

Peran Elit Lokal dalam Reintegrasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM) Pasca MoU Helsinki

Oleh:
M. Hamdan Basyar *

Abstract

Reintegration is not an easy task. There are economics, politics, social, and psychological problems from ex-combatants when they have to reintegrate with its societies. Due to the complexities of reintegration problems, it needs comprehensive, continued and synergy cooperation among them. From field research, there are some conditions that need to be addressed in order to create a good reintegration program. Firstly, it needs to create conditions that could build integrative behaviour from some groups towards implementation of Helsinki MoU. Secondly, it needs to build democracy infrastructure at local level as instrument of transfunction conflict. Thirdly, it needs central government consistency towards integration implementation with economic basis through some programs that could transform conflict from armed conflict into political struggle. Fourthly, it needs to strengthen the infrastructure of reintegration implementer institution and also to prepare transfer of responsibilities from central to local government. Fifthly, all of stakeholders in Aceh need to be endorsed to actively participate in the reintegration program in order to create a permanent conflict resolution. Sixthly, the reintegration program need to be built continuously, not only limited to compensation fund. In this sense, the program do not act as charity but as for strengthening the economic of ex-combatants and other conflict vitims. The program was hoped to overcome poverty and can be implemented continuously. Therefore, it would need an independent controller institution in order to have an appropriate reintegration program.

Latar Belakang Masalah

Di wilayah Aceh, konflik telah terjadi sejak lama. Pada tahun 1953, Teungku Daud Beureueh memproklamkan gerakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII). Munculnya gerakan itu akibat adanya kebijakan Pemerintah Pusat Jakarta yang ingin melebur Provinsi Aceh ke dalam Provinsi Sumatera Utara. Penggabungan dua provinsi ini membawa konsekuensi dihapusnya hak istimewa bagi masyarakat Aceh untuk menjalankan syariat Islam dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan. Konflik ini akhirnya dapat reda dengan diberikannya status istimewa bagi Aceh dengan otonomi luas dalam bidang agama, adat, dan pendidikan pada tahun 1959.

Konflik Aceh muncul kembali pada akhir 1976, ketika Hasan Tiro memproklamkan kemerdekaan Aceh, 4 Desember 1976. Mereka menganggap Pemerintah Jakarta tidak adil dalam mengeksploitasi kekayaan alam Aceh. Hasil tambang minyak dan gas yang cukup besar itu tidak memberikan kesejahteraan bagi sebagian besar rakyat Aceh. Memang, pemerintah Orde Baru yang mengejar pertumbuhan ekonomi itu lebih mementingkan "kue besar", tanpa melihat aspek keadilan dan kurang memperhatikan aspek keberlanjutan. Akibatnya, eksploitasi sumber daya alam yang terjadi secara besar-besaran itu kurang memperhatikan kepentingan masyarakat lokal.

Sebagian masyarakat Aceh menentang ketidakadilan itu dengan mengibarkan bendera "Gerakan Aceh Merdeka" (GAM). Jakarta menganggap GAM sebagai sebuah gerakan separatis yang hendak memisahkan diri dari wilayah RI. Gerakan itu berusaha ditumpas

* Tim Peneliti adalah M. Hamdan Basyar (Koordinator), dengan para anggota Asvi Warwan Adam, R. Siti Zuhro, Moch Nurhasim, dan Wawan Ichwanuddin.

dengan berbagai cara, seperti pemberlakuan Operasi Jaring Merah (OJM) yang menjadikan sebagian wilayah Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Meskipun demikian, perlawanan GAM tidak pernah sepenuhnya berhasil ditumpas.

Setelah Pemerintahan Orde Baru tumbang, masalah konflik Aceh berusaha diselesaikan dengan berbagai cara. Pada masa Presiden Abdurrahman Wahid dan Presiden Megawati, ada momentum penting untuk perdamaian Aceh. *Pertama*, pada Mei 2000 ketika Pemerintah RI dan GAM menandatangani Kesepahaman Bersama Jeda Kemanusiaan. Tujuan Jeda Kemanusiaan ini adalah untuk mengurangi kekerasan di Aceh, menyalurkan bantuan kemanusiaan, dan sekaligus meningkatkan kepercayaan masyarakat dan dunia internasional kepada RI dan GAM. Untuk kepentingan tersebut, dibentuklah Tim Pemantau dari kedua belah pihak. Namun, suasana Jeda Kemanusiaan yang difasilitasi oleh HDC itu tidak berlangsung lama. *Kedua*, pada Desember 2002, Pemerintah RI dan GAM kembali membuat kesepakatan yang biasa disebut *Cessation of Hostility Agreement* (CoHA). Dalam CoHA disebutkan pembentukan Tim Pemantau dari negara-negara ASEAN yang tergabung dalam *Joint Security Committee* (JSC). Di samping itu, disepakati juga zona damai. Namun, lagi-lagi CoHA juga tidak berumur panjang. Kantor JSC di Aceh Tengah dihancurkan oleh pihak yang tidak bertanggung jawab. Akibatnya, tentara RI bentrok kembali dengan GAM.

Kegagalan CoHA telah mengubah kebijakan yang diambil oleh Pemerintah RI, dari pendekatan dialogis menjadi represif. Jakarta kemudian menerapkan keadaan darurat militer di Aceh (Mei 2003–Mei 2004) dan dilanjutkan dengan pemberlakuan darurat sipil (Mei 2004–Mei 2005).

Berbagai bentuk penyelesaian tersebut tidak berhasil karena kurang adanya “kesetaraan” di antara pihak-pihak yang bertikai. Selain itu, mediator kurang berfungsi sebagaimana mestinya. Sikap netral dan proaktif dibutuhkan bagi mediator, agar para pihak yang bertikai memberikan kepercayaan penuh. Pada masa Pemerintahan Orde Baru, tidak ada “kesetaraan” antara pihak yang bertikai. Dengan sikap seperti itu, maka dialog tidak pernah ada. Pada masa Abdurrahman Wahid, para pihak sudah diperlakukan “setara”, tetapi mediator kurang

dapat netral dan proaktif sehingga perundingan tidak berjalan dengan mulus. Pemerintahan Megawati, pada awalnya mengadakan semacam ‘dialog’, tetapi kemudian melakukan kebijakan represif dengan penerapan darurat militer yang kenyataannya tidak dapat menyelesaikan masalah konflik Aceh.

Pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY) menerapkan kebijakan yang berbeda. Mereka melakukan dialog dengan posisi yang “setara” dengan dibantu mediator yang cukup netral dan proaktif. Hasilnya adalah Momenandum of Understanding (MoU) Helsinki. MoU tersebut telah mengantarkan adanya proses perdamaian di Aceh. Kelompok GAM mau berdamai dengan pemerintah Indonesia. Selama 30 tahun, GAM melakukan pemberontakan untuk memisahkan diri dari pemerintah Indonesia. Banyak korban berjatuhan akibat pemberontakan ini, baik di kalangan Tentara Nasional Indonesia (TNI), GAM, maupun rakyat sipil. Sulit mendapatkan data yang akurat tentang jumlah korban tersebut karena pihak-pihak yang terkait berkepentingan untuk melebihkan atau mengurangi jumlah korban jiwa. Kesulitan juga dijumpai untuk menemukan data yang lengkap mengenai kerugian material, seperti: rumah dibakar atau dirusak, harta dijajah, perusakan ladang atau kebun, dan lain sebagainya.

“Aceh menderita” adalah ucapan yang pantas dikemukakan, selama masa konflik tersebut. Kemudian, pada tanggal 26 Desember 2004, gempa bumi dan tsunami melanda Aceh. Peristiwa itu telah menambah penderitaan masyarakat Aceh. Ratusan ribu orang meninggal dunia. Kerugian material tidak dapat dihitung lagi. Peristiwa tersebut telah menimbulkan keprihatian bersama. Sukarelawan dari berbagai daerah berdatangan untuk membantu Aceh. Masyarakat dunia juga berusaha meringankan penderitaan Aceh sehingga bantuan kemanusiaan berdatangan dari seluruh penjuru dunia.

