

Mengawal **DEMOKRASI**



Pengalaman Jaringan Demokrasi Aceh dan RUUPA

Tim Penulis Salemba Tengah



MENGAWAL DEMOKRASI

Pengalaman Jaringan Demokrasi Aceh dan RUUPA

Tim Penulis Salemba Tengah

Diterbitkan atas kerja sama



2007

Mengawal Demokrasi

Pengalaman Jaringan Demokrasi Aceh dan RUUPA

Cetakan Pertama, 2007

xvi - 198, 15 x 21 cm

ISBN

Penulis : Tim Salemba Tengah

Pengantar : Yappika
Otto Syamsuddin Ishak

Tata Letak : Moelanka

Cover : Moelanka

Diterbitkan oleh

Yappika

Jl. Pedati Raya No. 20, RT 007/09, Jakarta Timur 13350, Phone +62-21-8191623,

Fax +62-21-85905262, +62-21-8500670, e-mail yappika@indosat.net.id

Buku ini diterbitkan atas dukungan **CIDA**

Buku ini di dedikasikan kepada seluruh elemen gerakan masyarakat sipil di Aceh

Pengantar Penerbit

Belajar Demokrasi Dari Aceh

Aceh, dengan situasi konfliknya yang panjang, pernah membuat kita marah dan menangis ketika menyaksikan kekerasan yang terjadi secara sistematis telah menyebabkan harkat dan martabat kemanusiaan di Aceh berada pada titik yang paling rendah. Aceh pun, dengan perjalanannya yang panjang menuju perdamaian yang penuh liku, pernah membuat kita lega ketika terjadi beberapa kali pembicaraan untuk mengakhiri konflik yang telah berlangsung dalam hitungan puluhan tahun itu. Dan sekali lagi, kita pun merasa penuh harap bercampur was-was ketika terjadi nota kesepakatan damai di Helsinki. Penuh harap karena kita menginginkan kesepakatan Helsinki ini benar-benar menjadi akhir dari konflik Aceh, menyusul beberapa skema penyelesaian konflik sebelumnya yang tidak pernah berujung pada kondisi damai yang sesungguhnya. Beberapa skema penyelesaian konflik yang digagas sebelumnya justru berakhir dengan meningkatnya eskalasi konflik, baik dalam bentuk perang argumen para pihak maupun perang bersenjata yang terus menambah jatuhnya korban jiwa dan harta. Kita was-was karena khawatir perjanjian Helsinki akan terperosok pada lubang yang sama, seperti yang pernah terjadi pada inisiatif-inisiatif perdamaian sebelumnya.

Seperti kita ketahui, perjanjian Helsinki harus ditindaklanjuti dengan pembuatan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA) sebagai aktualisasi dari kompromi-kompromi yang dihasilkan di meja perundingan. Kandungan UUPA akan menjadi cermin untuk melihat komitmen para pihak melaksanakan apa yang sudah disepakati. Pasal-pasal yang terkandung di dalam UUPA akan memberi bukti nyata apakah setiap pihak memandang perjanjian Helsinki sebagai niat tulus berdamai atau sekedar janji politik. Kandungan UUPA yang jauh menyimpang dari kesepakatan-kesepakatan Helsinki niscaya akan meruntuhkan semangat perdamaian yang telah tumbuh. Berbasis pada cara pandang seperti itulah maka aktivis-aktivis masyarakat sipil menggagas inisiatif untuk mengawal proses-proses penyusunan UUPA.

Inisiatif ini bukan tanpa tantangan, karena warisan konflik masih membayang di kalangan masyarakat sipil. Pada masa konflik berlangsung, rasa curiga, syak-wasangka dan berbagai penilaian minor satu pihak kepada pihak lain memang berkembang dan membesar. Kalangan mahasiswa curiga dengan LSM, LSM tidak nyaman berinteraksi dengan perguruan tinggi, perguruan tinggi memandang sebelah mata kalangan tokoh agama, tokoh agama sinis terhadap kelompok masyarakat adat, kalangan masyarakat adat tidak respek terhadap mahasiswa, dan berbagai prejudice lainnya yang saling silang diantara komponen masyarakat sipil yang satu kepada komponen masyarakat sipil lainnya. Belum lagi bagaimana tingginya kecurigaan kalangan masyarakat sipil terhadap partai politik yang selama ini dianggap selalu menelikung kepentingan masyarakat untuk keuntungan kelompoknya.

Tantangan ini coba diatasi dengan membangun komunikasi yang intensif diikuti dengan pelibatan berbagai komponen dalam keseluruhan tahap kegiatan, mulai dari menyusun target-target yang harus dicapai hingga strategi-strategi yang akan digunakan, termasuk jika terjadi perubahan-perubahan yang harus dilakukan di tengah jalan. Bukan berarti persoalan kemudian menjadi lancar, friksi-friksi tetap saja ada. Bagaimana pun bekerjasama dengan berbagai pihak yang memiliki pikiran, cara pandang dan persepsi berbeda bukanlah hal yang mudah dilakukan. Namun semua itu harus dikelola dan bagaimana menjadikan keragaman pandangan yang ada sebagai

sebuah kekayaan dan kekuatan bersama, sehingga berakhir pada kesepakatan-kesepakatan yang diterima secara sadar, tanpa paksaan dan dominasi.

Proses pengawasan penyusunan UUPA kemudian bergulir sebagai momentum yang mengkonsolidasikan berbagai komponen masyarakat sipil, baik di wilayah Aceh sendiri maupun berbagai organisasi masyarakat sipil di Jakarta yang mendukung advokasi UUPA ini. Seluruh liku-liku proses dan pengalaman yang terjadi dalam pengawasan penyusunan UUPA inilah yang diuraikan dalam buku ini. Dari sini kita bisa belajar bahwa perjuangan tidak bisa dilakukan sendiri. Penyatuan seluruh elemen gerakan dan strategi gerakan dari yang mobilisasi massa sampai pada tingkat lobby menjadi faktor penting keberhasilan gerakan mengawal UUPA ini. Kitapun dapat menarik pelajaran bahwa konflik sebesar apapun bisa selesai jika ada keinginan untuk menyelesaikannya secara demokratis; baik seperti yang terlihat dalam proses penyelesaian konflik Aceh, maupun penyelesaian konflik-konflik antar komponen masyarakat sipil pada saat mengawal proses penyusunan UUPA.

Semoga buku ini dapat memberikan semangat kepada berbagai gerakan advokasi untuk tidak pernah lelah dan berhenti mengawal demokrasi, termasuk mengawal demokrasi di Aceh pasca pengesahan UUPA. Akhir kata, kami ucapkan terima kasih kepada tim penulis dari Salemba Tengah; Bung Fay (Hilmar Farid), Bung Wilson dan Bung Rinto serta semua pihak yang telah membantu penerbitan buku ini.

Lili Hasanuddin
Direktur Yappika

Daftar Isi

Pengantar Penerbit.....	iii
Daftar Isi	vii
Kata Pengantar	xi
Bab 1 Pendahuluan	3
Bab 2 Jalan Berliku Menuju Perdamaian.....	11
Jatuhnya Soeharto dan Perundingan Damai	14
Diplomasi Saudagar Menuju Perdamaian	18
Lahirnya Memorandum of Understanding	27
Sembilan Butir Penting MoU Helsinki	30
Bab 3 Aceh Menyambut Kesepakatan Damai	35
Demobilisasi Gerakan Aceh Merdeka	39
GAM Menanggapi RUUPA	39

Gerakan Mahasiswa Menanggapi RUUPA	41
Mahasiswa Aceh Dalam Perubahan	43
Mahasiswa Dalam Aksi	45
Gerakan Perempuan Mengawal RUUPA	49
Perempuan Aceh Berpolitik	50
Memastikan RUUPA Berpihak pada Perempuan	50
Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA)	54
Petisi Rakyat Aceh	55
Ulama dan RUUPA	58
Ulama dan Politik	59
RUUPA dan Konsolidasi Gerakan Masyarakat Sipil	61

Bab 4 Masalah Aceh dan Silang Sengkarut Politik

Jakarta	65
Pansus RUUPA DPR	69
Forum Bersama	72
Partai dan Tokoh Politik	74
PDI Perjuangan	75
Presiden Megawati Perpanjang Darurat Militer	77
Partai Golongan Karya	79
Partai Kebangkitan Bangsa	80
Partai Amanat Nasional	82
Partai Persatuan Pembangunan	83
Partai Keadilan Sejahtera	83
Reaksi Tentara Nasional Indonesia	84
Purnawirawan TNI-Polri Menolak Kesepahaman RI-GAM	87
Amerika Serikat	91

Bab 5 Jaringan Demokrasi Aceh Sebuah Anatomi	97
Pembagian Kerja dan Struktur	100
Pembagian Tugas Tim Substansi	100
Menangani RUUPA	103
1. Pembagian Kewenangan	104
2. Perekonomian	104
3. Keuangan	105
4. Calon Independen	106
5. Partai Politik Lokal	106
6. Pengadilan Hak Asasi Manusia	108
7. Pendidikan dan Kesehatan	109
8. Syari'at Islam	110
Beberapa Pasal Kunci RUUPA	111
JDA dan Para Aktor Politik	115
Hubungan dengan GAM	115
Hubungan dengan Gerakan Mahasiswa Aceh	116
Hubungan dengan Gerakan Perempuan	118
Hubungan dengan Media	121
Strategi dan Taktik	122
 Bab 6 Strategi Arus Bawah	 129
Konsultasi Publik	132
Pelaksana Konsultasi Publik	134
Petisi Publik	139
Mobilisasi Massa	141
Seruan Aksi Simpatik JDA	143
Aksi-aksi di Jakarta	146
Posko Pengawasan RUUPA	148
Pemberdayaan Arus Bawah untuk Perubahan	149

Bab 7 JDA Dalam Pusaran Arus Atas	152
<i>Political Lobbying</i>	154
Materi Lobby	160
Pemantauan Sidang	162
JDA di RDPU	165
Krisis Panja	166
<i>Money Politics</i>	169
 Bab 8 Hasil dan Refleksi	 171
1. Pembagian Kewenangan	176
2. Keterwakilan Perempuan	177
3. Pengadilan Hak Asasi Manusia	177
4. Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi	178
Perbandingan UUPA dan MoU Helsinki	181
* Pembagian Kewenangan	181
* Perekonomian	184
* Keuangan	190
* Pengadilan Hak Asasi Manusia	194
* Pendidikan dan Kesehatan	195
Akhir Perjalanan	197

Kata Pengantar

Oleh: Otto Syamsuddin Ishak

Ada hal yang selalu mengusik kita, tatkala kita hendak menuliskan sebuah peristiwa. Apakah kita hendak menulis secara obyektif ataukah secara subyektif. Jadi, obyektif-subyektif, entah mengapa selalu menjadi sangat mengganggu. Bahkan intensitas untuk memikirkannya telah melampaui kita mengingat Tuhan yang telah memberi akal itu sendiri. Akibatnya, kita sering kehilangan banyak hal, mungkin, di samping Tuhan itu sendiri.

Manakala obyektif menjadi pilihan, maka sebenarnya kita menjadi *outsider*, orang luar dari sebuah peristiwa. Nah, nampaknya hal itu sangat kentara dalam penulisan buku tentang sebuah peristiwa penting bagi Aceh-Indonesia. Dalam hal ini, saya lebih senang untuk menyatakan para penulis telah berhasil berdiri pada sudut keindonesiaannya. Dan, saya berusaha untuk berdiri di sudut keacehan untuk membaca dan mencatat beberapa hal dari buku yang menarik ini.

Apalagi, ketika sebuah sejarah ditulis, menurut penulisnya: “Buku ini tidak menceritakan ‘sejarah’ JDA sebagai organisasi. Orientasinya karena itu bukan pada struktur organisasi dan orang, tetapi pada *aksi*.” Ternyata dimungkin pula untuk menuliskan sebuah peristiwa dengan metode tanpa mencatatkan orang-orang yang memulakan aksi sehingga aksi-aksi itu dapat terjadi. Akibatnya, buku yang berfokus pada advokasi hukum ini, di dalamnya, kita tak akan mendapatkan siapakah aktor yang memulai, dan kapan mereka memulai, serta bagaimana mendinamiskan perbincangan dan perumusan tentang

Rancangan Undang-undang Pemerintahan Aceh itu? Lalu, bilakah aktor-aktor mulai diorganisasikan ke dalam JDA? Resiko lainnya, dengan pilihan metode yang demikian, maka kroniknya pun menjadi berlompatan.

Mungkin ini sebuah kerendahan hati, yang tak hendak menonjolkan diri. Barangkali karena informasi tak terdokumentasi dengan baik. Boleh jadi pereduksian terhadap peristiwa menjadi hal yang harus dimaklumi pula. Dan, harus dipertimbangkan pula, penulisannya menjadi sangat dipengaruhi oleh alam pikiran penulis – yang sedikit memuja— sebagaimana tampak dalam bagian sejarah gerakan di Aceh, sehingga daya imajinasi pembaca menjadi melampaui kebenaran faktualnya. Meskipun, pengakuan penulis bahwa yang hendak dicatat “adalah kisah sukses untuk konteks Aceh, keberhasilan melakukan intervensi dalam proses politik yang menghasilkan undang-undang.”

Hiruk-pikuk intervensi masyarakat sipil di Aceh itu, apakah dapat kita perbandingkan dengan hiruk-pikuk intervensi konstitusi Indonesia pasca Reformasi 1998? Bila mereka yang berada di Jakarta saat itu beraksi atas kesadaran hendak membuat konstitusi yang separipurna mungkin bagi Republik Indonesia, maka di Aceh pun, apakah mereka yang hiruk-pikuk itu sadar secara politik bahwa apa yang dilakukannya adalah untuk membuat sebuah konstitusi bagi Aceh yang juga separipurna mungkin. Sekalipun, pada awalnya kelompok-kelompok itu, sebagaimana yang ditunjukkan oleh orang-orangnya, masih mencibir saat segelintir orang lain mulai hiruk-pikuk mewacanakan RUUPA itu. Saat segelintir kawan-kawannya tak tidur semalaman untuk berdebat dengan para anggota parlemen lokal, lalu merumuskan dan menuliskannya, toh mereka tertidur lelap. Saat segelintir kawan kecewa karena hasil kerja kerasnya dicuri oleh pihak ketiga, lalu diberi stempel sebagai karya mereka-mereka, toh kawan-kawan barangkali masih sibuk dengan pikiran apa yang harus kita lakukan pasca MoU Helsinki.

Buku ini diawali dengan wacana yang panjang-lebar tentang kehadiran Gerakan Aceh Merdeka, 1976 hingga tercapai perundingan Jeda Kemanusiaan (2000), Penghentian Permusuhan (2003), serta Helsinki (2005). Agaknya, hal yang perlu diimbuhkan adalah catatan-catatan tentang mengapa perundingan sebelum Helsinki itu gagal.

Pertama-tama, bukanlah disebabkan tiadanya tujuan bersama, sebab tujuan bersama itu adalah tercapainya bantuan kemanusiaan. Para pihak harus berhenti melakukan gerakan militer bagi serdadu dan gerakan bersenjata bagi gerilyawan agar bantuan kemanusiaan jalan. Apalagi, perundingan yang difasilitasi HDC itu, adalah sebuah upaya damai yang berbasis kemanusiaan yang pertama sekali dilakukan di dunia ini.

Dari sisi keindonesiaan, sebab gagal bolehlah disebut karena saat itu pihak GAM memanfaatkan kesempatan untuk melatih gerilyawan baru. Sedangkan dari sisi keacehan, kita bisa juga menemukan pihak Indonesia terus-menerus menambah pos-pos militernya yang merangsek hingga ke kampung-kampung.

Dan, hal yang penting juga dipertimbangkan bahwa ada tarik-menarik selama Jeda Kemanusiaan itu. Pihak Indonesia terus-menerus berupaya melakukan domestikasi perundingan, dengan dalih-dalih antara lain, implementasi macet karena tak ada koordinasi antara pemimpin di Swedia dengan Panglima di lapangan. Lalu, muncul tuntutan agar ada pertemuan antara Panglima Operasi Indonesia dan Aceh. Pihak GAM pun mensiasati itu dengan mengambil seorang penjaga kamp pengungsian di Politeknik Lhokseumawe. Lalu, orang itu diberikan seragam, baret, pistol dan jabatan yang tinggi setingkat dengan Pangkostradnya Indonesia.

Masih banyak pernik lain, mengapa kedua perdamaian itu gagal. Misalnya tak terlepas dari sikap politik yang dualistic Presiden Abdurrahman Wahid, yang disatu pihak mendorong perdamaian, dan di lain pihak mengeluarkan kebijakan Operasi Terpadu –sebuah eufemisme perang. Kebijakan yang dilanjutkan oleh politik hipokrisi Presiden Megawati, yang di satu saat tak hendak meneteskan airmata, dan di lain pihak mengambil kebijakan pemberian status Darurat Militer –sebagai eufemisme deklarasi Perang terhadap Aceh. Seakan sejarah menjadi bergerak bagaikan roda pedati: dahulu, ketika Soekarno di atas, maka Aceh menjadi daerah Darurat Militer; kini, ketika Megawati Soekarnoputri di atas, maka Aceh diberikan lagi status yang sama.

Tapi, sudah begitulah takdir sejarah Aceh-Indonesia. Perang Aceh semakin dikobarkan, ternyata kemenangan Indonesia pun semakin jauh. Perundingan adalah jalan yang kemudian ditakdirkan oleh sejarah.

Manakala orang Aceh masih bersuka ria dengan perdamaian, ternyata pula elite birokrasi di Aceh mulai menyusun draf RUUPA. Konon, dengan tanpa diketahui oleh parlemen Aceh, draf itu telah dikirimkan ke Mendagri. Curi *start*, kata orang politik, untuk mengambil hati Jakarta. Masalahnya bukan itu saja, tapi perspektifnya sekedar memperbaiki UU Otsus yang mencerminkan intelektualitas tukang (politik). Mendagri pun segera menyorongnya ke Mensetneg. Senyatanya, mereka tidak punya kepekaan dan imajinasi politik tentang Aceh, melainkan hanya mimpi buruk tentang Aceh. Mungkin juga karena keterbatasan imajinasi intelektual.

Hiruk-pikuk RUUPA pun dimulai dari ketidaksopanan politik elite birokrasi di Aceh dan Jakarta. Ketika usulan masuk ke DPR NAD, keriuhan terjadi lagi. Para politikus itu –sesuai dengan tatakrama politik Indonesia— tidak membenarkan masyarakat sipil dan GAM untuk menjadi tim pembahasan dan perumusan draf RUUPA. Politikus-politikus yang tetap berpolitik di parlemen semasa perang itu, rupanya tetap berpikir hendak memberlakukan peraturan yang normal dalam situasi yang abnormal. Ternyata, ketika mereka ditekan, nyalinya pun hilang sehingga terbentuklah tim perumus yang terdiri dari 3 pihak (termasuk wakil masyarakat sipil dan GAM).

Organisasi Masyarakat Sipil semakin terorganisasikan dengan baik ke dalam JDA. Pergulatan politik masuk Jakarta. Awalnya, serba terbuka pembahasannya. Bahkan ada aktivis sipil yang membantu anggota parlemen dari Aceh melalui telpon atau sms agar substansi dari aspirasi rakyat Aceh tidak begitu saja dihilangkan oleh persekongkolan politik antara politikus asal Aceh dan mereka yang berada di Pansus. Celaknya, persekongkolan itu justru menguat sehingga masuk ketahap pembahasan secara tertutup.

Pecah kongsi terjadi antara masyarakat sipil (JDA) dan politikus di DPR NAD yang bersekongkol dengan politikus di DPR asal Aceh. Hal ini tampak pada milist dan sms. Ada politikus yang menempel politikus baik hati agar ia mau memarahi mereka yang terlibat dalam advokasi RUUPA itu. Ada politikus main telpon dengan sedikit mengancam kaum muda. Ada politikus yang menonjolkan suara bahwa JDA ditunggangi donor, yang suara demikian tak ada bedanya dengan alam pikiran kaum serdadu terhadap NGO di nusantara ini, khususnya

di Aceh. Ada politikus dari DPR NAD —yang berasal dari partai nasional jenggotan—yang menuntut JDA transparan soal bantuan dana itu melalui milist. Namun, ketika semua dibuka oleh JDA, politikus jenggotan itu tak berani membuka dana yang mereka makan dari donor lain. Begitulah, etika politik Islam tak musti sebangun dengan etika politik kaum politikus jenggotan.

Suasana di kamar (politik) yang gelap itu, kenyataannya adalah menggenapkan ijma-ijma politik dari anggota parlemen asal Aceh maupun bukan untuk bersekongkol berdagang sapi (politik) dengan kaum politikus di parlemen Indonesia. Bayangkanlah, unsur syariat yang tak ada dalam MoU dimasukkan dengan ijtihad politik para politikus (muslim maupun non-muslim) ke dalam RUUPA. Soal keadilan, menurut ijtihad politik, tidak berlaku surut, tapi diberlakukan ke depan setelah RUUPA disahkan. Soal partai lokal berlaku dualisme, politikus partai nasional boleh beranggotakan ganda, sedangkan politikus dari partai lokal hanya dibolehkan beranggotakan tunggal. Ada banyak lainnya yang bisa dikategorikan kaum politikus di parlemen Indonesia mengabaikan komitmen politik Pemerintah Indonesia yang tertuang dalam MoU Helsinki. Hal ini mencerminkan betapa kuatnya mereka anti pada perdamaian sebagaimana dipertontonkannya sepanjang proses perundingan berjalan di Helsinki.

Memanglah, dalam ruang tertutup, kelicikan-kelicikan politikus di DPR bisa dipertemukan sehingga lahir UUPA yang sedemikian rupa itu. Sebuah proses reproduksi undang-undang yang khas berkultur Indonesia, yang mana tak perlu mengajak dialog masyarakat di mana undang-undang itu hendak diberlakukan, tidak untuk Aceh, dan tidak pula untuk Papua.

UUPA pun menjadi sebuah undang-undang yang kemudian ternyata sama sekali tak menjelaskan apakah status Aceh sebagai daerah otonomi khusus atau daerah yang *self-government*. Mungkin hal ini mencerminkan cara berpolitik yang involutif, bukan evolutif. Barangkali, hal itu diserahkan seluas-luasnya kepada mereka yang hendak menggunakan UUPA. Bila Indonesia hendak pakai UUPA, maka jadilah Aceh sebagai daerah otonomi khusus. Bila Aceh hendak berkonstitusi pada UUPA, maka jadilah Aceh sebagai daerah yang berstatus *self-government* sehingga tidak disebut lagi Pemerintah Daerah Aceh, melainkan Pemerintah Aceh.

Hiruk-pikuk RUUPA telah berakhir. Hiruk-pikuk ketidakpuasan terhadap UUPA muncul tenggelam, dan tak kunjung dibawa ke komisi komplain. Sebab komisi itu tak juga dibentuk-bentuk hingga kini. Agaknya, Indonesia bisa mensiasati GAM dan orang Aceh dengan pembentukan Forum Komunikasi dan Koordinasi (FKK) yang merupakan wadah bersama antara wakil GAM dan intelijen militer Indonesia. Dan, juga bisa disiasati dengan pertemuan diam-diam dan tertutup antara wakil GAM dan RI di sebuah hotel di Jakarta, dengan mendatangkan Peter Feith yang tak berstatus sebagai pihak ketiga dalam perundingan di Helsinki 2005. Ah, andaikan rakyat Aceh mengetahui, apa pula reaksi yang akan diberikan oleh mereka.

Begitulah, sejarah sebuah aksi pun telah ditulis dengan rendah hati. Ini kebalikan dari sejarah yang ditulis oleh sang politikus yang tinggi hati, yang memang sudah dikenal sebagai pemain yang lihai menyalip di tikungan (politik). Namun, di antara keduanya pun masih tersisakan ruang yang sangat lebar untuk menuliskan peristiwa penting itu, dari sederet peristiwa dalam Sejarah Perang Aceh V —imperialisme Portugis, kolonial Belanda, Jepang, Indonesia I dan II— yang telah berlangsung selama 3 dasawarsa.*

Jakarta, 19 Desember 2007



Bab 1

Pendahuluan

Konflik Aceh yang berlangsung selama tiga dasawarsa adalah salah satu konflik internal terpanjang dalam sejarah Indonesia. Gerakan Aceh Merdeka yang memperjuangkan kemerdekaan dan pembentukan negara Aceh, dalam sebuah keputusan historis di Helsinki, Finlandia, akhirnya menanggalkan prinsip itu dan menerima tawaran otonomi khusus. Kata kunci dalam proses perundingan ini adalah pemerintahan sendiri atau *self-government*. Sebagai ganti negara yang merdeka penuh, GAM mengajukan tawaran agar bisa memiliki pemerintahan sendiri di dalam kerangka RI. Isi dari konsep pemerintahan sendiri itu kemudian dirinci lebih lanjut dan dituangkan dalam *memorandum of understanding* antara RI dan GAM yang ditandatangani kedua belah pihak 15 Agustus 2005. Dalam memorandum itu antara lain disebutkan bahwa semua kesepakatan akan diatur lebih rinci dan konkret dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA).

Proses perumusan Rancangan UUPA ini dimulai segera setelah perundingan Helsinki berakhir. Di Aceh ada gairah kuat untuk membuat undang-undang yang dapat menampung aspirasi rakyat Aceh yang tertekan selama ini. Belum pernah dalam sejarahnya proses perumusan undang-undang mendapat perhatian seluas ini dari publik Aceh. Masalahnya di masa sebelumnya hukum dibuat oleh orang-orang yang tidak tahu menahu mengenai keadaan di Aceh sehingga tidak menjawab persoalan yang dihadapi dan akhirnya menimbulkan keengganan politik di kalangan rakyat. Namun UUPA ini lain statusnya karena punya potensi untuk menampung berbagai aspirasi yang selama ini diabaikan. Intelektual kampus bekerja sama dengan politisi, aktivis gerakan masyarakat sipil, tokoh pemuda, perempuan dan ulama ambil bagian dalam proses perumusan RUUPA.

Di Jakarta pada saat bersamaan pemerintah, khususnya Departemen Dalam Negeri, juga menyiapkan rancangan undang-undangnya sendiri, berdasarkan produk hukum yang sudah ada sebelumnya. Kedua draft, dari Aceh dan Jakarta, inilah yang kemudian diberikan kepada DPR untuk dibahas dan disahkan jadi undang-undang. Untuk membahas masalah ini DPR membentuk sebuah panitia khusus (pansus) beranggotakan 50 orang untuk membahas segala aspek undang-undang itu secara ketat dan rinci. Di luar parlemen kelompok-kelompok masyarakat yang berkepentingan dan peduli pada masa depan Aceh sibuk memberi masukan, melakukan *lobby* dan juga tekanan, untuk memastikan bahwa undang-undang itu sesuai dengan harapan masing-masing.

Buku ini berkisah mengenai pengalaman Jaringan Demokrasi Aceh, sebuah jaringan kerja yang dibentuk organisasi masyarakat sipil dari Aceh dan Jakarta untuk mengawal proses penyusunan RUUPA tersebut, mulai dari proses penulisan rancangannya sampai pada pengesahannya di DPR.

* * *

Advokasi hukum adalah ranah yang berliku-liku dan melibatkan banyak pihak. Dalam konteks penyusunan RUUPA, pihak-pihak ini sangat beragam mulai dari partai politik yang mengambil keputusan di DPR, birokrat pemerintah, lembaga-lembaga penasehat dari dalam maupun luar negeri, sampai pada aktivis gerakan masyarakat sipil dan korban pelanggaran hak asasi manusia. Jaringan yang mengelola advokasi hukum ini harus bergerak di berbagai tingkat, mulai dari *lobbying* anggota DPR, bernegosiasi dengan pemerintah daerah, sampai merapatkan barisan dalam aksi massa untuk memperkuat tekanan politik. Di satu sisi ada tuntutan untuk terus mengikuti dan mengawasi proses politik di DPR dengan saksama, di sisi lain ada kebutuhan terus menerus untuk memperkuat gerakan arus bawah, yang menggunakan kesempatan mengawal RUUPA ini sebagai titik tolak untuk konsolidasi kekuatan demokratik. Tentu tidak semua tugas yang diemban jaringan ini berhasil dicapai dengan baik, dan tugas buku ini memang untuk

mencatat berbagai kekurangan sebagai bahan pelajaran di masa mendatang.

Kesulitan paling mendasar dalam mempelajari kerja jaringan adalah sifat dari jaringan yang nyaris tak berbentuk atau *amorphous*. Setiap peneliti atau penulis yang ingin mempelajari gerak sebuah jaringan pada dasarnya harus memberi bentuk pada sesuatu yang sesungguhnya sangat cair dan terus berubah. Dalam kasus JDA, jaringan tidak selalu mewakili organisasi yang bernaung di bawahnya, tapi lebih merupakan sebuah kelompok dari orang-orang yang bertujuan sama. Buku ini tidak menceritakan ‘sejarah’ JDA sebagai organisasi. Orientasinya karena itu bukan pada struktur organisasi dan orang, tetapi pada *aksi*. Melalui ragam kegiatan dan pergulatannya di ranah advokasi hukum kita bisa mengenal sosok JDA. Sekalipun fokusnya ada pada advokasi hukum, buku ini akan menyoroti juga aspek *non-judicial* yang juga dikembangkan organisasi anggota JDA dan melihat bagaimana arus atas dan arus bawah bersatu dan bersimpang jalan pada saat bersamaan. Perhatian kita tidak hanya pada perdebatan dan diskusi di gedung DPR tapi juga mobilisasi massa dan tumbuhnya kesadaran publik di jalan raya.

Di satu sisi pengalaman mengawal RUUPA ini adalah kisah sukses untuk konteks Aceh, keberhasilan melakukan intervensi dalam proses politik yang menghasilkan undang-undang. Belum pernah sebelumnya gerakan masyarakat sipil di Aceh terlibat dalam proses pembahasan sebuah RUU begitu mendalam, duduk sejajar dengan pemerintah daerah dan DPR di satu sisi, dan Gerakan Aceh Merdeka di sisi lain, untuk membahas masa depan Aceh. Di Jakarta pun tingkat keterlibatan dan intervensi jaringan ini sangat mendalam, sampai “membimbing” anggota Pansus RUUPA dalam berdebat untuk membela rancangan yang disiapkan oleh masyarakat Aceh. Tapi di sisi lain tentu ada kelemahan. Masih ada pasal-pasal kunci yang gagal diperjuangkan, dan kritik yang terpenting adalah bahwa gerakan ini tidak berkembang di luar kerangka pengawalan produk hukum.¹ Atau dengan kata lain, JDA yang dimulai sebagai gerakan advokasi oleh warga (*citizen advocacy*) tidak berkembang menjadi gerakan politik warga yang berkelanjutan.

¹ Kautsar, “Selamat Datang Undang-Undang Pemerintahan Aceh,” *Serambi Indonesia*, 2 Juli 2006.

Memang gerakan advokasi hukum selalu menghadapi dilema. Posisi gerakan masyarakat sipil yang berada di luar jalur politik formal membuat para pelakunya tidak berada di posisi yang menentukan. Mereka hanya bisa ‘campur tangan’ melalui keahlian dan tekanan atau kombinasi di antara keduanya. Masalahnya kadang keterbatasan ini tidak disadari dan orang berharap bahwa gerakan yang ada di luar prosedur bisa mempengaruhi dan bahkan menentukan prosedur itu sendiri. Belum lagi peran dari lembaga donor yang tidak hanya mempengaruhi jalannya advokasi, tapi juga melalui program dan syarat administratifnya turut membentuk perjalanan advokasi RUUPA. Buku ini berusaha menonjolkan dilema ini sebagai bahan pelajaran, bahwa advokasi hukum seperti advokasi politik oleh gerakan masyarakat sipil atau mereka yang berada di luar sistem adalah *the art of possibilities*.

* * *

Bahan-bahan untuk buku ini sebenarnya sangat centang-perenang dan terbatas. Di Jakarta para penulis hanya mendapat sekeping *compact disc* berisi ratusan dokumen, klipring surat kabar, surat elektronik yang tidak teratur. Karena tidak punya sekretariat permanen maka dokumentasi JDA pun tersebar di kantor organisasi anggota. Untuk beberapa kegiatan bahkan tidak ada dokumentasi sama sekali dan informasi mengenaiya diperoleh melalui wawancara. Di Aceh sementara itu sayangnya tidak ada dokumentasi yang tersisa. Komputer yang digunakan untuk menyimpan data-data JDA mengalami kerusakan dan tidak dapat diperbaiki sehingga seluruh datanya ikut musnah. Lagi-lagi para penulis harus menggali ingatan para aktivisnya untuk mengetahui apa yang harus dilakukan.

Tim penulis mulai bekerja Juni 2007 dengan mengumpulkan bahan, menata kembali dokumentasi yang diberikan, mencari guntingan surat kabar, laporan pemerintah dan lembaga internasional yang memperhatikan masalah Aceh. Sumber informasi memang merupakan masalah besar untuk menulis tentang gerakan advokasi, karena banyak klaim yang dibuat dalam bahan tertulis – baik surat kabar, laporan pemerintah maupun laporan dari organisasi anggota dan aktivisnya sendiri – tidak selalu dapat diandalkan. Selalu ada kecenderungan

untuk melebih-lebihkan atau menganggap sepi, bergantung pada perspektif dan kepentingan.

Menyadari keterbatasan sumber yang ada, pada minggu ketiga Juni dua orang anggota tim penulis berangkat ke Banda Aceh untuk bertemu dengan anggota JDA di sekretariat ACSTF, unsur-unsur gerakan mahasiswa dari berbagai kampus, aktivis kelompok perempuan, kalangan intelektual dan juga pejabat pemerintah daerah dan anggota DPRD. Wawancara ini yang kemudian dirasakan sangat berguna karena bisa memberi gambaran konkret tentang JDA “melampaui dokumen”. Diskusi dengan aktivis politik, seperti aktivis Partai Rakyat Aceh dan SMUR, sekalipun tidak langsung terlibat dalam kegiatan JDA, sangat membantu untuk memahami konteks sosial-politik saat RUU itu diperjuangkan. Pertemuan dengan organisasi non-pemerintah seperti LBH misalnya sangat membantu karena yang bersangkutan memiliki bahan-bahan dokumentasi yang cukup lengkap, jauh dibandingkan laporan kegiatan dari organisasi anggota yang lain.

Hambatan utama yang ditemui adalah waktu yang terbatas untuk menjahit potongan-potongan informasi menjadi cerita yang bermakna. Para penulis sadar bahwa ada banyak informasi yang terlewat, antara lain karena dokumentasi tidak tersendiri, dan kurangnya waktu untuk menggali lebih lanjut. Seperti dikatakan sebelumnya, buku ini tidak berambisi menyusun sejarah lengkap JDA, tapi menyoroti rangkaian pemikiran dan aksinya bagi bahan refleksigerakan advokasi di masa mendatang.

Buku ini akan dibuka dengan penjelasan tentang konteks sejarah dan perkembangan politik Aceh sejak kemerdekaan dengan tekanan pada konflik antara pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, yang berlanjut sampai pada perundingan damai dan *Memorandum of Understanding* antara kedua belah pihak yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005. Bab selanjutnya menggambarkan bagaimana kekuatan-kekuatan politik dan gerakan masyarakat sipil di Aceh menyambut MoU Helsinki dan penyusunan draft Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUUPA). Sorotan utamanya ada pada dinamika hubungan di antara berbagai kelompok dan tanggapan mereka terhadap RUUPA. Ketika RUUPA yang disusun

oleh masyarakat Aceh dikirim ke Depdagri dan DPR untuk dibahas, “medan pertempuran” pun berpindah ke Jakarta. Bab 4 buku ini bercerita tentang silang-sengkarut politik Jakarta dan kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi proses politik RUUPA.

Bab 5 adalah gambaran tentang organisasi Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) sebagai wakil gerakan masyarakat sipil. Sorotannya bukan pada struktur tapi justru pada aksi yang bisa menjelaskan keterlibatan politik masing-masing organisasi anggota dan individu. Bab 6 dan 7 adalah bab yang krusial karena masing-masing mengangkat strategi perjuangan yang berbeda tapi sangat erat hubungannya: arus bawah dan arus politik atas. Banyak pelajaran mengenai batas-batas advokasi hukum yang diperoleh di sini, yang juga berguna bagi gerakan yang ingin menempuh jalur serupa. Bab terakhir sebelum kesimpulan adalah semacam evaluasi untuk mengukur seberapa jauh sebenarnya gerakan masyarakat sipil dalam JDA berhasil mempengaruhi proses politik perumusan RUUPA ini.

Jakarta, 15 Oktober 2007



Kesepakatan Helsinki

**antara RI - GAM
merupakan pintu gerbang
perdamaian Aceh**

JARINGAN DEMOKRASI ACEH (JDA)



Berikan dukungan bagi proses damai di Aceh

klik www.yappika.or.id isi petisi online

Bab 2

Jalan Berliku Menuju Perdamaian

Provinsi Aceh sejak 1976 dilanda konflik bersenjata antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang memperjuangkan kemerdekaan dan angkatan bersenjata Indonesia yang menindas perjuangan tersebut. Konflik ini memiliki akar historis yang panjang. Aceh adalah satu-satunya provinsi yang dikuasai tidak lebih dari 30 tahun oleh Belanda. Ketika Belanda kembali ke Indonesia setelah Jepang berhasil dihancurkan oleh Sekutu, hanya Aceh yang sepenuhnya bebas dari kembalinya militer dan pemerintah Belanda. Tapi keistimewaan sangat terlambat mendapat penghargaan. Dan penghargaan sebagai ‘daerah istimewa’ ini dalam banyak hal hanya bersifat penghargaan di permukaan saja. Pada 1950-an sejumlah pemimpin Aceh memberontak dan memulai sebuah tradisi perlawanan terhadap pemerintah pusat yang berkelanjutan.

