



**URGENSITAS PENANDATANGANAN NOTA KESEPAHAMAN  
HELSINKI ANTARA PEMERINTAH INDONESIA DENGAN  
GERAKAN ACEH MERDEKA DALAM MENYELESAIKAN  
KONFLIK DI NANGGROE ACEH DARUSSALAM**

**SKRIPSI**

Diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi syarat-syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Hukum (SI)  
dan mencapai gelar Sarjana Hukum

Asal:	Halaman Pembelian: 2008	Kelas 346.02
Terima Tgl :	18 JUL 2008	1/MA
Oleh:		LI
No. Induk :		
<b>ADDY IMANSYAH</b> ALIN:		
NIM. 010710101240		

**JURUSAN/BAGIAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER  
2006**

**URGENSITAS PENANDATANGANAN NOTA KESEPAHAMAN  
HELSINKI ANTARA PEMERINTAH INDONESIA DENGAN  
GERAKAN ACEH MERDEKA DALAM MENYELESAIKAN  
KONFLIK DI NANGGROE ACEH DARUSSALAM**



**URGENSITAS PENANDATANGANAN NOTA KESEPAHAMAN  
HELSINKI ANTARA PEMERINTAH INDONESIA DENGAN  
GERAKAN ACEH MERDEKA DALAM MENYELESAIKAN  
KONFLIK DI NANGGROE ACEH DARUSSALAM**

**SKRIPSI**

Oleh :

**ADDY IMANSYAH**  
NIM. 010710101240

**PEMBIMBING :**

**H. PURNOMO, S.H.**  
NIP. 130 516 487

**PEMBANTU PEMBIMBING :**

**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum.**  
NIP. 131 975 307

**JURUSAN/BAGIAN HUKUM TATA NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS JEMBER**

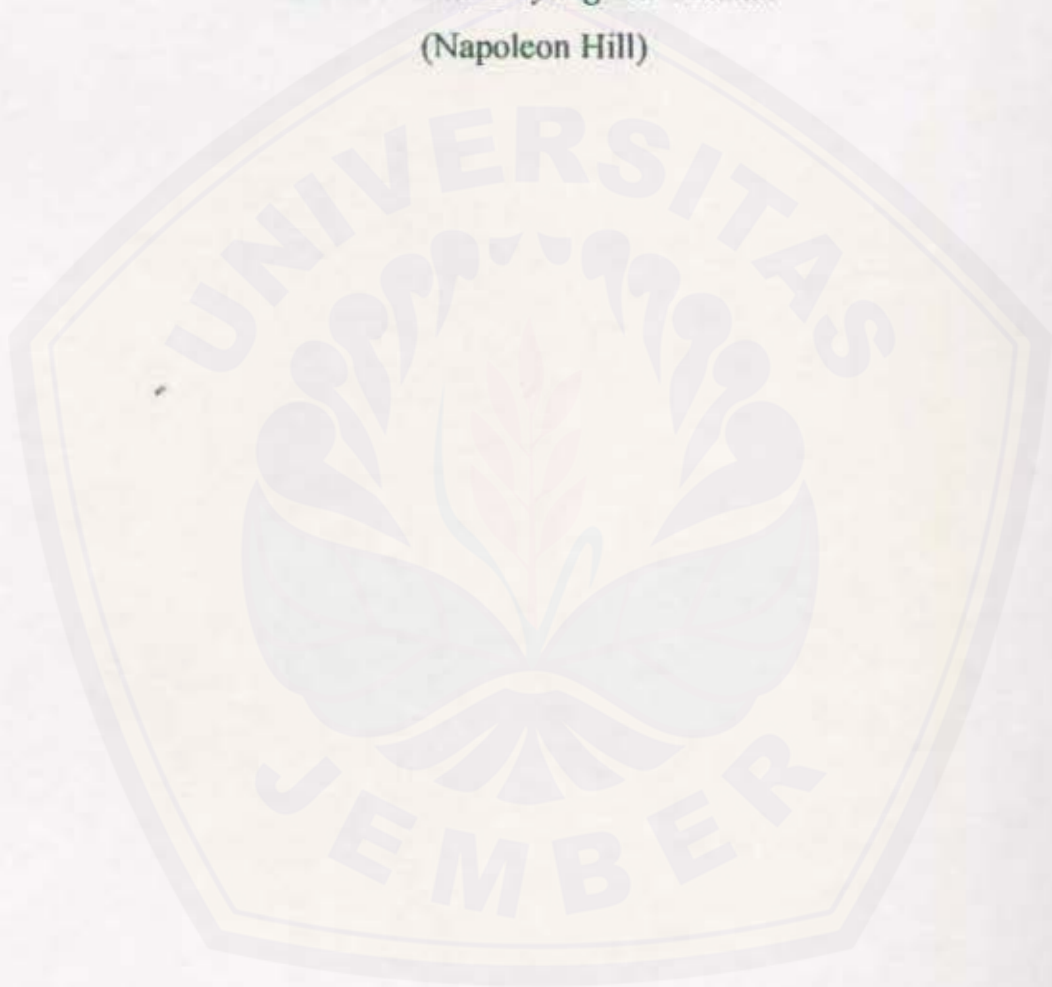
**2006**

ii

**MOTTO**

*Tidak ada orang yang menikmati kemenangan sukses permanen sebelum  
dia mulai memandang ke cermin, mencari penyebab sebenarnya dari  
semua kesalahan yang dia lakukan<sup>1</sup>*

(Napoleon Hill)



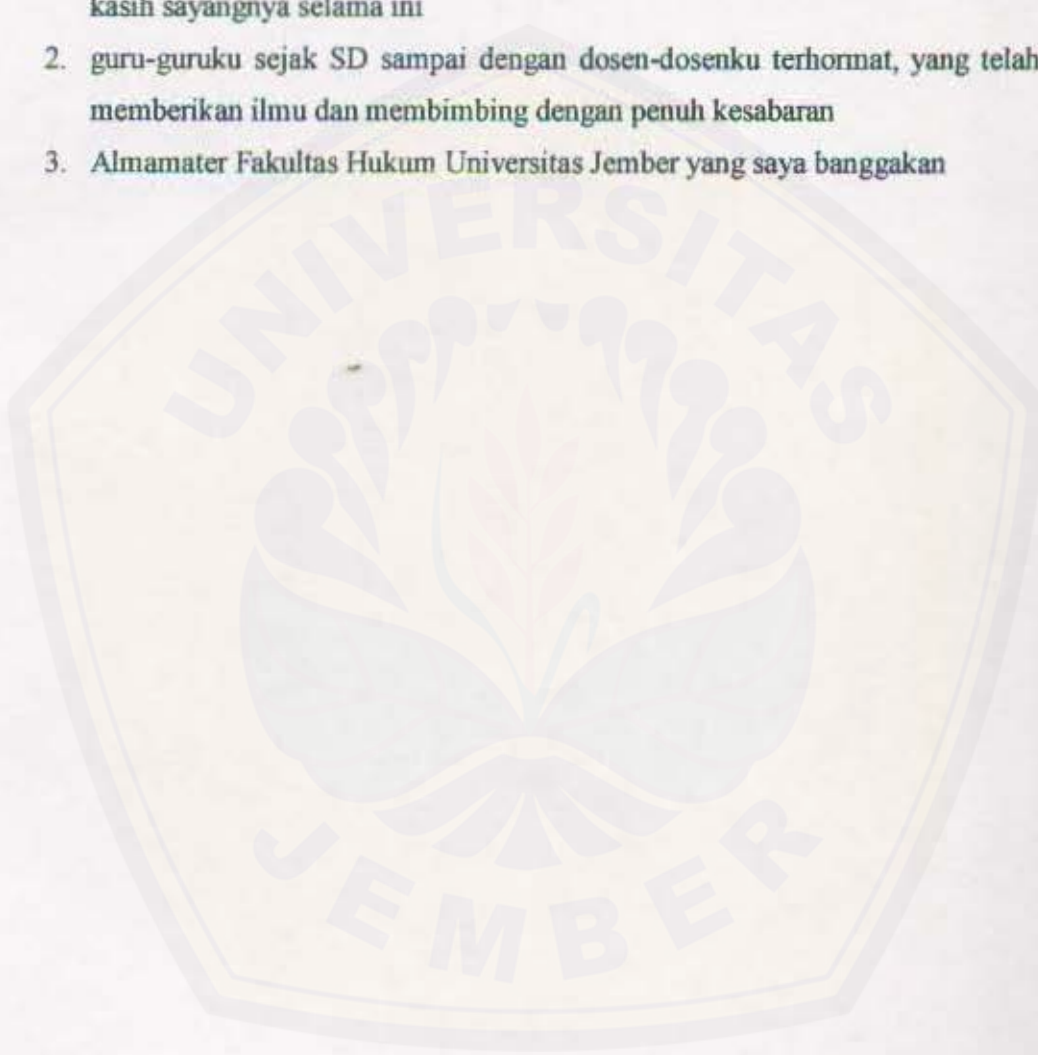
---

<sup>1</sup> Tabloit Aura No. 18/ Tahun VI Mei 2002

## PERSEMBAHAN

Skripsi ini kupersembahkan kepada :

1. Nye' Siti Aisyah dan *Ramah* Yatim Abdul Kadir tercinta, atas segala doa dan kasih sayangnya selama ini
2. guru-guruku sejak SD sampai dengan dosen-dosenku terhormat, yang telah memberikan ilmu dan membimbing dengan penuh kesabaran
3. Almamater Fakultas Hukum Universitas Jember yang saya banggakan



**PERSETUJUAN**

Dipertahankan di hadapan Panitia Penguji pada :

Hari : Jumat  
Tanggal : 30  
Bulan : Juni  
Tahun : 2006

Diterima oleh Panitia Penguji Fakultas Hukum Universitas Jember

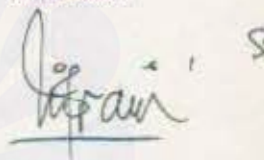
Panitia Penguji,

Ketua



**H.SAMSI KUSAIRI, S.H**  
NIP. 130 261 653

Sekretaris



**R.A RINI ANGGRAINI, S.H.,MH**  
NIP. 131 485 338

Anggota Panitia Penguji,

1. **H. PURNOMO, S.H**  
NIP. 130 516 487

1. (..........)

2. **EDDY MULYONO, S.H.,M.Hum**  
NIP. 131 975 307

2. (..........)

PENGESAHAN

Skripsi ini telah di terima oleh Fakultas Hukum Universitas Jember pada :

Hari : Jumat

Tanggal : 7 Juli 2006

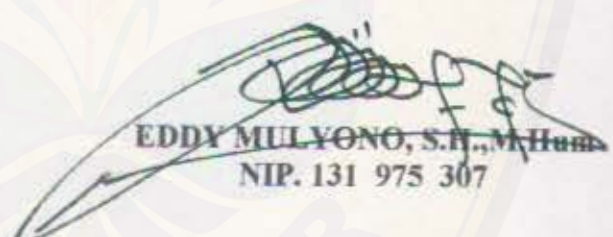
Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

Pembimbing :



**H. PURNOMO, S.H**  
NIP. 130 516 487

Pembantu Pembimbing :



**EDDY MULYONO, S.H., M.Hum**  
NIP. 131 975 307

Mengesahkan,

Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember



  
**KOPONG PARON PIUS, S.H., S.U**  
NIP. 130 808 985

## KATA PENGANTAR

Puji Syukur alhamdulillah kami sampaikan kepada Allah S.W.T atas limpahan rahmat dan hidayahNYA sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ini. Shalawat serta salam semoga tetap tercurahkan kepada Sang revolusioner peradaban Nabi Besar Muhammad S.A.W yang telah memberikan contoh suri tauladan kepada umat manusia.

Penulis memberikan judul **URGENSITAS PENANDATANGANAN NOTA KESEPAHAMAN HELSINKI ANTARA PEMERINTAH INDONESIA DENGAN GERAKAN ACEH MERDEKA DALAM MENYELESAIKAN KONFLIK DI NANGGROE ACEH DARUSSALAM** skripsi ini membahas tentang perkembangan penyelesaian konflik di Nanggroe Aceh Darussalam serta status penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki dalam menyelesaikan konflik yang telah berlangsung lebih dari 30 tahun di Nanggroe Aceh Darussalam. Penulis juga memberikan kesimpulan dan saran yang berkaitan dengan permasalahan di atas.

Penulisan skripsi ini untuk memenuhi persyaratan dalam menyelesaikan studi guna mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Jember. Nikmat yang Allah S.W.T berikan kepada penulis serta doa, dorongan, semangat dan sumbangan pemikiran dari berbagai pihak yang sangat mendukung baik secara moril maupun materil sehingga dapat terselesaikan tugas ini. Pada kesempatan ini penulis akan mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Kopong Paron Pius, S.H., S.U., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember
2. Bapak H. Samsi Kusairi, S.H, Selaku Ketua tim penguji dan Ibu R.A Rini Anggraini, S.H., M.H., selaku Sekretaris tim penguji
3. Bapak H.Purnomo, S.H, selaku Dosen Pembimbing skripsi dan Bapak Eddy Mulyono, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembantu Pembimbing
4. Ibu Ikarini Dani Widayanti, S.H, selaku Dosen Pembimbing Akademik
5. Bapak Totok Sudaryanto, S.H., M.S selaku Pembantu Dekan I Fakultas Hukum



Universitas Jember

6. Bapak I Ketut Suandra, S.H., selaku Pembantu Dekan II Fakultas Hukum Universitas Jember
  7. Bapak Ida Bagus Oka Ana, S.H., M.M, selaku Pambantu Dekan III Fakultas Hukum Universitas Jember
  8. Segenap karyawan dan karyawan Fakultas Hukum Universitas Jember
  9. Sembah sungkemku kepada *Nye* ' Siti Aisyah dan *Ramah* Yatim Abdul Kadir atas segala doa, kesabaran dan ketulusannya membimbing penulis selama ini.
  10. Adik-adikku (Ainil, Mafidhoh, Wasis, Fauzil, Zamzami, Daniel, (*Alm.* Ayu dan Zabieth Ghulamasyah) tidak lupa si kecil Anita dan Aliviensyah (*Angger*) yang telah memberikan keceriaan dan membuat hidup penulis lebih dari sekedar berarti.
  11. sahabat Aisyah, Robeith, Sholah, Arief, Nuriz, Nuno, Mety, Ferry, Harry, Padang, Aly, Indra, (*Alm*) Yusuf Bachtiar dan sahabat-sahabat lain yang telah memberikan semangat dan inspirasi selama ini
  12. Teman-teman Fakultas Hukum Universitas Jember angkatan 2001, dan semua pihak yang tidak dapat di sebutkan satu persatu, terima kasih untuk kalian semua
- Penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap, semoga tulisan ini dapat bermanfaat

Jember, 29 Juni 2006

Penulis

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	iv
HALAMAN PERSETUJUAN .....	v
HALAMAN PENGESAHAN .....	vi
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR LAMPIRAN .....	xii
RINGKASAN.....	xiii

**BAB I PENDAHULUAN**

1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	9
1.3 Ruang Lingkup.....	10
1.4 Tujuan Penulisan.....	10
1.4.1 Tujuan Umum.....	10
1.4.2 Tujuan Khusus.....	10
1.5 Metode Penulisan.....	11
1.5.1 Pendekatan Masalah.....	11
1.5.2 Sumber Bahan Hukum.....	11
a. Sumber Bahan Hukum Primer.....	12
b. Sumber Bahan Hukum Sekunder.....	12
1.5.3 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum.....	12
1.5.4 Analisis Bahan Hukum.....	12

**BAB II FAKTA, DASAR HUKUM DAN LANDASAN TEORI**

2.1 Fakta.....	13
2.1.1 Sejarah Konflik antara RI dan GAM.....	13

2.1.2 Penandatanganan Nota Kesepahaman.....	18
2.2 Dasar Hukum.....	20
2.3 Landasan Teori.....	23
2.3.1 Pengertian Subyek Hukum Internasional.....	23
2.3.2 Pengertian Perjanjian Internasional.....	28
2.3.3 Prosedur Pembuatan Perjanjian Internasional.....	31
a. Perundingan.....	31
b. Penandatanganan.....	32
c. Pengesahan atau Ratifikasi.....	33
2.3.4 Implementasi Perjanjian Internasional.....	34

### BAB III PEMBAHASAN

3.1 Perkembangan Penyelesaian Konflik antara RI dan GAM.....	36
3.1.1 Masa Pemerintahan Presiden Soeharto (1966 - 1998).....	37
a. Pemberlakuan Daerah Operasi Militer (DOM).....	39
3.1.2 Masa Pemerintahan B.J Habibie (1998 - 1999).....	40
3.1.3 Masa Pemerintahan Presiden Abdurahman Wahid (1999 - 2001).....	44
3.1.4 Masa Pemerintahan Megawati Soekarno Putri (2001 - 2004).....	50
a. Kesepakatan Penghentian permusuhan (CoHA).....	51
b. Darurat Militer.....	53
3.1.5 Masa Pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono (2004s/d sekarang).....	55
3.2 Status Penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki dalam Menyelesaikan Konflik.....	59
a. Bidang Politik.....	62
b. Bidang Ekonomi.....	67
c. Bidang Keamanan.....	71
d. Penegakan HAM.....	74

**BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN**

4.1 Kesimpulan.....	82
4.2 Saran.....	83

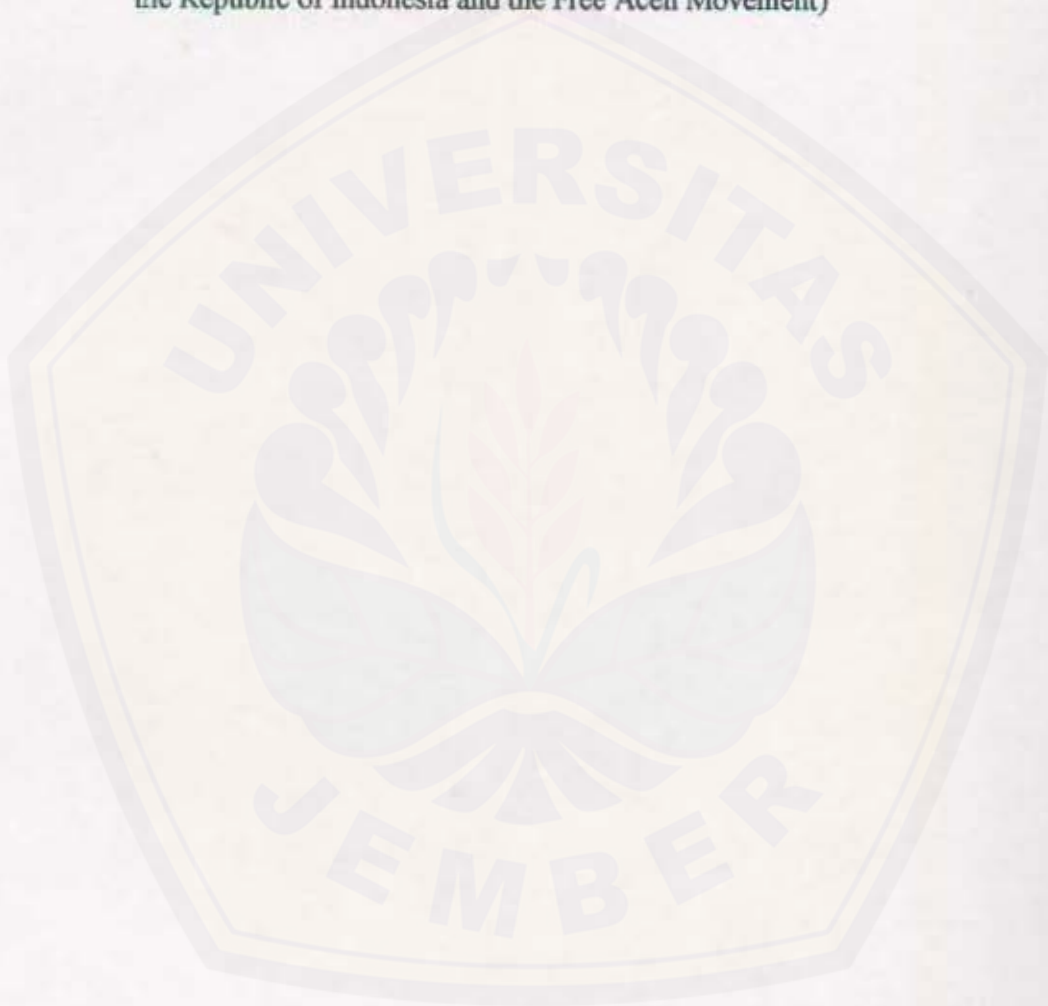
**DARTAR PUSTAKA**

**LAMPIRAN-LAMPIRAN**



**DAFTAR LAMPIRAN**

- A. Kesepakatan Penghentian Permusuhan, CoHA (the Cessation of Hostilities Agreement)
- B. Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (Memorandum Of Understanding between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement)



## RINGKASAN

Urgensitas Penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki Antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka dalam Menyelesaikan Konflik Di Nanggroe Aceh Darussalam, Addy Imansyah, 010710101240, 2006, 83 hlm

Konflik di Nanggroe Aceh Darussalam antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka berlangsung mulai tahun 1978 atau sejak dideklarasikannya kelompok separatis tersebut pada tanggal 4 Desember 1978 oleh Dr. Teungku Muhammad Hasan Tiro. Latar belakang dari konflik disebabkan adanya ketidakadilan ekonomi. Pembagian yang dilakukan hanya mengeksploitasi sumber daya alam dan mengabaikan aspek sosiokultural masyarakat Nanggroe Aceh Darussalam.

Untuk mengantisipasi konflik, kedua belah pihak terlibat dalam beberapa perundingan di antaranya, pada tanggal 12 Desember 2000 ditandatangani Nota Kesepahaman tentang Jeda Kemanusiaan di Jenewa, Swiss. Di tempat yang sama pula kedua belah pihak menandatangani Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*The Cessation of Hostilities Agreement*). Kemudian dengan difasilitasi oleh *The Henry Dunant Centre* (HDC) dan sejumlah negara donor serta Bank Dunia Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka melakukan pertemuan di Tokyo pada tanggal 18 Mei 2003.

Dari beberapa perundingan dan kesepakatan yang dilakukan, selalu mengalami hambatan terutama pada proses implementasi materi perjanjian. Pada Kesepakatan Penghentian Permusuhan dimana salah satu materinya menyebutkan masalah penggudangan senjata ternyata pihak GAM tidak melakukannya sampai batas waktu yang telah ditentukan. Di samping itu, pihak militer terbukti melakukan beberapa pelanggaran HAM terhadap masyarakat sipil. Sampai kemudian di Nanggroe Aceh Darussalam terjadi gelombang tsunami pada tanggal 26 Agustus 2004 yang merenggut ribuan korban jiwa.

Kondisi ini mengetuk hati para elit politik GAM dan Pemerintah Indonesia untuk membicarakan perundingan tentang perdamaian di Nanggroe Aceh Darussalam dan pemulihan kemananan pasca tsunami. Setelah melewati proses

panjang akhirnya perundingan yang difasilitasi oleh mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari ketua *Crisis Management Initiative*, kedua belah pihak menandatangani Nota Kesepahaman pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia. Perjanjian ini merupakan sejarah baru bagi terciptanya perdamaian di Nanggroe Aceh Darussalam setelah hampir dilanda konflik selama kurang lebih dari 30 tahun.

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini selain untuk mengetahui dari perkembangan penyelesaian konflik antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka juga ingin mengetahui bagaimana status dari penandatanganan Nota Kesepahaman tersebut dalam menyelesaikan konflik yang berlangsung di Nanggroe Aceh Darussalam. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah yuridis normatif, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisis dan mengkaji suatu permasalahan hukum normatif yang berlaku utamanya menyangkut aspek hukum internasional.

Prosedur pengumpulan bahan hukum yang digunakan oleh penulis adalah studi literatur, studi dokumentasi serta akses internet. Sedangkan kesimpulan yang dapat diambil dalam penulisan skripsi ini adalah penyelesaian konflik dengan menggunakan cara-cara represif dan kekerasan tidak akan pernah menyelesaikan masalah bahkan dapat menimbulkan kerugian yang lebih besar utamanya bagi masyarakat sipil. Oleh karenanya, diperlukan metode dialog dengan mengedepankan semangat bersama untuk menciptakan perdamaian yang hakiki di Nanggroe Aceh Darussalam. Di samping itu, diperlukan itikad baik dari kedua belah pihak baik Pemerintah Indonesia maupun Gerakan Aceh Merdeka dalam melaksanakan butir-butir Nota Kesepahaman yang telah ditandatangani bersama tersebut.

penulis

## BAB I PENDAHULUAN



### 1.1 Latar Belakang

Pasca berakhirnya perang dingin (1946–1991) dengan ditandai runtuhnya blok komunis (USSR) serta kemenangan blok barat pimpinan Amerika Serikat tatanan politik internasional mengalami perubahan yang sangat signifikan dari struktur kekuatan bipolar dengan perimbangan strategis global menuju struktur kekuatan multipolar yang lebih menitikberatkan pada persaingan internal. Perhatian pada persaingan internal (konflik lokal) ini sebagian di sebabkan adanya faktor-faktor yang dihadapi oleh negara itu sendiri, yaitu masalah distribusi kekuasaan, pembagian ekonomi yang tidak adil serta rasa permusuhan yang berakar dari masalah etnis, agama, dan wilayah.

Hampir sebagian besar konflik internal terjadi di negara yang memiliki tingkat kemajemukan dan landasan bangunan struktur masyarakat klasik. Kasus perebutan teritorial Kashmir antara India dan Pakistan, etnis Moro di Philipina, komunitas Prancis Quebec di Kanada serta etnis Chechnya di Kosovo menjadi bukti bahwa perbedaan prinsip yang mengakibatkan memudarnya identitas kebangsaan satu kelompok ditambah dengan pola penyelesaian represif oleh pemerintah secara tidak langsung menyebabkan konflik berlarut-larut. Metode ini hampir meniadakan ruang dialogis bagi masing-masing pihak yang bertikai. Tuntutan dari kelompok tidak ditanggapi secara serius, malah pemerintah dari negara bersangkutan cenderung menganggap bahwa apapun rasionalisasinya eksistensi kelompok tersebut mengganggu stabilitas suatu negara yang pada akhirnya akan menghambat progam pembangunan.

Kompleksitas masalah yang memicu adanya konflik internal tersebut juga terjadi di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Indonesia). Provinsi yang terletak di bagian utara pulau Sumatera dengan luas daerah 57.365,57 km<sup>2</sup> memiliki sejarah panjang konflik yang paling buruk di Indonesia baik pada awal kemerdekaan dengan ditandai perlawanan Teungku Daud Beureueh bekas Gubernur Aceh dan pejuang revolusi dengan DI/TII (Daulah Islamiyah/Tentara



Islam Indonesia) yang menuntut adanya status daerah istimewa bagi Aceh dengan kebebasan menerapkan syariat Islam serta Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pimpinan Dr. Teungku Muhammad Hasan Tiro pada akhir tahun 1987 (Kompas, 23 Juli 2005).

Gerakan yang dipimpin Daud Beureuh dan Hasan Tiro memiliki latar belakang berbeda. Daud Beureuh hanya menuntut pemberlakuan otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sedangkan Hasan Tiro lebih pada alasan teritorial yaitu melepaskan diri dari Negara Kesatuan dan mendeklarasikan Aceh sebagai negara yang berdaulat. Akar permasalahan kedua gerakan tersebut tidak jauh berbeda yaitu kurang tanggapnya pemerintah dalam merespons tuntutan yang muncul di Aceh serta buruknya jalan penyelesaian yang dilakukan oleh pemerintah sehingga inilah yang membuat konflik yang terjadi di Nanggroe Aceh Darussalam berkepanjangan.

Secara historis, perlawanan masyarakat Aceh menolak kekuatan dominasi tidak hanya terjadi pada pasca Indonesia merdeka tetapi juga terjadi pada masa kolonialisme. Pada masa ini konflik terjadi karena disebabkan benturan kepentingan politik dan ekonomi antara kesultanan Aceh dan pemerintah kolonial Belanda yang berusaha untuk memperluas daerah jajahannya di Aceh. Belanda tercatat melakukan invasi ke Aceh sebanyak empat kali, ekspedisi pertama pada tanggal 23 April 1873 tentara Belanda pimpinan Jenderal Kohler menggunakan 22 kapal dengan sekitar 5.000 prajurit dan pekerja paksa serta 118 (Ried, 2005 : 303). Namun, dalam perang pertama ini Belanda mengalami kegagalan dan Jenderal Kohler sendiri terbunuh di tangan pejuang-pejuang Aceh. Kegagalan ekspedisi pertama ini membuat pemerintah Hindia Belanda di Batavia murka mereka kemudian mengirimkan ekspedisi kedua pada tahun 1874 dengan jumlah prajurit yang lebih besar. Ekspedisi yang menandai Perang kedua di Aceh ini Belanda juga mengalami kegagalan. Hal ini dikarenakan kurangnya penguasaan peta dan realitas medan serta buruknya kondisi kapal yang digunakan. Belanda baru menguasai Aceh pada perang ketiga (1884-1886) dimana gerakan ekspedisi Belanda ini dapat menyebabkan sultan serta para pendukungnya terdesak di

pedalaman Aceh dan puncaknya pada tahun 1904 Belanda berhasil menguasai semua wilayah Aceh.

Kemenangan Belanda ini tidak bisa dilepaskan dari peranan antropolognya yaitu Dr. Cristiaan Snouck Hurgronje yang masuk dan menetap di Aceh pada tahun 1891. Melalui penelitian budaya Aceh dengan sangat mendalam Snouck Hurgronje memberikan informasi penting berkaitan dengan geografi, adat istiadat, serta soal agama yang dianut oleh pejuang Aceh kepada pemerintah Hindia Belanda (Tempo, 2003 : 61). Informasi inilah yang membuat Belanda lebih percaya menginvasi Aceh serta lebih efektif dalam melakukan serangan dimana Belanda lebih memukul keras kaum sultan dan pengikutnya dibandingkan golongan hulubalang (*Uleebalang*) dan pada akhirnya golongan ini yang dijadikan penguasa lokal oleh Belanda pasca penaklukan Aceh.

Konflik internal antara pemerintah Indonesia dengan kelompok di Aceh pada masa awal kemerdekaan (1945 - 1959) berawal ketika pemerintah pusat dianggap tidak mampu memenuhi aspirasi dari rakyat Aceh yang menginginkan Aceh sebagai satu propinsi tersendiri dan diterapkannya syariat Islam dengan konteks federal. Tuntutan ini tidak bisa dilepaskan dari janji politik Soekarno pada masa revolusi di mana saat itu dalam kunjungan pertamanya di Aceh pada tahun 1948 berjanji memberikan kebebasan bagi rakyat Aceh untuk menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan ajaran syariat Islam. Janji ini merupakan sebuah konsesi politik Soekarno karena pada masa itu Aceh dan Yogyakarta merupakan satu-satunya daerah yang belum dikuasai oleh agresi kolonial Belanda. Di samping itu, Aceh menurut pandangan Soekarno adalah daerah modal yang memberi sumbangsih besar bagi perjuangan revolusi dalam mempertahankan kemerdekaan di bidang militer, ekonomi dan politik.

