan negara. Hal tersebut juga melanggar konstitusi dan tidak sesuai dengan kebijakan penanganan keamanan yang semestinya.

Penegasan yang dilakukan oleh Polda Aceh membuahkan hasil. Akhirnya AMM menyetujui bantuan penambahan personel pengamanan yang diajukan oleh polisi kepada TNI. Dalam hal ini penanggung jawab utama tetap berada di tangan Polda Aceh. Pada konteks pilkada tersebut, aspek lain yang terlihat dalam penanganan keamanan adalah operasionalisasi koordinasi antara TNI dan Polri. Koordinasi ini memang terkait dengan MoU Helsinki, yaitu peran TNI di Aceh mulai berkurang, namun aspek keamanan menjadi wilayah tugas kepolisian. Oleh karena itu, ketika menjelang pilkada, dibutuhkan pengamanan yang

maksimal dan hal tersebut menjadi tanggung jawab Polda Aceh. Mengingat jumlah personel kepolisian saat itu tidak memadai maka pihak Polda dapat meminta bantuan keamanan kepada TNI. Dengan demikian, peran TNI baru dapat terlihat di depan publik jika harus membantu permintaan dari Polri. Di sinilah dapat dilihat fungsi koordinasi tugas, khususnya bantuan dari TNI untuk Polri.

Ketika AMM menyetujui bantuan personel keamanan dari TNI, terlihat kinerja kepolisian yang dibantu oleh TNI relatif baik dan diakui oleh banyak pihak. Pengakuan tersebut adalah efektivitas dalam menjalankan fungsi keamanan masyarakat saat momentum pilkada. Polri yang saat itu dibantu oleh TNI dapat mengamankan proses pilkada hingga berjalan dengan sukses dan aman. Kedua institusi ini dapat berkoordinasi dengan baik sehingga kerja sama juga berjalan dengan bagus.

Beberapa kalangan juga memberikan apresiasinya pada penyelenggaraan Pilkada 2006. Kesuksesan penyelenggaraan Pilkada Aceh 2006 merupakan peristiwa bersejarah dan monumental karena keberhasilan terselenggaranya 20 pilkada di Aceh secara serentak pada bulan Desember 2006 dengan damai, tertib, dan adil. Masyarakat Aceh yang dulu tercerai berai karena “perang saudara” selama puluhan tahun, berhasil menggoreskan tinta emas pada bangunan Indonesia. Hal ini membuktikan masyarakat Aceh mempunyai budaya luhur dan menjunjung tinggi perdamaian. Dunia internasional pun memuji keberhasilan Pilkada Aceh 2006.<sup>14</sup>

Di lain pihak, pada Pilkada 2012 dapat dikatakan mengalami situasi keamanan yang sebaliknya. Pemilihan kepala daerah (gubernur) Aceh untuk kedua kalinya dilaksanakan secara langsung dan pencoblosannya direncanakan pada 16 Februari 2012. Namun, karena terjadi sejumlah peristiwa yang mengancam keamanan masyarakat dan pilkada itu sendiri, akhirnya jadwal tersebut ditunda dan pencoblosan baru bisa dilaksanakan pada tanggal 9 April 2012.

Sebelum pelaksanaan pencoblosan, sejak Januari 2012 masalah keamanan di Aceh mencuat kembali. Gangguan keamanan ini terkait erat de-

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> J. Kristiadi, “Memadamkan Bara Kuasa Pilkada Aceh,” dalam *Kompas.com*, 13 Desember 2011, diakses 7 September 2012.

ngan suasana menjelang pilkada dan dampaknya adalah masyarakat yang merasa terintimidasi secara politik melalui tindak kekerasan.

Sejak bulan Januari 2012, kondisi keamanan di Aceh tidak kondusif dalam tiga pekan terakhir di bulan tersebut. Seperti yang terungkap oleh Wakil Ketua Komisi III DPR RI ketika ia melakukan kunjungan ke Aceh selama dua hari.<sup>15</sup> Dari hasil kunjungannya, kondisi keamanan Aceh memburuk dengan peristiwa Sekelompok Orang Tak Dikenal (OTK) bersenjata melakukan penembakan kepada warga di sejumlah lokasi. Aksi penembakan ini dilakukan di tiga lokasi dan menewaskan enam orang, di mana sebagian besar korban adalah pekerja asal Jawa.<sup>16</sup> Walaupun belum dapat dipastikan apakah penembakan tersebut berkaitan erat dengan pilkada, aksi itu tentu menimbulkan implikasi rasa ketakutan di dalam masyarakat.