Setelah dipadamkan oleh represi militer dan negosiasi pada awal 1960-an, gerakan itu kembali bangkit pada awal 1970-an, ketika Aceh menjadi salah satu situs pengerukan kekayaan alam terpenting di Indonesia. Sejak 1971 ladang gas Arun digarap bersama oleh Pertamina, Mobil Oil dan Jilco dari Jepang. PT Arun NGL mulai beroperasi di Aceh pada 1977. Secara keseluruhan, pengolahan sumber daya alam, termasuk hutan, menghasilkan trilyunan rupiah per tahun. Namun dari jumlah itu hanya sekian milyar yang kembali ke Aceh dalam bentuk dana pembangunan yang dikucurkan pemerintah. Usaha untuk mengimbangi pendapatan pusat dan daerah tidak pernah membawa hasil. Sentimen terhadap pemerintah pusat semakin meluas, termasuk di jajaran pemerintah daerah dan pengusaha yang merasa dirugikan.

Di tengah suasana seperti inilah Gerakan Aceh Merdeka dibentuk pada 4 Desember 1976 oleh Hasan Tiro pendukungnya yang tidak terlalu signifikan dari segi jumlah.² Tujuan perjuangannya adalah untuk mendirikan Negara Aceh yang terpisah dari Republik Indonesia. Alasannya karena Aceh dalam sejarah tidak pernah menjadi bagian dari Hindia Belanda, dan para sultan tidak pernah menyerahkan kedaulatannya kepada Belanda, sehingga saat terjadi penyerahan kedaulatan dari Belanda ke Republik Indonesia, wilayah Aceh semestinya tidak diikutsertakan. Gerakan itu kembali ditumpas oleh militer Indonesia. Sebagian pemimpinnya berhasil melarikan diri ke luar negeri dan membentuk 'pemerintah dalam pengasingan.' Untuk waktu cukup lama Aceh terlihat tenang dan tidak bergejolak.

Gerakan itu tumbuh kembali 1989, dipimpin oleh sejumlah pemuda yang dikirim ke Libya untuk mendapat pelatihan militer oleh para pemimpin GAM yang melarikan diri ke luar negeri. Mereka didukung oleh sejumlah desertir TNI dan tokoh lokal yang semula bereaksi terhadap bermacam perlakuan buruk dari pemerintah pusat. Sepanjang 1989 terjadi sejumlah insiden di mana GAM menyerang polisi, tentara, pegawai sipil dan orang yang diduga *cuak* (mata-mata) pemerintah.³ Di kampus-kampus kalangan intelektual juga giat mengkritik kebijakan pemerintah dan dengan satu atau lain cara mengumumkan sikap politik mereka yang mendukung perjuangan GAM.

Perkembangan ini dihadapi pemerintah Indonesia dengan menetapkan provinsi ini sebagai daerah operasi militer (DOM) di bawah Operasi Jaring Merah. Diawali 'permintaan' dari Gubernur Ibrahim Hasan, markas TNI mengirim 6.000 prajurit termasuk personel Kopassus, sehingga jumlah personel militer di Aceh membengkak

² Awalnya organisasi itu menggunakan nama Aceh-Sumatera National Liberation Front (ASNLF). Tapi untuk menghindari konflik di Aceh sendiri, nama organisasi 'pembebasan nasional' ditanggalkan dan gerakan itu kemudian lebih dikenal sebagai Gerakan Aceh Merdeka. Untuk keterangan lengkap mengenai GAM. Lihat Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*. Policy Studies 2, Washington DC: East-West Center Washington, 2004.

³ Tim Kell, *The Roots of Acehnese Rebellion, 1989-1992*. Cornell Modern Indonesia Project, Monograph No. 74, Ithaca: Cornell University.

menjadi 12.000 orang, menghadapi pasukan GAM yang oleh perwira TNI sendiri diperkirakan hanya sekitar 200 orang dan persenjataan terbatas. Namun strategi pemerintah yang menganggap semua bentuk perlawanan – termasuk yang menggunakan cara-cara damai – sebagai kejahatan, membuat jumlah ‘musuh’ yang harus ditumpas oleh militer Indonesia terus membengkak.⁴ Mayjen Pramono yang memimpin Kodam I/Bukit Barisan di masa awal penetapan DOM, mengatakan bahwa jumlah anggota dan pendukung GAM bisa mencapai ratusan ribu orang.

TNI menggelar operasi militer sebagai ‘*shock therapy*’ yang bertujuan membuat penduduk ketakutan dan menarik dukungan mereka untuk GAM. Ribuan orang menjadi korban pembunuhan, penangkapan, penahanan dan penyiksaan, penculikan serta perkosaan dan berbagai bentuk tindak kekerasan lainnya. Di samping itu puluhan ribu penduduk sipil digalang oleh TNI untuk mendukung operasi mereka, sebagai *cuak* atau pagar betis yang bertugas memburu gerilyawan GAM. Perpecahan antara penduduk yang mendukung operasi itu dan yang menjadi sasaran operasi tidak terhindarkan dan meninggalkan luka yang dalam.

Namun represi tidak membuat langkah GAM menjadi surut. Para pemimpin utamanya tidak terpengaruh oleh rangkaian operasi militer yang mengakibatkan lebih dari 2.000 orang terbunuh.⁵ Sanak saudara dari para korban kemudian malah menjadi barisan pendukung GAM yang baru. Dalam beberapa tahun saja jumlah anggota dan pendukung GAM diperkirakan bertambah lima kali lipat, dan menguasai sekitar 70-80 persen wilayah provinsi itu termasuk aparatus pemerintah daerah melalui struktur ‘negara bayangan’. GAM telah berubah dari organisasi bersenjata yang kecil dengan pelopor intelektual pada

⁴ Jika strategi militer menghadapi gerilyawan umumnya adalah memisahkan gerakan bersenjata dari massa rakyat, maka militer Indonesia menggunakan pendekatan berbeda: menganggap semua orang Aceh adalah anggota GAM sampai akhirnya bisa dibuktikan sebaliknya. Rizal Sukma, *Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons*. Policy Studies 3, Washington DC: East-West Center Washington, 2004.

⁵ Amnesty International, ‘*Shock Therapy*’: *Restoring Order in Aceh, 1989-1993*. August 1993.

pucuknya menjadi sebuah organisasi perlawanan semesta, dengan sayap bersenjata yang beroperasi di hutan dan pedesaan, serta sayap politik di perkotaan dan luar negeri.

Jatuhnya Soeharto dan Perundingan Damai

Perkembangan ini akhirnya menuntut pemerintah Indonesia untuk mengubah sikap. Jatuhnya Soeharto pada Mei 1998 diiringi pengungkapan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh rezimnya. Di Aceh para korban DOM dan keluarga mereka tampil dan menuntut agar para pelaku kekerasan diadili. Menghadapi tekanan publik yang kuat, Panglima TNI Jenderal Wiranto meminta maaf kepada masyarakat Aceh, mencabut status 'daerah operasi militer' pada awal Agustus 1998 dan berjanji akan menarik pasukan non-organik yang terkenal ganas dari provinsi itu. Namun harapan akan tegaknya perdamaian kandas hanya beberapa minggu setelah Jenderal Wiranto berpidato. Di Lhokseumawe, insiden pelemparan batu oleh penduduk terhadap pasukan Kopassus yang meninggalkan Aceh berubah menjadi kerusuhan massal selama dua hari. Dalam bulan-bulan berikutnya terjadi gelombang pembunuhan terhadap orang yang diduga *cuak* (mata-mata) TNI, yang akhirnya membuat pemerintah memutuskan untuk mengirim kembali pasukan non-organik ke sana.⁶

Dalam situasi inilah GAM mulai meningkatkan kegiatannya. Serangan-serangan terhadap pos TNI atau Polri berulang kali terjadi, dan di beberapa tempat bahkan terjadi pengrusakan terhadap kantor pemerintah dan markas militer. Semua insiden ini kemudian menjadi pembenaran untuk mengirim kembali pasukan non-organik ke Aceh dan menggelar operasi militer baru. Operasi Wibawa dimulai Januari 1999 dengan mengerahkan 2.000 anggota Pasukan Penindak Rusuh Massa (PPRM), dan gelombang kekerasan baru pun tidak terhindarkan.

⁶ Walaupun TNI mengklaim bahwa pembunuhan *cuak* itu dilakukan oleh GAM sebagai tindakan balas dendam, ada juga dugaan bahwa pembunuhan itu dilakukan oleh TNI sendiri untuk menghapus jejak dan sekaligus memicu reaksi dari pemerintah pusat agar mau mempertahankan kehadiran TNI di Aceh. Lihat Rizal Sukma, *Security Operations in Aceh*, hlm. 12.

Selama tahun 2000 militer menggelar Operasi Sadar Rencong I sampai III, sementara antara Januari dan April 2001 ada Operasi Cinta Meunasah. Semua operasi militer ini, seperti juga pada masa DOM, berakibat jatuhnya korban karena TNI belum meninggalkan cara pikir dan cara bertindak lamanya, yakni menganggap semua orang Aceh sebagai musuh potensial. Bedanya dengan operasi-operasi militer sebelumnya adalah di tingkat komando. Jika sebelumnya polisi hampir tidak berperan, maka setelah 1998 justru polisi yang memegang kendali operasi sementara TNI hanya menjadi pendukung.

Bersamaan dengan digelarnya berbagai operasi militer, pemerintah Indonesia juga berusaha membuka dialog dengan GAM. Pada awal 2000 kedua belah pihak memulai perundingan yang difasilitasi oleh Centre for Humanitarian Dialogue (HDC) yang berpusat di Swiss. Hasil dari rangkaian pembicaraan itu adalah 'Jeda Kemanusiaan' pada pertengahan 2000 dan Kesepakatan Penghentian Permusuhan yang lebih dikenal dengan sebutan bahasa Inggrisnya, CoHA (Cessation of Hostilities Agreement) pada Desember 2002. Semua perundingan ini tidak pernah bertahan lama.⁷ Pelanggaran terhadap pasal-pasal kesepakatan dilakukan oleh kedua belah pihak, bahkan hanya beberapa hari setelah kesepakatan ditandatangani. Menghadapi jalan buntu ini, Presiden Megawati Soekarnoputri akhirnya memberlakukan darurat militer pada Mei 2003, yang sekaligus mengakhiri 'reformasi' di Aceh.

Ada beberapa alasan mengapa perundingan damai antara pemerintah Indonesia dan GAM selalu gagal:⁸

Pertama, karena kedua belah pihak yang difasilitasi oleh HDC sebenarnya tidak sepakat pada tujuan bersama, dan hanya sepakat untuk menghentikan permusuhan sementara saja. Pemerintah Indonesia mengira bahwa dengan kesepakatan itu masalah separatisme

⁷ Tentang gagalnya perundingan damai antara pemerintah Indonesia dan GAM selama 2000-2003, lihat Edward Aspinall dan Harold Crouch, *The Aceh Peace Process: Why it Failed*. Policy Studies 1, Washington DC: East-West Center Washington

⁸ Uraian berikut diambil dengan sedikit modifikasi dari Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?* Policy Studies 20, Washington DC: East-West Center Washington, 2005.

bisa diatasi, sementara GAM justru melihatnya sebagai peluang untuk berkampanye pro-kemerdekaan secara damai.

Kedua, karena ada tindakan mengacaukan proses perdamaian yang dilakukan oleh kedua belah pihak. GAM terlibat dalam aksi penculikan, pembunuhan dan penarikan 'pajak' untuk membiayai operasi mereka yang sering disertai tindak kekerasan. TNI sementara itu juga melakukan pembunuhan, penahanan dan penyiksaan serta mengorganisir kekuatan milisi pro-Jakarta yang semakin memperkeruh suasana. Insiden yang paling mencolok adalah pembunuhan Panglima GAM Abdullah Syafe'i pada awal Januari 2002, hanya beberapa hari setelah ia diundang untuk menghadiri perundingan di Banda Aceh oleh gubernur.

Ketiga, lembaga yang mengawasi pelaksanaan kesepakatan damai ternyata tidak dapat berfungsi dengan baik. HDC adalah lembaga yang tidak begitu dikenal dan tidak punya kekuatan cukup untuk menghadapi situasi konflik. Komisi Keamanan Bersama yang melibatkan HDC, militer Indonesia dan GAM hanya dirancang untuk "saling meningkatkan kepercayaan dan bersandar pada kehendak baik pihak yang bertikai," sehingga dalam prakteknya yang berlaku adalah 'sistem veto'.

Keempat, upaya pemerintah untuk menangani akar penyebab konflik Aceh sama sekali tidak maksimal dan tidak punya dampak apa pun terhadap konflik. UU Otonomi Khusus 2001 yang menjadi kerangka kerja pemerintah memang mengatur soal pembagian pendapatan pusat-daerah dalam pengelolaan sumber daya alam, pengaturan sistem politik dan juga memberikan otonomi luas di bidang budaya dan agama, tapi praktis tidak menyentuh konflik itu sendiri.

Dari pengalaman perundingan damai yang selalu gagal juga terlihat bahwa penyelesaian masalah Aceh pada akhirnya bergantung pada perkembangan politik di Jakarta. Pemerintahan pasca-Soeharto pada dasarnya masih menjadi tawanan otoritarianisme karena tidak berhasil mengubah watak, struktur dan wewenang lembaga yang paling berkuasa, yakni militer. Usaha perdamaian melakukan perundingan dengan mudah dipatahkan ketika para perwira militer dan unit-unit yang mereka pimpin tidak mengikuti kesepakatan yang dibuat. Semua pemerintahan pasca-Soeharto sebenarnya menghadapi persoalan yang

sama, yakni kesulitan mengendalikan militer Indonesia yang sudah tumbuh menjadi ‘negara dalam negara’. Para pemimpin militer secara terbuka memberikan pernyataan dan mengambil tindakan yang tidak sejalan bahkan berlawanan dengan kebijakan pemerintah. Semasa pemerintahan Abdurrachman Wahid, pihak militer terus berusaha menekan agar presiden memberlakukan keadaan darurat militer dan melancarkan operasi militer.⁹ Walau usul itu tidak pernah disetujui, TNI tetap saja mengirim 1.000 personelnya, termasuk intelijen militer yang terlatih menghadapi gerilyawan. Ketegangan antara presiden dan militer kemudian semakin terbuka, yang berakhir dengan penggantian paksa presiden dengan dukungan penuh dari para pemimpin militer.

Sikap keras militer dalam masalah Aceh justru mendapat dukungan dari presiden di masa pemerintahan Megawati Sukarnoputri. Segera setelah perundingan damai menemui jalan buntu, dan GAM tidak mengindahkan ultimatum pemerintah di Jakarta agar menerima otonomi khusus, presiden Megawati menandatangani Keppres 28/2003 yang memberi wewenang kepada militer Indonesia melancarkan operasi besar-besaran terhadap Gerakan Aceh Merdeka. Provinsi Aceh dinyatakan dalam status darurat militer. Semua perwira senior militer, termasuk Susilo Bambang Yudhoyono yang menjabat sebagai Menko Polkam saat itu, mendukung operasi militer untuk ‘menghancurkan gerakan separatis’ ini. Reaksi dunia internasional, terutama dari Amerika Serikat, Jepang dan Uni Eropa yang berperan besar dalam masa transisi di Indonesia, tidak mendapat tanggapan berarti dan kekerasan kembali merundung Aceh.

Di masa ini, semua pencapaian dalam perundingan damai – terutama mengenai gencatan senjata, akses kepada korban dan penanganan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu – seperti tidak ada artinya. Usaha saling memahami dari kedua belah pihak berantakan ketika TNI menangkap, menahan dan membunuh sebagian pemimpin GAM dan orang sipil yang dituduh membantu gerakan itu, yang dibalas dengan penculikan dan pembunuhan terhadap para *cuak* dan serangan terhadap pos militer dan polisi. Kontak senjata berulang kali terjadi dan menyebabkan ribuan orang lari meninggalkan

⁹ *Gatra*, 31 Maret 2001.

kampung halaman. Namun berbeda dengan masa ‘normal’, saat darurat militer diberlakukan NGO nasional maupun internasional tidak dapat menjalankan kegiatan dengan leluasa. Tidak sedikit aktivis NGO yang juga dicurigai membantu atau setidaknya bersimpati pada GAM, sehingga yang bersangkutan terpaksa mengungsi ke luar Aceh. Sikap keras dalam mengendalikan bantuan kemanusiaan ini antara lain didorong kecurigaan bahwa bantuan yang diberikan kepada pengungsi bisa menjadi pusat logistik baru bagi GAM. Mengepung sasaran dan memotong semua jalur logistik adalah strategi yang kerap digunakan ketika menghadapi gerakan bersenjata seperti GAM. Masalahnya seringkali penduduk sipil yang tidak tinggal di zona pertempuran seringkali harus ikut menanggung beban isolasi tersebut. Ketegangan ini berlangsung selama lebih dari setahun, bahkan setelah status darurat militer ‘diturunkan’ menjadi darurat sipil.

Perubahan mulai terjadi ketika Soesilo Bambang Yudhoyono (SBY) menjadi presiden Indonesia pertama yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada 2004. Walaupun pernah menjabat sebagai Menko Polkam di masa pemerintahan Megawati Sukarnoputri, dan ikut mendukung operasi militer di Aceh, SBY kemudian memilih pendekatan berbeda dengan para pendahulunya, maupun rekan-rekannya dalam tubuh militer.¹⁰ Pada 26 November 2004, SBY pergi ke Aceh didampingi sejumlah menteri koordinator, Panglima TNI dan Kapolri. Dalam konferensi pers presiden mengatakan akan memberikan amnesti kepada anggota GAM yang mau bergabung kembali dengan republik, dan mengajak mereka untuk bersama-sama membangun Aceh.

Diplomasi Saudagar Menuju Perdamaian

Namun figur yang paling berperan dalam pemerintahan baru ini adalah Wakil Presiden Jusuf Kalla, yang sebelumnya dikenal sukses membawa pihak-pihak yang bertikai di Maluku dan Sulawesi Tengah

¹⁰ Sejak masih menjabat sebagai Menko Polkam, SBY dikenal sebagai tokoh yang moderat dalam mengurus masa Aceh dan konon selalu berupaya menahan “garis keras” TNI. Lihat Ahmad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*. Jakarta: Penerbit Suara Bebas, 2006, hlm. 159. Informasi dalam bagian-bagian berikut, jika tidak disebutkan lain, diambil dari sumber ini.

ke meja perundingan di Malino.¹¹ Sejak 2003, semasa pemerintahan Megawati, ia sudah membuka hubungan dengan beberapa pemimpin GAM. Melalui Farid Husain, tangan kanannya yang juga berperan penting dalam perjanjian Malino, Kalla menjangkau para pemimpin militer dan politik GAM di Aceh dan luar negeri. Di luar negeri Husain tidak begitu sukses. Juha Christensen, seorang pengusaha asal Finlandia, tidak dapat memenuhi janjinya. Sebagai gantinya ia menawarkan pertemuan dengan mantan presiden Finlandia, Martti Ahtisaari, yang seperti diketahui, kemudian memegang peran kunci dalam perundingan Helsinki. Ahtisaari berpengalaman mengurus perundingan di Serbia untuk mengakhiri konflik di Kosovo pada 1999. Pertemuan dengannya berlangsung lancar, dan Ahtisaari menyatakan bersedia menjadi fasilitator perundingan antara pemerintah dan GAM.

Namun pendekatan ini tidak sempat berkembang karena pemerintah saat itu dan TNI melihat membina hubungan dengan GAM hanya akan menyulitkan posisi pemerintah sendiri. Langkah perundingan terhenti dan presiden Megawati mengeluarkan keputusan menetapkan darurat sipil yang tetap mengandalkan operasi militer sebagai ujung tombak penyelesaian masalah. Kalla sendiri mengundurkan diri dari kabinet dan bersama SBY yang saat itu menjabat sebagai Menko Polkam, mencalonkan diri dalam pemilihan presiden. Baru setelah terpilih, atau hampir setahun setelah kontak dan hubungan pertama mulai dibangun, ia kembali menekuni upaya itu.

Jaringan saudagar ini ternyata sangat efektif untuk membuka hubungan yang semula sulit dibayangkan. Jika sebelumnya pemerintah hanya berkuat pada tawaran amnesti dengan syarat menerima otonomi, maka Jusuf Kalla dan jaringan saudagar ini lebih menggunakan pendekatan *bargaining* dengan hitungan untung-rugi dan konsesi yang harus dibuat oleh kedua belah pihak untuk mencapai kemajuan dan

¹¹ Jusuf Kalla berasal dari keluarga saudagar terpandang di Sulawesi Selatan. Semasa pemerintahan Megawati ia berperan penting dalam perundingan damai untuk masalah Poso dan Maluku di Malino. Karir politiknya melesat dalam beberapa tahun terakhir karena mampu menghubungkan politik dengan dunia bisnis dan membawa keuntungan material bagi para pendukungnya. Pada Desember 2004 ia dipilih menjadi Ketua Umum GOLKAR, menggantikan 'orang kuat', Akbar Tanjung.

perundingan damai.¹² Hal lain yang menguntungkan adalah peran sentral dari orang sipil dalam proses perundingan. Sekalipun ada perwira atau mantan perwira militer yang terlibat, seperti Mayjen Syarifudin Tippe, kontrol atas agenda dan kerangka acuan ada di tangan Kalla sendiri dan para penasihat yang hampir semuanya adalah orang sipil.

Setelah menjadi wakil presiden, ia kembali berusaha membangun kontak dengan pemimpin GAM, kali ini melalui Rusli Bintang, seorang pengusaha asal Aceh yang diperkenalkan kepadanya oleh mantan Gubernur Abdullah Puteh (yang saat itu sedang mendekam di Rutan Salemba karena tuduhan korupsi. Sasaran pertamanya melalui jaringan ini adalah pertemuan dengan pemimpin GAM di Aceh. Kalla membentuk sebuah tim yang melibatkan Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin, Menteri Komunikasi dan Informasi Sofyan Abdul Djalil, dan mantan Komandan Korem 072/Teuku Umar, Mayjen Syarifuddin Tippe. Ketiganya kemudian bertemu dengan Muzakkir Manaf, Sofyan Ibrahim Tiba, dan tokoh-tokoh lokal GAM di beberapa kabupaten. Dalam pertemuan itu Muzakkir Manaf, sebagai pemimpin tertinggi GAM di Aceh, menyatakan setuju berdamai dengan syarat GAM tidak kehilangan muka, TNI tidak memburu anggota GAM dan anggota GAM yang menyerah tidak akan dihukum. Manaf lalu menunjuk dua pengusaha asal Aceh yang mukim di Malaysia, Mohammad Daud Syah dan Harun Yusuf, untuk meneruskan pembicaraan.

Pertemuan antara utusan Kalla dan utusan GAM berlangsung berulang kali secara tertutup di Batam, Singapura dan Kuala Lumpur. Di Jakarta, Kalla bertemu dengan Aswin Manaf, kakak dari Muzakkir Manaf. Akhirnya kesepakatan pun dicapai pada 31 Oktober 2004, yang dituangkan dalam dokumen berjudul “Butir-butir Kesepahaman antara Para Juru Runding Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka,” yang terdiri atas sembilan butir, mencakup masalah politik, pelucutan senjata GAM, masalah amnesti dan kompensasi ekonomi bagi anggota GAM.¹³ Kesepakatan ini semula ditolak oleh sebagian pemimpin GAM di Aceh, karena dianggap tidak melibatkan semua

¹² *Jawa Pos*, 16 Agustus 2005

¹³ International Crisis Group, *Aceh: A New Chance for Peace?* Asia Briefing, no. 40, Jakarta, 2005.

pihak. Kalla kembali mengirim tim untuk berbicara dengan mereka yang menolak, dan akhirnya mendapat persetujuan. Pada pertengahan Desember 2004 pemerintah dan GAM sudah siap memasuki perundingan baru yang akan difasilitasi oleh Martthi Ahtisaari dan *Crisis Management Initiative* yang dipimpinnya. Namun rencana itu terhalang oleh bencana tsunami pada 26 Desember 2004.

Bencana tsunami kemudian mempercepat proses perundingan yang sudah dimulai sejak beberapa bulan sebelumnya. Kehadiran pengamat asing, lembaga internasional dan tumpahnya perhatian dunia ke Aceh tentu turut berperan. Penanganan bencana, bantuan kemanusiaan dan selanjutnya upaya rekonstruksi yang melibatkan ribuan orang dari luar Aceh, membuka provinsi itu yang untuk waktu cukup lama diisolasi, khususnya ketika berlakunya darurat militer. Lebih banyak orang Indonesia yang selama ini hanya mengikuti perkembangan konflik Aceh dari media dan mendapat informasi sepihak, kini tahu dan peduli mengenai apa yang terjadi di sana. Kedatangan ribuan relawan dari dalam maupun luar negeri membuat TNI melonggarkan kontrolnya.

Di sisi lain GAM juga mengeluarkan seruan agar semua pihak hendaknya memusatkan perhatian pada penanganan pasca-bencana. Bagi GAM tawaran pemerintah untuk turut membangun Aceh yang dilanda bencana juga merupakan jalan keluar yang baik. Selama masa darurat militer GAM menderita kekalahan di mana-mana dan ada semacam *military fatigue* di kalangan pimpinan, sampai taraf meragukan efektivitas perjuangan bersenjata dalam situasi semacam itu. Seruan Yudhoyono kepada GAM untuk bersama-sama membangun Aceh disambut dengan baik oleh para pemimpin GAM di Swedia. Tgk Zaini Abdullah, yang menjabat sebagai menteri luar negeri GAM bahkan meminta gencatan senjata total untuk memungkinkan penyaluran bantuan bagi korban bencana.¹⁴ Sekalipun bukan merupakan faktor terpenting, adanya bencana tsunami turut memudahkan kedua belah pihak untuk kembali ke meja perundingan tanpa perlu kehilangan muka.

Berita tentang kembalinya pemerintah dan GAM ke meja perundingan sudah mulai terdengar awal Januari 2005, tapi baru pada

¹⁴ *Suara Pembaruan*, 24 Januari 2005.

minggu ketiga Menteri Luar Negeri RI mengeluarkan pernyataan resmi tentang rencana itu. Pertemuan sesungguhnya baru diselenggarakan 27-29 Januari 2005 di Konginstdt Manor, Vantaa, di luar kota Helsinki. Pemerintah Indonesia mengirim 10 juru runding yang dipimpin oleh Menteri Hukum dan HAM Hamid Awaluddin, sedangkan delegasi GAM terdiri atas lima orang yang dipimpin Menteri Luar Negeri GAM Tgk Zaini Abdullah. Martti Ahtisaari bertindak sebagai fasilitator.

Ahtisaari merancang metode khusus untuk perundingan ini. Jika biasanya perundingan langsung menghadapkan para pihak diantara seorang penengah, maka kali ini Ahtisaari bertemu masing-masing pihak secara terpisah lebih dulu untuk membahas agenda. Para pihak baru bertatap muka pada hari kedua. Pada pertemuan pertama, walau masih terlihat kaku kedua delegasi sudah mencapai kesepakatan mengenai penanganan keadaan pasca bencana di Aceh.¹⁵ Masalah status politik dan gencatan senjata juga belum berhasil dibicarakan dengan tuntas, karena kedua pihak masih bertahan dengan gagasan masing-masing. Pemerintah meminta adanya gencatan senjata permanen, dengan pengertian bahwa GAM meletakkan senjata untuk selamanya, sementara GAM hanya menginginkan gencatan senjata sementara, demi kelancaran operasi kemanusiaan pasca-bencana.

Soal status politik tentu jadi sumber perdebatan yang lain. Delegasi pemerintah Indonesia menyatakan bahwa tawaran otonomi luas itu sudah dibingkai dengan baik dalam UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus, sementara bagi GAM undang-undang itu justru memperlihatkan keinginan pemerintah untuk terus mengontrol Aceh dari pusat. Martti Ahtisaari sementara itu menekankan bahwa perundingan hanya dapat dilanjutkan jika kedua belah pihak setuju untuk mencari penyelesaian menyeluruh dalam kerangka otonomi khusus. Kegagalan perundingan sebelumnya justru karena hal yang paling mendasar ini tidak pernah dibicarakan, atau dibiarkan mengambang, sehingga selalu ada celah untuk membuyarkan hasil pembicaraan dengan mengingkari pasal-pasal yang berdiri di atas dasar yang rapuh.

Masalah ini tidak tuntas diputuskan dalam perundingan pertama dan sempat menjadi ganjalan. Menjelang putaran kedua yang

¹⁵ *Kompas*, 30 Januari 2005.

berlangsung pertengahan Februari, pemerintah Indonesia mengumumkan bahwa putaran kedua akan membicarakan penyelesaian masalah Aceh dalam kerangka otonomi khusus. Menkominfo Sofyan Djalil kepada pers mengatakan bahwa GAM akan hadir dalam pertemuan tersebut. Namun sebelum pertemuan dimulai giliran Tgk. Malik Mahmud, perdana menteri GAM, yang bicara. Ia mengatakan tujuan kubunya dalam perundingan ini hanya untuk membahas gencatan senjata dan masalah pengamanan program bantuan kemanusiaan dan rekonstruksi Aceh. GAM menurutnya sudah jelas tidak akan menyepakati kerangka otonomi khusus yang ditawarkan pemerintah. Pernyataan itu sempat mengundang reaksi dari pejabat tinggi TNI yang menganggap GAM berusaha men-*derail* proses perundingan ini.

Dalam konteks inilah konsep pemerintahan sendiri (*self-government*) pertama kali terdengar. Martti Ahtisaari saat mengumumkan penyelenggaraan putaran kedua mengatakan bahwa otonomi khusus adalah kerangka yang digunakan untuk pembahasan selanjutnya. Tidak ada opsi lain yang dibicarakan. Namun dalam kerangka otonomi khusus ini pemerintah menawarkan kerangka pemerintahan sendiri, di samping pemberlakuan dan pelaksanaan syariat Islam serta pembagian pendapatan pusat-daerah yang lebih berimbang.

Putaran kedua pun dimulai di tempat yang sama pada 21-23 Februari 2005. Kedua delegasi masih mengirim juru runding yang sama, hanya ditambah Damien Kingsbury ahli politik dari Deakin University, Melbourne, Australia, yang bertindak sebagai penasihat GAM. Seperti pertemuan sebelumnya Martti Ahtisaari mengadakan pertemuan terpisah dengan masing-masing delegasi yang berlangsung cukup alot karena GAM masih berkeberatan dengan kerangka otonomi khusus sebagai satu-satunya jalan penyelesaian politik. Adalah konsep pemerintahan sendiri yang membuat GAM kembali ke meja perundingan, karena menandakan adanya perubahan dan kemajuan. Kerangka otonomi khusus bagi GAM identik dengan masa lalu (UU 18/2001) yang sudah dibicarakan berulang kali dan terbukti gagal. Konsep pemerintahan sendiri sementara itu membuka berbagai peluang baru bagi GAM untuk turut berpartisipasi dalam kehidupan politik secara aktif.

Bagaimanapun istilah itu masih disambut dengan ragu-ragu di kalangan pejabat pemerintah Indonesia. Sebagian menilai bahwa ini adalah permainan istilah untuk mempertahankan cita-cita kemerdekaan di meja perundingan.¹⁶ Sebagian lain menganggap bahwa perundingan dengan GAM sebenarnya tidak perlu dilakukan karena otonomi khusus sudah menjadi undang-undang yang tidak perlu diperdebatkan lagi. Delegasi pemerintah Indonesia mengatakan harus membicarakan konsep ini dengan presiden dan pejabat tinggi lainnya. Terlepas dari masalah kunci ini ada berbagai kesepakatan lain yang dicapai mengenai perlakuan terhadap para pejuang dan gerilyawan GAM setelah kesepakatan dicapai, masalah keamanan dan pelaksanaan berbagai kesepakatan yang dicapai.

Proses perundingan yang mendapat liputan luas dari pers dalam maupun luar negeri juga menarik perhatian masyarakat di Aceh. Berbagai forum diskusi digelar untuk membahas berbagai segi perundingan itu, tidak hanya di kalangan intelektual atau aktivis, melainkan juga untuk masyarakat ramai. Kalangan ulama misalnya menyambut proses perundingan itu dengan pertemuan dan musyawarah besar di Banda Aceh pada 9 April 2005. pertemuan itu menghasilkan rekomendasi yang antara lain menegaskan dukungan ulama terhadap perundingan Helsinki. Mahasiswa juga beberapa kali menyuarakan pendapat mereka dalam aksi mimbar di kampus dan jalan raya. Pihak GAM sendiri juga mulai meningkatkan tuntutan mereka agar TNI menghentikan semua operasi militer terhadap GAM dan membebaskan para tahanan dan narapidana politik dari penjara.¹⁷

Pertemuan ketiga dimulai 12 April, masih bertempat di Vantaa. Kali ini perundingan dijadwalkan berlangsung selama lima hari

¹⁶ Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto tetap melihat kemungkinan GAM menggunakan konsep pemerintahan sendiri ini untuk mempetahankan tuntutan merdeka. *Kompas*, 24 Februari 2005. Di DPR wakil ketua Komisi I Effendy Choirie dari PKB mengatakan konsep pemerintahan sendiri sebenarnya sama dengan kemerdekaan. *Suara Pembaruan*, 24 Februari 2005.

¹⁷ Setelah tsunami kontak senjata antara TNI dan GAM masih berulang kali terjadi. Menurut KSAD Jenderal Ryamizard Ryacudu, pasukan TNI menembak mati sedikitnya 205 anggota GAM dalam tiga minggu setelah tsunami. *Analisa*, 3 Maret 2005

mengingat agenda yang cukup panjang. Agenda utamanya adalah membahas substansi dari konsep otonomi khusus dan pemerintahan sendiri yang diajukan oleh masing-masing pihak. Seperti biasa Martti Ahtisaari memulai pertemuan dengan menemui kedua delegasi secara terpisah.

Perundingan dimulai dengan membahas masalah pengaturan ekonomi, termasuk kewenangan pemerintahan Aceh di masa depan dalam mengelola sumber daya alam, perdagangan, pariwisata, pelabuhan laut dan udara serta masalah pendidikan. Selanjutnya adalah masalah tahanan GAM yang masih mendekam di penjara. Tema-tema ini menjadi pengantar yang baik bagi perundingan di hari-hari ketiga dan keempat mengenai substansi otonomi khusus dan pemerintahan sendiri. Tema itu dibuka dengan presentasi dari GAM mengenai konsep pemerintahan sendiri, yang mencakup masalah kewenangan pemerintahan Aceh, partai politik lokal, dan hak veto bagi anggota DPR asal Aceh untuk mencegah adanya UU di DPR yang merugikan kepentingan rakyat Aceh. Tidak semua usulan dan permintaan itu diterima, karena menurut delegasi Indonesia hal-hal tersebut sudah diatur dalam UU yang lain atau bahkan bertentangan dengan peraturan perundangan yang ada.

Masalah gencatan senjata tetap saja jadi ganjalan karena adanya perbedaan persepsi. Bagi pemerintah Indonesia, khususnya TNI, gencatan senjata hanya berarti penundaan konflik dan bukan penyelesaian konflik. Di sisi GAM gencatan senjata permanen sama dengan kapitulasi yang menyerahkan senjata ke pihak Indonesia, sementara tidak ada jaminan bahwa pemerintah Indonesia akan mematuhi kesepakatan seperti yang sudah berulang kali terbukti di masa lalu. Karena tidak ada kesepakatan mengenai masalah ini para pihak akhirnya diminta berusaha untuk sebaik mungkin menahan angkatan bersenjata masing-masing di lapangan.

Sekalipun ada beberapa agenda yang masih menggantung, secara umum perundingan putaran ketiga ini bisa dinilai berhasil karena mencapai kesepakatan untuk merinci konsep otonomi khusus atau pemerintahan sendiri dalam satuan-satuan yang lebih konkret. Hal ini sejalan dengan pendekatan yang digunakan Martti Ahtisaari bahwa

“tidak ada kesepakatan apa pun sebelum semuanya disepakati.” Dengan pendekatan ini para pihak juga tidak bisa menahan diri dan mengulur waktu, melainkan didesak untuk mengambil keputusan pada setiap tahapnya. Hal ini sangat berbeda dengan kesepakatan damai, di mana fasilitator tidak punya wibawa cukup untuk menuntut komitmen para pihak.

Proses perundingan ini tentunya mempengaruhi juga kebijakan pemerintah terhadap Aceh. Pada 16 Mei 2005 pemerintah mencabut status darurat sipil, yang berarti Aceh kembali ke situasi normal. Pasukan non-organik TNI yang mempunyai tugas khusus menghadapi gerilyawan GAM tetap dipertahankan, karena para pihak tidak bisa mencapai kesepakatan mengenai gencatan senjata. Namun perubahan kebijakan ini tidak dengan sendirinya berarti bahwa keadaan di lapangan membaik. Laporan tentang tindak kekerasan yang dilakukan aparat TNI, terutama di wilayah-wilayah konsentrasi pasukan dan aktivis GAM, terus bermunculan. Aparat kepolisian pun masih kerap bertindak sewenang-wenang dengan membubarkan pertemuan masyarakat yang mereka curigai sebagai kegiatan gelap untuk menyusun kekuatan anti-RI.

Berbagai bentuk pelanggaran ini tidak mendapat perhatian cukup dalam perundingan Helsinki, mungkin karena dikhawatirkan akan mengurangi kepercayaan terhadap satu sama lain, dan menimbulkan perdebatan serta saling-tuding yang akan mengganggu keseluruhan proses. Putaran keempat pun berlangsung 26-31 Mei di Vantaa. Komposisi delegasi masih tetap sama. Agenda utamanya adalah merinci masalah ekonomi, politik, penegakan hukum dan reintegrasi anggota GAM ke dalam masyarakat, serta pengaturan keamanan di lapangan. Beberapa masalah penting menyangkut susbtansi otonomi khusus atau pemerintahan sendiri disampaikan oleh pemerintah dalam bentuk tertulis.