Namun, kenyataan ini tidak membuat sikap pemerintah goyah dan mengubah kebijakannya tentang Aceh. Meskipun tuntutan tersebut menguat pada awal-awal kemerdekaan. Tetapi pemerintah tetap menganggap bahwa negara kesatuan adalah bentuk final. Pilihan pemerintah dengan melebur Aceh menjadi bagian dari propinsi Sumatera Utara adalah jalan yang terbaik. Hal ini bertujuan untuk efektifitas pemerintahan dan percepatan pembangunan di pulau Sumatera

yang meliputi Aceh, Medan dan sekitarnya. Kalau kemudian keinginan dari kelompok masyarakat (Aceh) tersebut dipenuhi maka besar kemungkinan daerah lain juga menuntut hal yang sama dan ini tentu saja akan melemahkan persatuan dan kesatuan bagi sebuah negara yang baru merdeka seperti Indonesia.

Sikap pemerintah yang tidak menepati janji ini serta kurangnya perhatian dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat Aceh membuat ulama kharismatis Teungku Daud Beureueh dan kelompoknya melakukan perlawanan kepada pemerintah. Bersama dengan bekas anak buahnya di TNI divisi X Aceh yang terkenal heroik pada tanggal 21 September 1953 Daud Beureueh mengangkat senjata melawan Jakarta bergabung mengikuti jejak Kartosoewirjo di Jawa Barat sebagai bagian dari Negara Islam Indonesia. Dalam perkembangannya kelompok ini berhasil mendapat dukungan luas dari rakyat Aceh, pada kongres Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA) suatu lembaga yang dibentuk oleh beliau di Langsa pada tahun 1955 diputuskan untuk melawan Jakarta. Disamping mendapat dukungan dari sebagian besar rakyat Aceh, kelompok ini juga mendapat dukungan dari sejumlah tokoh militer pada masa pendudukan Belanda seperti, Hasan Ali, Hasan Soleh, Husin, Al Mujtahid, Ilyas Lembee dan beberapa pejabat sipil setingkat bupati (El - Ibrahimy, 1986 : 119).

Untuk menumpas perlawanan DI/TII pimpinan Daud Beureueh, Jakarta mengirimkan pasukan TNI wilayah Sumatera Timur pimpinan Kolonel Simbolon. Pasukan ini berhasil mendesak DI/TII ke wilayah pedalaman dan memaksa DI/TII melakukan perang gerilya dengan TNI. Sebagian besar wilayah yang pada awalnya dikuasai DI/TII dapat direbut kembali oleh pasukan TNI. Namun, konfrontasi ini harus dibayar mahal oleh TNI ketika pada tanggal 26 Februari 1954 pasukan DI/TII melakukan penghadangan terhadap truk yang mengangkut TNI di perbatasan Aceh Barat dan Aceh Besar. Kontak senjata antara keduanya tidak dapat dihindarkan dan menyebabkan puluhan pasukan TNI tewas. Kejadian ini membuat pasukan TNI dari Batalion 142 Sumatera Utara marah dan secara sporadis melakukan pengejaran terhadap pemberontak di kawasan Lhok Nga, Aceh Besar (Tempo, 2003 : 67).

Perlawanan Daud Beureueh bersama DI/TII-nya selama hampir 2 (dua) dasawarsa dapat dipadamkan melalui jalur politik. Jakarta menyetujui proposal DI/TII tentang pembentukan propinsi sendiri dan status daerah khusus bagi wilayah Aceh. Pada tanggal 26 Mei 1959 melalui Keputusan Perdana Menteri RI Nomor I/ Misi/1959 Aceh resmi menjadi daerah istimewa (El-Ibrahimi,1986 :140). Hal ini berbeda dengan status sebelumnya dimana Aceh dileburkan menjadi satu propinsi bersama Sumatera Utara dengan ibu kota Medan. Di samping itu, berakhirnya pemberontakan DI/TII ini juga tidak bisa dilepaskan dari pecahnya DI/TII menjadi dua kelompok yaitu faksi Hasan Saleh dan Daud Beureueh. Akibat dari timbulnya faksi ini kekuatan DI/TII semakin berkurang, pasukan terpecah menjadi dua bagian. Apalagi kondisi ini diperparah dengan dicapainya kesepakatan damai sepihak antara Hasan Saleh dengan Kepala Staf TNI Angkatan Darat Jenderal A.H Nasution tanpa sepengetahuan Daud Beureueh.

Berkat tercapainya kesepakatan tersebut tidak ada pertempuran yang melibatkan keduanya dalam skala besar. Kondisi relatif aman, sebagian besar pasukan DI/TII turun gunung dan setelah mengucapkan sumpah setia kepada NKRI mereka berintegrasi dengan masyarakat yang lain. Namun demikian, meskipun kedua belah pihak berhasil mencapai kesepakatan damai bukan berarti sikap perjuangan Daud Beureueh tentang pemberlakuan syariat islam di Aceh mengendor. Ia tetap gigih walaupun cara yang ditempuh berbeda, konsistensinya Daud Beureueh terhadap nilai perjuangannya muncul karena kenyataan dilapangan tidak seperti yang ia harapkan. Kesejahteraan rakyat Aceh tidak terwujud, sebagian besar hasil ekonomi Aceh tidak dapat dinikmati oleh rakyat Aceh.

Kenyataan tersebut mengilhami tokoh muda Aceh Dr. Muhamad Hasan Tiro untuk melakukan perlawanan terhadap pemerintah. Langkah politik pertama yang dilakukan oleh Hasan Tiro bersama kelompoknya adalah mendeklarasikan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan isu utama melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tanggal 4 Desember 1976. Bagi Hasan Tiro, melepaskan diri dari NKRI adalah jalan satu-satunya untuk membuat rakyat Aceh sejahtera seperti yang terjadi pada masa kesultanan Aceh.

Romantisme sejarah masa lalu inilah yang dijadikan alat propaganda Hasan Tiro dan kelompoknya (GAM) untuk mencari simpati dan dukungan luas rakyat Aceh.

Berbeda dengan DI/TII-nya Daud Beureueh yang lebih menitik beratkan pada aspek pemberlakuan syariat islam dalam perjuangannya dan tetap dalam konteks NKRI. Hasan Tiro tidak terlalu menyinggung tentang konsep syariah, ia lebih menitik beratkan pada aspek teritorial serta ketidakadilan ekonomi dan distribusi politik yang tidak sehat antara pemerintah pusat dan Aceh. Perbedaan konsep ketatanegaraan antara Daud Beureueh dan Hasan Tiro ini tidak dapat dilepaskan dari latar belakang yang bersangkutan. Hasan Tiro berasal dari keluarga mapan dan mendapat pendidikan yang liberal. Pengalaman hidupnya di Amerika secara tidak langsung merekonstruksi pola pemikiran liberal Hasan Tiro. Bayangkan, pada tahun 1954 saat masih memakai identitas sebagai seorang Indonesia namun ia menggunakan forum PBB sebagai arena perjuangan politik NBA-NII. Hasan Tiro sudah menilai eksekusi massal yang melibatkan Batalion B pimpinan Simbolon dan Batalion 142 pimpinan Mayor Sjuib di desa Pulot dan Cot Jeumpa sebagai Genosida (Pembantaian Massal). Bahkan, Hasan Tiro telah mengajukan *Self Determination* untuk Aceh.

Untuk mendukung gerakan separatisnya pada awal tahun 1980 Hasan Tiro mengirimkan sekitar 250-an sejumlah anggota GAM yang berada di daerah-daerah pengasingan ke Libya untuk dilatih perang. Di negara Muammar Khadafi tersebut anggota GAM dilatih perang gerilya, teknik-teknik sabotase dan beberapa kegiatan militer lainnya. Pengiriman ini merupakan keputusan yang jitu dari Hasan Tiro. Hal ini disebabkan karena setelah kembali ke Aceh pada tahun 1989 kelompok ini berhasil menciptakan kekacauan dan memaksa pemerintah pusat untuk mengambil tindakan tegas kepada para pemberontak. Oleh karena itu, pada tahun 1990 pemerintah memberlakukan Aceh sebagai daerah Operasi Militer (DOM) dengan cara menambah jumlah tentara dari 6000 menjadi 12000 orang.

Pada tahun 1998 terjadi perubahan politik di Jakarta, krisis ekonomi dan maraknya praktek-praktek korupsi kolusi dan nepotisme (KKN) menyebabkan pemerintahan Soeharto jatuh oleh gerakan mahasiswa. Selanjutnya, presiden yang memimpin negara dengan menerapkan *Martil Law* selama kurang lebih 32

tahun ini digantikan Prof. Ingg. B.J Habibie. Di masa pemerintahannya B.J Habibie tidak mampu menahan desakan masyarakat dan dunia internasional untuk mencabut DOM di Aceh. Oleh karenanya, pada tanggal 7 Agustus 1998 status DOM ini di cabut, pemerintah melalui Jenderal Wiranto juga minta maaf kepada para korban tindakan kekerasan yang dilakukan oleh para oknum TNI selama pemberlakuan DOM (1990 – 1998).

Setelah pemerintah mencabut DOM, kondisi politik di serambi mekkah itu kembali memanas. Kcalisi mahasiswa, ribuan LSM serta beberapa kelompok masyarakat yang tergabung dalam SIRA (*Sentral Informasi Referendum Aceh*) melakukan sidang umum menyangkut masa depan Aceh. Pada sidang umum tersebut di cetuskan isu referendum dengan pilihan otonomi atau merdeka. Isu dengan mengambil momentum reformasi ini dianggap sebagai jalan alternatif yang adil, demokratis, damai, komprehensif dan bermartabat bagi penyelesaian konflik di Aceh.

Berbagai permasalahan yang timbul pasca pencabutan DOM dan sidang umum SIRA ini membuat pemerintah melakukan perundingan dengan pihak GAM. Kedua belah pihak sepakat untuk menghentikan permusuhan, RI dan GAM juga menyetujui diberlakukannya Zona Damai di kabupaten Aceh Utara dan Biereuen serta diterimanya Undang-Undang NAD oleh GAM pada tahun 2001 (Kompas, Selasa 16 Agustus 2005). Diterimanya UU NAD ini berarti penyelesaian sengketa kedua belah pihak sudah selangkah lebih maju. GAM tidak lagi mempersoalkan masalah kemerdekaan tetapi otonomi yang luas bagi pemerintah daerah untuk melakukan pengelolaan terhadap sumber daya alamnya.

Ternyata kedua belah pihak tidak konsisten di dalam mengimplementasikan UU NAD dan kesepakatan yang di capai tersebut. Baik pihak GAM-TNI sering terlibat dalam konfrontasi langsung di lapangan, insiden kecil yang melibatkan keduanya sering menjadi perhatian media nasional. Kasus yang paling menghebohkan adalah ketika pada tahun 2003 terjadi pembakaran dan pengrusakan terhadap gedung-gedung sekolah maupun fasilitas umum lainnya. Tidak itu saja kelompok GAM juga melakukan penculikan, intimidasi dan teror

terhadap warga sipil serta menembak dua anggota TNI-POLRI pada waktu pengiriman logistik (Jawa Pos, Senin 30 Juni 2003).

Memburuknya keadaan di Aceh membuat Presiden Megawati Soekarno Putri menerbitkan Keppres Nomor 28 Tahun 2003 Tentang pernyataan NAD dalam tingkatan darurat militer. Keputusan ini diambil setelah rangkaian penyelesaian konflik mulai dari penetapan Aceh sebagai daerah otonomi khusus sampai dengan Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*The Cessation of Hostilities Agreement*) ternyata tidak menyelesaikan masalah. Pemerintah menilai bahwa tindakan GAM tidak konsisten terhadap hasil kesepakatan. Oleh karena itu, agar kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan dapat pulih kembali pemerintah menetapkan status Darurat Militer di NAD untuk jangka enam bulan kedepan.

Keputusan pemerintah dengan menetapkan NAD sebagai status darurat militer ini tentunya sangat dilematis. Di satu sisi, keputusan ini akan memulihkan keamanan dan pemerintahan di NAD. Tetapi di sisi lain, keputusan ini juga menghadirkan trauma masyarakat terhadap kekerasan yang pernah dilakukan oleh aparat (TNI-POLRI) selama periode DOM. Trauma ini disebabkan oleh terlalu besarnya wewenang dari penguasa darurat militer di NAD (Panglima Komando Daerah Militer Iskandar Muda dan Gubernur NAD). Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Prp Tahun 1959, salah satu wewenang penguasa darurat militer adalah mengadakan militerisasi terhadap jawatan, perusahaan atau jabatan tertentu serta menangkap dan menahan orang selama-lamanya 20 hari dan melaporkan kepada pemerintah pusat pada waktu 14 hari.

Pasca penetapan bahaya dalam status darurat militer kondisi keamanan tetap memprihatinkan, masyarakat dilanda kecemasan dan ketakutan akan ancaman dari kedua belah pihak. Posisi masyarakat sipil serba salah, kalau tidak mendukung GAM maka ia menjadi sasaran ancaman dan intimidasi GAM begitupun sebaliknya dukungan tersebut membuat masyarakat berhadapan dengan TNI-POLRI yang sedari awal memang didoktrin untuk menumpas GAM sampai keakar-akarnya. Baru kemudian harapan akan kedamaian yang hakiki muncul ketika NAD dilanda tsunami pada tanggal 26 Desember 2004. Bencana

dasyat yang menimbulkan korban ratusan ribu serta kerusakan infrastruktur NAD ini secara tidak langsung mempengaruhi kedua belah pihak (RI-GAM) untuk memulai pembicaraan baru dalam rangka rekonstruksi NAD pasca tsunami.

Luluhnya, para petinggi GAM yang ada di luar negeri juga tidak bisa dilepaskan dari peranan negara-negara donor yang menekan kedua belah pihak untuk membicarakan ulang masalah perdamaian. Negara donor mengancam tidak akan memberikan bantuan kemanusiaan kalau tidak ada jaminan keamanan dari kedua belah pihak. Akhirnya dengan difasilitasi oleh mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari ketua *Crisis Management Initiative*, kedua belah pihak (RI-GAM) menandatangani nota kesepahaman damai pada tanggal 15 Agustus di Smolna, The Government Banquet Hall, Etelaesplanadi 6, Helsinki Finlandia (*Kompas, 16 Agustus 2005*). Penandatanganan nota kesepahaman damai yang mendapat liputan luas dari media baik nasional maupun internasional di tandangani oleh ketua tim delegasi Indonesia Hamid Awaludin (Menteri Hukum dan HAM) dan ketua tim Perunding GAM Malik Mahmud.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis berkeinginan untuk menulis skripsi tentang urgensitas penandatanganan nota kesepahaman Helsinki antara pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka dalam menyelesaikan konflik di Nanggroe Aceh Darussalam

## 1.2 Rumusan Masalah

Rumusan masalah merupakan kristalisasi pertanyaan-pertanyaan dari berbagai hal yang akan di bahas dalam pokok pembahasan. Untuk menghindari kesimpangsiuran dan menjaga pembahasan tetap fokus maka di perlukan batasan permasalahan. Berdasarkan uraian yang terdapat dalam latar belakang di atas maka permasalahan yang diangkat dalam skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. bagaimana proses perkembangan penyelesaian konflik antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka?
2. bagaimana status Nota Kesepahaman Helsinki yang ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka dalam menyelesaikan konflik di Nanggroe Aceh Darussalam?



### 1.3 Ruang Lingkup

Ruang lingkup yang akan dibahas dalam skripsi ini adalah mengenai urgensi penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka dalam menyelesaikan konflik yang terjadi hampir 30 tahun di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Titik tekan yang menjadi bahasan adalah perbandingan antara kondisi Nanggroe Aceh Darussalam sebelum dan sesudah penandatanganan nota kesepahaman tersebut baik dalam bidang politik, ekonomi, keamanan serta prospek penegakan hak asasi manusia (HAM).

### 1.4 Tujuan Penulisan

Penulisan skripsi ini mempunyai tujuan sebagai berikut :

1. untuk mengkaji dan menganalisis bagaimana perkembangan dari proses penyelesaian konflik antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka.
2. untuk mengkaji dan menganalisis status dari penandatanganan nota kesepahaman Helsinki dalam menyelesaikan konflik di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

### 1.5 Metode Penulisan

Metodologi sangat diperlukan dalam penulisan karya tulis yang bersifat ilmiah agar dapat mencapai hasil yang objektif dan mempunyai nilai ilmiah suatu karya ilmiah harus mengandung kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan serta dapat dibuktikan dengan mengajukan data-data yang sebenarnya sehingga tulisan mampu menunjukkan sifat ilmiahnya (Hadikusuma, 1995:17). Adapun metode penulisan yang digunakan adalah sebagai berikut.

#### 1.5.1 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi adalah *Yuridis Normatif*, yaitu pendekatan yang dilakukan dengan cara menganalisis dan mengkaji suatu permasalahan berdasarkan hukum normatif yang berlaku. Sedangkan permasalahan yang di bahas dalam skripsi ini adalah permasalahan hukum yang

mempunyai aspek hukum internasional. Aspek hukum Internasional yang dimaksud adalah permasalahan yang melintasi batas-batas negara sehingga dalam penyelesaian masalah tersebut diperlukan hukum yang mempunyai kewenangan internasional. Oleh karenanya, hukum normatif yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah hukum internasional dimana penulis mengkaji permasalahan berdasarkan ketentuan yang berlaku dalam kebiasaan-kebiasaan internasional.

#### 1.5.2 Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri dari dua bahan hukum, yaitu :

##### a. Bahan Hukum Primer,

Bahan hukum primer adalah bahan dasar atau bahan asli. Bahan hukum ini dapat di peroleh dengan cara membaca peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, norma-norma, yurisprudensi dan traktat (Soemitro, 1988 : 11)

##### b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer. Bahan hukum ini dapat di peroleh dari hasil-hasil penelitian orang lain, majalah-majalah hukum, literatur-literatur yang mendukung untuk membahas permasalahan baik berbagai buku yang berkaitan dengan pokok bahasan, majalah, buletin, koran serta bahan-bahan yang lain. Bahan-bahan lain yang dimaksud adalah peraturan-peraturan internasional berdasarkan hukum internasional yang berlaku, seperti misalnya resolusi PBB, ketentuan hukum internasional dan kesepakatan-kesepakatan damai yang telah ditanda tangani oleh kedua belah pihak.

#### 1.5.3 Prosedur Pengumpulan Bahan

Guna memperoleh bahan yang dibutuhkan dalam memecahkan masalah dalam pembahasan, penulis memerlukan metode yang tepat. Adapun prosedur pengumpulan bahan yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. studi literatur, yaitu metode pengumpulan data dengan cara meneliti dan mempelajari buku-buku atau literatur yang berkaitan dengan masalah yang menjadi topik pembahasan
2. studi dokumentasi, yaitu metode pengumpulan bahan dengan cara mempelajari resolusi-resolusi baik yang di keluarkan oleh PBB maupun resolusi atau kesepakatan dari hasil perundingan kedua belah pihak.
3. akses internet, yaitu metode pengumpulan bahan dengan cara mengakses sejumlah situs internet yang berkaitan dengan masalah dalam pembahasan.

#### 1.5.4 Analisis Bahan Hukum

Dalam melakukan analisis terhadap bahan dan permasalahan yang akan dibahas tersebut, penulis menggunakan analisis *deskriptif*, yaitu metode analisis yang digunakan dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperoleh. Selanjutnya bahan-bahan tersebut ditelaah dan dianalisis berdasarkan ketentuan hukum internasional terutama yang menyangkut perjanjian internasional.

## BAB II

### FAKTA, DASAR HUKUM DAN LANDASAN TEORI

#### 2.1 Fakta

Fakta merupakan komponen penting yang tidak bisa di tinggalkan dalam penulisan skripsi. Hal ini dikarenakan fakta menjadi acuan dalam bab pembahasan. Adapun fakta yang ditulis dalam penulisan skripsi adalah mengenai sejarah konflik antara pemerintah Indonesia dan GAM sampai dengan penandatanganan nota kesepahaman tersebut di Helsinki, Finlandia.

#### 2.1.2 Sejarah Konflik Antara RI-GAM (1987 – 2005)

Benih-benih konflik GAM melawan pemerintah Indonesia sebenarnya dimulai pasca kemerdekaan. Ketika itu Daud Beureueh seorang ulama kharismatik Aceh menganggap bahwa pemerintah telah ingkar janji untuk memberikan hak menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan syariat islam bagi rakyat Aceh sebagaimana yang dijanjikan Soekarno pada saat berkunjung ke Aceh pada tahun 1948. Dihadapan para ulama sambil menangis Soekarno mengatakan "...*Wallah, Billah* kepada Aceh nanti akan diberikan hak untuk menyusun rumah tangganya sendiri (otonomi khusus) sesuai dengan syariat islam. Pernyataan ini memberikan inspirasi bagi rakyat Aceh dan secara tidak langsung mengantikan semangat kedaerahan menjadi semangat republiken. Hal ini terbukti ketika Daud Beureuh menolak dengan tegas ajakan dari wali negara Sumatera Timur dr. Teungku Mansyur untuk menjadi bagian dari negara Sumatera (Tempo, 2003-49).

Namun kepercayaan ini hanya berlangsung sesaat ketika pada tahun 1951 kabinet Natsir mengeluarkan kebijakan untuk melebur provinsi Aceh kedalam Sumatera Utara. Integrasi dengan tujuan efektivitas karena secara geografis Aceh merupakan bagian dari Sumatera Utara ini tidak hanya dianggap ingkar janji pemerintah pusat terhadap rakyat Aceh. Tetapi juga sebagai bentuk penghinaan terhadap pahlawan sekaligus Gubernur Aceh Daud Beureuh sehingga tidak mengherankan kebijakan yang dianggap tidak sopan ini menimbulkan kemarahan

rakyat Aceh. Apalagi dalam sebuah pidatonya di Amuntai Kalimantan Selatan pada tanggal 27 Januari 1953 Soekarno mengatakan bahwa

*"..Yang kita inginkan adalah negara nasional yang meliputi seluruh Indonesia, jika kita mendirikan negara berdasarkan Islam maka banyak daerah yang penduduknya bukan Islam akan memisahkan diri.."*

Di satu sisi pernyataan tersebut merupakan bagian dari upaya untuk menyukseskan program nasional dalam merebut Irian Jaya kepangkuan pertiwi. Tetapi, di sisi lainnya hal ini semakin memantikkan jiwa perlawanan rakyat Aceh yang sebelumnya meredup. Akumulasi kekecewaan rakyat Aceh bisa di lihat terhadap dukungan yang sangat luas kepada DI/TII yang diproklamirkan oleh Daud Beureuh pada tahun 1953. Dengan sisa-sisa pasukannya semasa dia menjadi pimpinan dalam Divisi X TNI Daud Beureuh naik gunung melawan pemerintah selama kurang lebih sembilan tahun (1953-1962). Sikap dia yang ngotot tentang pemberlakuan dasar islam dalam rumah tangga Aceh membuat usaha penumpasan berkepanjangan sampai kemudian dengan pendekatan dialog antara kolonel Jasin panglima Kodam Iskandar Muda pada medium 1961 sampai 1962-an dan janji pemerintah untuk memberikan jaminan status Aceh sebagai sebuah daerah istimewa dengan otonomi luas di bidang agama, hukum adat dan pendidikan yang tertuang dalam musyawarah rakyat (1962) akhirnya perlawanan Daud Beureuh bersama DI/TII nya dapat dipadamkan tanpa tumpahan darah.

Dengan keberhasilan pemerintah dalam meredam gerakan DI/TII melalui dialog terbesit bahwa perdamaian di Aceh akan segera terwujud apalagi dalam konstelasi politik nasional pada saat itu di mana Masyumi sebagai salah satu partai islam terbesar memberikan sinyal positif tentang pemberlakuan syariat islam di tanah rencong. Tetapi, ternyata janji pemerintah tersebut tidak pernah terealisasi bahkan dalam perkembangannya terjadi ketidakadilan ekonomi antara pusat dan daerah serta kemerosotan akhlak oleh para pegawai yang berasal dari luar Aceh. Kondisi ini menimbulkan Dr. Teungku Muhammad Hasan Tiro mendeklarasikan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 4 Desember 1987. Kelompok atau biasa dikenal dengan GAM ini merupakan kelompok bersenjata yang berusaha untuk melepaskan dari NKRI. Hasan Tiro menganggap pemerintah

telah menjajah rakyat Aceh maka sudah saatnya rakyat yang terjajah berhak untuk menentukan nasibnya sendiri *yaitu* merdeka, berasosiasi dengan negara lain, berintegrasi demi jaminan dan pelaksanaan HAM secara efektif.

Tidak lama setelah deklarasi kemerdekaan tersebut, kekuatan bersenjata GAM mulai menyerang pasukan pemerintah. Pada saat itu kekuatan senjata ABRI lebih kuat sehingga perlawanan kelompok separatis ini lebih mudah dipatahkan. Sebagian besar pasukan GAM terdesak di pegunungan bahkan pemimpinnya Dr. Teungku Muhammad Hasan Tiro bersama beberapa pengikutnya mengajukan suaka politik keluar negeri dan akhirnya menjadi warga negara Swedia. Namun, pada akhir 1980-an tepatnya 1989 posisi GAM secara militer menguat setelah mereka berhasil melakukan rasionalisasi terhadap sikap politiknya dan kembalinya sayap militer Angkatan Gerakan Aceh Merdeka (AGAM) dari pelatihan militer di Libya.

Dalam periode ini, GAM secara gerilya melakukan penyerangan terhadap pasukan pemerintah, warga sipil dan orang-orang yang dicurigai sebagai mata-mata. Pasukan GAM juga berangsur-angsur mengambil alih kebanyakan fungsi-fungsi pemerintah yang dimulai dari Kabupaten Pidie dan berangsur berpindah jauh kedalam Aceh Utara, Aceh barat, Aceh Timur dan Aceh Selatan. Mereka melakukannya dengan mengganti kepala-kepala desa, jenjang dasar dinas pemerintah Indonesia, dan mengadakan kembali dewan sesepuh desa yang sudah ada sebelum Aceh bergabung dengan Republik Indonesia. GAM mampu untuk menghasilkan pemasukan yang penting dalam "*pajak perang*" dari perseorangan dan bisnis serta kepergian milisia pro-Indonesia dari timur sampai barat Timor. Pajak perang merupakan keharusan yang tidak bisa ditinggalkan guna merealisasikan kemerdekaan dan melalui pajak perang ini suplai logistik dan persediaan persenjataan bagi 35000 anggota GAM yang tersebar di seluruh Aceh terjamin.

Menurut salah satu aktivis GAM (*Forum Keadilan, 5 November 2000*). GAM memperoleh dana rutin dari 16 perusahaan perkebunan yang tersebar di Aceh Timur, Aceh Utara, Aceh Barat dan Aceh Selatan dimana hitungan setorannya di sesuaikan dengan berat hasil perkebunan. Setiap kilogram diambil

15 dengan catatan bahwa hasil perkebunan di Aceh mencapai berat 5000 (*lima ribu*) ton tiap bulannya. GAM juga memperoleh pemasukan dana sebesar Rp 900 juta perbulan dari perusahaan angkutan dan Rp 1 (*satu*) juta dari pajak *per-perusahaan*. Dari sumbangan perusahaan inilah dalam setahun GAM memperoleh Rp 1,92 (*satu koma sembilan puluh dua*) juta. Jumlah tersebut belum termasuk dari 3 (*tiga*) perusahaan angkutan barang yang jumlahnya bisa mencapai Rp 36 (*tiga puluh enam*) juta pertahun.

Di samping itu, GAM juga memperoleh dana dari pengusaha yang bergerak dalam bidang jasa dan konstruksi sebesar 10% dari nilai proyek yang dikerjakannya. Khusus kontraktor untuk setiap pemasangan rel yang dibangun dari Besitang, Sumatera Utara menuju Bireuen, Aceh yang panjangnya mencapai 1,5 Km menghasilkan Rp 460 (*empat ratus enam puluh*). Dana-dana tersebut digunakan untuk pembelian persenjataan dan biaya operasional GAM dalam melakukan pemberontakan terhadap pemerintah. Persediaan dana yang melimpah tentunya membuat GAM lebih leluasa memperoleh pasokan senjata baru dari kalangan internal TNI/Polisi maupun senjata selundupan dari luar negeri termasuk Thailand.

Pengadaan senjata tersebut dibangun dalam sebuah jaringan yang kuat dan dikelola secara profesional serta selektif dalam pembelian senjata untuk kebutuhan para anggotanya. Mereka lebih membeli senjata ringan karena di anggap sesuai dengan konsep perang gerilya yaitu *hit and run*. Selain dari oknum TNI/Polisi, pengumpulan senjata juga diperoleh dari sindikat penjualan senjata gelap. Dalam perkembangan lebih lanjut, besar kemungkinan anggota GAM mendapatkan senjata bekas yang digunakan oleh tentara Fretellin di Timor-Timur yang sengaja dikirim ke Aceh secara sembunyi-bunyi.

Dengan kekuatan senjata yang kuat GAM semakin leluasa untuk melakukan aktivitas militer, pendudukan secara efektif dan membentuk otoritas *defacto* di sebagian besar wilayah yang sebelumnya dikuasai oleh pemerintah Indonesia, peperangan yang terjadi antara TNI/Polisi dan GAM dapat mencapai dimensi-dimensi sedemikian rupa sehingga keadaan ini memaksa negara-negara luar

menganggap perang saudara tersebut sebagai perang sesungguhnya yakni antara dua kekuatan bersaing dan bukan semata-mata sebagai perebutan kekuasaan.

Aktivitas militer dengan jumlah persenjataan kuat yang dilakukan oleh GAM ini merupakan salah satu cara untuk menarik perhatian Pemerintah dan dunia internasional guna mencapai tujuannya yaitu kemerdekaan. Di samping itu, usaha ini sebagai salah satu cara untuk membangun persepsi bahwa pihak keamanan Aceh tidak mampu mengendalikan keamanan serta untuk menciptakan opini ada pemerintahan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, pada saat-saat tertentu GAM juga melakukan penyerangan terhadap perusahaan-perusahaan milik luar negeri seperti Exxon Mobile. Salah satunya penyerangan yang dilakukan oleh GAM adalah ketika sekelompok pasukan GAM menyerang dua orang Amerika di proyek LNG Aceh Utara dan pembakaran sebuah bus umum di kabupaten Aceh Pidie. Selain itu, pada hari Jumat sekitar Pukul 07.45 tanggal 31 Februari tahun 2000 terjadi insiden penembakan yang dilakukan oleh orang tak dikenal dengan menggunakan senjata laras panjang jenis AK-47 terhadap Pesawat carteran perusahaan Exxon Mobile di lapangan udara Point A Arun Lhokseumawe, Aceh Utara yang menyebabkan dua awak dari pesawat jenis Beechcraft berpenumpang 15 orang itu mengalami luka-luka kena tembakan (Kompas 1 April, 2000).