Beberapa peristiwa gangguan keamanan yang menjerus ke penembakan misterius menjelang Pilkada Aceh juga terjadi, seperti gambaran di bawah ini:<sup>17</sup>

- 4 Desember 2011, terjadi penembakan di PT Setia Agung, Aceh Utara, yang menewaskan tiga orang dan melukai lima orang lainnya. Sebelumnya, terjadi pula penembakan di perusahaan survei minyak dan gas PT Zaratex NV di Sawang, juga Aceh Utara.
- 31 Desember 2011, sekitar pukul 21.00 WIB, terjadi lagi penembakan di Mess Telkom di Bireun, Aceh. Pelaku menembaki pekerja galian kabel di Mess Telkom yang saat itu hendak beranjak tidur. Tiga pekerja tewas, dan tujuh lainnya terluka. Seluruhnya adalah pekerja pendatang asal Jawa Timur.
- 1 Januari 2012, sekitar pukul 21.30 WIB, seorang warga di Desa Seureuke, Kecamatan Langkahan, Aceh Utara, juga tewas ditembak kelompok tak dikenal. Ia ditembak di bagian kepala ketika sedang berada di warung kopi.

<sup>15</sup> Lihat *detikNews*, 12 Januari 2012, diakses 5 April 2012.

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> "TNI Siap Jaga Keamanan Pilkada Aceh," dalam *www.starberita.com*, diakses 12 Oktober 2012.

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras) juga menyesalkan terus meningkatnya intensitas kekerasan yang terjadi menjelang penyelenggaraan Pilkada Aceh. Metode kekerasan yang terjadi beragam, antara lain berupa penyerangan fisik, penganiayaan, teror, intimidasi, dan perusakan alat-alat kampanye.<sup>18</sup> Kasus intimidasi secara umum juga dilakukan dalam bentuk menghalang-halangi masyarakat untuk datang ke lokasi kampanye, melakukan pelemparan dan pembakaran mobil tim sukses, pemukulan serta perusakan terhadap alat peraga kampanye. Situasi tersebut mengakibatkan rendahnya jaminan keamanan bagi warga Aceh dan menjadi biaya politik tinggi yang harus dikeluarkan rakyat.

Keamanan yang memburuk di Aceh menjelang Pilkada membuat pemerintah melakukan pertemuan rapat kerja dengan sejumlah instansi, seperti Menteri Dalam Negeri, Deputi V Menko Polhukam, Wakil Kepala BIN, Kabareskrim Mabes Polri, Ketua KPU, Bawaslu, dan sejumlah anggota DPR asal Aceh (Nasir Djamil, Sayed Fuad Zakaria, dan Nova Iriansyah).<sup>19</sup> Inti dari pertemuan ini adalah membahas kondisi keamanan dan pelaksanaan pilkada di Aceh. Enam poin penting yang menyangkut hal tersebut antara lain adalah (i) Meningkatnya tindak kekerasan di Aceh dalam dua pekan terakhir diduga berhubungan dengan Pilkada; (ii) Semua tindak pidana ataupun teror yang terjadi di Aceh harus diberantas oleh Polri, apabila perlu dengan pendekatan terorisme. Polri terkait hal ini menyatakan akan mengirim tim Densus 88 untuk menangani keamanan di Aceh. (iii) DPR (dalam hal ini tim pemantau UUPA dan Otonomi Khusus Aceh), Pemerintah dan KPU bersepakat perlunya diupayakan penerimaan kembali bakal calon kepala daerah yang belum sempat mendaftar; (iv) Meski begitu, agar KPU tidak melanggar hukum, harus ada keputusan dari Mahkamah Konstitusi; (v) Untuk melahirkan keputusan Mahkamah Konstitusi, Mendagri telah menggugat KPU ke MK; (vi) Jika putusan Mahkamah Konstitusi tidak sesuai harapan,

<sup>18</sup> *Waspada Online*, 4 April 2012, "Pilkada Aceh, Jaminan Keamanan Rendah," diakses 9 Oktober 2012.