Fasilitator Martti Ahtisaari mengatakan dalam laporannya mengenai putaran keempat ini bahwa materi terpenting yang dibicarakan adalah soal pemerintahan sendiri, partisipasi politik, masalah ekonomi, amnesti dan reintegrasi anggota GAM ke dalam masyarakat, keadilan dan hak asasi manusia, pengaturan keamanan

dan pengawasan terhadap pelaksanaan semua kesepakatan di atas. CMI yang dipimpinnya akan menyiapkan bahan-bahan sebagai dasar kesepakatan tersebut untuk dibahas lebih lanjut dalam putaran kelima pertengahan Juli. Hal penting lain adalah penyebutan istilah ‘Pemerintah Aceh’ yang kemudian dipakai sebagai nama undang-undang. Masalah yang masih mengganjal sementara itu adalah partai lokal. GAM juga meminta diadakannya pemilu lokal pada Oktober 2005, tapi keduanya tidak diterima oleh delegasi pemerintah.

Pertemuan keempat ini dianggap sebagai langkah maju yang sangat pesat karena hampir semua masalah penting yang semula menghalangi terjadinya kesepakatan sudah berhasil diselesaikan, dan para pihak tinggal menuju tahap akhir. Pemerintah Indonesia cukup yakin bahwa seluruh prosesnya bisa selesai sekitar Agustus 2005. Namun di dalam negeri pencapaian itu justru mengundang reaksi keras dari berbagai pihak. Ketua DPR Agung Laksono misalnya menolak apa yang disebutnya sebagai kehadiran pihak asing dalam tim monitoring internasional. Menurutnya, dengan menyetujui permintaan itu pemerintah sudah terjebak dalam internasionalisasi masalah Aceh.¹⁸ Di DPR penolakan lebih ramai lagi. Sejumlah anggota Komisi I DPR juga melayangkan kecaman sekalipun fraksi-fraksi umumnya mendukung perundingan tersebut. Panglima TNI Endiartono Sutarto sementara itu mempertanyakan keputusan untuk “menukar” penyerahan senjata GAM dengan penarikan mundur pasukan TNI dari Aceh.

Lahirnya *Memorandum of Understanding*

Kritik dan protes bagaimanapun tidak menghalangi jalannya perundingan. Delegasi kedua belah pihak nampaknya sudah bertekad bahwa perundingan harus jalan terus dan mencapai penyelesaian akhir. Sebagai *gesture* politik, jurubicara GAM menyatakan bahwa para pemimpin tertinggi gerakan itu yang bermarkas di Swedia sudah memutuskan menerima Aceh sebagai bagian dari Indonesia. Ia juga mengumumkan bahwa GAM optimis putaran berikut akan menjadi yang terakhir dan para pihak bisa mencapai kesepakatan akhir. Pemerintah Indonesia, melalui ketua delegasi, Menteri Hukum dan HAM

¹⁸ Ahmad Farhan Hamid, *op.cit.*, 199

Hamid Awaluddin, juga menyatakan hal yang sama. Begitu pula dengan Martti Ahtisaari sebagai penengah. Pihaknya sudah menyiapkan draft kesepakatan untuk dibicarakan dalam putaran terakhir, dan kedua pihak praktis tidak memberi tambahan di luar apa yang sudah dibicarakan dan disepakati sebelumnya.

Putaran terakhir berlangsung 12-17 Juli di tempat yang sama. Tapi berbeda dengan sebelumnya, pertemuan kali ini dibuka oleh Pieter Feith, ketua tim pemantau Uni Eropa yang berkunjung ke Aceh akhir Juni. Ia menyampaikan laporan kunjungannya dan hasilnya diterima dengan baik. Tidak ada perdebatan berarti saat membicarakan masalah keamanan yang sebenarnya diwarnai sejumlah insiden selama perundingan berlangsung dan juga saat tim tersebut berkunjung.

Perdebatan terjadi saat membahas partai lokal. Pemerintah Indonesia menolak permintaan tersebut dengan alasan keberadaan partai lokal bertentangan dengan undang-undang kepartaian. Sementara bagi GAM kehadiran partai lokal adalah wujud paling konkret dari konsep pemerintahan sendiri. Jurubicara GAM Bakhtiar Abullah mengatakan partai lokal dapat ditemui dalam banyak sistem demokrasi di dunia, sehingga pemerintah Indonesia tidak perlu khawatir bahwa partai lokal di Aceh akan merusak sistem politik Indonesia. Sementara perundingan berlangsung suara-suara penolakan terhadap partai lokal juga terdengar di Jakarta. Para pejabat beranggapan bahwa partisipasi politik orang Aceh, khususnya mantan anggota GAM, dapat disalurkan melalui partai-partai yang ada. Karena itu mereka akan diberi amnesti umum sehingga bisa terlibat sebagai pemilih maupun yang dipilih.

Delegasi pemerintah Indonesia coba menawarkan alternatif, semacam *power sharing*, bahwa para pemimpin GAM akan mendapat jabatan dan posisi politik di Aceh. Delegasi GAM menolak karena bukan jabatan dalam pemerintahan yang menjadi tujuan mereka melainkan tegaknya demokrasi. Jabatan dan posisi politik bisa diraih dan diperoleh melalui pemilihan umum, dan keikutsertaan partai politik lokal sebagai kendaraannya. Masalahnya lebih substansial, yakni pada hak politik rakyat Aceh, bukan tawaran jabatan atau posisi politik yang justru mengingkari prinsip demokrasi. Delegasi GAM juga menolak usulan agar para pemimpin gerakan itu maju sebagai kandidat dari partai

yang sudah ada di tingkat nasional. Gagasan ini semula diusung oleh 10 partai politik besar di Jakarta. Dasar penolakannya sama: persoalannya bukan pada pembagian kekuasaan, tapi pada penegakan demokrasi dan hak politik rakyat Aceh, yang tidak dapat 'dibeli'. Lagipula, seperti dikatakan Nur Djuli, tokoh GAM lainnya, gerakan itu sudah meninggalkan prinsip dan tuntutan yang paling dasar yakni perjuangan kemerdekaan sebagai negara sendiri, sehingga kini waktunya pemerintah Indonesia memberi sedikit konsesi.

Perundingan macet, dan beberapa pengamat termasuk penasehat delegasi GAM, Damien Kingsbury, sempat pesimis bahwa kesepakatan akan dicapai. Delegasi pemerintah Indonesia pun melunak dan mengatakan kemungkinan membentuk partai lokal di masa mendatang sebenarnya terbuka dan tidak perlu dikesampingkan. Di Jakarta, macetnya perundingan mendapat perhatian dari pejabat negara dan pimpinan partai politik. Setelah melalui diskusi dan pertemuan politik, suara-suara yang menolak kehadiran partai lokal bisa diperlunak. Ketua DPR Agung Laksono yang semula menolak keras ide partai lokal kini mengatakan bahwa pemerintah sebaiknya mengkaji ide itu dan tidak menolaknya begitu saja. Pemerintah akhirnya menyetujui usulan partai lokal di Aceh setahun setelah ditandatanganinya kesepakatan antara kedua pihak. Tidak begitu jelas apa yang menyebabkan sikap sebagian partai dan tokoh politik ini berubah, tapi yang jelas perubahan sikap ini menyelamatkan jalannya perundingan di Helsinki. Satu-satunya masalah yang masih mengganjal berhasil diatasi, dan kedua pihak siap untuk membuat kesepakatan.

Di hari terakhir pertemuan itu kedua belah pihak mengeluarkan pernyataan bersama bahwa mereka akan menandatangani sebuah *memorandum of understanding* pada 15 Agustus 2005. Kedua pihak, setidaknya di tingkat delegasi yang mewakili para pihak, nampak puas dengan hasil yang dicapai. Sambutan dan dukungan datang dari Sekjen PBB Kofi Annan, pemerintah Amerika Serikat dan perwakilan Uni Eropa. Di Jakarta sambutannya riuh-rendah. Para pejabat tinggi militer jelas menunjukkan sikap tidak puas. Begitu pula di DPR. Sebagian anggota menganggap kesepakatan Helsinki sebagai langkah mundur karena memberi ruang terlalu luas bagi GAM untuk mempengaruhi kebijakan nasional. Mereka juga menilai delegasi pemerintah lebih seperti utusan

pribadi Wapres Jusuf Kalla yang tidak mewakili kepentingan nasional. Cukup jelas bahwa pro-kontra di sekitar perundingan sangat diwarnai oleh pergulatan politik nasional antara partai-partai yang menjadi 'oposisi' dengan pemerintah. Tapi setelah melalui lobby dan diskusi yang panjang, fraksi-fraksi yang tergabung dalam Koalisi Kerakyatan (kecuali PDI-P dan PKB), mendukung kesepakatan Helsinki.

Sekalipun berhasil membulatkan dukungan terhadap proses itu secara keseluruhan, masalahnya masih jauh dari selesai. Ada banyak butir kesepakatan yang dipertanyakan, baik karena bertentangan dengan prinsip yang dipegang maupun karena ingin konsisten dengan sikap oposisi. Berbagai masalah ini kemudian mewarnai proses perumusan dan pembahasan RUUPA di DPR.

Sembilan Butir Penting MoU Helsinki

Pertama, penyelenggaraan pemerintahan Aceh, dalam bentuk undang-undang pemerintahan Aceh. Mempunyai kewenangan diseluruh sektor publik diatur bersama pemerintahan sipil dan pengadilan. Kecuali berkaitan hubungan politik luar negeri, pertahanan, keamanan nasional, moneter dan fiskal, peradilan, dan keagamaan diatur sebagaimana konstitusi. Lalu diumumkan dan diberlakukan secepat mungkin pada 31 Maret 2006. Aceh juga berhak menggunakan simbol daerah, bendera, dan himne sendiri.

Kedua, partisipasi politik, bahwa tidak lebih setahun sejak penandatanganan MoU, pemerintah setelah berkonsultasi dengan DPR, sepakat memfasilitasi pendirian partai politik berbasis Aceh dengan kriteria nasional. Dan, akan mempersiapkan perangkat parpol lokal tersebut dalam waktu setahun atau selambat-lambatnya 18 bulan sejak ditandatangani MoU

Ketiga, Aceh berhak menambah pinjaman luar negeri, dengan menentukan suku bunga diluar penentuan Bank Indonesia. Memperoleh 70 persen dari penghasilan hydrocarbon (migas) dan sumber daya alam lainnya.

Keempat, aturan hukum, adanya sistem pengadilan independen di Aceh dalam sistem peradilan Indonesia.

Penunjukan Kepala Kepolisian organik dan Kejaksaan harus berdasarkan persetujuan Kepala Administrasi Aceh. Perekrutan dan pelatihan kepolisian organik dan para jaksa harus dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Administrasi Aceh.

Kelima, Hak Asasi Manusia yaitu, akan dibentuk pengadilan HAM untuk Aceh. Kemudian pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh ditetapkan oleh Komisi Indonesia bertugas merumuskan dan menentukan rekonsiliasi.

Keenam, amnesti dan reintegrasi, sesuai konstitusi pemerintah memberikan amnesti dan pembebasan tanpa syarat kepada tapol mantan anggota GAM tidak lebih dari 15 hari setelah penandatanganan MoU. Hak partisipasi politik, sosial, dan ekonomi, baik di Aceh maupun nasional. Pemerintah dan penguasa di Aceh akan membantu proses reintegrasi mantan anggota GAM kedalam masyarakat, mencakup fasilitas ekonomi.

Ketujuh, pengaturan keamanan, penyerahan seluruh persenjataan, amunisi, dan bahan peledak GAM dibantu Aceh Monitoring Mission (AMM). Diiringi penarikan militer dan polisi non-organik sejak 15 September 2005, dalam empat tahap dan berakhir pada 31 Desember 2005 dibawah pemantauan AMM.

Kedelapan, pembentukan Aceh Monitoring Mission (AMM) oleh negara-negara Uni Eropa dibantu ASEAN. Dimana mendapat mandat penuh dari pihak RI-GAM, untuk memantau jalannya kesepakatan damai. AMM memiliki kewenangan bebas di Aceh untuk tugas-tugas sebagaimana MoU. RI-GAM tidak berhak memveto aksi atau pengawasan yang dijalankan AMM.

Kesembilan, penyelesaian perselisihan, dalam pencapaian perdamaian akan diselesaikan Ketua AMM. Dengan melakukan dialog dari kedua belah pihak guna mencari solusi, yang mengikat kedua belah pihak. Jika tidak berhasil maka, AMM akan membawa persoalan tersebut kepada perwakilan senior kedua belah pihak. Kemudian Ketua AMM akan membuat ketentuan baru yang mengikat kedua belah pihak.

Sumber: *Serambi Indonesia*, 16 Agustus 2005

Acara penandatanganan kesepakatan Helsinki juga menjadi drama tersendiri. Mengingat adanya perlawanan atau setidaknya kritik terhadap hasil perundingan di kedua belah pihak, maka kehadiran para pihak saat penandatanganan menjadi penting. Lobby berlangsung di segala lini, mulai dari gedung DPR, lingkungan pejabat pemerintah sampai kamp gerilyawan GAM di Aceh. Ahmad Farhan Hamid yang aktif dalam proses ini mengusulkan kepada pemerintah agar Panglima AGAM Muzakkir Manaf diikutsertakan dalam penandatanganan, untuk meyakinkan pasukan GAM di Aceh bahwa ini memang kesepakatan bersama.¹⁹ Usulan ini semula diterima baik tapi kemudian dibatalkan agar tidak memancing reaksi dari anggota DPR. Begitu pula usulan untuk mengikutsertakan pimpinan GAM yang masih di penjara.

15 Agustus 2005 sekitar seratus orang berkumpul di gedung Kementerian Luar Negeri Finlandia. Rombongan dari Indonesia cukup besar. Di samping delegasi perundingan ada juga pejabat pemerintah dari Jakarta maupun pemerintah daerah Aceh, anggota DPR dan DPD, serta tokoh masyarakat dan beberapa individu yang berperan dalam proses perundingan. Dari pihak GAM hadir sekitar 30 orang, terutama mereka yang bermukim di berbagai negara Eropa. Perwakilan pemerintah Finlandia, Uni Eropa, Komisi Eropa dan duta besar dari sejumlah negara juga hadir sebagai pengamat. Acara penandatanganan berlangsung sederhana dan ringkas, disusul dengan pidato dari Martti Ahtisaari sebagai fasilitator, Tgk Malik Mahmud dari GAM dan Hamid Awaluddin. Acara itu disaksikan langsung oleh presiden dan wakil presiden di Jakarta, dan keduanya sempat terlibat dalam *teleconference* dengan hadirin di Helsinki.

Semua pembicara dalam kesempatan itu menekankan pentingnya perdamaian dan keharusan menatap masa depan, walau sadar sepenuhnya bahwa apa yang berhasil dicapai dengan kesepakatan itu hanyalah awal bagi tegaknya demokrasi dan perdamaian di Aceh.

¹⁹ Ahmad Farhan Hamid, hlm. 222.

Segerakan Proses Damai di Aceh
Sahkan RUU Pemerintahan Aceh
Tepat Waktu, Berkualitas & Damai!

Bab 3

Aceh Menyambut Kesepakatan Damai

Gedung pertemuan Anjong Mon Mata di Banda Aceh tampak meriah. Siang itu sekitar 70 anak pengungsi dari Aceh Besar tampak menari Ranum Lapuan dan Rapai Geleng serta menyanyikan lagu-lagu anak seperti “Saleum Aneuk Aceh” (Salam Anak Aceh) dengan gembira. Di Banda Aceh, Masjid Raya Baiturrahman dipadati ribuan orang yang berdoa untuk perdamaian di Aceh. Hadir dalam kesempatan itu beberapa menteri kabinet, ulama dan tokoh masyarakat. Saat naskah kesepakatan damai ditandatangani ribuan orang melantunkan *salawat badar*, sebagian lain riuh bertepuk tangan dan bersorak. Di kota-kota lain juga masyarakat berkumpul, berdoa dan berdzikir, menyambut baik kesepakatan yang diharapkan akan membawa perdamaian abadi di Aceh. Konflik selama puluhan tahun tidak hanya menimbulkan *political fatigue* tapi juga *cultural fatigue*, sehingga setiap langkah menuju perbaikan disambut dengan gempita.

Tapi perayaan tidak dengan sendirinya menyelesaikan sederet masalah turunan dan kesepakatan itu. Seperti diamanatkan dalam *memorandum of understanding* itu, langkah selanjutnya adalah perumusan dan penetapan undang-undang yang menjadi kerangka operasional seperti tertuang dalam butir 1.1.1. dari Mou tersebut: “Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akana mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.” Ras was-was muncul terutama karena proses ini sepenuhnya akan ditentukan oleh partai-partai politik yang menguasai DPR. Rakyat Aceh sendiri, seperti

ditegaskan dalam MoU hanya bisa mengajukan usul, memprotes hal-hal yang dianggap tidak sesuai, tapi keputusan akhir tetaplah di tangan DPR.

Pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri menyusun draft yang akan diserahkan ke DPR. Namun draft itu ternyata menuai banyak kritik, terutama dari pihak GAM dan gerakan masyarakat sipil di Aceh, karena tidak sesuai dengan semangat dan pasal-pasal MoU Helsinki. Karena itulah kemudian timbul inisiatif untuk membuat draft alternatif versi rakyat Aceh. Awalnya inisiatif ini diambil oleh Pemerintah Daerah NAD yang menyertakan tiga perguruan tinggi, yakni Universitas Syiah Kuala, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry dan Universitas Malikussaleh, dalam proses itu. Pembagian kerja dilakukan. Universitas Syiah Kuala misalnya merumuskan sistem pemerintahan, *qanun* dan instrumen hukum, sementara IAIN memusatkan perhatian pada soal agama dan sosial-budaya. Pembagian kerja ini cukup efektif karena terbukti dalam waktu singkat kertas-kertas posisi sudah dihasilkan berikut usulan konkret untuk dimasukkan dalam rancangan undang-undang. Keempat draft ini, masing-masing dari pemerintah daerah dan tiga perguruan tinggi, ini kemudian disusun ulang dan menjadi draft akhir versi pemerintah daerah, yang selanjutnya dibahas dalam Seminar Raya pada 11-12 Oktober 2005 yang melibatkan seluruh komponen masyarakat Aceh.

Di luar inisiatif pemerintah daerah ada banyak inisiatif lain. DPRD Aceh misalnya membuat rancangan sendiri dengan bantuan dari organisasi masyarakat sipil, begitu pula dengan GAM dan organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Jaringan Demokrasi Aceh. Di samping itu ada beberapa lembaga yang memberikan usulan khusus mengenai masalah tertentu seperti Jaringan Kerja Masyarakat Adat (JKMA) yang membuat usulan mengenai bidang kerjanya. Jaringan ornop dan kelompok perempuan mengajukan agenda *gender mainstreaming*, artinya memastikan bahwa setiap pasal mencerminkan kesadaran dan keadilan gender. Kalangan ulama secara terpisah membahas usulan yang terkait dengan pasal-pasal untuk mengatur kehidupan agama dan sosial-budaya, terutama di seputar masalah

syariat Islam. Aktivis lingkungan hidup sementara itu membuat beberapa usulan sekitar pengelolaan sumber daya alam dan perlindungan lingkungan hidup. Para pejuang hak asasi manusia yang memberikan usulan khusus seputar penegakan HAM.

Proses ini berlangsung dinamis. Gerakan masyarakat sipil melihat perumusan RUUPA ini sebagai ruang untuk memperjuangkan hak-hak yang selama ini diabaikan, dilecehkan dan dilanggar. Sementara pemerintah daerah dan para politisi Aceh beranggapan masyarakat sipil sebaiknya tidak terlalu keras dan berlebihan menuntut hak. Menurut beberapa pejabat setempat dan anggota DPRD, trauma referendum di Timor Leste masih melekat kuat, yang membuat reaksi terhadap gerakan perlawanan yang berujung pada pemisahan wilayah selalu ditanggapi dengan keras.

Berbagai draft ini kemudian dikumpulkan, dibandingkan dan dibahas oleh DPRD. Kerjasama antara elemen masyarakat sipil, pemerintah daerah dan anggota DPRD berjalan efektif, walau sebelumnya ketiga unsur itu sering berada di posisi saling berhadapan.²⁰ Dalam pertemuan berbagai unsur itu dibentuk Tim Perumus Akhir (TPA) yang bertugas merumuskan satu draft bersama dari RUUPA, yang disebut RUUPA versi rakyat Aceh, yang kemudian diajukan ke pemerintah dan DPR di Jakarta. Proses perumusan berlangsung selama tiga hari berturut-turut, dan akhirnya TPA berhasil membuat RUUPA yang mengacu pada MoU Helsinki. Rancangan itu kemudian disahkan oleh pansus DPRD, walaupun pembahasan dan perumusannya melibatkan seluruh elemen masyarakat Aceh, termasuk gerakan masyarakat sipil, organisasi-organisasi massa, dan mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka.

Dari segi proses perumusan, RUU Pemerintahan Aceh ini jauh berbeda dengan RUU Otonomi Khusus yang menjadi UU 18/2001.

²⁰ Dalam proses perumusan RUUPA di Aceh juga sempat ada kekisruhan karena Pemerintah Daerah Aceh tiba-tiba, tanpa konsultasi sebelumnya, mengirim draft yang disusun oleh timnya ke Depdagri. RUUPA yang disusun oleh DPRD diabaikan begitu saja. Lihat Ahmad Farhan Hamid, hlm. 308-9.

RUUPA jelas melibatkan banyak komponen masyarakat Aceh sementara UU 18/2001 adalah produk hukum yang dibahas secara tertutup oleh pemerintah dan partai-partai pemenang pemilu di DPR, yang tidak punya pengetahuan dan minat untuk mengetahui persoalan konkret rakyat Aceh. Latar belakang kelahirannya pun berbeda. RUUPA lahir dari sebuah kesepakatan politik di antara para pihak yang berkonflik, sementara UU 18/2001 lebih merupakan inisiatif sepihak dari para pemegang kuasa saja, yang coba mengambil hati rakyat Aceh dengan menawarkan berbagai konsesi melalui undang-undang tersebut. Masalahnya selalu saja pemerintah di Jakarta dan para pemimpin politik lainnya, baik di DPR maupun di luarnya, gagal memahami keinginan rakyat Aceh sehingga selalu memberikan hadiah yang sebenarnya tidak diinginkan, dan selalu bersungut-sungut kalau “hadiah” tersebut tidak mengubah sikap yang diberi.

Dari segi itu masyarakat luas jauh lebih merasa “memiliki” RUUPA. Partisipasi masyarakat yang tinggi sebenarnya menjadi catatan penting, karena sebelumnya tidak ada rancangan undang-undang yang dibahas secara terbuka dan demokratis seperti RUUPA. Tidak di Aceh, mungkin juga tidak di Indonesia. Partisipasi masyarakat ini tentu bukan sesuatu yang terjadi begitu saja atau secara kebetulan, tapi merupakan buah perjuangan dan kerja keras yang panjang. Dalam konteks RUUPA masyarakat juga melihat besar kemungkinannya terjadi manipulasi atas pasal-pasal *memorandum of understanding*, apalagi situasi politik di Aceh belum sepenuhnya mengikuti semangat perdamaian yang terlihat di Helsinki. Sampai saat MoU dibuat masih ada ribuan milisi yang dibentuk saat diberlakukan keadaan darurat militer. Perundingan Helsinki tidak dapat membahas masalah milisi – yang sesungguhnya sangat serius jika melihat pengalaman Timor Leste dan juga Papua, di mana kelompok-kelompok milisi selalu melakukan kekerasan yang menghalangi terciptanya perdamaian – antara lain karena pemerintah tidak mengakui keberadaan mereka.²¹

²¹ Tim Imparsial, Desember 2005. *Laporan Monitoring Aceh, 15 Agustus-31 Desember 2005*

Demobilisasi Gerakan Aceh Merdeka

Sesuai kesepakatan Helsinki GAM melakukan demobilisasi pasukan TNA, menyerahkan senjata dan nama dari sekitar 3.000 mantan anggotanya yang tersebar di 17 wilayah kepada pemerintah. Perubahan ini mengubah watak GAM yang sebelumnya terfokus pada perjuangan bersenjata, sekarang memasuki wilayah gerakan politik. Jika sebelumnya yang diperlukan adalah kecakapan militer dan persenjataan andal, maka kini kuncinya adalah ketrampilan berpolitik, kemampuan menggalang dukungan.

Salah satu langkah penting untuk beralih menjadi gerakan politik adalah adanya organisasi sebagai alat untuk terlibat dalam perjuangan politik. Kerangka itu sudah diberikan oleh RUUPA, dan proses pilkadal menjadi bukti bahwa perubahan dengan cara seperti itu adalah mungkin. Perubahan ini tentu tidak mudah dicerna oleh semua anggota, apalagi mereka yang untuk waktu lama terlibat dalam sayap militer. Untuk itu GAM membentuk Komite Peralihan Aceh (KPA). Komite ini juga bertugas mengatur reintegrasi mantan *combatant* dan keluarganya ke masyarakat.

Proses reintegrasi ini mendapat dukungan dari pemerintah Indonesia yang pada 2006 mengalokasikan sekitar Rp 593 milyar hanya untuk kebutuhan itu saja. Untuk 2007, Badan Rekonstruksi Aceh (BRA) mengajukan anggaran Rp 700 milyar. Saat ini ditetapkan besaran Rp 25 juta untuk dana reintegrasi per kepala. Untuk dana reintegrasi ini GAM juga mulai mencari dana sendiri dengan membentuk PT Pulo Gadeng yang dipimpin langsung oleh Panglima GAM, mencakup ketua partai GAM dan ketua KPA, Muzakkir Manaf.

Sumber: www.acehkita.net; www.nad.go.id; www.acehmagazine.com.

GAM Menanggapi RUUPA

Sebagai tindak lanjut dari *memorandum of understanding* Helsinki, pihak GAM merumuskan draft RUUPA versi mereka sendiri, yang melibatkan beberapa pemimpin seperti Tgk Kamaruzzaman, Faisal

Putra, Muhamad Nazar, Irwandi Yusuf dan Nur Juli. Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) juga membantu memberi konsultasi bagi GAM yang kemudian melahirkan RUUPA alternatif dengan 44 bab dan 191 pasal. Dalam prosesnya GAM kemudian rela draft itu dibandingkan dan dilebur menjadi satu draft bersama dari masyarakat Aceh. Bahkan para pemimpinnya berulang kali menyatakan bahwa draft itu haruslah dirumuskan bersama dan menjadi milik bersama berbagai unsur masyarakat Aceh.

Menyusun draft RUUPA adalah pengalaman politik konstitusional pertama bagi GAM sebagai organisasi, dan menandai transformasinya dari gerilya bersenjata menjadi organisasi politik. Sekalipun mendapat kritik dari dalam dan dicurigai oleh Jakarta, GAM tampak konsisten mengikuti proses politik ini karena menganggapnya penting bagi perdamaian dan kedaulatan rakyat Aceh. Sebaliknya jika proses itu melenceng dari apa yang sudah disepakati, ada kekhawatiran di kalangan pemimpin bahwa perdamaian yang diharapkan tidak akan langgeng. “Kalau pun diterima tapi prosesnya cacat maka ke depannya pun bisa-bisa perdamaian tak akan *sustainable*. Mungkin untuk generasi saya tidak apa-apa, tapi bagaimana dengan generasi selanjutnya?” kata Irwandi Yusuf, petinggi GAM yang kemudian menjadi Gubernur NAD.²² Menurutnyanya semua pihak harus paham batasan-batasan yang ada dalam MoU, di satu pihak menghormati kepada kesepakatan Helsinki, di pihak lain tidak melanggar UUD 1945.

Sebenarnya masalah pelanggaran terhadap kesepakatan Helsinki sudah diatur dengan jelas dalam *memorandum of understanding*. Para pihak bisa mengadukan masalah atau perselisihan yang dihadapi kepada Aceh Monitoring Mission: “dalam kasus di mana perselisihan tidak dapat diselesaikan melalui salah satu cara sebagaimana disebutkan di atas, Kepala Misi Monitoring akan melaporkan secara langsung kepada Menkopolkam RI, pimpinan politik GAM, dan Ketua Dewan Direktur CMI, serta memberitahu komite politik dan keamanan Uni Eropa. Setelah berkonsultasi dengan para pihak, Ketua Dewan Direktur CMI akan mengambil keputusan yang mengikat para pihak.”²³ Di samping itu

²² www.acehkita.net, 2 Maret 2006

²³ Hal itu sudah pernah dilakukan sebelumnya ketika ada perselisihan mengenai jumlah senjata GAM yang harus diserahkan. Lihat www.acehkita.net, 2 Februari 2006.

GAM juga sadar bahwa perhatian internasional juga terus menyempitkan ruang gerak pihak-pihak yang ingin men--*derail* perkembangan ini.

Mengenai isi atau substansi RUUPA, fokus GAM antara lain terletak pada pengelolaan sumber daya alam dan bagi hasil keuntungan dari pengelolaan tersebut. Para wakil GAM dalam berbagai kesempatan menekankan bahwa masalah pengelolaan sumber daya alam sudah sepatutnya menjadi kewenangan Pemerintahan Aceh. Seperti tertera dalam MoU Helsinki, pengelolaan akan dilakukan oleh pemerintah Aceh sementara hasilnya akan diaudit oleh auditor independen dan pemerintah pusat. Dalam RUUPA versi GAM, masalah ini dijabarkan lebih rinci. Persoalan lain yang diangkat adalah calon independen dalam pilkada Aceh.

Gerakan Mahasiswa Menanggapi RUUPA

Gerakan mahasiswa sejak lama terlibat aktif dalam perjuangan untuk perdamaian dan keadilan di Aceh. Walaupun sempat melemah semasa keadaan darurat militer, sejak akhir 2004 gerakan itu mulai tumbuh dan semakin menguat ketika ada 'keterbukaan' pasca-tsunami dan perundingan Helsinki dimulai. Seperti elemen gerakan masyarakat sipil lainnya gerakan mahasiswa juga mendukung RUUPA versi rakyat Aceh dan bekerja untuk memastikan RUU tersebut tetap sesuai dengan semangat MoU Helsinki. Hal yang patut dicatat adalah sikap kritis mahasiswa dan kesadaran yang tinggi mengenai perkembangan politik. Mereka misalnya sejak awal mengingatkan kelompok oposisi di Jakarta bahwa masalah Aceh hendaknya tidak dijadikan komoditi politik untuk kalangan elit saja. Mereka menyadari bahwa protes terhadap MoU Helsinki, yang akhirnya bisa mengganggu proses perdamaian di Aceh, sebenarnya hanya merupakan oportunisme politik, yang dilakukan bukan karena persoalan yang substansial melainkan hanya karena ingin menempatkan diri berseberangan dengan pemerintahan SBY.²⁴

Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) di tingkat kampus termasuk kelompok pertama yang menanggapi perkembangan politik ini. Awalnya gerakan BEM ini masih terpisah, dengan aksi protes atau seminar di masing-masing kampus. Penyatuan baru mulai dilakukan Februari 2006

²⁴ *Serambi Indonesia*, 5 September 2005

dengan menyelenggarakan seminar terbuka yang dihadiri perwakilan BEM se-Aceh dengan tajuk “Nasib RUUPA di Jakarta.” Tampil sebagai pembicara Ahmad Farhan Hamid dari Fraksi-PAN di DPR dan Nur Juli dari GAM. Seminar ini disambung dengan pertemuan bertajuk “Rembuk Mahasiswa Aceh” sebulan sesudahnya di Banda Aceh, yang dihadiri perwakilan BEM seluruh Aceh. Dalam pertemuan itu dibuat kesepakatan bahwa BEM seluruh Aceh untuk mengawal perumusan RUUPA dengan demonstrasi di daerah-daerah dan demonstrasi bersama di Banda Aceh.

Untuk mengatasi fragmentasi berkepanjangan dan masalah eksistensi kelompok, para aktivis bersepakat untuk tidak membawa bendera organisasi masing-masing dan berhimpun di dalam Aliansi Peduli Perdamaian. Aksi besar pertama direncanakan berlangsung 30 April 2006, tepat pada hari kedatangan Pansus DPR yang membahas RUUPA ke Aceh. Selebaran tentang RUUPA dan seruan aksi bersama mulai beredar di berbagai kampus, dan pertemuan-pertemuan persiapan mulai dilakukan. Pada 30 April 2006 sekitar 5.000 mahasiswa dari seluruh Aceh tiba di Banda Aceh untuk aksi bersama.

Pengawasan RUUPA juga memancing gerakan di luar kampus untuk bangkit. Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat Aceh (SMUR) yang dikenal sebagai motor dalam kampanye menuntut referendum pada 1999 juga mengeluarkan pernyataan sikap menyambut MoU Helsinki. Menurut SMUR keberhasilan proses perdamaian dan MoU Helsinki akan sangat bergantung pada proses demiliterisasi.²⁵ Untuk sementara waktu SMUR masih sibuk membenahi urusan internal organisasinya, dan baru belakangan mulai bergabung dalam Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) dan menjadi koordinator posko pengawasan RUUPA di Taman Kota Banda Aceh. Para aktivisnya juga terlibat dalam komite persiapan Partai Rakyat Aceh (PRA).

Dari segi tuntutan dan retorika, gerakan mahasiswa tampil sebagai elemen masyarakat sipil yang paling radikal. Saat Tim Pansus RUUPA dari DPR berkunjung ke Banda Aceh, mereka dihadang oleh kelompok

²⁵ “Pernyataan Sikap SMUR: Demiliterisasi Kunci Keberhasilan Self government di Aceh,” 22 Juli 2005. www.prda-online.or.id

mahasiswa yang mendesak para anggota DPR itu menandatangani semacam “kontrak politik” untuk menyusun RUUPA yang sesuai dengan MoU Helsinki. Dalam kesempatan lain, aktivis mahasiswa mengatakan akan mengadakan pemberontakan dan revolusi jika RUUPA ternyata melenceng dari MoU tersebut. Fokus tuntutan mereka sebenarnya tetap pada proses demiliterisasi yang dianggap sebagai prasyarat bagi demokrasi, perdamaian dan pelaksanaan MoU. Hal ini bisa dimengerti karena dibandingkan provinsi lain di Indonesia, Aceh sepertinya masih hidup di zaman Orde Baru dengan pasukan militer berkeliaran di jalan raya dengan kekuasaan yang sepertinya tak terbatas.

Aksi-aksi bersama yang dilakukan mahasiswa belum berhasil menuju pada konsolidasi atau penyatuan yang bersifat lebih jangka panjang dalam bentuk organisasi payung atau wadah bersama yang permanen. Organisasi gerakan tetaplah berupa komite-komite aksi yang dibentuk hanya untuk menanggapi perkembangan tertentu. Namun ada beberapa hal positif yang dicapai: (a) meningkatnya kesadaran politik mahasiswa yang menyadari bahwa peran mereka melalui aksi massa juga turut menentukan perkembangan politik di ‘arus atas’, (b) meningkatnya kesadaran bahwa penggabungan dengan kekuatan masyarakat sipil di luar kampus sangat diperlukan, khususnya untuk menanggapi proses politik seperti perumusan RUUPA, (c) adanya jembatan bagi kelompok-kelompok mahasiswa yang selama ini terpisah, yang memungkinkan pembicaraan tentang penyatuan gerakan mahasiswa seperti periode akhir 1990-an.

Mahasiswa Aceh Dalam Perubahan

Mahasiswa adalah komponen kecil dari segi jumlah dalam masyarakat Aceh, seperti juga di wilayah Indonesia lainnya. Tapi di Aceh universitas memiliki posisi strategis selain sebagai sumber tenaga dan kritis, juga sebagai sumber inspirasi bagi gerakan masyarakat sipil. Banyak aksi menentang ketidakadilan mulai digerakkan oleh mahasiswa dan kalangan intelektual kampus.²⁶ Gerakan mahasiswa di Aceh selama ini

²⁶ Baharuddin. Ketua Forum Akademisi Aceh (FAA) Pengamat Politik dan Perdamaian. “Otokritik Gerakan Sipil Aceh.” *Aceh Magazine*, 5 Juli 2007

tercatat berperan aktif menyambut momentum politik. Saat Soeharto jatuh Mei 1998, gerakan mahasiswa di Aceh mengalami radikalisasi dari segi isi tuntutan dan metode aksi. Dalam waktu singkat belasan organisasi mahasiswa dibentuk, di dalam maupun luar kampus. Mereka terlibat pengorganisasian aksi-aksi protes massal menuntut pelaksanaan referendum, dan menjadi unsur penting dalam pembentukan Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA) pada Februari 1999.

Sepanjang perjalanannya gerakan mahasiswa mengalami perpecahan, pengelompokan kembali dan pembentukan aliansi yang cukup kompleks. Di kampus-kampus umumnya ada organisasi mahasiswa ‘kelompok Cipayung’, terutama Himpunan Mahasiswa Islam (HMI) dan Persatuan Mahasiswa Islam Indonesia (PMII). Gerakan mahasiswa di tingkat kampus sementara itu dihipunkan dalam Badan Eksekutif Mahasiswa (BEM) yang juga aktif berperan menghimpun kekuatan dalam aksi-aksi protes dan kampanye.²⁷ Organisasi mahasiswa di luar kampus termasuk yang paling aktif dan dinamis, seperti KARMA (Koalisi Aksi Reformasi Mahasiswa Aceh), SMUR (Solidaritas Mahasiswa untuk Rakyat), KAGEMPAR (Koalisi Aksi Gerakan Mahasiswa dan Pelajar Aceh Barat), FARMIDIA (Front Aksi Reformasi Mahasiswa Islam Daerah Aceh), JEUMPA MIRAH (Front Mahasiswa dan Pemuda Aceh Jeumpa), GAMUR (Gerakan Mahasiswa Al-Muslim Untuk Rakyat), KAMMI Aceh (Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia), WAKAMPAS (Wahana Komunikasi Aksi Mahasiswa dan Pemuda Aceh Selatan).

²⁷ BEM sebenarnya adalah badan mahasiswa berbasis kampus yang tidak politis. Namun dalam aksi-aksi protes melawan Soeharto, para pemimpin badan mahasiswa ini berperan aktif dalam mobilisasi massa, sehingga menjadi kekuatan politik tersendiri. Di Aceh, tidak sedikit aktivis BEM yang kemudian aktif dalam gerakan mahasiswa di luar kampus atau menjadi anggota partai politik.

