

Transformasi Politik Gerakan Aceh Merdeka (GAM)¹

Moch. Nurhasim

Abstract

The political transformation of *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM) is a process to change GAM as a "military" power into a civil power. This fundamental process is a part of conflict resolution of Aceh that has been conducted for about 32 years. This political transformation highlights some forms of change of GAM's organizations, character, and behavior in the post-MoU Helsinki.

PENGANTAR

Prinsip dasar MoU Helsinki adalah mengubah konflik yang bersifat keras menjadi perjuangan politik (transformasi politik) dengan tujuan konflik dapat diselesaikan. Transformasi konflik ini diarahkan untuk terjadinya perubahan dari konflik yang masif, berciri perang menjadi transformasi politik melalui perjuangan-perjuangan politik dalam sebuah sistem politik "baru." Disebut baru karena di dalamnya berkaitan dengan negosiasi sejumlah prinsip dasar di bidang politik (pemerintahan dan partisipasi), sosial, dan ekonomi.

Upaya mengubah kekuatan bersenjata menjadi kekuatan sipil pada dasarnya merupakan intisari dari transformasi. Dalam konteks *road map* penyelesaian konflik Aceh, transformasi dikaitkan dengan persoalan konflik. Transformasi konflik adalah sebuah upaya untuk mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negatif dari peperangan menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif.² Oleh karena itu, transformasi konflik erat kaitannya dengan upaya untuk mengatasi sumber-sumber konflik secara sosial, ekonomi, dan politik. Setelah upaya

mengubah kekuatan negatif dapat dilakukan, tahapan selanjutnya adalah mengubahnya menjadi kekuatan positif dalam bentuk transformasi politik. Transformasi politik secara sederhana diartikan sebagai perubahan GAM sebagai kekuatan bersenjata menjadi kekuatan sipil.³ Kedua proses di atas, baik transformasi konflik maupun politik bukanlah sesuatu yang mudah, karena di dalamnya mencakup pengaturan aktor-aktor yang terlibat dalam konflik, langkah dan strategi agar tidak terjadi perang, dan mencakup pula strategi agar kekuatan bersenjata menjadi kekuatan sipil. Proses-proses tersebut membutuhkan strategi jangka panjang, bukan strategi yang sifatnya instan.

Karena luasnya cakupan transformasi konflik khususnya yang berkaitan dengan persoalan sosial, ekonomi, dan politik, maka kajian hanya memfokuskan pada persoalan transformasi politik yang dilakukan oleh kelompok GAM dalam bingkai ke-Aceh-an dan ke-Indonesiaan. Atas dasar pembatasan itu, kajian ini akan memfokuskan pembahasannya pada tiga pertanyaan penelitian, yaitu (1) Bagaimana bentuk transformasi politik yang dilakukan oleh kelompok GAM pasca-MoU Helsinki?; (2) Bagaimana relasi kelompok mantan GAM dengan

¹ Penelitian dengan tema di atas dilakukan oleh Tim Peneliti yang beranggotakan Moch. Nurhasim (koordinator), M. Hamdan Basyar, R. Siti Zuhro, Wawan Ichwanuddin, dan Asvi Warman Adam.

² S.N. Kartikasari (penyunting), *Mengelola Konflik: Keterampilan & Strategi untuk Bertindak*, cetakan pertama, (Jakarta: SMK Grafika Desa Putara, 2001), hlm. 7.

³ Demobilisasi adalah pengembalian pasukan non-organik, baik TNI maupun Polri sehingga yang tinggal di Aceh hanyalah pasukan organik dari TNI dan Polri; dan pengembalian 3.000 *combatan* GAM menjadi *non-combatan*. Sesuai dengan butir 4 MoU Helsinki, disebutkan bahwa TNI yang ada di Aceh hanya TNI organik yang berjumlah 14.700 dan Polri yang organik berjumlah 9.100.

kekuatan-kekuatan politik di luarnya?; dan (3) Sejauh mana implikasi dan dampak transformasi politik tersebut bagi para mantan GAM?

BEBERAPA BENTUK TRANSFORMASI POLITIK GAM

Ada beberapa hal penting dari hasil temuan lapangan yang mengkaji bentuk-bentuk transformasi aktivitas GAM. Sesuai dengan kesepakatan MoU Helsinki, kelompok GAM tidak lagi mengangkat senjata untuk mewujudkan cita-citanya. Namun, sebagai gantinya kelompok GAM akan memperjuangkan kepentingannya melalui politik. Hingga tiga tahun MoU Helsinki, GAM sebagai organisasi tidak pernah dibubarkan, yang dibubarkan adalah Tentara Neugara Aceh (TNA) yang sebelumnya disebut sebagai Angkatan Gerakan Aceh Merdeka (AGAM). GAM sebagai *social-political movements* masih eksis, dan hanya kekuatan bersenjata merekalah yang dibubarkan.

Sementara itu, organisasi GAM masih tetap ada dan berperan sebagai organisasi tertinggi dalam mengambil keputusan yang terkait dengan kelompok ini. Elite-elite GAM di luar negeri, khususnya GAM Stockholm (Swedia) menempati posisi sebagai kekuatan elite sebagai jalur komando tertinggi, yang diisi oleh “kelompok 16 GAM”. Kelompok 16 GAM ini merujuk pada 16 orang yang dapat disebut sebagai GAM Angkatan 1976, seperti Hasan Tiro, Malik Mahmud, dr. Zaini Abdullah, Bachtiar Abdullah, dan Zakaria Saman. Posisi Hasan Tiro dianggap sebagai “Wali Nanggroe” oleh kelompok ini, sementara Malik Mahmud menjadi pemimpin dari elite GAM dalam melakukan konsolidasi dan menjalankan organisasi ini karena Hasan Tiro sudah udzur.⁴

Pasca-MoU Helsinki, mantan GAM di lapangan melakukan sejumlah metamorfosis, sebuah perubahan dari sisi organisasi, ideologi, dan bentuk-bentuk perubahan “baju” lainnya sebagai sarana bagi mereka untuk konsolidasi internal dan perjuangan atas sejumlah tuntutan mereka selama perundingan dengan pihak RI.

Untuk memperjuangkan kepentingannya tersebut, kelompok GAM di Aceh membentuk berbagai lembaga yang merupakan bentuk metamorfosis mereka.

Ada beberapa organisasi yang dibentuk oleh GAM pasca-MoU Helsinki yang menggambarkan bentuk metamorfosis mereka. Pada sisi organisasi komando, mereka mendirikan dua lembaga, yaitu Komite Peralihan Aceh (KPA) dan Majelis Nasional. Majelis Nasional didirikan sebagai lembaga politik tertinggi dalam GAM yang menyatukan seluruh sumber daya ekonomi dan politik GAM, sedangkan KPA dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan demobilisasi dan reintegrasi mantan kombatan GAM di satu sisi dan di sisi lain untuk mengontrol agar kekuatan mantan kombatan GAM tidak “liar.” Kedua lembaga tersebut awalnya dirancang oleh para aktivis GAM sebagai “organisasi transisi,” setelah struktur TNA/AGAM dan Pemerintahan Bayangan dibubarkan. Karena itu, KPA misalnya disingkat “peralihan”, yang mengandung dua makna, proses peralihan diri GAM pada khususnya dan Aceh pada umumnya. Kedua lembaga tersebut memiliki peran dan fungsi yang kadang-kadang relatif sama karena mereka saling melakukan koordinasi. Majelis Nasional merupakan wadah bagi mantan non-kombatan GAM (kelompok sipil GAM), sedangkan KPA dijadikan sebagai wadah bagi mantan kombatan GAM.⁵

Dari kedua lembaga tersebut, secara empirik KPA lebih berperan penting dalam menopang aktivitas bentuk-bentuk peralihan kelompok GAM. Keberadaan KPA, baik di level provinsi maupun kabupaten/kota relatif signifikan secara politik dalam memperkuat posisi lembaga eksekutif. KPA tak hanya menjadi sumber informasi penyaluran kader-kader GAM, tetapi juga berperan sebagai penyeimbang kekuatan riil politik lokal yang dalam banyak hal bisa disejajarkan dengan sistem komando teritorial (koter) yang dimiliki TNI. Hal ini tak mengherankan karena pengurus KPA adalah mantan kombatan GAM. Struktur KPA tidaklah terlalu berbeda dengan struktur GAM pada saat melakukan “pemberontakan”, karena wilayah kerja mereka tetap sama, meliputi 17 wilayah di Aceh—sebagai pembagian wilayah komando

⁴ Wawancara dengan Zakaria Saman, mantan Menteri Pertahanan GAM di Banda Aceh pada tanggal 9 Juli 2008. Pernyataan kepada para wartawan di Banda Aceh pada 2 September 2005. “GAM Tutup Buku”, dalam *www.serambinews.com*, 25 Juni 2007. *Ibid.*; Wawancara dengan peneliti Demos di Banda Aceh pada 1 Juli 2008.