<sup>19</sup> "Ini Enam Poin Penting Pertemuan DPR Soal Pilkada dan Keamanan Aceh," dalam *The Atjeh Post*, Kamis, 12 Januari 2012, diakses 5 September 2012.

jalan terakhir yang diharapkan adalah penerbitan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) oleh Presiden.

Tidak hanya melalui pertemuan di atas, LSM seperti KontraS turut memberikan saran agar keamanan di Aceh menjelang pilkada dapat segera ditangani oleh Polri selaku garda terdepan dalam menjamin keamanan dan ketertiban masyarakat. Menurut pihak KontraS, Kapolri dapat segera mengefektifkan penggunaan aturan internal, yaitu Peraturan Kapolri Nomor 1 Tahun 2009 tentang Penggunaan Kekuatan dalam Tindakan Kepolisian dan Peraturan Kapolri Nomor 8 Tahun 2009 tentang Implementasi Prinsip dan Standar Hak Asasi Manusia dalam Penyelenggaraan Tugas Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam Menjaga Keamanan Aceh. Ini menjadi penting karena momentum Pilkada Aceh dapat menjadi salah satu ukuran dalam menilai harapan dan terjaminnya demokratisasi di Aceh.

Terlebih lagi dari seluruh wilayah di Indonesia yang melaksanakan pilkada, Pilkada Aceh yang dinilai paling rawan karena selama proses pilkada sudah terjadi 57 kasus teror dan intimidasi. Data Panitia Pengawas Pilkada Aceh<sup>20</sup> menyebutkan, sampai 1 April 2012, tercatat 57 kasus teror berupa intimidasi di seluruh Aceh dan semuanya terkait dengan pelaksanaan pilkada. Selain kasus intimidasi, Panwas juga menerima 37 laporan pelanggaran terkait pilkada yang terjadi di Aceh.

Akibat kondisi keamanan menjelang pilkada yang semakin tidak kondusif, Polri akhirnya memutuskan untuk menurunkan Densus 88. Keterlibatan Densus 88 adalah dengan menurunkan 80 anggota Korps Burung Hantu untuk mengamankan pilkada dan menangkap pelaku teror intimidasi dan penembakan menjelang pemilihan gubernur tersebut. Hasilnya, Densus 88 dan Polda Aceh menembak Maimun JF yang diduga sebagai pelaku teror Pilkada Aceh pada Sabtu, 24 Maret 2012 sore, di Desa Limpok Darussalam, Banda Aceh. Pelaku ditembak karena berusaha kabur dengan memanjat tembok. Tersangka diduga terlibat dalam membawa bom rakitan yang memiliki daya ledak menghancurkan mobil pada tanggal 10 Maret 2012 di kawasan Jalan Banda Aceh-Meulaboh Meunasah Lhok,

Kecamatan Lhong, Aceh Besar. Target bom ini untuk menghancurkan konvoi kandidat Gubernur Aceh Irwandi Yusuf.<sup>21</sup>

Selain itu, sebagai institusi keamanan terdepan, Polri menyatakan komitmennya untuk melakukan pengamanan dalam Pilkada Aceh. Kadiv Humas Mabes Polri Irjen Pol Saud Usman Nasution saat itu menyatakan Aceh membutuhkan tambahan personel untuk memastikan kondisi aman dan proses pilkada berjalan lancar. Pengamanan pilkada di Aceh membutuhkan 780 personel dengan sebagian besar akan dikirim dari Mabes Polri ke Aceh sebagai *back-up*. TNI sendiri juga menyatakan kesiapannya untuk membantu Polri apabila dibutuhkan tambahan personel untuk mengamankan Pilkada Aceh.

Di lain pihak, LSM seperti KontraS amat menyayangkan keterlibatan Densus 88 AT Mabes Polri dalam operasi untuk menurunkan angka kriminalitas di Aceh terkait penyelenggaraan pilkada.<sup>22</sup> Menurut KontraS, operasi ini bisa dikategorikan sebagai operasi keamanan ilegal, mengingat mandat tugas Densus 88 AT Mabes Polri sebagai satuan tempur untuk memerangi kejahatan terorisme. Jika Maimun JF diumumkan sebagai bagian dari kelompok teroris, keputusan untuk menembak hingga tewas Maimun JF semakin memperburuk ketegangan politik menjelang Pilkada 9 April 2012. Model pendekatan keamanan seperti ini dikhawatirkan justru mengancam rasa keamanan masyarakat.