Menyusul semakin tidak kondusifnya situasi dan keamanan di Aceh yang diciptakan oleh GAM menyebabkan perusahaan eksplorasi migas terbesar dunia yang berbasis di Amerika Serikat ini menghentikan operasionalnya di Lhokseumawe, Aceh Utara. Imbas berhentinya produksi Exxon Mobil ini mengakibatkan industri hilir lainnya seperti pabrik pupuk PT Pupuk Iskandar Muda (PIM), PT Aceh Asean Fertilizer (AAF), dan pabrik kertas PT KKA terganggu kelangsungan produksinya. Hal ini dikarenakan pasokan bahan baku condensat dari PT Arun sebagai kilang pengolah gas alam cair pasokan Exxon Mobil, tidak mencukupi.

Perkembangan konflik yang terjadi antara GAM dengan pemerintah ini menimbulkan keprihatinan dari negara-negara luar termasuk diantaranya negara yang tergabung dalam organisasi ASEAN, Uni Eropa dan negara-negara lainnya. Bentuk keprihatinan tersebut di tuangkan dalam bentuk resolusi dimana salah



satunya adalah resolusi parlemen Uni Eropa yang dikeluarkan pada tahun 2003. Resolusi ini berisi tentang desakan kepada pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah-langkah yang perlu guna menjamin norma-norma hukum humaniter internasional dan HAM dihormati dalam operasi-operasi angkatan bersenjata serta segera memberikan akses ke seluruh Aceh untuk agen-agen bantuan kemanusiaan, aktivis-aktivis Independen HAM, wakil-wakil diplomatik (termasuk dari grup Tokyo), wartawan dan pihak-pihak lain yang mempunyai kepentingan yang sah.

Pada poin selanjutnya parlemen Eropa juga memerintahkan kepada pemerintah Indonesia untuk memberikan akses kepada PBB dan LSM-LSM yang dapat membantu dalam memberi perlindungan kepada warga sipil, terutama sekali para pengungsi serta memerintahkan kepada pemerintah Indonesia untuk memberikan tempat bagi para monitor PBB berkunjung ke Aceh, terutama sekali wakil khusus PBB untuk para pembela HAM, staf khusus PBB untuk pembunuhan di luar hukum, eksekusi kilat atau sewenang-wenang, wakil khusus PBB untuk para pengungsi dalam negeri dan reporter khusus PBB untuk penyiksaan. (*PE 338 599/87 P5\_TA-PROV(2003)0525 Aceh European Parliament resolution on Aceh dalam www.uero.parliament.go.id*).

### 2. 1.3 Penandatanganan nota kesepahaman Helsinki

Pada tanggal 15 Agustus 2005 secara resmi GAM dan pemerintah Indonesia menandatangani Nota Kesepahaman Perdamaian atau *Memorandum of Understanding* (MoU) di Smolna, The Government Banquet Hall, Etelaesplanadi 6, Helsinki Finlandia (Kompas, 16 Agustus 2005). Perjanjian yang difasilitasi oleh mantan Presiden Finlandia sekaligus *Chairman Management Crisis Initiative* (MCI) Martti Ahtisaari ini merupakan perjanjian kedua belah pihak yang ditandatangani setelah sebelumnya Kesepakatan Penghentian Permusuhan (CoHA) di bulan Desember 2002 dan berbagai pertemuan-pertemuan selanjutnya yang difasilitasi oleh *Henry dunant centre* (HDC) tidak mampu meredakan konflik yang berlangsung selama hampir 30 tahun.

Dalam Penandatanganan nota kesepahaman yang disaksikan oleh mantan Presiden Finlandia Martii Ahtisaari, Menlu Finlandia Erkki Tuomioja, delegasi pemerintah Indonesia dan delegasi GAM tersebut berhasil merumuskan topik-topik tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh (termasuk Undang-Undang tentang penyelenggaraan pemerintahan di Aceh, partisipasi politik, ekonomi dan peraturan perundang-undangan).

Di samping merumuskan tentang penyelenggaraan pemerintah, kesepakatan ini juga menghasilkan perkembangan penting di Aceh, antara lain penarikan kekuatan polisi dan tentara non-organik di Aceh dan memfasilitasi pembentukan partai politik yang berbasis di Aceh. Pemerintah juga memberikan amnesti kepada anggota GAM dan tahanan politik, mengatur reintegrasi mantan pasukan ke dalam masyarakat, pendirian pengadilan HAM dan komisi kebenaran dan rekonsiliasi terhadap Aceh serta pembentukan Misi Monitoring Aceh (AMM) oleh Uni Eropa dan lima negara ASEAN yang ikut serta dengan mandat memantau pelaksanaan komitmen para pihak dalam nota kesepahaman tersebut. GAM juga diharuskan untuk melakukan *decommissioning* semua persenjataan dan *demobilisasi* pasukan dalam proses yang paralel dengan penarikan tentara dan polisi non-organik, merencanakan pembuatan ketentuan hukum baru bagi penyelenggaraan pemerintahan di Aceh.

Seusai penandatanganan nota kesepahaman tersebut ketua tim perunding GAM Malik Mahmud menyatakan bahwa GAM memberikan komitmen penuh bagi demokrasi dan kamajemukan dengan memberi penekanan pada perdamaian dan keadilan. rakyat Aceh kini menyongsong Aceh baru dan menatap masa depan yang lebih memberi harapan. ".Perdamaian ini juga merupakan wujud dari keinginan GAM dan masyarakat Aceh untuk membangun kembali Aceh yang hancur akibat bencana tsunami. Untuk berhasilnya tugas itu kita perlu saling mengawasi, bekerja keras serta bekerjasama dengan pemerintah RI" ujarnya. Senada dengan Malik Mahmud ketua tim delegasi Indonesia Hamid Awaluddin mengatakan bahwa perdamaian ini menjadi tanda dimulainya era baru untuk Aceh. Era yang menepis semua trauma masa silam yang gelap yang menyebabkan anak-anak kehilangan orang tua, perempuan kehilangan suami,

anak-anak menjadi yatim piatu dan suasana yang tidak nyaman (Kompas, 16 Agustus 2005).

Kedua belah pihak juga menyatakan komitmennya untuk menciptakan kondisi dimana pemerintahan terhadap rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui proses yang adil dan demokratis dalam bingkai NKRI dan Undang-Undang Republik Indonesia. Baik Pemerintah maupun GAM yakin bahwa penyelesaian konflik secara damai akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh setelah bencana tsunami pada tanggal 26 Desember 2004 dapat terus berlangsung dan sukses jika masing-masing saling percaya.

## 2.2 Dasar Hukum

Perjanjian nota kesepahaman antara pemerintah Indonesia dengan GAM yang ditanda tangani pada tanggal 15 Agustus 2005 merupakan perjanjian antara negara dengan pihak dalam berperang (*billegent*). Meskipun bersifat terbatas karena salah satu subyeknya adalah kaum pemberontak atau kelompok perlawanan. Tetapi persetujuan bersama sebagai instrumen yuridik yang menampung kehendak kedua belah pihak guna menuju perdamaian di Aceh setelah konflik berkepanjangan tersebut menggunakan dasar hukum Internasional.

Adapun, ciri-ciri dari suatu perjanjian internasional adalah adanya subyek hukum Internasional, diatur dalam hukum internasional dan mengikat subyek-subyek yang menjadi pihak penandatanganan. Sifat mengikat ini berarti pihak yang menjadi subyek perjanjian harus mentaati dan menghormati pelaksanaannya sesuai dengan isi dalam perjanjian tersebut. Oleh karena itu, dalam penulisan skripsi ini penulis menggunakan dasar hukum internasional khususnya perjanjian Internasional.

Secara spesifik, dasar hukum yang dipakai dalam perjanjian nota kesepahaman antara pemerintah Indonesia dengan GAM tersebut adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
  - a. Pasal 1 ayat (1)

*"...Negara Indonesia adalah negara kesatuan, yang berbentuk republik..."*

b. Pasal 2 ayat (1)

*"...Majelis Permusyawaratan Rakyat terdiri atas anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat di tambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan menurut aturan yang ditetapkan dengan undang-undang..."*

c. Pasal 11 ayat (1)

*"...Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan, membuat perdamaian dan perjanjian dengan Negara lain..."*

d. Pasal 11 ayat (2)

*"...Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan Negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan Undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat..."*

2. Konvensi-Konvensi Jenewa (*Geneva Conventions*)

a. Konvensi tahun 1949 tentang perlindungan korban perang dan protokol-protokol tambahan (*The Geneva Conventions of 1949 and the additional Protocols of 1977*). Konvensi ini mengatur mengenai hak-hak tawanan perang dan ketentuan-ketentuan selama terjadinya perang. Perang tidak boleh mengorbankan warga sipil yang tidak bersenjata. Di dalamnya juga diatur mengenai pihak-pihak yang di sebut combatan yaitu pihak-pihak sipil bersenjata atau para militer yang boleh di perangi. Pasal I Protokol Tambahan II 1977 yang menegaskan bahwa Protokol ini akan berlaku pada semua sengketa atau konflik yang tidak tercakup oleh Protokol I dan yang terjadi di wilayah negara pihak antara angkatan bersenjatanya dan angkatan bersenjata pemberontak (*dissident armed forces*) atau kelompok-kelompok bersenjata terorganisasi lainnya yang berada di bawah komando yang bertanggung jawab, melaksanakan pengawasan atas sebagian wilayahnya sehingga memungkinkan mereka melaksanakan operasi militer yang berkelanjutan dan serentak dalam melaksanakan Protokol ini.

- b. Konvensi tentang status para pengungsi (*Refugee Convention of 1951 And Protocol thereto of 1967*) konvensi ini menjelaskan tentang hak-hak dan kewajiban para pengungsi terutama hak-hak mereka untuk tidak dipaksa kembali ke negeri mereka dan membuat ketentuan-ketentuan untuk mengatur berbagai aspek kehidupan sehari-hari termasuk hak untuk bekerja, pendidikan, bantuan publik dan jaminan sosial.
- c. Konvensi tentang penghapusan semua bentuk diskriminasi terhadap wanita (*The Convention on The Elimination of All Forms of Discrimination Against Women of 1979 And The Optional Protocol Thereto of 1999*) konvensi ini memberikan jaminan hak yang sama di depan hukum antara wanita dan pria dan menjelaskan tindakan-tindakan untuk menghapuskan diskriminasi terhadap wanita sehubungan dengan kehidupan politik dan publik kewarganegaraan, pendidikan, lapangan kerja, kesehatan, perkawinan dan keluarga. Konvensi ini juga mendirikan komisi tentang penghapusan diskriminasi terhadap wanita sebagai badan yang memantau implementasi ketentuan-ketentuan konvensi dan membahas laporan dari negara-negara pihak.
- d. Konvensi mengenai hak anak-anak (*The United Nations Convention On The Rights of The Child Of 1989*) konvensi ini menegaskan hak-hak anak untuk memperoleh perlindungan dan kesempatan serta fasilitas khusus bagi kesehatan dan pertumbuhan mereka secara normal.

Selain dasar hukum di atas penulis juga menggunakan resolusi yang dikeluarkan oleh PBB sebagai dasar hukum. Penggunaan resolusi ini sebagai dasar hukum karena PBB merupakan organisasi internasional tertinggi yang mempunyai fungsi yudisial melalui badan prinsipalnya yaitu *The International Court of Justice (ICJ)*.

Adapun resolusi yang dijadikan dasar hukum adalah: resolusi Majelis Umum PBB Nomor. 1325; 9 yang berisi perintah kepada para pihak yang terlibat dalam perang untuk menghormati secara penuh penerapan hukum internasional sebagai bagian dari HAM dan melindungi wanita khususnya masyarakat sipil

serta kewajiban yang dapat diterapkan kepada mereka sesuai dengan konvensi Genewa tahun 1949 dan *Additional Protokol of 1977* yang ditanda tangani pada tahun 1977.

## 2.3 Landasan Teori

### 2.3.1 Pengertian Subyek Hukum Internasional

Pada umumnya hukum internasional diartikan sebagai himpunan dari peraturan-peraturan dan ketentuan-ketentuan yang mengikat serta mengatur hubungan antara negara dengan negara dan subyek-subyek hukum lainnya dalam kehidupan masyarakat internasional (Mauna, 2003 : 1). Tanpa adanya hukum atau peraturan internasional negara sebagai subyek hukum internasional tidak mungkin hidup bersama secara damai dalam suatu masyarakat negara.

Menurut Kansil (2002 :5) subyek hukum internasional adalah mereka yang ikut serta dalam pergaulan internasional tunduk terhadap hukum internasional dan merupakan pendukung hukum dan kewajiban dalam hubungan internasional. Penekanan pada ruang lingkup dimaksudkan agar dapat dibedakan antara subyek hukum nasional dan subyek hukum internasional.

Secara garis besar subyek hukum internasional dapat dikelompokkan menjadi :

- a. negara yang merdeka dan berdaulat (bukan Koloni): pengertian merdeka dan berdaulat berarti eksistensi negara tersebut telah diakui oleh negara-negara lain serta mendapat pengakuan secara *defacto* dan *dejure*. Di samping itu negara yang bersangkutan harus memenuhi unsur-unsur knstitutif yaitu penduduk yang tetap, wilayah tertentu, pemerintah dan kedaulatan. Maksud dari kedaulatan tersebut menurut Brownlie (1990:78) adalah mempunyai pengertian yang sama dengan kemerdekaan. Dalam pengertian disini merdeka berarti negara tersebut tidak lagi berada dalam kekuasaan asing dan bebas untuk menentukan kebijaksanaan baik di dalam maupun luar negerinya.
- b. gabungan negara-negara federal dan konfederasi. Negara federal menurut Starke (2004 : 79) adalah suatu negara yang sebenarnya menurut hukum internasional. Lebih lanjut Ia mengatakan bahwa negara federal ini merupakan

gabungan sejumlah negara yang dinamakan negara bagian yang diatur oleh undang-undang dasar yang membagi wewenang antara pemerintah federal dengan negara-negara bagiannya. Bentuk pemerintahan negara ini mempunyai dua (2) lingkup yaitu, negara bagian dan pemerintah federal. Masing-masing mempunyai konstitusi tetapi yang termasuk subyek hukum internasional dan mempunyai wewenang untuk melakukan kegiatan luar negeri adalah pemerintah federal, Misalnya : Amerika Serikat, Brasil, Mexico dan Australia. Sedangkan yang di maksud negara konfederasi adalah gabungan dari sejumlah negara melalui suatu perjanjian internasional yang memberikan wewenang tertentu kepada konfederasi (Mauna, 2003-29). Dalam pengertian hukum internasional konfederasi bukanlah negara karena negara-negara yang tergabung secara individu tetap mempertahankan kedudukan internasional mereka.

- c. Takhta Suci (*Vatikan*) yang dikepalai oleh Paus: kedaulatan dan wilayah Takhta Suci telah dianggap sama dengan negara-negara berdaulat lainnya sehingga mempunyai hak dan kewajiban yang sama dengan negara-negara lain. Kedudukan Takhta Suci sebagai subyek hukum internasional penuh semakin kuat setelah diadakan perjanjian antara Italia dan Takhta suci pada tanggal 11 Februari 1929 yang di kenal dengan *Lateran Treaty*. Perjanjian ini berisi pengembalian sebidang tanah di Roma kepada Takhta Suci yang kemudian berdiri sebuah negara Vatikan.
- d. lembaga dan organisasi-organisasi internasional yang dibentuk berdasarkan perjanjian internasional dan bertujuan untuk melindungi kedaulatan negara, seperti; PBB, Liga Arab, ASEAN, dan organisasi lainnya. Lembaga atau organisasi internasional ini diperlukan dalam rangka kerja sama, menyesuaikan dan mencari kompromi untuk meningkatkan kesejahteraan serta memecahkan persoalan bersama dan mengurangi pertikaian yang timbul. Menurut Bennet dalam *International Organization* (1979:3) ciri-ciri organisasi yang termasuk dalam subyek hukum internasional adalah :

- 1) *a permanent organization to carry on continuing set of function*
- 2) *voluntary membership of eligible parties*

- 3) *basic instrument stating goals, structure, and metode of operation*
- 4) *a broady, reperesentative , konsultative conference organ*
- 5) *permanent secretariat to carry on continius administrative, research and information function*

Meskipun organisasi internasional bersifat multilateral dan mempunyai keanggotaan yang universal sampai pada badan subsidernya. Tetapi, personalitas dan hak-hak serta kewajiban-kewajiban hukum lembaga atau organisasi internasional tidak sama dengan yang dimiliki oleh negara. Perbedaan hak dan kewajiban ini disebabkan subyek hukum organisasi internasional dibentuk dan diciptakan oleh negara-negara yang mendirikanannya.

- e. manusia pribadi atau individu: pengakuan individu sebagai subyek hukum internasional di mulai ketika berakhirnya perang dunia pertama dimana pada saat itu terdapat sejumlah pelanggaran-pelanggaran perang atau kejahatan perang yang dilakukan oleh individu. Doktrin ini menyebutkan bahwa setiap individu terdapat hukum terlepas apakah dia bertindak atas nama perseorangan, pejabat pemerintah maupun pimpinan pemerintahan atau negara. Khusus dalam perlindungan HAM kedudukan individu sebagai subyek hukum internasional berlaku setelah disepakatinya *Protokol Manasuka* pada konvenan hak-hak sipil dan politik pada tanggal 23 Maret 1976. Protokol ini mengatur tentang individu yang mengalami pelanggaran HAM dapat mengadukan pemerintah negara anggota kovenan kepada komisi HAM.

Dalam perkembangannya praktek-praktek hukum internasional telah memperluas jangkauannya atas berbagai masalah menjadi :

- 1) beberapa konvensi yang membentuk hukum (*Law Making Conventions*) telah dibentuk berkenaan dengan masalah-masalah hukum pidana internasional, Misalnya: konvensi-konvensi Jenewa berkenaan dengan pemberantasan pemalsuan uang (*Supression of Counter Fating Currency*) 1929 dan mengenai pemberantasan perdagangan obat bius internasional (*Suppression of The International Drugs Traffic*) 1936 konvensi tunggal



obat-obat narkotika (*Singgle Narcotic Drugs Convention*) yang disahkan di New York pada tahun 1961, konvensi Tokyo mengenai tindak-tindak pidana dan tindakan yang dilakukan di atas pesawat udara (*Tokyo Convention on Offences And Other Acts Committed on Board Air Craft*) 1963, konvensi untuk memberantas penguasaan pesawat udara secara melawan hukum (*The Hague Convention of The Unlawful Seizure of Air Craft*) 1970 konvensi Montreal untuk pemberantasan tindakan-tindakan melawan hukum terhadap keselamatan penerbangan sipil (*Montreal Convention For Suppression of Unlawful Acts Against The Safety of Civil Aviation 1971*) (Starke, 1988 : 86 ).

- 2) bagian negara-negara atau wilayah yang belum merdeka, protektorat-protektorat dan wilayah-wilayah yang dimasukkan kedalam lingkup beberapa konvensi yang membentuk hukum-hukum. Negara-negara yang berada dalam sistem ini mempunyai kapasitas yang terbatas di bidang hubungan luar negeri dan pertahanan. Wewenang luar negerinya tergantung kepada ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam instrumen yuridik yang mengatur hubungan negara tersebut yaitu antara negara yang merdeka dan negara pelindungnya, misalnya : Laos dan Vietnam pada saat masih menjadi protektorat Perancis.
- 3) para pemberontak atau pihak yang sedang berperang (*belligerency*): Sengketa bersenjata internal biasanya sering kali terjadi antara angkatan bersenjata pemerintah dengan angkatan bersenjata yang membangkang atau kelompok bersenjata terorganisir yang melakukan pemberontakan terhadap pemerintah karena berbagai alasan yang menyangkut wilayah, politik, ekonomi, sosial serta yang lainnya. Pengakuan terhadap kelompok ini sebagai salah satu bagian dari subyek hukum internasional merupakan konsepsi baru yang dianut oleh negara-negara dunia ketiga yang di dasarkan atas pengertian bahwa bangsa-bangsa di anggap memiliki hak asasi yang sama, seperti : hak menentukan nasib sendiri, hak secara bebas memilih sistem ekonomi, politik dan sosial serta hak untuk menguasai sumber kekayaan alam dari wilayah yang didudukinya (Kusumaatmaja,

1990 : 79). Namun demikian, pengakuan *belligerency* sebagai subyek hukum internasional ini bersifat terbatas dan hanya berlaku selama berlangsungnya perang tanpa memperhatikan apakah kelompok yang berperang ini akan menang atau kalah dalam peperangan. Hal ini berbeda dengan bentuk pengakuan terhadap negara sebagai subyek hukum internasional yang bersifat penuh. Adapun beberapa kriteria yang tertuang dalam *Comentary to The First Convention* (dalam Mataram 1984 : 52-53) bahwa pemberontak tersebut termasuk *Belligerency* adalah sebagai berikut:

- a) pihak pemberontak terhadap pemerintahan *De Jure* memiliki suatu kekuatan militer yang terorganisir, suatu pimpinan yang bertanggung jawab atas perbuatannya, bertindak dalam suatu wilayah tertentu dan mempunyai sarana untuk menghormati dan melaksanakan konvensi.
- b) bahwa pemerintah *De Jure* telah mengakui pemberontak sebagai *Belligerent*.
- c) bahwa pertikaian tersebut telah dimasukkan dalam agenda Dewan Keamanan PBB karena di anggap sebagai suatu ancaman terhadap perdamaian internasional.

Sedangkan syarat-syarat lain yang dapat menentukan bahwa kelompok tersebut termasuk *Belligerency* menurut Brierly (1955 - 39) adalah:

- a) pertempuran-pertempuran yang sedang berlangsung harus mencapai tingkatan sedemikian rupa sehingga tampak sedang terjadi peperangan yang sebenarnya. Dalam pengertian disini pihak pemberontak itu seolah-olah bukan bagian dari negara yang bersangkutan dan ingin mengadakan peperangan. Misalnya, pemberontak tersebut menguasai daerah tertentu dan di daerah itu telah memiliki pemerintahan dan mengadakan peperangan dengan pemerintahan *De jure* meskipun bentuk pemerintahan kelompok tersebut bersifat sementara.
- b) perkembangan dari peperangan itu harus sedemikian rupa sifatnya, sehingga negara-negara lain tidak mungkin terus berdiri di luar garis

saja. Perkembangan ini dapat terjadi jika akibat yang ditimbulkan oleh pertikaian tersebut dapat mengganggu kepentingan negara-negara ketiga.

### 2.3.2 Pengertian Perjanjian Internasional

Perjanjian internasional merupakan salah satu sumber hukum internasional yang berfungsi untuk mengatur kehidupan dan pergaulan bangsa-bangsa lintas teritorial atau subyek-subyek hukum internasional lainnya. Dalam lingkungan internasional jenis perjanjian inilah yang digunakan untuk semua jenis perbuatan yang mempunyai implikasi hukum mulai dari bilateral semata-mata antara negara dengan negara maupun perjanjian yang paling pokok seperti instrumen konstitusi multilateral sebuah organisasi internasional (Strarke, 1988 : 583)

Dengan adanya perjanjian internasional tersebut tiap negara menggariskan dasar kerja samanya, mengatur berbagai kegiatan dan menyelesaikan masalah demi kelangsungan hidup mereka sendiri. Menurut Kusumaatmaja (2003 : 117) perjanjian internasional adalah perjanjian yang diadakan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa yang bertujuan untuk mengakibatkan akibat-akibat hukum tertentu. Terkait dengan perjanjian internasional ini Konvensi Wina 1987 article 2 menjelaskan

*"..Treaty means an international agreement concluded between states in written form and governed by international law. Whether embodied in a single instruments and whatever its particular designation....."*

Di lihat dari sumber hukumnya perjanjian internasional di bedakan menjadi 2 (dua) bagian yaitu "*Treaty Contract*" dan "*Law Making Treaties*". *Treaty Contract* merupakan perjanjian-perjanjian seperti suatu kontrak atau perjanjian dalam hukum perdata yang mengakibatkan hak dan kewajiban antara pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, contoh perjanjian perbatasan dan perjanjian perbatasan. Sedangkan *Law Making Treaties* dimaksudkan sebagai perjanjian yang meletakkan ketentuan atau kaidah-kaidah hukum bagi masyarakat internasional secara keseluruhan, Misalnya : Konvensi Wina 1969 tentang hukum Perjanjian Internasional dan Konvensi Hukum Laut.

Dalam perkembangan lebih lanjut terdapat banyak istilah dalam perjanjian internasional dan melibatkan subyek-subyek hukum internasional terlibat di dalamnya. Mauna (2003: 89 - 96) membagi istilah-istilah perjanjian internasional tersebut sebagai berikut.

1. traktat (*treaty*) : pada umumnya traktat digunakan untuk suatu perjanjian yang materinya merupakan hal-hal yang sangat prinsipil dan memerlukan adanya pengesahan atau ratifikasi. Jenis-jenis perjanjian internasional yang termasuk pada kategori traktat diantaranya perjanjian yang mengatur masalah perdamaian, perbatasan negara, delimitasi, ekstradisi dan persahabatan. Contoh : perjanjian persahabatan dan kerja sama di Asia Tenggara (*treaty of amity and cooperation in Southeast Asia*)
2. konvensi (*convention*): istilah konvensi biasanya digunakan pada perjanjian yang bersifat multilateral yang beranggotakan banyak negara pihak. Konvensi ini biasanya memberikan kesempatan kepada masyarakat internasional untuk berpartisipasi secara luas. Konvensi biasanya bersifat *Law Making Treaties* yang nantinya merumuskan kaidah-kaidah bagi masyarakat internasional. Contoh : Konvensi Jenewa (*Geneva Convention*), Konvensi Wina (*Vinna Convention*)
3. persetujuan (*agreement*): bentuk perjanjian ini mengatur materi-materi yang memiliki cakupan lebih kecil di bandingkan dengan materi Traktat. Agreement sering dipergunakan pada perjanjian yang mengatur tentang kerjasama bidang Ekonomi, Kebudayaan, Teknik dan Ilmu Pengetahuan.
4. piagam (*charter*) : penggunaan istilah ini berasal dari *Magna Carta* yang di buat pada tahun 1215. Dalam perkembangannya piagam sering kali di gunakan untuk perangkat internasional guna pembentukan suatu organisasi internasional.
5. protokol (*protocol*) : Terminologi protokol digunakan untuk perjanjian internasional yang materinya lebih sempit dibandingkan traktat atau konvensi. Protokol di bagi menjadi 5 (Lima) bagian antara lain : *Protokol of Signature*, *Optional Protocol* dan *Protokol Based On A Framework Treaty*, protokol

untuk mengubah beberapa perjanjian internasional serta protokol yang merupakan pelengkap perjanjian sebelumnya.

6. deklarasi (*declaration*) merupakan perjanjian yang berisikan ketentuan-ketentuan umum dimana pihak-pihak dalam deklarasi tersebut berjanji untuk melakukan berbagai kebijaksanaan tertentu dimasa yang akan datang.
7. *final act* : merupakan dokumen yang berisi ringkisan laporan sidang dari suatu konferensi yang dihasilkan oleh konferensi tersebut dengan kadang-kadang di sertai anjuran atau harapan yang sekiranya dianggap perlu.
8. *agreed minutes* dan *summary record* : Merupakan catatan mengenai hasil perundingan yang telah di sepakati oleh masing-masing pihak dalam suatu perjanjian. Catatan ini selanjutnya di gunakan sebagai rujukan dalam perundingan-perundingan selanjutnya.
9. memorandum of understanding: Adalah nota kesepahaman yang mengatur pelaksanaan teknik operasional suatu perjanjian induk sepanjang materi yang diatur bersifat tehnik. memorandum of understanding ini dapat berdiri sendiri dan tidak memerlukan adanya perjanjian induk serta dapat segera berlaku setelah penandatanganan tanpa memerlukan pengesahan.
10. arrangement: merupakan bentuk perjanjian internasional yang mengatur teknik operasional suatu perjanjian induk. Jenis perjanjian ini juga dapat digunakan untuk melaksanakan berbagai proyek jangka pendek yang betul-betul bersifat tehnik. Misalnya : arrangement studi kelayakan proyek tenaga uap di Aceh yang ditanda tangani pada tanggal 19 Februari 1979 antara Departemen Pertambangan RI dengan President *The Canadian International Development Agency*.
11. exchange of notes : Merupakan perjanjian dilakukan dengan cara mempertukarkan dua dokumen yang ditanda tangani oleh kedua belah pihak pada masing-masing dokumen. Jenis perjanjian ini digunakan sebagai penjelasan pasal-pasal tertentu dari suatu persetujuan atau perpanjangan suatu persetujuan.
12. process verbal : Istilah ini dipakai untuk mencatat pertukaran atau penyimpanan piagam pengesahan atau untuk mencatat kesepakatan hal-hal

yang bersifat teknik administratif atau perubahan-perubahan kecil dalam suatu persetujuan.

13. *modus vivendi* : merupakan suatu perjanjian yang bersifat sementara dengan maksud akan diganti dengan pengaturan yang tetap dan terperinci. Biasanya di buat dengan cara tidak resmi dan tidak memerlukan pengesahan dari pihak penandatanganan.