Hikmah dari peristiwa tsunami adalah adanya kebersamaan untuk membantu dan menyelesaikan masalah Aceh. Pemerintah Indonesia dan GAM juga tampaknya menyadari perlu ada suasana damai untuk melakukan rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pascatsunami. Mereka kemudian mengadakan perundingan yang dimediasi oleh mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari. Hasilnya adalah ditandatanganinya “Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka”, yang

secara umum dikenal sebagai MoU Helsinki, pada 15 Agustus 2005.

MoU Helsinki mengatur berbagai kesepakatan. Pada poin *pertama*, diatur tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh. Hal ini menyangkut pembuatan undang-undang Pemerintahan Aceh; partisipasi politik yang di dalamnya terdapat klausul pendirian partai politik lokal Aceh; masalah ekonomi yang, antara lain menyebutkan "Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya"; dan pengaturan perundang-undangan. Dalam poin *kedua* disebutkan hak asasi manusia, yang di dalamnya menerangkan pembentukan pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Poin *ketiga*, MoU tersebut mengatur pemberian amnesti dan upaya reintegrasi mantan anggota GAM dan tahanan politik ke dalam masyarakat. Upaya reintegrasi ini merupakan bagian integral dari penyelesaian konflik yang menyeluruh di samping proses *disarmament* (pelucutan senjata) dan *demobilization* (penarikan pasukan).¹

Proses reintegrasi membutuhkan kontribusi timbal-balik dari pihak yang diintegrasikan dan dari pihak yang hendak dituju oleh proses tersebut. Mantan anggota GAM sebagai subjek yang diintegrasikan perlu didorong untuk mampu mengambil kesempatan-kesempatan di bidang pendidikan, ekonomi, politik, sosial, dan sebagainya, sedangkan masyarakat luas didorong untuk membangun sikap-sikap tertentu sehingga sepenuhnya dapat menerima mantan anggota GAM dan para tahanan politik lainnya kembali menjadi bagian dari mereka.

Mengingat proses yang tidak mudah, maka pada tanggal 11 Maret 2006 dibentuk Badan Reintegrasi Aceh (BRA), yang kemudian berubah nama menjadi Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRDA). BRA mengemban misi, antara lain: mengakomodasi perencanaan dan pelaksanaan antarlembaga pemerintah dan non-pemerintah, baik domestik maupun asing untuk melaksanakan program pemberdayaan ekonomi dalam rangka reintegrasi di Aceh, sesuai dengan MoU Helsinki; melaksanakan program dan kegiatan yang berkaitan dengan reintegrasi Aceh menuju perdamaian yang berkelanjutan di Aceh; mengakomodasi dan memantau pelaksanaan

pemberdayaan di kabupaten kota/kota agar realisasi program sejalan dengan upaya pemenuhan kesepakatan MoU; memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang telah disepakati; dan mengompilasi dan mendistribusikan laporan atas realisasi program yang dilakukan oleh masing-masing lembaga pelaksana kepada institusi terkait. Jelas, misi yang diemban BRA sangat kompleks dan pastinya tidak mudah. Apalagi dalam beberapa bulan pertama sejak pembentukannya, BRA sudah dihadapkan pada persoalan-persoalan serius mulai dari keterlambatan pencairan dana, ketidakakuratan data, hingga keluarnya perwakilan GAM dan NGOs (*Non Government Organizations*) dari BRA pada Juni 2006.

Akan tetapi, berkaca dari transformasi konflik dari kekerasan ke jalan damai di berbagai negara lain, keberhasilan proses reintegrasi sebenarnya tidak hanya ditentukan oleh sebuah lembaga koordinasi semacam BRA. Salah satu faktor penting lain yang turut menentukan keberhasilan proses reintegrasi adalah adanya keterlibatan dan dukungan dari *stakeholder* di semua level, tak terkecuali di tingkat lokal terhadap proses tersebut. Oleh karena itu, selain merumuskan struktur dan mekanisme kerja lembaga yang mengoordinir proses reintegrasi, maka upaya untuk mendorong peran aktif *stakeholder* lokal dalam mereintegrasi mantan anggota GAM politik menjadi kebutuhan yang tak terhindarkan. Keterlibatan peran elit lokal ini, khususnya pemerintah daerah dan pihak GAM mutlak diperlukan. Inpres Nomor 15 Tahun 2005 secara eksplisit memberikan tanggung jawab yang besar kepada Pemerintah Provinsi dalam mengimplementasikan isi MoU, antara lain: untuk merencanakan dan melaksanakan reintegrasi dan pemberdayaan setiap orang yang terlibat dalam GAM ke dalam masyarakat mulai dari penerimaan, pembekalan, pemulangan ke kampung halaman, dan penyiapan pekerjaan.

Di sisi lain, MoU Helsinki pada dasarnya adalah kesepakatan antara Pemerintah RI dengan GAM sehingga implementasi pun juga ikut ditentukan oleh peran GAM pasca-MoU. Peran GAM dalam proses reintegrasi ini menjadi penting untuk diperhatikan, terutama dengan masuknya kalangan GAM ke dalam pemerintahan lokal pascapilkada langsung pada Desember 2006 lalu. Kemenangan tersebut telah membuka jalan bagi kalangan GAM, yang sebelumnya bukan hanya berada di luar, melainkan juga berhadapan

¹ Dalam MoU Helsinki tidak digunakan istilah *disarmament*, melainkan *decommissioning*.

dengan pemerintah, untuk terlibat langsung dalam proses kebijakan publik di Aceh.

Seperti telah diketahui, dalam pilkada langsung yang lalu bahwa calon kepala daerah dari kalangan GAM berhasil meraih kemenangan di beberapa daerah. Selain jabatan Gubernur Aceh yang diraih oleh pasangan Irwandi Jusuf dan Muhammad Nazar, GAM juga berhasil menempatkan orang-orangnya sebagai orang nomor satu di beberapa daerah, yaitu di Kota Sabang (pasangan Munawarliza Zein dan Islamuddin), Kabupaten Pidie (Mirza Ismail dan Nazir Adma), Kabupaten Aceh Jaya (Azhar Abdurrahman dan Zamzami A. Rani), Kabupaten Aceh Timur (Muslim Hasballah dan Nasrudin Abu Bakar), Kabupaten Aceh Utara (Ilyas A. Hamid dan Syarifuddin), dan Kota Lhokseumawe (Munir Usman dan T. Suadi Yahya).

Temuan Lapangan

Proses integrasi politik di Aceh dilakukan melalui perundingan antara RI-GAM di Helsinki dalam lima putaran. Proses tersebut mengandung tujuan, menghentikan konflik secara permanen, menghentikan perang, dan mengembalikan sebagian besar kelompok GAM yang “memberontok” sebagai Warga Negara Republik Indonesia. Untuk itu, MoU Helsinki adalah pintu awal bagi integrasi politik di Aceh. Disebut proses awal karena integrasi sendiri memerlukan waktu yang cukup panjang dan lama, apalagi tujuan akhirnya adalah membentuk masyarakat baru Aceh.

Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah RI yang didukung oleh berbagai lembaga internasional, *Aceh Monitoring Mission* (AMM) selaku pihak yang mengawasi telah melakukan tahap-tahap *decommissioning* dan *disarmament*, sebagai langkah awal agar tidak lagi terjadi perang dan tindak kekerasan di Aceh. Setelah proses ini dilakukan, pihak Pemerintah RI membentuk badan pelaksana reintegrasi yang disebut sebagai Badan Reintegrasi Aceh (BRA) pada April 2006. Namun, kehadiran lembaga tersebut justru menimbulkan masalah karena unsur-unsur yang mewakili (pihak GAM, RI, intelektual, dan NGO) sepertinya tidak memiliki kesamaan visi, misi, dan tujuan. Perbedaan kepentingan di antara unsur GAM-TNI, menyebabkan lembaga ini hanya seumur jagung.