Polri sendiri memastikan telah melaksanakan penangkapan dan penembakan terduga teroris di Aceh sesuai standar operasi penangkapan pelaku tindak pidana terorisme. Pelaku yang diduga teroris tersebut tewas ditembak polisi saat penangkapan dan penggerebekan. Polisi berdalih tersangka berusaha melarikan diri. Selain itu, pihak Polri merasa berkepentingan dalam menjaga keamanan pilkada di Aceh. Pengamanan tetap dilakukan menjelang proses pilkada dan pada hari pencoblosan. Pada saat pelaksanaan pencoblosan, total kekuatan personel hampir mencapai 9.000 aparat pengamanan yang merupakan gabungan antara TNI dan Polri. Rinciannya terdiri dari

<sup>21</sup> <http://www.beritasatu.com/nasional/38807-densus-tembak-peneror-Pilkada.html>, diakses 28 Agustus 2012.

<sup>22</sup> [http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran\\_pers&id=1478](http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1478), diakses 28 Agustus 2012.

<sup>20</sup> Lihat *bharatanews*, 3 April 2012, diakses 5 April 2012.

7.930 anggota Polri dan 1.749 anggota TNI.<sup>23</sup> Mereka tersebar di 8.848 tempat pemungutan suara dengan pola pengamanan secara tertutup dan terbuka. Polri juga dibantu oleh pengamanan 21.000 Linmas dan didukung 780 personel Brimob dari Mabes Polri.

Kemudian, untuk menjamin keamanan di Aceh, Mabes Polri juga telah mengirimkan tenaga ahli, termasuk di bidang teknologi informasi, untuk memantau komunikasi di Aceh. Polda Aceh terus memonitor komunikasi orang-orang yang berpotensi melakukan tindak kekerasan di Aceh. Tak hanya itu, Polri juga akan mendatangi kantong-kantong tempat tinggal etnis tertentu yang rawan mendapat tindak kekerasan oleh oknum yang berharap situasi keamanan di Aceh tak kondusif. Kepolisian Daerah Aceh mendata dari 9.768 tempat pemungutan suara (TPS), sekitar 5.000 di antaranya yang dinilai rawan gangguan keamanan dalam pelaksanaan Pilkada Aceh.<sup>24</sup> Untuk mengantisipasi terjadinya gangguan keamanan, TPS yang terjauh itu ditempatkan dua personel Polri. Sementara itu, TPS berkategori rawan satu dijaga satu personel. Adapun TPS yang dinilai aman, personel Polri yang ditugaskan bisa berpindah-pindah.

Walaupun demikian, persoalan keamanan menjelang pilkada tidak berhenti begitu saja. Peristiwa penembakan terjadi lagi pasca-Pilkada. Syukri Abdullah (35), seorang pengusaha yang juga sekretaris Partai Aceh (PA) Lhokseumawe, tewas ditembak saat melintas dengan mobil di Jalan Medan-Banda Aceh di kawasan Kuta Blang, Kabupaten Bireuen. Pelaku penembakan diduga lebih dari dua orang. Mereka menggunakan mobil Avanza. Dari olah TKP, pelaku menggunakan senjata laras panjang, AK-47, dengan 7 tembakan yang ditemukan di lokasi.<sup>25</sup> Walaupun Polri menduga itu terkait masalah pribadi dan agenda korban bukan urusan partai, namun implikasi dan munculnya asumsi-asumsi yang bernuansa politik terkait dengan pilkada tetap muncul ke permukaan.

<sup>23</sup> <http://www.hariansumutpos.com/2012/04/30913/densus-awasi-Pilkada-aceh-hari-ini>, diakses 28 Agustus 2012.

<sup>24</sup> <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/19/180378465/5000-TPS-Rawan-dalam-Pilkada-Aceh>, diakses 12 Oktober 2012.

<sup>25</sup> *detikNews*, 16 Mei 2012, diakses 5 September 2012.