### 2.3.2 Prosedur Pembuatan Perjanjian Internasional

Sebagai suatu perjanjian yang didalamnya melibatkan subyek hukum internasional dan membahas hal-hal yang berkaitan dengan isu-isu global suatu perjanjian internasional dilakukan melalui tahap-tahap sebagai berikut :

#### a. Perundingan

Perundingan atau dialog merupakan tahap awal dalam melakukan suatu perjanjian internasional dimana para wakil-wakil negara yang bersangkutan mengadakan pertemuan secara berkala guna merumuskan butir-butir kesepakatan tentang permasalahan yang diajukan. Biasanya perundingan dilakukan dengan lisan dalam perjanjian internasional bilateral dan dengan konferensi diplomatik dalam perjanjian internasional multilateral Perundingan yang dimaksud disini adalah perundingan yang mengarah pada materi atau teks dari perjanjian tersebut. Hal ini penting untuk menyamakan persepsi antara pihak-pihak yang melakukan perjanjian internasional tersebut. Konvensi Wina pasal 2 (f) menyebutkan

*Negotiating State means a state which took part in the drawing up and adoption of the text of the treaty*

Dalam tahap ini kepala negara atau para delegasi yang sudah mempunyai surat kuasa penuh (*Full Powers*) dibekali dengan berbagai instruksi dan konsepsi dari pemerintahnya yang harus di pertahankan. Seringkali dalam tahap ini mereka melakukan konsultasi dengan pemerintahannya dan bila perlu mendapatkan instruksi-instruksi baru. Mengenai surat kuasa penuh (*Full Powers*) Konvensi Wina 1969 pasal 2 ( c ) merumuskan sebagai berikut

*A document emanating from the competent authority of a state designating a person or persons to represent the state for negotiating.*

*adopting or authenticating the text of a treaty for expressing the consent of the state to be bound by a treaty, or for accomplishing any other act with respect to a treaty"*

Dalam prakteknya *Full Powers* juga dikenal dengan *Credincial*. Meskipun kedua ini sama peruntukannya dalam menyusun perjanjian internasional. Tetapi, mempunyai perbedaan yang sangat mencolok. *Credincial* merupakan sebuah dokumen yang di tandatangani oleh Menteri Luar Negeri yang di tujukan kepada ketua konverensi dan bukan untuk menandatangani sebuah perjanjian (Mauna, 2003 : 102)

#### b. Penandatanganan

Tahap selanjutnya adalah penandatanganan materi perjanjian. Tahap formalitas ini dilakukan ketika pihak-pihak menyepakati materi atau isi dari perjanjian tersebut. Mengenai konvensi-konvensi multilateral penandatanganan di lakukan pada saat sidang penutupan resmi (*Séance de cloture*) pada saat mana setiap delegasi menghampiri sebuah meja dan membubuhkan tanda atas nama kepala negara atau kepala pemerintahan yang mengangkat mereka. Secara implisit konvensi Wina pasal 12 menyebutkan

*"... The consent of a state to be bound by a treaty may is expressed by signature by the signature of its representative when*

- 1) the treaty provides that signature shall have that effect*
- 2) it is otherwise establised that the negotiating states were agreed that signature should have that effect or;*
- 3) the intention of the state to give that effect to the signature appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation*

Agar kemudian perjanjian tersebut berlaku terhadap pihak-pihak yang melakukan perjanjian konvensi juga mengatur tentang langkah-langkah teknis dan penjelasan pasal di antaranya adalah sebagai berikut

- a) the initiating of a text constitutes a signature of the treaty when it is establised that the negotiating states so agreed*
- b) the signature adreferendum of a treaty by a representative, if confirmed by his state, constitutes a full signature of the treaty*

Ketentuan seperti yang tertera dalam naskah diatas menyebutkan bahwa perjanjian internasional dapat disahkan dengan prosedur yang ditetapkan dalam

perjanjian itu sendiri atau sebagaimana diperjanjikan oleh negara-negara yang melakukan perundingan atau dalam prosedur kesepakatan tersebut dengan penandatanganan ad referendum, paraf (initiating) atau melalui inkorporasi dalam *final Act*.

### c. Pengesahan atau Ratifikasi

Suatu perjanjian internasional tidak dapat diimplementasikan pada subyek-subyek hukum internasional atau peserta perjanjian tersebut apabila belum ada pengesahan dari masing-masing pihak. Oleh karena dalam beberapa perjanjian umumnya membutuhkan pengesahan. Konvensi Wina pasal 14 menyebutkan

*"...The consent of a state to be bound by a treaty is expressed by signature by ratification when*

- 1) the treaty provides for such consent to be expressed by means of ratifications*
- 2) it is otherwise established that the negotiating states were agreed that ratifications should be required;*
- 3) the representative of the state has signed the treaty subject to ratification; or*
- 4) the intention of the state to sign the treaty subject to ratification appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation*

Pasal di atas menjelaskan bahwa perjanjian internasional dapat berlaku dan mempunyai implikasi nasional terhadap negara yang bersangkutan apabila dinyatakan dengan ratifikasi, akseptasi dan persetujuan yang dilakukan dengan cara ratifikasi. Negara-negara yang melakukan perundingan telah menyetujui bahwa ratifikasi di syaratkan, wakil dari sebuah negara telah menandatangani perjanjian yang dipersyaratkan dengan ratifikasi serta kehendak dari negara atau peserta perjanjian internasional biasanya disebutkan dalam *Full powers* wakilnya atau telah di nyatakan dalam sebuah perjanjian. Mc Nair (dalam Harjono, 1999 :128) menyatakan :

- a) the act of the appropriate organ of the state be it the sovereign or a presiden or a federal council which signifies the willingness of a state to be bound by a treaty; this is sometimes called ratification in the constitutional sense*
- b) the international procedure where by a treaty enters into force, namely the formal exchange or deposit of the instrument of ratification.*



- c) *the actual document, sealed or otherwise authenticated where by a state expressed its willingness to be bound by a treaty*
- d) *loosely and popularly, the approved of legislature or othes state organ whose approval may be necessary; this is an unformote use of the world and should be avoided*

### 2.3.3. Implementasi Perjanjian Internasional

Sebagai salah satu sumber utama hukum internasional perjanjian yang dilakukan oleh negara-negara atau subyek hukum internasional lainnya mempunyai sifat mengikat. Pihak-pihak peserta perjanjian harus mentaati, menghormati dan menjamin pelaksanaannya sesuai dasar pokok hukum perjanjian yang telah diakui secara universal serta menjadi bagian-bagian dari prinsip hukum umum (*General Principles Of Law*). Pasal 11 konvensi Wina menyebutkan bahwa

*"...The consent of a state to be bound by a treaty may be expressed by signature exchange of instrument constituting a treaty, ratification, acceptance, approval or accession or by any other means if so agreed.."*

Kesepakatan mengikatkan diri dalam pengertian pasal diatas dapat dilakukan dengan melakukan penandatanganan, pertukaran instrumen yang membentuk perjanjian, ratifikasi, akseptasi approval dan aksesi atau melalui cara lain yang disetujui oleh pihak-pihak tersebut. Menurut Starke (1988 : 129) dengan pernyataan atau persetujuan pengikatan diri tersebut berarti negara yang bersangkutan telah menerima perjanjian internasional itu sebagai suatu hukum nasionalnya. Sedangkan pasal 12 menyebutkan

*"... .The consent of a state to be bound by a treaty may be expressed by signature by the signature of its representative when*

- a. *the treaty provides that signature shall have that effect*
- b. *it is otherwise establised that the negotiating states were agreed that signature should have that effect or;*
- c. *the intention of the state to give that effect to the signature appears from the full powers of its representative or was expressed during the negotiation*

*For the purpose of paragraf I*

a) *he initiating of a text constitutes a signature of the treaty when it is establised that the negotiating states so agreed.*

*b) the signature ad referendum of a treaty by a representative, if confirmed by his state, constitutes a full signature of the treaty*

Implementasi perjanjian ini merupakan tindak lanjut dari penandatanganan perjanjian tersebut. Tindakan inilah yang melahirkan kewajiban-kewajiban tertentu bagi pihak perunding tanpa dilakukan tahap ini maka perjanjian internasional tersebut tidak dapat dilaksanakan dilapangan.



### BAB III PEMBAHASAN



#### 3.1 Perkembangan Penyelesaian Konflik antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka

Sejak dideklarasikan pada tanggal 4 Desember tahun 1987 sampai dengan penandatangan nota kesepahaman proses penyelesaian konflik antara pemerintah dan GAM mengalami pasang surut. Pasang surut penyelesaian tersebut tidak bisa dilepaskan dari faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan kemampuan GAM dari bertahan dengan durasi konflik yang panjang sampai dengan pro kontra masyarakat Aceh terhadap kelompok perlawanan ini. Kelompok yang pro adalah mereka yang sadar akan hak mereka untuk mendukung GAM dalam mencapai kemerdekaan. Mereka juga merasa bahwa berbagai ketidakadilan yang dilakukan oleh pemerintah dan adanya tindak kekerasan pihak militer selama DOM yang menyebabkan penderitaan bagi masyarakat sipil. Pihak yang kontra di sebabkan karena tindak kekerasan yang dilakukan oleh GAM terhadap masyarakat sipil Aceh dianggap sudah keluar dari cita-cita awal GAM dan aspirasi masyarakat Aceh yang cinta damai..

Sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan pandangan dan tekanan dunia internasional kepada pemerintah Indonesia dan kelompok GAM untuk menyelesaikan konflik Aceh dengan menggunakan cara-cara damai. Di samping tekanan dunia internasional untuk menyelesaikan konflik dengan cara damai, penandatanganan nota kesepahaman ini juga tidak bisa dilepaskan dengan bencana tsunami yang melanda Aceh pada tanggal 26 Desember 2004 yang lalu. Bencana yang menimbulkan kerugian yang tidak sedikit ikut serta mempengaruhi kedua belah pihak baik Pemerintah dan GAM kembali ke meja perundingan untuk membicarakan penyelesaian konflik guna memudahkan upaya rekonstruksi di Nanggroe Aceh Darussalam pasca bencana tsunami.

Dalam bab ini penulis mencoba untuk mengurai perkembangan konflik antara GAM dan pemerintah sesuai dengan urutan pemerintahan mulai dari masa pemerintahan Soeharto sampai dengan masa pemerintahan Soesilo Bambang

Yudhoyono. Adapun tujuan dengan menguraikan perkembangan penyelesaian konflik sesuai dengan urutan Pemerintahan ini bertujuan untuk mempermudah dalam pembahasan.

### 3.1.1 Masa Presiden Soeharto (1966-1998)

Masa ini ditandai dengan komitmen untuk mengembalikan tatanan seluruh kehidupan berbangsa dan bernegara dilaksanakan kembali kedalam kemurnian Pancasila dan UUD 45. Orde baru ini merupakan koreksi total dari penyelewengan yang dilakukan oleh Orde Lama di segala bidang baik ekonomi, politik maupun lainnya. Di samping itu, Orde Baru juga berusaha untuk menyusun kembali kekuatan bangsa dan menentukan cara-cara yang tepat untuk menumbuhkan stabilitas nasional jangka panjang dalam rangka mempercepat proses pembangunan bangsa Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 (Subijiono, 1999 : 53 ).

Berkaca pada demokrasi terpimpin Orde Lama, para pemimpin Orde Baru mencanangkan usaha-usaha perbaikan dalam sistem politik dan kemampuan ekonomi rakyat. Oleh karena itu, didengungkanlah slogan-slogan seperti melaksanakan Pancasila secara murni dan konsekwen sebagai bentuk kritik terhadap Orde Lama sekaligus untuk menunjukkan kebulatannya untuk menegakkan demokrasi dan perlunya melaksanakan pembangunan dengan meninggalkan kegiatan politik.. Slogan yang dimunculkan pada awal perjalanan Orde Baru dikatakan salah kaprah karena sebenarnya program pembangunan itu adalah juga merupakan program yang bersifat politik. Artinya tidak ada pengertian yang kontradiktif antara program pembangunan dengan dan kegiatan politik karena pembangunan itu bagian dari politik (Noer, 1986 : 86)

Menurut Liddle (1985:156) Orde Baru mempunyai karakteristik *Modern Personal Rule* yang meletakkan Pyramida kekuasaan pada tiga bagian. Yaitu, presiden, militer dan birokrasi. Kelompok pertama presiden, dalam Orde Baru Presiden menempati posisi puncak yang ada secara keseluruhan. Sekalipun menurut konstitusi presiden mempunyai kedudukan yang sama dengan lembaga tinggi Negara yang lain, seperti DPR, MA, BPK dan DPA. Tetapi, Presiden

merupakan *Single Majority* dalam sistem pemerintahan Orde Baru. Kelompok kedua adalah Militer, Angkatan bersenjata ini mempunyai peran penting terutama sebagai stabilisator dan dinamisator politik. Dalam bidang politik ABRI memainkan politik secara langsung atau tidak langsung melalui organisasi sosial politik yang ada, misalnya Golkar.

Muhaimin (1988:152) mencatat adanya ada beberapa sebab yang mendorong kelompok militer aktif memasuki dan memainkan peranan politik. *Pertama*, rangkaian sebab yang menyangkut adanya ketidakstabilan politik. *Kedua*, rangkaian sebab yang bertalian dengan kemampuan golongan militer untuk mempengaruhi atmosfer kehidupan politik, bahkan untuk memperoleh peranan-peranan politik yang menentukan. *Ketiga*, rangkaian sebab yang berhubungan dengan perspektif kaum militer dalam kaitan ini yang paling menonjol adalah hubungan peranan dan status mereka di dalam masyarakat serta persepsi mereka terhadap kepemimpinan kaum sipil dan sistem politik secara keseluruhan. Di samping aktif dan memainkan peranan politik, golongan militer pada masa Orde Baru juga menjadi pengelola dari berbagai perusahaan- perusahaan asing terutama perusahaan-perusahaan Belanda dan Amerika pada saat berlangsungnya konfrontasi dengan Malaysia (Mahfud, 2000 : 67).

Sedangkan yang terakhir adalah Birokrasi, revalensi Birokrasi di Indonesia pada masa Orde Baru sangat tinggi. Hampir semua tempat dan tingkatan tidak dapat menghindarkan diri dari birokrasi. Secara umum, birokrasi di zaman Orde Baru mempunyai karakteristik yaitu citra diri atau *self-image* yang benevolence. Dalam pengertian disini, birokrasi Orde Baru mempunyai persepsi diri sebagai pelindung atau pengayom, pemurah, baik hati terhadap rakyat. Sementara itu, mereka juga mempunyai persepsi bahwa rakyat tidak tahu apa-apa alias bodoh dan oleh karena itu mereka masih perlu untuk di didik (Gaffar, 1999 : 164).

Dari karakteristik Orde Baru di atas terutama besarnya peranan militer dalam pemerintahan Orde Baru dapat diperoleh kesimpulan tentang proses penyelesaian konflik dengan Gerakan Aceh Merdeka serta ancaman disintegrasi bangsa baik berdasarkan alternatif edialogi baru maupun berdasarkan kedaerahan, isu rasialisme, sukuisme dan sebagainya. Orde Baru menganggap GAM

merupakan masalah besar bagi persatuan dan kesatuan bangsa serta penataan perekonomian sehingga pemerintah harus menumpas pemberontakan bersenjata atau gerakan separatis tersebut agar pembangunan berbagai bidang terealisasi sesuai dengan apa yang telah direncanakan.

a. Pemberlakuan DOM (Daerah Operasi Militer)

Berbagai strategi untuk meredakan konflik yang dilakukan oleh Pemerintah baik melalui pendekatan kultural dengan melibatkan tokoh agama setempat maupun pendekatan politik, belum mampu meredakan aksi-aksi yang dilakukan oleh Gerakan Pengacau Keamanan atau GAM. Malah kondisi yang terjadi sudah mengarah pada instabilitas keamanan. Kedua belah pihak, seringkali terlibat insiden tembak-menembak yang merugikan rakyat Aceh. Akhirnya pada tahun 1989 pemerintah memberlakukan Operasi Militer (DOM) di seluruh wilayah Aceh dengan melakukan penambahan pasukan dari 6000 personal menjadi 12.000 personel yang diambil dari luar Aceh (Tempo, 2000 : 56).

Operasi dengan memakai nama "*Jaring Merah*" ini adalah respon pemerintah dari semakin memburuknya keamanan di Aceh akibat dari berbagai aktivitas militer yang dilakukan oleh GAM pimpinan Hasan Tiro. Pemerintah menganggap instabilitas keamanan tersebut pada akhirnya akan menghambat pembangunan terutama berhentinya aktivitas di kilang minyak seperti Exxon Mobile dan instansi-instansi pemerintah serta fasilitas-fasilitas publik lainnya.

Dasar yuridis yang digunakan oleh pemerintah dalam pemberlakuan DOM ini adalah Undang-undang Nomor 52 Prp Tahun 1960 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2113). Undang-undang ini mengatur tentang kewenangan Presiden sebagai Panglima Tertinggi Angkatan Perang untuk menyatakan seluruh atau sebagian dari wilayah Negara Republik Indonesia dalam keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat sipil atau keadaan darurat militer atau keadaan perang, apabila keamanan atau ketertiban hukum diseluruh wilayah atau disebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontakan, kerusuhan-kerusuhan atau akibat bencana alam, sehingga dikhawatirkan tidak dapat diatasi oleh alat-alat perlengkapan secara biasa (Pasal 1 UU. No. 52 Prp Tahun 1960).

Dengan pemberlakuan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) struktur sosial masyarakat Aceh mengalami perubahan yang drastis. Perubahan disebabkan karena adanya perbedaan budaya antara aparat dan masyarakat lokal. Aparat sering mengabaikan aspek sosio kultural dari masyarakat yang bersangkutan. Misalnya, aparat sering melakukan pemaksaan terhadap masyarakat di dalam mencari informasi keberadaan anggota GAM. Akibatnya terjadi benturan kebudayaan antara aparat dan masyarakat lokal. Kondisi ini menyebabkan timbulnya pelanggaran HAM baik dalam kategori berat yang merugikan materi maupun aspek psikologis.

Menurut laporan badan Amnesty Internasional (International Amnesty) puluhan ribu orang dibantai oleh para agen-agen pemerintah atau sengaja di hilangkan tanpa jejak dan yang paling menyedihkan adalah pembunuhan tersebut terjadi dinegara yang pemerintahannya di akui oleh masyarakat internasional sebagai negara yang sering menggembar-gemborkan HAM. Laporan dari Amnesty internasional ini tentu saja hanya bagian dari puncak gunung es dari kekejaman akibat dampak pemberlakuan DOM di Aceh. Kasus bukit tengkorak, pemerkosaan terhadap wanita Aceh, intimidasi, teror dan bentuk-bentuk kekerasan lainnya baik verbal maupun non verbal menjadi bukti bahwa pemberlakuan DOM dan tindakan represif di dalamnya telah merugikan masyarakat dan menambah kebencian kepada pihak pemerintah dan memperkuat posisi GAM itu sendiri. Fakta membuktikan bahwa rata-rata generasi kedua dari anggota GAM merupakan korban dari pemberlakuan DOM termasuk pasukan wanita GAM (*Inong Balei*) yang di rekrut dari para janda dan wanita korban kekerasan DOM (Tippe, 2000 : 89).

### 3.1.2 Masa Presiden B.J Habibie (1998 – 1999)

Pada tahun 1998 terjadi perubahan politik di Jakarta, krisis ekonomi dan maraknya praktek-praktek Korupsi Kolusi dan Nepotisme (KKN) menyebabkan pemerintahan Soeharto jatuh oleh gerakan rakyat bersama mahasiswa dan elemen prodemokrasi lainnya. Selanjutnya, presiden yang memimpin negara dengan menerapkan *Martil Law* selama kurang lebih 32 tahun ini di gantikan Prof. Ingg.

B.J Habibie. Dimasa awal pemerintahannya, B.J Habibie menghadapi berbagai tantangan berat utamanya yang menyangkut persoalan ekonomi. Krisis ekonomi yang menyebabkan Rupiah masih belum stabil dalam jangka waktu yang cukup lama memaksa pemerintahan Habibie melakukan restrukturisasi program reformasi ekonomi yang diarahkan pada usaha stabilitas ekonomi makro dan penghapusan beberapa kebijakan ekonomi negara yang dinilai merusak, antara lain program permobilan nasional dan monopoli yang melibatkan anggota keluarga Presiden Soeharto.

Di samping persoalan ekonomi, pemerintahan Habibie juga dihadapkan pada persoalan sosial politik dan hukum yang merupakan efek lanjutan dari transisi kepemimpinan nasional yang tidak normal. Dalam kondisi seperti ini biasanya pemerintahan baru bersifat transtisional, kurang memiliki *sufficient power* untuk memaksakan praktek-praktek kekuasaan yang sentralistis normatif. Sementara itu kekuatan antara kelompok yang ada relatif berimbang menyebabkan proses politik lebih terbuka terhadap partisipasi masyarakat luas sehingga kecenderungan fragmentasi sulit di hindari (Harjanto, 1998:408). Terbukanya partisipasi masyarakat di mana keinginan untuk mengembalikan hak-hak sipil cenderung menguat terutama yang menyangkut kekerasan kelompok militer juga membuat Pemerintahan Habibie mengambil sikap akomodatif yaitu dengan cara mencabut DOM di Aceh pada tahun 1998 dan penyampaian permintaan maaf pemerintah melalui Panglima ABRI Jenderal Wiranto. Tekanan dari berbagai masyarakat tersebut berkaitan dengan persoalan-persoalan kekerasan selama pemberlakuan DOM yang dianggap melanggar HAM. *ffarah*

Untuk menjawab tekanan tersebut pemerintah Habibie membentuk KIPTK (*Komisi Independent Pengusutan Tindak Kekerasan*) dimana hasil penelitian di lapangan dan verifikikasi pada sumber-sumber informasi yang menghasilkan ekomendasi kepada Pemerintah untuk segera mencari akar-akar masalah Aceh untuk sekarang dan di masa lalu terutama pada masa DOM beserta dampak ikutannya. Selanjutnya langkah-langkah yang cepat, komprehensif dan integral agar tidak menimbulkan kesalahan-kesalahan lebih jauh terutama yang menyangkut tidak kekearasan di Aceh. Di samping itu, mempercepat berlakunya



Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 mengenai Keistimewaan Aceh dalam memberlakukan Syariat Islam, adat dan pendidikan dengan cara yang sungguh-sungguh dan menyediakan dana yang cukup agar pemberlakuan Undang-Undang tersebut dapat dijalankan.

Pada bidang khusus yang bermasalah seperti ekonomi, sosial, politik, hukum dan keadilan Pemerintah segera melakukan rekonstruksi dan langkah-langkah untuk menyelesaikan masalah-masalah kemiskinan, korban-korban tindak kekerasan dan pembagian sumber daya alam yang di eksplorasi di Aceh dengan seadil-adilnya. KIPK juga merekomendasikan kepada Pemerintah untuk meninjau ulang pembagian distribusi hasil-hasil perusahaan-perusahaan besar di Aceh seperti Mobile Oil Indonesia yang didasarkan pada kepentingan untuk kesejahteraan rakyat Aceh dan mengembalikan martabat rakyat Aceh. Sedangkan bidang hukum dan keadilan Pemerintah harus memberikan jaminan bahwa pelaku tindak kekerasan akan diadili secepatnya dan akan di jatuhi hukuman sesuai dengan kesalahannya menurut hukum yang berlaku. Dalam bidang Hankam Pemerintah harus segera merealisasikan pengembalian progam revitalisasi dan demokratisasi TNI/POLRI yang sudah sedemikian parah menjadi tentara yang lebih profesional dan dekat dengan rakyat.

Dalam implementasi mengenai syariat islam dan hukum adat, KIPK meminta pemerintah untuk segera mengembalikan struktur dan mekanisme sesuai budaya Aceh sebagai sebuah lembaga yang otonom, untuk menjabarkan tugas-tugas dan fungsi dalam menjalankan syari'at Islam tanpa dicampuri oleh pihak manapun. Pemerintah juga harus memperhatikan tuntutan aspirasi masyarakat Aceh secara proporsional untuk menentukan nasibnya sendiri. Apabila segala upaya yang telah dilakukan oleh Pemerintah mengalami jalan buntu, maka alternatif dua opsi yang dituntut oleh masyarakat harus diambil sebagai langkah untuk menyelesaikan kasus Aceh secara komprehensif dan integral, melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (Jurnal Pasar Modal, 1999 : 65) .

Sejatinya temuan-temuan dari KIPK tersebut dapat menjadi awalan bagi pemerintah Habibie untuk menyelesaikan berbagai persoalan di Aceh pasca DOM. Tetapi, Pemerintah Habibie lemah dalam melakukan implementasi dan

penegakan hukum terutama yang menyangkut pelanggaran HAM. Hal inilah yang menyebabkan penyelesaian kasus Aceh berlarut-larut tanpa kepastian yang jelas. Pemerintahan Habibie juga terlalu disibukkan untuk merespon berbagai tuntutan mengenai persoalan-persoalan bangsa lainnya, misalnya tuntutan untuk mempercepat pemilu dan KKN sebagaimana amanat dari reformasi. Kondisi ini dikarenakan efek dari masa transisi dari otoriterianisme ke demokrasi dimana Pemerintahan Habibie tidak mempunyai legitimasi politik yang kuat. Padahal legitimasi politik sebagai hak untuk memerintah menjadi persyaratan mutlak Pemerintahan dimanapun, supaya dapat mempergunakan kewenangan dan kekuasaannya secara optimal. Oleh karena itu legitimasi politik akan sulit diperoleh seorang penguasa apabila hanya didasarkan pada aspek legalitas semata yang tidak lebih merupakan legitimasi prosedural. Justifikasi atas hak untuk berkuasa dalam sistem politik yang demokratis hanya mungkin diperoleh dari bawah ke atas melalui mekanisme perwakilan rakyat yang demokratis.

Persoalan legitimasi ini menjadi perdebatan serius pada masa pemerintahan B.J. Habibie. Sehingga pada penyelesaian persoalan-persoalan yang bersifat mendesak dan menyangkut integritas bangsa belum sepenuhnya berhasil. Hal ini dikarenakan dukungan terhadap pemerintahan B.J. Habibie sangat lemah. Terutama dari kelompok yang memandang proses peralihan kekuasaan itu tidak sah dan inkonstitusional karena prosedur dan dasar hukum yang dipakainya cacat atau lemah. Menurut kelompok ini proses pergantian kepemimpinan tidak bisa secara sepihak dan kemudian pengukuhan harus dilakukan oleh lembaga yang berwenang dalam hal ini adalah MPR. Demikian pula alasan yang disampaikan dalam proses transisi tersebut seperti keadaan yang tidak memungkinkan mengucapkan sumpah di depan MPR tidak dapat diterima dari sisi hukum. Sedangkan kelompok lainnya menganggap proses itu sebagai fakta konstitusional. Sehingga tidak perlu diragukana legalitasnya. Meskipun menerima Habibie, kelompok ini tidak serta merta memberikan dukungan tanpa reserve apapun. Bagi mereka Pemerintahan Habibie tidak boleh mendapatkan mandat kosong seperti pemerintahan sebelumnya supaya proses reformasi dapat berjalan secara utuh.

Berbagai ketidakpastian penyelesaian kasus Aceh ini akhirnya menimbulkan tuntutan referendum dari rakyat Aceh. Dengan atribut yang ada sekitar 1 juta rakyat Aceh baik ulama, LSM, mahasiswa, maupun pimpinan daerah pada tanggal 8 November 1999 berkumpul di depan mesjid Baiturrahman menuntut diadakannya referendum dengan salah satu opsinya merdeka mereka berpandangan bahwa referendum merupakan satu-satunya jalan yang harus di tempuh guna menyelesaikan kasus Aceh (Jurnal Pasar Modal, 1999: 56).

Tuntutan referendum ini merupakan respon rakyat Aceh terhadap kelambatan pemerintah pusat dalam menyelesaikan kasus Aceh terutama berkaitan dengan pelanggaran HAM pada masa DOM. Meskipun DOM sudah di cabut dan Pemerintah Habibie melalui Wiranto menyampaikan maaf atas berbagai tindak kekerasan yang terjadi serta pemerintah membentuk KIPK tetapi hal ini belum memuaskan rakyat Aceh apalagi dalam perkembangannya Pemerintah kurang merespon berbagai temuan KIPK. Di tengah ketidak jelasan penyelesaian kasus-kasus di Aceh tersebut justru menimbulkan kekerasan dalam eskalasi baru semakin meningkat . Misalnya, kasus penembakan di simpang KKA pada tanggal 3 Mei 1999 yang menewaskan 39 orang tewas dan 125 orang luka-luka serta penembakan di pondok pesantren Tengku Bantaqiah (Gatra, 2003 : 52)

### 3.1.3 Masa Presiden Abdurahman Wahid (1999 – 2001 )

Bergulirnya era reformasi terutama pada masa Pemerintahan B.J. Habibie ternyata belum mampu memberikan solusi yang komprehensif terhadap persoalan-persoalan disintegrasi di daerah. Berbagai kasus yang terjadi dalam masa Pemerintahan Habibie, misalnya lepasnya Timor-Timur dari pangkuan republik menjadi pekerjaan rumah Abdurahman Wahid untuk menyusun langkah preventif dalam bidang politik dan keamanan agar kejadian tersebut tidak terulang lagi terutama untuk daerah-daerah yang mengalami ketidakadilan dari Pemerintah pusat seperti Aceh, Papua ataupun lainnya ( Rochadi, 1999 : 79).

Untuk menyikapi hal tersebut sejak terpilih sebagai Presiden keempat RI secara demokratis Presiden Abdurahman Wahid berupaya untuk meyakinkan dunia internasional dengan cara melakukan kunjungan atau diplomasi dan

berupaya untuk mencegah intervensi dari luar terhadap berbagai persoalan di Indonesia terutama di Aceh. Berbagai kunjungan luar negeri yang dilakukan oleh Presiden Abdurrahman Wahid ini merupakan strategi politik untuk mempersempit ruang gerak kelompok separatis yang mengancam Indonesia pasca reformasi (Bandarto, 2000 : 192).

Meskipun persoalan disintegrasi merupakan persoalan domestik akan tetapi sering kali mendapatkan perhatian yang luas dalam dunia internasional maupun dari negara-negara Asia Tenggara sehingga jalan untuk mendapat dukungan dari dunia internasional merupakan keharusan dalam konteks mencegah ancaman disintegrasi bangsa. Di samping melakukan diplomasi ke dunia internasional Pemerintahan Abdurrahman Wahid juga melakukan berbagai upaya dalam rangka menyelesaikan konflik di Aceh. Misalnya, Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2001 yang isinya antara lain melakukan langkah-langkah komprehensif di bidang ekonomi, politik, sosial, hukum dan ketertiban masyarakat. Untuk sektor keamanan dan ketertiban masyarakat Inpres ini memberikan wewenang penuh kepada Kepolisian RI sebagai pemegang komando bagi pemulihan proses keamanan di Aceh selain itu untuk mengakomodasi problem ketimpangan sosial ekonomi dan otonomi politik.

Pada tahap lainnya Pemerintahan Abdurrahman Wahid juga dibentuk Pansus (Panitia Khusus) DPR yang bertugas untuk melakukan penelitian di Aceh. Dalam penelitiannya Pansus telah menghasilkan beberapa butir rekomendasi untuk Pemerintah. Butir-butir rekomendasi yang direkomendasikan untuk pemerintah di antaranya adalah sebagai berikut:

1. mendesak pemerintah secepatnya memproses peradilan pelanggaran HAM melalui pengadilan koneksitas serta menuntut tindak kekerasan selama diberlakukan daerah operasi militer (DOM) 1989 - 1998.
2. mendesak pemerintah segera mengintensifkan dialog dengan semua komponen masyarakat Aceh, termasuk lembaga legislatif-eksekutif untuk mencapai kesepakatan menyelesaikan kasus Aceh secara menyeluruh dalam waktu sesingkat-singkatnya.