Setelah wakil GAM, intelektual, dan sebagian dari NGO mengundurkan diri, Pemerintah RI mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 15/2005 tentang pembentukan berbagai lembaga yang bertujuan untuk melaksanakan butir-butir perundingan Helsinki yang telah disepakati. Keppres tersebut berisi tentang instruksi agar Gubernur Provinsi NAD merencanakan dan melaksanakan reintegrasi dan pemberdayaan setiap orang yang terlibat dalam GAM ke dalam masyarakat mulai dari: penerimaan, pembekalan, pemulangan ke kampung halaman, dan penyiapan pekerjaan. Atas dasar Inpres tersebut, pemerintah daerah membuat beberapa langkah untuk menyiapkan infrastruktur implementasi. Langkah-langkah tersebut adalah:

- (a) Pada 28 Nopember 2005, dibentuk Tim Sosialisasi Nota Kesepahaman Damai antara Pemerintah RI dengan GAM di Helsinki (SK Gubernur Prov. NAD No. 330/255/2005)
- (b) Pada 24 Desember 2005, dibentuk Forum Bersama Pendukung Perdamaian Aceh (SK Gubernur Prov. NAD No. 330/406/2005)
- (c) Pada 11 Februari 2006, dibentuk Badan Reintegrasi Mantan Anggota GAM ke Dalam Masyarakat (SK Gubernur Prov. NAD No. 330/032/2006)
- (d) Pada 13 April 2006, dibentuk Badan Reintegrasi-Damai Aceh (SK Gubernur NAD No. 330/106/2006), terdiri atas: Forum Bersama Pendukung Perdamaian Aceh; Badan Pelaksana Reintegrasi-Damai Aceh; dan Badan Pengawas Reintegrasi-Damai Aceh.

Badan-badan tersebut diberi tugas untuk mewujudkan hal itu, sebagaimana disebut di atas. Tim Sosialisasi MoU Helsinki; Tim ini mensosialisasikan butir-butir MoU, dengan cara melakukan pertemuan dengan pihak GAM. Demikian pula dengan Forum Bersama Pendukung Perdamaian, yang cakupannya terdiri atas tokoh-tokoh perwakilan dari RI, GAM, dan tokoh masyarakat. Namun, kesan yang muncul, kedua badan ini masih tampak didominasi oleh birokrasi. Walaupun demikian, mereka beberapa kali berhasil melakukan upacara *peusejuk*, untuk menyambut kehadiran GAM yang kembali, lagi-lagi pendekatan budaya semacam ini masih kurang maksimal.

BRDA ini kemudian menetapkan empat (4) program yang merupakan lingkup kegiatan yang akan mereka wujudkan, sebagai berikut:

- 1) Bidang Ekonomi
 - a) Memberi kemudahan ekonomi
 - b) Memberi kesempatan kerja
 - c) Alokasi lahan pertanian, dan sebagainya.
- 2) Bidang Politik, Hukum, Keamanan, dan HAM
 - a) Melanjutkan sosialisasi MoU
 - b) Mendorong penyusunan RUU PA
 - c) Mendorong Pilkada 2006 tepat waktu
 - d) Mendorong pendirian partai lokal
 - e) Mendorong pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)
 - f) Mendorong Pembentukan Komisi Bersama Penyelesaian Klaim
 - g) Memberi dukungan kepada AMM
 - h) Mendorong rehabilitasi PNS yang terlibat GAM
 - i) Mendorong mantan GAM menjadi TNI/POLRI
 - j) Mendorong pemulihan kewarganegaraan
 - k) Mendorong pembentukan Pengadilan HAM di NAD
- 3) Bidang Sosial dan Kesejahteraan Rakyat
 - a) Memberi jaminan sosial yang layak
 - b) Merehab harta publik/personal yang rusak
 - c) Memberi bantuan pendidikan
 - d) Memberi bantuan kesehatan
 - e) Melanjutkan bantuan jasad
 - f) Melanjutkan bantuan *diyat*
 - g) Mendorong kegiatan tradisional ke arah islah
- 4) Bidang Data dan Monev (Monitoring dan Evaluasi)
 - a) Mengumpulkan dan mengolah data
 - b) Monitoring dan Evaluasi implementasi program Reintegrasi

BRDA merancang program reintegrasi melalui Jangka Pendek, Menengah, dan Panjang. Diestimasikan bahwa pada 2009 program reintegrasi ini akan selesai. Sementara dari skema pelaksanaannya, reintegrasi mencakup tiga kegiatan, yaitu pengembalian hak, kemudahan ekonomi, dan dana reintegrasi. Target atau sasarannya adalah mantan pasukan GAM; GAM nonmantan pasukan; Tapol yang mendapat amnesti; dan masyarakat korban konflik (meninggal dunia/hilang; ahli waris dari korban

yang meninggal/hilang; rumah yang dibakar/hancur; harta yang rusak/hancur/hilang; mengungsi; cacat/hilang anggota tubuh; sakit mental; sakit fisik; dan hilang mata pencaharian pokok). Pengembalian hak meliputi empat hal, yaitu politik, ekonomi, sosial, dan partisipasi. Sementara kemudahan ekonomi meliputi tanah pertanian yang pantas, jaminan sosial, dan pekerjaan.

Pelaksana dari program-program yang telah dirancang tersebut adalah dinas-dinas pemerintah daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten. Dilihat dari strukturnya, Pemerintah Pusat adalah pengarah (dalam hal ini adalah Menko Polhukam dan Menko Kesra; Mendagri; Menkominfo; MenHukum & HAM; Mensos; Menkeu; dan Ka Bappenas). Sementara Gubernur menjabat sebagai ketua, dan selanjutnya untuk bidang-bidang operasional dari BRDA adalah dinas-dinas hingga ke tingkat kabupaten.

Sebagaimana telah disebut dalam cakupan program BRDA di atas bahwa untuk bidang politik, hukum, keamanan, dan HAM merupakan cakupan yang mendasar bagi upaya untuk mendorong reintegrasi secara politik. Persoalannya, apakah butir-butir yang direncanakan terimplementasi secara maksimal dan dapat dipandang efektif untuk mengembalikan GAM ke dalam RI. Dari program reintegrasi di bidang politik, dapat dianalisis bahwa program-program integrasi bidang politik dan pengembalian hak relatif sulit dilakukan, ketimbang program-program yang bersifat kompensasi ekonomi. Tabel di bawah ini sekurang-kurangnya menggambarkan tingkat kesulitan implementasi integrasi bidang politik, seperti pada Tabel 1.