## Analisis Masalah Keamanan dalam Pilkada di Aceh

Jika melihat perbandingan masalah keamanan pada Pilkada Aceh antara tahun 2006 dan 2012, dapat ditarik kesimpulan bahwa kondisi keamanan relatif lebih bergejolak pada tahun 2012, dengan puncak peristiwanya adalah Pilkada Aceh 2012. Pada awalnya, masalah keamanan ini muncul karena dipicu oleh konflik antar-elite di dalam dinamika politik Aceh, yakni perselisihan internal antara Irwandi Yusuf, gubernur terpilih sejak 2006, dengan Partai Aceh yang didirikan oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Partai Aceh tidak mendukung rencana Irwandi Yusuf mencalonkan diri melalui jalur independen untuk periode kedua dengan beberapa cara. Ada beberapa alasan yang menjadi dasar argumentasi partai ini. *Pertama*, beralih pada Pasal 256 UU No.11/2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyebutkan kandidat independen hanya diperbolehkan mencalonkan diri sekali pada pemilu pertama. *Kedua*, menolak keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan bahwa calon independen tidak bertentangan dengan UUD 1945 dan MoU Helsinki. Penolakan ini diperkuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) yang mengesahkan Qanun (peraturan daerah) pada akhir Juni 2010 yang melarang calon independen. *Ketiga*, beralih bahwa kekerasan tidak kondusif bagi pelaksanaan pilkada sehingga harus ditunda.<sup>26</sup> Akibatnya, pilkada untuk memilih gubernur dan bupati/Wali kota tertunda hingga empat kali. Partai Aceh yang pada awalnya menolak ikut serta akhirnya bersedia mengikuti pilkada setelah proses lobi yang melibatkan Kementerian Dalam Negeri ditambah keputusan MK bahwa pendaftaran calon gubernur dibuka kembali. Pilkada akhirnya dilaksanakan pada 9 April 2012 atau dua bulan setelah masa jabatan Irwandi Yusuf berakhir.

Konflik antar-elite politik ini turut meruncing karena Irwandi dengan berlandaskan pada keputusan MK, bermaksud maju sebagai calon independen. Sebagaimana diketahui, MK pada 30 Desember 2010 telah membatalkan Pasal 256 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah

<sup>26</sup> The Habibie Centre, *Catatan Kebijakan Pemantauan Konflik Kekerasan di Indonesia: Ringkasan Eksekutif Peta Kekerasan di Indonesia Januari-April 2012*, Edisi 01 Juli 2012, hlm. 5.

Aceh yang mengatur calon perseorangan hanya diperbolehkan sekali dalam Pilkada Aceh 2006. Dengan demikian, Pilkada Aceh harus merujuk kepada UU Nomor 12 Tahun 2008 yang kembali membolehkan calon perseorangan.

Sementara itu, DPR Aceh, yang dikendalikan oleh Partai Aceh, juga menolak mengesahkan Qanun mengenai pilkada yang membolehkan calon independen. Tambahan lagi, serangkaian aksi pembunuhan di bulan Desember dan Januari yang kelihatannya ingin menunjukkan potensi tinggi kerusuhan telah memaksa pilkada beberapa kali ditunda.<sup>27</sup> Awalnya dijadwalkan tanggal 10 Oktober 2011 kemudian berubah menjadi 14 November, namun ditunda menjadi 24 Desember, 16 Februari 2012, dan terakhir 9 April. Dengan perubahan tanggal yang terakhir, dapat dikatakan Partai Aceh berhasil mencapai tujuannya, yaitu memaksa pilkada dilakukan setelah Irwandi tidak lagi menjabat sebagai gubernur karena masa jabatannya berakhir tanggal 8 Februari 2012. Kementerian Dalam Negeri telah menunjuk seorang *caretaker*, Tarmizi Karim, asal Aceh Utara, bertugas sampai gubernur baru terpilih dilantik.

Semakin tidak kondusifnya masalah keamanan di Aceh turut dipengaruhi oleh belum optimalnya peran aparat keamanan dan penyelenggara pilkada dalam menangani kekerasan dan merespons pengaduan masyarakat. Lambatnya penindakan oleh kepolisian terlihat misalnya dari kasus penembakan pada akhir tahun 2011. Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Aceh saat itu pada awalnya mengklaim bahwa insiden itu tidak berhubungan dengan pilkada, tetapi merupakan akibat persaingan bisnis dan kecemburuan penduduk lokal terhadap pendatang. Pernyataan ini secara tidak langsung telah dikoreksi pada tanggal 21 Februari 2012 ketika Kapolda mengatakan bahwa penembakan dilakukan oleh satu kelompok yang sama dan sudah diketahui, tetapi Polda menolak mengungkapkannya.<sup>28</sup> Barulah kemudian pada tanggal 24 Maret 2012, Polda menangkap 6 tersangka, itu pun setelah serangkaian pertemuan di Jakarta yang membahas masalah keamanan di

Aceh dan telah diputuskannya agar Densus 88 diturunkan.