⁵ Wawancara dengan Zakaria Saman, mantan Menteri Pertahanan GAM di Banda Aceh pada tanggal 9 Juli 2008.

yang mereka anut. Strukturnya relatif sama karena level provinsi diisi oleh mantan Panglima GAM atau elite GAM, sementara di tingkat kabupaten dan kecamatan hingga gampong diisi oleh mereka-mereka yang dulu menempati struktur GAM pada saat perang.⁶

Kehadiran lembaga ini pada awalnya diharapkan dapat mempercepat proses transformasi politik dari kekuatan GAM yang ada. Namun, proses untuk menjadikan kekuatan bersenjata menjadi kekuatan sipil, bukanlah sesuatu yang mudah. Agar kelompok ini berubah menjadi kekuatan sipil, mereka diberi ruang untuk berpartisipasi secara politik, ekonomi, dan sosial.

Diadopsinya calon independen dalam pilkada langsung untuk pertama kalinya di Indonesia merupakan terobosan agar kelompok ini dapat menjadi kekuatan dalam kekuasaan dan bukan sebagai kekuatan marginal kekuasaan. Dalam pilkada tahap pertama yang dilaksanakan secara serentak pada 11 Desember 2006, baik di level provinsi maupun kabupaten dan kota, kelompok GAM melalui calon independen memenangkan sebagian pilkada tersebut. Dari 21 kabupaten/kota yang melaksanakan pilkada, delapan di antaranya dimenangkan oleh calon independen. Demikian juga di tingkat provinsi, calon independen memenangkan pilkada. Sementara pada Pilkada tahap kedua (2008), kelompok GAM menang di Bireun, sedangkan pada Pilkada tahap ketiga, di Pidie Jaya dan Kota Babussalam masih belum diketahui siapa pemenangnya.⁷ Kemenangan sebagian besar kelompok GAM dalam pilkada, khususnya di wilayah atas Aceh, di satu sisi merupakan peluang besar bagi mereka (GAM) untuk menjadi pemimpin di Aceh dan di sisi lain telah mengantar kelompok ini sebagai kekuatan riil dalam dinamika politik di tingkat lokal. Oleh karena itu, perjuangan dalam merebut kekuasaan di Aceh (*struggle for power*) merupakan bentuk transformasi politik yang paling penting, sebab mereka diberi ruang yang sama dengan kelompok lain—tanpa memandang ideologi masa lalu—untuk menjadi pemimpin politik di Aceh.

Bentuk transformasi politik lainnya adalah kelompok GAM sebagai kekuatan politik, dengan diperbolehkannya kelompok ini mendirikan partai politik. Sejauh ini tercatat enam partai lokal di Aceh yang lolos verifikasi dan yang akan mengikuti pemilu 2009. Partai-partai tersebut adalah (1) Partai Aceh (PA); (2) Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA); (3) Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS); (4) Partai Bersatu Aceh (PBA); (5) Partai Daulan Aceh (PDA); dan (6) Partai Rakyat Aceh (PRA). Perjuangan untuk merebut kekuasaan politik menyebabkan kelompok ini menggeser “kekuatan-kekuatan” lama, baik dalam politik maupun ekonomi di Aceh. Pergeseran ini terlihat dari munculnya kelompok GAM sebagai kekuatan utama politik Aceh saat ini. Mereka merasa memiliki alasan historis karena Aceh tidak akan seperti sekarang apabila tidak ada mereka. Alasan historis ini selalu mereka sosialisasikan, bahwa Aceh yang berubah sekarang adalah karena perjuangan kelompok ini.⁸

Sementara untuk mendukung gerakan politik, khususnya dalam kontestasi politik di tingkat lokal, kelompok ini khususnya pada konteks Partai Aceh mendirikan LUNA (Lembaga Ulama Nanggroe Aceh) sebagai sayap kekuatan ulama. Sebelumnya, kelompok ulama Taliban yang mendukung mereka di bawah pengaruh Abi Lampisang. Karena yang bersangkutan berbeda visi dengan Partai Aceh akhirnya mendirikan GABTAB. Posisi Abi Lampisang masih belum “jelas”, dalam politik, sementara organisasi ulama lainnya, yaitu HUDA (Himpunan Ulama Dayah) lebih cenderung mendukung Partai Daulat Aceh (PDA). Oleh karena itu, Partai Aceh kemudian mengembangkan sayap dengan membentuk LUNA, sedangkan untuk para Inong Balee (mantan kombatan GAM perempuan) terwadahi dengan dibentuknya LINA (Liga Inong Balee Aceh) di bawah ketua Sa’diyah Marhabam, yang umumnya terdiri atas para kaum perempuan mantan Inong Balee.

Dalam konteks ekonomi, kelompok ini kemudian mendirikan beberapa perusahaan yang sangat penting—meski secara umum tidak

⁶ M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan*, (Jakarta: Pustaka Al Kautsar, 2000), hlm. 124.

⁷ Anton Aliabbas, “Transformasi Gerakan Aceh Merdeka”, dalam Ikrar Nusa Bhakti (Ed.), *Beranda Perdamaian: Aceh Tiga Tahun Pasca-MoU Helsinki*, (Jakarta: P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 139.

⁸ Disarikan dari berbagai wawancara seperti dengan Muchlis Mukhtar di Banda Aceh 3 Juli 2008; peneliti Demos di Banda Aceh 1 Juli 2008; Dino, staf BRR, pada tanggal 9 Juli 2008; Muchlis Mukhtar di Banda Aceh 3 Juli 2008; Mehrabsyah, Kabag Ekonomi Setda Kabupaten Aceh Utara, pada tanggal 11 Juli 2008.

dikaitkan dengan organisasi KPA maupun GAM—tetapi kehadiran mereka dalam organisasi ekonomi secara tidak langsung masih di bawah bendera organisasi ini. Perusahaan Perseroan Terbatas (PT) sudah didirikan seperti PT Pulau Gading di (Lhokseumawe) yang dijalankan oleh Sofyan Dawoed. PT ini mengurus kontrak-kontrak ekonomi kelas tinggi, sementara beberapa individu-individu mantan kombatan/non-kombatan GAM sebagian berkelompok membentuk CV-CV dan koperasi. CV yang didirikan umumnya bergerak di bidang kontraktor. Sebagian lainnya juga menjadi broker-broker ekonomi secara individual. Di bidang ekonomi GAM telah merambah semua sektor, karena semua proses tender proyek-proyek harus melibatkan mereka, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Dalam konteks birokrasi dan pemerintahan, relatif sulit bagi kelompok ini untuk terlibat secara masif, kecuali menjadi gubernur, bupati dan/atau walikota. Untuk dapat masuk ke dalam birokrasi, relatif sulit baik sebagai PNS maupun sebagai anggota TNI/Polri, karena aturan rekrutmen yang tidak memungkinkan mereka bisa mengakses. Dalam konteks itu, agar ada ruang bagi mereka, sejumlah elite GAM yang memiliki kemampuan tertentu, dimasukkan dalam sejumlah lembaga penting seperti di BRR (Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh) yang menduduki posisi Sekretaris Jenderal (Sekjen) dan beberapa staf lainnya. Jumlahnya kurang lebih sekitar 40-an. Mereka juga menempati posisi di BRA (Badan Reintegrasi Aceh), baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, sedangkan dalam konteks kekuasaan, dibentuk sejumlah lembaga think-tank (pemikir) dalam bentuk tim asistensi yang sebagian besar melibatkan unsur intelektual yang “dekat,” atau orang-orang GAM, meski juga banyak aktivis SIRA juga dilibatkan. Sementara untuk masuk ke TNI/Polri sangat “tertutup,” sulit dan sebagian mereka tidak tertarik ke sana. Mantan GAM tidak mungkin direkrut untuk menjadi TNI/Polri. Oleh karena itu, sebagian besar mereka akhirnya dijadikan sebagai Polisi Hutan (Polhut) yang diangkat oleh Gubernur, dengan perkiraan jumlah sekitar 600-an orang.⁹

Bentuk-bentuk transformasi politik yang dilakukan kelompok GAM tersebut membuktikan

dengan jelas bahwa mereka sangat serius dalam mewujudkan cita-cita dan kepentingan politiknya, baik melalui penguasaan lembaga eksekutif maupun legislatif. Untuk mendukung sepenuhnya perjuangan politik GAM di kedua lembaga tersebut, KPA ikut mengawal melalui kontrolnya terhadap Partai Aceh, seperti dalam proses rekrutmen calon eksekutif dan legislatif.