3. mendesak pemerintah agar mencegah diberlakukannya darurat sipil-militer di Aceh serta memberi kesempatan dan mendukung dialog sebagai prioritas penyelesaian permasalahan di Aceh.
4. mendesak pemerintah, khususnya TNI/Polri untuk dapat meningkatkan kerjasama dengan seluruh komponen masyarakat untuk menangkap provokator dan menangkap aktor intelektual.
5. pemerintah harus melaksanakan Tap MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN, yakni pemberian otonomi khusus untuk Aceh dan secepatnya bersama DPR menyusun Undang-Undang Otonomi Khusus serta mendukung dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.
6. pemerintah segera merealisasikan komitmennya terdahulu, seperti menghidupkan kembali pelabuhan bebas Sabang, peningkatan Bandara Sultan Iskandar Muda, Cot Bak U Sabang serta pelabuhan laut Ulele Banda Aceh dan Lhokseumawe, Aceh Utara.
7. mendesak Pemerintah Abdurahman Wahid segera menangani para pengungsi Aceh serta mengupayakan mereka dapat kembali ke tempatnya masing-masing.
8. menyangkut referendum yang telah berkembang di tengah masyarakat Aceh, perlu mendapat perhatian dan dikaji secara mendalam oleh pemerintah, DPR dan seluruh komponen masyarakat, mengingat referendum tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.
9. mengajak semua pihak agar dapat menahan diri, guna menciptakan suasana kondusif untuk menyelesaikan permasalahan Aceh serta mencegah terjadinya pengrusakan terhadap aset Negara, milik masyarakat dan objek vital di Aceh.

Selain butir-butir rekomendasi tersebut, Pansus DPR untuk Aceh juga meminta Pemerintah menetapkan jadwal penyelesaian atas permasalahan di Serambi Mekah tersebut secara terinci sebagai pedoman pelaksanaan bagi koordinasi antara Pemerintah pusat dan daerah. Penetapan jadwal ini bukan sebuah ultimatum melainkan lebih merupakan jawaban atas berbagai tuntutan rakyat Aceh yang sudah tidak mau lagi menerima janji-janji yang tidak jelas

waktunya. Dengan penetapan jadwal ini, semua pihak juga akan mampu melakukan evaluasi dan berupaya bersikap proaktif bila kemudian pada masa datang pemerintah mengalami kesulitan dalam menjalankan apa yang telah direncanakan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan tersebut (Suradi, 2003 : 75).

Di samping melakukan langkah diplomasi kedunia internasional dan membentuk Pansus HAM yang bertujuan untuk mengungkapkan berbagai pelanggaran HAM di Aceh. Pemerintahan Abdurahman Wahid juga intens melakukan serangkaian dialog dengan pihak GAM baik yang dilakukan di dalam negeri maupun luar negeri. Upaya ini akhirnya membuahkan hasil ketika kedua belah pihak sepakat untuk menandatangani Jeda kemanusiaan (*Humanitarian Pause For Aceh Agreement*) di Jenewa Swiss pada tanggal 12 Mei tahun 2000 (<http://www.asnlf.com>).

Secara umum perjanjian ini mengatur tentang Penyampaian bantuan keamanan kepada penduduk Aceh yang terkena akibat dari situasi konflik; Adanya ketentuan-ketentuan modalitas keamanan dan untuk mengurangi ketegangan serta kekerasan yang dapat menimbulkan penderitaan lebih lanjut; Peningkatan langkah-langkah membangun kepercayaan keuangan arah penyelesaian damai terhadap situasi konflik Aceh; Jeda Kemanusiaan terdiri dari dua komponen, yaitu aksi keamanan dan modalitas keamanan; Menjamin pengurangan ketegangan dan penghentian kekerasan; Menjamin tidak adanya tindakan-tindakan yang bersifat serangan militer oleh angkatan TNI dan GAM; Menjamin kelanjutan fungsi Polisi yang normal untuk penegakan hukum dan pemeliharaan ketertiban umum termasuk pengendalian kerusuhan, pelarangan gerakan dari orang sipil yang bersenjata; Memberikan bantuan dalam penghentian tindakan yang bersifat serangan oleh elemen-elemen yang bersenjata dan bukan dari pihak-pihak pada kesepakatan bersama.

Kesepakatan mengenai jeda untuk kemanusiaan ini berfungsi sebagai rambu-rambu baru untuk mengatur pola hubungan antara pemerintah pusat dan GAM di masa mendatang dalam hal menata kembali perekonomian yang terpuruk akibat konflik yang berkepanjangan. Namun, pola-pola interaksi antara pihak-pihak yang

terlibat dalam masalah Aceh baik pemerintah, GAM maupun rakyat Aceh secara keseluruhan sudah terlanjur buruk dan menyulitkan mereka untuk mencari titik temu apalagi membangun pola hubungan baru sehingga tindakan kekerasan antara TNI dan GAM pasca penandatanganan perjanjian tersebut yang mengorbankan rakyat sipil masih sering terjadi. Berdasarkan laporan HDC selama dua bulan pasca kesepakatan, jumlah rata-rata korban 12 orang yang tewas di pihak sipil, 9 anggota GAM dan 4 anggota aparat keamanan (Suara pembaharuan, 12 Agustus 200)

Walaupun berbagai tindak kekerasan sering terjadi tetapi Henry Dunant Centre(HDC) sebagai fasilitator perjanjian terus menyambung memfasilitasikan inisiatif di Aceh untuk melanjutkan proses pencarian solusi konflik. Usaha-usaha tersebut dibuat dengan menciptakan zona-zona damai, merintis proyek-proyek kemanusiaan untuk komunitas-komunitas masyarakat yang sudah hancur, mendorong proses konsultasi demokratis dan meluaskan aktivitas-aktivitas tim monitoring ke daerah-daerah yang lain. Di samping itu, HDC juga membawa kedua belah pihak bersama-sama untuk suatu "*Joint Council*" kedua tentang status Presiden Abdurahman Wahid di Jakarta. Di pertemuan tersebut, kedua belah pihak menegaskan lagi komitmen mereka ke dialog tetapi melenyapkan "*Joint Committee untuk Aksi Kemanusiaan*" (JCHA) dan menanggukkan "*Joint Committee untuk Modalitas Keamanan*" (JCSM). Mereka menawarkan untuk mendukung proyek-proyek kemanusiaan, menugaskan hubungan tingkat tinggi untuk isu-isu keamanan, dan menciptakan suatu "*Komisi Pengendalian*" untuk memberikan saran terhadap proses konsultasi yang demokratis sampai kemudian kedua belah pihak menyepakati untuk melakukan perpanjangan Jeda Kemanusiaan sampai dengan 15 Januari 2001.

Dalam perpanjangan Jeda Kemanusiaan, Pemerintah Indonesia telah menunjukkan keinginan untuk diperpanjang dengan catatan pihak GAM bersedia tindak kekerasan. Pemerintah Indonesia ingin memanfaatkan forum bersama di Genewa untuk melanjutkan upaya ke arah penyelesaian yang menyeluruh. Jeda Kemanusiaan merupakan langkah awal dan peluang bagi semua pihak untuk

mencapai kesepakatan politik yang komprehensif tentang penyelesaian masalah Aceh. (Republika, 20 September 2000).

Untuk lebih cepat merespon berbagai tuntutan yang berkembang dalam masyarakat Aceh Presiden Abdurrahman Wahid juga mengeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus NAD pada tanggal 19 Juli 2001 (Jawa pos, 20 juli 2001). Secara garis besar, Undang-Undang ini berisi tentang kewenangan Aceh menggunakan nama Nanggroe Aceh Darussalam sesuai dengan keinginan rakyat Aceh. Undang-Undang ini juga mengatur tentang kewenangan Pemerintah Provinsi Istimewa Aceh untuk membuat ketentuan yang mengatur khusus tentang materi pelajaran muatan lokal yang bersifat penambahan terhadap kurikulum nasional, dan diberi hak pula untuk mengembangkan dan memajukan lembaga-lembaga pendidikan agama pada berbagai jenjang pendidikan. Mengenai hukum Aceh di beri kewenangan menggunakan Mahkamah Syari'ah berdasarkan syari'at Islam tetapi untuk kasasi tetap diberlakukan pada Mahkamah Agung (Kompas, 20 Juli 2000).

Di bidang politik, pemilihan Gubernur secara langsung diberlakukan secepat-cepatnya 5 tahun setelah diberlakukan Undang-Undang NAD. Untuk pemilihan Gubernur ini akan diselenggarakan oleh komisi Independen serta komisi pengurus pemilihan yang dibentuk oleh DPRD. Selanjutnya, pelaksanaan keistimewaan kehidupan adat, yang diatur dalam pasal 6 dan pasal 7, yang menyatakan bahwa Pemerintah Provinsi Istimewa Aceh mengembangkan dan memajukan adat dan budaya daerah yang di jiwai dan sesuai dengan ajaran Islam serta memajukan adat dan budaya daerah. Mengenai pelaksanaan keistimewaan Aceh ini, dalam rancangan UU tersebut juga menyatakan Pemerintah mengakui lembaga agama yang sudah ada dengan sebutan yang berlaku sesuai dengan kedudukan masing-masing.

Berbagai kebijakan pemerintah yang bertujuan untuk menyelesaikan konflik Aceh tersebut ternyata tidak mampu meredam tindakan kekerasan di lapangan. Tingkat kekerasan di Aceh semakin meningkat seiring dengan kerasnya tekanan politik domestik terhadap Presiden Abdurrahman Wahid yang membuatnya mengabaikan permasalahan Aceh. Para menteri di kabinetnyapun



mengisyaratkan dihentikannya proses pembicaraan damai. Indikasi ini semakin menguatkan posisi aparat keamanan di Aceh untuk melakukan berbagai aksi militernya yang sejak awal memang tidak menyetujui proses dialog.

#### 3.1.4 Masa Presiden Megawati Soekarno Putri

Secara umum kebijakan penyelesaian konflik dengan GAM dalam pemerintahan Megawati Soekarno Putri dapat dikatakan hampir sama dengan kebijakan-kebijakan pemerintahan sebelumnya baik pada pemerintahan Habibie maupun Abdurahman Wahid yaitu pendekatan dialog dan sistem moratorium secara intensif. Hal ini dikarenakan pada masa pemerintahannya kesepakatan-kesepakatan damai yang di sepakati pemerintahan sebelumnya masih berjalan dan efektif di lakukan meskipun pelanggaran juga sering terjadi

Di samping melanjutkan kebijakan-kebijakan Presiden sebelumnya, pemerintahan Megawati juga melakukan diplomasi dengan negara-negara luar. Adapun tujuan dari diplomasi ini untuk menggalang dukungan luar negeri sekaligus mengadakan kerja sama bilateral dengan negara-negara di kawasan ASEAN. Hal ini mengingat eksistensi GAM semakin kuat terutama keengganannya untuk berdialog kembali pasca kegagalan pertemuan di Tokyo, Jepang.

Diplomasi yang dilakukan oleh Pemerintah akhirnya mendapat pengakuan dan dukungan dari para menteri di ASEAN. Pernyataan bersama yang dilontarkan oleh para menteri Luar Negeri ASEAN bahwa mereka sependapat untuk memberikan dukungan terhadap keutuhan wilayah Republik Indonesia. Karena menurut para menteri Luar negeri tersebut, stabilitas Indonesia adalah stabilitas ASEAN sehingga untuk menciptakan stabilitas ASEAN maka dukungan terhadap integritas Indonesia harus dan mutlak diberikan. Dukungan lain juga datang dari menteri Luar Negeri Australia, dalam konferensi persnya di Bangkok. Ia menyatakan bahwa dukungan kuat dari dunia internasional yang harus diberikan karena baik Australia maupun Asia Pasifik tidak bisa melihat Indonesia terpecah belah. Karena terpecah belahnya Indonesia tidak diinginkan Australia dan tidak

mungkin dibiarkan terjadi di kawasan Asia Pasifik dan negara-negara Asia Tenggara (Kompas, 25 Juli 2001).

a. Kesepakatan Penghentian Permusuhan (CoHA)

Walaupun perjanjian jeda kemanusiaan pada masa Abdurahman Wahid banyak tidak sesuai dengan harapan masyarakat karena dalam proses implementasinya banyak terjadi berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh kedua belah pihak, baik TNI maupun GAM. Tetapi Pemerintah Indonesia dan GAM dengan di fasilitasi oleh Henry Dunant Centre (HDC) terus melakukan perundingan-perundingan informal untuk mencari titik temu dalam penyelesaian konflik di Nanggroe Aceh Darussalam. Puncak dari rangkaian dialog tersebut terjadi pada tanggal 8 dan 9 Desember 2002 ketika GAM yang dipimpin oleh Zaini Abdullah dan Hasan Tiro serta Pemerintah Indonesia yang dipimpin oleh Menteri Koordinator Politik dan Keamanan Soesilo Bambang Yudhoyono kembali bertemu untuk membicarakan Kesepakatan Penghentian Permusuhan atau *Cessation of Hostility Agreement* (CoHA). Kesepakatan ini ditandatangani pada tanggal 9 Desember 2002 oleh Zaini Abdullah sebagai wakil GAM dan Wirjono Sastrohandojo wakil dari pihak Pemerintah Indonesia (Kompas, 10 Desember 2002)

Dengan ditandatanganinya perjanjian perdamaian ini impian Rakyat Aceh untuk mewujudkan Aceh yang damai tampak di depan mata setelah berbagai kesepakatan-kesepakatan yang di hasilkan kedua belah pihak tidak mampu memberikan keamanan di Aceh. Pemerintah sendiri menyambut gembira ditandatanganinya perjanjian tersebut bahkan Presiden Megawati Soekarnoputri mengunjungi Aceh untuk melihat secara langsung perkembangan kondisi rakyat Aceh. Dalam rangka implementasi perjanjian unit-unit GAM kembali ke barak-barak mereka, sementara sebuah tim multi agen dari PBB mengunjungi Aceh untuk mengkalkulasi kebutuhan pembangunan kembali Aceh.

Harapan untuk mewujudkan damai di Aceh tersebut didasarkan karena dalam pernyataannya kedua belah pihak menyatakan komitmennya untuk menghentikan permusuhan dan segala bentuk kekerasan terhadap satu sama lain dan terhadap rakyat di Aceh. Kedua belah pihak baik TNI/Polri dan GAM juga

menjamin bahwa mereka akan mengawasi masing-masing pasukannya di lapangan (Gatra, 2002 : 68). Pernyataan tersebut merupakan bentuk dari manivestasi dari tujuan penghentian permusuhan dan segala tindak kekerasan antara kedua belah pihak, yaitu. *Pertama*, untuk melanjutkan ke tahap berikutnya proses damai sebagaimana yang disepakati bersama pada tanggal 10 Mei 2002 di Swiss. *Kedua*, untuk melanjutkan proses pembentukan rasa saling percaya dengan tujuan untuk menghilangkan segala kecurigaan dan menciptakan suasana yang positif dan bekerjasama yang akan membawa konflik di Aceh kepada suatu pengakhiran; *ketiga* untuk memungkinkan, jika permusuhan dan tindakan kekerasan sudah berhenti agar proses damai maju terus ke tahap berikutnya, yaitu penyampaian bantuan kemanusiaan, rehabilitasi dan rekonstruksi (pasal 1 point b).

Dalam proses pelaksanaan perjanjian CoHA tersebut diatur oleh Komite Keamanan Bersama (*Joint Security Committee*) yang berfungsi untuk merumuskan proses pelaksanaan Perjanjian, memonitor situasi keamanan di Aceh, melakukan investigasi sepenuhnya terhadap segala gangguan keamanan, mengambil tindakan yang tepat bagi memulihkan suasana aman dan untuk bersetuju terlebih dahulu akan sanksi sanksi yang akan dikenakan, menerbitkan laporan laporan mingguan mengenai situasi keamanan di Aceh, menjamin tidak ada pembentukan pasukan militer baru yang mengambil alih fungsi fungsi Brimob serta merancang serta melaksanakan proses demiliterisasi yang disepakati bersama.(pasal 3).

Dalam waktu sebulan JSC yang memantau pelaksanaan COHA tersebut mulai masuk Aceh. Insiden dengan korban tewas turun secara dramatis, dan perkembangan positif ini semestinya menjadi momentum perdamaian. Tetapi nyatanya tidak demikian. Berbagai pelanggaran terjadi dilapangan baik yang berkaitan dengan isu materi perjanjian sampai dengan sejumlah insiden kekerasan yang mengorbankan masyarakat sipil. Mengenai berbagai pelanggaran tersebut kedua belah pihak saling tuduh. Misalnya, penembakan yang di lakukan oleh GAM terhadap anggota TNI/POLRI, pemerintah menuduh bahwa GAM melakukan pelanggaran. Tetapi, juru bicara GAM Teungku Daud Tiba

mengatakan TNI/POLRI yang tidak memberitahukan terlebih dahulu karena memasuki daerah GAM (Tempo, 2003 : 56)

Dalam kesempatan lain GAM juga melakukan pelanggaran terhadap isi perjanjian misalnya, GAM melakukan demonstrasi *pro*-kemerdekaan dan mengacaukan sistem informasi guna menciptakan persepsi umum bahwa hasil akhir pelaksanaan pertemuan Jenewa adalah kemerdekaan Aceh. Selain itu, GAM juga merekrut tenaga-tenaga baru untuk perjuangannya dan melakukan perluasan struktur politiknya dari kampung ke kampung serta "Pajak Nanggroe" kepada rakyat dengan cara paksa untuk mendanai perjuangannya.

Atas dasar pelanggaran-pelanggaran tersebut membuat pemerintah mengajukan protes keras kepada HDC serta menuntut segera diadakan sidang Dewan Bersama (Joint Council) yang terdiri dari Pemerintah, GAM dan HDC. Tidak lama sesudah itu Presiden Megawati mengirim utusan khusus kepada PM Swedia untuk menyampaikan secara resmi kepada Pemerintah Swedia bahwa sejumlah warganegara Swedia Hasan Di Tiro dan beberapa letnan terkemuka pendukungnya terlibat dalam aksi pemberontakan dan aksi kejahatan lainnya yang menyebabkan banyaknya jatuh korban di Indonesia (Suara Merdeka, 9 Februari 2003).

Untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran yang terjadi, GAM bersedia menghadiri pertemuan Dewan Bersama. Pemerintah menyambut baik etika baik dari GAM dengan harapan pertemuan atau perundingan ini dapat menyelesaikan masalah pelanggaran CoHA. Setelah melalui perdebatan alot mengenai waktu dan tempat akhirnya kedua belah pihak menyepakati Tokyo, Jepang sebagai tempat perundingan. Namun pertemuan menemui jalan buntu. Kedua belah pihak tetap ngotot pada pendiriannya masing-masing.

#### b. Darurat Militer

Berbagai upaya damai yang dilakukan pemerintah Megawati Soekarno Putri baik melalui penetapan Otonomi Khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang disahkan pada masa Abdurahman Wahid, pendekatan terpadu dalam rencana pembangunan yang komprehensif maupun dialog yang dilaksanakan di Tokyo Jepang pasca kegagalan kesepakatan CoHA ternyata

tidak menghentikan niat dan tindakan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Di samping itu, meningkatnya tindak kekerasan bersenjata yang kian mengarah pada tindakan terorisme kelompok ini tidak hanya merusak ketertiban dan ketentraman masyarakat, mengganggu kelancaran roda pemerintahan dan menghambat pelaksanaan berbagai program pembangunan. Tetapi juga semakin memperberat penderitaan masyarakat Aceh dan masyarakat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam pada umumnya.

Oleh karena itu untuk memulihkan kembali kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan maka di perlukan usaha-usaha untuk memulihkan keamanan kemanusiaan, penegakan hukum dan pemantapan roda pemerintahan di Aceh. Berdasarkan pemikiran itulah akhirnya Pemerintahan Megawati Soekarno Putri menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 28 Tahun 2003 tentang pernyataan keadaan bahaya dengan tingkatan keadaan darurat militer di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Keppres ini mengatur tentang kewenangan Penguasa Darurat Militer untuk mengatur, membatasi atau melarang sama sekali dengan peraturan tentang pembikinan, pemasukan dan pengeluaran, pengangkutan, pemegangan, pemakaian dan perdagangan senjata api, obat peledak, mesiu, barang-barang yang dapat meledak dan barang-barang peledak (pasal 25 (1) Nomor. 23 Tahun 1959).

Di samping itu, penguasa militer juga berhak untuk menguasai perlengkapan-perengkapan pos dan alat-alat telekomunikasi seperti telepon, telegraf, pemancar radio dan alat-alat lainnya yang ada hubungannya dengan penyiaran radio dan yang dapat dipakai untuk mencapai rakyat banyak; membatasi atau melarang sama sekali dengan peraturan-peraturan untuk mengubah lapangan-lapangan dan benda-benda di lapangan itu; menutup untuk beberapa waktu yang tertentu gedung-gedung tempat pertunjukan-pertunjukan, balai-balai pertemuan, rumah-rumah makan, warung-warung dan tempat-tempat hiburan lainnya. Demikian juga dengan pabrik-pabrik, bengkel-bengkel, toko-toko serta gedung-gedung lainnya; mengatur, membatasi atau melarang pengeluaran dan pemasukkan barang-barang dari dan ke daerah yang dinyatakan dalam keadaan darurat militer.

Dalam proses pelaksanaan Keppres ini pemerintah Megawati Soekarno Putri mengirim sebanyak 1000 pasukan TNI dan mengirim 6300 orang Pasukan Pemukul Reaksi Cepat (PPRC), mereka terdiri dari Brikade Infantri (Brigif) Linud 18, Satgas Laut TNI AL, Satu pasukan Katak Komando Armada RI kawasan Timur, Batalyon Pendarat I Marinir dan Komando Pasukan Khas TNI AU (Tempo, 1 Juni 2003). Sementara untuk mendukung pasukannya, TNI menggunakan senjata laras panjang M 16, SS 1, SS 1 VI, dan V 2 Marienes, senapan ringan Minimi, Tank Scorpion, kendaraan amfibi Stormer, heli pengangkut Bell 412 dan Bolco, 2 heli BO-105, serta 12 Tank PT - 76. Selain itu, TNI juga dilengkapi dengan kendaraan amfibi APC BTR-50, 6 Howitzer 105 mm, Kapal perang terdiri dari : 2 korvet kelas Parchim, 1 kapal selam kelas cakra, 6 jenis landing shiptank (LST), 1 kapal Bantu cair minyak kelas Arun, 1 kapal tunda kelas Sopotan, 5 jenis kapal penyapu ranjau kelas Pulau Rengat dan Pulau Rote yang didukung 2 pesawat Cassa, Pesawat Nomad N-24, 4 Unit pesawat pengebom Bronco OV-10 (Tempo, 1 Juni 2003)

Sedangkan menurut beberapa sumber (Gatra, 2003 : 38) di pihak GAM kurang lebih 5300 personel dengan kekuatan logistik 3000 pucuk senjata yang terdiri dari AK 47, AK 56, dan M 16 (hasil rampasan TNI dan pasar gelap Thailand). GAM juga memiliki senapan mesin ringan Minimi, Grenade Laucher Machine, RPG, Pelontar Granat M 79, Kaliber 40 MM, Martir Kommando dengan jarak jelajah di bawah 1 Km, Pistol Sigsaute, Bereta, FN Revolver serta senjata rakitan sendiri baik laras panjang maupun pistol.

Dalam perkembangan lebih lanjut pemberlakuan Darurat Militer ini menimbulkan pelanggaran HAM di Aceh berbagai temuan di lapangan menunjukkan pengaruh yang signifikan antara Darurat Militer dengan kekerasan yang terjadi untuk itulah akhirnya pemerintah menurunkan status Darurat Militer menjadi Darurat Sipil.

### 3.1.5 Masa Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono ( 2004 s/d Sekarang)

Pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono ditandai dengan trauma kegagalan berbagai model penyelesaian yang dilakukan oleh Pemerintah

sebelumnya baik Jeda Kemanusiaan, Kesepakatan Penghentian Permusuhan (CoHA) sampai dengan pemberlakuan Darurat Militer serta Darurat Sipil di Aceh. Dari semua ekperimentasi tersebut ternyata belum sepenuhnya berhasil bahkan untuk yang terakhir yaitu pendekatan dengan cara militer menimbulkan berbagai pelanggaran HAM dan membuat kondisi Aceh semakin memanas. Masing-masing tetap kukuh pada pendiriannya, GAM sebagai kelompok separatis tetap menuntut melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia sementara pemerintah menganggap GAM sebagai kelompok separatis yang harus di gulung demi stabilitas nasional.

Oleh karena itu, demi mencari titik temu dan mencegah resiko yang di timbulkan dalam penggunaan militer maka pendekatan dialog dengan menggunakan pihak ketiga di perlukan untuk mencari jalan penyelesaian secara damai di Nanggroe Aceh Darussalam. Apalagi dalam perkembangan lebih lanjut keinginan Pemerintah tersebut mendapat respon positif dari pihak GAM. Melalui juru bicaranya GAM menyatakan kesiapannya untuk kembali kemeja perundingan guna menyelesaikan persoalan Aceh secara damai (Suara Merdeka, Juli 2004). Di samping kesadaran kedua belah pihak, penyelesaian Aceh melalui meja perundingan tersebut mendapat dukungan dari dunia internasional terutama Uni Eropa dan ASEAN. Mereka menganggap jalan satu-satunya untuk menyelesaikan Aceh adalah dengan cara dialog.

Secara sederhana, pihak ketiga adalah individu atau kolektif yang berada di luar konflik antara dua pihak atau lebih yang mencoba membantu mereka mencapai penyelesaian masalah melalui berbagai kesepakatan (Pruitt dan Rubin, 2004:374). Tujuan masuknya pihak ketiga adalah untuk merubah situasi konflik destruktif dan menurunkan tingkat eskalasinya, mengalihkan para pelaku konflik menuju ke arah penyelesaian konflik. Peranan pihak ketiga memiliki power atau peranan yang sangat kuat sekali dalam menciptakan perdamaian. Tetapi ia bukanlah sebuah *panacea* atau obat mujarab bagi sebuah resolusi konflik. Bisa jadi ia merupakan obat yang sangat kuat, tetapi juga memiliki efek samping yang tidak diinginkan. Obat utama untuk sembuh tentu saja dari dalam tubuh itu

sendiri. Pihak ketiga hanyalah pendorong agar obat yang ada efektif (Hampson, 1997:749)

Keterlibatan pihak ketiga yang paling baik dan efektif apabila kehadirannya terjadi karena memang diperlukan dan berhasil membantu para pemimpin setiap pihak yang terlibat konflik untuk menemukan sendiri cara penyelesaiannya serta berhasil membangun hubungan kerjasama satu sama lain, sehingga pada akhirnya jasanya tidak diperlukan atau diinginkan lagi. Tidak ada strategi pendekatan keterlibatan pihak ketiga yang paling baik dalam resolusi konflik, karena fungsi keberadaannya hanyalah merupakan kompensasi bagi adanya kekurangan yang ada dalam perselisihan atau konflik itu. Karenanya, pihak ketiga harus berupaya menyediakan obat sebanyak jumlah penyakit yang ada, obat yang akan menyembuhkan masyarakat atau kelompok dari penyakit konflik negatif.

Berangkat dari pemikiran itulah akhirnya kedua belah pihak sepakat untuk mengadakan dialog dengan di fasilitasi oleh *Crisis Management Initiative* (CMI) salah satu lembaga organisasi internasional yang membantu masyarakat internasional untuk keluar dari krisis internasional mulai dari isu kemanusiaan sampai dengan soal keamanan dan pembangunan. Organisasi yang berbasis di Finlandia ini lahan kerjanya tidak hanya di Eropa, tetapi juga sampai ke Afrika.

Penggunaan *Crisis Management Initiative* (CMI) sebagai mediator atau fasilitator tidak bisa di lepaskan dari reputasinya dalam menyelesaikan berbagai konflik internasional apalagi kemampuan Martti Ahtisaari sebagai Ketua Dewan Direktur yang juga mantan Presiden Finlandia bergerak di dua jalur sekaligus. Yaitu, jalur *track two* atau *un-official diplomacy* yang lazim digunakan oleh NGO serta kemampuan menembus dan memasuki *track one* atau *official diplomacy* dengan menggunakan pengalaman, pengaruh dan statusnya sebagai mantan Presiden. Kemampuan inilah yang membuat ia dan CMI diterima baik oleh GAM maupun Pemerintah sebagai jalan tengah atas kemungkinan sulitnya PBB atau ASEAN untuk masuk ke wilayah konflik di Aceh sehingga netralitasnya dapat terjamin.

Di samping itu, peranan *Crisis Management Initiative* (CMI) sebagai fasilitator di dasarkan pada sebuah asumsi dalam kebiasaan menyelesaikan



konflik internasional bahwa peranan pihak ketiga entah negara lain, suatu komisi atau lembaga internasional sangat di perlukan guna menyelesaikan konflik internasional secara damai. Mediasi ini merupakan pelayanan biasa yang diberikan oleh pihak ketiga (*Crisis Management Initiative*) yang di anggap tidak terlibat dalam konflik tersebut. Dalam hal mediasi menurut Mauna (2003:192) mediator tidak hanya sekedar mengusahakan agar pihak-pihak yang berkonflik atau bersengketa saling bertemu tetapi juga mengusulkan dasar-dasar perundingan dan ikut serta secara aktif dalam perundingan-perundingan tersebut. Mediator atau fasilitator juga dapat menggunakan pengaruhnya agar pihak-pihak yang berkonflik memberikan konsesi, timbal balik demi tercapainya suatu penyelesaian.

Asumsi lainnya tentang keterlibatan dari pihak ketiga adalah di karenakan GAM merupakan kelompok Belligerency atau kelompok perlawanan yang mempunyai kekuatan militer terorganisir. Pada tahun 2003 saja GAM mempunyai 3000 pucuk senjata yang tersebar dari tapak tua, Aceh selatan sampai dengan Aceh besar (Tempo, 1 Juni 2003). Dengan kekuatan tersebut di tambah dengan kurang lebih 5000 pasukan dapat di pastikan GAM berpotensi menimbulkan kekacauan yang tidak hanya melumpuhkan Pemerintah seperti yang terjadi pada tahun 1999 di mana beberapa instansi Aceh Timur, Kabupaten Aceh Utara dan Pidie lumpuh. Tetapi juga dapat mengganggu kepentingan-kepentingan pihak ketiga dan stabilitas regional.