Beberapa tahun setelah jatuhnya Soeharto, gerakan mahasiswa ini juga mengalami transformasi. Sebagian besar dari mereka yang terlibat dalam aksi-aksi mobilisasi menuntut referendum sekitar 1999-2000 sudah meninggalkan bangku kuliah dan tidak lagi terlibat dalam gerakan mahasiswa. Kampus kembali didominasi organisasi mahasiswa yang lebih formal dan terkait dengan kekuatan politik yang lebih stabil. Di Aceh, dominasi HMI di kampus-kampus digantikan oleh KAMMI yang berhubungan erat dengan Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Organisasi mahasiswa luar kampus yang semula sangat dominan sementara itu mengalami kemunduran dari segi jumlah anggota maupun kemampuan melakukan mobilisasi. Karena sibuk menanggapi perkembangan sosial politik di luar kampus, maka keberadaannya di dalam kampus hampir tidak dapat dirasakan.

Selama darurat militer dan darurat sipil diberlakukan, gerakan mahasiswa juga ikut tiarap. Banyak aktivisnya yang meninggalkan Aceh sehingga pengorganisasian di tingkat kampus terbengkalai. Saat proses perdamaian RI-GAM dimulai, gerakan mahasiswa sulit untuk bangkit karena fragmentasi di antara kelompok-kelompok yang ada. Kampus tidak lagi menjadi simbol perjuangan tapi juga mulai mempraktekkan politik partisan yang mengutamakan keuntungan material.

Mahasiswa Dalam Aksi

Seperti disebutkan sebelumnya, baru belakangan mahasiswa mulai terlibat dalam aksi-aksi pengawalan RUUPA. Titik tolaknya adalah saat Menteri Dalam Negeri menyerahkan RUUPA versi pemerintah kepada DPR. Mahasiswa yang tergabung dalam SMUR melancarkan aksi protes, terutama mengenai penghapusan pasal-pasal penting yang mencerminkan semangat MoU Helsinki. Menurut mereka penghapusan pasal-pasal ini mencerminkan sikap pemerintah yang mengabaikan aspirasi rakyat Aceh dan menghambat demokrasi serta perdamaian. Ada dua hal penting yang disoroti SMUR saat itu, yakni masalah calon

independen dan penguasaan sumber daya alam di Aceh. “Kedua poin atau pasal ini adalah syarat untuk kesejahteraan rakyat.” Ia mengecam keserakahan elit di Jakarta yang ingin menguasai sumber daya alam dan akhirnya membuat rakyat sengsara.²⁸ Senada dengan itu Ikatan Senat Mahasiswa Hukum Indonesia (ISMAHI) di Aceh meminta pemerintah mengembalikan pasal-pasal yang dihapus menjadi kesatuan yang utuh.

Momentum lain adalah asat Pansus RUUPA dari DPR berkunjung ke Banda Aceh. Sekitar 200 mahasiswa dari berbagai perguruan tinggi di Aceh melancarkan demonstrasi. Mereka mengecam DPR dan pemerintah yang sepertinya tidak menghiraukan aspirasi rakyat Aceh dengan tidak menanggapi draft RUUPA yang dibuat bersama oleh berbagai elemen masyarakat Aceh. Dalam demonstrasi itu mahasiswa meminta supaya Pansus DPR menolak RUUPA yang diajukan Menteri Dalam Negeri dan menerima RUUPA dari rakyat Aceh. Bagi mereka RUUPA versi rakyat Aceh adalah kerangka paling tepat untuk menyelesaikan konflik di Aceh. Mereka juga menuntut agar anggota Pansus membuat kontrak politik dalam bentuk “nota kesepahaman” dengan mahasiswa Aceh, mengikuti model *memorandum of understanding* Helsinki.²⁹ Ketua Pansus Fery Mursyidan Baldan dari F-PG dan anggota Pansus lainnya kemudian menandatangani kontrak politik tersebut.

Aksi demonstrasi terbesar, yang melibatkan ribuan mahasiswa dan pelajar, terjadi serempak di Banda Aceh dan Lhokseumawe pada 30 April 2006. Di Banda Aceh, aksi dipusatkan di depan Masjid Raya Baiturrahman. Ribuan mahasiswa berjalan kaki dari kampus masing-masing, membentangkan spanduk dan mengibarkan bendera kampus dan organisasi. “Sahkan RUUPA, Kok Repot,” bunyi salah satu spanduk

²⁸ www.acehkita.com, 7 Februari 2006

²⁹ Nota kesepahaman Pansus DPR dan mahasiswa itu berisi lima butir, yakni bahwa anggota Pansus (a) konsisten dan berkomitmen menjaga perdamaian di Aceh, (b) tidak akan pernah menyetujui pembahasan RUUPA yang melenceng dari konteks MoU antara pemerintah Indonesia dan GAM atau melenceng dari NKRI, (c) mengedepankan aspirasi rakyat dalam setiap pengambilan keputusan menyangkut RUUPA, (d) mensahkan RUUPA sesuai dengan harapan rakyat Aceh, (e) menindak keras kelompok yang ingin menggagalkan RUUPA versi rakyat Aceh.

menirukan ucapan mantan presiden Abdurrachman Wahid yang gencar menentang kesepakatan Helsinki dan RUUPA. Setiba di depan Masjid Raya Baiturrahman, wakil dari masing-masing kampus berorasi menuntut pemerintah segera mensahkan RUUPA yang sesuai dengan MoU Helsinki. Sebagian, seperti Muharramsyah, yang berasal dari Pidie, mengatakan bahwa penghapusan pasal dan butir penting dari RUUPA versi rakyat Aceh adalah bentuk penipuan dan tanda bahwa pemerintah Indonesia dengan begitu telah mengingkari Mou Helsinki.³⁰ Di Lhokseumawe ribuan mahasiswa juga turun ke jalan mendatangi gedung DPRD. Tuntutan yang diusung sama: menuntut pemerintah dan DPR segera mensahkan RUUPA versi rakyat Aceh menjadi UUPA. Mereka juga menuntut pemerintah dan GAM sama-sama menaati kesepakatan Helsinki dan menjaga agar terciptanya perdamaian di Aceh.

Kesatuan Aksi Mahasiswa Muslim Indonesia (KAMMI) sementara itu mengkritik kecurigaan pemerintah Indonesia bahwa RUUPA adalah langkah taktis bagi GAM untuk lepas dari NKRI. Pernyataan itu disampaikan dalam demonstrasi di kantor Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh-Nias saat mereka diterima wakil ketua Pansus RUUPA DPR RI, Sukartono Hadi Warsito dan beberapa anggota pansus. Mereka juga menuntut pemerintah pusat agar tidak mereduksi RUUPA, dan apabila RUUPA yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh tetap disahkan, pemerintah diminta untuk mendengarkan suara rakyat Aceh. “Kami berikan rencong ini sebagai tanda bahwa rakyat Aceh



³⁰ “Ribuan Mahasiswa Aceh Demo Dukung UUPA,” www.acehkita.net, 30 April 2006.

akan berjuang dan siap menumpahkan darah untuk RUUPA,” kata Junardi, pimpinan KAMMI NAD sambil menyerahkan sebilah rencong kepada Sukartono Hadi Warsito.³¹

Di Aceh Barat, sekitar 200 mahasiswa menggelar pawai sepeda motor di sepanjang Jalan Gajah Mada dan Simpang Langka, sebelum berhenti di halaman Masjid Agung Meulaboh. Aktivis mahasiswa ini berasal dari BEM Unmuha, USM, STIP, STIMI dan FKM. Tujuan pawainya terutama adalah untuk memperkenalkan RUUPA kepada masyarakat luas. Mereka juga menekankan bahwa selama ini RUUPA dan perjuangan untuk perdamaian di Aceh dianggap identik dengan bagian timur dan utara Aceh. Demonstrasi ini, menurut Fikriadi dari Solidaritas Mahasiswa Bela Pendidikan, “menggambarkan bahwa RUUPA ini murni milik rakyat Aceh.”³²

Sepanjang paruh pertama 2006 aktivis mahasiswa semakin gencar menanggapi perkembangan politik di sekitar perumusan dan penetapan RUUPA. Saat DPR memutuskan rapat pembahasan RUUPA berlangsung tertutup, maka ratusan mahasiswa berjalan kaki ke kantor gubernur dan DPRD. Mereka mengecam praktek “dagang sapi” dengan mekanisme rapat tertutup sehingga masyarakat tidak bisa mengikuti proses politik tersebut. Mahasiswa juga menanggapi pernyataan mantan presiden Abdurrahman Wahid dan elit politik dalam Gerakan Nusantara Bangkit dan Bersatu (GNBB) yang menolak MoU RI-GAM. Pernyataan Wahid bahwa MoU Helsinki dan RUUPA hanyalah langkah untuk memecah-belah Indonesia dianggap bisa membuat orang berprasangka buruk terhadap Jakarta dan akhirnya tidak membawa perdamaian.

Masalah jadwal pembahasan RUUPA yang terus-menerus diundur juga menjadi sasaran kritik. Forum Mahasiswa Universitas Malikussaleh Lhokseumawe menilai DPR dengan begitu sudah melanggar kesepakatan Helsinki, khususnya butir 1.1.1 tentang Undang-undang Pemerintahan Aceh dan butir 1.2.2 tentang partisipasi politik, yaitu pemilihan kepala daerah oleh rakyat Aceh secara demokratis. Aksi serupa dilancarkan oleh Aliansi Aceh Damai yang berdemonstrasi di

³¹ *Berita Antara*, 12 Maret 2006

³² www.acehkita.net, 29 April 2006

Simpang Lima, Banda Aceh. Para demonstran menganggap pemerintah telah melanggar MoU Helsinki karena melampaui tenggat yang ditetapkan dalam MoU untuk menyusun UU Pemerintahan Aceh. Mereka mengingatkan bahwa jika kesepakatan demi kesepakatan terus dilanggar maka yang akan muncul adalah konflik yang lebih besar, dan bahkan pemberontakan rakyat. Dalam seruannya mereka mengajak rakyat Aceh untuk melakukan revolusi jika RUUPA yang disahkan DPR tidak sesuai dengan aspirasi rakyat.³³

Gerakan Perempuan Mengawal RUUPA

Gerakan perempuan di Aceh menanggapi perumusan RUUPA dengan bermacam aksi, baik yang sifatnya terarah langsung pada isi dan substansi RUUPA maupun yang lebih berkenaan dengan metode dan proses. Kelompok-kelompok perempuan terlibat dalam mobilisasi politik, pembentukan jaringan, perumusan draft RUU serta *lobbying* ke berbagai kekuatan politik di Aceh maupun di Jakarta. Motor penting dari gerakan perempuan ini adalah organisasi non-pemerintah atau ornop yang sudah mulai tumbuh sebelum ada perubahan politik di Aceh. Tapi unsur lain yang tidak kalah pentingnya adalah organisasi massa perempuan seperti Liga Inong Aceh (LINA) yang bergerak di tingkat akar rumput. Paduan antara kecakapan dan ketrampilan ornop dengan kekuatan massa perempuan sebenarnya dapat menciptakan tenaga gerakan yang luar biasa untuk memajukan kepentingan perempuan dalam RUUPA dan juga kepentingan rakyat secara umum.

Masalah utama bagi kelompok perempuan adalah pembahasan perundingan antara GAM-RI di Helsinki tidak melibatkan seorang pun perempuan. Perempuan tidak hadir dalam ruang pertemuan dan hanya bisa “mempengaruhi” melalui usulan. Hal ini pun sulit dilakukan karena baik pemerintah Indonesia maupun GAM sama-sama tidak mempunyai tradisi kesetaraan gender dan menganggapnya sebagai masalah turunan saja dari masalah politik yang lebih besar. Baik MoU Helsinki maupun RUUPA sama-sama tidak memiliki butir yang jelas tentang keadilan dan kesetaraan gender. Gerakan perempuan karena itu hanya bisa menggunakan beberapa butir yang memberi peluang atau bisa menjadi pondasi bagi penegakan hak-hak perempuan dalam RUU.

³³ www.acehkita.net, 3 April 2006

Perempuan Aceh Berpolitik

Sejarah politik Aceh berulang kali diwarnai kehadiran pemimpin perempuan. Di Pasai pernah berkuasa Ratu Nihasyiah Rawangsa Khadiyu (1400-1427); Sri Ratu Tajul Alam Safiatuddin di Darussalam (1641-1675); Sri Ratu Nurul Alam Naqiatuddin (1675-1678); Sri Ratu Zakiatuddin Inayat Syah (1678-1688) dan Sri Ratu Kamalat Syah (1688-1699). Perempuan pernah juga ada yang menjadi *uleebalang* (kepala pemerintahan daerah), seperti Cut Asiah, Pocut Meuligoe, dan Cut Nya' Keureuto.

Jabatan panglima perang yang biasanya dipegang laki-laki, kerap juga dipegang oleh perempuan. Salah satunya yang terkenal adalah Laksamana Keumalahayati yang memimpin laskar *Inong Bale* (laskar janda) di zaman Sultan Riayat Alaudin Sjah IV (1589-1604) untuk mengusir angkatan laut Belanda di bawah pimpinan Cornelis de Houtman (1506-1599). Di masa pemerintahan Sultan Riayat Alaudin Sjah V (1604-1607) dibentuk *Suke Kaway Istana* (Resimen Pengawal Istana) yang terdiri dari *Si Pai' Inong* (prajurit perempuan) di bawah pimpinan Laksamana Meurah Ganti dan Laksamana Muda Cut Meurah Inseuen.

Di zaman Sultan Iskandar Muda juga terdapat prajurit pengawal istana perempuan seperti Divisi Keumala Cahya. Ketika perang melawan kolonialis Belanda ada panglima perang perempuan sekaligus alim bernama Teungku Fakinah. Tradisi panglima perempuan di medan perang melawan Belanda lalu dilanjutkan oleh generasi Tjut Nyak Dhien, Pocut Baren, Cut Meutia, Pocut Biheu, dan Cutpo Fatimah.

Memastikan RUUPA Berpihak pada Perempuan

Langkah pertama yang diambil gerakan perempuan untuk menyambut MoU Helsinki adalah membentuk Jaringan Perempuan untuk Kebijakan (JPUK) Aceh pada Desember 2005. Jaringan dibentuk oleh 26 organisasi perempuan dengan tujuan mempererat kerjasama di antara berbagai kelompok perempuan, memperoleh lebih banyak

informasi tentang proses perdamaian dan lebih didengarkan dalam proses perdamaian, yang kesemuanya bermuara pada terciptanya perdamaian abadi di Aceh. Jaringan ini meneliti pengetahuan perempuan tentang perdamaian dan pemahaman mereka tentang Nota Kesepahaman, mencari tahu sejauh mana pengaruh perdamaian terhadap masyarakat dan apa saja kemampuan, potensi dan kebutuhan perempuan. Seperti lembaga dan jaringan lainnya, Jaringan Perempuan juga mensosialisasikan Nota Kesepahaman.

Crisis Management Initiative (CMI) yang dipimpin Martti Ahtisaari memandang penting bagi organisasi perempuan di Aceh untuk terlibat dalam proses perdamaian, karena: (a) perempuan memegang posisi kunci dalam kehidupan sosial, (b) memperkuat proses pembangunan masyarakat yang bisa mengandalkan perdamaian; (c) potensi perempuan untuk mewujudkan perdamaian — sebagai pihak yang paling netral dalam konflik – belum dimanfaatkan; (d) memperkuat perekonomian. Lembaga itu lebih lanjut memberi rekomendasi kepada GAM dan pemerintah serta pihak lain yang terlibat dalam perundingan damai di Helsinki ini agar mau melibatkan perempuan dalam proses pengambilan keputusan.³⁴

Dalam hal perumusan RUUPA, JPUK adalah salah satu ujung tombak gerakan masyarakat sipil. Jaringan ini memberi usulan pasal-pasal yang berpegang pada prinsip kesetaraan dan keadilan gender. Para aktivisnya terlibat aktif dalam perumusan RUUPA versi rakyat Aceh serta giat melakukan *lobbying* di DPR, khususnya Komisi II, Departemen Dalam Negeri, Menteri Negara Urusan Pemberdayaan Perempuan, dan juga ke kalangan diplomat negara sahabat di Jakarta. Beberapa aktivis juga gencar menyiarkan pendapat dan kegiatan mereka melalui media massa. Tentu upaya ini kerap mengalami hambatan karena masalah perempuan pada masih dianggap sekunder dan hanya bagian saja dari “perjuangan yang lebih besar,” seperti pemerintahan sendiri untuk Aceh. Di DPRD misalnya tuntutan gerakan perempuan sering dicemooh karena dianggap mengada-ada.

³⁴ Kurangnya pemahaman mengenai MoU Helsinki dan RUUPA di kalangan perempuan adalah masalah serius dan mendapat perhatian khusus dalam berbagai forum. Lihat misalnya “Perempuan Aceh: Dengarkan Suara Kami,” *Kompas*, 1 April 2006.

Ada lima butir yang menjadi perhatian utama jaringan perempuan ini:

- ♦ Masalah partai politik lokal: “Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang warga Negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan sekurang-kurangnya 30% perempuan dan sudah berdomisili tetap di Aceh (Pasal 65, ayat 2); “Kepengurusan partai politik lokal terdiri dari atas sekurang-kurangnya 30% perempuan (Pasal 65, ayat 6).
- ♦ Masalah perekonomian: “Usaha-usaha perekonomian di Aceh diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan, penghormatan atas hak-hak rakyat setempat, pemberian peluang dan akses pendanaan seluas-luasnya kepada usaha ekonomi oleh kelompok perempuan, serta pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja.” (Pasal 128 ayat 3)
- ♦ Masalah Pendidikan: “Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat termasuk kelompok perempuan melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan.” (Pasal 168 ayat 2)
- ♦ Masalah Kesehatan: “Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota memberikan peluang kepada lembaga keagamaan, lembaga pendidikan, lembaga adat, organisasi sosial, organisasi perempuan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat serta dunia usaha yang memenuhi persyaratan untuk berperan dalam bidang kesehatan.” (Pasal 180 ayat 4)
- ♦ Masalah Hak Asasi Manusia: “Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah Kabupaten/Kota serta penduduk Aceh berkewajiban memajukan dan melindungi hak-hak perempuan dan anak serta melakukan upaya-upaya pemberdayaan yang bermartabat.” (Pasal 186 ayat 1); “Pemajuan, perlindungan dan pemberdayaan hak-hak perempuan dan anak yang disebut pada ayat (1) masing-masing diatur lebih lanjut di dalam Qanun Aceh.” (Pasal 186 ayat 2)

Masalah syariat Islam dan penetapan qanun sempat menjadi masalah di lingkungan aktivis perempuan sendiri. Di Jakarta, pasal yang mengatur kewenangan Pemda NAD untuk menjabarkan aturan mengenai perempuan berdasarkan syariat Islam mengundang reaksi dari aktivis perempuan dan aktivis hak asasi manusia, karena membuka peluang terjadinya diskriminasi dan penindasan terhadap perempuan secara sistematis. Sementara aktivis perempuan dari Aceh menilai bahwa rumusan itu sudah maksimal dalam situasi politik yang ada. Dalam *realpolitik*, langkah mengalah untuk kepentingan yang lebih besar harus selalu dilakukan. Bagaimanapun, diskusi ini tidak sempat berkembang untuk membuat posisi perempuan dalam RUUPA menjadi semakin kokoh.

Kelompok perempuan lain yang juga memegang peran penting dalam proses perdamaian di Aceh adalah Liga Inong Aceh (LINA) yang dibentuk 12 Juni 2006. Para pendirinya adalah tokoh-tokoh GAM dan SIRA yang sudah lama berkecimpung dalam dunia politik. Tujuan organisasi ini memang untuk meningkatkan keterlibatan dan kesadaran berpolitik perempuan Aceh, khususnya di kalangan *inong balee* (gerilyawan perempuan) dan korban konflik di pedesaan yang cenderung diabaikan nasibnya.³⁵ Kesadaran dan keterlibatan ini yang nantinya diharapkan akan membuat perempuan Aceh bisa menjadi perumus undang-undang, pembuat kebijakan dan juga perunding dalam proses politik.

Proses perumusan RUUPA menjadi momentum bagi LINA untuk melakukan mobilisasi politik dan turut memberikan tekanan masif terhadap pemerintah dan DPR di Jakarta. Ketika rancangan disahkan menjadi undang-undang, organisasi ini melancarkan aksi massa di berbagai kota yang melibatkan ribuan orang. Tuntutan mereka tidak hanya pada masalah perempuan tapi semua hal yang dianggap tidak sejalan dengan MoU Helsinki, seperti tidak dimasukkannya MoU Helsinki sebagai landasan filosofis dan hukum, tidak adanya kewenangan Pemerintah Aceh untuk mengelola sumber daya alam, dan beberapa butir yang dianggap mundur dari UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus dan UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.³⁶

³⁵ www.tempointeraktif.com, 12 Juni 2006; www.acehkita.com, 12 Juni 2006

Tapi kekuatan utama LINA justru terletak pada mobilisasi massa dan aksi politik. Setelah RUUPA disahkan menjadi undang-undang, LINA mengorganisir rangkaian aksi massa di berbagai kota. Di Lapangan Merdeka Langsa, sekitar dua ribu perempuan dari Aceh Timur, Langsa dan Tamiang berkumpul menuntut pemerintah merevisi UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh karena dinilai tidak sesuai dengan MoU Helsinki.³⁷ Di Bireuen sekitar 5.000 perempuan Aceh berdemonstrasi di Lapangan Cot Gapu dengan tuntutan serupa. Dalam aksi ini LINA mendesak AMM, CMI dan Uni Eropa untuk menekan pemerintah Indonesia agar mengubah pasal-pasal yang tidak sesuai dengan MoU Helsinki.³⁸

Sentral Informasi Referendum Aceh (SIRA)

SIRA muncul sebagai gerakan politik yang mengusung konsep referendum untuk Aceh setelah Soeharto jatuh. Ketika referendum di Timor Leste sedang berlangsung, SIRA mengorganisir masyarakat di seluruh Aceh dan menggelar aksi-aksi damai menuntut referendum, yang mencapai puncaknya ketika ratusan ribu orang membanjiri pusat kota Banda Aceh pada 9 November 1999. Aksi massa itu mengubah wajah perlawanan di Aceh yang semula didominasi oleh gerilyawan GAM, menjadi sebuah gerakan politik yang damai dan non-kekerasan, serta menggunakan teknik perjuangan politik sipil seperti aksi massa, pawai dan kampanye.

Referendum bagi SIRA merupakan mekanisme terbaik untuk mengetahui aspirasi rakyat Aceh. Seperti terlihat dari pernyataan akhir yang dibuat dalam Kongres Mahasiswa dan Pemuda Aceh Serantau (KOMPAS) yang diselenggarakan antara 31 Januari sampai 4 Februari 1999: "Referendum merupakan jalan terbaik menuju kedaulatan rakyat dalam mewujudkan keinginan menentukan pilihan bagi lahirnya masyarakat yang bermartabat dan berkeadilan. Sedangkan pelaksanaan Referendum diawasi dan dilegitimasi oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) atau lembaga-lembaga independen internasional

³⁶ www.acehkita.com, 7 Agustus 2006

³⁷ www.acehkita.com, 11 Agustus 2006.

yang ditunjuk.”³⁹ Gagasan itu jelas mendapat dukungan luas dari masyarakat Aceh, tapi pada saat bersamaan ditentang habis-habisan oleh pemerintah di Jakarta yang baru mengalami kekalahan di Timor Leste. Ada kekhawatiran kuat bahwa Aceh akan mengikuti jejak Timor Leste jika diselenggarakan referendum.⁴⁰

Dengan sikap seperti ini SIRA kerap menghadapi ancaman dari pihak militer. Anggota presidium SIRA, Musliadi, pada akhir November 2002 diculik dari rumahnya dan beberapa hari kemudian ditemukan dalam keadaan tak bernyawa.

Setelah perundingan Helsinki, SIRA aktif dalam gerakan mengawal RUUPA. Ketua Presidium SIRA, Nazar, menjadi anggota tim perumus RUUPA versi GAM, sementara pimpinan dan anggota lainnya juga terlibat dalam kegiatan *lobbying*, kampanye dan membangun jaringan dengan kelompok-kelompok lain. Taufik Abda, salah satu figur penting SIRA juga aktif dalam Jaringan Demokrasi Aceh. SIRA juga mendukung RUUPA yang disusun bersama oleh berbagai komponen masyarakat Aceh dengan cara memobilisasi dukungan massa. Pada 26 Mei 2006, menjelang disahkannya RUUPA, SIRA mengadakan pertemuan yang dihadiri lebih dari seratus ribu orang di Peurelak, dan menghasilkan Petisi Rakyat Aceh.

Petisi Rakyat Aceh

Sikap SIRA atas draft RUU PA versi pemerintah secara tegas dinyatakan dalam Petisi Rakyat Aceh yang diumumkan dalam aksi massa di Masjid Baiturrahman, Banda Aceh, pada 15 Agustus 2006, untuk memperingai setahun penandatanganan MoU Helsinki. Dalam aksi yang dihadiri oleh ratusan ribu

³⁸ www.sirareferendum.org, 7 Agustus 2006.

³⁹ “Rekomendasi Kongres Mahasiswa dan Pemuda Aceh Serantau,” 31 Januari s/d 4 Februari 1999. *Dokumentasi SIRA*, Februari 1999.

⁴⁰ Kekhawatiran ini ada di semua kalangan, mulai dari TNI, DPR dan tokoh politik yang dianggap ‘reformis’ seperti Abdurrahman Wahid, Amien Rais. Lihat “Indonesians Warn Against Aceh Referendum,” *International Herald Tribune*, 11 November 1999.

orang dari berbagai daerah, SIRA mengajukan tujuh tuntutan:

1. Bahwa kesuksesan perdamaian Aceh sangat tergantung kepada UU-PA yang sesuai dengan semangat MoU Helsinki. Jika Undang-Undang pemerintah Aceh (UU-PA), tidak sesuai dengan MoU Pemerintah RI & GAM, maka pemerintah Republik Indonesia sama saja dengan mempertahankan penindasan dan kekerasan terhadap rakyat Aceh serta dapat merusak proses perdamaian yang sedang berlangsung.
2. Bahwa kewenangan Pemerintah RI sudah disebut jelas dalam MoU Helsinki yaitu: Hubungan Politik Luar Negeri, Pertahanan Luar, Keamanan Nasional, Hal Ikhwal Moneter dan Fiskal, Kekuasaan Kehakiman dan Kebebasan Beragama. Maka selain 6 (enam) kewenangan tersebut adalah kewenangan Pemerintah Aceh yang tidak boleh diintervensi lagi oleh Pemerintah RI setelah Pengesahan UU-PA. Undang-undang pemerintah Aceh (UU-PA), merupakan landasan perdamaian bagi rakyat Aceh.
3. Mendesak Pemerintah Republik Indonesia agar segera mensahkan Rancangan Undang-undang Pemerintah Aceh (RUU-PA) menjadi Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU-PA) yang sesuai dengan MoU Helsinki yang telah ditandatangani oleh Pemerintah RI & GAM.
4. Meminta kepada Pemerintah RI agar tidak lagi mengintervensi dan mengurus sektor-sektor publik serta hal-hal yang menjadi Kewenangan Pemerintahan Aceh. Termasuk Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh (BRR) serta Badan Reintegrasi Aceh (BRA) yang saat ini diurus oleh Pemerintah RI harus segera berada di bawah kewenangan pemerintahan Aceh, selambat-lambatnya setelah terpilihnya Kepala Pemerintahan Aceh.
5. Meminta kepada pemerintah RI agar Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang akan disahkan harus mempertegas posisi TNI yang hanya bertugas menjaga

pertahanan luar (external defence) di Aceh dan tidak ditempatkan lagi di tingkat kecamatan dan kabupaten. Tetapi pasukan TNI bisa ditempatkan pada pangkalan-pangkalan khusus militer sehingga TNI akan menjadi profesional. Karena keberadaan TNI di tingkat kecamatan dan kabupaten/kota akan menghilangkan fungsi TNI sebagai Institusi pertahanan eksternal.

6. Meminta kepada Pemerintah RI dan GAM serta AMM untuk melakukan verifikasi ulang terhadap jumlah TNI dan Polri di Aceh agar tidak menimbulkan rasa saling curiga antara para pihak dan masyarakat tentang jumlah TNI/Polri di Aceh.
7. Meminta kepada Aceh Monitoring Mission (AMM) agar tetap berada di Aceh hingga seluruh proses perdamaian yang telah disepakati dalam MoU Helsinki terwujud secara penuh.

Sumber: www.sirareferendum.org, 30 Mei 2006

Aksi serupa juga dilakukan di Lhokseumawe, Bireuen dan Pidie. Semua aksi massa ini mengeluarkan pernyataan yang kurang lebih sama, yakni menuntut pemerintah untuk menaati kesepakatan Helsinki.⁴¹

Menjelang pengesahan RUUPA oleh DPR, SIRA bersama berbagai unsur gerakan masyarakat sipil lainnya membuat seruan kepada seluruh rakyat Aceh untuk melancarkan mogok massal pada 11 Juli 2006, yang akan dimulai pukul 6 pagi sampai 12 siang. Aksi mogok massal sering dilakukan di Aceh dalam tahun-tahun sebelumnya dan terbukti efektif dalam menggalang dukungan politik dari masyarakat luas. Mungkin karena merasa terancam oleh seruan ini, aparat keamanan menangkap beberapa pemimpin SIRA di tingkat lokal.⁴² Sebelum itu di hadapan publik Pangdam Iskandar Muda Mayjen Supiadin AS mengatakan SIRA adalah organisasi ilegal. Kekerasan fisik dialami

⁴¹ www.sirareferendum.org, 2 Mei 2006.

⁴² "Aktivis SIRA Ditangkap Polisi," www.sirareferendum.org, 10 Juli 2006

oleh sejumlah cabang SIRA di tingkat kabupaten. Kantor mereka didatangi dan dirusak sementara aktivisnya dipukuli.

Puncak dari aksi mengawal RUUPA ini adalah aksi massa yang diikuti ratusan ribu orang di Masjid Raya Baiturrahman Banda Aceh, pada 15 Agustus 2006.⁴³ Antrean kendaraan memadati jalan Medan-Banda Aceh dan menarik perhatian warga. Para peserta menggunakan ikat kepala putih bertuliskan “Save MoU Helsinki,” dan sepanjang perjalanan mengumandangkan syair *Hikayat Perang Sabi* untuk membangkitkan semangat. Pada saat bersamaan pemerintah daerah Aceh mengadakan perayaan di Ulee Lheu, Banda Aceh. Acara itu dihadiri Martti Ahtisaari, Wakil Presiden Jusuf Kalla dan Perdana Menteri GAM, Maleek Mahmud. Panitia Aksi Penyelamatan Perdamaian Aceh (APPA) mengatakan bahwa pengerahan massa ini adalah bentuk tekanan kepada pemerintah dan masyarakat internasional agar benar-benar menaati MoU Helsinki.⁴⁴

Ulama dan RUUPA

Dalam sejarah politik Aceh, ulama senantiasa memainkan peran penting. Peran itu baru melemah ketika Indonesia berada di bawah kekuasaan Orde Baru, dan ulama di Aceh diperalat untuk mendukung kebijakan dan tindakan penguasa. Ketika Soeharto jatuh, kaum ulama juga tidak serta merta terlibat dalam kegiatan politik, tapi masih terbatas pada perumusan dan pelaksanaan syariat Islam. Masalah kemasyarakatan yang lebih luas, apalagi masalah politik – penyelesaian konflik di Aceh secara damai – tidak banyak mendapat perhatian.

⁴³ *Serambi Indonesia*, 16 Agustus 2006; www.temppointeraktif.com, 15 Agustus 2006.

⁴⁴ “Sejuta Warga Desak Penyempurnaan UU PA,” www.sirareferendum.org, 15 Agustus 2006.

Ulama dan Politik

Pada masa kerajaan Islam Aceh Darussalam, ulama memainkan peran penting dalam pengajaran agama dan perkembangan politik. Nuruddin Ar-Raniry, seorang *qadhy* kerajaan pada masa Iskandar Tsani dan Ratu Safiatuddin dikenal hebat dalam *fiqh*, kalam dan tasawuf. Ia juga dikenal sebagai penulis, penasehat dan politisi sekaligus. Abdul Rauf-al Singkili, seorang ulama ternama yang lain, juga dikenal sebagai seorang politisi dalam kerajaan.

Ulama juga berperan aktif dalam perjuangan menentang kolonialisme Belanda. Sikap ini berkebalikan dengan sikap sebagian *uleebalang* Aceh yang justru melakukan kerjasama dengan Belanda. Pada tahun 1939 berdiri Persatuan Ulama Seluruh Aceh (PUSA), yang juga terlibat dalam gerakan melawan kolonialisme. Pada tahun 1942, ulama dan kaum *uleebalang* memberontak kepada Belanda.

Setelah kemerdekaan peran ulama dipersempit oleh pemerintah terkait dengan pemberontakan DI/TII yang dipimpin Daud Beureuh. Banyak pendukung dan simpatisan gerakan ini yang kemudian menjadi bagian dari atau mendukung Gerakan Aceh Merdeka.

Di masa Orde Baru tidak banyak ulama yang terlibat gerakan perlawanan. Mereka dikelompokkan ke dalam MUI (Majelis Ulama Indonesia), MPU (Majelis Perwakilan Ulama), Inshafuddin, dan Himpunan Ulama Dayah (HUDA), dan aspirasi politiknya dikontrol ketat oleh pemerintah. Banyak ulama yang berperan penting dalam kemenangan Golkar pada 1987 yang memicu perlawanan di mana-mana, dan menjadi awal konflik Aceh yang berkepanjangan.

Setelah reformasi peran ulama juga belum sepenuhnya berubah. Kebanyakan mereka lebih berkutat pada urusan keagamaan dan tidak mencampuri politik (perlawanan). Setelah Abdurrahman Wahid memutuskan untuk menerapkan syariat Islam di Aceh, 'peran tradisional' ulama ini semakin menguat.

RUUPA juga mendapat perhatian khusus dari kalangan ulama, khususnya yang menyangkut peran dan kedudukan lembaga agama dan ulama itu sendiri. Beberapa ulama yang juga tertarik pada masalah-masalah sosial kemasyarakatan, memberi masukan penting mengenai sistem ekonomi yang bernapaskan Islam.⁴⁵ Secara umum kaum ulama ini mendukung penyusunan RUUPA versi rakyat Aceh, dan upaya mengawal untuk memastikan bahwa undang-undang itu tetap mengacu pada kesepakatan Helsinki dan kepentingan rakyat banyak di Aceh.

Pada 14 sampai 16 Maret 2006, diadakan Musyawarah Ulama di Banda Aceh yang dihadiri 350 peserta mewakili ulama dayah, pengurus Majelis Permusyawaratan Ulama dari tingkat kabupaten, ulama kampus dan perempuan ulama dari seluruh Aceh.⁴⁶ Musyawarah itu memberi rekomendasi kepada pemerintah dan DPR agar menerima RUUPA versi rakyat Aceh secara utuh. Menurut para peserta RUUPA yang diusulkan oleh DPRD Aceh sudah sangat baik, menampung semua aspirasi, dan tidak menjurus pada pemisahan Aceh dari Republik Indonesia. Hasil pertemuan itu menurut Tgk Bardad MS, yang menjadi ketua MPU Banda Aceh, akan dikirim kepada presiden, DPR dan partai-partai politik.⁴⁷

Sebelumnya ulama dari Mahkamah Syariah dari seluruh Aceh bertemu dengan Tim Pansus DPR yang sedang berkunjung ke Banda Aceh. Dalam pertemuan itu para ulama meminta agar Pansus DPR menerima aspirasi masyarakat Aceh yang sudah



dirumuskan dalam RUUPA versi Aceh. Menurut Tgk Ismail Jacob, masyarakat akan sangat kecewa kalau undang-undang yang sedang

⁴⁵ Notulensi diskusi Koalisi NGO HAM, Banda Aceh, 17 November 2005.

⁴⁶ Acara serupa pernah diadakan sebelum di Lhokseumawe pertengahan November 2005. Lihat *Serambi Indonesia*, 15 November 2005.

⁴⁷ "Ulama Nyatakan Dukung RUUPA Versi DPRD NAD," www.acehkita.net, 16 Maret 2006.

dibicarakan di DPR tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat, apalagi kalau ada butir-butir yang bertentangan dengan UU 44/1999. “Tapi yang lebih penting, UUPA jangan sekali-kali bertentangan dengan semangat nota kesepahaman bersama (MoU) antara Pemerintah RI-GAM yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia, 15 Agustus 2005,” katanya.⁴⁸

RUUPA dan Konsolidasi Gerakan Masyarakat Sipil

RUUPA adalah rancangan undang-undang yang paling banyak mendapat perhatian publik. Proses pengawalan RUU ini bisa dibilang sebagai “gerakan demokrasi arus bawah” yang paling masif dan terorganisir sepanjang 2006 di Indonesia. Saat wilayah lain di Indonesia sedang lesu karena kewalahan menghadapi oligarki politik, penetrasi modal dan represi aparat atau kombinasi di antara unsur-unsur ini, di Aceh justru perhatian dan keterlibatan politik rakyat semakin meningkat. Apa yang berhasil dicapai oleh gerakan masyarakat sipil di Aceh sebenarnya merupakan bekal penting untuk mengawal proses perdamaian dan menegakkan kedaulatan rakyat.

Secara geografis gerakan mengawal RUUPA mungkin merupakan yang paling masif setelah kampanye menuntut referendum selama 1999-2000. Walau masih cenderung terpusat di Aceh bagian utara dan timur, banyak daerah lain di pesisir barat dan bagian selatan juga menunjukkan perhatian luas. Dari segi jumlah, aksi massa yang menghimpun ratusan ribu orang menunjukkan bahwa gerakan mengawal RUUPA ini bukanlah sebuah gerakan elitis atau gerakan kaum elit yang terpisah dari massa rakyat. Gerakan ini memang mendapat dukungan luas dari masyarakat yang berkepentingan langsung. Banyak orang menyadari bahwa undang-undang yang bagus dan memperhatikan kepentingan rakyat banyak adalah kunci menuju perdamaian. Memang betul bahwa struktur organisasi dan ‘pemerintah bayangan’ GAM berperan penting dalam mobilisasi politik ini, tapi memahami partisipasi politik rakyat semata-mata sebagai ketaatan pada patron/pemimpin juga tidak dapat dibenarkan.