Lepas dari itu, masuknya mantan kombatan dalam lembaga eksekutif dalam perspektif kelompok GAM dinilai sangat positif. Meskipun untuk melaksanakan tugas-tugasnya pemerintah daerah atau para kepala daerah ini harus didukung perangkat yang memadai seperti Tim Asistensi (kasus di Kabupaten Aceh Timur) untuk meningkatkan kinerja Pemda, baik dalam hal perencanaan pembangunan daerah (Bappeda Daerah) maupun dalam pembuatan APBD. Di Kabupaten Aceh Timur, misalnya, terobosan-terobosan penting untuk meningkatkan pembangunan daerah belum tampak (selama periode 2007–2008).

Selain itu, GAM juga mendirikan partai lokal. Sejauh ini tercatat enam partai lokal di Aceh yang lolos verifikasi dan yang akan mengikuti pemilu 2009. Partai-partai tersebut adalah (1) Partai Aceh (PA); (2) Partai Suara Independen Rakyat Aceh (SIRA); (3) Partai Aceh Aman Sejahtera (PAAS); (4) Partai Bersatu Aceh (PBA); (5) Partai Daulan Aceh (PDA); dan (6) Partai Rakyat Aceh (PRA). Sebagian besar narasumber lokal di ketiga daerah yang diteliti (banda Aceh, Aceh Timur, dan Aceh Utara) mengatakan bahwa dari keenam partai tersebut, Partai Aceh dan Partai SIRA menempati urutan teratas yang paling diminati masyarakat lokal. Partai Aceh dengan basis massa politiknya sebagian besar di pedesaan bisa jadi akan mendulang suara terbanyak di daerah-daerah kabupaten yang mayoritas masyarakatnya adalah petani. Sementara Partai SIRA didukung mayoritas masyarakat perkotaan dan bisa jadi memenangkan banyak kursi di dewan perwakilan rakyat daerah perkotaan ketimbang kabupaten/pedesaan. Meskipun empat partai lokal lainnya juga mendapatkan dukungan rakyat, dibanding dengan PA dan Partai SIRA antusiasme warga lokal tidak sebesar ke kedua partai ini. Hal ini antara lain bisa terlihat dengan jelas di Kabupaten Aceh Timur di mana Bupati adalah mantan kombatan GAM dan Wakil Bupati adalah aktivis SIRA. Di daerah ini juga Partai Aceh mendapat respons sangat positif dari masyarakat lokal.

⁹ Wawancara dengan seorang pengusaha lokal Aceh pada 9 Juli 2008.

Bahkan jumlah caleg PA untuk Pemilu 2009 sempat melebihi kuota.

Bentuk-bentuk transformasi politik yang dilakukan kelompok GAM tersebut membuktikan dengan jelas bahwa mereka sangat serius dalam mewujudkan cita-cita dan kepentingan politiknya, baik melalui penguasaan lembaga eksekutif maupun legislatif. Untuk mendukung sepenuhnya perjuangan politik GAM di kedua lembaga tersebut, KPA ikut mengawal melalui kontrolnya terhadap Partai Aceh, seperti dalam proses rekrutmen calon eksekutif dan legislatif.

DAMPAK TRANSFORMASI POLITIK GAM

Arena Pilkada

Metamorfosis kekuatan kelompok GAM sebagaimana diuraikan di atas, tentu dapat berdampak positif di satu sisi dan dapat pula berdampak negatif di sisi lain. Secara umum, dampak positif dari pilkada yang dilakukan secara serentak adalah meningkatnya partisipasi masyarakat dalam politik. Ini bisa dilihat dari tingkat kehadiran pemilih. Namun, ada indikasi bahwa penyelenggaraan pilkada langsung juga tidak terlepas dari faktor intimidasi secara langsung dan tidak langsung. Selain itu, juga muncul ekspektasi yang cukup besar dari masyarakat Aceh untuk memilih calon mereka, agar Aceh mengalami perubahan secara politik dan konflik tidak terulang kembali.¹⁰

Kelompok GAM sangat berharap pergantian kepemimpinan daerah melalui pilkada 2006 mampu menghadirkan perubahan yang riil bagi masyarakat Aceh pada umumnya dan kelompok GAM pada khususnya. Kelompok GAM menilai bahwa “Desain Aceh Baru” akan bisa terwujud melalui proses damai dan realisasi sistem demokrasi di bumi NAD. Oleh karena itu, mereka sangat serius untuk memenangkan calonnya di arena pilkada tersebut.

Dampak lainnya yang tak kalah penting dari kemenangan GAM dalam pilkada tersebut adalah bahwa sebetulnya rakyat Aceh menginginkan adanya perubahan. Ini memperkuat asumsi bahwa esensi transformasi politik GAM dalam perspektif demokrasi lokal adalah perubahan. Artinya, sejauh mana gagasan/ide perubahan yang dikonsepsikan GAM dapat direalisasikan di bumi NAD. Hal ini yang harus dibuktikan para kepala daerah dari unsur GAM bahwa mereka mampu mengonkretkan gagasannya dan menjadikan daerah lebih sejahtera. Bila selama periode 2006–2012 kinerja mereka belum mencapai hasil final, paling kurang kepemimpinannya tersebut telah memberikan arahan baru dan bermanfaat bagi warganya yang telah memberikan dukungan penuh dalam pilkada.

Salah satu hasil yang diharapkan pasca-pilkada adalah *performance* kapasitas kepala daerah dalam membawa pembaharuan di daerah. Adalah hak rakyat untuk senantiasa memonitor kinerja eksekutif dan legislatif daerah: apakah mereka sudah bekerja dengan benar dan maksimal demi rakyat. Pasca-pilkada 2006, para kepala daerah di NAD dihadapkan pada tugas yang tak ringan karena dituntut cakap merespons kebutuhan dan aspirasi daerah. Lebih-lebih jumlah masyarakat di NAD yang tergolong miskin cenderung meningkat, oleh karenanya kesejahteraan dan perdamaian menjadi dambaan rakyat di daerah ini, dan ini pula yang menjadi tantangan berat bagi para kepala daerah terpilih dalam pilkada 2006 tersebut.

Lepas dari itu, saat ini masyarakat Aceh juga sedang menyiapkan para calonnya untuk duduk di lembaga legislatif. Menyongsong Pemilu Legislatif 2009 dinamika politik lokal tampak makin semarak. Apalagi dengan munculnya partai-partai lokal yang ikut dalam Pemilu 2009. Meskipun pemilu masih beberapa bulan lagi, kelompok GAM berpandangan bahwa Partai Aceh akan mendominasi perolehan suara di legislatif daerah, khususnya di daerah-daerah basis GAM. Menurut mereka, hal ini bisa dilihat melalui proses rekrutmen calon legislatif dan kesibukan KPI di daerah-daerah yang kewalahan dengan “membludaknya” calon dari Partai Aceh. Sementara itu, calon lain dari partai nasional cenderung senyap alias kurang peminat.