Meskipun pemerintah pusat tidak memberikan pengakuan kepada GAM bahkan pada saat Pemerintahan Habibie, Abdurahman Wahid sampai dengan Megawati Soekarno Putri dunia internasional menolak keberadaan GAM sebagai kelompok pembebasan yang berdemensi nasional. Bahkan Lee Kuan Yee Presiden Singapura dengan terang-terangan menolak keberadaan GAM (Jurnal Pasar Modal, 1999). Tetapi, pengakuan terhadap negara atau kelompok pembebasan lebih di dasarkan kepada pertimbangan politik bukan yuridis. Hal ini bisa di lihat kasus Israel di mana sampai saat ini keberadaannya tidak diakui oleh sebagian besar negara-negara Arab meskipun Israel sudah beberapa kali

melakukan perjanjian damai dengan Palestina. Vatikan sendiri sering mengadakan kerja sama dengan negara tersebut pada tingkat duta besar (Mauna, 2003:69)

Melihat konstelasi yang berkembang terutama pengaruh GAM terhadap stabilitas nasional serta keterlibatan Henry Dunant Centre (HDC) pada saat di tanda tanganinnya CoHA tahun 2002 dan keterlibatan *Crisis Management Initiative* (CMI) dalam perundingan damai Helsinki serta pengakuan Uni Eropa dalam bentuk bantuan-bantuan hukum dan keamanan maka secara *de facto* GAM dapat dikatakan sebagai bagian entitas hukum internasional yang mempunyai kapasitas untuk melakukan perjanjian-perjanjian internasional tanpa melihat apakah gerakan tersebut berhasil atau tidak.

### **3. 2 Status Nota Kesepahaman Helsinki dalam Menyelesaikan Konflik di Nanggroe Aceh Darussalam**

Setelah melalui pertemuan yang panjang mulai dari Januari 2005 sampai dengan pada tanggal 15 Agustus 2005 Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menandatangani Nota Kesepahaman perdamaian Helsinki. Penandatanganan ini di sambut baik oleh berbagai pihak baik dalam negeri maupun luar negeri. Sementara itu, sekjen PBB Kofi Annan juga menyambut gembira penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Juru bicara untuk Sekjen PBB, Marie Okabe di Markas PBB New York mengatakan bahwa Nota Kesepahaman tersebut diharapkan dapat memberi masa depan yang lebih cerah bagi rakyat Aceh. (*Tempo-interaktif*.17805).

Namun dari beberapa harapan terhadap pelaksanaan Nota Kesepahaman ini juga terdapat pesimisme dari berbagai pihak terutama berkaitan dengan proses dialog yang terkesan eksklusif, materi-materi yang dikandung juga dinilai banyak melanggar undang-undang yang berlaku, seperti masalah kewenangan untuk membentuk partai lokal dan penentuan suku bunga tersendiri yang berbeda dengan bank sentral dan ketentuan-ketentuan lain yang terkesan terlalu memberi ruang gerak yang terlalu bebas bagi GAM. Kesepakatan itu dianggap telah melampaui undang-undang otonomi khusus bahkan jauh lebih radikal dibanding sistem negara federal sekalipun. Beberapa pihak, baik TNI maupun kelompok

sipil di parlemen maupun non parlemen banyak yang menolak kesepakatan tersebut karena khawatir Aceh bernasib sama dengan Timor-Timur; lepas dari pangkuan NKRI sampai dengan kekhawatiran terhadap inkonsistensi GAM.

Keraguan terhadap konsistensi GAM ini berkaitan dengan durasi konflik yang lama di membuat perbedaan prinsipil antara para elit GAM dengan para pengikutnya. Hal ini di karenakan para anggota GAM sebagian besar adalah korban langsung dari pelanggaran HAM di Aceh yang di lakukan oleh TNI semasa DOM dan pasca DOM. Sehingga menghapus memory tersebut bukan sesuatu yang mudah di lapangan. Di samping itu, terdapat keraguan mengenai kepemimpinan Hasan Tiro dalam mengontrol seluruh pasukan GAM di Aceh mengingat GAM saat ini telah berkembang dan terfragmentasi kedalam berbagai faksi. Hasan Tiro dan para elit GAM lainnya bermukim di Swedia selama hampir dua dekade sementara para pejuang GAM tinggal di Aceh. Perbedaan ini mempengaruhi tingkat koherensi struktur organisasi GAM.

Meskipun para elit militer GAM memiliki loyalitas tinggi terhadap para pemimpinnya di Stockholom, ada keraguan para pemimpin di Swedia mampu mengontrol sayap-sayap militernya di lapangan. Selama terjadi konflik di Aceh, banyak terjadi tindakan kriminal yang mengatasnamakan GAM demi keuntungan pribadi atau tidak adanya kepastian apakah sebuah insiden dilakukan oleh GAM, TNI, Polisi, milisi atau kelompok-kelompok lainnya. Selain itu, antara Tiro dan orang-orang GAM di lapangan banyak memiliki perbedaan visi tentang hendak dibawa kemana jika Aceh berhasil merdeka.

Menurut Stedman (1985: 364 - 365) implementasi perjanjian sulit dilakukan di sebabkan. *Pertama*, adanya upaya damai dari kelompok-kelompok yang bertikai tidak selalu diketahui atau diinginkan oleh semua anggotanya. Mendamaikan para pemimpin kelompok bertikai adalah mudah, yang sulit adalah mendamaikan para pengikutnya. Karena itu, para analis berargumen bahwa sebelum seluruh kesepakatan damai diimplementasikan, masyarakat internasional harus terlebih dahulu mengerti keinginan para pengikut dari setiap kelompok. Menyepakati kesepakatan bukanlah sebuah jaminan valid bahwa pelakunya lebih memilih damai daripada perang. *Kedua*, tidak selalu diketahuinya

hasil yang diraih dari implementasi damai. Ini merupakan konsekuensi dari sebab pertama. *Ketiga*, selama masa implementasi, pihak-pihak yang berseteru selalu memanfaatkan kesempatan tersebut bukan untuk tujuan damai, melainkan melakukan resume, evaluasi untuk menunggu momen yang tepat dalam melakukan serangan. Karena itu, pada saat kondisi stabil tercapai, para pelaku resolusi konflik harus mengantisipasi berbagai kemungkinan negatif yang mungkin muncul dari situasi tersebut. Masa *cease fires* mungkin menolong warga sipil. Tapi jika masa itu digunakan juga oleh setiap pasukan untuk melakukan *re-group*, maka konflik akan menjadi semakin berkepanjangan. *Keempat*, tidak ada kohesivitas organisasi; selalu ada sayap atau faksi yang tidak setuju dan berada di luar komando untuk terus melakukan peperangan.

Terlepas dengan berbagai kelemahan atau pro kontra yang muncul tersebut, Nota Kesepahaman Helsinki ini jauh lebih maju dan prospektif di bandingkan dengan perjanjian-perjanjian sebelumnya. Hal ini di karenakan terletak pada faktor kepemimpinan Soesilo Bambang Yudhoyono yang mempunyai pengaruh dan dukungan kuat dari kelompok militer. Berbeda dengan kesepakatan Jeda Kemanusiaan pada masa Abdurahman Wahid yang melibatkan Henry Dunant Centre (HDC) di mana Abdurahman Wahid merupakan sosok presiden sipil yang benar-benar menginginkan tentara mutlak patuh pada sipil, sementara kondisi transisi demokrasi di negara ini belum memungkinkan hal itu terjadi.

Di samping figur Soesilo Bambang Yudhoyono dapat diterima oleh kelompok militer, Nota Kesepahaman tersebut juga mengatur tentang peranan pihak ketiga dalam hal ini Aceh Monitoring Mission (AMM) yang terdiri dari Negara-negara Uni Eropa dan ASEAN dalam melakukan pengawasan (*Monitoring*) terhadap implementasi materi perjanjian dilapangan. Peranan pihak ketiga (AMM) dalam melakukan pengawasan (*Monitoring*) terhadap implementasi perjanjian tidak bisa di lepaskan dari kegagalan demi kegagalan yang di sebabkan dari inkonsistensi kedua belah pihak dalam melaksanakan materi perjanjian. Mulai dari penandatanganan perjanjian pertama sampai dengan perjanjian tentang Penghentian Permusuhan (*The Cessation of Hostilities Agreement*) persoalan

yang menghambat penyelesaian konflik adalah sikap inkonsistensi masing-masing pihak serta netralitas dari pengawasan (Monitoring) implementasi dari perjanjian itu sendiri. Faktor inilah yang menyebabkan perlu dilibatkannya pihak ketiga yang beranggotakan dari negara-negara netral dalam memantau dan menyelesaikan perselisihan yang terjadi dalam implementasi materi perjanjian terutama menyangkut hal-hal yang sangat krusial misalnya, demobilisasi, decommissioning (*Perlucutan senjata*).

Di samping melakukan pengawasan, AMM juga diberikan kewenangan untuk menyelesaikan perselisihan yang terjadi dengan mengambil keputusan yang akan mengikat masing-masing pihak. Hal ini berbeda dengan kesepakatan dalam Penghentian Permusuhan (*The Cessation of Hostilities Agreement*) dimana komite keamanan bersama (*Joint security Comitee.JSC*) merupakan perwakilan dari kedua belah pihak (RI-GAM).

#### a. Bidang Politik

Gerakan separatis tidak akan muncul jika warganya tidak sakit hati dan kecewa terhadap kebijakan Pemerintah utamanya di bidang politik mulai dari pemberlakuan ideologi, sistem politik yang di bangun sampai dengan distribusi kekuasaan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat. Pemaksaan terhadap falsafah atau ideologi Pancasila pada saat Pemerintahan Soekarno yang nyata-nyata tidak sesuai dengan keinginan rakyat Aceh membuat Serambi Mekkah tersebut bergolak. Apalagi sistem politik yang di bangun pada masa sesudahnya cenderung berorientasi pada tiga kekuatan utama, yaitu Presiden, Militer dan Birokrasi. Sementara masyarakat Aceh menjadi korban dari system, sehingga tidak mengherankan kalau kekecewaan masyarakat ini berkembang menjadi api dalam sekam yang kapan saja bisa meledak.

Seperti yang telah di sebutkan di muka, pemberontakan yang di lakukan oleh DI/TII di tahun 1953 merupakan respon terhadap sikap Pemerintah yang tidak memasukkan syariat islam kedalam anggaran rumah tangga Aceh. Apalagi, proses integrasi Aceh kedalam Sumatera Utara pada tahun 1955 secara tidak langsung menanggalkan posisi Daud Beureuh seorang ulama yang di segani di Aceh sebagai Gubernur dengan tidak hormat. Padahal dalam struktur sosial

politik masyarakat Aceh, ulama menempati posisi yang strategis seiring dengan kemenangan ulama dalam revolusi sosial di Aceh pada tahun 1946 dimana pada saat itu ribuan rakyat ulama dan tentara Angkatan Perang Indonesia (API) sebagian komandannya adalah kaum ningrat menyerang markas Cumbok di Lam Meulo. Peristiwa itu dipicu perbedaan pendapat antara kalangan ulama dan *Uleebalang* (Hulubalang) dimana pihak *Uleebalang* dengan terang-terangan mengatakan bahwa Indonesia belum saatnya merdeka. Pernyataan ini menyulut kemarahan ribuan rakyat Aceh dan para ulama sampai kemudian terjadi kerusuhan sosial antara rakyat Aceh yang menimbulkan kerugian yang tidak ternilai baik material maupun immaterial. (El-Ibrahimi, 1986 : 141)

Posisi penting ulama dalam politik Aceh tidak hanya pada tingkat tinggi saja atau pada kesultanan saja. Tetapi juga pada struktur pemerintahan yang lebih rendah yaitu Keuchik (*kepala desa*) dan Tengku Meusanah (*imam meusanah*). Dalam menjalankan tugasnya Keuchik dibantu oleh Teungku Meusah. Keikutsertaan Teungku Meusanah ini dikarenakan ia mempunyai hubungan yang erat dengan masyarakat baik melalui pengajian yang di pimpinnya maupun fungsinya sebagai imam dalam sholat dan upacara-upacara keagamaan. Di samping itu, Tengku Meusanah juga di anggap sebagai orang yang memahami syaria di kampung tersebut. Sehingga tidak mengherankan posisi kaum ulama termasuk di dalamnya Tengku Meusanah sangat strategis guna menentukan jalannya pemerintahan baik dalam memberikan pertimbangan-pertimbangan maupun penyelesaian masalah.

Akar masalah ini tidak di pahami oleh pemerintah di dalam rangka mencari jalan terbaik penyelesaian konflik di Aceh. Pengebirian terhadap posisi ulama seringkali di lakukan oleh pemerintah dalam masa-masa tertentu. Misalnya yang terjadi pada awal pemerintahan Orde Baru (ORBA) dimana sejumlah ulama Aceh di tangkap dan di penjara karena di anggap terlibat PKI (*Partai Komunis Indonesia*). Dalam perkembangan selanjutnya, kondisi ini memunculkan gerakan yang lebih sistematis yaitu GAM (Gerakan Aceh Merdeka). Meskipun, latar belakang ekonomi yang paling dominan dalam gerakan separatis ini. Tetapi, Hasan Tiro dan kelompoknya seringkali menggunakan ketidakadilan politik

sebagai modal untuk mencari dukungan dan simpati luas dari rakyat Aceh. Baginya, kondisi nasional yang berkembang pada saat itu dimana terjadi depolitisasi massa melalui prinsip monoloyolitas untuk semua struktur di pemerintahan tidak memungkinkan terjadinya distribusi kekuasaan yang adil. Apalagi, format politik Orde Baru lebih pada otoritarianisme dengan pemberlakuan azas tunggal bagi semua partai politik yaitu pancasila (Sihbudi, 2001 : 78).

Pemilu yang seharusnya berfungsi sebagai media penyalur aspirasi rakyat karena di dalamnya terdapat legitimasi politik ternyata hanya menjadi kesempatan bagi para elit untuk merebut kekuasaan dan menguntungkan konfigurasi yang berkembang. Pemerintah seharusnya di bentuk untuk memberi kewenangan dan kesempatan kepada warganya untuk menjalankan hak-haknya serta memajukan dan melindungi masyarakat bukan hanya menguntungkan atau mensejahterakan pusat saja. Pemerintahan di Aceh lebih di dominasi oleh pendatang (Jawa), hampir tidak ada terobosan baru di bidang politik yang lebih memperhatikan aspirasi di daerah dan memberikan kesempatan pada putra lokal untuk duduk dalam pemerintahan. Hal inilah yang menyebabkan kecemburuan politik di Aceh dan gerakan-gerakan separatis seperti GAM (Nasyaruddin, 1989:102)

Menurut Tiro (1958 : 85) sudah semestinya pembagian pemerintahan daerah kita dilakukan atas dasar daerah suku-suku bangsa itu. Tiro juga berpendapat bahwa pembagian daerah tanpa mempedulikan asas itu bukan saja melanggar hak-hak suku bangsa. Tetapi juga pelanggaran terhadap kenyataan yang pada akhirnya mengacaukan susunan pemerintahan dan melemahkan negara sendiri. Dia ingin Jakarta memberikan otonomi kepada bangsa-bangsa yang membentuk Indonesia ini.

Berdasarkan pemikiran di atas akhirnya kedua belah pihak baik Pemerintah Indonesia dan GAM sepakat untuk memasukkan butir pembentukan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh di dalam Nota Kesepahaman Helsinki. Pengaturan butir mengenai Undang-Undang Pemerintahan Aceh dalam Nota Kesepahaman tersebut secara tidak langsung memberikan perubahan yang mendasar terhadap politik Aceh terutama pada aspek pemerintahan. Kesempatan

bagi putra lokal untuk mendapatkan tempat secara politik terbuka lebar. Hal ini di karenakan Undang-Undang tersebut mengatur tentang pemerintahan Aceh dan partisipasi politik di mana Pemerintah menyepakati dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik berbasis Aceh yang memenuhi persyaratan nasional.

Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini merupakan kehendak dari kedua belah pihak yaitu pemerintah Indonesia dan GAM untuk menyelesaikan konflik secara damai. Sedangkan untuk mengakomodasi keinginan GAM mendirikan partai lokal, pemerintah memikirkan jalan keluar dengan mengamandemen Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sehingga tidak berlaku di daerah lain karena sifatnya *lex specialis*. Menurut Menteri Sekretaris Negara Yusril Ihza Mahendra "Jalan keluar yang sementara ini dipikirkan pemerintah adalah memasukkannya ke dalam amandemen Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus NAD, bukan amandemen Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik. Dengan demikian, partai lokal tidak tidak berlaku di daerah lain karena akan merupakan *lex specialis* (Republika, 19 Agustus 2005).

Penempatan Undang-Undang Pemerintahan Aceh dalam konteks Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 ini untuk menjamin Aceh tetap sesuai dengan prinsip dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan tidak menjadikan Aceh sebagai negara dalam Negara. Pilihan menerapkan otonomi luas itu dinilai paling realistis, bentuk otonomi paling tinggi yang dapat diperoleh daerah dalam konteks NKRI. Aceh mesti diposisikan sebagai unit pemerintahan daerah dengan otonomi luas dan berhak menyelenggarakan pemerintahan sendiri.

Meskipun butir tentang pemerintahan lokal ini menimbulkan pro kontra di kalangan masyarakat karena kewenangan pemerintah pusat hanya dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan konstitusi sementara pemerintah Aceh memiliki wewenang yang luas dalam



bidang publik yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan (butir 1.1.2 point a).

*"..Aceh will exercise authority within all sectors of public affairs, which will be administered in conjunction with its civil and judicial administration, except in the fields of foreign affairs, external defence, national security, monetary and fiscal matters, justice and freedom of religion, the policies of which belong to the Government of the Republic of Indonesia in conformity with the Constitution.."*

Sebagian masyarakat menganggap bahwa aturan tersebut telah menjadikan Nanggroe Aceh Darussalam sebagai negara dalam negara atau istilah yang lazim di kenal dengan federal dimana konsep negara federal mengatur tentang pembagian kewenangan antara pusat dengan daerah atau dalam negara itu bebas dari campur satu dengan yang lainnya dan hubungannya sendiri dengan pemerintah pusat. Beberapa masyarakat lainnya juga menganggap bahwa butir mengenai Undang-undang pemerintahan Aceh dalam Nota Kesepahaman tersebut telah menjadikan Aceh sebagai salah satu negara konfederasi Indonesia. Hal ini di karenakan Aceh berdaulat penuh atas dasar perjanjian internasional yang di akui serta memiliki alat perlengkapan sendiri dan juga mempunyai kekuasaan tertentu. Namun demikian, terlepas dari pro kontra yang berkembang butir tentang Undang-Undang Pemerintahan Aceh tersebut merupakan hasil akomodasi Pemerintah Indonesia terhadap GAM untuk melepaskan tuntutan awalnya yaitu melepaskan diri dari NKRI menjadi otonomi penuh bagi Aceh termasuk di dalamnya pengelolaan publik dan kewenangan untuk menentukan Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne Aceh.

Di samping memiliki kewenangan menggunakan simbol, butir ini juga menyiratkan kepada semua pihak bahwa pemerintahan di Aceh di anggap belum mampu menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat Aceh. Paham integralistik yang muncul bersamaan dengan menguatnya Orde Baru, suatu kampanye yang sebelumnya tidak ada sehingga dapat pula di lihat bahwa paham integralistik ini di pakai untuk memberikan landasan bagi tampilnya negara kuat dan mandiri ternyata tidak dapat mewujudkan kesejahteraan seperti yang di maksudkan dalam

UUD 1945 melainkan suatu *Temporary* dalam rangka mekanisme manajemen konflik di Negara kuat Orde Baru (Mahfud, 2000 : 129)..

Oleh karena itu pembentukan Undang-Undang pemerintahan Aceh yang di amanatkan dalam Nota Kesepahaman tersebut menjadi langkah solutif untuk menciptakan pemerataan politik di Aceh. Tidak hanya itu, Undang-Undang ini juga mengubah GAM dari perjuangan bersenjata yang merugikan masyarakat menjadi gerakan politik dengan meletakkan kepemimpinan Aceh di masa-masa mendatang kepada rakyat Aceh.

#### b. Bidang Ekonomi

Salah satu dari latar belakang pemberontakan Gerakan Aceh Merdeka adalah adanya ketidakadilan ekonomi dan ketidakseimbangan distribusi antara Aceh dengan pusat (Jakarta). Menurut laporan yang dilangsir Tim Kahmi Jaya (Indonesia di Simpang Jalan:1998 ) Bahwa sumber daya alam yang berupa LNG konesa tiap tahun menghasilkan 2,6 trilyun Dollar. Apabila di konversikan dengan kurs 12 ribu rupiah sama dengan 300 trilyun. Sejak tahun 1968 kekayaan alam yang meliputi ladang minyak dan gas alam di sepanjang Aceh Utara hingga ke perbatasan Aceh Timur ini di kelola oleh perusahaan migas terbesar Amerika Serikat Exxon Mobile Oil Inc. Sedangkan untuk APBD Aceh pada tahun 1997 hanya Rp. 150 Milyar atau 0,5 % belum termasuk sumber kehutanan yang menghasilkan rata-rata 1 trilyun/tahun. Tetapi yang masuk ke kas APBD Aceh hanya sekitar Rp. 45 milyar (0,5 %).

Dengan kekayaan sumber daya alam yang melimpah serta termasuk salah satu penyumbang terbesar devisa bagi negara seharusnya kemajuan dan kemakmuran melalui serangkaian pembangunan lebih terjamin apalagi di Aceh berdiri perusahaan migas yang dapat mengeksploitasi hasil bumi hingga mencapai 3,4 juta ton per tahunnya, Tetapi ternyata Sumber daya alam dan kekayaan Aceh tidak dapat dinikmati oleh rakyat Aceh sendiri. Kekayaan Aceh justru dinikmati dari luar Aceh yaitu pemerintah pusat dan kelompok-kelompok elit jakarta. Fasilitas publik milik Exxon mobil, seperti poliklinik dan sekolah hanya dapat dinikmati oleh segelintir elit dan karyawan Exxon Mobil. Masyarakat Aceh yang kuat identitas kedaerahannya, tidak lagi melihat manfaat kehadiran Exxon Mobil.

Kecuali hanya sekedar memandang dari kejauhan perumahan mewah staf perusahaan ini yang dilengkapi sarana pengobatan, lapangan golf, pertokoan, dan bermandikan cahaya sinar lampu pada malam hari. Di bawah gubuk-gubuk yang gelap dan pengap itulah rakyat Aceh mengenang kejayaan masa silam.

Bagi Aceh kemiskinan dan keterbelakangan selama ini merupakan kenyataan menyakitkan di tengah kekayaan Aceh yang melimpah. bukan kemudian rakyat Aceh yang tidak mau untuk mengelola kekayaan tersebut taetapi lebih pda eksploitasi oleh negara yang pada hakekatnya mengabaikan Aceh sebagai pemlk kekayaan tersebut secara teritorial. Kondisi ini menurut Dr. Raja Masbar, M.Sc (Bulletin analysis JATAM Vol 3, No. 17, 20 Oktober 2001) merupakan dampak dari tumbuhnya suatu *enclave*, sebuah kantong industri yang tertutup dan eksklusif yang menghasilkan kawasan yang tidak sehat. Dikatakan tidak sehat, karena enclave ini menjadi sebuah komunitas elite yang teralienasi dari realitas dan dinamika sosial, ekonomi maupun politik yang berlangsung di daerah Aceh.

Dengan di capainya kesepakatan Nota Kesepahaman tersebut harapan masyarakat mengenai stabilitas serta perbaikan ekonomi di Aceh di bandingkan pada masa-masa sebelumnya akan segera terwujud. Aceh yang selama ini mengalami ketidakadilan dalam bidang ekonomi karena kekuasaan ekonomi terpusat di tambah dengan pecahnya konflik antara Pemerintah dan GAM selama hampir kurang lebih 30 tahun serta bencana gempa Tsunami yang melanda Aceh pada akhir 2004 lalu maka praktis perekonomian Aceh mengalami kelumpuhan dan kehancuran.

Harapan masyarakat tentang perbaikan ekonomi tersebut di dasarkan pada salah-satu butir Nota Kesepahaman yang mengatur tentang perekonomian Aceh di mana pemerintah Nanggroe Aceh Darusalam (NAD) berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri dan menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia).

*"..Aceh has the right to raise funds with external loans. Aceh has the right to set interest rates beyond that set by the Central Bank of the Republic of Indonesia.."*

Dutir ini tidak mempunyai makna khusus, karena menurut UU 18/2001, pinjaman luar negeri memang boleh dilakukan persetujuan DPRD dan Pemerintah Pusat. Daerah lain tanpa otonomi khusus pun berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Menurut PP 107/2000 Tentang Pinjaman Daerah, Daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri untuk membiayai sebagian anggarannya. Berdasarkan pasal 50 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung kepada pihak luar negeri.

Ugensitas Nota Kesepahaman guna mewujudkan harapan masyarakat dalam bidang ekonomi tercermin kuat pada komitmen pemerintah dalam membangun perekonomian di Aceh seperti yang di sampaikan oleh Menteri Pertahanan, Juwono Sudarsono bahwa pemerintah akan mengupayakan membuat suatu program integrasi ekonomi di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Program itu nantinya diharapkan dapat melibatkan mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam membangun kembali Aceh. Lebih lanjut Ia mengatakan “..Kita ingin secara terpadu dengan departemen lain untuk mengupayakan suatu program integrasi ekonomi. Sehingga, mantan anggota GAM dapat masuk ke lapangan pekerjaan, diakui hak-hak politik mereka, dan turut berpartisipasi dalam membangun kembali Aceh. Sehingga, GAM berganti nama menjadi Gerakan Aceh Makmur,”(Suara Pembaharuan, 27 September 2005)

Meskipun Nota Kesepahaman tersebut tidak secara tegas menyebutkan apa yang dimaksud dengan suku bunga dan siapa yang dimaksud Aceh apakah Kantor Bank Indonesia (BI) Banda Aceh dan Lhokseumawe. Namun, pemberlakuan suku bunga dan kewenangan pemerintah Aceh untuk mendapatkan bantuan dari luar negeri tersebut merupakan terobosan baru yang bertujuan untuk memperbaiki perekonomian Aceh. Kewenangan dan hak lain-lain seperti perdagangan dan bisnis internal dan internasional, investasi dan kedatangan wisatawan langsung, perdagangan bebas, akses langsung ke luar negeri melalui laut dan udara bukan merupakan isu strategis bagi pembangunan ekonomi Aceh di masa depan dan tidak akan menjadi sesuatu yang khusus jika itu terjadi sebagaimana yang sudah berlangsung selama ini di seluruh daerah. Peluang yang lebih besar dari sudut percepatan pembangunan ekonomi Aceh sebenarnya terdapat pada makna yang

dikandung dalam Nota Kesepahaman berkaitan dengan penetapan suku bunga. Sedangkan kewenangan lain yang di atur dalam nota kesepahaman tersebut adalah Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi (butir 1.3.2).

*"..Aceh has the right to set and raise taxes to fund official internal activities. Aceh has the right to conduct trade and business internally and internationally and to seek foreign direct investment and tourism to Aceh.."*

Pajak yang dapat dipungut oleh pemerintah Aceh adalah pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air (PKB dan PKA), bea balik nama kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air (BBNKB dan BBNKA), pajak bahan bakar kendaraan bermotor (PBBKB), pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan (PPPABT/AP) untuk pemerintah Provinsi. Sementara yang menjadi pajak kabupaten/kota meliputi pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak pengambilan bahan galian golongan c, dan pajak parkir.

Pemerintah Aceh juga memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh (butir.3.3). Di samping itu Aceh juga berhak menguasai 70 % (tujuh puluh persen) hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh (butir 1.3.4).

*Aceh is entitled to retain seventy (70) percent of the revenues from all current and future hydrocarbon deposits and other natural resources in the territory of Aceh as well as in the territorial sea surrounding Aceh."*

Butir diatas mengandung pengertian bahwa Aceh berhak menguasai bukan menerima bagi hasil sebagaimana yang berlaku selama ini. Data memperlihatkan bahwa untuk bagi hasil penerimaan gas, Aceh hanya menerima sekitar 29 persen dari *Net Operating Income* (NOI) bagian pemerintah RI, dan itu pun 70 persen dari hanya sekitar 42 persen NOI bagian pemerintah RI setelah dipotong bagian Kontraktor *Production Sharing* (KPS) yang lebih besar (yakni sekitar 58 persen). Persentase bagi hasil yang kecil juga karena NOI dihitung sebagai hasil bersih

setelah menutupi biaya produksi (*cost recovery*) dan pembayaran pajak-pajak (Gatra, 17 September 2005).

Di samping itu Pemerintah Aceh juga berhak melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh (1.3.5).

*"..Aceh conducts the development and administration of all seaports and airports within the territory of Aceh.."*

Selama ini bandara dan pelabuhan laut di Aceh sebagian besar dibangun dan dikelola oleh BUMN (PT. Angkasa Pura II dan PT. Pelindo I) dan pembangunan infrastruktur di bidang ini sangat tergantung pada kebijakan sentralistik dari pemerintah pusat. Dengan usulan tentang kewenangan yang luas di bidang penerimaan daerah sebagaimana digambarkan di atas maka sebenarnya kewenangan pemerintah daerah Aceh dapat diperluas dengan juga mencakup membangun pelabuhan laut dan bandara yang dapat menjadikan Aceh mempunyai akses langsung dengan daerah dan negara asing untuk ekspor, investasi dan wisata. Juga, hal ini dapat menjadikan bisnis di Aceh lebih atraktif (Jurnal Pasar Modal, 3 Desember 2005).

#### c. Bidang Keamanan

Persoalan dasar yang melatar belakangi di berlakukannya Operasi Militer baik pada masa presiden Soeharto dengan Daerah Operasi Militer, Darurat Militer dan Darurat Sipil pada masa Megawati Soekarn Putri adalah berkaitan dengan tingkat keamanan Aceh yang tidak menentu. Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai sebuah kelompok perlawanan tidak hanya melakukan aksi-aksi militer terhadap fasilitas-fasilitas umum, perusahaan, serta berbagai pos keamanan TNI/POLRI tetapi juga melakukan tindakan kekerasan terhadap masyarakat sipil Aceh. Di samping aktivitas militer GAM, kekerasan tersebut juga dilakukan oleh aparat keamanan, dalam operasi penumpasan terhadap GAM aparat di anggap melakukan berbagai pelanggaran terhadap hak-hak masyarakat sipil Aceh (Fikar dan Dharma, 1999 : 39).

Berbagai aktivitas yang di lakukan oleh kedua belah pihak secara tidak langsung berpengaruh terhadap stabilitas Aceh. Hal ini terjadi ketika pada tahun

1999 GAM sempat melumpuhkan berbagai fasilitas publik di beberapa wilayah Aceh Timur dan Pidie sebelum di rebut kembali oleh aparat keamanan (Jurnal Pasar Modal, 1999 : 55). Kondisi ini membuat masyarakat was-was dan khawatir akan masa depan perdamaian di Aceh. Meskipun sejumlah pembicaraan perdamaian yang mengarah di tandatangannya berbagai kesepakatan damai baik Jeda Kemanusiaan I dan II serta perjanjian Penghentian Permusuhan (CoHA) bahkan dengan konsesi yang cukup luas dalam Undang-Undang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam pada tahun 2001. Namun keamanan yang di dambakan oleh masyarakat selama kurang lebih dari 30 tahun belum sepenuhnya terwujud. Ancaman terjadinya kekerasan selalu terbayang dalam benak masyarakat Aceh. Bayangan ini di karenakan GAM selalu menggunakan masa jeda tersebut untuk melakukan evaluasi terhadap langkah-langkah politiknya dan konsolidasi internal baik dengan para petingginya di Swedia maupun dengan para anggota GAM di lapangan. Bahkan GAM juga secara periodik melakukan pemerasan terhadap masyarakat sipil dengan cara memaksa masyarakat Aceh untuk memberikan sejumlah materi (pajak) guna membiayai perjuangan (Panji Masyarakat, 15 Maret 2000).