Ada kesan bahwa sosialisasi MoU masih kurang dilakukan sehingga muncul persepsi lain. Sebagian mantan Tentara Neugara Aceh (TNA) masih menganggap bahwa Aceh melangsungkan pemerintahannya sendiri (*self-government*). Hal ini juga tampak ketika salah seorang anggota KPA yang diwawancarai di Aceh Utara menyebutkan tentang pemerintahan tersebut. Padahal untuk keberhasilan integrasi politik dan pencapaian tujuan integrasi itu sendiri, sosialisasi menjadi salah satu kuncinya. Pada masa-masa awal implementasi MoU Helsinki, adanya AMM (*Aceh Monitoring Mission*), selain berfungsi sebagai pemantauan, di dalamnya juga terdapat forum-forum konsultasi antara RI-GAM dalam bentuk CoHA yang sebagian besar unsurnya juga

Tabel 1. Program Integrasi Politik dan Implementasinya

Program	Implementasi	Problematis
Melanjutkan sosialisasi MoU.	Sosialisasi MoU Helsinki masih dilakukan secara parsial.	Survei yang dilakukan oleh Bank Dunia 2005 menjelaskan bahwa hampir sebagian besar mantan kombatan GAM kurang memahami langkah-langkah kompensasi politik dan ekonomi.
Mendorong penyusunan RUU PA.	Sudah dilakukan	Munculnya kekecewaan tertentu dari pihak GAM atas sejumlah pasal dalam UU No. 11/2006 yang dipandang tidak sejalan dengan butir-butir MoU Helsinki.
Mendorong Pilkada 2006 tepat waktu.	Masih dalam proses	Pilkada telah dilakukan tepat waktu, 11 Desember 2006, namun di beberapa lokasi seperti di Aceh Tengah, Aceh Barat dan Banda Aceh menimbulkan ketidakpuasan karena sebagian besar pemilih tidak terdaftar. Fenomena Pilkada 2006 di Aceh menimbulkan "kekecewaan politik" dan potensi rivalitas politik antara calon independen dengan partai-partai politik.
Mendorong pendirian partai lokal.	Belum dilakukan	Upaya untuk mengalihkan GAM sebagai sebuah kekuatan ideologis belum sepenuhnya berhasil dilakukan. Komite Peralihan Aceh (KPA) yang semula dianggap sebagai transformasi GAM tampaknya masih belum maksimal.
Mendorong pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).	Belum dilakukan	Dengan dihapusnya UU tentang KKR oleh Mahkamah Konstitusi, institusi KKR di Aceh tidak akan bekerja maksimal untuk mendorong rekonsiliasi, apalagi KKR di Aceh tidak menganut asas retroaktif.
Mendorong Pembentukan Komisi Bersama Penyelesaian Klaim.	Belum dilakukan	Potensial tidak mungkin dapat diwujudkan karena UU KKR dicabut oleh Mahkamah Konstitusi.
Memberi dukungan kepada AMM.	Sudah dilakukan	AMM secara fungsional berhasil menjadi katalisator bagi kedua belah pihak yang bertikai. Pascabubarannya AMM dikhawatirkan tidak ada lembaga yang dapat dipercaya oleh kedua belah pihak untuk menyelesaikan sengketa yang terjadi.
Mendorong rehabilitasi PNS yang terlibat GAM.	Sudah dilakukan (termasuk pemberian amnesti terhadap 2.100 mantan anggota GAM).	Masalah di lapangan yang terjadi berkaitan dengan tingkat pendidikan mantan GAM yang rata-rata di bawah SLTA.
Mendorong mantan GAM menjadi TNI/POLRI.	Belum dilakukan (akan terganjal oleh aturan teknis untuk menjadi anggota TNI-POLRI karena sebagian besar mantan anggota GAM relatif tidak berpendidikan).	Masalah di lapangan yang terjadi berkaitan dengan tingkat pendidikan mantan GAM yang rata-rata di bawah SLTA.
Mendorong pemulihan kewarganegaraan.	Sudah dilakukan.	Dilakukan melalui penertiban KTP Merah Putih yang berlaku pada Operasi Terpadu dengan KTP yang sifatnya nasional.
Mendorong pembententukan Pengadilan HAM di NAD.	Belum dilakukan.	Masih belum dapat diwujudkan.

melibatkan masyarakat dalam rangka sosialisasi damai dan integrasi.

Setelah AMM bubar secara resmi pada Desember 2006, dibentuklah Forum Koordinasi dan Komunikasi Damai Aceh (FKK Aceh) di bawah Menkopolkam sebagai penggantinya. Namun, sebagaimana dijelaskan oleh Ketua FKK bahwa fungsi sosialisasi FKK ini masih sangat terbatas sehingga belum dapat menjangkau masyarakat secara luas.² Dampaknya, ada persepsi lain bahwa perundingan di Helsinki masih dipandang sebagai jalan bagi referendum dan kemerdekaan di Aceh. Tentu saja, hal ini terjadi di beberapa wilayah pedalaman (gampong-gampong) karena proses sosialisasi yang salah.

² Wawancara dengan Ketua FKK di Banda Aceh, 30 Juni 2007

Kesan lain, pada bidang politik yang paling penting dan mendasar untuk instrumen integrasi politik adalah partai lokal. Salah satu tujuan dari integrasi politik GAM adalah bagaimana mentransformasi GAM sebagai kekuatan kombatan (bersenjata) menjadi kekuatan politik. Untuk menjadi kekuatan politik, kekuatan kombatan — Tentara Neugara Aceh (TNA) dulu AGAM (Angkatan Gerakan Aceh Merdeka) — dibubarkan di depan AMM pada akhir Desember 2005. Namun, setelah mereka membentuk KPA sebagai wadah baru bagi mantan anggota GAM, tampaknya upaya pemerintah masih terlalu minim untuk mendorong transformasi kekuatan kombatan menjadi kekuatan politik yang dapat dikontrol oleh Undang-undang. Metamorfosis

Tabel 2. Analisis atas Program Bidang Ekonomi BRA [BRDA]

Program	Implementasi	Problematis
Memberi kemudahan ekonomi	Sulit dilakukan, karena pada praktiknya, program-program lebih bersifat sesaat, berupa kompensasi.	Program-program BRA [BRDA] sejak awal berdirinya hanya terfokus pada program-program yang berkaitan dengan kompensasi ekonomi. Untuk desain sebuah program ekonomi yang sifat cakupannya untuk pemberdayaan ternyata bukan menjadi tugas dan peran dari BRA [BRDA] padahal ini yang paling penting untuk dipikirkan.
Memberi kesempatan kerja	BRA [BRDA] tidak menyentuh program-program ini.	Program ini hanya sebatas untuk memberikan peluang bagi mantan kombatan diberi tempat pada beberapa lembaga, seperti BRA [BRDA] dan BRR atau lembaga lainnya, tetapi memberi kesempatan kerja untuk kategori mantan kombatan GAM, mantan non-kombatan GAM, dan masyarakat korban konflik ternyata masih belum ada perencanaannya.
Alokasi lahan pertanian, dan sebagainya.	Tidak berjalan sesuai dengan rencana, bahkan tidak ada implementasi mengenai butir ini.	Sejumlah praktik program BRA [BRDA] justru mengganti kompensasi untuk lahan pertanian ini dengan sejumlah uang, akibatnya lahan yang dijanjikan sebagaimana tercantum dalam butir MoU Helsinki tidak dapat diimplementasikan. Padahal gagasan itu adalah untuk mendorong mantan kombatan agar menanggalkan sifat diri mereka dan orientasinya untuk tidak lagi mengangkat senjata.

TNA—menjadi KPA, dan bukan sebagai partai politik, menyebabkan lembaga ini tidak dapat diatur dan tunduk pada kerangka perundang-undangan. Akan sangat berbeda apabila KPA langsung menjadi partai politik, maka segala tingkah lakunya akan diatur menurut UU Partai Politik.

Hal ini berkaitan dengan salah satu tujuan dari upaya reintegrasi adalah terciptanya pembauran secara sosial dan politik. Karena prosesnya cenderung eksklusif, KPA menjadi sebuah organisasi yang hanya diperuntukkan untuk mantan TNA GAM. Gejala semacam ini, tidak bagus bagi upaya-upaya untuk menciptakan pembauran politik dan sosial di Aceh. Ada gejala pembiaran dalam proses ini karena Pemerintah RI gagal melakukan pengawalan bagi upaya-upaya pembauran sosial dan politik sebagai salah satu cara mereduksi gagasan-gagasan masa lalu, dan untuk membangun Aceh baru sebagai tujuan dari munculnya konsep reintegrasi sebagaimana disebut dalam MoU Helsinki.

Lemahnya pengawalan ini karena “integrasi” sangat identik dengan program bagi-bagi uang dari pemerintah RI kepada beberapa kelompok. *Charity* integrasi—atau integrasi berbasis ekonomi yang sesaat ini, tampak sekali dari konsep yang dikembangkan oleh Pemerintah Pusat sebagai implementasi dari MoU Helsinki.