Antusiasme masyarakat lokal terhadap Partai Aceh membuat para politisi baru di partai ini memprediksikan bahwa Pemilu Legislatif 2009 akan dimenangkan Partai Aceh. apabila ini benar,

¹⁰ Beberapa mantan anggota GAM yang memenangkan Pilkada lewat jalur independen, dapat menjelaskan betapa massa tidak dapat lagi dikendalikan oleh “penguasa lama”. Secara independen massa mencoba mentransformasikan keinginannya lewat tokoh alternatif yang independen. Sikap sempit atau picik dari kaum elite yang biasanya merasa “tinggi” secara sosio-ekonomi dan budaya terhadap masyarakat yang dianggap masih “rendah”. Kondisi tersebut dapat menimbulkan alienasi di kedua belah pihak. Lihat Claude Ake, *A Theory of Political Integration*, (Illionis: The Dorsey Press, 1967), hlm. 71.

ini akan berpengaruh terhadap peta kekuatan politik lokal. Dengan kata lain, ke depan hal tersebut akan mengubah kekuatan politik lokal dari yang tadinya dikuasai partai nasional menjadi dikuasai partai lokal. Pada saat yang sama juga akan mengubah pola hubungan eksekutif-legislatif yang memungkinkan terciptanya dukungan terhadap program-program pemerintah daerah, yang sejak 2006 sulit untuk mendapatkannya karena kepala daerah berasal dari unsur independen.

Arena Birokrasi

Kondisi birokrasi lokal pascagerakan reformasi 1998 secara umum tidak banyak mengalami perubahan. Di era Orde Baru politisasi birokrasi terjadi secara kasat mata. Birokrasi menjadi perpanjangan tangan Golkar dan sekaligus mesin politik kemenangan pemilu. Sementara itu, di era reformasi, birokrasi juga menjadi ajang tarik-menarik kepentingan partai politik, apalagi setelah diterapkannya sistem multipartai sejak 1999. Bahkan, dengan munculnya enam partai lokal di Aceh sejak 2008 tak tertutup kemungkinan birokrasi semakin menjadi ajang pertarungan partai-partai tersebut.

Kemenangan GAM dalam Pilkada 2006 telah mengantarkan kadernya menduduki jabatan paling atas dalam birokrasi daerah. Duduknya beberapa kepala daerah, baik di level provinsi maupun kabupaten/kota telah mengubah pola relasi eksekutif-legislatif yang acap kali relatif menyulitkan posisi kepala daerah, karena program-programnya belum tentu didukung anggota Dewan.

Selain itu, meskipun pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sama-sama berasal dari unsur independen, realitasnya kompetisi antarmereka sulit dihindari. Sebagai contoh, bupati yang berasal dari unsur mantan kombatan dan wakilnya yang berasal dari Partai SIRA dalam perjalanannya pasangan ini sulit untuk tetap solid dan saling mendukung. Sebaliknya, kecenderungan munculnya kompetisi antarmereka sulit dihindari. Hubungan antara bupati dan wakilnya yang tak harmonis ini tentunya menghambat kinerja pemerintah daerah sehingga tak tertutup kemungkinan ini akan menghambat beberapa program, khususnya terkait dengan pembangunan daerah. Padahal, tugas Pemda sangat banyak dan mendesak untuk diselesaikan.

Pengangkatan tim asistensi untuk mendukung kinerja bupati di Aceh Timur, misalnya, selain dimaksudkan untuk memperlancar realisasi program-program Pemda, juga bisa jadi untuk menjembatani kurang signifikannya peran wakil bupati dalam penentuan kebijakan publik.

Lepas dari itu, dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, dampaknya terhadap birokrasi cukup krusial. Pola relasi birokrasi dan masyarakat relatif cair. Birokrasi dituntut transparan dan akuntabel. Masyarakat bisa mengkritisi birokrasi tanpa rasa takut. Pasca-pilkada 2006 masyarakat GAM tidak segan-segan menyampaikan keluhan dan keinginannya kepada kepala daerah yang notabene mantan kombatan. Bahkan dengan latar belakangnya sebagai anggota GAM, mereka tidak segan-segan meminta untuk audiensi dengan kepala daerah. Hanya saja kalau itu dituruti, mereka akan silih-berganti berdatangan menemui bupati. Meskipun hubungan antara birokrasi dan masyarakat relatif cair, bukan berarti warga masyarakat bisa datang silih-berganti dan meminta uang sumbangan kepada birokrat atau kepala daerah.

Berkaitan dengan birokrasi ini, tidak hanya institusinya saja yang perlu profesional, melainkan individu atau pegawai negeri sipil (PNS)-nya juga harus profesional. Dalam konteks ini profesionalisme dan netralitas institusi birokrasi dan PNS menjadi prasyarat penting. Era otonomi khusus di Aceh dengan UU Pemerintahan Aceh-nya semestinya direspons secara positif dengan menjadikan reformasi birokrasi daerah sebagai suatu gerakan riil dalam konteks “desain Aceh baru”. Artinya, perlu upaya nyata mereformasi birokrasi yang sudah “tercemar *mindset*-nya” untuk diganti dengan *mindset* baru yang menonjolkan sikap melayani dan menyejahterakan rakyat.

Daerah-daerah memahami bahwa permasalahan yang mereka hadapi adalah kurang eksisnya etika pemerintahan yang baik atau absennya tata kelola pemerintahan yang baik. Karena itu, mereka ingin ada perbaikan-perbaikan secara konkret di dalam birokrasi daerah. Masalahnya adalah bagaimana menghilangkan warisan lama atau orientasi yang salah dalam diri PNS dalam menjalankan tugasnya sehingga PNS tak hanya loyal pada dan melayani penguasa dan partai yang memerintah saja, tapi juga masyarakat. PNS sebagai “abdi masyarakat” dan “abdi negara” cenderung menjadi jargon politik

atau motto saja ketimbang dilaksanakan. Bila nilai-nilai warisan lama harus dienyahkan, maka nilai-nilai baru harus ditegakkan. Untuk itu, rekrutmen tenaga baru yang mampu menyeleksi calon-calon yang berkualitas perlu dilakukan.

Berkaitan dengan masalah rekrutmen tenaga baru PNS tersebut, sejauh ini kelompok GAM belum bisa akses masuk birokrasi. Demikian juga dengan birokrasi militer dan kepolisian dinilai belum memberikan “peluang khusus” untuk mantan kombatan GAM. Masalahnya, bila persyaratan formal pendidikan dikenakan kepada mantan kombatan, bisa jadi mereka akan gagal di tahap awal proses rekrutmen sebagai pegawai, baik di institusi sipil maupun militer.

Tiadanya peluang tersebut membuat kelompok GAM terlibat dalam aktivitas di beberapa lembaga seperti Badan Reintegrasi Aceh (BRA), Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR), dan Tim Asistensi sebagaimana eksis di Aceh Timur, Aceh Jaya dan Sabang. Pertanyaannya, ke depan mau dikemanakan mantan kombatan GAM ini bila akses ke institusi sipil dan militer/kepolisian tidak memungkinkan? Apakah dengan keterlibatan beberapa mantan kombatan GAM di ketiga lembaga tersebut telah menampung mereka?

Jawabannya jelas bahwa sampai 2008 pengangguran tetap tinggi dan jumlah kemiskinan belum menurun secara signifikan. Sementara itu, mantan kombatan GAM yang sudah tidak pergi ke hutan sedang bingung mencari aktivitas. Di tengah masyarakat yang sedang mengalami masa transisi seperti sekarang ini, para mantan kombatan sedang mencari jati diri dan mencoba memosisikan dirinya secara tepat di tengah masyarakat. Keluhanpun muncul dari beberapa tokoh GAM, khususnya di Aceh Timur dan Aceh Utara berkaitan dengan tiadanya proses pelatihan/ pendidikan khusus untuk mantan kombatan yang turun dari hutan agar dalam proses adaptasi atau reintegrasi dengan masyarakat tidak menimbulkan masalah.

Isu pelatihan khusus bagi mantan kombatan GAM menjadi pekerjaan rumah tersendiri bagi Pemerintah, agar ke depan masalah ini tidak diabaikan. Ungkapan para tokoh kombatan GAM di kedua daerah tersebut patut diperhatikan secara serius oleh Pemerintah. Karena gagal dalam merespons keinginan tersebut akan mengganggu proses reintegrasi mantan kombatan GAM dan juga proses damai di Aceh sebagaimana

ditunjukkan belakangan ini dengan meningkatnya kriminalitas dan gangguan keamanan di daerah.