Sementara di pihak lainnya ribuan TNI/POLRI masih berada di dalam teritorial Aceh. Keberadaan aparat keamanan ini menambah beban psikologis masyarakat Aceh. Apalagi dalam berbagai operasi militer yang dilakukan, TNI/POLRI hampir tidak pernah bisa membedakan antara *Combatan* dan *Non combatan* sebagaimana yang diatur dalam konvensi atau resolusi PBB tentang hukum perang. Kondisi ini berbeda setelah di tandatangannya Nota Kesepahaman Helsinki antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka. Secara umum keamanan Aceh pasca penandatanganan Nota Kesepahaman menunjukkan kemajuan yang positif di bandingkan dengan berbagai perjanjian yang di lakukan antara Pemerintah dan GAM sebelumnya. Menurut laporan Bank Dunia tercatat hanya terjadi tiga insiden konflik antara GAM-RI yang dilaporkan. Tidak ada bukti yang menunjukkan angka kenaikan insiden *main hakim sendiri* atau keterlibatan perlawanan Anti Separatis ([www.conflictanddevelopment.org](http://www.conflictanddevelopment.org)).

Kondusifnya keamanan di Aceh tidak bisa di lepaskan komitmen kedua belah pihak untuk melaksanakan yang di sepakati dalam Nota kesepahaman utamanya yang menyangkut dengan demobilisasi atas semua 3000 pasukan atau anggota GAM.

*GAM undertakes to demobilise all of its 3000 military troops. GAM members will not wear uniforms or display military insignia or symbols after the signing of this MoU.(butir 4.2)*

Anggota GAM juga tidak di perkenankan untuk memakai seragam maupun menunjukkan embel-embel atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Menurut Rizal Sukma, dengan adanya demobilisasi terhadap anggota GAM maka Secara factual dan *de facto* GAM berarti bubar atau dengan kata lain GAM berhenti menjadi kekuatan bersenjata (Kompas, Jumat 09 September 2005). Di samping melakukan demobilisasi terhadap pasukannya GAM juga di haruskan melakukan pemusnahan terhadap berbagai senjatanya. Proses pemusnahan senjata ini merupakan langkah awal untuk meminimalisir jumlah kekerasan di Aceh. Seperti yang di ketahui bahwa pada masa-masa Darurat Militer dan Darurat Sipil kekerasan di Aceh meningkat maka untuk menekan jumlah kekerasan yang terjadi antara kedua belah pihak di perlukan komitmen untuk melakukan perlucutan terhadap senjata anggota GAM seperti yang terjadi di wilayah Meureuhom Daya di mana GAM menyerahkan sebanyak 59 pucuk senjata api untuk dimusnahkan oleh Tim Aceh Monitoring Mission (Suara Merdeka, 14 November 2005).

Pihak GAM juga telah menyerahkan senjata standar pada tahap pertama sebanyak 226 pucuk atau melebihi target 25% yang disepakati sebanyak 210 pucuk. "Dari tiga kabupaten, senjata yang diserahkan GAM mencapai target. Kita menghargai niat baik anggota GAM," ujarnya. Penyerahan senjata GAM tahap pertama di tiga kabupaten dilaporkan 279 pucuk dan 226 dinyatakan sah, karena memenuhi standar, sementara 36 pucuk ditolak, dan 17 pucuk lagi di-*pending* (Kompas, 20 Februari 2005)

Selain itu, kondusifnya keamanan Aceh pasca penandatanganan Nota Kesepahaman ini tidak dilepaskan juga dari butir Nota Kesepahaman yang



mewajibkan TNI untuk melakukan penarikan terhadap semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh, relokasi tentara dan polisi non-organik serta larangan pergerakan besar-besaran tentara setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Penarikan ini merupakan bentuk komitmen TNI untuk mendukung proses perdamaian hakiki di Aceh, secara bertahap TNI telah mengurangi pasukannya, bahkan sebelum 15 September 2005 sebagai awal pelaksanaan penarikan pasukan TNI sejalan dengan jumlah senjata GAM yang dimusnahkan. Mengenai penarikan pasukan ini menurut Kepala Dinas Penerangan Umum Mabes TNI Kolonel CAJ Ahmad Yani Basuki, TNI telah menarik 650 personel Batalyon Infanteri 125 dan satu kompi Artileri Bukit Barisan sebanyak 146 personel. Lebih lanjut Ia mengatakan bahwa "Penarikan sejumlah pasukan ini merupakan bagian dari nota kesepahaman damai antara pemerintah dan GAM, sesuai jumlah senjata yang telah diserahkan". (Pikiran Rakyat, 19 September 2005)

Dengan penarikan secara bertahap itu, jumlah pasukan TNI yang akan bertugas di NAD sebanyak 14.000 personel atau 25% dari jumlah yang ada sesuai dengan jumlah senjata GAM yang akan dimusnahkan. Sementara itu, personel Polri yang telah ditarik dari Aceh pasca penandatanganan nota kesepahaman tersebut sebanyak 2.030 orang.

Penanan AMM dalam melakukan monitoring terhadap implementasi MoU juga berpengaruh terhadap terciptanya kondusifnya kemanan di Aceh. Hal ini berbeda dengan perjanjian-perjanjian yang dilakukan sebelumnya oleh Pemerintah dan GAM. Misalnya pada perjanjian CoHA yang melibatkan HDC untuk melakukan monitoring.

#### d. Penegakan HAM

Lazimnya daerah konflik persoalan dasar yang sering mengemuka dan memicu pelawanan adalah berbagai pelanggaran HAM (*Hak Asasi Manusia*) yang terjadi terhadap masyarakat sipil. Terlepas kedua belah pihak terlibat dalam pelanggaran HAM terhadap masyarakat sipil. Tetapi, persoalan pelanggaran HAM yang dilakukan secara sistematis oleh militer Indonesia baik pada masa Daerah Operasi Militer (DOM), Darurat Militer maupun Darurat sipil merupakan

pembantaian terhadap peradaban religius yang sudah dibangun berabad-abad oleh masyarakat Aceh dan secara tidak langsung juga membuat GAM mendapat dukungan luas dari masyarakat Aceh. Dukungan ini berkaitan dengan anggapan sebagian masyarakat Aceh terhadap eksistensi GAM sebagai kelompok yang dapat menyelamatkan Aceh dari kebrutalan TNI ( Sihbudi, 2001 : 85).

Hanya dalam kurun waktu sepuluh tahun saja atau selama pelaksanaan daerah operasi militer (1989–1998) tercatat 871 orang tewas di TKP karena tindak kekerasan, 387 orang hilang kemudian ditemukan mati, 550 orang hilang, 368 korban penganiayaan, 120 korban dibakar rumahnya, serta 102 korban perkosaan. Jumlah pelanggaran HAM yang di laporkan berbagai media, LSM (*Lembaga Swadaya Masyarakat*) baik nasional maupun internasional juga memberikan gambaran bahwa pelanggaran HAM di Aceh sangat serius. Menurut laporan dari badan Amnesty Internasional (Amnesty International Oktober 2004 AI Index: 21/033/2004).

*"..Operasi-operasi itu paling banyak dilakukan antara tahun 1989-1993 dimana diperkirakan 2,000 warga sipil, termasuk para wanita dan anak-anak secara tidak sah ikut dibunuh. Sekurang-kurangnya seribu orang ditangkap secara sewenang - wenang dan banyak diantaranya ditahan incommunicado atau dasingkan dan tidak bisa berhubungan dengan dunia luar selama lebih dari satu tahun dan juga menjadi sasaran perlakuan buruk serta penyiksaan. Yang lainnya "menghilang" dalam tahanan militer atau polisi..."*

Sedangkan salah satu harian nasional berbahasa Inggris melaporkan bahwa

*" Since Martial Law was declared in Aceh in May 2003, more than two thousand people have been killed, 2100 people have been arrested, and hundreds have been tried in courts, without any pretense of due legal process." (Jakarta Post, 24 May 2004)*

Tingginya pelanggaran terhadap HAM yang dilakukan oleh TNI sehingga hampir tidak ada masyarakat sipil yang dapat menghindar dari berbagai bentuk kekerasan baik langsung maupun tidak langsung terjadi karena Militer Indonesia tidak bisa membedakan antara para petempur (*combatant*) dan warga sipil (*non-combatant*). Para pemuda sering kali dicurigai sebagai anggota GAM oleh pasukan keamanan dan yang paling beresiko terkena pelanggaran HAM, seperti

pembunuhan tidak sah, penyiksaan, perlakuan buruk dan penahanan secara sewenang-wenang Sidang pemeriksaan pengadilan terhadap orang-orang yang disangka sebagai anggota GAM atau pendukung GAM banyak yang melanggar standar internasional bagi pengadilan. Salah satu lembaga Hak Asasi Manusia yang didirikan oleh almarhum Munir, Kontras menyebutkan bahwa banyak dari mereka yang ditahan telah dituduh dengan tuduhan makar dan diperkirakan bahwa sampai bulan Oktober hanya seratus orang yang mampu memperoleh bantuan hukum. Lebih lanjut Kontras juga melaporkan bahwa sampai dengan tanggal 18 Agustus terdapat 213 kasus penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang (Press Release Kontras, 20 Oktober 2003).

Dalam usahanya mematahkan dukungan logistik dari penduduk terhadap GAM, pasukan keamanan juga secara paksa memindahkan warga sipil dari rumah dan desa mereka, melakukan razia senjata serta pemeriksaan dan menghancurkan rumah-rumah serta harta milik lainnya. Para warga sipil, termasuk anak-anak dipaksa untuk ikut serta dalam operasi-operasi militer dan aktifitas lainnya yang menyokong operasi militer. Selama keadaan darurat militer (2003 – 2004), jumlah orang yang mengalami penyiksaan meningkat seiring dengan peningkatan penangkapan sewenang-wenang (*arbitrary arrest*). Penyiksaan ini merupakan metode yang paling lama dikenal dan digunakan oleh aparat untuk mendapatkan informasi dari tahanan atau tawanan perang. Sebelumnya, semasa Daerah Operasi Militer (DOM) terdapat fenomena rumah geudong, yaitu sebuah rumah di Pidie yang dipergunakan aparat Kopasus untuk menyiksa para penduduk yang dicurigai memiliki hubungan dengan GAM. Tak hanya Kopasus, penyiksaan dilakukan pula oleh para cuak warga sipil Aceh yang bekerja sebagai mata-mata serdadu.

Di samping itu, pelanggaran yang terjadi juga dalam bentuk-bentuk penghilangan secara paksa terhadap penduduk sipil yang dianggap sebagai bagian dari anggota GAM. Kejahatan ini tidak saja membuat manusia tercerabut dari kebebasannya, namun juga menghilangkan eksistensi dirinya sebagai personal yang seharusnya menjadi subyek hukum. Dalam konteks Aceh, kejahatan ini sering kali dilakukan untuk membungkam para aktivis politik serta pembela HAM, baik yang berprofesi sebagai guru, pengacara dan lain sebagainya. Korban

penghilangan paksa seringkali menghadapi penderitaan yang amat mendalam baik akibat penyiksaan fisik maupun mental.

Pelanggaran HAM juga terjadi pada kelompok rentan yaitu wanita. Tekanan yang dilakukan terhadap kelompok ini bertujuan untuk memukul anggota GAM secara psikologis dan memancing GAM keluar dari persembunyiannya di pedalaman hutan Aceh. Hal ini di karenakan perempuan merupakan perwujudan kemuliaan dari suatu masyarakat apalagi Aceh memiliki tradisi kultural Islam yang kental sehingga menjadikan perempuan sebagai salah satu obyek kekerasan merupakan strategi yang efektif untuk berperang secara terbuka antara TNI dan GAM. Menurut laporan *Acheh Women in Crisis*, AWC yang di keluarkan pada tahun 2004.

*"..Women in Aceh also continue to suffer serious violations, including rape and other forms of torture. Several women and up to seven young girls were reportedly raped or sexually assaulted when men in military uniforms entered their house in Matangkuli, North Aceh on 7 March 2000 during an operation by the security forces to track down suspected GAM members. Although investigations have been carried out into the incident, no one has yet been brought to justice.."*

Berbagai kekerasan yang dilakukan oleh aparat militer Indonesia selama pemberlakuan Darurat Militer telah menyebabkan penderitaan bagi perempuan Aceh. Mereka dipaksa menjadi buruh untuk membantu kebutuhan militer seperti memasak, mengambil air, dan membangun tempat perlindungan. Para wanita Aceh juga sering kali menjadi korban pelecehan seksual dan perkosaan bahkan kadang-kadang mereka diperkosa di hadapan suami, anak-anak maupun keluarga mereka. Tindakan ini seringkali terjadi pada Saat TNI/POLRI melakukan operasi militer berupa *sweeping* rutin dari rumah ke rumah dengan alasan mencari anggota GAM seperti yang terjadi di Kp. Keutapang, Kec. Panga, Aceh Jaya pada 28 Juli 2003, di mana pada saat itu TNI/POLRI melakukan penangkapan di sertai pelecehan seksual terhadap Animarliani Binti M Yunus, Fitriati binti Zainal dan Nilawati binti Syafi'i (*Acheh Women in Crisis* AWC, 2004).

Akibat dari kekerasan yang dialami oleh perempuan Aceh baik fisik maupun mental, banyak di antaranya yang mengalami trauma psikologis yang akut bahkan

tidak sedikit yang bergabung dengan GAM menjadi *Inong Balee*. Beberapa kampung yang jauh di pedalaman juga hanya di huni oleh perempuan, anak-anak dan orang tua sehingga hal ini dapat memberikan dampak yang parah terhadap ekonomi keluarga dan secara tidak langsung juga berakibat pada pendidikan anak-anak mereka. Selain itu Perempuan harus berjuang sendiri membesarkan anak-anak dan melindungi komunitas. Hampir tidak ada perlindungan dari laki-laki di dalam masyarakat.

Kasus pelanggaran HAM yang terjadi sepanjang Aceh berada dalam pusaran konflik telah menjadi bagian tidak terpisahkan dari konflik itu sendiri. Kerugian yang diderita oleh masyarakat Aceh baik materi maupun immateri tidak terhitung lagi. Kebijakan pemerintah meredam aksi separatistis GAM dengan menggunakan cara militer ternyata melahirkan persoalan kemanusiaan yang begitu pelik. Begitupun juga dengan GAM, agar mempertahankan eksistensinya GAM di-sinyalir melakukan tindak kekerasan terhadap masyarakat sipil yang di anggap penghianat (*Cuok*) maupun pemaksaan dengan kekerasan dalam memungut pajak perang bagi perusahaan, pengusaha dan masyarakat sipil.

Komitmen pemerintah dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM di tanah air dengan menggunakan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM dianggap oleh berbagai pihak belum mampu menampakkan hadirnya keadilan sebagaimana yang diinginkan bersama. Meskipun pada pemerintahan-pemerintahan sebelumnya telah dilakukan berbagai cara guna pemajuan dan perlindungan HAM, misalnya dengan membentuk komisi pencari fakta, pansus, mengangkat Hasballah Saad seorang tokoh Aceh untuk menjadi KOMNAS HAM pada masa Abdurahman Wahid, menahan pelaku yang dianggap bersalah dan mengadili mereka sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun, proses penyelesaian HAM mengalami berbagai kesulitan dan kadang-kadang tidak dapat di hindarkan terjadi kembali pelanggaran-pelanggaran HAM baru yang mendapat sorotan dari dunia luar (Syamsudin, 2001 : 72).

Berdasarkan pemikiran tersebut maka HAM harus dapat diaplikasikan dalam berbagai konsepsi peraturan legal formal termasuk kesepakatan yang di tandatangani oleh GAM dan pemerintah. Kedua belah pihak menyatukan

komitmennya untuk menegakkan HAM di Aceh melalui butir-butir Nota Kesepahaman

*GoI will adhere to the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights (butir2.1).*

Butir di atas menyebutkan bahwa Pemerintah Indonesia wajib untuk melakukan penegakan terhadap HAM sesuai dengan Konvensi PBB tentang hak ekonomi, sosial dan hak budaya. Konvensi ini mencakup hak-hak seperti kebebasan bergerak, persamaan di depan hukum, praduga tidak bersalah, kebebasan berpikir, bekesadaran dan beragama, kebebasan berpendapat dan mengutarakan pendapat, kebebasan berserikat, berpartisipasi dalam kegiatan pemerintahan dan pemilihan umum serta perlindungan terhadap kelompok minoritas. Konvensi ini juga mengatur tentang larangan perampasan sewenang-wenang atas kehidupan, penyiksaan, perbudakan, kerja paksa, panangkapan atau penahanan secara sewenang-wenang (Mauna, 2003 : 435).

Dalam penegakan HAM, Nota Kesepahaman juga mengatur tentang pembentukan pengadilan HAM di Aceh. Pembentukan pengadilan HAM ini merupakan keseriusan pemerintah untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh. Dalam perspektif hukum Indonesia, pembentukan Pengadilan HAM di Aceh tidak masalah karena Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM terutama pasal 46 di sebutkan bahwa kasus yang ditangani juga bisa bersifat retroaktif atau berlaku surut. Untuk pelanggaran HAM yang terjadi sebelum Undang-Undang ini berlaku, digelar lewat Pengadilan HAM *ad hoc* sebagaimana diatur dalam Pasal 43 UU ini seperti yang terjadi pada kasus Timor-Timur dan Tanjung Priok.

Memang pada awalnya sempat ada perdebatan antara GAM dan pemerintah soal pengadilan HAM tersebut. GAM menginginkan bahwa pengadilan *ad Hoc* yang di bentuk juga akan mengadili kasus-kasus HAM yang terjadi sebelum pengadilan *ad Hoc* tersebut di bentuk. Sementara pihak pemerintah beranggapan bahwa pengadilan *ad Hoc* tersebut hanya di berlakukan terhadap berbagai pelanggaran HAM yang terjadi setelah Nota Kesepahaman di implementasikan

(Media Indonesia, 14 juli 2005). Namun, yang terpenting pembentukan pengadilan *Ad Hoc* HAM tersebut merupakan keseriusan dan komitmen pemerintah untuk menciptakan kedamaian di Aceh dimana akar konflik yang terjadi di Aceh tidak hanya persoalan etnologi, distribusi politik dan ketidakadilan ekonomi. Tetapi juga berbagai pelanggaran HAM baik yang terjadi pada masa DOM, Darurat Militer serta yang lainnya.

Untuk mewujudkan kedamaian yang hakiki di Aceh tersebut maka peradilan terhadap pelanggaran HAM tersebut baik oknum TNI maupun GAM harus berdasarkan keadilan hukum atau *justice according to law*. Hal ini di karenakan pelanggaran HAM berat termasuk pelanggaran atas hukum pidana internasional yang dapat menjadi kewenangan Mahkamah Pidana Internasional memiliki tanggung jawab untuk menyelesaikan serta mengadili perkara tersebut. Oleh karenanya, ketika sebuah perkara pelanggaran HAM berat dibawa kepada pengadilan maka peradilan HAM harus bekerja secara profesional dan tidak memutuskan perkara-perkara tersebut dengan pertimbangan politik dan kompromi serta impunitas.

Di samping di atur mengenai pengadilan HAM di Aceh Nota Kesepahaman juga mengatur tentang pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi di Aceh

*A Commission for Truth and Reconciliation will be established for Aceh by the Indonesian Commission of Truth and Reconciliation with the task of formulating and determining reconciliation measures.*(Butir 2.3)

Pemerintah memang mengatur tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang tertera dalam sebuah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2000 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Tetapi pada proses implementasinya Undang-Undang tersebut tidak maksimal. Mekanisme Undang-Undang KKR sebagai suatu syarat operasional sampai sekarang masih belum jelas implementasinya sehingga secara tidak langsung menghambat dalam memberikan keadilan bagi para korban HAM. Padahal KKR merupakan keharusan dalam menyelesaikan berbagai pelanggaran HAM pasca konflik. Pengalaman Afrika Selatan yang membentuk KKR setelah politik Apartheid atau Argentina patut

menjadi pertimbangan oleh pemerintah guna menciptakan damai di Aceh melalui penegakan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).

Menurut Sparingga (Asasi, 2005:11) ada banyak hal yang menyebabkan KKR tidak segera terbentuk dalam penyelesaian masa lalu yang berspektif HAM. *Pertama*, tidak pernah menjadi agenda negara dan kekuatan-kekuatan dominan. Apalagi di tubuh rezim transional masih bercokol rezim otoriterian. *Kedua*, terdapat kecenderungan bahwa Undang-Undang Nomor 27 Tentang KKR merupakan hasil kompromi yang di sesali. *Ketiga*, pemerintahan transisi Indonesia lebih di sibukkan untuk mempertahankan ancaman disintegrasi dan persoalan ekonomi. *Keempat*, KKR banyak di tentang oleh orang yang bukan membela TNI tetapi, karena KKR terkesan ditujukan kelompok komunis sedangkan yang terakhir pelaku dan korban pelanggaran HAM dalam kenyataannya bisa berganti peran .

Secara umum KKR memiliki empat tujuan utama yaitu: memberikan sumbangan terhadap proses transisi ke arah demokrasi dengan melakukan catatan itentang masa lalu; memberikan ruangan resmi bagi korban untuk mengungkapkan kebenaran dan menuntut kompensasi, rehabilitasi dan pemulihan; memberikan rekomendasi menuju perubahan institusi dan perubahan hukum guna pencegahan terulangnya pelanggaran pada masa depan (*non-recurrence principle*) serta menentukan siapa yang bertanggung jawab dan memberikan saran untuk memperoleh akuntabilitas dan mematahkan budaya impunitas.

Dengan adanya KKR ini maka setiap kasus yang terjadi di Aceh baik pada masa DOM maupun kekerasan-kekerasan yang terjadi akibat konflik antara GAM dan pemerintah bisa di selesaikan di luar pengadilan. Oleh karena itu, pembentukan KKR harus secepatnya di wujudkan demi membangun kepercayaan rakyat Aceh terhadap pemerintah. Sebagai pemerintah yang mempunyai tanggung jawab untuk melindungi waraganya serta implikasi dari disepakatinya nota kesepahaman antara pemerintah Indonesia dan GAM dimana salah satu butirnya menyebutkan tentang penegakan terhadap HAM di Aceh atau Nanggroe Aceh Daruss



## BAB IV PENUTUP

### 4.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut :

1. perkembangan penyelesaian konflik antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Nanggroe Aceh Darussalam mulai dari masa pemerintahan Soeharto, B.J. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno Putri serta Soesilo Bambang Yudhoyono mengalami pasang surut. Hal ini dikarenakan kebijakan-kebijakan dalam menyelesaikan konflik dengan kelompok separatis yang dideklarasikan pada tanggal 4 Desember 1987 oleh Hasan Tiro tersebut berbeda-beda serta faktor dari internal Gerakan Aceh Merdeka itu sendiri yang mana pada masa sebelum penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki tetap bersikukuh untuk melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
2. Nota kesepahaman yang ditandatanganani oleh Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 tersebut merupakan perjanjian internasional antara negara dengan kelompok perlawanan (*belligerency*) yang mempunyai pengaruh positif di dalam rangka penyelesaian konflik di Nanggroe Aceh Darussalam selama hampir lebih 30 tahun. Sebagai perjanjian internasional kedua belah pihak harus mengikatkan diri pada kebiasaan-kebiasaan dan memperhatikan berbagai yurisdiksi internasional yang mengatur tentang butir-butir yang berkaitan dengan Nota Kesepahaman tersebut.

### 4.2 Saran

Sedangkan saran yang dapat penulis berikan berkaitan dengan penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki dalam menyelesaikan konflik Nanggroe Aceh Darussalam adalah sebagai berikut :

1. dalam menyelesaikan konflik antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) hendaknya kedua belah pihak menggunakan cara-cara dialog, perundingan, kesepakatan dengan itikad baik demi mewujudkan perdamaian yang hakiki di Nanggroe Aceh Darussalam. Metode penyelesaian konflik dengan menggunakan cara represif seperti yang telah dilakukan pada masa Orde Baru dengan Daerah Operasi Militer (DOM) maupun Darurat Militer pada pemerintahan Megawati Soekarno Putri hanya akan menambah konflik semakin luas tidak hanya antara Pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) tetapi juga mengorbankan masyarakat sipil sebagai kelompok *Non Combatan* yang di lindungi oleh hukum perang.
2. berbagai perkembangan positif setelah proses penandatanganan Nota Kesepahaman sekaligus implementasinya di lapangan hendaknya terus selalu di jaga bersama oleh segenap komponen tidak hanya oleh Aceh Monitoring Mission (AMM) sebagaimana yang di jelaskan dalam Nota Kesepahaman tersebut, Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka. Tetapi semua pihak yang mempunyai kepentingan bersama untuk mewujudkan perdamaian di Nanggroe Aceh Darussalam termasuk di dalamnya negara-negara atau pihak ketiga..

DAFTAR PUSTAKA

- Badan Penerbit Universitas Jember, 2005. *Pedoman Penulisan Karya Tulis Ilmiah*. Jember: Badan Penerbit Universitas Jember
- Di Tiro, H.M. 1986. *Demokrasi Untuk Indonesia*. Jakarta : CV. Rajawali
- El-Ibrahimi, M.N. 1986. *Teungku Muhammad Beureuh*. Jakarta : PT. Gunung Agung
- Fikar&Darma. S. 1999. *Sebuah Kesaksian Aceh Menggugat*. Jakarta : Pustaka Sinar Harapan
- Hampson, F.O. 1997. *Third-Party Role in The Termination of Intercommunal Conflict*. Washington, D.C. Millenium : Journal of International Studies, Vol.26, No.3, USIP
- Gaffan, A, 2000. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta. PT.Gunung Agung
- GPH, Mataram, H.S.H. 1984. *Hukum Humaniter*. Jakarta : CV. Rajawali
- Hardjono, SH.,MLL,1999. *Politik Hukum Perjanjian Internasional*. Surabaya : PT Bina Ilmu
- Haryanto, 2001. *Penanganan Masalah Aceh Dalam Konteks NKRI*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama
- Syamsudin, I. 2001. *Dari Maaf Ke Panik*. Jakarta : YAPPIKA
- Starke, J.G. 2004. *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi ke 2 Jakarta : Sinar Grafika
- Starke, J.G. 2004. *Pengantar Hukum Internasional*. Edisi Kesepuluh, Jakarta : Sinar Grafika
- Kansil, C.S.T, 2002. *Pengantar Hukum Internasional*. Jakarta : PT. Pradnya Paramita
- Kusumaatmaja, M. 1990. *Pengantar Ilmu Hukum Internasional*. Bandung : Bina Cipta
- Kusumaatmaja&Asoes,E.R. 2003. *Pengantar Hukum Internasional : Cases & Material & lampiran-Lampiran*. Bandung : PT.Alumni

- Liddle, R.W., 1973. *Culture and Politics in Indonesia*. Monograph Series, No. 19  
New Haven Conn, Yale University South East Asia Studies.
- Mc Nair, L. 1961 "The Law Of Treaties" The Clarendon Press. Oxford University
- Mahfud, M. 2000. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia : Study Politik dan  
Kehidupan Ketatanegaraan*. Jakarta : Rineka Cipta
- Mauna, B. 2003. *Hukum Internasional : Pengertian, Peranan dan Fungsi Dalam  
Era Dinamika Global*. Bandung : PT. Alumni
- Noer, D. 1983. *Islam, Pancasila dan Asas Tunggal*. Jakarta : Yayasan Obor,  
Jakarta
- Ried, A. 2005. *Asal Mula konflik Aceh: dari Perebutan Pantai Timur Sumatera  
Hingga Akhir Kerajaan Aceh Abad ke 19*. Jakarta : Yayasan Obor  
Indonesia
- Sihbudi, R. 2001. *Bara Dalam Sekam: Identifikasi Akar Masalah dan Konflik  
Lokal Aceh, Maluku, Papua dan Riau*. Bandung : Penerbit Mizan
- Suradi, 2003. *Aceh, Jakarta, Papua Akar Masalah dan Alternatif Penyelesaian  
Konflik*. Jakarta : YAPPIKA
- Soemitro, R.H. 1990. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta : Ghalia  
Indonesia
- SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI, 1999 – 2000, *Analisis Kebijakan Luar  
Negeri Pemerintahan Abdurahman Wahid*. Jakarta : Pusat Pengkajian Dan  
Pelayanan Informasi (P3I)
- Statuta Roma, 2000. *Mahkamah Pidana Internasional*. Jakarta: Lembaga Studi  
dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
- Syamsudin, N. 1989. *Integrasi Politik di Indonesia*. Jakarta. PT. Gramedia
- Soebijiono, 1997. *Orde Baru : Perkembangan dan Peranan Dalam Kehidupan  
Politik Indonesia*. Yogyakarta : UGM Press,
- Stedman, W. 1985 "The Changing Structure of International Law" Arum K. Mehta  
for Vakils Peffer and simons Private Ltd : Bombay
- Pruitt, D.G dan Rubin, J.Z. 2004. *Teori Konflik Sosial*. Jakarta :Pustaka Pelajar
- Tim Kahmi, 1999. *Indonesia di Simpang Jalan*. Bandung: Mizan pustaka kronik  
Indonesia baru

Tim Kahmi, 1999. *Indonesia di Simpang Jalan*. Bandung: Mizan pustaka kronik Indonesia baru

Tippe, S. 2000. *Aceh di Persimpangan Jalan*. Jakarta : Pustaka Cidesendo

The Refugee Convention. 1999. *Cambridge International Document Series, Vol 7*, A Grotius Publications Cambridge University Press

Muhaimin, Y. 1982. *Perkembangan Militer Dalam Politik Di Indonesia 1945-1966*. Yogyakarta : Gajah Muda University Press

#### **Majalah dan Buletin**

Analisis CSIS Th XXVII Nomor 4 (Oktober-Desember 1998)

Analisis CSIS Th XXVIII Nomor 6 ( Maret-Mei 1999)

Tempo, Tanggal 19 Agustus 2000

Tempo, Tanggal 1 Juni 2003

Tempo, Tanggal 24 Agustus 2003

Panji Masyarakat No.43, Tahun III 16 Februari 2000

Forum Keadilan, No.31 tanggal 5 November 2000

Bulletin analisis JATAM Vol 3, No. 17, 20 Oktober 2001

Jurnal Pasar Modal Indonesia, November 1999

Jurnal Asasi, September-Oktober 2005

#### **Surat kabar dan internet**

Kompas, 20 Juli 2000

Kompas, 25 Juli 2001

Kompas, 10 Desember 2002

Kompas, 20 Februari 2005

Kompas, 16 Agustus 2005

Kompas, 09 September 2005

Jakarta Post, 24 May 2004

Suara Merdeka, Juli 2004

Jawa Pos, 30 Juni 2003

Suara Pembaharuan, 27 September 2005

Suara Merdeka, 14 November 2005

Pikiran Rakyat, 19 September 2005

Media Indonesia, 14 Juli 2005

Republika, 19 Agustus 2005

<http://www.amnesty.com>. Amnesty International report/AI Index: 21/033/2004 .