Konsentrasi program-program reintegrasi BRDA sejak dibentuk hingga saat ini, lebih pada masalah kompensasi dana di bidang ekonomi dan pemberdayaan program bidang sosial budaya. Untuk pemberdayaan ekonomi diberikan kepada

Mantan TNA, Tapol/Napol, masyarakat korban konflik; dan kelompok lainnya (GAM non-TNA, GAM menyerah praMoU, dan Peta—Pembela Tanah Air). Sementara itu, untuk bidang sosial budaya, bentuk programnya adalah diyat, rumah dibakar/rusak, korban cacat, dan pelayanan medis.

Dari tabel di atas, tampak sekali bahwa sifat dari program-program reintegrasi ini masih berjangka pendek, ibarat memberi kue di tengah orang yang sedang lapar. Meskipun dalam judul disebut sebagai dana pemberdayaan ekonomi, dalam praktiknya program-program tersebut bukan dalam pengertian pemberdayaan yang semestinya karena sifat penggunaan dana sebagian besar adalah untuk konsumsi, menyambung hidup, dan bukan untuk menciptakan pekerjaan atau lapangan kerja dan bidang usaha. Bahkan, ada yang memperoleh dana bantuan rumah terbakar/rusak, ternyata tidak digunakan untuk membangun rumah, tetapi untuk membeli Motor Honda.

Tidaklah heran ada yang mengatakan bahwa dalam praktiknya, BRA [BRDA] terkesan dibonsai sehingga kurang dapat melakukan inovasi-inovasi sebagai pengembangan dari desain reintegrasi itu sendiri. Betapapun dalam BRA [BRDA] telah menyusun program, tetapi desain programnya cenderung hanyalah program-program penyaluran dana. Inilah yang menyebabkan kehadiran BRA [BRDA] ibarat bonsai di tengah hutan belantara yang memerlukan fungsi dan peran yang jauh lebih besar. Gambaran itu tampak dari hadirnya BRA

[BRDA] di kabupaten sebagai “kaki dari BRA [BRDA]” provinsi hanya sebatas fungsi penyaluran semata-mata.

Dari segi desain reintegrasi sendiri, tidak ada platform yang jelas, bagaimana sesungguhnya upaya pembauran dapat dilakukan, apabila reintegrasi memang dimaknai seperti itu. Ciri-ciri konseptual reintegrasi yang dikembangkan oleh BRA [BRDA] lebih condong pada ciri-ciri fisik, padahal reintegrasi tidak hanya berkaitan dengan fisik, tetapi psikologis, pemahaman, dan pemaknaan orang atas sikap dan tindakan dirinya yang dapat dikatakan sebagai suatu tindakan yang terintegrasi sebagaimana disebutkan oleh Weiner. Di mana integrasi berkaitan dengan nilai-nilai, suatu nilai bagaimana ada semacam konsensus bersama untuk menjadi suatu nilai sebagai suatu target yang harus dituju oleh semua pihak. Siapa yang membangun arah tersebut?

Dari gambaran di atas, tampaknya kurang ada pihak yang mencoba membawa Aceh ke dalam suatu rumusan bersama tentang cita-cita Aceh Baru ke depan. Di sisi yang lain, reintegrasi justru lebih parah karena sekedar sebagai pemberian uang, kompensasi ekonomi terhadap mantan GAM (TNA), mantan GAM yang menyerah sebelum MoU, para korban konflik, dan unsur-unsur masyarakat lainnya. Tidaklah heran, reintegrasi sebagai sebuah konsep sebagaimana tercantum dalam butir 3 (3.1–3.7) diartikan oleh Nur Dzuli secara kasar sebagai menukar senjata dengan uang dan sejumlah kompensasi lainnya. Pemaknaan seperti itu juga ditemukan dari aparat pemerintah di Kabupaten Aceh Utara. Bahwa reintegrasi cenderung sebagai upaya untuk perbaikan ekonomi, namun sepertinya hanya sebatas persoalan kompensasi. Seakan-akan, setelah ada BRA [BRDA] pemerintah daerah pun melepaskan tanggung jawab dan perannya pada lembaga yang dibentuk tersebut.

Memang, keberhasilan reintegrasi sangat tergantung pada peran para pihak yang terkait. Secara sederhana peran *stakeholders* tersebut dapat dilihat pada tabel 3.

MoU Helsinki ditandatangani pada tahun 2005. Artinya, sudah dua tahun waktu berlalu dan perdamaian di Aceh masih dapat bertahan. Dalam rentang waktu tersebut, kedua belah pihak telah berhasil menuntaskan beberapa poin penting dalam MoU, sementara sebagian kesepakatan lainnya masih dalam proses, baik yang telah berjalan sesuai dengan arah yang diharapkan

maupun belum. Hingga saat ini ada beberapa kendala yang menghambat tercapainya perdamaian yang berkelanjutan di Aceh.

Pertama, tidak solidnya desain program yang dijalankan BRA. Jika reintegrasi politik relatif berjalan lancar, pelaksanaan program di bidang sosial-ekonomi ini dihadapkan pada berbagai persoalan, mulai dari definisi yang kurang jelas mengenai kelompok target dan indikator masing-masing kelompok target, jenis kompensasi, hingga mekanisme penyaluran dana kepada kelompok target dan proses sosialisasinya. Salah satu dampak dari berbagai persoalan desain program tersebut adalah penyaluran dana bantuan yang tidak mencerminkan tingkat kebutuhan atau kerugian riil yang diderita. Untuk dana diyat, tidak semua dana tersebut utuh sampai ke tangan kelompok target karena ada pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan ketidaktahuan para warga dengan memotong dana yang disalurkan BRA. Selain itu, berbagai program di bidang pemberdayaan ekonomi yang ada, masih kental dengan pendekatan *charity*, di mana dana pemberdayaan ekonomi yang diterima oleh masing-masing individu tidak dapat dipastikan penggunaannya.

Kedua, keterbatasan dana. Untuk membiayai program BRA, Pemerintah telah mengucurkan dana sebesar Rp200 miliar pada tahun 2005 dan Rp600 miliar pada tahun 2006, sedangkan pada tahun 2007 dari dana sebesar Rp700 miliar yang direncanakan, hingga pertengahan tahun hanya Rp250 miliar yang telah diterima BRA. Dengan berkurangnya alokasi dana tersebut, dapat dipastikan bahwa ada banyak target program yang tidak dapat terpenuhi pada tahun anggaran 2007. Hal ini juga menyebabkan BRA berada pada posisi terjepit di antara permohonan dana bantuan yang demikian banyak dan terbatasnya dana yang tersedia untuk disalurkan.

Terkait dengan berakhirnya tugas BRA pada tahun 2009, timbul pertanyaan mengenai jumlah dana yang akan dialokasikan untuk menuntaskan proses reintegrasi di Aceh di masa yang akan datang. Hal ini patut mendapatkan perhatian, mengingat pada saat yang bersamaan lembaga-lembaga donor asing pun mulai mengurangi jumlah bantuannya. Bahkan, saat ini beberapa lembaga sudah meninggalkan Aceh.

