



Peran *Crisis Management Initiative* (CMI) Melalui 'Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh' Dalam Proses Bina Damai di Aceh (2009-2012)

Jusmalia Oktaviani¹ ✉, Teguh Puja Pramadya²

¹Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Ahmad Yani, Cimahi, Indonesia

²Language Center Telkom University, Bandung, Indonesia

DOI: <http://dx.doi.org/10.15294/pandecta.v12i1.7840>

Info Artikel

Article History:

Received : June 2017;

Accepted: June 2017;

Published: June 2017

Keywords:

Crisis Management Initiative;

intervention;

conflict resolution

Abstrak

CMI (Crisis Management Initiative) merupakan organisasi pihak ketiga dalam konflik antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka. CMI tidak hanya membantu dalam proses perundingan antara RI-GAM, namun juga dalam proses bina damai (peace-building) pasca konflik. Penelitian bertujuan untuk mendeskripsikan peran CMI dalam bina damai di Aceh tersebut melalui Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh pada tahun 2009-2012. Posisi CMI ini menarik untuk diteliti karena CMI adalah organisasi nirlaba yang berasal dari Finlandia dan bergerak dalam bidang resolusi konflik di berbagai negara di dunia. Penelitian berfokus pada upaya penyelesaian masalah separatist yakni GAM di Aceh terutamamelalui pelibatan pihak ketiga seperti organisasi non-pemerintah dalam hal ini CMI. Melalui kerangka konseptualproses intervensi yang dilaksanakan dalam konteks bina damai, penelitian ini menggambarkan peran CMI sebagai mediator untuk menjaga proses perdamaian Aceh.

Abstract

CMI (Crisis Management Initiative) is a third party organization in the conflict between the Government of Indonesia and the Free Aceh Movement. CMI not only helps in the negotiation process between RI-GAM, but also in the post-conflict peace-building process. This study aims to analyse the role of CMI in peace building in Aceh through the Aceh Peace Process Follow-Up Project in 2009-2012. This CMI position is interesting to study because CMI is a non-profit organization originating in Finland and is engaged in conflict resolution in various countries around the world. This research focuses on efforts to solve the separatist problem of GAM in Aceh particularly through the involvement of third parties such as non-governmental organizations in this case CMI. Through the conceptual framework of the intervention process undertaken in a peaceful context, this study illustrates the role of CMI as a mediator to safeguard the Aceh peace process.



1. Pendahuluan

Gerakan separatis merupakan salah satu isu yang menjadi tantangan bagi kedaulatan bangsa Indonesia, terutama terhadap ideologi Pancasila. Slogan Bhinneka Tunggal Ika yang berarti berbeda-beda tapi tetap satu, ternyata belum sepenuhnya cukup untuk menampung dan mengakomodir perbedaan-perbedaan yang sifatnya masih mendasar, seperti perbedaan dalam perihal ideologi dan tata cara pengelolaan daerah; beberapa faktor ini, disadari atau tidak, terkadang dapat menjadi sebab dan alasan kuat yang mendorong sebuah daerah untuk memerdekakan diri. Terutama, apabila kesenjangan sosial-ekonomi masih terlihat antara satu daerah dengan daerah lain.

Dalam sejarahnya, Republik Indonesia telah menghadapi beberapagerakan separatis, misalnya Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII), Gerakan Aceh Merdeka (GAM), Organisasi Papua Merdeka (OPM), dan lain-lain. Bahkan dalam kasus GAM, gerakan ini telah berlangsung selama 27 tahun, sebelum akhirnya berhasil diselesaikan dan mendapatkan titik terang pada tahun 2005.

Dengan pengakuan GAM terhadap NKRI, masalah GAM menjadi contoh keberhasilan Pemerintah Indonesia dalam menyelesaikan isu separatisme, terutama karena Pemerintah Indonesia dan GAM akhirnya berhasil mencapai kata sepakat untuk berdamai. Namun, perdamaian tersebut bukan berarti pekerjaan telah selesai. Proses perdamaian untuk melakukan revitalisasi dan bina damai di Aceh juga sangat penting untuk diperhatikan, agar perdamaian di Aceh bisa berlangsung lama dan konflik tidak hadir kembali di provinsi Nangroe Aceh Darussalam seperti pada tahun-tahun sebelumnya.

Sebelum mencapai kesepakatan damai, konflik yang terjadi antara Pemerintah RI dan GAM adalah konflik yang telah berlangsung lama dan sulit ditemukan solusinya. Hal ini karena dua pihak memiliki tujuan yang saling bertolak belakang. GAM menginginkan agar Aceh dapat memisahkan diri dari Indonesia dan berdaulat penuh sedangkan pemerintah Indonesia masih tetap ingin mempertahankan Aceh untuk memperta-

hankan keutuhan NKRI.

Peranan kontribusi *Crisis Management Initiative* (CMI) dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM dinilai sangat vital bagi proses resolusi konflik dan perdamaian di Nangroe Aceh Darussalam. Dari awal desain perundingan, CMI dapat mendorong penyelesaian konflik secara permanen, bukan hanya sekedar *ceasefire* atau gencatan senjata. Di bawah pimpinan mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari, CMI berhasil mendorong kedua belah pihak yang bertikai untuk menandatangani nota kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) di Helsinki, Finlandia. Diratifikasinya MoU Helsinki ini kemudian menjadi momentum baru bagi kedua belah pihak, baik itu Pemerintah Indonesia maupun GAM untuk memulai sebuah pola hubungan baru setelah 27 tahun mengalami konflik.