Lambatnya aparat merespons kekerasan dikhawatirkan dapat merusak iklim perdamaian yang sudah membaik sejak tahun 2005. Dalam jangka panjang, pembiaran ini berpotensi mengembalikan kultur politik kekerasan di Aceh. Penyelenggara pilkada juga dianggap tidak tanggap terhadap pengaduan masyarakat. Forum LSM Aceh dan *Acheh-Sumatra National Liberation Front* (ASNLF), misalnya, menyebutkan bahwa terjadi banyak kecurangan dan intimidasi dalam pilkada, tetapi tidak ditindaklanjuti oleh penyelenggara pilkada. Ini juga mengindikasikan bahwa peran lembaga-lembaga penyelenggara pilkada juga tidak berjalan optimal. Hal ini mengundang spekulasi tentang adanya kepentingan politis tertentu yang membuat insiden-insiden kekerasan dan intimidasi dibiarkan terjadi.

Oleh karena itu, harus diakui bahwa persoalan keamanan di Aceh, terutama pada konteks Pilkada 2012 bukan hanya semata merupakan masalah lambannya respons aparat keamanan dalam menindak kasus kekerasan yang terjadi. Namun, perlu dilihat bahwa peristiwa penembakan yang terjadi sedemikian sistematis sehingga merepotkan aparat keamanan dalam menindak pelaku. Hal ini menuntut Polri untuk menurunkan kekuatan Densus 88.

Terjadinya kekerasan yang mayoritas merupakan kasus penembakan bersenjata, menimbulkan satu pertanyaan besar, yaitu bagaimana senjata-senjata tersebut masih ada (dipegang) oleh suatu oknum tertentu? Pertanyaan ini kemungkinan besar dapat ditelusuri ke belakang, pada saat realisasi MoU Helsinki ada butir kesepakatan yang menyebutkan bahwa pihak GAM wajib memberikan persenjataan mereka sebanyak 840 pucuk senjata untuk dimusnahkan. Sejumlah kalangan saat itu—terutama Polri dan TNI—mempertanyakan dari mana klaim angka 840 tersebut mengingat jumlah personel GAM juga lebih dari 1.000 orang. Inilah yang akhirnya dikhawatirkan, sebab adanya penembakan-penembakan misterius tersebut sudah pasti dilakukan oleh seseorang yang memegang senjata dan identifikasi senjata tersebut sulit ditelusuri, sebab terkadang peluru

<sup>27</sup> Lihat Asia Briefing No. 135, 29 Februari 2012, *Indonesia: Menghindari Kekerasan Pilkada di Aceh*.

<sup>28</sup> The Habibie Centre, *Catatan Kebijakan...*, *Op.Cit.*, hlm. 6.

dari senjata tidak diketahui pemilik aslinya atau hasil senjata rampasan.

## Penutup

Uraian di atas sebenarnya memperlihatkan bahwa keamanan di Aceh masih mengalami kendala yang disebabkan oleh kompleksitas dari dinamika perpolitikan di wilayah tersebut. Jika kita lihat secara kronologis, baik pada masa Orde Baru maupun pasca-Orde Baru, isu keamanan di Aceh selalu terkait erat dengan kelompok bersenjata, gerakan separatisme, dan kekuatan militer, dengan dibalut oleh tuntutan politik. Bahkan di masa itu, masalah politik di Aceh lebih cenderung diselesaikan melalui pendekatan militer.