Ketiga, lemahnya sinergi antarlembaga. Ada dua lembaga khusus yang dibentuk dalam tiga tahun terakhir, yaitu BRR dan BRA. Sejauh

Tabel 3. Peran *Stakeholders* dalam Proses Reintegrasi

Institusi/Tokoh	Fungsi dan Peran di Tataran Praksis
Pemerintah Pusat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memberikan bantuan dana melalui BRA. 2. Memantau proses reintegrasi antara lain melalui FKK.
Forum Komunikasi dan Koordinasi (FKK)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mendorong realisasi proses reintegrasi dan sekaligus menjembatani kepentingan pusat-daerah. 2. Lebih berfungsi sebagai koordinator dan komunikator ketimbang bertindak riil dalam proses reintegrasi. 3. Kurang konkret, cenderung hanya memonitor jalannya reintegrasi (sebagai mata dan telinga pemerintah pusat).
Pemerintah NAD	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurang mengambil peran aktif dalam proses reintegrasi. 2. Cenderung menyerahkan sepenuhnya aktivitas reintegrasi kepada BRA. 3. Sukses tidaknya proses reintegrasi menjadi tanggung jawab BRA ketimbang pemeeintah daerah.
Badan Reintegrasi Aceh (BRA)	<p>Tupoksi:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Membuat strategi, kebijakan, program dan prosedur pemberdayaan ekonomi dan bantuan sosial untuk korban konflik (sebagai pedoman bagi BRA Kabupaten/Kota). 2. Pelaksana pemberdayaan ekonomi (untuk mantan TNA, mantan Tapol/Napol, GAM non TNA, dan Relawan PETA). 3. Memonitor dan mengevaluasi Program Pemberdayaan Ekonomi dan Bantuan Sosial untuk korban konflik yang dilakukan oleh BRA Kab/Kota. 4. Membuat laporan kepada pihak terkait. <p>Peran Riil:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sebagai koordinator program pasca-konflik. 2. Mendata dan mengklasifikasikan mantan kombatan dan korban konflik serta menyalurkan dana ke mereka. 3. Program awal BRA lebih mengutamakan bantuan penguatan ekonomi kepada GAM yang kembali dan kompensasi dalam bentuk diyat bagi korban konflik. 4. Memantau proses verifikasi kelayakan dan memastikan bahwa bantuan digunakan secara produktif.
Komite Peralihan Aceh (KPA)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sebagai kekuatan politik setengah militer dalam kehidupan politik, ekonomi dan masyarakat. 2. Menjadi rujukan sumber data khusus mengenai mantan GAM atau personil kombatan. 3. Sebagai organisasi yang hanya diperuntukkan bagi mantan TNA GAM. 4. Di Aceh Utara, fungsi dan peran KPA cenderung menggantikan posisi ulama, tokoh adat, keuchik dan mukim. Artinya, ada perluasan peran dan fungsi.
Pers	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengubah wajah pers menjadi lebih damai yang mendukung sosialisasi proses reintegrasi dengan mengedepankan terwujudnya Aceh yang damai. 2. Mengubah opini masyarakat lokal dengan menonjolkan pentingnya membangun perekonomian Aceh. 3. Media massa cenderung memuat berita-berita yang menyejukkan ketimbang konflik, untuk lebih menyejukkan iklim politik di Aceh.
LSM/FORBES	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forbes berfungsi sebagai penasehat. 2. Forbes juga sebagai komite pemantau yang melibatkan GAM, kelompok sipil, perwakilan masyarakat.
Tokoh Adat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ikut menyosialisasikan proses integrasi, meskipun belum maksimal. 2. Lembaga adat ikut berperan serta dalam menciptakan Aceh yang damai.
Tokoh Agama	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemuka agama (Islam) menyerukan pentingnya menciptakan Aceh yang damai dan menjauhkan konflik. 2. Perannya lebih bersifat himbauan, anjuran dan ajakan kepada masyarakat agar ikut menunjang proses reintegrasi.
Intelektual	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cukup banyak intelektual yang bergabung dalam kegiatan perbaikan Aceh termasuk untuk menciptakan Aceh yang damai dan demokratis. Sebagai contoh, Rektor Institut Agama Islam Negeri Ar-Raniry (Prof. Yusni Saby) pernah menjadi Ketua BRA. 2. Melalui tulisan-tulisannya, para intelektual juga menyuarakan pentingnya menciptakan damai Aceh. 3. Ikut mengkritisi kebijakan Pemerintah bila itu dinilai bertentangan dan tidak konsisten dengan tekad mewujudkan reintegrasi.

ini kerja sama antara BRA dan BRR serta lembaga-lembaga lain yang terlibat dalam proses reintegrasi, rekonstruksi, dan rehabilitasi di Aceh dirasakan belum optimal. BRR dan BRA masih berjalan sendiri-sendiri, meskipun keduanya bekerja pada wilayah dan subjek bantuan yang sama.

Baik BRR maupun BRA dibentuk sebagai lembaga yang bersifat sementara dan diberikan kewenangan dan tugas untuk menjalankan program dalam jangka waktu yang terbatas. Hingga saat ini belum jelas benar siapa yang akan melanjutkan berbagai pekerjaan yang belum diselesaikan keduanya. Jika tanggung jawab itu

nanti diserahkan kepada pemerintah daerah, maka kesiapan aparat sangat mungkin akan menjadi kendala.

Keempat, kesalingpercayaan yang masih rentan. Sejarah konflik yang demikian panjang dan mendalam memang sulit untuk dilupakan begitu saja sehingga penanaman rasa saling percaya memerlukan waktu yang tidak singkat. Persoalan *mutual trust* ini barangkali terkait dengan satu hal yang masih tersisa dari MoU Helsinki, yakni tidak adanya pembubaran GAM dan pernyataan resmi bahwa GAM meninggalkan tuntutan kemerdekaan mereka. Hal inilah yang membuat sebagian kalangan masih memiliki kekhawatiran bahwa GAM akan kembali menyuarkan aspirasi merdeka. Kemenangan calon independen dalam Pilkada 2006 dan peresmian Partai GAM menambah kekhawatiran tersebut. Pendapat lain yang menjelaskan mengapa pembubaran GAM belum juga dilakukan adalah sikap GAM yang juga masih menaruh curiga terhadap pemerintah, terutama terhadap isi UUPA yang dianggap tidak sepenuhnya mengakomodasi isi MoU.

Tidak adanya pembubaran GAM memang sempat mengundang kritik keras sebagian kalangan kepada Pemerintah. Namun, jika memerhatikan konteks pembicaraan damai yang terjadi saat itu, dapat dipastikan kesepakatan akan sulit tercapai jika isu tersebut dipaksakan untuk diatur dalam MoU. Pimpinan GAM yang terlibat dalam pembicaraan akan mendapat penentangan yang lebih besar dari internal GAM sehingga pembicaraan damai mungkin akan berakhir *deadlock*.

Kelima, lambatnya implementasi UUPA. Hal lain yang perlu mendapat perhatian serius adalah akar konflik di Aceh yang demikian kompleks. Penyebab konflik yang tidak hanya struktural, tetapi juga kultural tentu saja menuntut penyelesaian yang komprehensif, sehingga semua kebijakan yang terkait dengan persoalan Aceh harus memperhatikan seluruh aspek yang menjadi penyebab konflik di Aceh. Dalam konteks ini, implementasi 'kekhususan' Aceh yang diatur dalam UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh harus mendapatkan perhatian serius. Hingga saat ini implementasi 'kekhususan' Aceh tersebut banyak terkendala oleh belum adanya pengaturan lebih lanjut dalam bentuk peraturan pelaksanaan maupun pengaturan hubungan antara UUPA dengan berbagai undang-undang lainnya, khususnya yang bersifat sektoral,

terkait dengan hak ekonomi Aceh atas kekayaan alam mereka.

Keenam, perilaku disintegratif mantan GAM. Pilkada Aceh yang diselenggarakan secara serentak pada Desember 2006 memunculkan hasil yang menarik yang diraih calon independen. Selain jabatan Gubernur Aceh yang diraih oleh pasangan Irwandi Jusuf dan Muhammad Nazar, calon independen juga berhasil menjadi pemenang di beberapa pilkada di Aceh. Namun, terpilihnya calon independen dari kalangan GAM ini bisa saja tidak memberikan manfaat bagi proses reintegrasi jika kepala daerah terpilih tidak mampu melewati beberapa tantangan mendasar.