⁴⁸ “Ulama dan RUUPA,” *Republika*, 10 Maret 2006.

Proses mengawal RUUPA ini juga kembali mempertemukan, dan sampai taraf tertentu, menyatukan berbagai organisasi perjuangan masyarakat sipil di Aceh, yang sebelumnya tercerai-berai berdasarkan ideologi, kecenderungan politik, metode aksi, perbedaan geografis dan usia. RUUPA bisa mempertemukan kembali tidak lain karena seperti halnya undang-undang yang mengatur tata kehidupan sebuah komunitas atau wilayah, tentu memerlukan keahlian dari bermacam-macam orang. Kenyataan ini, menurut beberapa orang yang diwawancarai, memaksa orang duduk dan mengakui bahwa gerakan mengawal RUUPA hanya mungkin dilakukan secara kolektif atau berdasarkan kerjasama berbagai lembaga yang memiliki keahlian-keahlian yang diperlukan.

Konsolidasi gerakan perempuan juga merupakan pencapaian yang tidak dapat dipungkiri dari gerakan mengawal RUUPA ini. Di tengah banjir bantuan setelah tsunami, yang mengubah cara kerja, metode dan sikap politik banyak aktivis di Aceh, gerakan perempuan justru memperlihatkan semangat baru dengan pembentukan JPUK serta Liga Inong Aceh (LINA).⁴⁹

Bagi GAM sementara itu, proses perumusan dan pengawalan RUUPA ini merupakan *political exercise* yang sangat penting, dan menunjukkan transformasi GAM dari gerakan bersenjata ke gerakan politik tanpa kekerasan. Mengubah orientasi, sikap dan kebiasaan politik tentu bukan sesuatu yang mudah, dan GAM dalam hal ini patut dipuji karena berpegang pada keinginan untuk berubah ini secara konsisten. Bahkan ketika nyata terlihat pemerintah Indonesia dan DPR mulai melenceng dari MoU, gerakan ini tetap konsisten memusatkan perlawanan politik dan diplomasi. GAM juga tidak terpancing untuk menggunakan cara-cara yang sama seperti para penindasnya.

⁴⁹ Pada 23 Mei 2007 didirikan Partai Aliansi Rakyat Aceh Peduli Perempuan (PARAPP).

Sahkan RUU Pemerintahan Aceh



Sekretariat Jakarta :

YAPPIKA

Jl. Pedati Raya No. 20, Jakarta Timur 13350.

Telp. (021) 8191623,

Fax. (021) 8500670,

email: yappika@indosat.net.id,

website: www.yappika.or.id

Sekretariat Aceh :

ACSTF

Jl. Merak No. 46 D, Neusu Aceh Banda Aceh

Telp. (0651) 635010, 7406336,

Fax. (0651) 635010

email: acstf@acstf.org

website: www.acstf.org

JARINGAN DEMOKRASI ACEH (JDA)

Acehnese Civil Society Task Force (ACSTF), Aceh Development Fund (ADF), Aceh Judicial Monitoring Institute (AMJI), LBH Banda Aceh, KMPD, KontraS Aceh, Koalisi NGO HAM, APF, Forum LSM Aceh, Sorak Aceh, Lapekap, KKP Aceh, Pergerakan Demokratik Rakyat Miskin (PDRM), Forum Akademisi Aceh, Aceh Institute, Kata Hati, Yappika, PSHK, Cetro, Elsam, AWG, Kalyanamitra, HRWG, KontraS, Imparsial, Sekar, Perkumpulan Demos, SEGERA, ICW, Walhi.

Selain itu JDA juga melebarkan jaringannya melalui kerjasama dengan jaringan Perempuan untuk Kebijakan di NAD antara lain :

MISPI, Yayasan Matahari, BKMT, Flower, PSW IAIN, Biro PP, BMOWI, Muslimat NU, WRI, SP, Wanita Islam, Meurah Mulia, Putroe Kande, PSW Unsyiah, KKTGA, Kaukus Perempuan, Fatayat NU, RPUK, SEIA.

sesuai aspirasi rakyat Aceh

Bab 4

Masalah Aceh dan Silang Sengkarut Politik Jakarta

Sejak perundingan masih berlangsung di Helsinki, kontroversi di sekitar proses dan hasilnya sudah dimulai. Pengalaman dengan Timor Leste, yang memilih merdeka dalam referendum 1999 rupanya masih kuat membekas dalam bayangan para elit militer maupun sipil. Sebagian bersikap keras menolak perundingan damai antara RI dan GAM, dan mengatakan bahwa perundingan seperti itu hanya merugikan Indonesia karena memberi legitimasi kepada GAM sebagai lawan bicara yang setara. Masalah ini semakin pelik karena politik oposisi yang merasa tugasnya adalah mengkritik semua langkah dan pilihan politik kabinet Susilo Bambang Yudhoyono. Aceh dalam konteks ini hanyalah sebuah komoditi politik yang bisa dipakai dalam perdagangan politik di kalangan elit. Sebaliknya ada juga dukungan sejati dari anggota DPR yang berasal dari Aceh, atau kombinasi antara dukungan dan kepentingan mendukung pemerintahan sekarang melawan oposisi. *Money politics* yang marak di segala lapisan birokrasi, tidak terkecuali di DPR, menambah pelik suasana. Dinamika politik inilah yang menghidupi sambutan Jakarta terhadap proses perdamaian di Aceh.

Kontroversi di DPR biasanya dipicu oleh pernyataan para anggota kepada pers, menyikapi temuan atau berita yang beredar. Effendi Simbolon dari PDI-P misalnya, mengungkapkan laporan intelijen tentang kesepakatan Helsinki, bahwa kesepakatan itu hanya batu loncatan

bagi Gerakan Aceh Merdeka untuk menuju Negara Aceh, yang dimuat *Koran Tempo*, 14 Februari 2006.⁵⁰ Simbolon menegaskan bahwa laporan itu benar adanya. Posisi PDI-P terhadap masalah Aceh memang keras. Partai itu tidak menghendaki perubahan bentuk negara kesatuan dan menganggap semua gejolak di daerah, termasuk Papua dan Aceh, adalah ancaman terhadap kesatuan Indonesia. Dalam *realpolitik* PDI-P juga partai oposisi yang paling gencar mengkritik kepemimpinan SBY-JK. Hal senada juga dikatakan Megawati, yang khawatir bahwa RUUPA akan menjadi alat untuk memerdekakan Aceh.⁵¹

Pernyataan itu kemudian mendapat reaksi keras. Di DPR fraksi-fraksi yang mendukung kesepakatan Helsinki gencar mengkritik lawan politik mereka, dan intinya mengatakan bahwa sikap menolak kesepakatan damai adalah langkah mundur. Di Aceh, pengacara HAM Rufriadi lebih jauh mengatakan bahwa tuduhan itu mencerminkan oportunisme politik, karena ingin menjadikan masalah Aceh sebagai komoditi politik, yang muaranya adalah anti perdamaian. Menurutnya, apa yang sedang berlangsung di Aceh saat itu adalah langkah penting untuk menghentikan kekerasan dan konflik yang sudah berlangsung puluhan tahun. Aceh adalah contoh, tidak hanya bagi Indonesia, tapi bagi dunia. “Mestinya Simbolon bertanya kepada ketua umum mereka yang kami gelari Cut Nyak itu, tentang konsep perdamaian seperti apa menurutnya yang pantas untuk Aceh. Jangan hanya bisa menangis dan bikin janji saja.”⁵²

Kekhawatiran dan kecurigaan partai serta elit politik di Jakarta terhadap perundingan damai, MoU Helsinki dan RUUPA, antara lain dipicu oleh bayangan bahwa perubahan politik mendasar di Aceh akan mengguncang sendi-sendiri negara kesatuan. RUUPA dianggap keluar

⁵⁰ Abdurrachman Wahid juga mendukung laporan intelijen itu. Lihat “Abdurrachman: Laporan BIN Soal GAM Benar,” www.temppointeraktif.com, 15 Februari 2006.

⁵¹ “Mega Khawatir RUU Aceh Alat untuk Merdeka,” *Tempo Interaktif*, 16 Februari 2006. Tim Advokasi Aceh sempat mengunjungi Megawati dengan harapan dapat mengubah pendirian pemimpin PDI-P ini, tapi tanpa hasil. Ia tetap menolak RUU Pemerintahan Aceh dikaitkan dengan MoU Helsinki. Lihat “Tim Advokasi Aceh Melobi Megawati,” www.temppointeraktif.com, 16 Februari 2006.

⁵² www.acehkita.net, 16 Februari 2006.

dari kerangka negara kesatuan, karena mengatur *self-government* di Aceh. Kalangan elit sangat mencurigai GAM yang dianggap akan memanfaatkan MoU Helsinki ini untuk kepentingan politik lainnya. Pihak GAM bukan tidak menyadari masalah ini. Menurut Nazaruddin, salah seorang anggota tim perumus RUUPA dari GAM mengatakan pemerintah khawatir bahwa Aceh akan menjadi embrio federalisme di Indonesia. Sementara dari perspektif GAM dan juga gerakan masyarakat sipil di Aceh, pengaturan *self-government* di dalam kerangka republik sebenarnya bisa menjadi contoh bagi demokratisasi di Indonesia.⁵³

Masalahnya banyak partai dan tokoh politik yang belum beranjak dari kepentingan jangka pendek dan melihat sistem politik sebagai jalan untuk meraih kekuasaan semata-mata. Partai tidak berperan sebagai penyampai kepentingan khalayak melainkan semacam alat untuk mencapai tujuan-tujuan komersial, sosial maupun politik. Dalam jajak pendapat yang dilakukan *Kompas* terlihat jelas bahwa bagi masyarakat tingkah laku anggota dewan baik di pusat maupun daerah sangat mengecewakan.⁵⁴ Banyak anggota dewan yang tidak sekadar ingkar janji, tapi justru mengambil keputusan yang bertentangan dengan apa yang dipropagandakannya dulu. Sejak 2004 ada ratusan kasus korupsi yang melibatkan anggota dewan di berbagai tingkat, yang berakibat menurunnya pamor partai politik. Sementara banyak masyarakat serba kekurangan, media massa secara rutin melaporkan tingkah laku anggota dewan yang mendapat dan terus menuntut fasilitas seperti gaji, tunjangan dan barang. Korupsi di DPR adalah isu serius. Survey yang dilakukan Transparency International di Indonesia menunjukkan bahwa masyarakat menganggap partai politik di DPR sebagai lembaga yang paling korup. Korupsi sudah terjadi sejak merekrut calon anggota legislatif dan semakin besar ketika anggota

⁵³ Notulensi Multi Stakeholder Dialog, 25 Januari 2006

⁵⁴ Jika pada 2004 ada 45,3 persen responden yang mengatakan perilaku anggota DPR itu buruk, maka angka itu melonjak pada 2006 menjadi 60,8 persen. Sementara lebih dari 70 persen responden merasa tidak puas dengan kinerja partai politik dalam menyerap aspirasi masyarakat. Lihat "Jajak Pendapat: Geliat Partai Politik Disikapi Dingin," *Kompas*, 31 Juli 2006.

sudah terpilih, karena mereka harus mengembalikan dana yang membuat mereka terpilih.⁵⁵

Kisis kepercayaan terhadap partai politik ini merata terjadi terhadap semua partai. Partai Keadilan Sejahtera (PKS) yang selama pemilu 1999 dan 2004 dianggap lebih bersih dari partai yang lain, kini dianggap menurun kinerjanya. Hal serupa dialami oleh partai-partai besar seperti PDI-P, Golkar, PKB dan PPP yang selama ini merasa punya basis massa dan konstituen yang pasti.

Dalam situasi seperti inilah RUUPA mulai dibahas di DPR. Isu *money politics* sudah beredar sejak pembentukan panitia khusus. Mendagri dilaporkan telah mengalokasikan “dana bantuan” untuk membahas RUUPA sebesar Rp 1,6 milyar. Dari dana tersebut, Rp 250 juta akan dibagikan kepada 50 anggota panitia khusus, yang berarti masing-masing anggota mendapat uang Rp 5 juta.⁵⁶ Memang ini bukan praktek baru. Hampir semua undang-undang, terutama yang berkaitan dengan bisnis, eksploitasi sumber daya alam, alokasi dana atau pemekaran wilayah, melibatkan “dana bantuan” yang dikucurkan oleh pemerintah, BUMN maupun pihak swasta. Walau jelas termasuk korupsi atau suap, nampaknya tidak ada langkah yang bisa diambil untuk mencegah maupun menghukum para pelaku.

Menanggapi kontroversi di sekitar pemberian “dana bantuan” itu, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Taufiequrrahman Ruki mengatakan uang sebesar Rp 5 juta itu tergolong sebagai penyuapan atau gratifikasi. Ketua DPR Agung Laksono juga berpendapat bahwa pemberian uang ini bisa mempengaruhi keputusan panitia khusus ketika membahas RUUPA. Masalah itu kemudian dibawa ke Badan Kehormatan DPR, yang kemudian meminta klarifikasi kepada semua pihak yang terlibat. Ketua Pansus RUUPA Ferry Mursyidan Baldan (F-PG) sementara itu mengatakan amplop “dana bantuan” itu sudah dikembalikan ke Depdagri, sehingga tidak perlu lagi dipersoalkan. Ia

⁵⁵ *Kompas*, 10 Desember 2004

⁵⁶ <http://www.acehforum.or.id/rancangan-undang-undang-t52p7.html>. Dana ini, menurut Mendagri sudah dibicarakan dengan dan disepakati oleh pimpinan panitia khusus RUUPA di DPR. Lihat www.acehkita.net, 17 Mei 2006.

justru menyisahkan langkah pimpinan DPR dan Ketua BK yang bersikeras mempersoalkan kasus itu.

Tidak adanya partai mayoritas di parlemen membuat setiap pemerintahan bersifat koalisi.⁵⁷ Sistem seperti ini tidak terhindar dari adu kekuatan, adu strategi dan taktik untuk memenangkan kepentingan politik maupun bisnis. Setiap pembentukan pansus atau pembahasan UU adalah “medan tempur” bagi partai-partai politik dan politisi guna memperjuangkan kepentingan tersebut.

Pansus RUUPA DPR

Di dalam mekanisme pengajuan undang-undang ke DPR ada tiga sumber pengajuan draft RUU, yaitu dari pihak pemerintah, pihak DPR dan masyarakat. Dalam kasus RUUPA, pengajuan dipersiapkan oleh pihak pemerintah. Draft dari pemerintah dibuat oleh Mendagri dan dikirim kepada Komisi III DPR RI yang menangani masalah hukum, perundang-Undangan dan hak asasi manusia pada 26 Januari 2006. Pemerintah meminta DPR agar memberi prioritas pada pembahasan RUUPA hingga dapat diselesaikan selama dua bulan, sesuai dengan tenggat yang diamanatkan oleh MoU Helsinki. DPR pun segera mengadakan rapat Badan Musyawarah (Bamus) DPR untuk membicarakan perlu tidaknya dibentuk panitia khusus untuk membahas RUU tersebut, yang keputusannya akan diambil dalam rapat paripurna.

Rapat paripurna kemudian pada 12 Februari 2006 memutuskan membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang beranggotakan 50 orang sesuai dengan proporsi keterwakilan partai di DPR. Sepuluh hari kemudian dalam sebuah rapat tertutup, Pansus RUUPA memiliki susunan pengurusnya. Ferry Mursyidan Baldan dari F-PG terpilih sebagai ketua, dengan empat wakil ketua, yaitu RK Sembiring Meliala (F-PDIP), Tgk Muhammad Yus (F-PP), Soekartono Hadiwarsito (F-PD), Djoko Susilo (F-PAN).

⁵⁷ Partai terbesar adalah Golongan Karya dengan 128 kursi di DPR disusul oleh PDI-P dengan 109 kursi. PPP, Partai Demokrat, PAN dan PKB menyusul masing-masing dengan 50-an kursi. PKS mendapat 45 kursi.

Setelah membentuk pengurus langkah selanjutnya adalah membuat Daftar Inventarisasi Masalah (DIM), yang kemudian dibahas dalam berbagai rapat berbeda oleh setiap fraksi. Jumlah masalah yang berhasil diidentifikasi untuk dibahas oleh semua fraksi mencapai 1.446. Dari jumlah itu 1.078 terkait dengan substansi RUUPA. Ada 989 usulan perubahan substansi dan 90 usulan baru. Sementara itu ada 95 daftar masalah yang sesuai dengan RUU yang dibuat pemerintah. Ada 67 usulan perubahan redaksional dan 205 usulan menyangkut penyesuaian urutan pasal. Dalam pembahasan, semua masalah yang tertera dalam DIM dibagi menjadi 13 kelompok: (a) pemerintahan, (b) DPRD provinsi dan kabupaten/kota, (c) kawasan khusus dan kawasan perkotaan, (d) syariat Islam, (e) perekonomian dan keuangan, (f) pemilihan kepala daerah, (g) perencanaan pembangunan dan tata ruang, (h) peraturan daerah, (i) budaya, (j) instansi vertikal, (k) hak asasi manusia dan komunikasi/informasi, (l) kehidupan sosial, (m) “dan lain-lain.”

Pansus juga mendapat masukan dari masyarakat melalui Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), Rapat Dengar Pendapat, Audiensi dan komentar yang disampaikan melalui situs DPR. Kalangan aktivis, kelompok kepentingan, masyarakat luas, biasanya menggunakan mekanisme RDPU sebagai sarana untuk menyampaikan aspirasi mereka kepada DPR. Rapat dengar pendapat biasanya bersifat terbuka dan diliput oleh pers, tapi ada banyak mekanisme rapat yang berlangsung tertutup, di samping *lobbying* perorangan yang gencar dilakukan di sela-sela sidang.

Komposisi anggota Pansus yang disesaki oleh politisi nasionalis sempat mengkhawatirkan banyak pihak. Amiruddin dari ELSAM misalnya menilai mayoritas anggota Pansus RUUPA jelas akan mempersulit keinginan rakyat Aceh karena menganggap MoU Helsinki sebagai sesuatu yang cacat hukum. Indra J Piliang dari CSIS berpandangan sama, bahwa komposisi semacam itu akan mempersempit ruang gerak dan ruang negosiasi. Ia bahkan khawatir bahwa RUUPA akan diputus sama sekali dari MoU Helsinki. “Saya kira akan banyak tipu-tipu Jakarta yang membawa kemunduran bagi nasib MoU dan

masyarakat Aceh yang ini akan menjadi negatif point bagi Jakarta.”⁵⁸ Kekhawatiran itu juga menjalar ke kalangan DPR. Farhan Hamid dari F-PAN yang berasal dari Aceh mengatakan ada pihak-pihak yang ingin membendung RUUPA sebagai amanat dari MoU Helsinki. “Secara kasat mata, saya melihat ada kelompok tertentu, mungkin mereka yang merasa diri paling nasionalis melihat RUU Pemerintahan Aceh sebagai pendekatan Federal untuk Indonesia.”⁵⁹

Daftar Nama Anggota Panitia Khusus DPR RI RUU Tentang Pemerintahan Aceh

FRAKSI	NAMA ANGGOTA
Partai Golkar	1. ANDI MATALATTA, SH., MH (Nomor Anggota 529) 2. HJ. MARLIAH AMIN (Nomor Anggota 421) 3. DRS. TM. NURLIF (Nomor Anggota 422) 4. DRS. FERRY MURSYIDAN BALDAN (Nomor Anggota 453) 5. BUDI HARSONO (Nomor Anggota 468) 6. H. ABDUL NURHAMAN, S. IP, S.SOS., M.Si (Nomor Anggota 473) 7. DRS. K.H AHMAD DARODJI (Nomor Anggota 475) 8. DRS. H. PRIYO BUDI SANTOSO (Nomor Anggota 482) 9. M. YAHYA ZAINI, SH (Nomor Anggota 494) 10. MARZUKI DARUSMAN, SH (Nomor Anggota 508) 11. M. IDRUS MARHAM (Nomor Anggota 532) 12. DR. H. ABDUL GAFUR (Nomor Anggota 544)
PDIP	1. R.K. SEMBIRING MELIALA (Nomor Anggota 407) 2. DRS. SOEWARNNO (Nomor Anggota 365) 3. H. FACHRUDDIN S. (Nomor Anggota 304) 4. DR. H. IDHAM, SH, MKn (Nomor Anggota 302) 5. SUTRADARA GINTING (Nomor Anggota AA-382) 6. PERMADI, SH (Nomor Anggota 379) 7. IR. SUTJIPTO (Nomor Anggota 362) 8. KH. MOCH. HASIB WAHAB (Nomor Anggota 378) 9. IRMADI LUBIS (Nomor Anggota 299) 10. DRS. SIDHARTO DANUSUBROTO, SH (Nomor Anggota 328)

⁵⁸ “Didominasi Kaum Tua, RUU-PA Diramal Alami Kemunduran,” www.acehkita.net, 12 Februari 2006 .

⁵⁹ “Sejumlah Elemen Di DPR Siap Ganjal RUUPA ,” www.acehkita.net, 8 Februari 2006.

Daftar Nama Anggota Panitia Khusus DPR RI RUU Tentang Pemerintahan Aceh

FRAKSI	NAMA ANGGOTA
PPP	1. TGK H. MUHAMMAD YUS (Nomor Anggota 13) 2. DR. H. MUCHTAR AZIZ, MA (Nomor Anggota 14) 3. H. ANDI M. GHALIB, SH, MH (Nomor Anggota 67) 4. H. MAIYASYAK JOHAN, SH, MH (Nomor Anggota 17) 5. H. SUHARSO MONOARFA, SH (Nomor Anggota 70)
PD	1. H. SOEKARTONO HADIWARSITO (Nomor Anggota 105) 2. E.E. MANGINDAAN, SIP (Nomor Anggota 128) 3. TEUKU RIEFKY HARSYA (Nomor Anggota 75) 4. F.X. SOEKARNO, SH (Nomor Anggota 104) 5. BENNY KABUR HARMAN (Nomor Anggota 131)
PAN	1. DR. AHMAD FARHAN HAMID, M.S (Nomor Anggota 134) 2. H. IMAM SYUJA', SE (Nomor Anggota 133) 3. IR. SAYUTI ASYATHRY (Nomor Anggota 152) 4. HJ. AZLAINI AGUS, SH, MH (Nomor Anggota 140) 5. DRS. DJOKO SUSILO, MA (Nomor Anggota 168)
PKB	1. A. EFFENDY CHOIRIE, M.Ag., MH (Nomor Anggota 229) 2. DRS. H. SAIFULLAH MA'SUM (Nomor Anggota 221) 3. H. TAUFIKURRAHMAN SALEH, SH., M.Si. (Nomor Anggota 232) 4. HJ. BADRIYAH FAYUMI, Lc. (Nomor Anggota 196) 5. DRA. IDA FAUZIAH (Nomor Anggota 228)
PKS	1. M. NASIR JAMIL, Sag (Nomor Anggota 240) 2. ANDI SALAHUDDIN, SE (Nomor Anggota 241) 3. SOERIPTO, SH (Nomor Anggota 273) 4. DR. IRWAN PRAYITNO (Nomor Anggota 244)
BPD	1. MUHAMMAD FAUZI, SE (Nomor Anggota 02) 2. RAPIUDDIN HAMARUNG (Nomor Anggota 72)
BPR	1. ZAINAL ABIDIN HUSSEIN, SE (Nomor Anggota 286)
PDS	1. RUFINUS SIANTURI, SH, MH (Nomor Anggota 409)

Forum Bersama

Di luar mekanisme resmi Pansus, sejumlah anggota DPR lintas partai yang sama-sama berasal dari Aceh bergabung dalam Forum Bersama (Forbes), yang bertujuan membantu *lobbying* di lingkungan DPR. Forum itu sendiri sudah dibentuk sejak 1999 untuk menjembatani komunikasi antara anggota-anggota DPR yang berasal dari daerah pemilihan Aceh. Pada periode 2004 forum ini beranggotakan 13 orang anggota DPR dan 4 orang anggota DPD dari daerah pemilihan Aceh.

Hal yang menarik dari forum ini adalah komposisinya yang setara. Ada enam partai yang sama-sama mendapat dua kursi, yakni PAN, Partai Golkar, PPP, PKS, PBR dan PAN. Sementara satu kursi diperoleh PBB, sehingga komposisi anggota Forbes pun tidak didominasi oleh satu partai saja. PDIP sebagai partai yang menentang MoU Helsinki, bahkan sama sekali tidak terwakili. Banyak pengamat menilai PDIP gagal mendapat kursi di Aceh karena kebijakan Megawati menetapkan status darurat militer yang memakan banyak korban jiwa.

Forum ini dipimpin oleh politisi senior dari PAN, Ahmad Farhan Hamid. Sementara wakilnya adalah M. Helmi Mahera Al Mujahid yang mewakili DPD, sekretarisnya adalah TM Nurlif dari Partai Golkar, dan wakil sekretaris Adnan NSS mewakili DPD, serta Mirwan Amir dari Partai Demokrat. Dari 13 anggota Forbes ada 10 orang yang menjadi anggota Pansus RUUPA.

Daftar Anggota DPR dan DPD Daerah Pemilihan Aceh Pemilu 2004	
PARTAI	N A M A
PAN	Dr. Ahmad Farhan Hamid H. Tgk Imam Syuja SE
Partai Golkar	Hj Marliah Amin Drs. T.M Nurlif
PPP	Dr. H Muchtar Aziz MA Drs. H. Tgk Muhammad Yus
PD	Mirwan Amir T. Riefky Harsya
PKS	Andi Salahuddin M. Nasir Djamil
PBR	Anhar SE Zainal Abidin Hussein
PBB	Muhammad Fauzi SE
Dewan Perwakilan Daerah	Drs. H.A Malik Raden MM Adnan N.S.S.Sos H. Helmi Mahera Al Mujahid Dra. Hj Mediati Hafni Hanum

Dalam proses pembahasan RUUPA di Pansus, anggota Forbes bertugas mengawal dan juga melakukan *lobbying* agar susbtansi RUUPA tetap sejalan dengan MoU Helsinki dan RUUPA versi rakyat Aceh. Anggota Forbes juga bekerjasama dengan Jaringan Demokrasi Aceh untuk menyiapkan bahan *lobbying*, mengatur Rapat Dengar Pendapat Umum, dan membuat evaluasi bersama mengenai perkembangan di dalam Pansus. Kerjasama ini awalnya berlangsung baik, tapi ketika ada Forbes tiba-tiba menyetujui mekanisme rapat tertutup yang disinyalir sebagai tempat “politik dagang sapi”, sebagian elemen JDA mengkritik praktek itu yang berakibat kerjasama itu terganggu.

Anggota Forbes memang menghadapi dilema. Di satu sisi mereka ingin mendukung aspirasi rakyat Aceh dan juga MoU Helsinki, tapi di sisi lain mereka adalah penyuara kepentingan partai politik yang tidak selalu sejalan dengan apa yang diinginkan rakyat. Partai-partai politik seperti sudah diperlihatkan sebelumnya tidak selalu berpegang pada kebenaran, keadilan dan nilai-nilai luhur semacam itu, tapi pertimbangan *realpolitik*. Anggota Forbes yang tadinya bersikap sangat terbuka dan “melaporkan” setiap langkah perkembangan kepada publik melalui media dan JDA, tiba-tiba memutuskan setuju dengan mekanisme rapat tertutup, dan tanpa mengumumkan hasil rapat tersebut, tiba-tiba menyatakan bahwa 90 persen aspirasi rakyat Aceh sudah ditampung dalam pertemuan tertutup yang menentukan itu. Dan ketua, wakil serta anggota Forum pun menyatakan bahwa pembahasan RUUPA di DPR sudah optimal, sekalipun jelas ada berbagai masalah yang menggajjal.⁶⁰

Partai dan Tokoh Politik

Untuk memahami perubahan sikap politik yang tiba-tiba dari partai dan tokoh politik, ada baiknya melihat rekam jejak sikap partai dan tokoh politik terhadap masalah Aceh. Seperti dikatakan sebelumnya ada partai dan tokoh yang memang sejak lama sejalan dengan pandangan TNI terhadap masalah Aceh sebagai masalah separatisme, dan jawaban paling tepat untuk masalah ini adalah operasi militer. Namun ada juga partai dan tokoh yang berubah pendapat setelah

⁶⁰ Kompas, 16 Juni 2007

Soeharto jatuh dan mulai mempertanyakan kebijakan otoriter pemerintah terhadap Aceh. Dalam *realpolitik*, perbedaan pendapat ini dengan cepat menjadi bahan bakar bagi pergulatan kuasa. Kalangan yang tidak setuju pada kebijakan pemerintah yang mengajak GAM berunding, mengambil posisi mendukung langkah-langkah TNI menghancurkan gerakan itu, sekalipun dalam rekam jejaknya punya perhatian dan komitmen pada penegakan hak asasi manusia.

Begitu pula sebaliknya. Ada tokoh dan partai politik yang sebelumnya terkenal tidak peduli pada masalah Aceh dan cenderung mendiamkan kekerasan dan penindasan yang berlangsung di sana, tapi dalam *realpolitik* hari mereka berada dalam satu barisan dengan pemerintah SBY-JK, sehingga tiba-tiba bersikap seperti pejuang hak asasi manusia.

PDI Perjuangan

PDI-P yang dipimpin Megawati Soekarnoputri adalah partai yang paling keras sikapnya terhadap gerakan seperti GAM di Aceh dan OPM di Papua. Dalam Pemilu 2004 partai ini tidak mendapat sebuah kursi pun di daerah pemilihan Aceh, tapi dalam Pansus RUUPA partai ini menjadi kontingen terbesar kedua dengan 10 anggota atau seperlima dari jumlah anggota Pansus. Mereka sejak awal tidak mengakui MoU Helsinki sebagai landasan membuat RUUPA, karena menolak campur tangan asing – CMI dan juga GAM – dalam penyusunan undang-undang.⁶¹ Sikap ini ditunjukkan ketika pemerintahan Megawati menolak meneruskan perundingan yang saat itu difasilitasi oleh Henry Dunant Center. Sebagai gantinya Megawati menekan keputusan memberlakukan darurat militer yang terus diingati oleh rakyat Aceh. Andreas Pereira, anggota DPR dari PDIP sendiri mengakui, “secara politik PDIP punya tanggung jawab. Di masa Mega [memerintah]

⁶¹ Tentu saja PDI-P seperti partai mana pun yang gencar menolak “campur tangan asing” tidak berbuat apa-apa ketika pihak asing, seperti IMF, Bank Dunia, dan juga perusahaan multinasional, bukan sekadar campur tangan, tapi sudah mengontrol dan mengatur pembuatan undang-undang yang berkaitan dengan perekonomian seperti Undang-Undang Investasi Asing. Kemunafikan seperti ini menjadi nilai dasar dalam demokrasi Indonesia.

diputuskan status darurat militer sehingga banyak kejahatan kemanusiaan.”⁶²

Setelah tidak lagi menjadi presiden dan PDIP bukan lagi partai yang berkuasa, sikap Megawati masih tetap keras. Dalam sebuah diskusi di kantor DPP PDIP yang dihadiri mantan Gubernur Lemhannas Ermaya Suradinata, mantan Wakil KSAD Letnan Jenderal Kiki Syahnakri, Megawati tetap menaruh kecurigaan atas pembahasan RUUPA. Ia tidak yakin bahwa pelaksanaan MoU Helsinki itu akan menemukan jalan keluar, dan lebih jauh menyatakan bahwa PDIP tidak akan ikut bertanggungjawab jika MoU Helsinki itu akhirnya membuka peluang bagi Aceh untuk lepas dari Indonesia. Ia meragukan isi RUUPA karena, “prosesnya (nota kesepahaman) saja sudah salah.”⁶³ Ketika bertemu dengan Tim Advokasi untuk RUUPA ia kembali menegaskan bahwa pembahasan RUUPA tidak dapat disandingkan dengan MoU Helsinki. Ia mengatakan apa yang didapat Aceh sudah banyak, mulai dari status daerah istimewa, otonomi daerah dan otonomi khusus. “Hanya saja jangnan mencoba memisahkan diri dari NKRI.”⁶⁴

Sikap Megawati itu tampaknya menjadi sikap resmi partai dan dalam berbagai kesempatan memang secara tegas didukung oleh pengurus lainnya. Sekjen PDIP Pramono Anung menganggap nota kesepahaman yang dibuat antara pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka memberi peluang bagi Aceh menjadi wilayah merdeka, atau menjadi negara dalam negara. “Dalam konten Negara Kesatuan RI (NKRI) kita tidak ada lambang sendiri. Ini menuju pada federalisme.”⁶⁵ Fraksi PDIP di DPR kemudian ditugaskan mengajukan *minderheids nota* sekaligus protes terhadap substansi MoU Helsinki yang dianggap melanggar prinsip negara kesatuan, karena membatasi kekuasaan pusat terhadap daerah. Menurut Anung, “Yang lebih kritis bagi PDIP adalah DPR RI tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur legislasi di Aceh.”

⁶² Notulensi Seminar. “Membangun Aceh Baru yagn Damai, Berkeadilan dan Bebas Korupsi Melalui UU Pemerintahan Aceh”. Partnership, 9 Februari 2006

⁶³ www.tempointeraktif.com, 16 Februari 2006.

⁶⁴ www.tempointeraktif.com, 23 Februari 2006

⁶⁵ www.metrotvnews.com, 17 Agustus 2005.

Fraksi PDIP di DPR bersikukuh membahas RUUPA berdasarkan MoU Helsinki. Sutjipto, salah seorang pemimpin partai itu menyatakan agar pasal-pasal yang berpotensi melanggar UUD 1945 pasal 4 ayat 1 dan pasal 20 ayat 1 tentang kekuasaan Presiden dan DPR dalam bidang legislasi agar ditolak. “Kami akan mengeliminasi pasal-pasal itu sebab keduanya merupakan identitas Indonesia sebagai negara kesatuan.”⁶⁶ Ancaman MoU Helsinki terhadap negara kesatuan kelihatannya menjadi tema pokok bagi PDIP. Permadi anggota F-PDIP di komisi pertahanan memandang MoU dan RUUPA sebagai strategi GAM melepaskan diri dari Indonesia. “Skenarionya, Aceh akan menjadi negara persemakmuran.” Ia memperoleh keterangan itu dalam rapat dengar pendapat dengan Badan Intelijen Negara (BIN). Dari perspektif hukum, Trimedya Panjaitan, mantan pengacara HAM yang kini menjadi anggota DPR dari F-PDIP di Komisi III, mengatakan bahwa sedikitnya ada 12 undang-undang yang dilanggar pemerintah ketika menandatangani MoU Helsinki.⁶⁷

Berbagai pandangan ini dirangkum dalam pandangan akhir F-PDIP terhadap RUUPA. Dalam pandangan akhir ini PDIP mengatakan menggunakan tiga tolak untuk membahas RUUPA di DPR: (a) UUD 1945, (b) tatanan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan kedaulatan, (c) kontribusi signifikan bagi penyelesaian masalah Aceh yang berjangka panjang. Namun dalam prakteknya kita lihat bahwa dari tiga tolak itu, yang kedua rupanya mendapat tekanan lebih kuat.

Presiden Megawati Perpanjang Darurat Militer

Presiden Megawati Soekarnoputri telah memutuskan untuk memperpanjang status darurat militer di Aceh namun keputusan akhirnya akan disampaikan dalam sidang kabinet paripurna pada 6 November mendatang. “Presiden Megawati menyetujui perpanjangan darurat militer dan akan dilakukan pengembangan dan penajaman operasi terpadu,” kata Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono kepada pers ketika menjelaskan hasil sidang kabinet terbatas di gedung utama Sekretariat Negara, Jakarta, Senin.

⁶⁶ www.tempointeraktif.com, 16 Maret 2006.

⁶⁷ www.metrotvnews.com, 24 Agustus 2005.

Keputusan tersebut diambil presiden dalam sidang yang dihadiri pula Wapres Hamzah Haz, Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto, Gubernur Aceh Abdullah Puteh, Pangdam Iskandar Muda/Penguasa Darurat Militer Daerah (PDMD) Mayjen Endang Suwarya serta Kapolda Aceh Irjen Pol Bachrumsyah.

Susilo mengatakan, dalam tiga hari ini akan dirumuskan kebijakan pemerintah yang kemudian akan dibicarakan dalam sidang kabinet paripurna pada 6 November. "Arahnya adalah kebijakan untuk memperpanjang darurat militer dan operasi terpadu," kata Menko Polkam yang didampingi Puteh, Enendang Suwarya serta bahdurmsuah.

Ketika menjelaskan hasil sidang kabinet ini, Susilo mengatakan, Pangdam Iskandar Muda selaku Penguasa Darurat Militer Daerah melapor pada presiden selaku penguasa darurat militer pusat tentang perkembangan operasi terpadu. Operasi yang dimulai 19 Mei 2003 itu dianggap telah mencapai sasaran, yaitu makin pulihnya keamanan dan normalnya kehidupan masyarakat.

"Gerakan Separatis Aceh (GSA) baik personel maupun senjatanya masih berada dalam kekuatan yang cukup signifikan. Mereka telah mengubah taktik dan modus operandinya yaitu menyembunyikan senjata dan personilnyapun menyembunyikan diri," kata Susilo mengutip laporan PDMD. Namun kemudian Susilo berkata, "Walaupun jumlah personel GSA sudah mulai susut dan 25 persen senjatanya bisa dilumpuhkan, tapi GAM masih merupakan kekuatan yang berbahaya apabila tidak dituntaskan."