<http://www.kontras.com>. Press Release Kontras, 20 Oktober 2003

<http://www.awc.com>. Laporan kekerasan perempuan aceh. 2004

<http://www.delidn.ccc.eu.int/en/newsroom/article-060227ID.pdf>

<http://www.asnlf.com>.

<http://www.serambinews.com/> naskah *CoHA=13924 =3 & topik=45*)

<http://www.tempointeraktif.com/17805>.

<http://www.conflictanddevelopment.org>

#### **Undang-Undang dan Peraturan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 Tentang Perjanjian Internasional

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam

Vinna Convention Of treaties, 1999, Cambridge International Document Series, Vol 9, A Grotius Publications Cambridge University Press

Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 28 Tahun 2003 Tentang Darurat Militer Aceh

Document the Cessation of Hostilities Agreement (CoHA) (<http://www.serambinews.com/> naskah *CoHA=13924 =3 & topik=45*)

Memorandum Of Understanding (MoU) between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement/Dokument Crisis Management Initiative/ (<http://www.cmi.com/MoU> Helsinki dokument, GoI betwen Aceh Movement Free)

Cessation of Hostilities  
Framework Agreement Between  
Government of the Republic of Indonesia  
And the Free Aceh Movement

Preamble

The Government of the Republic of Indonesia (GOI) and the Free Aceh Movement (GAM) have been engaged in a process of dialogue since January 2000 and concur that the priority in Aceh is the security and welfare of the people and therefore agree on the need for finding an immediate peaceful solution to the conflict in Aceh. On 10 May 2002, the GOI and GAM issued a Joint Statement set out below:

1. On the basis of the acceptance of the NAD Law as a starting point, as discussed on 2-3 February 2002, to a democratic all-inclusive dialogue involving all elements of Acehese society that will be facilitated by HDC in Aceh. This process will seek to review elements of the NAD Law through the expression of the views of the Acehese people in a free and safe manner. This will lead to the election of a democratic government in Aceh, Indonesia.
2. To enable this process to take place both parties agree to work with all speed on an agreement on cessation of hostilities with an adequate mechanism for accountability of the parties to such an agreement. This will also provide the opportunity and environment for much needed socio-economic and humanitarian assistance to the people of Aceh.

The GOI and GAM share the common objective to meet the aspirations of the people of Aceh to live in security with dignity, peace, prosperity, and justice. In order to meet the aspirations of the people of Aceh and permit them to administer themselves freely and democratically, the GOI and GAM agree to a process which leads to an election in 2004 and the subsequent establishment of a democratically elected government in Aceh, Indonesia, in accordance with the review of the NAD Law, as provided for in point 1 of the 10 May 2002 Joint Statement.

To this end, the GOI will ensure and GAM will support the development of a free and fair electoral process in Aceh, which will be designed to ensure the broadest participation of all elements of Acehese society.

In light of the delicate nature of the confidence building process, the GOI and GAM further appeal for the support of all elements of society and request that no party undertake any action which is inconsistent with this Agreement and may jeopardize the future security and welfare of the people of Aceh.

The immediate requirement is to ensure the cessation of hostilities and all acts of violence, including, intimidation, destruction of property and any offensive and criminal action. Offensive and criminal action is deemed to include violent actions such as attacking, shooting, engaging in torture, killing, abducting, bombing, burning, robbing, extorting, threatening, terrorising, harassing, illegally arresting people, raping, and conducting illegal searches.

Throughout the peace process the maintenance of law and order in Aceh will continue to be the responsibility of the Indonesian Police (Polri). In this context, the mandate and mission of Brimob will be reformulated to strictly conform to regular police activities and as such will no longer initiate offensive actions against members of GAM not in contravention of the Agreement.

The JSC will be the point of reference for all complaints regarding police functions and action that are deemed to be in contravention of the spirit and letter of the Cessation of Hostilities (COH) Agreement. As such, the JSC will be responsible for defining, identifying and investigating when and if the police have breached their mandate.

With this general understanding, and to bring the peace process forward to the next phase, both parties hereby agree on the following:

## Article 1: Objectives of the Cessation of Hostilities and All Acts of Violence

- a) Since both sides have thus agreed that, from now on, enmity between them should be considered a thing of the past, the peace process, which is continued by an agreement on this phase, will proceed by building further confidence and both sides will prove to each other that they are serious about achieving this ultimate common objective.
- b) The objectives of the cessation of hostilities and all acts of violence between both parties are (i) to proceed to the next phase of the peace process, as mutually agreed on 10 May 2002 in Switzerland; (ii) to continue the confidence building process with a view to eliminating all suspicions and creating a positive and co-operative atmosphere which will bring the conflict in Aceh to a peaceful conclusion; and, (iii) to enable, provided hostilities and all acts of violence cease, for the peace process to proceed to the next phases, i.e. the delivery of humanitarian, rehabilitation and reconstruction assistance.

## Article 2: Commitment by Both Sides to Cease Hostilities and All Acts of Violence

- a) Both sides explicitly express their commitment to meet the terms of this Agreement to cease hostilities and all forms of violence toward each other and toward the people in Aceh, by implementing the steps stipulated in this Agreement. In expressing such commitment, both sides guarantee that they are in full control of, respectively, TNI/Polri and GAM forces on the ground. GOI and GAM commit to control those groups that do not share their objectives but claim to be part of their forces.
- b) Both sides further commit themselves to immediately after the signing of this Agreement to thoroughly inform their respective forces on the ground of the terms of this Agreement, and to instruct them to cease hostilities immediately.
- c) Both sides agree that, should there be other parties taking advantage of the situation and disturbing the peaceful atmosphere, they will endeavour to take joint action against them to restore the peace.
- d) During this confidence-building period, both sides agree that they will not increase their military strength, which includes re-deployment of forces, increase in military personnel or military equipment into Aceh.



- e) HDC is requested to strictly facilitate the implementation of this Agreement.
- f) Both parties will allow civil society to express without hindrance their democratic rights.

Article 3: Joint Security Committee (JSC)

- a) The senior leadership in charge of security from each side will meet, in order to establish the initial contact and understanding between both sides. They should also (i) reactivate the Joint Security Committee (JSC), which was established during the implementation of the Humanitarian Pause, and (ii) commence discussion, in order to reach agreement expeditiously, on a plan of action for the JSC in discharging its duties.
- b) The functions of JSC are: (i) to formulate the process of implementation of this Agreement; (ii) to monitor the security situation in Aceh; (iii) to undertake full investigation of any security violations; (iv) in such cases, to take appropriate action to restore the security situation and to agree beforehand on the sanctions to be applied, should any party violate this Agreement; (v) to publish weekly reports on the security situation in Aceh; (vi) to ensure that no new paramilitary force is created to assume previous functions of Brimob, and (vii) to design and implement a mutually agreed upon process of demilitarisation. Regarding this last task, the JSC will designate what will be called Peace Zones (see Art. 4(a)). After peace zones have been identified, the GAM will designate placement sites for its weapons. Two months after the signing of the COH and as confidence grows, GAM will begin the phased placement of its weapons, arms and ordinance in the designated sites. The JSC will also decide on a simultaneous phased relocation of TNI forces which will reformulate their mandate from a strike force to a defensive force. The GOI has the right to request HDC to undertake no-notice verification of the designated sites. With the growth in confidence of both parties in the process the phased placement of GAM weapons will be completed within a period of five months (see attached note).
- c) The composition of JSC will be senior officials appointed as representatives of the GOI and the GAM and a senior third party personality of high standing agreed upon by both sides. Each senior official from the three parties are to be accompanied by up to four persons as members. The heads of delegations from both sides have to be senior and have the authority to be able to take decisions on the spot.

The third party (HDC) personality needs to be able to command the respect and high regard of both sides in order to be able to assist in resolving problems, as they arise.

- d) In order to perform these functions, the JSC is to be assisted by a monitoring team or monitoring teams, which would be provided security guarantees by both sides in monitoring the security situation and in investigating any violation.
- e) The composition of each of the monitoring teams are appointed officials as representatives of the High Command of the security forces of the GOI and the High Command of the forces of the GAM in Aceh and a senior third party

military officer agreed upon by both sides reporting to the senior third party personality of high standing in the JSC.

- f) JSC and the monitoring team(s) would be provided with the necessary technical and administrative staff and logistical support. The HDC is requested to facilitate the establishment of these bodies by providing the necessary funds, logistical and administrative facilities.
- g) It is agreed upon that the JSC and the monitoring team(s) will be established and be operational within one month of the signing of this Agreement. Civil society has the right to provide inputs to the JSC.

#### Article 4: Establishment of "Peace Zones"

- a) Following the signing of the COH Agreement, the JSC, with the direct participation of the senior leadership for security from both sides, will immediately identify and prepare locations of conflict to be designated as "Peace Zones". This would facilitate considerably the work of the JSC since it could focus its attention on these areas in establishing and maintaining security, and these zones, provided peace could be established, will be the focus of the initial humanitarian, rehabilitation and reconstruction assistance.
- b) For the first two months after the signing, both parties will relocate to defensive positions as agreed upon by the JSC. Adjustments to these locations could be made by the JSC in order to separate the forces of both parties with sufficient distance to avoid contact or confrontation. Forces of both parties will refrain from operations, movements, activities or any provocative acts that could lead to contact or confrontation with each other.
- c) In order to build trust and confidence during these crucial months, these zones and surroundings will be monitored by the tripartite monitoring teams. The JSC will be informed by both parties of any significant movements or activities in these areas.
- d) POLRI will be able to investigate criminal activities in these areas in consultation with the JSC.
- e) The designation of identified areas of demilitarised zones such as schools, mosques, health institutions and public places, bazaars, Acehese meunasahs, market-places, foodstalls, communication centres including bus-terminals, taxi-stations, ferry-terminals, public roads, river transportation services, and fishing ports.

#### Article 5: Time Frames

- a) Both sides agree that hostilities and all acts of violence by both sides should cease forever in Aceh.
- b) Both sides also agree that hostilities and all acts of violence during the first three months from the time when the JSC and the monitoring team(s) become

operational are very crucial as indicator of the seriousness of the commitment from both sides. If indeed hostilities and all acts of violence could decrease dramatically, or even cease altogether, during this first three month period, the Acehese and other Indonesian people, and the international community, would consider that the peace process would most likely succeed.

- c) During the period between the signing of this Agreement and the time when the JSC and the monitoring team(s) become operational, both signatories to this Agreement commit themselves to exercise the utmost restraint by not making any public statement that would inflame the feeling and sentiment of the other side, including the people, and by ensuring that their forces will not initiate any hostile act toward the other.

#### Article 6: All-Inclusive Dialogue

The parties agree to support the process of All-Inclusive Dialogue in Aceh as provided for in the Joint Statement of 10 May 2002. The parties agree to ensure, through this Agreement, the necessary security and freedom of movement for all participants in the All-Inclusive Dialogue to enable the process to be conducted in a safe and fair manner, reflecting the views of all elements of Acehese society. The parties reconfirm their agreement that the process of All-Inclusive Dialogue be facilitated by HDC.

#### Article 7: Public Information and Communications

- a) To ensure national and international support for the peace process in Aceh, the Agreement of 10 May 2002, and this Agreement and its implementation have to be publicised as widely as possible within one month of the signing of this Agreement. The process of implementation has to be as transparent as possible and the people have to be regularly informed of the progress made and difficulties encountered.
- b) Communications to the public will be given priority, especially through the print and electronic media. Television and radio programmes have to be devised to enable obtaining inputs from the general public provided that they are conducted in a fair and balanced manner. The JSC remains the final reference on this matter.
- c) Other media, such as community meetings, seminars, flyers, bumper stickers, T-shirts, and others could also be considered, as appropriate.
- d) The HDC is requested to look for sources of funding these public information and communication activities.

#### Article 8: Joint Council

A Joint Council will be established, composed of the most senior representatives of the GOI and the GAM, and of the third party (HDC). The function of this Joint Council will be to resolve all issues or disputes arising out of the implementation of this Agreement, which cannot be resolved by other Committees or Structures

established under this Agreement. The Joint Council may amend the articles and provisions of this Agreement.

Article 9: Amendment or Termination

This Agreement may only be amended by agreement between the two parties in the Joint Council. Should either party wish to unilaterally terminate the Agreement then they are obligated to first bring the issue to the Joint Council and engage in and support all efforts by the Joint Council to resolve the problem within a sufficient period of time (no less than 30 days). If the Joint Council is unable to resolve the matter, then either party has the right to unilaterally withdraw from the Agreement.

For the Government  
of the Republic of Indonesia

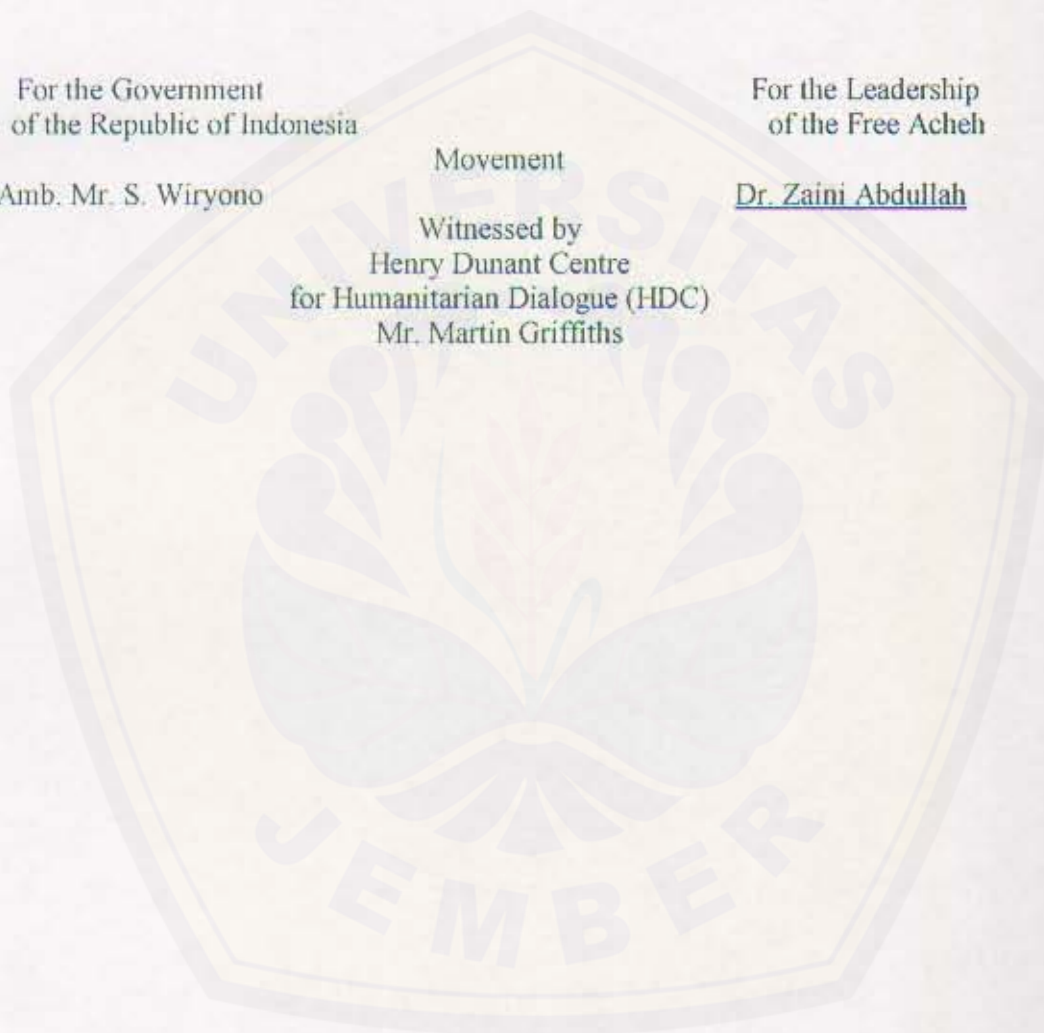
Amb. Mr. S. Wiryono

Movement

Witnessed by  
Henry Dunant Centre  
for Humanitarian Dialogue (HDC)  
Mr. Martin Griffiths

For the Leadership  
of the Free Aceh

Dr. Zaini Abdullah



MEMORANDUM OF UNDERSTANDING  
BETWEEN  
THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF INDONESIA  
AND  
THE FREE ACEH MOVEMENT

The Government of Indonesia (GoI) and the Free Aceh Movement (GAM) confirm their commitment to a peaceful, comprehensive and sustainable solution to the conflict in Aceh with dignity for all.

The parties commit themselves to creating conditions within which the government of the Acehese people can be manifested through a fair and democratic process within the unitary state and constitution of the Republic of Indonesia.

The parties are deeply convinced that only the peaceful settlement of the conflict will enable the rebuilding of Aceh after the tsunami disaster on 26 December 2004 to progress and succeed.

The parties to the conflict commit themselves to building mutual confidence and trust.

This Memorandum of Understanding (MoU) details the agreement and the principles that will guide the transformation process.

To this end the GoI and GAM have agreed on the following:

**1 GOVERNING OF ACEH**

**1.1 Law on the Governing of Aceh**

1.1.1 A new Law on the Governing of Aceh will be promulgated and will enter into force as soon as possible and not later than 31 March 2006.

1.1.2 The new Law on the Governing of Aceh will be based on the following principles:

- a) Aceh will exercise authority within all sectors of public affairs, which will be administered in conjunction with its civil and judicial administration, except in the fields of foreign affairs, external defence, national security, monetary and fiscal matters, justice and freedom of religion, the policies of which belong to the Government of the Republic of Indonesia in conformity with the Constitution.
- b) International agreements entered into by the Government of Indonesia which relate to matters of special interest to Aceh will be entered into in consultation with and with the consent of the legislature of Aceh.
- c) Decisions with regard to Aceh by the legislature of the Republic of Indonesia will be taken in consultation with and with the consent of the legislature of Aceh.
- d) Administrative measures undertaken by the Government of Indonesia with regard to Aceh will be implemented in consultation with and with the consent of the head of the Aceh administration.

- 1.1.3 The name of Aceh and the titles of senior elected officials will be determined by the legislature of Aceh after the next elections.
- 1.1.4 The borders of Aceh correspond to the borders as of 1 July 1956.
- 1.1.5 Aceh has the right to use regional symbols including a flag, a crest and a hymn.
- 1.1.6 Kanun Aceh will be re-established for Aceh respecting the historical traditions and customs of the people of Aceh and reflecting contemporary legal requirements of Aceh.
- 1.1.7 The institution of Wali Nanggroe with all its ceremonial attributes and entitlements will be established.

## 1.2 Political participation

- 1.2.1 As soon as possible and not later than one year from the signing of this MoU, GoI agrees to and will facilitate the establishment of Aceh-based political parties that meet national criteria. Understanding the aspirations of Acehnese people for local political parties, GoI will create, within one year or at the latest 18 months from the signing of this MoU, the political and legal conditions for the establishment of local political parties in Aceh in consultation with Parliament. The timely implementation of this MoU will contribute positively to this end.
- 1.2.2 Upon the signature of this MoU, the people of Aceh will have the right to nominate candidates for the positions of all elected officials to contest the elections in Aceh in April 2006 and thereafter.
- 1.2.3 Free and fair local elections will be organised under the new Law on the Governing of Aceh to elect the head of the Aceh administration and other elected officials in April 2006 as well as the legislature of Aceh in 2009.
- 1.2.4 Until 2009 the legislature of Aceh will not be entitled to enact any laws without the consent of the head of the Aceh administration.
- 1.2.5 All Acehnese residents will be issued new conventional identity cards prior to the elections of April 2006.
- 1.2.6 Full participation of all Acehnese people in local and national elections will be guaranteed in accordance with the Constitution of the Republic of Indonesia.
- 1.2.7 Outside monitors will be invited to monitor the elections in Aceh. Local elections may be undertaken with outside technical assistance.
- 1.2.8 There will be full transparency in campaign funds.

## 1.3 Economy

- 1.3.1 Aceh has the right to raise funds with external loans. Aceh has the right to set interest rates beyond that set by the Central Bank of the Republic of Indonesia.
- 1.3.2 Aceh has the right to set and raise taxes to fund official internal activities. Aceh has the right to conduct trade and business internally and internationally and to seek foreign direct investment and tourism to Aceh.

- 1.3.3 Aceh will have jurisdiction over living natural resources in the territorial sea surrounding Aceh.
- 1.3.4 Aceh is entitled to retain seventy (70) per cent of the revenues from all current and future hydrocarbon deposits and other natural resources in the territory of Aceh as well as in the territorial sea surrounding Aceh.
- 1.3.5 Aceh conducts the development and administration of all seaports and airports within the territory of Aceh.
- 1.3.6 Aceh will enjoy free trade with all other parts of the Republic of Indonesia unhindered by taxes, tariffs or other restrictions.
- 1.3.7 Aceh will enjoy direct and unhindered access to foreign countries, by sea and air.
- 1.3.8 GoI commits to the transparency of the collection and allocation of revenues between the Central Government and Aceh by agreeing to outside auditors to verify this activity and to communicate the results to the head of the Aceh administration.
- 1.3.9 GAM will nominate representatives to participate fully at all levels in the commission established to conduct the post-tsunami reconstruction (BRR).

## **1.4 Rule of law**

- 1.4.1 The separation of powers between the legislature, the executive and the judiciary will be recognised.
- 1.4.2 The legislature of Aceh will redraft the legal code for Aceh on the basis of the universal principles of human rights as provided for in the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.
- 1.4.3 An independent and impartial court system, including a court of appeals, will be established for Aceh within the judicial system of the Republic of Indonesia.
- 1.4.4 The appointment of the Chief of the organic police forces and the prosecutors shall be approved by the head of the Aceh administration. The recruitment and training of organic police forces and prosecutors will take place in consultation with and with the consent of the head of the Aceh administration in compliance with the applicable national standards.
- 1.4.5 All civilian crimes committed by military personnel in Aceh will be tried in civil courts in Aceh.

## **2 HUMAN RIGHTS**

- 2.1 GoI will adhere to the United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights.
- 2.2 A Human Rights Court will be established for Aceh.
- 2.3 A Commission for Truth and Reconciliation will be established for Aceh by the Indonesian Commission of Truth and Reconciliation with the task of formulating and determining reconciliation measures.

3 AMNESTY AND REINTEGRATION INTO SOCIETY

3.1 Amnesty

- 3.1.1 GoI will, in accordance with constitutional procedures, grant amnesty to all persons who have participated in GAM activities as soon as possible and not later than within 15 days of the signature of this MoU.
- 3.1.2 Political prisoners and detainees held due to the conflict will be released unconditionally as soon as possible and not later than within 15 days of the signature of this MoU.
- 3.1.3 The Head of the Monitoring Mission will decide on disputed cases based on advice from the legal advisor of the Monitoring Mission.
- 3.1.4 Use of weapons by GAM personnel after the signature of this MoU will be regarded as a violation of the MoU and will disqualify the person from amnesty.

3.2 Reintegration into society

- 3.2.1 As citizens of the Republic of Indonesia, all persons having been granted amnesty or released from prison or detention will have all political, economic and social rights as well as the right to participate freely in the political process both in Aceh and on the national level.
- 3.2.2 Persons who during the conflict have renounced their citizenship of the Republic of Indonesia will have the right to regain it.
- 3.2.3 GoI and the authorities of Aceh will take measures to assist persons who have participated in GAM activities to facilitate their reintegration into the civil society. These measures include economic facilitation to former combatants, pardoned political prisoners and affected civilians. A Reintegration Fund under the administration of the authorities of Aceh will be established.
- 3.2.4 GoI will allocate funds for the rehabilitation of public and private property destroyed or damaged as a consequence of the conflict to be administered by the authorities of Aceh.
- 3.2.5 GoI will allocate suitable farming land as well as funds to the authorities of Aceh for the purpose of facilitating the reintegration to society of the former combatants and the compensation for political prisoners and affected civilians. The authorities of Aceh will use the land and funds as follows:
- a) All former combatants will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.
  - b) All pardoned political prisoners will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.
  - c) All civilians who have suffered a demonstrable loss due to the conflict will receive an allocation of suitable farming land, employment or, in the case of incapacity to work, adequate social security from the authorities of Aceh.



3.2.6 The authorities of Aceh and GoI will establish a joint Claims Settlement Commission to deal with unmet claims.

3.2.7 GAM combatants will have the right to seek employment in the organic police and organic military forces in Aceh without discrimination and in conformity with national standards.

#### 4 SECURITY ARRANGEMENTS

4.1 All acts of violence between the parties will end latest at the time of the signing of this MoU.

4.2 GAM undertakes to demobilise all of its 3000 military troops. GAM members will not wear uniforms or display military insignia or symbols after the signing of this MoU.

4.3 GAM undertakes the decommissioning of all arms, ammunition and explosives held by the participants in GAM activities with the assistance of the Aceh Monitoring Mission (AMM). GAM commits to hand over 840 arms.

4.4 The decommissioning of GAM armaments will begin on 15 September 2005 and will be executed in four stages and concluded by 31 December 2005.

4.5 GoI will withdraw all elements of non-organic military and non-organic police forces from Aceh.

4.6 The relocation of non-organic military and non-organic police forces will begin on 15 September 2005 and will be executed in four stages in parallel with the GAM decommissioning immediately after each stage has been verified by the AMM, and concluded by 31 December 2005.

4.7 The number of organic military forces to remain in Aceh after the relocation is 14700. The number of organic police forces to remain in Aceh after the relocation is 9100.

4.8 There will be no major movements of military forces after the signing of this MoU. All movements more than a platoon size will require prior notification to the Head of the Monitoring Mission.

4.9 GoI undertakes the decommissioning of all illegal arms, ammunition and explosives held by any possible illegal groups and parties.

4.10 Organic police forces will be responsible for upholding internal law and order in Aceh.

4.11 Military forces will be responsible for upholding external defence of Aceh. In normal peacetime circumstances, only organic military forces will be present in Aceh.

4.12 Members of the Aceh organic police force will receive special training in Aceh and overseas with emphasis on respect for human rights.

#### 5 ESTABLISHMENT OF THE ACEH MONITORING MISSION

5.1 An Aceh Monitoring Mission (AMM) will be established by the European Union and ASEAN contributing countries with the mandate to monitor the implementation of the commitments taken by the parties in this Memorandum of Understanding.

- 5.2 The tasks of the AMM are to:
- a) monitor the demobilisation of GAM and decommissioning of its armaments,
  - b) monitor the relocation of non-organic military forces and non-organic police troops,
  - c) monitor the reintegration of active GAM members,
  - d) monitor the human rights situation and provide assistance in this field,
  - e) monitor the process of legislation change,
  - f) rule on disputed amnesty cases,
  - g) investigate and rule on complaints and alleged violations of the MoU,
  - h) establish and maintain liaison and good cooperation with the parties.
- 5.3 A Status of Mission Agreement (SoMA) between GoI and the European Union will be signed after this MoU has been signed. The SoMA defines the status, privileges and immunities of the AMM and its members. ASEAN contributing countries which have been invited by GoI will confirm in writing their acceptance of and compliance with the SoMA.
- 5.4 GoI will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, GoI will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.
- 5.5 GAM will give all its support for the carrying out of the mandate of the AMM. To this end, GAM will write a letter to the European Union and ASEAN contributing countries expressing its commitment and support to the AMM.
- 5.6 The parties commit themselves to provide AMM with secure, safe and stable working conditions and pledge their full cooperation with the AMM.
- 5.7 Monitors will have unrestricted freedom of movement in Aceh. Only those tasks which are within the provisions of the MoU will be accepted by the AMM. Parties do not have a veto over the actions or control of the AMM operations.
- 5.8 GoI is responsible for the security of all AMM personnel in Indonesia. The mission personnel do not carry arms. The Head of Monitoring Mission may however decide on an exceptional basis that a patrol will not be escorted by GoI security forces. In that case, GoI will be informed and the GoI will not assume responsibility for the security of this patrol.
- 5.9 GoI will provide weapons collection points and support mobile weapons collection teams in collaboration with GAM.
- 5.10 Immediate destruction will be carried out after the collection of weapons and ammunitions. This process will be fully documented and publicised as appropriate.
- 5.11 AMM reports to the Head of Monitoring Mission who will provide regular reports to the parties and to others as required, as well as to a designated person or office in the European Union and ASEAN contributing countries.
- 5.12 Upon signature of this MoU each party will appoint a senior representative to deal with all matters related to the implementation of this MoU with the Head of Monitoring Mission.
- 5.13 The parties commit themselves to a notification responsibility procedure to the AMM, including military and reconstruction issues.
- 5.14 GoI will authorise appropriate measures regarding emergency medical service and hospitalisation for AMM personnel.

5.15 In order to facilitate transparency, Gol will allow full access for the representatives of national and international media to Aceh.

## 6 DISPUTE SETTLEMENT

6.1 In the event of disputes regarding the implementation of this MoU, these will be resolved promptly as follows:

- a) As a rule, eventual disputes concerning the implementation of this MoU will be resolved by the Head of Monitoring Mission, in dialogue with the parties, with all parties providing required information immediately. The Head of Monitoring Mission will make a ruling which will be binding on the parties.
- b) If the Head of Monitoring Mission concludes that a dispute cannot be resolved by the means described above, the dispute will be discussed together by the Head of Monitoring Mission with the senior representative of each party. Following this, the Head of Monitoring Mission will make a ruling which will be binding on the parties.
- c) In cases where disputes cannot be resolved by either of the means described above, the Head of Monitoring Mission will report directly to the Coordinating Minister for Political, Law and Security Affairs of the Republic of Indonesia, the political leadership of GAM and the Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative, with the EU Political and Security Committee informed. After consultation with the parties, the Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative will make a ruling which will be binding on the parties.

Gol and GAM will not undertake any action inconsistent with the letter or spirit of this Memorandum of Understanding.

Signed in triplicate in Helsinki, Finland on the 15 of August in the year 2005.

On behalf of the Government of the Republic of Indonesia,

On behalf of the Free Aceh Movement,

**Hamid Awaludin**

*Minister of Law and Human Rights*

**Malik Mahmud**

*Leadership*

As witnessed by

**Martti Ahtisaari**

*Former President of Finland*

*Chairman of the Board of Directors of the Crisis Management Initiative*

*Facilitator of the negotiation process*