Peran CMI dalam mencari alternatif rumusan perundingan menjadi faktor penentu keberhasilan dalam perundingan antara RI-GAM. Selain itu, faktor bencana alam yaitu tsunami yang menimpa Aceh tahun 2004, membuat kedua belah pihak yang bertikai mulai mempertimbangkan kepentingan masyarakat Aceh yang menjadi korban bencana, daripada terus-menerus berkonflik. Posisi CMI sebagai *Non-Governmental Organization* (NGO) yang bersikap netral serta tidak memiliki kepentingan membuatnya dipercaya oleh kedua pihak, baik dari RI maupun GAM.

MoU yang ditandatangani di Helsinki pada tahun 2005 adalah hasil dari komitmen para pihak yang terlibat dalam perundingan untuk mengesampingkan perselisihan mereka guna menciptakan perdamaian. Namun, perjanjian perdamaian tentu tidak bisa sepenuhnya mengatasi semua permasalahan yang ada. Nota kesepahaman ini diharapkan dapat menciptakan kerangka konkrit dan pendekatan yang terukur dalam mengimplementasikan upaya kelembagaan dan politik dalam iklim demokratis yang mendorong dan memberikan kesempatan pada para pihak yang terlibat untuk bekerja sama guna menyelesaikan isu-isu yang telah disepakati bersama.

Beberapa tahun setelah penandatan-

ganan perjanjian perdamaian, terlihat bahwa beberapa ketentuan dan kesepakatan dalam MoU Helsinki masih belum terpenuhi atau masih menjadi persoalan yang diperdebatkan di antara pemangku kepentingan proses perdamaian Aceh. Padahal CMI mempunyai komitmen untuk mencegah meluasnya konflik, membangun manajemen yang kokoh dalam penyelesaian konflik, rehabilitasi pasca konflik dan membangun perdamaian yang berkelanjutan.

Pada tahun 2009, CMI menyimpulkan bahwa diperlukan sebuah proses dialog yang baru, yang sistematis dan konstruktif agar implementasi MoU yang telah ditandatangani oleh Pemerintah Republik Indonesia dan GAM pada tahun 2005 di Helsinki tercapai secara memuaskan. Untuk itu, CMI mengupayakan adanya Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh (*The Aceh Peace Process Follow-Up Project*), yang pelaksanaannya bisa terwujud oleh dukungan dana dari Uni Eropa (CMI, 2012, hal. 6).

Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh ini berangkat dari suatu pemikiran bahwa diperlukan suatu pendekatan yang lebih terfokus dan sistematis untuk mengoptimalkan implementasi nota kesepahaman dengan mengumpulkan informasi berbasis fakta mengenai kondisi implementasi MoU dan beberapa isu terkait. Tujuan proyek ini adalah untuk memfasilitasi terbangunnya sebuah proses dialog diantara para pemangku kepentingan, yang akan memungkinkan agar persoalan-persoalan yang belum diselesaikan dapat diidentifikasi dan diatasi dengan cara yang dapat membantu transisi dari persoalan-persoalan yang langsung terkait dengan MoU kepada proses pengembangan perdamaian dan pembangunan yang lebih luas di Aceh (CMI, 2012, hal. 8).

Komitmen CMI untuk memastikan agar implementasi MoU pasca konflik GAM-RI di Aceh dilaksanakan sebaik-baiknya secara menyeluruh, bahkan hingga meluncurkan proyek yang disebut '*Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh*', menimbulkan pertanyaan penelitian sebagai berikut: Bagaimana peran CMI melalui '*Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh*' dalam proses bina damai di Aceh pasca konflik antara GAM

dan RI? Dengan demikian penulis membatasi penelitian pada peran CMI dalam proses bina damai semenjak pasca konflik antara GAM dan RI hingga berakhirnya '*Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh*' sekitar bulan Juni 2012.

2. Metode Penelitian

Penelitian yang digunakan dalam tulisan ini adalah penelitian kualitatif, yakni penelitian yang bermaksud untuk memahami fenomena tentang apa yang dialami oleh subjek penelitian misalnya perilaku, persepsi, motivasi, tindakan dan lain-lain, secara holistik, dan dengan cara deskripsi dalam bentuk kata-kata dan bahasa, pada suatu konteks khusus yang alamiah dan dengan memanfaatkan berbagai metode alamiah (Moleong, 2008:6).

Metode pengumpulan data menggunakan analisis dokumen karena metode yang digunakan berbentuk dokumentasi, baik untuk memahami isinya secara substansi atau untuk menjelaskan makna yang lebih dalam dari dokumen-dokumen tersebut. Bahan dokumenter berbentuk buku atau catatan harian, laporan dari media, surat resmi, otobiografi, surat-surat pribadi, memorial, kliping, dokumen pemerintah atau swasta, data di website, dan seterusnya (Hammersley dan Atkinson (1995) dalam Ritchie:35; Rahmat, 2009:7).

Jenis metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah *content analysis* atau analisis isi. Gubrium et.al., menyatakan bahwa dalam analisis isi, peneliti dapat menganalisis aneka ragam dokumen, dari mulai kertas pribadi hingga sejarah kepentingan manusia (Somantri, 2005:60).

Terdapat lima fase atau tahapan dalam melakukan analisis terhadap penelitian ini, yakni: (1) *Compiling*, atau mengumpulkan dan menyusun data; (2) *Disassembling*, menyusun sekaligus mengkategorisasi kembali data tersebut ke dalam topik-topik yang lebih sempit; (3) *Reassembling (and Arraying)*, menyusun ulang kembali data yang telah dikategorisasi melalui tahap *disassembling*; (4) *Interpreting*, melakukan interpretasi terhadap data yang telah tersusun ke dalam narasi baru

atau bentuk baru dan (5) *Concluding*, mengambil kesimpulan yang telah didapat dari tahap sebelumnya (Yin, 2011:177-9).