Karena itu, PDMD menyampaikan rekomendasi agar operasi terpadu diperpanjang. Sementara itu, Panglima TNI, Kepala BIN Hendropriyono juga menyampaikan rekomendasi yang sama dengan PDMD yaitu perpanjangan status darurat militer di Aceh

Sumber <http://www.dephan.go.id>

Partai Golongan Karya

Sejak jatuhnya Orde Baru Partai Golkar tampil lebih hati-hati dalam menyuarakan pandangannya, termasuk dalam masalah Aceh. Namun gaya *low-profile* ini tidak berarti bahwa para pemimpinnya tidak aktif. Jusuf Kalla adalah ketua umum Golkar setelah berhasil mengalahkan Akbar Tanjung, dan seperti kita lihat dalam bab sebelumnya, berperan besar dalam proses perundingan damai di Aceh ini. Sebagai partai dengan kursi terbanyak di DPR, Partai Golkar menempatkan 12 anggotanya dalam Pansus DPR, dan dengan begitu bisa mencegah PDIP menjadi panitia khusus itu sebagai kendaraan politiknya untuk menekan pemerintahan SBY-JK. Pansus RUUPA sendiri dipimpin oleh kader tinggi Golkar, Ferry Mursyidan Baldan.

Sikap Partai Golkar seperti yang tercermin dalam pembahasan RUUPA di Pansus tampaknya sejalan dengan apa yang diinginkan oleh Jusuf Kalla sebagai wapres sekaligus ketua umum partai itu, yang mendukung MoU Helsinki. Bagaimanapun dukungan ini tidak dilakukan secara mencolok dan sejalan dengan gaya politik Partai Golkar yang setapak demi setapak mendapat apa yang diinginkan tanpa banyak perdebatan. Hal ini juga yang membuat partai ini lebih mudah berhubungan dengan para pihak yang berkepentingan, mulai dari GAM, partai dan tokoh politik yang menyokong upaya perdamaian melalui MoU Helsinki, dan juga gerakan masyarakat sipil di Aceh.

Sikap bertentangan hanya ditunjukkan dalam saat-saat menentukan, misalnya saat menghadapi protes bahwa MoU Helsinki tidak sesuai dengan UUD 1945 dan melanggar banyak aturan hukum. Menanggapi komentar dan kritik seperti itu Jusuf Kalla mengatakan bahwa MoU Helsinki tidak menyalahi UUD 1945, dan yang lebih penting diangkat adalah bahwa MoU itu merupakan jalan terbaik untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai. Perdamaian adalah *conditio sine qua non* untuk membangun kembali Aceh yang dihancurkan oleh bencana tsunami. Semua langkah strategis ini menurutnya tidak menyimpang dari konstitusi dan tetap dilakukan dalam kerangka negara kesatuan.⁶⁸

⁶⁸ www.metrotvnews.com, 22 Agustus 2005.

Tentangan justru datang dari kader bawahan Partai Golkar sendiri, khususnya di sekitar masalah pemekaran wilayah. Para pemimpin Partai Golkar dari wilayah ALA-ABAS tetap menuntut provinsi terpisah dari Nanggroe Aceh, yang mencakup Aceh Tenggara, Gayo, Singkil, Aceh Tengah dan Bener Meriah. Ketua ketua Bappenas Paskah Suzetta mengatakan bahwa RUUPA tidak akan memberi peluang bagi pemekaran provinsi baru di Aceh, beberapa kader memprotesnya.⁶⁹ Saat RUUPA sedang dibahas DPR sedang menginventarisasi 18 RUU lain mengenai pemekaran wilayah. Dua di antaranya adalah RUU pembentukan Provinsi Aceh Leuser Antara (ALA) dan Provinsi Aceh Barat Selatan (ABAS). Ketidaksukaan partai-partai politik dan pejabat pemerintah, khususnya TNI, terhadap GAM bisa mendorong mereka menggunakan dua RUU tersebut sebagai kendaraan untuk memukul MoU Helsinki dan RUUPA. Pemekaran wilayah, yang juga merupakan bentuk separatisme, dilakukan untuk mencegah “jatuhnya” Aceh ke tangan GAM yang akan berkiprah melalui mekanisme partai lokal.

Partai Golkar sebaliknya bergerak cepat mencari simpati di tingkat lokal, khususnya dari mantan panglima dan aktivis GAM yang setelah MoU Helsinki menjadi kekuatan politik paling berpengaruh di Aceh. Dalam Konvensi Partai Golkar di Aceh, mantan panglima GAM Sayed Mustafa Usab ikut ambil bagian. Ia bahkan masuk dalam prioritas calon pemimpin Partai Golkar untuk kabupaten Aceh Barat Selatan.

Partai Kebangkitan Bangsa

Sikap PKB yang berubah-ubah dalam masalah Aceh kiranya menggambarkan oportunisme politik dengan sempurna. Ketika Abdurrachman Wahid, yang sangat berpengaruh dalam partai ini, masih menjadi presiden, SIRA dan berbagai unsur gerakan masyarakat sipil di Aceh mendapat kesempatan untuk mengadakan rapat akbar, pawai damai dan kampanye ke desa-desa untuk menuntut referendum. Ratusan ribu orang berkumpul di Banda Aceh menyerukan referendum tanpa gangguan. Adalah Wahid juga yang memulai upaya perundingan damai antara GAM dengan pemerintah yang ditengahi oleh Henry

⁶⁹ “Soal Pemekaran NAD: Paskah Suzetta Diprotes Kader Golkar Aceh,” *Gatra*, 8 Juni 2006.

Dunant Center yang berbasis di Swiss. Wahid justru secara aktif menampik tuduhan bahwa perundingan dengan GAM sama dengan “bermain-main dengan api” yang bisa berakibat terbakar sendiri, seperti yang terjadi di Timor Leste.

Namun ketika Abdurrachman Wahid tidak lagi menjadi presiden dan berlabel “oposisi”, maka ia berbalik mengkritik GAM dan kebijakan pemerintah SBY-JK yang melanjutkan perundingan dengan gerakan ini. Ia mengutip laporan BIN – yang dalam banyak kesempatan lain selalu ia kritik – bahwa Gerakan Aceh Merdeka masih tetap memperjuangkan kemerdekaan, bahkan setelah menandatangani kesepakatan damai dengan pemerintah. Karena itu ia menilai bahwa kesepakatan RI-GAM itu merupakan kesalahan besar. Ia meminta F-KB di DPR secara rinci membahas RUUPA itu dan tidak perlu terburu-buru seperti yang diamanatkan MoU Helsinki. Ia juga memberi instruksi pada anggota DPR, khususnya Pansus RUUPA, untuk berpegang teguh menolak kemerdekaan Aceh. Setiap pasal yang memungkinkan orang Aceh untuk kembali memperjuangkan kemerdekaan harus dihilangkan. Menurutnya, kemerdekaan Aceh akan menyulut gerakan di sekurangnya tujuh provinsi lain.⁷⁰

Sikap keras Abdurrachman Wahid ini didukung oleh F-KB dan politisi nasionalis. Cukup jelas bahwa berbagai pernyataan yang menyinggung masalah kemerdekaan Aceh dan negara kesatuan tujuannya menggalang para politisi nasionalis menghadapi partai-partai Islam yang mendominasi DPRD dan Pansus DPR.

Di lingkungan Nahdlatul Ulama yang menjadi penopang PKB, situasinya agak berbeda. Ketua Umum NU Hasyim Muzadi yang berpasangan dengan Megawati Soekarnoputri dalam pemilihan presiden 2004, meminta semua pihak mendukung kesepakatan damai antara pemerintah dan GAM yang ditandatangani di Helsinki. Ia juga meminta pemerintah untuk menjadikan kesepakatan damai ini sebagai sarana untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dan menegakkan keadilan di Aceh.⁷¹

⁷⁰ www.tempointeraktif.com, 18 Februari 2006.

⁷¹ www.metrotvnews.com, 8 September 2005.

Partai Amanat Nasional

Para pemimpin PAN sejak lama menunjukkan komitmen pada penyelesaian masalah Aceh secara damai. Imam Syuja dan Ahmad Farhan Hamid, anggota DPR asal Aceh yang juga menjadi anggota Pansus RUUPA, memiliki rekam jejak panjang dalam berbagai forum masyarakat sipil untuk perdamaian di Aceh. Syuja adalah pimpinan Aceh *Civil Society Task Force* (ACSTF) yang menjadi salah satu motor penggerak Jaringan Demokrasi Aceh. Di tingkat lokal para pemimpin ini juga menyokong MoU Helsinki. Tapi di tingkat nasional, di tengah hiruk pikuk politik elit, komitmen itu rupanya tidak bisa dijabarkan dengan gamblang. Sepuluh hari setelah MoU Helsinki ditandatangani, Amien Rais mengatakan bahwa kesepakatan itu *kebablasan* dan terlalu luas cakupannya. Di samping itu ada masalah besar dari segi representasi, karena menempatkan GAM sejajar dengan RI, dan menganggap GAM sebagai satu-satunya pihak yang mewakili kepentingan rakyat Aceh.⁷² Ia lebih lanjut mengingatkan perlunya pemerintah mengawasi proses ini dengan teliti, agar tidak menjadi permainan dari kepentingan global yang bisa muncul dari Aceh *Monitoring Mission* (AMM).

PAN menempatkan lima anggotanya, dua dari daerah pemilihan Aceh, di Pansus RUUPA. Sejak awal mereka menyatakan mendukung sepenuhnya RUUPA versi rakyat Aceh.⁷³ Selama proses pembahasan berlangsung para pemimpin partai ini seperti Sekjen Zulkifli Hasan, berulang kali menegaskan dukungannya di hadapan publik. Ahmad Farhan Hamid juga dikenal gigih memperjuangkan RUUPA agar sesuai dengan MoU Helsinki. Sebagai ketua Forbes ia juga dekat dengan kader partai lain yang berasal dari Aceh. Di luar DPR ia membangun komunikasi dengan masyarakat sipil, termasuk Jaringan Demokrasi Aceh. Untuk waktu cukup lama ia bisa disebut sebagai tokoh yang paling dekat dengan jaringan itu, sampai akhirnya bersimpang jalan ketika ia menyatakan RUUPA yang dibuat oleh pemerintah sudah 90 persen menampung aspirasi rakyat Aceh, sementara masih ada banyak pasal yang sebenarnya tidak menguntungkan.

⁷² *Kompas*, 25 Agustus 2005

⁷³ "DPP-PAN Perjuangkan RUU-PA Versi Rakyat Aceh," *Analisa*, 1 Maret 2006.

Partai Persatuan Pembangunan

Selama proses perdamaian berlangsung, partai ini memilih untuk *low-profile* dan tidak memberikan komentar dan pandangan sebagaimana yang dilakukan partai-partai lainnya. Di masa Orde Baru, Aceh adalah satu-satunya tempat (di samping DKI Jakarta) di mana PPP mendapat dukungan kuat dan bahkan dalam beberapa pemilu, keluar sebagai pemenang. Setelah Soeharto jatuh, keadaan ini berubah dan banyak kader partai ini yang pindah ke partai-partai bernuansa Islam, seperti PKS, PAN atau PBR. Saat pemerintah menandatangani MoU Helsinki, pemimpin F-PP di DPR menyatakan dukungannya dan memberi ucapan selamat kepada rakyat Aceh.⁷⁴ Sikap ini jelas berseberangan dengan PDIP yang secara tegas menolak MoU Helsinki.

Di Pansus RUUPA, partai ini diwakili oleh lima orang, dua di antaranya berasal dari daerah pemilihan Aceh dan bergabung juga dalam Forum Bersama. Sikap *low-profile* juga ditampilkan para kader partai ini di Pansus RUUPA, sehingga tidak banyak terlibat dalam perdebatan. Satu-satunya masalah yang dipersoalkan adalah usulan calon independen yang ada dalam RUUPA. Namun berbeda dengan sejumlah partai dan juga pemerintah, PPP mendukung usulan pembentukan partai lokal di Aceh, dengan syarat bahwa partai lokal itu harus berafiliasi dengan partai lain di tingkat nasional.⁷⁵

Partai Keadilan Sejahtera

Seperti Golkar dan PPP, PKS juga mendapatkan dua kursi dari daerah pemilihan Aceh. Semasa konflik posisi PKS tidak selalu sejalan dengan pemerintah dan cukup gencar menyerukan penghentian konflik antara RI dan GAM. Komitmen pada penyelesaian secara damai juga diungkapkan berulang kali oleh Hidayat Nur Wahid. Dalam berbagai kesempatan para pemimpin partai ini menyatakan dukungannya pada perundingan damai di Helsinki dan menyambut baik kesepakatan damai yang dicapai dalam perundingan itu. Ketika RUUPA mulai dirumuskan oleh DPRD, kader PKS juga mengambil peran penting.

⁷⁴ "PPP Dukung Pemerintah Soal Aceh," *Media Indonesia*, 9 Agustus 2005.

⁷⁵ www.tempointeraktif.com, 18 Februari 2006.

Agak berbeda dari partai *mainstream* lainnya, mekanisme komunikasi pusat-daerah relatif berjalan baik, sehingga keputusan yang ada di bawah juga mencerminkan sikap atau pandangan para pemimpin di tingkat pusat.

Wahid mengatakan bahwa partainya mendukung penuh pembahasan RUUPA dalam kaitannya dengan MoU Helsinki. Ia menganggap bahwa RUUPA adalah solusi untuk memecahkan konflik berkepanjangan yang berakar pada ketidakadilan politik dan ekonomi selama hampir 60 tahun terakhir.⁷⁶

Reaksi Tentara Nasional Indonesia

Dari sisi Indonesia, TNI adalah aktor paling penting untuk konflik Aceh. Adalah TNI yang selama berdekade praktis menentukan kebijakan dan langkah pemerintah untuk menangani masalah Aceh. Karena itu pula para pemimpin militer menaruh curiga pada perundingan Helsinki yang hampir tidak melibatkan unsur militer sama sekali. Kepala BIN yang juga pernah menjadi ketua BIA, Syamsir Siregar mengatakan bahwa MoU Helsinki adalah “sasaran antara GAM untuk mencapai kemerdekaan.”⁷⁷ Banyak perwira militer lain yang meragukan perundingan damai di Helsinki, dan mengikutinya dengan curiga. Kadang mereka secara terbuka menyampaikan kecurigaan kepada media dan bahkan ancaman. Seperti Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto, yang menyambut proses perdamaian tapi dengan tegas mengatakan, “kalau GAM macam-macam akan digebuk lagi.”⁷⁸

Ada dua alasan utama mengapa TNI bersikap keras terhadap proses perdamaian ini. Pertama, tentunya pengalaman pahit dengan apa yang mereka anggap kekalahan di Timor Leste. Dalam perspektif nasionalisme teritorial yang mengutamakan keutuhan wilayah, langkah BJ Habibie waktu itu untuk menyetujui tuntutan referendum dianggap

⁷⁶ Pandangan Akhir FPKS Terhadap RUUPA dalam Sidang Paripurna DPR RI 11 Juli 2006

⁷⁷ www.temppointeraktif.com, 16 Februari 2006

⁷⁸ *Kompas*, 1 September 2005.

sebagai kesalahan besar.⁷⁹ Perundingan damai pun dianggap akan berakhir dengan pemisahan wilayah Aceh, tanpa melihat kenyataan bahwa GAM sudah mengubah posisi dan tuntutanannya, dan memang memiliki latar belakang sejarah berbeda dengan Timor Leste. Seperti halnya di Timor Leste, keterlibatan komunitas internasional dianggap sebagai faktor penting yang mendorong masyarakat untuk menuntut kemerdekaan. Bagi TNI tuntutan memisahkan diri sepenuhnya adalah masalah keamanan, bukan politik, sehingga harus diselesaikan dengan jalan militer atau polisionil.

Alasan kedua terkait dengan politik TNI sendiri. Sejak awal kemerdekaan tentara adalah aktor politik yang turut menentukan jalannya sejarah. Kecenderungan ini terlihat dari cara TNI menghadapi masalah Aceh dan 'gerakan separatis' lainnya. Sekalipun mengklaim diri tunduk pada pemerintah sipil, para perwira TNI tetap membuat kebijakan sendiri yang kadang tidak sejalan dengan strategi pemerintah, misalnya ketika TNI bersikeras mempertahankan pasukan di Aceh sementara perundingan damai di Helsinki menghendaki lain. Karena tidak dilibatkan dan nyaris tidak punya peran dalam perundingan itu, TNI juga tidak merasa memiliki komitmen pada apa pun yang dibicarakan. Seperti sikap partai-partai politik, TNI juga menjadikan masalah Aceh ini sebagai alat tawar-menawar politik dengan pemerintah. Hal ini sangat nampak dalam masa pemerintahan Abdurrachman Wahid dan Megawati Soekarnoputri.

Menanggapi RUUPA Departemen Pertahanan dan Mabes TNI hanya memberi masukan kepada DPR yang terkait dengan aspek keamanan. Dalam sebuah diskusi di Jakarta, pejabat Dephan Marsma Victor Sudarisman mengatakan TNI akan tunduk pada keputusan politik pemerintah mengenai Aceh. Namun ia mengingatkan bahwa RUUPA hendaknya tidak bertentangan dengan UU yang ada di atasnya

⁷⁹ Nasionalisme teritorial ini menganggap bahwa kesatuan wilayah jauh lebih penting dari nasib manusia yang ada di dalam wilayah itu. TNI adalah wakil paling militan dari nasionalisme jenis ini, terutama karena doktrinnya untuk "mempertahankan tanah air dari ancaman luar." Semangat *jingoism* ini juga muncul dalam sengketa mengenai Ambalat, Sipidan dan Ligitan.

dan harus sejalan dengan kepentingan nasional.⁸⁰ Ia mempersoalkan antara lain istilah “pemerintah Aceh”, tindakan hukum terhadap personel TNI yang melanggar hak asasi manusia, lalu pasal-pasal yang berkaitan dengan masalah pertahanan, khususnya soal penempatan pasukan organik dan non-organik yang menurutnya bertentangan dengan UU 3/2002 tentang Pertahanan dan Keamanan Negara. Senada dengan pejabat militer lainnya dan politisi nasionalis di DPR, ia menganggap RUUPA ini bisa menjadi contoh bagi daerah lain yang akhirnya akan berlawanan dengan negara kesatuan.

Mantan Wakil KSAD Letjen (Purn) Kiki Syahnakri, yang kemudian bekerja di Aceh dengan kelompok Artha Graha, juga mengkritik beberapa pasal RUUPA. Ia khawatir misalnya istilah “pertahanan luar” akan berakibat penghapusan komando teritorial di Aceh. Dan jika ini terjadi maka partai lokal GAM akan masuk dan mencengkeram desa-desa. Pada 2009 benteng pertahanan NKRI di desa-desa sudah habis, sehingga dengan mudah GAM menuju kemerdekaan.⁸¹

Pandangan negatif terhadap proses perdamaian memang sangat kuat di kalangan purnawirawan TNI. Pada 1 Maret 2006, tidak kurang dari 27 mantan perwira TNI mengadakan dengar pendapat di DPR.⁸² Walau sudah pensiun mereka masih aktif dalam berbagai organisasi seperti Pepabri, Forum Komunikasi Purnawirawan TNI/Polri, Barisan Nasional dan Legiun Veteran, yang cukup berpengaruh di beberapa partai politik. Pada intinya mereka menilai perundingan Helsinki sebagai langkah mundur dalam penyelesaian masalah Aceh dan justru berpotensi menimbulkan serangkaian masalah baru. Bambang Triantoro yang mewakili Pepabri misalnya, mengatakan bahwa pihaknya sejak awal menolak perundingan Helsinki, apalagi RUUPA yang diajukan oleh DPRD dan pemerintah daerah. Judul ‘Pemerintahan Aceh’ dari UU tersebut menurutnya sudah merupakan bukti pengkhianatan terhadap NKRI. Mantan wakil KSAD Letjen Soerjadi

⁸⁰ Notulensi Seminar Partnership. Membangun Aceh Baru yang Dami, Berkeadilan dan Bebas Korupsi Melalui UU Pemerintahan Aceh, 9 Februari 2006

⁸¹ *Kompas*, 17 Februari 2006

⁸² *Kompas*, 1 Maret 2006.

sementara itu mengingatkan bahwa perjanjian itu bisa “memiliki efek domino bagi daerah lain.” Kesepakatan Helsinki menurutnya akan mendorong etnik-etnik lain di Indonesia menuntut ruang gerak serupa.

Purnawirawan TNI-Polri Menolak Kesepahaman RI-GAM

Sejumlah perwira tinggi purnawirawan TNI dan Polri bersama elemen masyarakat serta kalangan politisi DPR menggalang kekuatan untuk menolak hasil kesepakatan Helsinki. Alasan penolakan, karena dikhawatirkan pascapenandatanganan *MoU* —nota kesepahaman— itu justru Aceh akan merdeka akhir 2006.

Hal ini diungkapkan mantan Kepala BAIS Ian Santoso Perdanakusumah dalam pertemuan yang dipimpin oleh mantan Wakasad Kiki Syahnakri di Hotel Hilton Jakarta, Selasa (13/9).

Jajaran purnawirawan yang hadir dalam pertemuan Hilton itu antara lain mantan Pangkostrad TNI Bibit Waluyo, mantan Ka BAIS Ian Santoso Perdanakusuma, mantan Ka Bakin Mutojib, mantan Wakasad Kiki Syahnakri, mantan Kassosspol Haryoto PS, mantan Pangkostrad Kemal Idris, mantan Wakil Pangab Fachrul Rozi, dan mantan Mendagri Surjadi Soedirdja.

Sedangkan dari kalangan politisi antara lain Ketua FPDIP DPR RI Tjahjo Kumolo serta beberapa anggotanya seperti Effendy Simbolon, RK Sembiring, Permadi, Amris Hasan, Panda Nababan, Firman Djaja Daily dan Theo Syafei.

Selain itu, politisi dari PKB antara lain AS Hikam dan Effendi Choirie, dari Fraksi Partai Golkar adalah Yuddy Crisnandi. Selain itu, hadir pula mantan Ketua Umum FKPPi Indra Bambang Utoyo, Sekjen FKPPi Sayid Mulyadi, serta tokoh-tokoh masyarakat seperti Rosita Noor, Arifin Hakim (NU), dan Andreas Merre.

Yang menarik, semua yang hadir dalam pertemuan itu dibagi *foto copy* ucapan terima kasih Hasan Tiro yang ditujukan kepada tim perunding dari Indonesia seperti Hamid Awaluddin,

Sofyan Djalil, Widodo, A.S., dan para delegasi Helsinki. Hampir semua peserta pertemuan terperanjat membaca *foto copy* surat Tiro tersebut.

Lebih lanjut Ian Santoso mengatakan, *MoU* bukan saja kemauan GAM, tetapi juga pihak asing seperti Amerika Serikat dan negara Uni Eropa. Karena itu, gerakan mereka maksudnya AS dan Uni Eropa— yang ingin menjadikan Indonesia menjadi negara federal itu harus diwaspadai.

Dikatakan, dari dulu AS dan Uni Eropa —dengan tameng globalisasi— menginginkan Indonesia menjadi negara federalis, bahkan dengan menggunakan orang Indonesia sendiri agar misinya itu berjalan lancar.

“Jadi *MoU* Helsinki merupakan titik awal yang digunakan Uni Eropa untuk melepaskan Aceh dari NKRI,” kata Ian.

Dalam pertemuan itu, anggota FPDIP DPR RI yang juga mantan Kapolda Jabar, Sidarto Danusubroto menjelaskan soal *MoU* RI-GAM yang cenderung merugikan Indonesia.

Sementara itu, mantan Pangkostrad TNI Bibit Waluyo tanpa tedeng aling-alang menengaskan, *MoU* itu harus ditolak. Bahkan ia meminta agar DPR juga menolak *MoU* tersebut. “Kalau saya ini pensiun baru setahun, jadi langsung saja, *MoU* ini harus ditolak. Kita ditipu, kok diam saja. Anak cucu kita bisa remek,” katanya.

Ia minta penolakan itu jangan lama-lama, karena kalau terlambat GAM akan konsolidasi lagi. Bibit juga menyelaskan bahwa TNI lemah dan diam. “Penyerahan senjata, *kok* TNI nggak boleh lihat. Kalau saya Panglima, tidak akan pasukan saya tarik dari Aceh. TNI itu penjaga NKRI. Konstrad jadi diam semua, takut jabatan hilang. TNI itu nggak boleh takut,” tuturnya.

Tokoh Banser NU, Arfin Hakim meminta wakil-wakil Partai Kebangkitan Bangsa yang ada di DPR seperti Effendy Choirie dan AS Hikam untuk memperjuangkan agar menolak *MoU* tersebut.

Sementara Sekjen FKPPi yang asal Aceh Sayid Mulyadi mengungkapkan, sepak terjang dan kelicikan yang dilakukan pemimpin GAM Hasan Tiro, termasuk kisah menipuannya terhadap tokoh Aceh, Daud Bereuh. Dari berbagai pandangan dalam forum itu, akhirnya diputuskan, pandangan yang menolak MoU Helsinki itu akan dibawa ke Panglima TNI, Ketua DPR RI dan Kapolri.

Mantan Kasau Saleh Basarah mengatakan, jauh hari sebelum penandatanganan *MoU* Helsinki, pihaknya sudah mengingatkan pemerintah lewat Menko Polkam bahwa GAM itu separatis dan sampai kapanpun tetap separatis. “Wilayah barat kita yakni Aceh akan *dikerjain* Uni Eropa, sementara wilayah timur kita yakin Papua sudah digerayangi AS dan Australia,” katanya.

Langkah selanjutnya yang akan dilakukan para purnawairawan TNI dan Polri ini adalah akan menghadapi Panglima TNI Jenderal Endriartono Sutarto, Kapolri Jenderal Pol Sutanto, dan Pimpinan DPR. Secara khusus Keluarga Besar TNI dan Polri juga mengingatkan kepada Presiden SBY supaya hati-hati dalam penerapan *MoU* Helsinki, karena ada indikasi kuat akhir 2006 Aceh akan lepas dari wilayah NKRI.

(*Pikiran Rakyat*, 14 September 2005)

Tidak hanya pejabat militer yang berpandangan demikian. Menhankam Juwono Sudarsono mengaku masih curiga dengan proses perdamaian yang berlangsung di Aceh. Dalam pertemuan dengan Komisi Pertahanan di DPR ia mengatakan anggota GAM semakin giat melakukan silaturahmi berisi propaganda dan pemutarbalikan fakta.⁸³

Lain halnya dengan Gubernur Lemhanas Muladi yang mengatakan semua pihak harusnya menaati MoU Helsinki karena jika melanggar, maka tidak akan mendapat dukungan internasional. Walau MoU itu tidak mengikat secara hukum, setiap pelanggaran akan berakibat hilangnya dukungan dari komunitas internasional. Bagaimanapun,

⁸³ www.tempointeraktif.com, 7 Maret 2006

ia mengingatkan bahwa “kita juga punya rambu-rambu negara kesatuan RI.”⁸⁴

Tapi masalah yang paling krusial bagi TNI adalah penarikan pasukan dan keharusan menerima gerilyawan GAM di bawah sistem pemerintahan baru. Dalam situasi konflik di mana pun, proses demiliterisasi adalah langkah awal untuk mencari penyelesaian politik. Setiap perlawanan terhadap proses pelucutan senjata atau penarikan pasukan bisa mengorbankan proses perdamaian itu secara keseluruhan. Sampai waktu cukup lama TNI terus menolak menarik pasukannya sebelum GAM meletakkan senjata dan menyerah. Sementara GAM bersikeras mempertahankan senjata seandainya pasukan non-organik TNI belum ditarik dari Aceh. Selama perundingan Helsinki, masalah ini termasuk yang paling alot dan lama dibicarakan karena masing-masing pihak bersikeras dengan posisinya. Menurut Otto Syamsuddin Isak, perlawanan TNI ini jelas menunjukkan ketidaksetujuan pada proses perundingan damai yang dipilih oleh pemerintahan SBY-JK.⁸⁵ Baru belakangan setelah melalui perundingan alot, TNI setuju untuk menarik sebagian pasukannya dengan syarat akan segera mengirim mereka kembali jika GAM membuat kesalahan.

Kepergian TNI tentu tidak mengakhiri militerisasi yang menguasai Aceh selama berdekade. Kelompok-kelompok milisi pro-pemerintah yang dibentuk khusus untuk memburu aktivis dan gerilyawan GAM masih tetap beroperasi dan menjadi semacam “bom waktu”, seperti halnya *cuak* segera setelah kejatuhan Soeharto. Perbedaannya, kelompok milisi ini umumnya bersenjata dan jumlahnya jauh melebihi para *cuak* dan gerilyawan GAM sendiri. Masalah ini tidak pernah dibicarakan dalam perundingan damai di Helsinki karena pemerintah Indonesia secara keras kepala menolak mengakui keberadaan ‘pasukan’ yang konon jumlahnya mencapai sekitar 200.000 orang.⁸⁶ Hal serupa dilakukan di Timor Leste dulu, ketika ribuan orang bersenjata memporak-poranda wilayah itu di hadapan media massa dunia, sementara pejabat TNI tetap tidak mengakui keberadaan dan adanya hubungan apapun dengan mereka.

⁸⁴ www.temppointeraktif.com, 16 Februari 2006

⁸⁵ Wawancara Radio Nederland Siaran Indonesia, 1 Juli 2005.

Amerika Serikat

Dimensi internasional dari konflik di Aceh jarang dibicarakan, walaupun pengaruhnya besar sekali. Keterlibatan langsung maupun tidak langsung dari negara-negara Skandinavia terutama Swedia dan Finlandia misalnya tidak terbantahkan. Sejak bencana tsunami ratusan lembaga dan perorangan dari berbagai belahan dunia, dari Jepang sampai Kuba, berdatangan ke Aceh untuk membantu, baik dalam penanganan bencana maupun rencana rekonstruksi. Salah satu pemain lama dalam masalah Aceh ini adalah Amerika Serikat. Sejak membantu Orde Baru mendongkel Soekarno dari kedudukannya, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat menjadi salah satu penasehat terpenting, yang membantu Soeharto mengatur Indonesia sejak 1965, terutama di bidang pertahanan dan ekonomi.

Pada 1967 penguasa Orde Baru membuka Indonesia bagi penanaman modal asing. Dalam waktu singkat perusahaan-perusahaan multinasional dari Amerika Serikat, Eropa dan Jepang mulai menggarap sumber daya alam, terutama tambang dan hutan. Di Aceh perusahaan yang paling penting adalah Exxon Mobil yang bermarkas di Lhokseumawe. Pengurusan sumber daya alam dan ketimpangan pendapatan ini – karena semua pendapatan dibawa ke luar Aceh, bahkan ke luar Indonesia – adalah salah satu sumber ketidakpuasan orang Aceh terhadap pemerintah pusat dan mendorong kalangan intelektual dan pemuda bergabung dengan Gerakan Aceh Merdeka. Di mata pemerintah Indonesia dan juga perusahaan multinasional seperti Exxon Mobil, gerakan yang menentang ketidakadilan ini semata-mata adalah “gangguan keamanan.”

Pemerintah Amerika Serikat sendiri mengaburkan keterkaitan itu. Laporan HAM yang dibuat oleh Departemen Luar Negeri AS selalu mengutuk kekerasan dan meminta agar pelakunya ditangkap dan diadili, tapi tidak pernah menyebut TNI sebagai lembaga apalagi keterkaitan perusahaan multinasional yang berbasis di AS. Ketika Soeharto jatuh hubungan militer AS-Indonesia sempat memburuk karena masalah Timor Leste. Hubungan itu baru kembali membaik

⁸⁶ Tim Imparsial, Desember 2005. *Laporan Monitoring Aceh, 15 Agustus-31 Desember 2005*

setelah peristiwa 11 September 2001. Amerika Serikat meluncurkan perang terhadap terorisme dan melihat TNI sebagai salah satu sekutu terpenting di Asia Tenggara. Pelanggaran hak asasi manusia yang semula dikritik, kini dibiarkan terjadi. Rangkaian kekerasan yang terjadi di Aceh sejak 1999 juga tidak mendapat perhatian, apalagi GAM juga dilihat sebagai organisasi yang berpotensi berhubungan dengan teroris.

Garis kebijakan AS sejak awal sebenarnya mendukung pemerintah Indonesia untuk menjaga kesatuan wilayahnya. Berbeda dengan kecurigaan sebagian politisi dan aparat TNI tentang adanya 'grand design' untuk memecah-belah Indonesia, pemerintah AS secara konsisten mendukung kebijakan politik dan militer Indonesia di Aceh, Timor Leste dan Papua. Jika pun ada suara yang kritis, maka itu terbatas pada sebagian kecil anggota Kongres, mantan pejabat atau lembaga hak asasi manusia, yang tidak mencerminkan politik *mainstream* di AS. Perundingan damai di Helsinki disambut dengan baik karena merupakan jalan keluar yang 'murah dan mudah' terhadap konflik yang menahun itu.

Bagaimanapun, jika menyangkut kepentingan langsungnya pemerintah AS tidak segan untuk menghalangi proses penyelesaian masalah yang demokratis. Hal ini nampak jelas dalam kontroversi di sekitar keterlibatan Exxon Mobil dalam kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh.⁸⁷ Sebuah organisasi yang berpusat di Washington DC, International Labour Rights Fund atas nama sebelas orang Aceh menuduh ExxonMobil membiayai dan memerintahkan aparat keamanan Indonesia melakukan pembunuhan, penyiksaan dan perkosaan dalam rangka melindungi kegiatan perusahaan tersebut pada 1990-an.⁸⁸ Tidak lama kemudian Departemen Luar Negeri AS melalui juru bicaranya mengatakan bahwa gugatan hukum tersebut sangat merugikan AS dan perang terhadap terorisme.⁸⁹ Gugatan itu akhirnya tidak pernah diproses oleh pengadilan.

⁸⁷ Masalah serupa pernah dihadapi Freeport McMoran di Papua ketika fasilitasnya digunakan untuk menahan sejumlah aktivis Papua. Kasus tersebut sempat diajukan ke pengadilan di Amerika dan dengan segala cara pemerintah AS dan Freeport McMoran berusaha menghalangi laju kasus tersebut, termasuk dengan "membeli" sebagian aktivis dan memberi posisi di perusahaan tersebut kepada mereka.

Pada saat bersamaan Utusan Khusus Presiden AS, Jenderal (Purn) Anthony Zinni berkunjung ke Indonesia dan bertemu dengan pejabat militer di Jakarta dan Aceh untuk membicarakan perdamaian di Aceh. Dalam pembicaraan itu yang disiarkan oleh media Zinni mengatakan pihak AS sangat menginginkan terjadinya perdamaian dan meminta agar para pihak mengedepankan dialog. Besar kemungkinan langkah ini tidak akan diambil jika kepentingan langsung AS – yaitu keamanan investasinya – tidak diganggu. Kunjungan ini dan juga berbagai kunjungan lainnya dari pejabat tinggi AS mengenai Aceh pada dasarnya mengirim pesan bahwa proses penyelesaian masalah di Aceh hendaknya tidak mengganggu investasi AS di sana dan tidak mengguncang kerjasama strategis antara militer AS dan aparat keamanan Indonesia dalam perang melawan terorisme.

⁸⁸ *Financial Times*, 6 Agustus 2002.

⁸⁹ www.voanews.com, 7 Agustus 2002.



Bab 5

Jaringan Demokrasi Aceh Sebuah Anatomi

Gerakan masyarakat sipil di Aceh agak berbeda pengalamannya dibandingkan wilayah lain di Indonesia. Kehadiran Gerakan Aceh Merdeka sejak pertengahan 1970-an dengan segala pasang surutnya, turut mewarnai perkembangan masyarakat sipil di sana. Gerakan organisasi non-pemerintah (ornop atau NGOs) sendiri adalah fenomena yang relatif baru, khususnya yang bergerak di bidang advokasi, penegakan hak-hak sipil dan politik, serta perubahan sosial. Gerakan mahasiswa sejak awal adalah elemen penting dari gerakan ornop ini yang kemudian berkembang menjadi puluhan, jika bukan ratusan kelompok dan lembaga yang mandiri dan otonom. Hal serupa terjadi di wilayah lain di Indonesia, khususnya sejak akhir 1980-an ketika bentuk ornop yang kecil dan terarah pada isu atau masalah tertentu semakin populer.

Kerjasama antara ornop-ornop untuk kepentingan dan agenda tertentu sering terjadi, dan umumnya dilakukan dalam bentuk jaringan atau koalisi. Bentuk jaringan ini dianggap paling efektif karena dapat mempertemukan kelompok dan lembaga yang berbeda watak, orientasi dan cara kerjanya, untuk agenda tertentu dengan tetap mempertahankan otonomi masing-masing. Di samping itu dari segi keamanan, jaringan juga dianggap lebih aman, karena tidak perlu menghimpun banyak kekuatan di bawah satu atap, sehingga kalau ada represi maka sisa jaringan yang lain masih bisa diselamatkan. Sifat dari jaringan ini umumnya longgar, sangat terbuka bagi dan terarah pada keperluan tertentu. Memang tidak ada pola yang pasti, karena jaringan biasanya dibentuk atas dasar ad hoc, tanpa aturan main yang seragam.

Bagaimanapun dalam beberapa tahun terakhir muncul juga kritik terhadap gejala 'jaringanisasi' gerakan, karena di mana-mana muncul jaringan sehingga muncul jaring-jaring dari jaringan yang sangat rumit. Ada beberapa jaringan yang dibentuk oleh sejumlah organisasi, dan dalam perjalanannya jaringan tersebut berkembang menjadi organisasi tersendiri, yang kemudian terlibat dalam sebuah jaringan bersama dengan organisasi yang mendirikaninya. Biasanya dalam kasus semacam itu jaringan kemudian berkembang menjadi organisasi yang mandiri dan otonom, yang implikasinya pada penyusunan program jangka panjang.

Ada juga kritik terhadap jaringan ornop justru karena dianggap terlalu longgar sementara gerakan masyarakat sipil sekarang sudah memerlukan organisasi yang lebih solid dan permanen. Masalahnya seringkali para pengemuka pandangan ini menaruh harapan terlalu besar terhadap jaringan yang dibentuk, tanpa menimbang perbedaan besar antara skala, cara kerja, orientasi dari unsur-unsur yang terlibat di dalamnya. Dalam kasus seperti ini jaringan memiliki beban terlalu besar sehingga akhirnya malah sulit bergerak.