Arena Sosial-Ekonomi

Perjuangan dan peluang politik kelompok GAM ikut meningkatkan tuntutan mereka terhadap bidang sosial ekonomi. Dengan kata lain, dampak transformasi politik GAM memberikan akses bidang sosial ekonomi yang lebih luas. *Pertama*, mantan kombatan GAM mendapatkan dana kompensasi yang disalurkan melalui BRA. Dengan kata lain, Pemerintah berjanji memberikan sejumlah dana untuk membantu mantan kombatan dan orang-orang yang menjadi korban konflik. Meskipun dalam perkembangannya dana yang dijanjikan belum keseluruhannya dicairkan dan pengelolaannya masih bermasalah, paling kurang dana bantuan tersebut relatif membantu.¹¹

Kedua, meskipun tidak semua elit GAM beruntung bisa aktif mengelola usaha/bisnis, beberapa elit GAM seperti Muzakir Manaf mempunyai PT Pulau Gading yang aktivitasnya sampai ke Singapura. Proyek yang dijalankan tergolong besar, seperti proyek jalan pantai timur yang saat ini sedang dalam proses. Demikian juga dengan kelompok GAM lainnya yang mengelola sektor kontraktor bangunan fisik di bawah nama Gayatri. Sementara itu, kelompok GAM juga merambah ke sektor bisnis lain, seperti gula, pasir, dan batu oleh elit GAM di Pidie di bawah nama PT Halimun Mega Raya. Juga di Aceh Jaya kelompok GAM membangun tambak dan keramba.¹²

Aktivitas bisnis kelompok GAM tidak hanya terbatas dalam pengelolaan perusahaan atau PT, tetapi mereka juga memainkan peran penting dalam tender-tender yang dilakukan Pemda, baik di tingkat provinsi maupun Kabupaten/kota, dengan cara meminta komisi sekitar 10% dari nilai proyek yang disetujui. Mereka, bahkan, tidak segan-segan melakukan tindakan anarkis untuk menekan birokrat agar mengabdikan kemauannya. Hampir tak ada pengusaha yang lolos dari pantauan kelompok GAM bila mereka hendak menanamkan investasinya di daerah.

¹¹ Kiprah BRA dalam membantu proses reintegrasi Aceh, antara lain, dapat dilihat pada Basyar (Ed.), “*Reintegrasi Politik Aceh ...*”, terutama Bab 3 dan Bab 4.

¹² Wawancara dengan Redaksi *Harian Serambi*, pada 3 Juli 2008.

Perusahaan-perusahaan juga mengalami hal yang sama, mereka senantiasa harus membayar “pajak/pungutan” ke kelompok GAM.¹³

Dampak transformasi politik GAM tidak selalu membawa manfaat positif bagi masyarakat. Aktifnya kelompok GAM hampir di semua lini dunia usaha hanya berdampak positif terhadap peningkatan aktivitas elite GAM. Kecenderungan yang muncul adalah kelompok GAM diuntungkan secara sosial ekonomi, tetapi transformasi itu sendiri berdampak negatif bagi investasi daerah karena pengusaha non-GAM merasa “diperas” oleh kelompok GAM. Fenomena ini lebih parah di tingkat kabupaten/kota dibandingkan dengan provinsi, yang relatif memberikan peluang lebih besar eksisnya kompetisi antar-pengusaha.¹⁴

Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa transformasi politik dan ekonomi kelompok GAM tidak hanya menghasilkan dampak positif, tetapi juga negatif, baik terhadap kelompok GAM maupun masyarakat Aceh. Yang tak kalah pentingnya juga apakah transformasi politik dan ekonomi tersebut akan berpengaruh terhadap reintegrasi politik di Aceh? Sub-bab di bawah akan membahas secara singkat permasalahan ini.

MASA DEPAN REINTEGRASI POLITIK DI ACEH

Perubahan perjuangan GAM untuk ikut menentukan masa depan Aceh sangat fundamental, khususnya di bidang politik dan ekonomi. Pengaruhnya pun akan sangat signifikan terhadap masa depan reintegrasi politik di bumi NAD. *Pertama*, perubahan perjuangan bidang politik telah menciptakan kekuatan politik baru dan mengubah pola interaksi antarkekuatan politik lokal di mana kontestasi politik dan fragmentasi politik lokal sulit dihindari.¹⁵

Kedua, adopsi sistem demokrasi di Aceh dan pola perjuangan politik kelompok GAM sejak 2005 diharapkan dapat meredakan keinginan yang sempat mengkristal untuk “merdeka”. Dengan munculnya beberapa kepala daerah berasal dari unsur GAM, baik gubernur maupun

bupati/kota, berarti memberikan peluang bagi mereka untuk ikut menentukan kebijakan publik di Aceh dan ikut bertanggung jawab menyejahterakan rakyat Aceh. Dengan begitu mereka merasakan langsung tantangan yang dihadapi pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya.

Ketiga, duduknya mantan kombatan GAM dalam posisi-posisi kunci sebagai gubernur dan bupati/walikota menjadi langkah awal bagi solusi konflik dan ideologi yang diperjuangkan GAM. Secara politik, kedudukan mereka, posisi dan perannya sebagai pimpinan daerah menjadi bukti konkret pengakuan terhadap konstitusi dan pemerintahan yang sah di republik ini.¹⁶

Keempat, instrumen politik dan sistem politik lokal di Aceh akan menjadi salah satu pilar penting bagi upaya perjuangan dan transformasi politik GAM. Bagi kelompok GAM, perjuangan politik yang mereka upayakan dimaksudkan untuk menguasai posisi-posisi strategis di bidang eksekutif dan legislatif. Karena perjuangan mereka tidak lagi di hutan dan tidak angkat senjata, maka kelompok GAM sejak 2005 membutuhkan sarana baru dengan ikut dalam pilkada sejak 2006, mendirikan partai lokal dan ikut dalam Pemilu 2009. Tujuannya adalah untuk menguasai posisi-posisi strategis, sehingga GAM menjadi kekuatan politik baru yang menentukan dalam pergulatan dan dinamika politik lokal.¹⁷

Kelima, hal yang tak kalah krusialnya adalah berkaitan dengan isu integrasi dan disintegrasi. Masalah ini terkait langsung dengan realisasi UU 11/2006 tentang Pemerintah Aceh. Masalahnya, sejauh mana UU ini merefleksikan butir-butir yang ada di MoU Helsinki. Meskipun masalah partai lokal sudah diatur dalam UU 11/2006, tampaknya kelompok GAM belum puas dengan UU ini. Ini bukan hanya karena PP yang menjadi petunjuk teknisnya belum dibuat, tetapi juga karena mereka ingin meredefinisi makna “pemerintahan Aceh”. Muncul persepsi yang tak sama antara Pemerintah dan GAM. Menurut kelompok GAM, “masalah pemerintahan Aceh akan ditentukan DPRA hasil Pemilu 2009”. Ke depan, bila masalah ini dimunculkan, maka secara politik akan berpengaruh terhadap upaya integrasi.

¹³ Wawancara dengan pengusaha lokal Aceh, pada 4 Juli 2008.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Wawancara dengan Kautsar, aktivis GAM yang kini menjadi salah seorang pengurus Partai Aceh. Wawancara dilakukan di kantor Partai Aceh Banda Aceh pada 1 Juli 2008.

¹⁶ Wawancara dengan salah seorang petinggi Partai Aceh di Banda Aceh, 1 Juli 2008.

¹⁷ Wawancara dengan aktivis Demos di Banda Aceh, 1 Juli 2008.

Dengan kata lain, dimunculkannya isu *self government* pascapemilu 2009 dan terpilihnya presiden baru yang bukan pasangan SBY-JK, bisa jadi akan menambah rumitnya peta politik lokal di NAD. Apalagi bila kelompok GAM tetap tak puas dengan UU 11/2006 yang dinilai belum memuat secara keseluruhan butir-butir penting berkaitan dengan nasib GAM khususnya dan Aceh pada umumnya, maka ini akan berpengaruh terhadap pola relasi dan interaksi antara Pemerintah dan pemerintah NAD.