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bina Damai dan Intervensi oleh Pihak Ketiga

Dalam masa intervensi, pihak ketiga bisa melakukan berbagai peran. Peran tersebut bisa sebagai pencegah kekerasan hingga rekonstruksi sosial, politik dan juga ekonomi. Pihak ketiga bisa menjadi mediator dalam menangani situasi krisis, membantu renegosiasi jadwal dan menyediakan tenaga ahli, finansial, dan sumber-sumber material untuk pembangunan infrastruktur yang baru dan berkelanjutan.

Dalam konteks bina damai pasca konflik, tugas yang paling mendesak bagi pihak ketiga adalah manajemen jangka pendek dan jangka panjang, terutama dalam upaya dan langkah pencegahan kekerasan yang kadang memerlukan kehadiran pasukan penjaga perdamaian. Di saat yang sama, fungsi pihak ketiga melibatkan lebih dari penegakan hukum dan perlindungan fisik masyarakat sipil. Karena tujuan utama dari bina damai tidak bisa dicapai tanpa peningkatan dari hubungan antarmasyarakat, maka dukungan pihak ketiga sangat penting dalam membangun kepercayaan dan kerjasama.

Bantuan bisa disediakan dalam beberapa bentuk, terutama yang dimaksudkan untuk memperbaiki hubungan dalam tingkat psikologis melalui pendekatan rekonsiliasi. Dalam hal ini, transformasi struktural juga perlu untuk didorong, untuk menghilangkan sumber-sumber ketidakadilan yang dapat muncul karena kesenjangan yang ada di masyarakat. Bantuan internasional harus mendukung perubahan sosial jangka panjang dengan fokusnya untuk perkembangan dan pembangunan masyarakat. Menurut Ho-Won Jeong (2003:291), ada beberapa fungsi pihak ketiga dalam proses bina damai dan peran intervensi dalam mengubah dinamika konflik, yakni:

a. Tantangan dan Strategi untuk Intervensi

Tantangan dalam proses penyelesaian

an pasca konflik bermula dari fakta bahwa solusi yang telah dinegosiasikan tidak selalu menjamin kesuksesan implementasinya di lapangan. Intervensi dan keterlibatan pihak ketiga penting dalam menyelesaikan masalah-masalah yang belum jelas dalam desain perjanjian perdamaian dan mengurangi ketidakpastian yang terjadi dalam proses penyelesaian konflik. Pihak ketiga dapat membantu mengubah persepsi dan perilaku dari pihak yang berkonflik dalam membangun kepercayaan dan kerjasama.

Perbedaan yang muncul akibat dari ambiguitas dalam interpretasi perjanjian bisa diselesaikan melalui fasilitasi, mediasi, dan arbitrase. Mekanisme manajemen konflik yang bersifat formal seperti komisi konsiliasi bisa dilembagakan agar bisa mengelola krisis dan konfrontasi. Forum terpisah bisa dibuat untuk menemukan fakta di lapangan. Selain itu bisa juga dengan mengadakan dengar-pendapat mengenai masalah-masalah yang bisa menjadi sumber ketegangan berikutnya. Mengatasi perpecahan dan mengurangi rasa dendam sangat penting dalam kesuksesan implementasi rencana bina damai dan memperbaiki hubungan permusuhan.

Dalam pelaksanaan perjanjian damai, pihak ketiga bisa menggunakan kekuatan *deterrens* agar proses perdamaian berlangsung lancar. Pihak ketiga yang kuat bisa menggunakan sanksi militer untuk mengatasi pihak ekstrimis dan menggunakan angkatan bersenjata untuk menegakkan hukum. Meskipun demikian, koersi merupakan pilihan jangka pendek, dan hanya boleh digunakan untuk meyakinkan pihak-pihak terkait agar menghargai perjanjian yang telah dibuat.

b. Faktor-Faktor yang Berpengaruh Terhadap Intervensi Pihak Ketiga

Tingkat intervensi pihak ketiga dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, salah satunya adalah kapasitas penduduk lokal. Ketika kapasitas administrasi lokal yang dianggap kurang memadai, maka pihak ketiga sebaiknya lebih terlibat di antara pihak yang berkonflik sebelum dibentuknya struktur yang baru.

Bantuan internasional sangat penting saat organisasi lokal tidak memiliki kapasi-

tas sumber daya teknis dan material, terutama untuk pemenuhan kebutuhan masyarakat yang cepat dan bersifat jangka panjang. Misalnya program dan bantuan jangka pendek yang dilakukan oleh UNHCR (*United Nations High Commissions for Refugees*) terhadap pengungsi atau bantuan dari organisasi internasional non-pemerintah dalam rehabilitasi ekonomi dan sosial masyarakat yang daerahnya hancur akibat perang karena pemerintahnya tidak mampu memberikan pelayanan tersebut pada masyarakatnya.

Tipe bantuan dan derajat intervensi harus disesuaikan dengan aktivitasnya, terutama untuk tingkatan yang berbeda, yakni lokal, nasional dan internasional. Misalnya untuk tingkat lokal, maka perkembangan dan rekonsiliasi yang diperlukan lebih ditekankan pada program-program kesejahteraan individu dan kelompok. Reformasi politik dan pemilihan umum akan memerlukan pengawasan dari komunitas internasional. Sementara, tanggung jawab untuk mengontrol kekerasan yang telah terjadi biasanya ada pada pasukan penjaga perdamaian.