Ada tiga tantangan utama yang dihadapi oleh mantan anggota GAM yang menduduki jabatan eksekutif. *Pertama*, mereka harus mampu mengubah *mindset* mereka selama ini, yakni sebagai pihak yang melawan pemerintah menjadi bagian dari pemerintah. Sebagai konsekuensinya, mereka harus berada pada posisi yang melayani semua pihak dan tidak memberikan *privilege* kepada kelompok pendukungnya. Beberapa kalangan melihat bahwa KPA sebagai aktor yang mulai mengambil peran penting dalam pembagian proyek pemerintahan. Meskipun masih perlu dibuktikan lebih lanjut, namun sinyalemen ini patut mendapatkan perhatian. Mereka dihadapkan pada tantangan untuk mengubah mantan anggota GAM menjadi warga sipil yang sepenuhnya melakukan kegiatan ekonomi secara legal dan meninggalkan potensi kekerasan yang mereka miliki.

Kedua, mereka harus mampu menunjukkan kinerja yang baik, terutama terkait dengan kesempatan untuk mengelola keuangan yang jauh lebih besar sejak disahkannya UUPA. Korupsi adalah salah satu persoalan yang ikut membuat Aceh demikian menderita dan masih menjadi ancaman bagi pemerintahan baru. *Ketiga*, terkait dengan kebutuhan untuk membuat berbagai terobosan guna menyejahterakan rakyat Aceh, mereka dituntut untuk dapat bekerja sama dengan kekuatan politik lain, khususnya partai politik yang berada di DPRD.

Selain eksklusivitas KPA, hal lain yang masih menjadi kendala bagi reintegrasi mantan anggota GAM adalah *overlapping* peran KPA dalam urusan ketertiban dan keamanan di masyarakat.

Di samping berbagai kendala di atas, ada dua modal utama yang menjadi peluang bagi keberhasilan proses reintegrasi, yaitu dukungan dari berbagai pihak terhadap proses damai dan

desain MoU yang memberikan fondasi memadai bagi perdamaian yang berkelanjutan. *Pertama*, besarnya dukungan terhadap proses perdamaian. Apresiasi positif dan penerimaan masyarakat Aceh dan Indonesia umumnya terhadap MoU Helsinki merupakan modal penting bagi terpeliharanya perdamaian di Aceh. Survei yang dilakukan LSI pada tahun 2006 menunjukkan bahwa sekitar 67 persen masyarakat Aceh puas dengan kondisi Aceh pasca-MoU dan 56,7 persen optimistis dengan masa depan perdamaian di Aceh. Sementara di tingkat nasional, 47,1 persen masyarakat merasa puas dengan kondisi Aceh setahun sejak penandatanganan MoU dan 43,9 persen yakin kondisi yang ada akan membawa perdamaian. Sementara itu, 84,8 persen mantan anggota GAM yang menjadi responden survei yang dilakukan oleh Bank Dunia menyatakan yakin dan sangat yakin terhadap proses perdamaian.

Dukungan terhadap perdamaian juga datang dari komunitas internasional, yang memandang MoU Helsinki sebagai penyelesaian terbaik bagi konflik di Aceh dan seharusnya merupakan penyelesaian final. Besarnya dukungan internasional juga dirasakan dalam proses implementasi kesepakatan damai, dengan dibentuknya Aceh Monitoring Mission (AMM) yang melibatkan pemantau dari beberapa negara di Uni Eropa dan ASEAN. AMM diakui telah bekerja maksimal sehingga proses awal implementasi, khususnya pelucutan senjata dan demobilisasi dapat berjalan lancar. Sementara itu, lembaga-lembaga internasional, seperti Bank Dunia dan The International Organisation of Migration (IOM) juga telah banyak membantu pemerintah untuk menjalankan program reintegrasi, khususnya melalui berbagai program fasilitasi ekonomi.

Kedua, MoU Helsinki menyediakan fondasi yang kokoh bagi perdamaian jangka panjang. Ada beberapa alasan mengapa MoU Helsinki dianggap sebagai sebuah terobosan baru dalam penyelesaian konflik di Aceh. MoU mengatur beberapa isu pokok dengan cara yang relatif komprehensif serta merefleksikan keinginan kedua belah pihak untuk berkompromi dan menghindari posisi menang-kalah dalam menyelesaikan konflik di Aceh. Selain itu, MoU juga menyediakan formula yang kreatif dalam menyelesaikan isu-isu paling sulit yang tidak pernah terselesaikan dalam berbagai pembicaraan

damai, seperti isu keberadaan GAM dan tuntutan kemerdekaan yang mereka ajukan.

Berikut ini setidaknya tiga alasan mengapa MoU Helsinki dapat dikatakan komprehensif. *Pertama*, jika Jeda Kemanusiaan dan Perjanjian Penghentian Permusuhan atau CoHA fokus pada gencatan senjata di tingkat bawah, MoU merupakan usaha pertama yang juga mengusahakan solusi politik. *Kedua*, MoU adalah kesepakatan pertama antara Pemerintah Indonesia dan GAM yang menjadikan perlucutan senjata, demobilisasi, dan reintegrasi sebagai sebuah kerangka kerja integral bagi penyelesaian konflik. *Ketiga*, MoU mengatur sejumlah isu penting menyangkut masa lalu dan masa depan Aceh, mulai dari soal hukum, pemerintahan, penyelesaian pelanggaran HAM, insentif ekonomi hingga mekanisme pelaksanaannya, termasuk susunan kelembagaan dan mekanisme jika terjadi perselisihan.

Butir-butir kesepakatan yang ada dalam MoU Helsinki menunjukkan adanya keinginan yang sangat kuat dari kedua belah pihak untuk mengkompromikan tuntutan awal masing-masing, antara lain menyangkut status final Aceh sebagai bagian dari negara Republik Indonesia. Hak-hak yang diberikan kepada pemerintahan Aceh dalam MoU merupakan jalan tengah antara status merdeka yang dituntut pihak GAM dan otonomi khusus yang ditawarkan Pemerintah Indonesia.

Kemajuan paling penting yang dicapai pada awal implementasi MoU adalah *decommissioning* dan demobilisasi pasukan GAM dan TNI/Polri. Hingga Desember 2005 GAM telah mendemobilisasi 3.000 anggota TNA dan menyerahkan 840 pucuk senjata, sedangkan Pemerintah Indonesia telah menarik pasukan TNI dan Polri non-organik dari Aceh sehingga pasukan TNI dan Polri yang bertugas di Aceh masing-masing tinggal berjumlah 14.700 dan 9.100 personel.

Pemerintah Indonesia pun memberikan amnesti kepada 3.000 kombatan GAM dan sekitar 1.900 orang tahanan politik. Pada saat yang bersamaan dengan program reintegrasi, juga mulai dilakukan pemberian insentif ekonomi kepada mantan kombatan GAM. Berbagai kemajuan ini sangat berpengaruh pada peningkatan kepercayaan antara kedua belah pihak, dan sekaligus menjadikan proses damai sebagai proses yang tidak dapat dibatalkan.

Hal lain yang perlu mendapatkan perhatian adalah fragmentasi antara mantan GAM dan dinamika politik tingkat nasional yang demikian mudah berubah. Kesempatan mobilitas vertikal bagi yang terbuka, baik secara politik maupun ekonomi, tidak dinikmati secara merata oleh semua mantan anggota GAM. Beberapa insiden kecil di kampung-kampung di Aceh Utara, misalnya, disinyalir merupakan upaya mantan anggota GAM mencari perhatian dari 'atasannya', yang dianggap kurang memperhatikan nasib mereka.

Keberhasilan pembicaraan damai yang dituangkan dalam MoU Helsinki tidak terlepas dari adanya komitmen politik dari pemerintahan baru pimpinan Susilo Bambang Yudhoyono dan Muhammad Jusuf Kalla, yang terpilih melalui pemilihan langsung untuk mengusahakan penyelesaian konflik melalui dialog dibandingkan penggunaan cara militer. Selama menjadi anggota kabinet pada masa pemerintahan Megawati dan pemerintahan Gus Dur, SBY sudah menunjukkan keberpihakannya atas resolusi konflik secara damai. Saat terpilih menjadi presiden pada tahun 2004, SBY menempatkan penyelesaian konflik di Aceh sebagai salah satu prioritas kerja pemerintahannya. Dinamika politik nasional ke depan, khususnya setelah Pemilu 2009 mungkin akan berubah secara signifikan. Perubahan ini dapat saja mengubah dukungan politik atas proses yang tengah berjalan di Aceh.