Keenam, meskipun gagasan “Aceh merdeka” mulai melemah dan ada kesan kuat sudah “dikubur”, bukan berarti tidak ada tuntutan lainnya untuk menggantikan ide ini. Bagi kelompok GAM, yang perlu diciptakan di Aceh sekarang ini adalah pembangunan ekonomi untuk menyejahterakan dan memberdayakan hak-hak politik masyarakat lokal, khususnya GAM. Untuk itu, perjuangan politik GAM melalui Partai Aceh adalah menguasai DPRA dan birokrasi lokal. Ke depan, ini berpengaruh langsung terhadap reintegrasi: apakah dominasi GAM di kedua lembaga tersebut akan menopang percepatan reintegrasi atau sebaliknya malah menimbulkan konflik-konflik baru dan menyulut disintegrasi?

Ketujuh, di internal GAM sendiri tidak sama dalam menyikapi kondisi pasca-MoU Helsinki. Para elite GAM cenderung menerima MoU dan menjadikan era sekarang ini sebagai perjuangan politik GAM untuk meraih kekuasaan eksekutif dan legislatif. Namun, bagi kelompok akar rumput dan pendukung GAM, era sekarang ini dilihat sebagai era transisi menuju “Aceh merdeka”. Mereka ini cenderung menilai bahwa Aceh butuh sistem *self government* dan bukannya otonomi khusus sebagaimana diatur dalam UU 11/2006.¹⁸ Perbedaan cara pandang di kalangan GAM tersebut bila tak diatasi secara tangkas, maka akan memicu konflik dan tak tertutup kemungkinan konflik ini akan meluas ke masyarakat. Hubungan dengan pemerintah pun akan menegang seiring dengan diembuskannya kembali isu merdeka.

Masa depan reintegrasi politik di Aceh akan sangat tergantung pada peran GAM dalam merealisasikan perjuangan politiknya melalui

partai politik. Ini sebagian juga tergantung bagaimana GAM mengisi transformasi politik dalam konteks membangun “desain Aceh baru” yang damai dan sejahtera. Semakin eksklusif GAM, baik dalam berpartai politik maupun berorganisasi, akan berpengaruh terhadap pola interaksi antara Partai Aceh dengan partai politik lainnya, dan antara KPA dengan organisasi lainnya. Peran GAM tersebut bisa maksimal bila mendapat dukungan penuh, baik dari pemerintah NAD/pemkab/pemkot maupun kekuatan-kekuatan politik lokal dan pemerintah pusat. Pengawasan oleh pemerintah pusat sangat diperlukan, ini dimaksudkan agar tidak muncul kesalahpahaman di tataran realisasinya. Ini sekaligus juga untuk menghindari kesan adanya “politik pembiaran” dari pemerintah terhadap upaya reintegrasi.

GENERALISASI HASIL PENELITIAN

Dari uraian ringkasan hasil temuan lapangan di atas, dapatlah disimpulkan bahwa transformasi aktivitas GAM pasca-MoU Helsinki memberikan dampak yang signifikan terhadap dinamika politik lokal dan aktivitas sosial ekonomi elit GAM. Kehadiran GAM melalui Partai Aceh dan duduknya beberapa kader GAM sebagai kepala daerah di sejumlah kabupaten/kota dan provinsi, serta perannya dalam beberapa proyek di Pemda, PT, konstruksi, properti, dan tanah/pasir mengubah konfigurasi peta politik dan ekonomi lokal.

Semakin besar kekuasaan politik GAM, maka akan semakin besar pula penguasaan mereka atas sumber-sumber lokal. Namun, semakin eksklusif pola politik yang dilaksanakan kelompok GAM, akan muncul kendala dalam berinteraksi dan bersinergi dengan kekuatan-kekuatan politik lain yang ada di Aceh. Pola relasi dan interaksi yang dilakukan GAM dengan kekuatan politik lain akan menentukan peran GAM ke depan, apakah dia pantas memimpin dan relatif dihormati oleh kekuatan-kekuatan politik lainnya. Atau sebaliknya, cenderung mengedepankan cara-cara kombatan yang cenderung melakukan aksi teror, menakut-nakuti, menekan dan cara-cara tercela lainnya untuk meraih kekuasaan.

Di era transisi sekarang ini pelembagaan demokrasi lokal mestinya ditopang penuh oleh GAM. Karena era sekarang ini memungkinkan eksisnya kontestasi atau kompetisi, fragmentasi

¹⁸ Wawancara dengan Zakaria Saman, tokoh mantan GAM, orang kepercayaan Malik Mahmud di Banda Aceh pada Juli 2008. Hal yang sama juga ditegaskan oleh Sekjen Partai Aceh, wawancara dengan Yahya Muad, Sekjen Partai Aceh di Banda Aceh, Juli 2008.

kekuatan politik lokal dan munculnya berbagai parpol, baik yang bernuansa daerah maupun campuran di mana partai nasional ikut mewarnai munculnya partai lokal. Oleh karena itu, tak hanya kedewasaan politik masyarakat lokal yang diperlukan, tetapi konsolidasi atau pelembagaan nilai-nilai atau pilar-pilar demokrasi lokal juga perlu dikuatkan.

Secara umum, dampak transformasi politik dan ekonomi GAM belum dirasakan secara meluas di kalangan GAM. Tampaknya hanya sejumlah elite tertentu saja yang bisa menikmati transformasi di bidang politik dan ekonomi. Munculnya perbedaan persepsi tentang Aceh pasca-MoU Helsinki di internal GAM antara elite dan non-elitnya merupakan bukti konkret bahwa nasib Aceh tidak cukup diselesaikan melalui MoU Helsinki. Meskipun kader GAM sudah memimpin NAD, mayoritas anggota GAM masih belum puas dan kecewa karena belum ada perubahan yang konkret.

Meskipun demikian, bukan berarti kekecewaan mereka akan mengakibatkan menguatnya kembali isu separatisme. Mayoritas narasumber mantan kombatan GAM yang diwawancara Tim Peneliti LIPI, baik di Banda Aceh maupun Aceh Timur dan Aceh Utara mengatakan bahwa isu sentral saat ini bukan lagi merdeka atau memisahkan diri, tetapi mewujudkan kesejahteraan dan damai di bumi NAD.

Sebagai aktor utama dalam konflik di Aceh, peran GAM ke depan sangat diperlukan dalam mendorong terwujudnya Aceh yang damai dan sejahtera. Desain Aceh baru ini semestinya dikawal secara serius oleh GAM. Karena itu, GAM tidak mungkin menjadi kekuatan politik yang eksklusif, tapi harus inklusif terbuka untuk bersinergi dengan kekuatan politik lainnya. Artinya, tidak mungkin GAM menjadi pemain tunggal di ranah politik dengan cara mengklaim bahwa karena GAM-lah, maka perubahan dimungkinkan di bumi NAD.

Peran tokoh-tokoh GAM papan atas, seperti Hasan Tiro, misalnya sangat penting dalam mendorong semangat GAM di Aceh untuk mewujudkan pembangunan ekonomi dan damai di daerah ini. Kunjungannya ke Aceh, Oktober 2008, bisa dimaknai sebagai dukungan pendiri GAM ini terhadap MoU Helsinki dan proses realisasinya pasca-MoU. Fenomena ini juga menjadi bukti nyata bahwa Aceh baru yang dicita-citakan masyarakat lokal telah mendapat

persetujuan Hasan Tiro.¹⁹ Secara politik, ini bisa diterjemahkan sebagai cara pendiri GAM tersebut dalam mendorong kelompok GAM untuk tetap mencapai cita-cita dengan cara politik/demokrasi. Selain itu, hal tersebut juga bisa dimaknai sebagai suatu langkah maju di mana kelompok GAM mengakui bahwa Aceh adalah bagian integral dan tak terpisahkan dari Indonesia.

Apabila uraian kesimpulan hasil penelitian di atas dapat dijadikan sebagai rujukan untuk menjelaskan “potret” transformasi politik GAM pasca MoU Helsinki, maka pertanyaan selanjutnya adalah: apa implikasi teoretis dari studi yang dilakukan? Secara umum, butir-butir kesimpulan yang diangkat dari studi ini menunjukkan bahwa transformasi aktivitas GAM pasca MoU Helsinki adalah riil: dari yang tadinya angkat senjata atau cara-cara kekerasan berubah menjadi perjuangan politik, baik melalui pilkada (untuk menduduki kursi pimpinan eksekutif/birokrasi) maupun pemilu legislatif (untuk menjadi anggota legislatif) dan pendirian kendaraan politik melalui Partai Aceh.