Prioritas dalam aktivitas intervensi bisa berubah seiring dengan perubahan dalam proses perdamaian. Dalam tahapan awal bina damai, pencegahan kekerasan dengan diplomasi koersif mungkin diperlukan untuk mengembalikan tingkat kepercayaan. Dalam waktu bersamaan, cara-cara seperti mediasi, konsiliasi, dan arbitrase bisa dilakukan dalam masalah klaim atas properti atau lahan. Sementara proses demokratisasi bisa dilakukan untuk perspektif jangka panjang.

c. Resolusi Konflik dan Pelatihan

Pihak ketiga bisa membantu masyarakat untuk mengembangkan kemampuan agar bisa digunakan dalam proses perdamaian atau rekonsiliasi. Harus ada usaha untuk menembus penghalang-penghalang dalam resolusi konflik seperti miskomunikasi, rasa benci, dan ketakutan. Beberapa pelatihan bisa digelar untuk penyelesaian masalah yang bersifat jangka pendek (penyelesaian masalah spesifik). Seminar bagi pemimpin-pemimpin di masyarakat diadakan dengan tujuan memberikan dampak pada hubungan antarkelompok melalui perubahan persepsi.

Seminar yang diperuntukkan bagi masyarakat akan membantu warga untuk lebih berdamai dengan rasa duka dan kehilangan, serta membangun hubungan baru antar budaya, kelas, ataupun ras. Masyarakat lokal didorong untuk mengembangkan kemampuan agar mampu mengurangi ketakutan dan prasangka, menjadi penanya yang kritis, pendengar yang aktif, dan bisa membangun rasa percaya. *Workshop* jangka pendek yang mengajarkan kemampuan yang bersifat praktis juga bisa ditambahkan seperti pengembangan bisnis.

Dalam menjalankan program-program seperti ini peranan kelompok lokal sangat penting untuk transisi perdamaian. Mereka harus didukung oleh bantuan asing yang memang memiliki sumber daya finansial dan teknis untuk membantu menstabilkan kondisi masyarakat yang masih hancur. Hubungan antara keduanya bisa berubah seiring dengan percepatan misi bina damai itu sendiri. Ketika fasilitator internasional misalnya, berperan sebagai katalisator dan pengelola dalam tahap awal yang langsung terlibat dalam konflik, kedepannya peran tersebut bisa berubah hanya meliputi pelatihan, pendidikan, dan *mentoring*. Namun sejauh apapun keterlibatan peran pihak ketiga, partisipasi kelompok lokal sangat krusial terutama karena pihak luar tidak mengenal budaya, bahasa, struktur sosial, dan masa lalu politik daerah tersebut sebaik masyarakat lokalnya sendiri.

d. Rehabilitasi dan Pembangunan

Proyek bina damai tidak bisa dimulai tanpa penyelesaian masalah pengungsi dan orang-orang yang terlantar. Mereka yang tak punya tempat tinggal seperti ini sangat rentan terhadap kelaparan dan malnutrisi akibat perang sipil. Meski kebutuhan jangka pendek mereka terpenuhi, mereka juga harus disiapkan untuk jangka panjang. Oleh karena itu, sangat penting untuk memberikan tempat tinggal di satu wilayah yang tetap untuk menjaga keseimbangan di wilayah tersebut.

Bantuan pendanaan dari pihak ketiga bisa digunakan untuk mengembangkan infrastruktur seperti sekolah, perumahan, dan jembatan. Kredit juga bisa diberikan pada pelaku bisnis atau aktivitas perekonomian

rumah tangga. Inisiatif dari pihak lokal untuk membangun jalan, merenovasi rumah, atau menggali saluran juga berfungsi untuk memperkuat kolaborasi antarkomunitas. Kerjasama itu memberikan kesempatan untuk lebih mengerti perspektif yang berbeda antara satu dengan yang lain.

e. *Demokratisasi dan Dukungan untuk Proses Politik yang Baru*

Pihak ketiga bisa membantu dalam hal penyelenggaraan lembaga politik. Perdamaian yang berkelanjutan bisa terpelihara dengan membuat struktur politik dan prosedur kelembagaan yang bisa diterima oleh semua pihak. Apabila tidak ada mekanisme politik di tingkat lokal yang bisa diandalkan, maka sumber daya dan bantuan dari pihak ketiga memegang peranan untuk meningkatkan kapasitas dan legitimasi dari pemerintah lokal.

Karena pemilihan umum adalah cara yang sah dalam pergantian kekuasaan, maka semua pihak harus bisa berpartisipasi dalam proses tersebut tanpa diskriminasi. Dalam suasana yang masih rawan pasca konflik, intervensi pihak ketiga menjadi penting dalam menjaga kepercayaan masyarakat agar pemilu bisa berjalan dengan bebas dan adil. Pemilihan yang diawasi oleh pihak ketiga bisa membantu mencegah perselisihan yang mungkin terjadi. Bahkan setelah pemilihan, bantuan yang berkelanjutan diperlukan untuk memperkuat partai politik dan institusi yang berkomitmen terhadap nilai demokratis dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas. Kapasitas aktor eksternal untuk mempromosikan perubahan politik akan berkurang apabila fokus mereka hanya terbatas pada pengejaran tujuan jangka pendek seperti kesuksesan pemilu saja.

Sangat penting untuk membuat setiap pihak mematuhi dan menerima hasil pemilu, karena kekerasan seringkali pecah pasca pemilihan, terutama karena pihak yang kalah tidak mau menerima kekalahan. Namun hal lain yang perlu diingat adalah memberikan dukungan bagi pihak yang berkomitmen terhadap anti-kekerasan dalam transformasi konflik tersebut.

Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh (*The Aceh Peace Process Follow-Up Project*) Ditinjau dari Intervensi dan Bina Damai oleh Pihak Ketiga

Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menandatangani kesepakatan damai, *Memorandum of Understanding (MoU)* pada tanggal 15 Agustus setelah proses negosiasi yang difasilitasi oleh CMI dan Ketuaanya, Presiden Ahtisaari. MoU mencakup topik-topik berikut: Penyelenggaraan Pemerintah di Aceh, Hak Asasi Manusia, Amnesti dan Reintegrasi ke dalam Masyarakat, Pengaturan Keamanan, Pembentukan Misi Monitoring Aceh, dan Penyelesaian Perselisihan (Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka, 2005). Perjanjian tersebut telah membawa perkembangan yang signifikan di Aceh, termasuk Pemerintah Indonesia menarik militer non-organik dan pasukan polisi dari Aceh, pemberian amnesti kepada anggota GAM dan tahanan politik dan diundangkannya undang-undang baru untuk Pemerintahan Aceh (UUPA).