Jaringan Demokrasi Aceh pun menghadapi problematik yang sama. Pada awalnya jaringan ini lebih bersifat gerakan yang spontan, sebagai respons nyata terhadap hasil perundingan damai di Helsinki dan rencana untuk membuat RUU Pemerintahan Aceh. Saat kesepakatan ditandatangani, seperti diuraikan di atas, RUUPA menjadi semacam medan magnet yang menyatukan perhatian seluruh unsur gerakan masyarakat sipil di Aceh, yang selama ini bergerak secara terpisah. Semua unsur ini menyadari bahwa RUUPA adalah kesempatan untuk menghimpun kembali kekuatan masyarakat sipil yang dihantam represi dan bencana alam. Bagi mereka RUUPA akan menjadi landasan hukum bagi demokrasi dan keadilan di Aceh, sehingga semua pihak berkepentingan memastikan bahwa landasan itu memang nyata ada. Setelah perundingan damai sebelumnya selalu menemui kegagalan karena tidak ada landasan hukum yang mengikat, semua pihak melihat RUUPA ini sebagai jalan keluar terbaik.

Pertemuan-pertemuan awal untuk merumuskan dan mengawal RUUPA secara demokratis mulai dilakukan di Aceh. Sejumlah ornop yang aktif dalam penegakan hak asasi manusia dan reformasi hukum,

seperti ACSTF, LBH Banda Aceh, MISPI, Flower, KMPD, Koalisi NGO HAM, AJMI dan KBA melakukan pertemuan membahas rencana kerja ini. Mereka juga berhasil menggalang dukungan dari kelompok-kelompok mahasiswa seperti SMUR dan BEM serta kalangan akademik. Menyadari bahwa keputusan akhir akan diambil oleh DPR di Jakarta, maka hubungan pun dibangun dengan sejumlah lembaga dan individu di Jakarta. Menurut pengamat gerakan sosial Amiruddin dari ELSAM, gerakan mengawal RUUPA ini mampu mempertemukan organisasi dan kelompok yang sebenarnya memiliki 'kimia' yang berbeda. Kelompok perempuan misalnya selama ini jarang berhubungan dengan kelompok lingkungan hidup dan pemberdayaan ekonomi. Tapi karena sifat RUUPA yang menyeluruh dan mengatur sebuah masyarakat dari berbagai aspek, maka kerjasama antara elemen-elemen yang berbeda ini pun tidak terhindarkan.

Di Jakarta pada 18 Oktober 2005 dibuat pertemuan yang dihadiri antara lain oleh YAPPIKA, Pusat Studi Hukum dan Kebijakan (PSHK), Imparsial, DEMOS, Human Rights Working Group (HRWG), ELSAM dan KontraS, untuk membahas pembentukan tim kerja untuk menangani perkembangan di Aceh pasca MoU Helsinki. Salah satu butir kesepakatan adalah nama bagi tim kerja ini adalah Jaringan Demokrasi Aceh. Awalnya struktur jaringan ini sangat sederhana. Ada tiga koordinator yang membawahi bidang kerja 'tim substansi' (PSHK), kampanye (Aa Sudirman, wartawan) dan advokasi (DEMOS dan YAPPIKA). Pertemuan berlangsung lancar tanpa perbedaan pendapat yang berarti. Semua bersepakat bahwa JDA hanya merupakan jaringan kerja bukan sebuah koalisi yang lebih permanen, sehingga tidak diperlukan struktur organisasi yang ketat, dan keanggotaannya juga bersifat longgar.

Sekalipun dimulai dengan baik, tidak berarti bahwa JDA sepenuhnya bebas dari konflik atau ketegangan internal. Pilihan pada bentuk jaringan yang cair dan menjamin kesetaraan di antar anggota, sudah merupakan langkah untuk memperkecil kemungkinan terjadinya konflik yang selama ini mewarnai kerja jaringan. Untuk menjaga efektivitas, maka dilakukan pembagian kerja berdasarkan watak dan perhatian organisasi anggotanya. Pembagian kerja semacam ini juga memungkinkan setiap organisasi anggota memusatkan perhatian pada

pekerjaan yang memang selama ini ditekuninya. Untuk mengatasi jarak geografis antara Aceh dan Jakarta, JDA membuat simpul Aceh dan simpul Jakarta yang saling berkoordinasi. Masing-masing simpul bertemu sekurangnya sekali dalam sebulan, sementara pertemuan antarsimpul dilakukan sesuai dengan kebutuhan. Pada masa awal frekuensi pertemuan antarsimpul relatif tinggi karena ada keharusan mengawal perumusan dan penyerahan RUUPA ke DPR di Jakarta. Frekuensi mulai menurun ketika RUUPA sudah mulai dibahas di DPR dan 'medan pertempuran' berpindah ke Jakarta.

Sekretariat jaringan di Jakarta berada di kantor YAPPIKA sementara sekretariat di Aceh ada di kantor ACSTF. Keduanya berfungsi sebagai poros yang menggerakkan sekaligus menghubungkan kerja pengawalan yang dilakukan di dua tempat. Ada tiga bidang utama dalam pengawalan ini, yakni: (a) substansi/isi dari RUUPA, (b) kampanye dan (c) *lobbying*. Masing-masing bidang ditangani oleh sebuah tim khusus yang dibentuk dari organisasi anggota JDA. Kesekretariatan sementara itu ditangani oleh masing-masing kantor yang menjadi alamat sekretariat, yakni YAPPIKA dan ACSTF.

Pembagian Kerja dan Struktur

Tugas utama dari tim substansi adalah memberi masukan dan argumentasi untuk memastikan bahwa pasal-pasal dalam RUUPA versi rakyat Aceh diadopsi oleh Pansus DPR. Para anggota tim ini disiapkan untuk berdiskusi, dan jika perlu berdebat, dengan para perumus di DPR baik secara langsung maupun melalui media massa.

Pembagian Tugas Tim Substansi

Tata Pemerintahan	Dr Iskandar A Gani (Unsyiah)
Perekonomian	Dr Nazamuddin (Akademisi)
Partai Lokal dan Calon Independen	Kautsar (Persaudaraan Aceh)
Pemilihan Kepala Daerah	TAF Haikal (Forum LSM Aceh)
Pengadilan HAM dan KKR	Amrizal J. Prang (Unimal) Fadli Bustami Papang (Kontras)

	Indri (Kontras) Taufik Basari (LBH Jakarta)
Hukum dan Hak Asasi Manusia	Rufriadi (AJMI) Swandaru (Imparsial)
Perempuan	Syarifah Rahmatillah (JPUK) Suraiyya Kamaruzzaman Siti Murni
Partisipasi Publik	Mashudi SR (Koalisi NGO HAM)
Proses Perumusan UUPA	Dr Husni Jalil (Akademisi)

Koordinator dari Tim Substansi adalah Bivitri Susanti dari PSHK, yang merangkap tanggung jawab mengurus *lobbying* ke anggota Pansus. Di Aceh, tim itu dipimpin oleh Afridal Darmi (LBH Aceh) dan Afrizal Tjoetra ADF). Pembagian kerja juga dilakukan antara tim di Jakarta dan Aceh. Di Jakarta, para anggota tim bertugas merumuskan substansi dalam draft RUUPA yang akan dibahas di DPR dan mengemas butir-butir penting untuk mendukung proses pendekatan ke DPR maupun untuk kepentingan publikasi dan kampanye. Tim ini menjadi semacam dapur bagi kerja advokasi karena menyiapkan semua bahan yang akan dipakai oleh tim-tim lainnya. Di Aceh, tim ini di samping merumuskan substansi seperti yang dilakukan juga di Jakarta, bertugas mengumpulkan usulan-usulan tambahan yang diperoleh selama konsultasi publik di 18 kabupaten dan kota. Tim ini juga bekerjasama dengan tim di Jakarta untuk menentukan butir-butir RUUPA yang harus diangkat dalam kampanye dan *lobbying*.

Kerja tim substansi ini memang diperkuat oleh orang yang berpengalaman dalam advokasi undang-undang dan reformasi hukum secara umum, walaupun proses pengawalan sedekat RUUPA ini juga baru mereka alami. Gerakan masyarakat sipil di Aceh selama berdekade tidak punya akses dalam perumusan produk hukum. UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus misalnya dibuat sepenuhnya tanpa konsultasi apalagi keterlibatan organisasi masyarakat sipil atau individu dari kalangan itu. Tapi dalam proses perumusan RUUPA ini gerakan masyarakat justru memegang peranan penting, mulai dari mengusulkan pasal-pasal yang berpihak pada rakyat Aceh sampai pada memimpin pertemuan yang membahas draft-draft yang berbeda di DPRD. Pengalaman politik ini juga membuka mata bahwa setelah perundingan

Helsinki, politik di Aceh memasuki fase *critical engagement* dengan lembaga-lembaga negara; sesuatu yang hampir tidak mungkin terjadi di masa sebelumnya.

Jika tim substansi adalah dapur dari gerakan JDA maka tim advokasi dan kampanye adalah ujung tombaknya. Di Jakarta tim ini dipimpin oleh Agung Wijaya (DEMOS) dan Sugiarto (YAPPIKA). Tim inilah yang mengambil inisiatif mengadakan pertemuan dengan kalangan akademisi, anggota DPR, pejabat dan staf Depdagri, serta unsur masyarakat sipil lainnya yang menangani RUUPA. Kerjasama erat dengan tim susbtansi sangat diperlukan karena bahan-bahan itu menjadi 'modal' bagi tim advokasi untuk membuka pembicaraan dan diskusi dengan para pejabat pemerintah maupun anggota DPR. Di samping bergerak ke atas, tim ini juga bertugas melakukan advokasi ke samping, yakni mendekati unsur gerakan masyarakat sipil lainnya serta memperluas jaringan yang sudah dibentuk. Di Aceh tim ini dipimpin oleh Juanda (ACSTF) dengan tugas yang kurang lebih sama, tapi dengan fokus pada pejabat pemerintah dan anggota DPRD tingkat provinsi.

Tim kampanye sementara itu terutama bertugas menangani hubungan dengan media. Di Jakarta tim ini dipimpin oleh As Sudirman, seorang jurnalis senior yang juga anggota Aliansi Jurnalis Independen (AJI), sementara di Aceh urusan kampanye ditangani Rufriadi, seorang pengacara HAM yang giat terlibat pembelaan hak-hak politik rakyat Aceh.⁹⁰ Keduanya juga aktif mendekati berbagai unsur masyarakat sipil yang diharapkan akan mendukung pengawalan RUUPA ini.

Tapi jaringan sesungguhnya sebenarnya bertumpu pada sekretariat JDA di Jakarta dan Aceh. Adalah sekretariat yang menyiapkan dan mengurus pertemuan di antara organisasi anggota, mengelola milis dan jaringan komunikasi, memikirkan penguatan jaringan, mengurus logistik dan mendokumentasi serta mengarsipkan hasil-hasil pertemuan dan diskusi. Di Jakarta orang yang paling bertanggung jawab untuk urusan ini adalah Sugiarto (YAPPIKA), sementara di Aceh sekretariat diurus oleh pimpinan dan aktivis ACSTF seperti Juanda,

⁹⁰ Rufriadi meninggal dunia pada 29 Mei 2007

Banta Syahrizal dan Irwansyah. Agung Wijaya sementara itu mengurus arus informasi antara Jakarta dan Aceh, untuk memastikan bahwa semua langkah dari masing-masing sekretariat dan tim diketahui bersama.

Dari pengalaman jaringan gerakan masyarakat sipil terlihat bahwa komunikasi adalah masalah penting, tapi sering ditangani sambil lalu. Banyak salah paham dan salah urus terjadi karena lemahnya komunikasi. Tentu komunikasi di sini bukan sekadar masalah teknologi dan kapasitas menggunakannya, tapi juga kemampuan menjembatani perbedaan budaya, orientasi politik, kebiasaan kerja dan lainnya. Jaringan kerja semacam ini biasanya melibatkan banyak sekali unsur. JDA sendiri pada puncak aktivitasnya melibatkan lebih dari 50 kelompok.⁹¹ Struktur formal dari jaringan yang digambarkan di atas sebenarnya tidak selalu berfungsi sebagaimana mestinya, karena tidak semua orang di dalam struktur itu memiliki kapasitas, otoritas politik dan kultural, serta kemampuan komunikasi untuk menjalankan fungsinya. Pada akhirnya, JDA juga bertumpu pada sejumlah individu kunci untuk menggerakkan kegiatan dan memperluas jangkauannya.

Pembiayaan proses pengawalan RUUPA ini diperoleh dari beberapa lembaga donor. Awalnya pengelolaan dana JDA dipusatkan di YAPPIKA, namun karena dinamika kegiatan lambat laun makin meningkat dan begitu pula mobilitas para anggotanya, maka pengelolaan dana yang terpusat menjadi tidak efektif. Karena itu akhirnya JDA memutuskan untuk menyerahkan sebagian (30%) dana kepada ACSTF di Banda Aceh dan sisanya kepada YAPPIKA di Jakarta.

Menangani RUUPA

Kerja menangani RUUPA ini terbukti menguras tenaga dan sumber daya yang cukup besar. Mereka yang terlibat harus cepat berpindah

⁹¹ Walau awalnya hanya mampu menghimpun sejumlah ornop di Aceh dan Jakarta, dalam perkembangannya JDA mulai mendapat dukungan luas dari sekitar 50 organisasi, termasuk hampir semua organisasi non pemerintah yang besar seperti LBH, ELSAM, CETRO, KontraS, DEMOS, WALHI dan ICW, serta organisasi massa seperti SMUR, KP-PRA, ORPAD dan PDRM. Lihat daftar lengkap organisasi anggota JDA di bagian lampiran.

dari satu tema ke tema lainnya, dan pada saat bersamaan memikirkan bagaimana hasil diskusi atau pertemuan mereka bisa diolah menjadi bahan kampanye, materi *lobbying* dan juga pembentukan opini publik. Menangani substansi RUUPA adalah bagian yang sangat kunci dan sekaligus sangat berat. Untuk memudahkan penjelasan mengenai apa yang dilakukan JDA terhadap RUUPA yang terdiri atas 38 bab dan 209 pasal ini, kita soroti saja beberapa materi yang memang menjadi titik tekan advokasi dan kampanye JDA sendiri. Pokok-pokok ini dirumuskan oleh aktor politik dan kelompok di Aceh yang kemudian diserahkan kepada JDA untuk dipertajam dan dirumuskan dalam bahasa politik dan hukum yang tepat. Pokok-pokok inilah yang kemudian diperjuangkan atau dipertahankan dalam proses legislasi RUU PA, yaitu:

1. Pembagian Kewenangan

Keinginan rakyat Aceh yang tertuang dalam RUU PA versi DPR Aceh, agar Pemerintah Aceh memiliki wewenang dalam semua sektor publik, kecuali dalam bidang-bidang yang menjadi kewenangan pemerintah pusat seperti politik luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, moneter dan fiskal nasional, serta kekuasaan kehakiman. Aspirasi ini didasarkan pada pengalaman sebelumnya, di mana seluruh kebijakan yang terkait dengan Aceh ditentukan oleh pemerintah pusat, termasuk pengelolaan dan eksplorasi sumber daya alam, kayu dan gas bumi. Di samping itu ada tiga hal lain yang dibicarakan menyangkut kewenangan:

- (a) Perjanjian internasional yang terkait dengan kepentingan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah harus dengan konsultasi dan persetujuan DPRD.
- (b) Rancangan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan DPRD.
- (c) Kebijakan-kebijakan administratif yang terkait dengan Aceh yang dibuat oleh pemerintah harus dengan konsultasi dan persetujuan Gubernur atau nama lain.

2. Perekonomian

Dalam bidang perekonomian Aceh menginginkan prinsip dasar perekonomian mengikuti pasal 33 UUD 1945, yang mengatakan bahwa bumi dan air dalam wilayah Aceh dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pelaksanaan dan pengelolaannya dikuasakan kepada Pemerintah Aceh. Begitu pula dengan cabang-cabang produksi yang penting dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara yang pelaksanaan dan pengelolaannya dikuasakan kepada Pemerintah Aceh.

Lebih lanjut pasal 128 RUU PA versi DPRD Aceh, mengatakan bahwa Aceh akan menganut sistem perekonomian terbuka dan tanpa hambatan dalam hal investasi. Bagaimanapun secara umum perekonomian tetap diselenggarakan berdasar asas kekeluargaan dan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan dan memiliki wawasan lingkungan. Dengan begitu modal yang masuk untuk memutar roda perekonomian Aceh harus tunduk pada nilai dan budaya yang hidup di Aceh.

Nilai-nilai lain yang ditekankan adalah pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan, penghormatan atas hak-hak rakyat setempat, pemberian peluang dan akses pendanaan seluas-luasnya kepada usaha ekonomi oleh kelompok perempuan, serta pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja.

3. Keuangan

Mengenai bidang keuangan para pengusul menginginkan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Aceh dan Kabupaten/Kota dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, penyelenggaraan urusan pemerintah Aceh dan DPR Aceh dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh. Sumber Penerimaan Aceh yang dirumuskan dalam pasal 150 ayat (1) RUU PA versi DPRD Aceh terdiri atas:

- a. Pendapatan Asli Aceh (PAA);
- b. dana perimbangan;
- c. penerimaan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan sendiri;

- d. dana tambahan;
- e. pinjaman Pemerintah Aceh; dan
- f. lain-lain penerimaan yang sah.

Khusus mengenai dana perimbangan pasal 150 ayat (3) mengatakan bahwa dana itu berasal dari dana hasil pajak, yakni 80% dari bagian penerimaan sumber daya alam dari sektor-sektor kehutanan, pertambangan umum, perikanan dan panas bumi. Pasal dan ayat ini sungguh krusial dalam seluruh RUUPA karena memindahkan sebagian besar pendapatan yang semula dikuasai oleh pemerintah pusat ke tangan pemerintah daerah. Khusus untuk minyak dan gas bumi dikatakan bagian penerimaan negara yang harus tinggal di Aceh adalah sebesar 70% dari total pendapatan. Jika ini terjadi maka Aceh akan menjadi salah satu provinsi terkaya di Indonesia.

4. Calon Independen

Untuk memilih kepala daerah RUUPA versi rakyat Aceh menginginkan adanya calon perorangan, dan tidak hanya calon yang diajukan oleh partai politik. Kemunculan calon perorangan atau calon independen ini sangat penting untuk membuka partisipasi politik rakyat Aceh yang selama berdekade dikendalikan dan dikuasai oleh pusat. Di masa Orde Baru para pemimpin daerah, seperti gubernur dan bupati, selalu ditunjuk dari atas dan tidak pernah benar-benar mewakili aspirasi dan kepentingan rakyat. Setelah Soeharto jatuh, keadaan sedikit berubah. Ada keterbukaan, tapi kemudian masalahnya adalah oligarki partai, sementara banyak orang yang cakap sebagai pemimpin tidak punya hubungan organik dengan partai-partai yang ada. Di provinsi lain yang terjadi adalah jual-beli suara atau politik dagang sapi, di mana para calon harus 'membeli' dukungan dari partai dengan menyediakan dana sangat besar. Praktek semacam ini dengan sendirinya membatasi kemungkinan orang terlibat dalam dunia politik.

5. Partai Politik Lokal

Pengalaman selama ini memberi pelajaran kepada rakyat Aceh bahwa banyak kepentingan yang terkait dengan keadilan, kesejahteraan dan demokrasi tidak dapat diurus oleh sistem kepartaian yang berlaku. Partai-partai politik selama puluhan tahun bergeming melihat represi militer dan keterbelakangan ekonomi rakyat Aceh, dan tidak mengambil langkah sistematis. Jika di masa Orde Baru sikap bungkam seperti itu bisa dipahami sebagai strategi menghindari represi rezim, maka di era reformasi terlihat bahwa sebagian besar pemimpin partai di tingkat nasional memang tidak peduli, atau malah mendukung kebijakan represif pemerintah. Secara umum partai-partai besar hanya sibuk dengan “agenda nasional”: memperebutkan kekuasaan sementara masyarakat terlantas dalam ketertindasan dan keterbelakangan.

Karena itu para pengusul melihat kehadiran partai politik lokal sangat penting untuk memperjuangkan kepentingan yang spesifik dari rakyat Aceh. Partai semacam itu juga mampu menyerap dan memperjuangkan nilai-nilai lokal yang selama ini diabaikan oleh partai politik nasional. Dalam pasal 71 RUUPA versi rakyat Aceh disebutkan tujuan pembentukan partai lokal sebagai berikut:

Tujuan umum

- a. mengembangkan demokrasi;
- b. mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam pembukaan Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 ; dan
- c. memperjuangkan hak-hak politik, sosial, agama, ekonomi, budaya, adat istiadat, keamanan dan ketertiban masyarakat Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan khusus:

- a. meningkatkan partisipasi politik rakyat Aceh dalam penyelenggaraan pemerintahan di tingkat daerah maupun nasional;
- b. berperan aktif dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang adil dan bermartabat;

- c. memperjuangkan cita-cita politik partai dalam kehidupan beragama, bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan Aceh.

Berdasarkan rumusan pasal 65 ayat (1) RUU PA versi DPRD Aceh, penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal dengan syarat:

- a. Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 (lima puluh) orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun dengan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) perempuan dan sudah berdomisili tetap di Aceh.
- b. Partai politik lokal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) didirikan dengan akta notaris.
- c. Akta notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (3) memuat anggaran dasar dan anggaran rumah tangga serta struktur kepengurusan di tingkat Aceh. Partai politik lokal berkedudukan di Ibukota Aceh.
- d. Kepengurusan partai politik lokal terdiri atas sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) perempuan.

Dalam perundingan damai di Helsinki masalah partai politik lokal ini sempat menjadi ganjalan. Delegasi pemerintah, dan juga DPR dan pemerintah di Jakarta, mencurigainya sebagai benih federalisme dan bahkan manipulasi GAM untuk tetap memperjuangkan kemerdekaan Aceh. Dari sisi GAM, partai politik lokal inilah satu-satunya cara bagi mereka untuk tetap memperjuangkan keadilan karena nyata melihat partai-partai politik yang ada tidak mempedulikan nasib rakyat Aceh atau orang di daerah pada umumnya.

6. Pengadilan Hak Asasi Manusia

Aceh adalah daerah di mana banyak terjadi pelanggaran hak asasi manusia, terutama ketika provinsi itu ditetapkan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Sejauh ini tidak ada pelanggaran dan tindak kekerasan yang pernah diselesaikan

melalui mekanisme yang adil. Hukuman hanya diberikan kepada beberapa prajurit dan perwira rendahan karena melanggar disiplin militer, dan diadili di bawah pengadilan sistem militer, atau yang paling mutakhir, dalam ‘pengadilan koneksitas’ yang kontroversial. Bagi para korban dan keluarga mereka penyelesaian semacam itu jauh dari memuaskan dan tidak memenuhi rasa keadilan mereka.

Pasal 183 RUUPA versi rakyat Aceh diarahkan untuk menangani pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Pasal itu menyatakan perlunya membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), yang khusus bertugas mengungkap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang pernah terjadi di Aceh, dan sekaligus merumuskan rekonsiliasi. Pembentukan KKR Aceh dilakukan oleh KKR di tingkat nasional tapi tetap dengan memperhatikan pertimbangan DPR Aceh. Pengadilan HAM dan KKR ini harus dibentuk selambatnya setahun setelah UU Pemerintahan Aceh disahkan. Kejelasan waktu ini dibuat mengingat pengalaman UU 21/2001 tentang otonomi di Papua yang tidak merinci batasan waktu sehingga sampai hari ini pun KKR tidak pernah dibentuk.

7. Pendidikan dan Kesehatan

Mengenai pendidikan, RUUPA versi rakyat Aceh tetap dilihat sebagai kesatuan dengan sistem pendidikan nasional, tapi yang sudah disesuaikan dengan potensi dan kebutuhan masyarakat setempat. Konflik di Aceh tentu sangat mempengaruhi sistem pendidikan. Ada masa-masa tertentu di mana sekolah dibakar di mana-mana dan para guru menjadi sasaran pembunuhan. Murid-murid terlantar selama berbulan-bulan, bahkan bertahun-tahun karena sekolah mereka dihancurkan berulang kali dan para gurunya (sebagian berasal dari luar Aceh) pulang ke tempat asalnya dan tidak pernah kembali. Dalam pasal 169 RUUPA versi rakyat Aceh

karena itu diatur bahwa setiap penduduk Aceh yang berusia antara 7 (tujuh) sampai 15 (lima belas) tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa pungutan biaya apa pun.

Pendidikan yang diselenggarakan ini lebih jauh akan memberdayakan semua unsur masyarakat, terutama kelompok perempuan yang selama ini disisihkan. Pendidikan secara umum diselenggarakan atas prinsip demokrasi, keadilan dan hak asasi manusia, di samping nilai Islami dan budaya lokal. Prinsip pendidikan cuma-cuma untuk tingkat dasar dan pendidikan murah untuk tingkat menengah dan lanjutan adalah bentuk kompensasi dari setiap kegiatan eksploitasi sumber daya alam yang tidak dapat diperbarui. Karena itu menurut pasal 155 RUUPA versi rakyat Aceh, sekurangnya 30% pendapatan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh harus dialokasikan untuk pendidikan. Pengelolaan dana pendidikan ini akan menjadi tanggung jawab Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Prinsip pelayanan negara yang murah juga berlaku dalam bidang kesehatan. Seperti pendidikan, kesehatan adalah bagian dari hak asasi manusia dan karena itu seharusnya tidak menjadi komoditi seperti yang banyak terjadi sekarang ini. Pendidikan dan kesehatan adalah syarat bagi sebuah komunitas untuk bertahan dan bergerak maju. Dalam pasal 178 RUUPA versi rakyat Aceh ditegaskan bahwa setiap penduduk Aceh berhak atas pelayanan kesehatan fisik, mental dan peningkatan gizi. Sementara anak yatim dan fakir miskin berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang menyeluruh secara cuma-cuma.

8. Syariat Islam

Syariat Islam dilaksanakan di Aceh karena provinsi itu dianggap menganut nilai-nilai Islam yang tinggi. Pasal 125 RUUPA versi rakyat Aceh menjelaskan bahwa syariat Islam yang

dilaksanakan di sana meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar dan pembelaan Islam. Setiap pemeluk agama Islam wajib menaati dan mengamalkan syariat Islam, sementara siapa pun yang bertempat tinggal atau singgah di Aceh wajib menghormati pelaksanaan syariat Islam. Pasal 127 (ayat 2) RUUPA selanjutnya mengatur bahwa Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota menjamin kebebasan, membina kerukunan dan menghormati nilai-nilai agama yang dianut oleh umat beragama dan melindungi sesama umat beragama untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama yang dianutnya.

Usulan dan perdebatan di sekitar pasal-pasal ini terutama datang dari kalangan ulama. GAM sendiri tidak memasukkan syariat Islam dalam RUUPA yang mereka buat. Gerakan masyarakat sipil juga tidak banyak berpendapat mengenai pelaksanaan syariat kecuali kelompok perempuan yang melihat banyak praktek penegakan syariat yang akhirnya merugikan perempuan.

Menurut JDA delapan butir ini adalah kunci bagi Pemerintahan Aceh yang demokratis dan adil. Semua butir itu sudah mengalami proses diskusi yang sangat panjang dan melibatkan semua unsur masyarakat: ulama, pemuka adat, masyarakat umum, akademisi, Gerakan Aceh Merdeka, dan gerakan masyarakat sipil. JDA sendiri dalam perjalanannya memusatkan perhatian pada delapan butir itu.

Beberapa Pasal Kunci RUUPA⁹²

- Para pemilih (*voters*) di Aceh mempunyai hak mengajukan penarikan kembali (*recall*) anggota DPRD dan mengajukan pemberhentian sebelum habis masa jabatan Gubernur atau

⁹² "Segerakan Proses Damai di Aceh". www.yappika.or.id. Selasa, 24 Januari 2006

nama lain dan Wakil Gubernur atau nama lain, Bupati dan Wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. (Pasal 63, ayat c dan d)

- Para pemilih (voters) di Aceh mempunyai hak mengawasi penggunaan anggaran. (Pasal 63, ayat g)
- Penduduk di Aceh dapat membentuk partai politik lokal. (Pasal 65)
- Pasangan calon Gubernur atau nama lain/Wakil Gubernur atau nama lain, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam pasal 57 ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik atau perorangan sebagai calon independen. (Pasal 59, ayat 1)
- Penduduk Aceh yang berusia 7 (tujuh) tahun sampai 15 (lima belas) tahun berhak memperoleh pendidikan dasar tanpa pungutan biaya apapun. (Pasal 169, ayat 1)
- Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota mengutamakan pelayanan pendidikan gratis kepada kelompok yang tidak mampu sampai jenjang pendidikan menengah. (Pasal 169, ayat 4)
- Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota menyediakan pelayanan pendidikan khusus untuk orang cacat dan anak-anak terlantar. (Pasal 169, ayat 5)
- Pemerintah dan Pemerintahan Aceh akan melakukan upaya-upaya untuk merehabilitasi korban konflik dan korban bencana alam. (Pasal 176, ayat 3)
- Setiap anak yatim dan fakir miskin berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang komprehensif dan gratis. (pasal 178, ayat 2)
- Penempatan TNI di Aceh dilakukan dengan terlebih dahulu dikonsultasikan dengan pemerintah Aceh dan mendapat persetujuan DPR Aceh. (Pasal 162, ayat 3)
- TNI yang bertugas di Aceh berkewajiban menjunjung tinggi prinsip-prinsip universal hak-hak asasi manusia yang tercantum dalam instrumen-instrumen hak-hak asasi manusia PBB serta menghormati budaya dan adat istiadat Aceh. (Pasal 162, ayat 4)

- Partai politik lokal didirikan dan dibentuk oleh sekurang-kurangnya 50 orang warga negara Republik Indonesia yang telah berusia 21 tahun dengan sekurang-kurangnya 30% perempuan dan sudah berdomisili tetap di Aceh. (Pasal 65, ayat 2,6)
- Usaha-usaha perekonomian di Aceh diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan, penghormatan atas hak-hak rakyat setempat, pemberian peluang dan akses pendanaan seluas-luasnya kepada usaha ekonomi oleh kelompok perempuan, serta pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja. (Pasal 128, ayat 3)
- Pendidikan diselenggarakan dengan memberdayakan semua komponen masyarakat termasuk kelompok perempuan melalui peran serta dalam penyelenggaraan dan pengendalian mutu layanan pendidikan. (Pasal 168, ayat 2)
- Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota memberikan peluang kepada lembaga keagamaan, lembaga pendidikan, lembaga adat, organisasi sosial, organisasi perempuan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat serta dunia usaha yang memenuhi persyaratan untuk berperan dalam bidang kesehatan. (Pasal 179, ayat 4)
- Pemerintah, Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota serta penduduk Aceh berkewajiban memajukan dan melindungi hak-hak perempuan dan anak serta melakukan upaya-upaya pemberdayaan yang bermartabat, kewajiban tersebut masing-masing diatur dalam qanun Aceh. (Pasal 184, ayat 1 & 2)

JDA juga melihat proses pembahasan dan perumusan RUUPA versi rakyat Aceh ini jauh lebih demokratis, terbuka dan maju dibandingkan apa yang dilakukan oleh pemerintah. Jika selama ini perumusan UU menjadi monopoli elit politik – baik yang duduk di DPR maupun mereka yang berada di luar tapi berkongsi dengan partai politik atau fraksi-fraksi di DPR – maka RUUPA justru memegang empat prinsip yang sangat baik:

- *Partisipasi*. Perumusan RUUPA versi rakyat Aceh dilakukan bersama-sama dengan melibatkan semua unsur masyarakat. Tim Perumus Bersama yang menghasilkan draft akhir terdiri atas Tim Pansus XVIII DPRD NAD, kalangan ulama, kelompok perempuan, organisasi non-pemerintah, kelompok masyarakat adat, kalangan akademisi dan Gerakan Aceh Merdeka.
- *Transparansi*. Proses pembahasannya sangat transparan dan terbuka bagi publik. Rapat Paripurna DPRD NAD yang mensahkan RUUPA tersebut dihadiri oleh semua unsur masyarakat Aceh.
- *Akuntabilitas*. Proses dan substansi RUUPA bisa dipertanggungjawabkan.
- *Konsultasi Publik*. Dalam prosesnya para pengusul RUUPA versi rakyat Aceh ini selalu melakukan konsultasi dengan masyarakat. JDA sendiri menyelenggarakan forum konsultasi seperti ini di 21 kabupaten/kota di seluruh Aceh, yang dilanjutkan dengan *focus group discussion* di enam titik.

Semua prinsip ini dipegang terutama mengingat konflik Aceh bisa berkepanjangan justru karena tidak ada representasi politik yang sehat. Masalah representasi ini juga menjadi persoalan serius ketika RUUPA versi rakyat Aceh ini dibahas oleh Depdagri dan DPR. Sementara prosesnya berjalan sangat baik di Aceh, tidak ada jaminan bahwa di Jakarta proses pembahasan akan berjalan dengan mekanisme serupa. Jakarta seperti diketahui adalah belantara politik di mana kepentingan komersial dan kekuasaan jauh lebih besar daripada penegakan kebenaran dan keadilan. Menyadari ada kemungkinannya RUUPA versi rakyat Aceh ini akan diubah atau diabaikan, maka JDA mendesak pemerintah, khususnya Depdagri, dan DPR untuk menangkap semangat perumusan RUUPA yang dilakukan di Aceh. Hal ini penting untuk memulihkan kepercayaan rakyat Aceh kepada pemerintah Indonesia. Untuk memastikan bahwa usulan dari rakyat Aceh ini diperhatikan JDA juga mengusulkan agar Aceh Monitoring Mission

(AMM) terlibat aktif melakukan monitoring pembahasan RUUPA dengan menempatkan seorang *liaison officer* AMM di Jakarta.

JDA dan Para Aktor Politik

Sebagai jaringan advokasi, JDA harus bekerjasama dengan sebanyak mungkin pihak, terutama para aktor yang terlibat dalam penyelesaian konflik secara damai di Aceh. Pendekatan yang digunakan bukanlah penghakiman para pihak berdasarkan nilai-nilai moral atau politik tertentu, tapi strategi negosiasi, *lobbying* dan advokasi untuk mencapai hasil yang terbaik. MoU Helsinki adalah pencapaian terbaik dalam usaha menyelesaikan konflik secara damai, dan karena itu menjadi titik tolak yang penting. Bagi kedua belah pihak – GAM dan pemerintah Indonesia – kesepakatan itu tentu tidak sempurna karena dalam proses perundingan keduanya harus mengalah dan memberi jalan bagi nilai dan pemikiran yang mungkin tidak mereka setujui sebelumnya. Advokasi RUUPA juga berlangsung dengan prinsip yang sama: mendapatkan yang terbaik dalam keterbatasan. Pertemuan dan kerjasama dengan para aktor karena itu menjadi sangat diperlukan.

Hubungan dengan GAM

JDA memiliki hubungan cukup baik dengan GAM, walau yang disebut belakangan bukan bagian dari jaringan itu. Titik yang mempertemukan keduanya adalah prinsip bahwa perumusan RUUPA harus mengacu kepada MoU Helsinki, dan kesadaran akan perlunya penyatuan berbagai unsur masyarakat untuk mengawal proses pembahasan RUUPA di Aceh dan Jakarta. Komunikasi dengan pemimpin dan anggota GAM berjalan baik karena sebagian aktivis JDA telah memiliki hubungan baik sebelumnya. Bagi aktivis JDA dari Jakarta pengenalan dengan pimpinan GAM dilakukan di sekretariat ACSTF di Banda Aceh. Setelah pertemuan itu komunikasi juga berjalan lancar dan memungkinkan terjadinya sinergi antara strategi JDA dan GAM untuk mengawal RUUPA.

Komunikasi dan kerjasama JDA dan GAM berlanjut dalam kerja advokasi bersama, baik di Aceh maupun dalam *political lobbying* di Jakarta. JDA menyelenggarakan berbagai pertemuan dan kegiatan publik

melibatkan GAM sehingga yang belakangan bisa memperkenalkan pandangan-pandangannya soal RUUPA dan perdamaian secara umum ke publik yang lebih luas. Dengan cara itu GAM juga bisa menangkis tuduhan dan pandangan negatif dari kalangan elit politik di Jakarta. Di Aceh GAM bekerjasama dengan JDA untuk menekan DPRD agar membuka diri saat merumuskan draft RUUPA, dan melihatnya sebagai pekerjaan bersama bagi semua unsur masyarakat Aceh. Tekanan GAM terhadap DPRD mesti diakui adalah faktor penentu yang membuat DPRD membuka diri dan menampung aspirasi gerakan masyarakat sipil dan masyarakat luas.

Di luar kerangka kerja yang lebih formal, JDA dan GAM juga membina hubungan baik melalui sekretariat JDA di Aceh (ACSTF) dan juga pertemuan-pertemuan yang sifatnya informal. Secara politik GAM memberi dukungan penuh terhadap langkah JDA mengawal RUUPA agar sesuai dengan MoU Helsinki. Dalam proses konsultasi publik di 21 kabupaten/kota (walau akhirnya hanya 19 yang tercapai) sepanjang Desember 2005, tidak akan terlaksana dengan baik tanpa dukungan dari GAM. Sebaliknya JDA memberi bantuan teknis kepada tim perumus GAM saat menyusun draft RUUPA versi mereka, dan juga membantu menyelenggarakan konperensi pers. Pemimpin dan aktivis GAM banyak yang tinggal di hutan-hutan dan persembunyian di kota, dan tidak terbiasa dengan komunikasi politik yang terbuka. Banyak dari mereka yang tidak menamatkan pendidikan dan hanya bekerja dengan penghasilan pas-pasan, sehingga kerjasama dengan JDA baik dari segi teknis maupun substansi RUUPA sangat diperlukan.