Perubahan perjuangan tersebut telah menempatkan elit GAM dalam posisi-posisi kunci di pemerintahan daerah, sebagaimana dapat dilihat dari kemenangan anggota GAM dalam Pilkada yang diselenggarakan secara serentak tanggal 11 Desember 2006.

Lepas dari itu, prinsip dasar MoU Helsinki adalah untuk mengubah konflik menjadi perjuangan politik dengan tujuan agar konflik dapat diselesaikan. Transformasi konflik ini dimaksudkan sebagai upaya untuk mengubah konflik yang masif (perang) ke arah perjuangan politik dalam sistem politik baru atau demokrasi. Disebut “baru” karena di dalamnya berkaitan dengan negosiasi sejumlah prinsip dasar di bidang politik (pemerintahan dan partisipasi), sosial, dan ekonomi. Perubahan sifat dan jenis konflik ini di satu sisi diharapkan dapat mengintegrasikan kelompok GAM dalam sistem politik baru dalam kerangka ke-Aceh-an yang baru, dan di sisi lain dalam bingkai keindonesiaan yang dirumuskan atas dasar sejumlah konsensus normatif antara pihak RI dan GAM dalam perundingan Helsinki.²⁰

¹⁹ Mengenai hal ini dapat dilihat pada Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008), hlm. 141–152.

²⁰ *Ibid.*

MoU Helsinki sebagai sebuah proses transformasi politik diharapkan dapat menyelesaikan akar-akar persoalan konflik secara politik, sosial, dan ekonomi yang memicu munculnya Gerakan Aceh Merdeka. Strategi penyelesaian konflik semacam ini merupakan strategi jangka panjang. Strategi demikian tentu membutuhkan konsistensi sejumlah pihak, khususnya Pemerintah Republik Indonesia. Karena luasnya cakupan transformasi konflik, khususnya yang berkaitan dengan persoalan sosial, ekonomi, dan politik, studi ini telah memfokuskan pada persoalan transformasi politik yang dilakukan oleh kelompok GAM dalam bingkai ke-Aceh-an dan ke-Indonesiaan. Pembatasan tersebut dilakukan karena dua hal, *pertama*, secara riil pihak GAM adalah aktor utama yang terlibat dalam konflik secara langsung; dan *kedua*, pihak GAM telah menjelma sebagai kekuatan politik yang strategis di Aceh saat ini dan di masa yang akan datang.

Perubahan Sifat dan Karakter Konflik di Aceh Pasca-MoU Helsinki

Salah satu gambaran yang menonjol dari perubahan sifat konflik vertikal di Aceh adalah tiadanya lagi tuntutan kemerdekaan secara terbuka di Aceh, meski indikasi-indikasi ke arah sana sifatnya masih kontroversial. Para *stakeholders* di Aceh, menilai ini merupakan suatu kemajuan dalam perundingan Aceh yang cukup positif, artinya persoalan-persoalan separatisme dan tuntutan kemerdekaan di Aceh tak lagi terdengar.

Sifat perubahan konflik vertikal juga tidak lagi didominasi oleh persoalan tuntutan kemerdekaan, tetapi isu-isunya telah mengalami perubahan. Isu yang masih kerap kali mewarnai hubungan antara Aceh dan Jakarta, antara lain isu yang berkaitan dengan persoalan kewenangan antara Jakarta dan Aceh. Ini sebenarnya lebih pada persoalan pembagian kewenangan. Isu ini misalnya berkaitan dengan penyusunan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UU PA) sebagai bentuk penerjemahan butir-butir MoU Helsinki antara Pemerintah Pusat, Masyarakat Aceh, dan kelompok GAM. Sampai saat ini masih ada perbedaan persepsi: Undang-undang Nomor 11/2006 yang telah disahkan oleh Pemerintah Pusat oleh sebagian rakyat Aceh dan mantan kelompok GAM dipandang masih tidak sejalan dengan butir-butir MoU Helsinki. Persoalan perbedaan

persepsi ini akan dapat memicu hubungan antara Aceh dan Jakarta.²¹

Selain isu tersebut, isu lain adalah berkaitan dengan persoalan perubahan diri GAM, khususnya terhadap penggunaan simbol-simbol GAM dalam dinamika politik lokal. Salah satu contohnya adalah respons yang keras dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan beberapa elite di Jakarta atas pendirian partai GAM. Demikian juga dengan persepsi anggota GAM terhadap Pemerintah Pusat, tampak ragu dan cenderung *wait and see*. Fenomena tersebut menunjukkan bahwa *trust* antarkedua belah pihak mengenai tindakan-tindakan di lapangan dalam rangka mengimplementasikan MoU Helsinki masih bermasalah.

Perang yang berjalan begitu lama dan melelahkan, amat memengaruhi proses integrasi para aktor ketika perjanjian dan penghentian permusuhan disepakati oleh kedua belah pihak. Trauma menjadi salah satu faktor yang membayangi kedua belah pihak karena masing-masing memiliki ingatan masa lalu yang sulit dilupakan. Perang antara TNI-GAM membuahkan luka di masing-masing pihak. Peristiwa perang Cumbok memberi gambaran bahwa masalah integrasi pascakonflik menjadi program yang sangat penting ketimbang masalah pengelolaan militer dan senjata GAM. Sayangnya masalah ini tidak diatur secara terperinci dalam perjanjian Helsinki.

Beberapa potensi konflik yang masih menonjol hingga 2008 meliputi: (1) Akses ekonomi yang terdiskriminasi; (2) Persoalan kemiskinan, pekerjaan dan kesejahteraan; (3) Persoalan pembagian sumber kekayaan alam di Aceh; (4) Potensi konflik mantan kombatan GAM dengan aktor di luar GAM (khususnya perilaku dan cara-cara kekerasan); (5) Persoalan *trust* mantan kombatan GAM terhadap pemerintah pusat di satu sisi dan *trust* pemerintah pusat terhadap GAM; dan (6) Pengaturan masalah kewenangan Pemerintahan Aceh oleh pemerintah pusat.

Kasus Aceh menunjukkan bahwa MoU Helsinki dibangun atas dasar prinsip-prinsip transformasi konflik yang mengedepankan

²¹ Wawancara dengan Sekjen Partai Aceh, Tgk. Yahya Muad, di Banda Aceh 1 Juli 2008, lihat pula wawancara dengan Zakaria Saman, tokoh mantan GAM, orang kepercayaan Malik Mahmud di Banda Aceh pada 9 Juli 2008.

perjuangan politik untuk menciptakan integrasi politik di Aceh. Pada saat yang sama, juga diupayakan pembangunan masyarakat dalam konteks “desain Aceh baru”. Pendekatan transformasi konflik dan resolusi konflik dalam konteks memahami kasus Aceh cenderung relevan karena menitikberatkan perubahan dari konflik atau penggunaan kekerasan bersenjata menjadi perjuangan politik.

Transformasi aktivitas GAM dalam bidang politik, seperti keikutsertaan GAM dalam pilkada, pendirian Partai Aceh dan Pemilu 2009, menunjukkan dengan jelas bahwa GAM melakukan perubahan-perubahan yang signifikan yang tujuannya, antara lain untuk mewujudkan reintegrasi sosial politik.

Baik ditinjau dari perkembangan politik selama tiga tahun terakhir (2005–2008) di Aceh maupun ungkapan-ungkapan elite/tokoh-tokoh lokal, isu merdeka cenderung tidak populer lagi karena keinginan GAM sudah relatif terwujud. Proses transformasi politik berlangsung demokratis, nyaris tidak ada tantangan yang berarti. Hal-hal yang mendorong separatisme, seperti: sentimen emosional, resistensi para korban, propaganda politik, kelompok etnik yang dominan dalam kekuasaan dan motivasi ekonomi juga tak menonjol dalam kasus Aceh. Upaya separatisme yang dilakukan GAM waktu itu menghasilkan intensitas kekerasan bersenjata, baik di era Orde Baru maupun transisi (1998–2003). Integrasi politik di Aceh diperlukan karena adanya pelibatan kekuatan sipil bersenjata waktu itu.