Setelah MoU ditandatangani, Presiden Ahtisaari dan CMI melanjutkan upaya mereka untuk berkontribusi dalam pelaksanaan MoU di lapangan. Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh bertujuan untuk mendukung komunikasi antara setiap pemangku kepentingan yang berbeda, untuk menindaklanjuti proses perdamaian dan untuk menemukan solusimenuju penyelesaian bagian-bagian yang tidak diimplementasikan dari perjanjian tersebut. Dana untuk proyek ini sendiri disediakan oleh Uni Eropa. Proyek ini bertujuan untuk:

- a. Memajukan konsensus antara pihak-pihak terhadap masalah yang ada di MoU.
- b. Meningkatkan pemahaman dan kapasitas untuk pelaksanaan isu dan prioritas mereka.
- c. Peningkatan transparansi proses perdamaian melalui komunikasi yang efektif antara berbagai pihak, pemangku kepentingan dan donor (CMI, *The Aceh Peace Process Follow-Up Project*).

Dengan demikian, dapat diambil simpulan sementara bahwa tujuan awal dan utama proyek ini adalah untuk memastikan dan mendukung implementasi MoU yang telah disepakati, serta menghindarkan kemungkinan terputusnya proses bina damai yang dicanangkan, pada masa waktu-waktu yang kritis di kemudian hari; sebagaimana yang kerap terjadi pada sebagian besar perjanjian perdamaian, yang biasanya terjadi dalam masa lima tahun pertama setelah perjanjian ditandatangani. Hal lain yang juga perlu diperhatikan adalah bahwa dengan implementasi proyek ini memungkinkan para pemangku kepentingan proses perdamaian untuk memfokuskan kembali pada isu-isu MoU yang belum terselesaikan secara bertahap dengan pendekatan yang lebih sistematis dan juga lebih terukur indikatornya.

Para pihak yang terlibat aktif dalam perjanjian MoU ini (pemerintah Indonesia dan GAM) sebenarnya telah memperlihatkan tanggung jawab dan telah menyumbangkan sumber daya yang cukup besar untuk menangani isu-isu tersebut secara serius. Peran CMI sebagai pendukung dialog dan tenaga penasehat telah mendapat sambutan yang baik dari para pihak, yang telah menggunakan sumber daya ini secara reguler dan konstruktif apabila dibutuhkan. (CMI, 2012:40). Ditinjau dari konsep intervensi pihak ketiga Ho-Won Jeong di atas, maka peran CMI melalui Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh adalah sebagai berikut:

a. Tantangan dan Strategi Intervensi yang Dihadapi oleh CMI

Sejak dimulainya proyek, proses dialog dilakukan dengan lembaga-lembaga yang ada untuk menjamin keberlanjutan proses hinggakedua pihak penandatanganan sepakat bahwa komitmen-komitmen MoU dianggap selesai. Sebagai upaya nyata dari tindak lanjut MoU yang sudah ada, terlihat dari pendirian lembaga Desk Aceh Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam) yang menjadi vital karena memiliki relevansi khusus untuk melaksanakan dialog antara para pihak yang terlibat dalam proses perjanjian perdamaian ini. Salah satu unit pelaksana yang berada di

Desk Aceh adalah Forum Komunikasi dan Koordinasi Desk Aceh (FKK), yang memiliki tugas untuk mengimplementasikan beberapa bagian dari tugas-tugas Desk Aceh (CMI, 2012:30).

Pihak-pihak pemangku kebijakan dan pelaksana di lapangan, seperti jajaran Menteri, kepala Lembaga Negara Non-Departemen, dan Gubernur Aceh bertanggung jawab untuk mengambil langkah-langkah perencanaan dan penyusunan kebijakan sesuai dengan lingkup tugas, peran dan fungsi serta kewenangannya masing-masing dalam rangka pelaksanaan MoU. Yang menjadi tantangan bagi pihak ketiga dalam hal ini CMI adalah bagaimana mengimplementasikan MoU sehingga bisa dipatuhi oleh semua pihak. Pelaksanaan proyek ini melalui proses "Focus Group Discussions (FGD)" yang dirancang untuk mengangkat isu-isu yang terkait dengan implementasi komitmen MoU, yang diupayakan oleh Kemenko Polhukam dan Desk Aceh Kemenko Polhukam (CMI, 2012:14). Hingga saat ini, empat pertemuan FGD telah terselenggara, dihadiri oleh Country Coordinator CMI yang bertindak sebagai pengamat. Pertemuan FGD tersebut telah menyepakati format untuk sebuah proses terlembaga yang dimiliki oleh para pihak penandatanganan MoU.

b. Faktor-Faktor Masyarakat Lokal yang Berpengaruh Terhadap Intervensi CMI

Faktor yang dimaksud di sini terutama di tingkat masyarakat lokal, bagaimana pihak ketiga melakukan intervensi untuk meningkatkan kapasitas lokal. Dalam proyek ini CMI sama sekali tidak melakukan tindakan koersif. CMI menawarkan sebuah proyek berbasis dialog agar implementasi MoU bisa memuaskan setiap pihak yang berkepentingan dalam bina damai di Aceh. Presiden Ahtisaari dan CMI telah berkonsultasi beberapa kali dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil di Aceh dan telah menyelenggarakan pertemuan meja bundar dengan masyarakat sipil selama proses ini, membahas sejumlah isu seperti hak asasi manusia, gender, pembangunan ekonomi dan peran masyarakat sipil dalam proses perdamaian (CMI, 2012:35).