Rekomendasi

Reintegrasi adalah suatu pekerjaan yang tidak ringan. Saking kompleksnya masalah reintegrasi, maka dibutuhkan suatu kerja sama yang komprehensif, berkesinambungan, dan sinergis. Dari hasil temuan di lapangan, ada beberapa kondisi yang perlu diperhatikan, agar tercipta suatu keadaan yang memungkinkan terjadinya reintegrasi dengan baik.

Pertama, perlu diciptakan kondisi yang dapat mendorong adanya perilaku-perilaku integratif dari berbagai pihak terhadap implementasi MoU, dengan mengurangi dan menghindari perilaku yang dapat menghancurkan perdamaian di Aceh. Untuk organisasi GAM perlu segera ditransformasikan menjadi partai politik lokal. Sebaliknya, unsur-unsur NKRI harus 'legowo' menerima kehadiran mereka dengan segala hak politis, sosial, ekonomi, dan budaya mereka.

Kedua, diperlukan infrastruktur demokrasi di tingkat lokal sebagai instrumen transfungsi konflik perlu segera diwujudkan dan diperkuat.

Ketiga, perlu konsistensi Pemerintah Pusat atas implementasi integrasi berbasis ekonomi melalui berbagai program yang mampu mentransformasikan konflik bersenjata menjadi perjuangan politik.

Keempat, diperlukan kejelasan peralihan dari BRA kepada Pemda untuk memperkuat infrastruktur lembaga pelaksana reintegrasi dan sekaligus mempersiapkan peralihan tanggung jawab kepada Pemerintah Daerah.

Kelima, seluruh stakeholder di Aceh perlu didorong untuk ikut aktif dalam program reintegrasi tersebut, agar tercipta penyelesaian konflik yang permanen. Untuk itu tokoh-tokoh informal, seperti ulama, tokoh adat, tahapeut, keuchik, dan sebagainya perlu diberdayakan dalam reintegrasi ini, agar tidak timbul kesenjangan antara "tokoh lama" dan "tokoh baru". Peran mereka yang sudah cukup mengakar akan sangat membantu pemulihan kepercayaan di antara masyarakat.

Keenam, program reintegrasi perlu dibuat berkesinambungan, tidak hanya terbatas pada dana kompensasi. Untuk tahap awal, boleh saja hanya berkaitan dengan dana kompensasi, tetapi pada tahap lanjutan, program yang jelas dan menyeluruh/komprehensif diperlukan, agar tercipta kondisi yang memungkinkan para mantan kombatan hidup layak dalam komunitas sipil lainnya. Dengan demikian, program tidak hanya bersifat *charity*, tetapi lebih bertumpu pada pemberdayaan dan penguatan ekonomi para mantan kombatan dan korban konflik lainnya. Program juga diharapkan dapat mengentaskan kemiskinan dan berjalan secara berkesinambungan. Oleh karena itu, perlu adanya lembaga pengawas independen, agar berbagai program pemberdayaan tersebut tepat sasaran.

Daftar Pustaka

Buku

- Ake, Claude. 1967. *A Theory of Political Integration*. Illinois: The Dorsey Press.
- Bahar, Safroedin dan A.B. Tangdililing (Eds.). 1996. *Integrasi Nasional: Teori, Masalah, dan Strategi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

BRA Provinsi Aceh. 2008. *Petunjuk Operasional Kerja Program Bantuan Kesejahteraan Sosial dan Budaya BRA Tahun Anggaran 2008*. Banda Aceh: BRA Provinsi Aceh.

El Ibrahimy, M. Nur. 2001. *Peranan Tgk. Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*. Edisi Revisi. Jakarta: Media Da'wah.

Forbes. 2007. *Laporan Forbes Damai Aceh, 22 Mei 2007*.

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

Kingsbury, Damien. 2006. *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: Equinox Publishing.

Nurhasim, Moch., dkk. 2003. *Konflik Aceh, Analisis Atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan, dan Upaya Penyelesaian*. Jakarta: Riset Kompetitif LIPI.

Patji, Abdul Rachman, dkk. 2004. *Negara & Masyarakat dalam Penyelesaian Konflik Aceh, Studi tentang Peran Pemerintah dan Masyarakat dalam Penyelesaian Konflik Aceh*. Jakarta: Riset Kompetitif LIPI.

Jabbar, Hamid, dan Ramadhan K.H. 1995. *Sjamaun Gaharu, Cuplikan Perjuangan di Daerah Modal*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Reid, Anthony (Ed.). 2006. *Veranda of Violence, The Background to the Aceh Problem*. Singapore & Seattle: Singapore University Press & University of Washington Press.

Sillars, Barbara Harvey. 1989. *Permesta: Pemberontakan Setengah Hati*. Jakarta: Pustaka Utama Grafiti.

Sukma, Rizal. 2005. "Resolving the Aceh Conflict: The Helsinki Peace Agreement". *Background paper A4*. Jakarta: CSIS.

Sulaiman, M. Isa. 2000. *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan, dan Gerakan*. Jakarta: Pustaka Al Kautsar.

World Bank. 2006. *GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming*. The World Bank, March 2006.

Thung, Ju Lan, dkk. 2005. *Penyelesaian Konflik di Aceh: "Aceh dalam Proses Rekonstruksi & Rekonsiliasi"*. Jakarta: Riset Kompetitif LIPI.

Usman, A. Rani. 2003. *Sejarah Peradaban Aceh*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

Welch Jr., Claude E. (Ed). 1969. *Political Modernization: A Reader in Comparative Political Change*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.

Zamzami, Amran. 2001. *Tragedi Anak Bangsa, Pembantaian Teungku Bantaqiah dan Santri-santrinya*. Jakarta: Bina Reksa Pariwara.

Artikel Jurnal, Situs Internet, dan lain-lain

Byrne, Sean. 2001. "Transformational Conflict Resolution and the Northern Ireland Conflict". Dalam *International Journal on World Peace No. XVIII, No. 2, June 2001*.

Gormally, Brian. 2001. "Conversion from War to Peace: Reintegration of Ex-Prisoners in Northern Ireland". Bonn: BICC.
http://www.iss.co.za/static/templates/tmpl_html.php?node_id=42&link_id=25, diakses pada tanggal 2 Februari 2007.

International Crisis Group. 2005. "Aceh: So Far, So Good". Dalam *Asia Briefing* No. 44. Jakarta/Brussels: ICG, 13 December 2005.

Jones, Sidney. 2006. "Priorities for a GAM-Led Government in Aceh". Dalam *The Jakarta Post*. 29 Desember 2006.

Kamaruddin. 2007. "Merindukan Reintegrasi Sepenuh Hati", makalah dalam diskusi P2P-LIPI Peran Elit Lokal dalam Proses Reintegrasi Politik Pasca MoU pada tanggal 27 Januari 2007.

LSI. 2007. "Persepsi Publik Aceh dan Nasional Atas Kondisi Aceh: Aceh Menjelang Setahun MOU Helsinki", www.lsi.co.id, diakses tanggal 10 Mei 2007.
Republika, 10 Oktober 2005.

Sitanggang, Hisar. 2007. "Menyikapi Pembentukan Partai GAM". www.antara.co.id/arc. Diakses tanggal 30 Juli 2007.

The World Bank. 2007. "The Aceh Peace Agreement: How Far Have We Come?". Diakses dari <http://web.worldbank.org> tanggal 13 Mei 2007.
Waspada, 1 Oktober 2005