Ternyata setelah MoU Helsinki berlangsung, persoalan keamanan di bumi Serambi Mekkah ini tidak sepenuhnya selesai. Masa awal setelah MoU Helsinki ditandatangani, masalah keamanan mulai bergeser pada aspek kriminalitas, dengan kecenderungan yang justru tinggi secara statistik jika dibandingkan sebelum MoU Helsinki. Padahal di sisi lain, rasio polisi di wilayah ini dapat dikatakan mengalami perbaikan. Di lain pihak, persoalan kriminalitas pada masa tersebut tidak dapat sepenuhnya menjadi “kesalahan” Polri semata. Beberapa temuan dari berbagai literatur mengakui bahwa klausul dalam MoU Helsinki mengenai penyerahan senjata mantan anggota GAM belum semuanya diberikan. Terdapat dugaan bahwa masih ada senjata-senjata ilegal yang beredar di Aceh. Ini bisa saja dikaitkan dengan serangkaian kekerasan yang terjadi di Aceh menjelang Pilkada 2012 dan dilakukan oleh oknum tertentu.

Saat Pilkada Aceh 2012 menjadi sorotan banyak pihak, pada waktu yang bersamaan pula gangguan keamanan terjadi kembali. Secara politik hal ini berkaitan, apalagi sejumlah analisis menyatakan bahwa, baik teror, kekerasan, maupun intimidasi yang terjadi disinyalir berhubungan dengan pelaksanaan pilkada. Tarik-menarik kepentingan antar-elite menjelang pilkada menjadi muara dari persoalan keamanan di Aceh. Apalagi tindak kekerasan yang terjadi secara nyata melibatkan beberapa oknum mantan kombatan. Pola tindakan tersebut tentu dirasakan secara langsung oleh masyarakat, bukan sekadar ancaman. Sayangnya, setelah terjadi serangkaian

pembunuhan dan intimidasi, barulah Polri selaku instansi keamanan bertindak. Oleh karena itu, untuk terus menjaga kepastian hukum di Aceh, Polri perlu segera mengungkap dan menindak kasus-kasus kekerasan terkait pilkada. Tidak hanya Polri, Pemerintah pun bertanggung jawab dalam menjamin keamanan masyarakat Aceh, agar potensi kekerasan tidak terjadi lagi.

## Daftar Pustaka

- Asia Briefing* No. 135, 29 Februari 2012.
- Bhakti, Ikrar Nusa (Ed). 2008. *Beranda Perdamaian: Aceh 3 Tahun Pasca MoU Helsinki*. Jakarta & Yogyakarta: P2P LIPI & Pustaka Pelajar.
- Bharatanews*, 3 April 2012, diakses 5 April 2012.
- Centre, The Habibie. *Catatan Kebijakan Pemantauan Konflik Kekerasan di Indonesia: Ringkasan Eksekutif Peta Kekerasan di Indonesia Januari–April 2012*, Edisi 1 Juli 2012.
- detikNews*, 12 Januari 2012, diakses 5 April 2012.
- detikNews*, 16 Mei 2012, diakses 5 September 2012.
- <http://www.beritasatu.com/nasional/38807-densus-tembak-peneror-Pilkada.html>, diakses 28 Agustus 2012.
- <http://www.hariansumutpos.com/2012/04/30913/densus-awasi-Pilkada-aceh-hari-ini>, diakses 28 Agustus 2012.
- [http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran\\_pers&id=1478](http://www.kontras.org/index.php?hal=siaran_pers&id=1478), diakses 28 Agustus 2012.
- <http://www.tempo.co/read/news/2012/01/19/180378465/5000-TPS-Rawan-dalam-Pilkada-Aceh>, diakses 12 Oktober 2012.
- Kingsbury, Damien. 2006. *Peace in Aceh: a Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Singapore: Equinox Publishing.
- Kompas*, 13 Desember 2011, diakses 7 September 2012.
- Kontras. 2006. *Aceh: Damai dengan Keadilan*. (Seri Aceh II). Jakarta: Sentralisme Production.
- Nurhasim, Moch. (Ed). 2006. *Evaluasi Pelaksanaan Darurat Militer di Aceh 2003–2004*. Jakarta: P2P LIPI.
- Paparan Kapolda NAD. 2007. *Perkembangan Kamtibmas dan Gakkum di Provinsi NAD*. Banda Aceh: Polda NAD.
- The Atjeh Post*, 12 Januari 2012, diakses 5 September 2012.
- Waspada Online*, 4 April 2012, diakses 9 Oktober 2012.
- World Bank-DSF. 2007. *Laporan Pemantauan Konflik Aceh*, 1–31 Oktober 2007.