Organisasi-organisasi masyarakat sipil

secara konsisten telah menuntut agar mereka lebih banyak dilibatkan sebagai aktor dalam proses perdamaian ini. Mereka yakin bahwa masyarakat sipil dapat berkontribusi untuk menciptakan masyarakat yang damai dengan mendukung dialog tanpa kekerasan dan memfasilitasi rekonsiliasi antar kelompok-kelompok yang sebelumnya saling bertikai. Pandangan ini patut juga diapresiasi oleh pemerintah karena dengan begitu, masyarakat sipil tidak lagi ditempatkan sebagai penjaga perdamaian yang pasif, namun juga dapat berkontribusi sebagai penjaga perdamaian yang proaktif dengan keseluruhan elemen masyarakat lainnya.

Meskipun begitu, sebagaimana juga terjadi di Aceh, upaya-upaya yang dilakukan organisasi-organisasi masyarakat sipil kerap tidak terangkat menjadi berita nasional atau tidak menarik perhatian umum, akan tetapi kegiatan-kegiatan mereka perlu didukung. Salah satu peran koalisi organisasi masyarakat sipil dari Aceh dan Jakarta yang bernama "Koalisi Aceh untuk Kebenaran", telah menyiapkan sebuah konsep dan merancang sebuah model untuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi pada tahun 2007, yang telah diserahkan kepada pemerintah (CMI, 2012:35).

Upaya Rekonsiliasi Sebagai Bagian dari Resolusi Konflik

Dari temuan tim CMI, pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan Pengadilan HAM sangat penting untuk Aceh. Namun, karena masalah birokrasi, kedua badan itu belum bisa terwujud. Menurut butir 2.3 MoU, sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi (CMI, 2012:23). Tapi, unsur yang paling menentukan dalam kerangka hukum untuk pembentukan KKR di Aceh telah dihilangkan, dimana Undang-Undang tentang KKR (Nasional) yang menjadi rujukan UUPA telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2006.

Meskipun pembentukan sebuah undang-undang baru tentang KKR (Nasional) telah dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk tahun 2011 dan

menurut laporan yang diterima secara lisan oleh tim CMI, rancangan undang-undang dimaksud telah disiapkan, namun prosesnya ternyata masih tertunda. Tidak diperolehnya informasi yang benar mengenai status yang sebenarnya perihal ini pada saat pelaporan Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh ditulis, menyebabkan Pengadilan HAM pun menemui nasib serupa. UUPA menetapkan dalam Pasal 228 dan 259, bahwa sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk di Aceh paling lambat satu tahun sejak UUPA diundangkan (1 Agustus 2006) (CMI, 2012, hal.22). Namun, masalah birokrasi dengan Pemerintah Pusat membuat Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) belum dibentuk di Aceh.

Rehabilitasi dan Pembangunan Pasca Konflik di Aceh

Menurut butir 3.2.3 MoU, "Pemerintah RI dan Pemerintah Aceh akan melakukan upaya untuk membantu orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM guna memperlancar reintegrasi mereka ke dalam masyarakat. Langkah-langkah tersebut mencakup pemberian kemudahan ekonomi bagi mantan pasukan GAM, tahanan politik yang telah memperoleh amnesti dan masyarakat yang terkena dampak. Suatu Dana Reintegrasi di bawah kewenangan Pemerintah Aceh akan dibentuk." Sebagai wujud ketentuan MoU tersebut, pertama kali dibentuk Badan Reintegrasi Aceh (BRA) pada tanggal 11 Februari 2006 dengan Surat Keputusan Gubernur Aceh. Pendanaan kegiatan-kegiatan yang disediakan melalui Dinas Sosial Aceh dan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (provinsi) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional.

Pemerintah pusat berkomitmen untuk menyediakan dana senilai total 2,1 triliun rupiah untuk tujuan-tujuan reintegrasi, meskipun jumlah angka ini tidak pernah secara resmi disepakati diantara pihak yang terkait. Dari jumlah ini, sekitar 2,03 triliun Rupiah (96,7%) telah dihabiskan sampai dengan tahun anggaran 2011. Dari anggaran provinsi sejumlah 401 milyar Rupiah telah disediakan sampai dengan tahun anggaran 2011, diantaranya dibayarkan untuk

Diyat, yakni ganti rugi berdasarkan Hukum Islam untuk keluarga korban yang dibunuh atau hilang semasa konflik, yang disediakan dalam bentuk uang tunai (CMI, 2012, hal. 27).

MoU menentukan beragam tujuan penggunaan dana reintegrasi. Untuk menjawab beberapa tujuan yang berbeda, BRA mempunyai tiga program utama: perumahan, pemberdayaan ekonomi dan jaminan sosial. Program perumahan adalah untuk memenuhi ketentuan-ketentuan MoU butir 3.2.4: "Pemerintah RI akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh".

Perkiraan jumlah rumah yang perlu dibangun telah jauh meningkat setiap tahunnya karena tuntutan-tuntutan dan permintaan baru dari penerima manfaat terus bertambah. Sampai dengan tahun anggaran 2011, BRA telah membangun 29,378 rumah rusak berat atau hancur total (CMI, 2012:27). Hak-hak atas bantuan reintegrasi untuk berbagai kelompok penerima manfaat diatur dalam butir 3.2.5 MoU: "Pemerintah RI akan mengalokasikan tanah pertanian dan dana yang memadai kepada Pemerintah Aceh dengan tujuan untuk memperlancar reintegrasi mantan pasukan GAM ke dalam masyarakat dan kompensasi bagi tahanan politik dan kalangan sipil yang terkena dampak. Pemerintah Aceh memanfaatkan tanah dan dana sebagai berikut:

- a. Semua mantan pasukan GAM akan menerima alokasi tanah pertanian, pekerjaan atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
- b. Semua tahanan politik yang memperoleh amnesti akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
- c. Semua rakyat sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian, pekerjaan atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja (CMI, 2012:27).