Integrasi politik mensyaratkan eksisnya nilai-nilai demokrasi dan dukungan aktor-aktor dalam merealisasikan nilai-nilai tersebut. Asumsi yang sama juga disampaikan Samuel H. Barnes yang mengatakan bahwa eksisnya demokrasi akan memberikan peluang bagi masyarakat pascakonflik untuk membangun. Tesis Barnes tersebut di tataran praktis juga mewujudkan di bumi NAD, di mana desain politik lokal berubah dan memberikan peluang atau akses bagi munculnya kekuatan-kekuatan baru pascakonflik.²²

Perubahan struktur politik lokal di Aceh dan adopsi nilai-nilai demokrasi telah mengubah peta kekuatan politik lokal dan memberikan

kesempatan besar kepada kekuatan baru, khususnya GAM untuk berperan penting dalam kancah pergulatan politik lokal. Fenomena tersebut dengan jelas menunjukkan bahwa melalui sistem demokrasi yang diterapkan di Aceh, perubahan-perubahan politik dan ekonomi relatif dimungkinkan di mana kelompok GAM dan kekuatan politik lainnya bisa berpartisipasi. Hal ini tentunya tidak bisa dinikmati GAM di bawah pemerintahan Orde Baru yang represif.

DAFTAR PUSTAKA

- Ake, Claude. 1967. *A Theory of Political Integration*. Homewood, Illinois: The Dorsey Press.
- Bahar, Saafroedin dan A.B. Tangdililing (Ed.). 1996. *Integrasi Nasional, Teori, Masalah dan Strategi*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Barnes, Samuel H. 2001. “The Contribution of Democracy to Rebuilding Postconflict Societies”. Dalam *The American Journal of International Law*, Vol. 95, No. 1, Januari, 2001.
- Basyar, M. Hamdan (Ed.). 2007. *Reintegrasi Politik Aceh Pasca MoU Helsinki*. Jakarta: LIPI.
- Bhakti, Ikrar Nusa (Ed.). 2008. *Beranda Perdamaian: Aceh Tiga Tahun Pasca-MoU Helsinki*. Jakarta: P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar.
- Brown, Graham. 2005. “Horizontal Inequalities, Ethnic Separatism, and Violent Conflict: The Case of Aceh, Indonesia”. Dalam *Human Development Report Office, OCCASIONAL PAPER*.
- Byrne, Sean. 2001. “Transformational Conflict Resolution and the Northern Ireland Conflict”. Dalam *International Journal on World Peace*, No. XVIII, No. 2, June 2001.
- Cresswell, John. W. 1994. *Research Design, Quantitative & Qualitative Approaches*. New York: Sage Publications, Inc.
- El Ibrahimy, M. Nur. 2001. *Peranan Tgk. M. Daud Beureu-eh dalam Pergolakan Aceh*. Jakarta: Media Da’wah.
- Geertz, Clifford. 1963. *Old-societies and New States: The Quest for Modernity in Asia and Africa*. New York: The Free Press.
- Gormally, Brian. 2001. *Conversion from War to Peace: Reintegration of Ex-Prisoners in Northern Ireland*. Bonn: BICC.
- Greetz, Clifford. 1991. “Ikatan-ikatan Primordial dan Politik Kebangsaan di Negara-negara Baru”. Dalam Sudarsono, Juwono. *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

²² Sean Byrne, “Transformational Conflict Resolution and the Northern Ireland Conflict”, *International Journal on World Peace* (No. XVIII, No. 2, June 2001).

Jones, Sydne. 2005. "Pentingnya Pemerintahan yang Baik untuk Mengatasi Konflik Separatis". Dalam Anwar, Dewi Fortuna, Bouvier, Helena, Smith, Geln, dan Tol, Roger. *Konflik dan Kekerasan Internal*. Jakarta: Yayasan Obor.

Kartikasari, S.N. (Ed.). 2001. *Mengelola Konflik: Keterampilan & Strategi untuk Bertindak*, cetakan pertama. Jakarta: SMK Grafika Desa Putara.

Kell, Tim. TT. *The Roots of Acehnese Rebellion 1989-1992*. New York: Cornell Modern Indonesia Project Southea.

Kingsbury, Damien. 2005. *Peace in Aceh A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: PT Equinox Publishing Indonesia.

Leatherman, Janie, et. al. 2004. *Memutus Siklus Kekerasan Pencegahan Konflik dalam Krisis Intranegara*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

Louis, Coser. 1956. *The Functions of Social Conflicts*. New York: Free Press.

Magenda, Burhan D. 1986. "Peran Aparatur Pemerintahan dalam Integrasi Nasional". Makalah yang tidak diterbitkan, disampaikan pada Pidato Ilmiah pada Dies Natalis APDN Mataram.

Newman, W. Lawrence. 1997. *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, third edition*. Allyn and Bacon.

Nurhasim, Moch. 2008. *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Patrick, Barron, and Joanne Sharpe. 2005. "Counting Conflict: Using Newspaper".

Polres Lhokeumawe. 2008. *Analisa dan Evaluasi Gangguan Kamtibmas Tahun 2007 Polres Lhokseumawe*. Lhokseumawe, Januari 2008.

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

Spencer, Metta. 1998. *Democracy and Disintegration*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield. Khususnya bab introduction. Sumber: <http://metta.spencer.name/papers/separatism-intro.html>

Sudarsono, Juwono. 1991. *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: Yayasan Obor.

Tiro, Hasan Muhammad. 1999. *Demokrasi untuk Indonesia*. Jakarta: Teplok Press.

Laporan Penelitian, Makalah, dan Sumber Lainnya

"GAM Tutup Buku". Dalam *Serambinews.com*, 25 Juni 2007.

"Intimidasi, Penegakan Hukum dan PEMILU 2009 di Aceh," dalam <http://www.wikimu.com/news/>

"Pelaku Intimidasi dan Teror adalah Aib bagi Aceh," dalam <http://www.wikimu.com/news/>

"Reports to Understand Violence in Indonesia". Dalam *Indonesian Social Development Paper No. 7*. Jakarta: World Bank.

"Setelah Secarik Memo Wakil Presiden". Dalam *Aceh Kini*, Juni 2008, hlm. 21.

Antara, 20 September 2005 dan 24 Juli 2008.

Harian Aceh, 26 Januari 2008

Harian Waspada, 8 Juli 2008, 30 Agustus 2005, dan 3 Oktober 2005.

<http://www.acehforum.or.id/12-parlok-lolos-tl3671.html>

<http://www.beyondintractability.org/essay/transformation>, diakses pada 9 Februari 2008.

<http://www.beyondintractability.org/essay/transformation>, diupload pada 9 Februari 2008.

http://www.iss.co.za/static/templates/tmpl_html.php?node_id=42&link_id=25, diakses 2 Februari 2007.

ICG. 2005. "Aceh: So Far, So Good". Dalam *Asia Briefing*, No. 44, 13 Desember 2005.

ICG. 2006. "Aceh: Now for the Hard Part". Dalam *Asia Briefing*, No. 48, 29 March 2006.

ICG. 2006. "Aceh's Local Elections: The Role of the Free Aceh Movement". Dalam *Asia Briefing*, No. 57, 29 November 2006.

ICG. 2007. "Indonesia: How GAM Won in Aceh". Dalam *Asia Briefing*, No. 61, 22 March 2007.

Jawa Pos, 29 Januari 2005.

Kamaruddin. 2007. "Merindukan Reintegrasi Sepenuh Hati". Makalah dalam Diskusi P2P LIPI tentang "Peran Elit Lokal dalam Proses Reintegrasi Aceh Pasca MoU" pada tanggal 27 Februari 2007.

Kompas, 15 Agustus 2005.

Majalah Aceh kita, Edisi Januari 2006.

Masyarakat Indonesia, jilid XXXIII, No. 1, 2007.

Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1958, tanggal 26 Juni 1958 yang kemudian dimasukkan dalam *Lembaran Negara* No. 68/58 Tahun 1958 tanggal 10 Juli 1958

Serambi, 24 Januari 2008, 1 Juli 2008, dan 2 Juli 2008.

Waspada Online, 24 Agustus 2005, 31 Agustus 2005,
19 September 2005, dan 27 September 2005.

www.bra-aceh.org

Yusra Habib Abdul Gani. "Partai Lokal". Dalam
http://acehlong.com.