Sejak tahun 2006, BRA telah melaksanakan ketentuan-ketentuan MoU butir 3.2.5 melalui program "Pemberdayaan Ekonomi", yang umumnya terdiri dari bantuan tunai. Menyangkut komitmen untuk menyediakan lahan pertanian yang pantas bagi mantan pasukan GAM, para pihak penandatanganan MoU memiliki pandangan yang berbeda. Ternyata, pada tahun 2005, telah dibuat sebuah kesepakatan antara beberapa anggota pimpinan GAM dan Gubernur Aceh untuk membayar 25 juta rupiah per orang kepada 3000 mantan pasukan GAM yang disebutkan dalam MoU (butir 4.2). Jumlah tersebut dianggap oleh beberapa pihak sudah termasuk kompensasi keuangan sebagai pengganti alokasi lahan pertanian (CMI, 2012:27).

Penerima bantuan reintegrasi lainnya (yang bukan anggota pasukan GAM, anggota GAM yang menyerah sebelum MoU, dan anggota PETA) hanya menerima 10 juta rupiah. Kesepakatan yang tampaknya tidak dicatat secara tertulis, telah dibahas dan dikonfirmasi kembali dalam sebuah pertemuan COSA tanggal 4 Nopember 2006 (CMI, 2012, hal. 28). Karena kesepakatan tersebut tidak dibuat secara tertulis, interpretasi beberapa pihak sebagaimana disebutkan di atas dibantah oleh wakil-wakil Pihak Penandatanganan Kedua (Aceh).

Solusi untuk masalah tersebut diteruskan melalui Komisi Bersama Penyelesaian Klaim (*Joint Claims Settlement Commission/JCSC*) yang harus dibentuk berdasarkan butir 3.2.6 MoU. Beberapa permasalahan juga masih belum diselesaikan, terutama yang terkait dengan kewenangan dalam bidang pertanahan, dalam pengelolaan hutan dan pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi, dimana masih terdapat perbedaan dalam interpretasi MoU antara pemerintah pusat dan Aceh.

Demokratisasi dan Dukungan untuk Proses Politik Baru di Aceh

Implementasi MoU terbagi menjadi dua, yaitu yang harus dituangkan dalam kerangka hukum, yang kemudian disebut Undang-undang Tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), dan ada implementasi yang tidak perlu dituangkan dalam aturan hu-

kum. Dalam Pasal 1.1.1 MoU menyebutkan: "Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006."

Undang-undang tersebut ditetapkan setelah sempat ditunda, yaitu pada tanggal 1 Agustus 2006 sebagai Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Rancangan akhir undang-undang tersebut disiapkan oleh sebuah tim perumus dibawah pimpinan Kementerian Dalam Negeri berdasarkan draf yang diserahkan oleh pemerintah provinsi Aceh. Empat universitas lokal di Aceh, organisasi masyarakat sipil, dan Dewan Perwakilan Rakyat provinsi Aceh ikut memberikan masukan untuk draft UUPA yang dibuat oleh pemerintah provinsi Aceh. Hingga 2012, setelah diberlakukannya UUPA, banyak dari peraturan pelaksanaan tersebut masih belum diterbitkan, termasuk diantaranya beberapa peraturan penting yang harus dibuat oleh pemerintah pusat. Sementara ini, sebagian besar dari peraturan pelaksanaan yang telah diterbitkan, yaitu (CMI, 2012:24):

- a. Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh
- b. Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2009 tentang Persyaratan dan Tatacara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Aceh dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota di Aceh
- c. Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah kepada Dewan Kawasan Sabang (sedang dikaji untuk diubah)
- d. Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2008 tentang Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan atas Rencana Persetujuan Internasional, Rencana Pembentukan Undang-Undang, dan Kebijakan Administratif yang Berkaitan Langsung dengan Pemerintahan Aceh
- e. Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2010 tentang Kerja Sama Pemerintah Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri.

Salah satu yang menjadi perhatian CMI

adalah partisipasi perempuan. Mengenai masalah peran perempuan dalam bina damai di Aceh, CMI melihat bahwa masih perlu dorongan untuk mengutamakan peran perempuan yang hingga kini masih dikaitkan dalam pola patriarkal dan ranah agama di Aceh. Berdasarkan pengamatan CMI, beberapa program pemerintah dan LSM di Aceh memang telah diimplementasikan dalam beberapa tahun terakhir, dengan sebuah visi untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di ranah publik.

Beberapa hasil positif telah tercapai, misalnya berkenaan dengan pelibatan perempuan dalam prosedur perencanaan pembangunan formal atau dalam proses perancangan *Qanun*. Sayangnya, kegiatan-kegiatan kearah pemberdayaan perempuan secara umum belum seefektif yang diharapkan karena kurangnya koordinasi dan beberapa program yang menjanjikan dihentikan sebelum hasilnya tercapai.

Penyebab rendahnya partisipasi perempuan dalam politik dapat juga ditemukan dalam struktur internal partai politik yang jarang mendukung calon-calon perempuan dan tidak menempatkan mereka pada nomor urutan atas dalam pemilu. Situasi ini juga terlihat dalam keanggotaan DPR Aceh, dimana hanya ada 4 perempuan dari 69 anggota dewan perwakilan rakyat Aceh (CMI, 2012:37).

4. Simpulan

Melalui Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh, organisasi CMI berusaha untuk menjaga dan membina perdamaian di Aceh, agar tidak hilang atau terputus hanya sampai di penandatanganan MoU Helsinki saja. Bagi CMI, sebagai organisasi yang bergerak di bidang resolusi konflik, kesepakatan antara kedua pihak yang bertikai yakni GAM dan pemerintah RI, baru merupakan langkah awal untuk menuju Aceh yang lebih baik.

Sebagai pihak ketiga, CMI berusaha memfasilitasi dialog-dialog yang mampu mempertemukan semua pihak yang berkepentingan, agar bisa menyuarakan kepentingannya masing-masing. Salah satunya adalah pengimplementasian MoU yang menemui kendala di beberapa bidang, karena perbe-

daan pandangan dan perbedaan terhadap interpretasi MoU.

Sesuai dengan tujuan awal proyek yakni agar kedua pihak bisa mengimplementasikan seluruh butir-butir MoU, maka berdasarkan analisis di atas, peran CMI bisa dikatakan berhasil. Hal ini karena dari analisis tersebut, CMI bisa memperjelas keinginan dan interpretasi masing-masing pihak terhadap butir MoU, terutama butir-butir MoU yang belum terlaksana, di beberapa bidang fungsi intervensi yakni tantangan dan strategi, faktor kapasitas lokal, resolusi konflik, rehabilitasi dan pembangunan, serta demokratisasi. Dengan dialog, transparansi dan komunikasi yang terjalin antara kedua pihak, diharapkan pencapaian konsensus antara keduanya pun lebih mudah di masa mendatang, karena telah mengetahui apa yang menjadi fokus dan prioritas masing-masing.

Menurut hemat penulis, dialog yang efektif antara kedua pihak bisa terus dilanjutkan dan tidak mengandalkan pada proyek CMI saja. Agar perdamaian di Aceh bisa berkelanjutan, semua pihak yang berkepentingan harus berpartisipasi. Namun, apa yang dilakukan CMI sudah tepat, yakni menjadi fasilitator antara kedua pihak, dimana para pemangku kepentingan diharapkan berperan aktif.

Keterlibatan pihak ketiga seperti CMI sebaiknya hanya pada tahap-tahap awal, berikutnya akan lebih baik bila GAM dan pemerintah RI bisa berdialog sendiri tanpa CMI. Hal ini untuk menghindari ketergantungan yang berlebihan terhadap keterlibatan pihak luar, sehingga perdamaian di Aceh juga berjalan dengan semestinya, bukan karena didukung atau tidak didukung pihak eksternal.

Arah menuju kepada independensi dari CMI itu ada dan juga nampak, hal ini dapat dilihat dari rencana Presiden CMI Ahtisaari yang awalnya direncanakan berperan aktif melakukan pertemuan meja bundar dengan berbagai pihak, namun ternyata hal ini tak diperlukan karena Kemenko Polhukam telah mengambil inisiatif untuk membangun dialog melalui Desk Aceh. Peran Presiden Ahtisaari memang berubah, namun CMI tetap mendukung proses dialog antara pihak yang menandatangani MoU Helsinki.

Di sisi lain, pandangan ideologis mengenai keterlibatan penuh negara terhadap suatu masalah yang muncul di masyarakat juga mulai terlihat mengalami transformasi yang signifikan. Apabila sebelum-sebelumnya, keterlibatan penuh ini mutlak hanya dari pihak dan lembaga-lembaga yang bertugas di bawah pemerintah pusat; pada masa ini, sudah mulai ada peningkatan kerjasama dan kontribusi aktif dari masyarakat sipil serta organisasi non-pemerintah seperti Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang juga mendapat apresiasi yang produktif dari adanya koordinasi yang semakin hari semakin membaik.

Hal ini tentu berkaitan erat dengan perihalan kepercayaan (*trust*) yang juga perlu dibina antara satu sama lain. Kerjasama yang baik, koordinasi yang tepat sasaran, antara pihak pemerintah dan organisasi non-pemerintah beserta masyarakat sipil pada umumnya, akan membawa iklim yang semakin baik untuk situasi sosial budaya, ekonomi dan politik di Indonesia untuk di kemudian harinya.

Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih khusus penulis berikan kepada Universitas Jenderal Ahmad Yani terutama Jurusan Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik atas dukungan baik moril dan materil, sehingga penulis bisa menyelesaikan artikel ilmiah ini.

Daftar Pustaka

- CMI (*Crisis Management Initiative*). 2012. *Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh: Laporan Akhir*. http://acehpeaceprocess.net/pdf/aceh_report5_indo2.pdf<diunduh tanggal 12 Maret 2013>
- CMI (*Crisis Management Initiative*). *The Aceh Peace Process Follow-Up Project*, www.acehpeaceprocess.net, <diunduh pada 23 Oktober 2016>
- Jeong, Ho-Won. 2003. *Conflict from Analysis to Intervention*. Cheldelin, Druckman, and Fast, Larissa (eds). London and New York: Continuum. 291
- Moleong, Lexy J. 2008. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung: Remaja Rosda Karya.
- Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (terjemahan) Tahun 2005. <http://www.achehtimes.com/time>

- line/doc/MoU_Bahasa.pdf<diunduh pada 12 Maret 2013>
- Rahmat, Pupu Saeful. 2009. Penelitian Kualitatif. *Equilibrium* 5(9): 1-8.
- Ritchie, Jane. 2003. *The Applications of Qualitative Methods to Social Research. Qualitative Research Practice: A Guide for Social Science Students and Researchers*. Eds. Jane Ritchie dan Jane Lewis. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. 24-46.
- Somantri, Gumilar Rusliwa. 2005. Memahami Metode Kualitatif. *Makara Seri Sosial Humaniora* 9(2):57-65.
- Yin, Robert K. 2011. *Qualitative Research, from Start to Finish*. New York: The Guilford Press.