Hubungan dengan Gerakan Mahasiswa Aceh

JDA menyadari bahwa gerakan mahasiswa punya potensi besar dan pernah berperan penting dalam gerakan masyarakat sipil di Aceh. Seperti ditunjukkan di atas keterlibatan mereka dalam mengawal proses perdamaian dan RUUPA memang agak lambat, karena represi dan bencana alam cenderung membuat orang pragmatis dan

memikirkan diri sendiri. Karena itu sekretariat JDA menunjuk seorang penghubung dari ACSTF untuk membangun hubungan dengan organisasi dan kelompok mahasiswa di seluruh Aceh, di samping terus membina hubungan yang sudah ada dengan mahasiswa Unsyiah dan aktivis PRA. Kesadaran untuk ikut mengawal RUUPA hanya ada di lingkaran kecil pimpinan BEM, sehingga pekerjaan pertama di sini adalah membangkitkan sikap kritis mahasiswa dan membangun opini di lingkungan kampus.

Untuk kontak awal aktivis JDA menggunakan hubungan lama dengan eks aktivis mahasiswa, seperti Irwansyah, ketua BEM Unsyiah yang setelah lulus bekerja di BRR dan menjadi aktivis PKS. Pembicaraan awal ini memperlihatkan bahwa aktivis mahasiswa umumnya belum mengenal substansi RUUPA dan karena itu dengan sendirinya tidak aktif mengawal RUU tersebut. JDA pun diminta untuk melakukan kampanye menyebarkan informasi mengenai perundingan damai dan MoU Helsinki, serta perumusan dan pembahasan RUUPA kepada mahasiswa. Rangkaian pertemuan informal pun dimulai di warung kopi dan sekretaris JDA (kantor ACSTF) dengan aktivis BEM Unsyiah dan IAIN.

Dari rangkaian pertemuan inilah muncul gagasan melakukan konsolidasi dalam bentuk pertemuan terbatas yang isinya membahas MoU Helsinki yang akan dihadiri oleh BEM dari seluruh Aceh. Kegiatan itu dilakukan sekitar Desember 2005 dengan fasilitator Hendra Budian dan Juanda dari JDA. Mereka juga menyediakan paket informasi untuk mahasiswa yang menjelaskan proses perdamaian dan substansi dari MoU Helsinki. Menurut Irwansyah, mahasiswa antusias dan mendukung adanya MoU Helsinki ini. Dari pertemuan itu konsolidasi dilanjutkan dengan seminar publik bertajuk “Nasib RUUPA di Jakarta” di Universitas Syiah Kuala, pada 28 Februari 2006, dengan pembicara Ahmad Farhan Hamid (F-PAN di DPR), Nur Djuli (GAM), Rufriadi (JDA) dan Juha Christensen (AMM). JDA berperan mendekati kedua pembicara utama dari DPR dan GAM, dan juga memfasilitasi seminar tersebut.

Usai seminar itu, BEM seluruh Aceh kemudian membuat rencana pertemuan konsolidasi “Rembug Mahasiswa Aceh” pada bulan berikutnya. JDA diminta menjadi fasilitator pertemuan yang bertujuan memperdalam pengetahuan peserta mengenai substansi RUUPA. Di samping itu para aktivis mahasiswa membentuk komite bersama dan menentukan hari aksi massa bersama yang akan dilakukan di Banda Aceh. JDA kemudian membantu dengan menyiapkan materi kampanye seperti selebaran, *bumper sticker* dan poster untuk disebarakan ke berbagai kampus yang ditangani oleh BEM. JDA sendiri menyiapkan organisasi anggotanya untuk mendukung persiapan aksi damai mahasiswa itu sesuai dengan kapasitasnya masing-masing.

Di samping berhubungan dengan BEM untuk RUUPA, JDA juga menjalin kontak dengan SMUR, organisasi mahasiswa yang terbentuk dalam gerakan reformasi pada 1998. SMUR adalah bagian dari jaringan yang dibentuk JDA dan bertugas melancarkan kampanye RUUPA di kalangan mahasiswa serta mengorganisasi kampanye publik. Salah satu kegiatan yang paling berhasil adalah pembentukan Posko Pengawasan RUUPA di Banda Aceh yang berhasil melibatkan publik dalam kampanye politik. Hubungan dekat antara SMUR dan JDA antara lain terjadi karena banyak mantan pemimpin dan aktivis SMUR sekarang menjadi aktivis JDA.

Hubungan antara JDA dengan berbagai unsur gerakan mahasiswa ini ternyata memungkinkan bermacam kelompok dan organisasi mahasiswa bertemu. JDA dengan kata lain menjadi semacam “jembatan komunikasi” di antara unsur-unsur gerakan mahasiswa yang selama ini tidak banyak bertemu atau malah menaruh curiga satu sama lain. Peran kampanye RUUPA di bawah JDA ini mencairkan kebekuan itu dan memungkinkan kesemua unsur itu bergabung dalam aksi-aksi bersama.

Hubungan dengan Gerakan Perempuan

JDA sejak awal sudah menekankan pentingnya pers-pektif perempuan dan keadilan gender dalam perumusan RUUPA. Di dalam



JDA sendiri ada beberapa organisasi perempuan seperti Flower Aceh (Banda Aceh) dan Kalyanamitra (Jakarta) yang memastikan bahwa masalah keadilan gender selalu diperhatikan dalam pembahasan mengenai substansi RUUPA. Untuk mengatur strategi pengawalan RUUPA, JDA bekerjasama dengan dengan JPUK, yang juga memperjuangkan agenda perempuan dalam RUUPA, baik dari segi substansi maupun proses pembahasannya di DPR.⁹³ Mengomentari keterlibatan organisasi perempuan dalam JDA dan pengawalan RUUPA ini, seorang aktivis JPUK berkomentar: “kita sadar sekali tidak mungkin membawa isu perempuan sendirian, akhirnya kita mundur dan bergabung dengan JDA. Di sinilah dimulai pengawalan advokasi yang besar-besaran yang dilakukan oleh laki-laki dan perempuan.”⁹⁴

Kegiatan JDA dan JPUK cukup rumit, karena di samping harus memobilisasi dukungan di Aceh sendiri, juga ada tugas mempertemukan gerakan perempuan di Aceh dan Jakarta, mengatur

⁹³ JPUK sendiri terdiri atas berbagai organisasi seperti UNIFEM, MISPI, Yayasan Matahari, BKMT, FLOWER, PSW IAIN, BIRO PP, BMOWI, Muslimat NU, WRI, SP, OXFAM, Wanita Islam, Meurah Mulia, Putroe Kande, PSW Unsyiah, KKTGA, Fatayat NU, RPUK, Kaukus Perempuan, SEIA. Sebelum JPUK terbentuk beberapa organisasi anggotanya sudah punya hubungan kerja dengan JDA dan terlibat dalam perumusan RUUPA versi rakyat Aceh.

⁹⁴ Syarifah Rahmatillah. Notulensi Workshop Strategic Planning JPUK, 2 Juli 2006)

pertemuan dengan perempuan anggota DPR, dan mengikuti berbagai lokakarya dan kegiatan yang dilakukan oleh JDA, termasuk kegiatan yang khusus membahas soal perempuan dalam substansi RUUPA.⁹⁵ JPUK juga terlibat dalam aksi-aksi massa yang dilakukan oleh JDA maupun kelompok lainnya. Menurut Murni dan MISPI, “para pimpinan organisasi perempuan yang bergabung dalam JPUK diwajibkan untuk menghadiri berbagai aksi pengawalan RUUPA.” Dengan cara itu tumbuh juga kedekatan hubungan antara gerakan perempuan dengan unsur-unsur gerakan masyarakat sipil lainnya yang sebelumnya tidak saling kenal atau bahkan berjauhan dan tidak dapat menyadari relevansi satu sama lain.

Walau menjadikan masalah perempuan sebagai pokok perhatiannya, JPUK tidak berhenti bicara mengenai masalah perempuan saja, karena menyadari ketertindasan perempuan disebabkan oleh sistem, sehingga penyelesaiannya juga harus dicari dalam perubahan sistem secara menyeluruh. JPUK juga menyoroti pasal-pasal yang tidak langsung berbicara mengenai perempuan tapi secara tidak langsung berpotensi melemahkan kedudukan perempuan dan memperpanjang diskriminasi dan penindasan berdasarkan gender. Salah satu topik yang paling sering mengundang perdebatan adalah penerapan syariat Islam, yang prakteknya cenderung mendiskriminasi perempuan. Walaupun rumusannya terkesan netral tapi dalam prakteknya selalu saja terjadi pelanggaran terhadap hak-hak perempuan dan semakin nampak jurang akibat diskriminasi berdasarkan gender.

Untuk mengatasi persoalan ini, JPUK mengusulkan adanya pelurusan mengenai syariat dan fiqh Islam, dengan pertimbangan qanun bisa selalu berubah mengikuti zaman. Para aktivis JPUK juga

⁹⁵ Mengingat masalah perempuan sering diabaikan dalam kerja advokasi hukum yang “umum” seperti RUUPA maka JDA secara khusus menyelenggarakan *focus group discussion* guna membahas DIM RUUPA yang berkaitan dengan perempuan. Diskusi ini dihadiri oleh 40-an aktivis perempuan, akademisi, anggota dan staf Komnas perempuan, anggota DPRD dan jurnalis.

giat mengingatkan bahwa penerapan syariat Islam bukanlah segala-galanya atau satu-satunya masalah, sehingga pembahasan dan perjuangan untuk menegakkannya hendaknya tidak mengaburkan masalah-masalah yang lain atau mengorbankan pihak tertentu, dalam konteks ini, perempuan. Praktek penegakan syariat Islam juga sering bermasalah karena tidak adanya petunjuk pelaksanaannya, sehingga prakteknya sangat bergantung pada tafsiran orang yang merasa dirinya memiliki otoritas di bidang keagamaan. Untuk mencegah terjadinya sentralisasi kekuasaan religius di tangan segelintir orang yang menggunakan klaim keagamaan, maka kemudian diusulkan agar proses pembahasan dan perumusan qanun atau semacam hukum acara syariat Islam juga sebaiknya melibatkan banyak pihak sehingga hal-hal negatif bisa dikurangi.

Untuk menjamin bahwa pelaksanaan RUUPA benar-benar perempuan, maka para pemangku kepentingan perempuan mengusulkan agar setiap lembaga yang ditunjuk melaksanakan UU Pemerintahan Aceh, harus menjamin keterwakilan dan keterlibatan perempuan di segala bidang.

Di DPR, JDA mengupayakan pertemuan dengan Kaukus Perempuan Parlemen untuk Hak Asasi Manusia. Anggota kaukus ini adalah Badriyah Fayumi (FKB), Eva Kusuma Sundari, Edi Mihati (FPDIP), Elviana (FPDIP), Anna Muawanah (FKB), Tuti Lukman (FPAN), Dewi Djaksa (FPDIP), Tumbu Saraswati (FPDIP), Tiristanti Mitayani (FPAN), Anisah (FKB), Ribka Tjiptaning (FPDIP), Ismayatun (FPDIP), Nadrah Isahari (FPDIP), dan dikoordinasi oleh Nursyahbani Katjasungkana (FKB). Hasil pertemuan dengan kaukus perempuan cukup menggembirakan. Koordinator Kaukus, Nursyahbani Katjasungkana dan Eva Kusuma Sundari, mengatakan kepada wartawan bahwa mereka menolak pengesahan RUUPA sebelum hak-hak perempuan dimasukkan, dan menegaskan bahwa rancangan yang ada mengabaikan pengalaman perempuan yang dipinggirkan secara politik, sosial dan ekonomi.

Hubungan dengan Media

Salah satu kunci keberhasilan gerakan advokasi adalah keterlibatan media massa. Advokasi yang dilakukan JDA boleh dibilang termasuk advokasi yang banyak menyedot perhatian media. Hal ini tentu karena masalah yang diangkat – perdamaian di Aceh dan perumusan RUUPA yang menjadi kerangka perdamaian itu di masa mendatang – sangat penting dan *news-making*. Tapi di samping itu tentu tidak dapat diabaikan peran aktif dari jaringan untuk memperkuat hubungan dengan media yang memang sudah dibina oleh masing-masing organisasi anggota. Di Aceh, sekretariat JDA juga memiliki hubungan erat dengan media, dan ada pekerja media yang sebelumnya aktif dalam berbagai forum gerakan masyarakat sipil, termasuk ACSTF.

Mekanisme konperensi pers adalah yang paling lazim digunakan, di mana para pemangku kepentingan akan mengumumkan kepada media temuan, kegiatan atau pernyataan sikap terhadap perkembangan. Di samping itu juga kerap dilakukan *media briefing* dan pertemuan informal yang memberitahu kalangan media akan apa yang terjadi dan kadang mengatur strategi bersama untuk mengangkat sebuah masalah. Hubungan dengan media memang sangat diperhatikan karena merupakan kunci jaringan untuk bersuara kepada publik.



Dok. Yappika

Hubungan itu bagaimanapun tidak selalu mulus. Perbedaan pendapat dan bahkan ketegangan kerap terjadi dengan kalangan media. Di satu pihak kalangan aktivis menghendaki media merekam kegiatan dan tuntutan mereka sesuai dengan keinginan mereka, sementara media memiliki strategi pemberitaan tersendiri. Perbedaan ini kadang berkembang jadi ketegangan dan konflik, walau tidak meluas dan terbuka. Belum lagi karena banyak pekerja media atau jurnalis juga merupakan orang yang aktif dalam advokasi politik, sehingga kepentingannya kadang tidak bersesuaian dengan langkah advokasi JDA.

Strategi dan Taktik

Dalam merumuskan strategi, taktik dan kegiatannya JDA mengadakan pertemuan dengan berbagai pihak. Di Jakarta pertemuan seperti ini dilakukan beberapa kali walau hanya dihadiri oleh organisasi anggota, sementara kelompok masyarakat lain di luar jaringan sulit digalang karena tidak melihat adanya hubungan dengan kepentingan langsung (*immediate interest*) mereka. Organisasi anggota JDA sendiri tingkat keterlibatannya berbeda-beda. Sekalipun sekretariat yang menjadi pusat atau jantung kegiatan jaringan selalu berusaha melibatkan organisasi anggota dan individu lain, tentu tidak terhindar bahwa porsi paling berat jatuh ke tangan mereka yang menjadi pengurus sekretariat. Di satu sisi hal ini menunjukkan komitmen dan tekad kuat dari para pengurusnya, tapi di sisi lain terlihat juga bahwa jaringan belum sepenuhnya bekerja efektif dan maksimal.

Lain halnya di Aceh. Seperti disebutkan di atas, sejak perundingan damai Helsinki, masyarakat luas sudah berharap ada hasil konkret yang bisa ditunggu. Ketika MoU Helsinki ditandatangani terjadi perayaan besar. Harapan bahwa proses perdamaian kali ini memang akan membawa hasil juga sangat kuat. Hal ini yang menjelaskan keterlibatan publik dalam mengawal proses ini lebih jauh dengan

merumuskan RUUPA yang menjadi kerangka perdamaian sejati di Aceh. Strategi dan taktik pengawalan RUUPA ini kemudian dibicarakan dalam pertemuan antara berbagai unsur, mulai dari pejabat pemerintah, DPRD sampai kelompok-kelompok gerakan masyarakat sipil di Aceh pada 22 April 2006. Pertemuan ini juga menjadi sarana konsolidasi berbagai unsur masyarakat Aceh untuk bersama-sama mengawal proses perumusan dan pengesahan RUUPA. Ada beberapa butir kesepakatan yang dicapai:⁹⁶

1. Mengajak kepada semua komponen masyarakat Aceh untuk bersatu padu mendukung perdamaian dan menyelesaikan RUUPA sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh.
2. Mengharapkan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD kabupaten/kota untuk memfasilitasi terbentuknya team advokasi/pengawalan RUUPA di setiap kabupaten/kota dan membuka posko dukungan terhadap proses perdamaian dan pengawalan RUUPA yang sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh.
3. Menyerukan kepada Pemerintah Daerah dan DPRD kabupaten/kota untuk segera melakukan kegiatan-kegiatan yang berupa dukungan secara konkrit terhadap RUUPA yang sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh, dalam bentuk pengibaran spanduk, pengumpulan tanda tangan, doa bersama, penyebaran informasi, dan lain-lain.
4. Mendukung langkah-langkah pengawalan yang dilakukan oleh berbagai pihak dalam rangka menyelesaikan pengesahan RUUPA yang sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh.
5. Menghimbau kepada partai politik yang ada di Aceh untuk melakukan pendekatan secara intensif kepada induk partai, fraksi dan anggota pansus fraksinya agar dapat mengakomodir RUUPA sesuai aspirasi rakyat Aceh.

⁹⁶ Kesepakatan ini di ditandatangani di Banda Aceh pada 22 April 2006 oleh Ketua DPRD NAD H. Sayed Fuad Zakaria, Gubernur NAD H. Mustafa Abu Bakar, Dr. H. Muslim Ibrahim MPU, H. Badruzzaman, SH dari Majelis Adat Aceh dan Juanda sebagai wakil JDA.

6. Meminta kerjasama yang baik dari kalangan pers (media cetak dan media elektronik) dalam mengkampanyekan secara positif tentang proses pembahasan RUUPA oleh pansus DPR RI untuk diketahui oleh semua lapisan masyarakat.
7. Menghimbau kepada semua komponen masyarakat Indonesia dan masyarakat internasional untuk mendukung lahirnya RUUPA yang sesuai dengan aspirasi rakyat Aceh.
8. Mendesak anggota DPR RI asal Aceh untuk memperjuangkan dan tidak keluar dari draft RUUPA sesuai aspirasi masyarakat Aceh serta mempengaruhi dan menggalang dukungan anggota pansus RUU PA DPR RI lainnya yang berasal dari luar Aceh.
9. Mendesak kepada seluruh fraksi DPR RI harus lebih mengedepankan aspirasi rakyat Aceh sebagaimana yang tertuang di dalam draft RUU PA Rakyat Aceh (draft RUU PA DPRD NAD) daripada DIM fraksi masing-masing.
10. Meminta kepada pansus RUU PA DPR RI agar setiap pembahasan mengenai RUU PA dalam bentuk Rapat Panja (Panitia Kerja), tim perumus dan rapat-rapat lainnya harus dilakukan secara terbuka.
11. Mendesak Pansus RUU PA DPR RI untuk mengembalikan secara utuh poin-poin substansi yang terkandung dalam draf RUU PA versi rakyat dikembalikan sehingga poin-poin tersebut menjadi Undang-Undang Pemerintahan Aceh.

Hasil pertemuan ini selanjut dirumuskan dalam strategi kerjasama antara JDA dan unsur-unsur yang terlibat. Dukungan dari pemerintah daerah dan DPRD tentu sangat membantu kegiatan JDA di daerah untuk melakukan sosialisasi RUUPA ke tingkat kabupaten/kota, mengadakan konsultasi publik, *focus group discussion*, diskusi dan seminar. Tapi hubungan erat dengan pemerintah, anggota DPR di daerah maupun pusat, tidak berarti ada pelunakan dalam sikap. Sebagian organisasi anggota dan kelompok pendukung JDA cenderung

menggunakan mobilisasi massa dan advokasi politik untuk menekan pemerintah dan DPR, dengan cara-cara yang sering dianggap “kurang sopan.”⁹⁷ Sementara ada organisasi anggota yang lebih memilih jalan lobby dan hubungan baik daripada konfrontasi. Kadang kedua strategi ini terpaksa berhadapan dan menimbulkan perdebatan di dalam jaringan.

⁹⁷ Saat Pansus RUUPA membentuk panitia kerja yang tertutup, JDA bereaksi dan mengeluarkan pernyataan keras bahwa pembahasan RUUPA sudah menjadi ladang politik dagang sapi. Ahmad Farhan Hamid sebagai anggota Pansus dari F-PAN sekaligus pemimpin Forbes yang selama ini berhubungan erat dengan JDA merasa tersinggung dan melayangkan protesnya kepada JDA. Lihat Ahmad Farhan Hamid, hlm. 421.

Dukung

Masukan berbagai kelompok sipil
yang tertuang dalam

RUU Pemerintahan Aceh

Tepat Waktu, Berkualitas & Damai!



Anda Perlu Tahu

- Rancangan Undang Undang Pemerintahan Aceh tetap berada dalam bingkai pemerintahan Republik Indonesia
- Substansi RUU Pemerintahan Aceh - DPRD NAD adalah hasil partisipasi masyarakat sipil luas
- Masukan berbagai kelompok sipil yang tertuang dalam RUU Pemerintahan Aceh - DPRD NAD harus dihargai
- Nota kesepahaman Helsinki antara Pemerintah RI - GAM adalah pintu masuk proses damai di Aceh
- Publik harus mengawal perumusan dan implementasi RUU Pemerintahan Aceh. Perdamaian dan martabat bangsa taruhannya
- Dukung Proses Damai di Aceh, klik : www.yappika.or.id → petisi on line

Sekretariat JDA: Jakarta - YAPPIKA

Jl. Petak Rusa No. 20 Jakarta Timur 13060 t.p. Sugianto A. Santoso
Telp: 021 - 8194623, Fax: 021 - 8500670
e-mail: yappika@indosat.net.id
website: www.yappika.or.id

(0817 8983779)
(0811 827324)
(081311442156)

Aceh - ACSTF

Jl. Tanih Lr. Kallaya No. 58
Nenau - Aceh 23344
Nangroe Aceh Darussalam
Telp: 0651 - 23138

Jl. Banta Satriasari (0813 655 77 443)
e-mail: acstf@acstf.org
website: www.acstf.org

JARINGAN DEMOKRASI ACEH (JDA)

Acehnese Civil Society Task Force (ACSTF), Aceh Development Fund (ADF), Aceh Judicial Monitoring Institute (AMJI), LBH Banda Aceh, KMPD, KontraS Aceh, Koalisi NGO HAM, APF, Forum LSM Aceh, Sorak Aceh, Lapekup, KKP Aceh, Pergerakan Demokratik Rakyat Miskin (PDRM), Forum Akademisi Aceh, Aceh Institute, Kata Hati, Yappika, PSHK, Cetro, Elsam, AWG, Kalyanamitra, HRWG, KontraS, Imparsial, Sekar, Perkumpulan Demos, SEGERA, ICW, Walhi.

Are you support for peace?

Please, sign-up the petition for peaceful process in Aceh at
www.yappika.or.id

Jarak 10. Klik juga mendukung perjuangan menuju ketertarikan dengan Jaringan Pergerakan untuk Ketahanan di NAD antara lain:

AMPM, Yayasan Mafham, BKMT, FLOWA, PSW GSN, Biro PH
BMON, Musabur NU, WRI, SP, Womca, Islam Minangkabau,
Pusat Keadilan PSW Lingsih, KKTISA, Keadilan Perempuan
Kebaya NU, RPUK, SEGA

Bab 6

Strategi Arus Bawah

Dalam sistem politik demokrasi ada saluran-saluran yang dibuat bagi warga untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Sistem perwakilan misalnya menjadi wadah terpenting untuk pembuatan undang-undang yang mengatur kehidupan bersama dan bahkan mengatur sistem politik itu sendiri. Di masa Orde Baru sistem ini sama sekali macet karena segala sesuatu diatur oleh lembaga eksekutif, khususnya lembaga kepresidenan. Tapi jatuhnya Soeharto yang menjadi pemegang kekuasaan eksekutif selama 32 tahun ini tidak dengan sendirinya berarti demokrasi dan saluran-saluran yang diperlukan warga tadi bisa membaik dengan sendirinya. Apa yang terjadi sekarang adalah tumbuhnya oligarki yang berbasis di partai-partai politik. Partai politik yang di masa Orde Baru hampir tidak punya fungsi sekarang justru menguasai seluruh tatanan yang kadang bertentangan dengan kepentingan warga dan bahkan menghambatnya.

Di tengah situasi seperti itu setiap upaya advokasi harus tetap mempertimbangkan kekuatan arus bawah untuk menekan tatanan ‘arus atas’, yakni para pembuat dan pelaksana keputusan politik. Tidak semua masalah dalam pengawalan RUUPA bisa diselesaikan melalui jalur *lobbying*, asistensi atau berbagai bentuk *critical engagement* lainnya. Advokasi arus bawah sangat diperlukan untuk menunjukkan kepada khalayak akan adanya perbedaan sikap dan pendapat mengenai masalah tertentu, yang pada gilirannya akan menekan para pengambil kebijakan dalam memutuskan

sesuatu. Tentu tidak ada jaminan bahwa advokasi semacam ini akan selalu berhasil, tapi sejarah sudah menunjukkan bahwa kekuatannya tidak dapat dianggap sepi. Perubahan politik dan jatuhnya Soeharto pada Mei 1998 pun tidak lain dari hasil advokasi arus bawah yang dilakukan secara masif dan gencar.

Dalam konteks inilah JDA mengembangkan metode advokasi yang mengedepankan *critical engagement* dan tekanan arus bawah. Tentu ada perbedaan kapasitas antara Aceh dan Jakarta untuk mengembangkan masing-masing strategi. Di Aceh publik punya perhatian dan kepentingan langsung akan apa yang diperjuangkan oleh JDA, sehingga dukungan di berbagai lini lebih mudah diperoleh. Di samping itu JDA di Aceh juga dipimpin oleh berbagai figur penting dalam gerakan mahasiswa, terutama SIRA, yang berhasil menggalang lebih dari satu juta orang untuk menuntut referendum di Aceh pada tahun 1999. Pengetahuan dan pengalaman mengurus aksi massa tentunya menjadi kekuatan tersendiri dan memperkuat kecenderungan menggunakan strategi tekanan dari bawah. Hal terakhir yang menjelaskan kecenderungan itu adalah geografi politik. Karena berada jauh di Aceh, sementara proses politiknya berlangsung di gedung DPR di Jakarta, maka mobilisasi massa menjadi cara bersuara yang efektif. Hanya dengan jumlah orang yang masif para pengambil keputusan akan memperhatikan tuntutan mereka. Tapi tidak berarti bahwa pekerjaan *lobbying* dan intervensi dalam proses politik tidak dilakukan. Perumusan RUUPA secara bersama-sama hanya mungkin terjadi karena adanya *lobbying* yang efektif dari para aktivis JDA di Aceh.

Sementara itu di Jakarta, karena minimnya pengetahuan dan dukungan publik pada proses perdamaian di Aceh, strategi arus bawah tidak bisa dijalankan secara efektif. Beberapa aksi protes yang sempat dilakukan hanya melibatkan sedikit orang saja. Dukungan dari gerakan masyarakat sipil pun sangat terbatas. Di kalangan organisasi anggota pun tingkat keterlibatannya beragam. Itulah salah satu alasan mengapa fokus dari sekretariat di Jakarta lebih terarah pada intervensi politik melalui *lobbying*. Alasan lain karena perbedaan latar belakang dan kapasitas organisasi anggota JDA di Jakarta. Hampir semuanya adalah organisasi non-pemerintah yang memang memilih jalur *lobbying* untuk kegiatannya sendiri dan tidak banyak terlibat dalam pengorganisasian arus bawah. Organisasi kunci seperti PSHK adalah sebuah pusat studi yang memusatkan perhatian pada pemikiran dan perumusan

kebijakan. YAPPIKA, sekalipun memiliki hubungan luas dan kuat dengan berbagai elemen gerakan masyarakat sipil di seluruh Indonesia, pada dasarnya lebih berfungsi seperti sebuah sekretariat yang mendukung tumbuh dan berkembangnya gerakan, ketimbang membangun dan mengelola gerakan itu sendiri.

Bagi para aktivis JDA, keragaman ini sebenarnya disyukuri sebagai berkah, karena dengan begitu jaringan bisa menjadi arena untuk saling belajar mengkombinasikan metode perjuangan yang berbeda, dan mengambil manfaat bersama. Gerakan perempuan misalnya dengan terlibat dalam JDA kemudian punya jalan untuk berkomunikasi dengan perempuan anggota DPRD dan DPR. Organisasi mahasiswa sementara itu menggunakan kampanye RUUPA untuk meningkatkan kesadaran politik dan menggalang dukungan di kampus. Ruang luas yang disediakan pengawalan RUUPA ini memungkinkan berbagai pihak mengembangkan kepentingan masing-masing dalam kerangka kepentingan bersama. Kuncinya tentu saja pada pemeliharaan sikap saling menghargai dengan menyadari keterbatasan satu sama lain, sehingga kerjasama bisa berjalan dengan baik; dan sifat terbuka yang memungkinkan berbagai unsur terlibat dalam bidang atau fase tertentu dari gerakan JDA. Artinya tidak semua organisasi anggota terlibat dalam semua pekerjaan, tapi masing-masing organisasi anggota bisa terlibat sesuai dengan kapasitasnya.

Seperti yang terjadi pada jaringan advokasi lainnya, hubungan ini tentu tidak selamanya mulus. Perdebatan kerap terjadi, khususnya dalam menilai apa yang seharusnya menjadi prioritas kegiatan atau aksi JDA, masalah alokasi sumber daya dan distribusi logistik. Para penggerak mobilisasi arus bawah kadang merasa bahwa dukungan bagi kegiatan mereka kurang optimal, sementara pekerjaan *lobbying* dan konsolidasi gagasan di Jakarta maupun Aceh didahulukan. Aksi massa hanya menjadi semacam pelengkap dari “kerja arus atas”, padahal oleh para penggeraknya mobilisasi massa di sekitar pengawalan RUUPA adalah bekal penting untuk menegakkan demokrasi di Aceh dalam jangka panjang. Mobilisasi itu menjadi momen pendidikan politik yang masif dan sangat penting karena dari situlah antara lain lahir kader-kader gerakan yang akan mengawal proses demokrasi di Aceh lebih lanjut. Dengan kata lain, mobilisasi arus bawah bukan hanya untuk keperluan mengawal sebuah rancangan undang-undang tapi juga menjadi sarana pendidikan politik pada dirinya. Sekalipun ada kesadaran di kalangan

organisasi anggota lain tentang pentingnya mobilisasi massa bagi tujuan jangka panjang ini, ketimpangan sumber daya dan penentuan prioritas tetap terjadi.

Tapi ada juga bentuk-bentuk kegiatan di mana kepentingan masing-masing organisasi anggota bersambungan dengan kepentingan mengawal RUUPA dan penegakan demokrasi di Aceh. Dalam prakteknya ada juga kegiatan dan aksi yang semula dikira tidak relevan atau sulit dihubungkan, dan baru terlihat relevansinya satu sama lain setelah kegiatan dilakukan. Kerja jaringan memang mensyaratkan kreativitas dan pikiran terbuka, dan kesediaan mencoba berbagai kemungkinan advokasi.

Konsultasi Publik

Untuk mendapat masukan dari masyarakat, JDA mengadakan konsultasi publik di 19 kabupaten/kota di Aceh.⁹⁸ Kegiatan ini adalah mandat yang diberikan musyawarah lembaga-lembaga yang ikut menyusun RUUPA versi rakyat Aceh. Bentuknya kegiatannya adalah seminar dan lokakarya yang dilakukan serentak sepanjang Desember 2005. Acara dibagi dalam dua bagian. Setengah hari pertama digunakan untuk seminar yang menghadirkan anggota tim perumus RUUPA untuk menyampaikan materi RUU itu, dan pembicara lain sebagai pembanding. Seminar itu kemudian diikuti oleh lokakarya yang melibatkan semua peserta.

LBH Banda Aceh menjadi pelaksana bekerjasama dengan 15 organisasi non pemerintah yang berbasis di 21 kabupaten/kota sebagai panitia di lapangan. Pembagian tugas dilakukan. LBH Banda Aceh bertanggung jawab mendatangkan fasilitator untuk setiap konsultasi publik, menentukan anggota tim perumus RUUPA yang akan diminta bicara, membentuk panitia di tingkat lapangan dan menyusun laporan program serta keuangan secara

⁹⁸ Dalam rencana awal konsultasi publik dilakukan di 21 kabupaten/kota. Tapi di kabupaten Bener Meriah dan Aceh Tengah acara dibatalkan atas permintaan pemerintah daerah setempat. Alasan resmi dari pemerintah daerah adalah karena khawatir kegiatan ini akan dipolitisasi oleh pihak-pihak tertentu dan menyulitkan posisi pemerintah daerah karena harus berhadapan dengan kekuatan politik setempat.

menyeluruh. Panitia lokal sementara itu bertanggungjawab menyusun daftar dan mengundang peserta berdasarkan syarat partisipasi dan keterwakilan kelompok yang ditentukan, menyediakan narasumber lokal, menyiapkan hal-hal teknis dalam pelaksanaan acara, dan menyusun laporan pelaksanaan kegiatan.

Pengorganisasian panitia lokal adalah bagian penting dari kegiatan ini. Mereka umumnya adalah pekerja dan lembaga HAM yang merupakan jaringan LBH di tingkat kabupaten atau kota. Saat merancang kegiatan ini LBH memang menetapkan syarat bahwa masing-masing individu atau lembaga yang dilibatkan harus berdomisili atau memiliki kegiatan di tempat konsultasi publik akan dilakukan. Di samping itu mereka juga harus mempunyai rekam jejak yang baik, berhubungan baik dengan masyarakat dan dapat menghimpun publik untuk terlibat. Bagi organisasi yang menjadi panitia lokal, kegiatan ini juga menjadi semacam titik penghubung untuk memperkuat ikatan dengan masyarakat, yang dapat dikembangkan menjadi kerjasama di tingkat program maupun organisasi, atau dengan kata lain membangun gerakan masyarakat sipil dari bawah. Pada saat bersamaan kegiatan ini juga memungkinkan organisasi dan pekerja HAM tingkat lokal untuk belajar mengelola program advokasi kebijakan secara langsung. Beberapa pekerja HAM yang dihubungi mengakui bahwa langkah ini tidak lazim di Aceh karena perumusan undang-undang biasanya sangat tertutup dan eksklusif, hampir tidak pernah melibatkan masyarakat sipil.

Total jumlah peserta adalah 1.854 orang di 19 kabupaten/kota, yang ditentukan oleh LBH bersama lembaga pelaksana di tingkat lokal, dengan memperhatikan keterwakilan kelompok-kelompok masyarakat. Peserta dari kelompok masyarakat akar rumput ini, berkali-kali dalam berbagai kesempatan menyampaikan penghargaan mereka atas inisiatif melibatkan masyarakat dalam penyusunan sebuah undang-undang. Dalam konsultasi publik masyarakat merasa dihargai dan didengarkan pendapatnya secara sungguh-sungguh, sehingga mereka juga merasa terlibat dalam proses perumusan dan penyelenggaraan negara. Hal ini tercermin dari kesungguhan peserta membaca, menelaah dan membahas pasal-pasal RUUPA secara teliti.

Pelaksana Konsultasi Publik

DAERAH	LEMBAGA PELAKSANA
Banda Aceh	People's Crisis Centre (PCC) Aceh
Sabang	Jaringan Kerja Masyarakat Adat (JKMA) Sabang
Aceh Besar	People's Crisis Centre (PCC) Aceh
Pidie	Centre for Humanitarian and Social Empowerment (CHSE)
Bireun	Komite Monitoring Perdamaian dan Demokrasi (KMPD)
Aceh Utara	Education and Prevention Centre (EPC)
Lhokseumawe	Universitas Malikul Saleh, Lhokseumawe
Aceh Timur	Poor People's Solidarity (PPS)
Kota Langsa	Komunitas Sipil Untuk Perdamaian (KSUP)
Aceh Tamiang	Komunitas Sipil Untuk Perdamaian (KSUP)
Aceh Tenggara	Satyapila Kutacane
Gayo Lues	Satyapila Kutacane
Bener Meriah	Aceh Judicial Monitoring Institute (AJMI)
Aceh Tengah	Aceh Judicial Monitoring Institute (AJMI)
Aceh Jaya	Meulaboh Crisis Centre (MCC)
Nagan Raya	Meulaboh Crisis Centre (MCC)
Aceh Barat	Meulaboh Crisis Centre (MCC)
Aceh Barat Daya	Meulaboh Crisis Centre (MCC)
Seumeulue	Jaringan Kerja Masyarakat Adat (JKMA) Seumelue
Aceh Selatan	Yayasan Gampong Hutan Lestari (YGHL)
Aceh Singkel	Masyarakat Transparansi Aceh Singkel (MATRAS)

Konsultasi publik yang bersifat massal ini tetap diusahakan menggunakan metode partisipatif, di mana peserta diharapkan lebih banyak terlibat dan bicara. Narasumber hanya berfungsi untuk memberi kerangka pengetahuan dan informasi dasar, sementara tokoh setempat diharapkan mengisi kerangka tersebut dengan pengalaman dan kenyataan di tingkat lokal. Selanjutnya dalam lokakarya fasilitator berperan penting untuk memandu dan merumuskan pembicaraan. Bagaimanapun prinsip partisipatoris tidak selalu dapat ditegakkan. Perbedaan kapasitas dan pengalaman fasilitator menjadi kunci di sini. Keterbatasan waktu juga menjadi masalah karena cukup banyak orang yang tidak terbiasa berbicara di forum dan perlu waktu tersendiri untuk terlibat dalam pembicaraan. Tapi di tempat lain juga kerap terjadi pembicara dari *floor* sulit dihentikan karena menumpahkan semua unek-uneknya di dalam pertemuan.

Masalah keterwakilan berbeda dari satu daerah ke daerah lain. Di Banda Aceh konsultasi publik hanya dihadiri oleh wakil dari 13 unsur. Seperti terlihat dari tabel di atas peserta terbanyak dari kalangan pemuda, diikuti tokoh masyarakat dan perwakilan organisasi non pemerintah. Sementara peserta dengan wakil paling sedikit adalah pengacara dan jurnalis. Mereka yang paling giat terlibat dalam diskusi dan pembahasan adalah kalangan akademisi, organisasi non-pemerintah dan politisi. Kalangan pemuda juga cukup aktif tapi tidak dapat mengartikulasikan pandangan dengan baik. Sementara ulama dan kepala desa cenderung memilih diam dan mengikuti jalannya seminar dan lokakarya. Kalangan ulama punya peran khusus untuk mendinginkan suasana saat perdebatan berlangsung alot. Kalangan profesional dan pekerja,

Tabel 2
Perbandingan Partisipasi Berdasarkan Unsur/Profesi

No	Unsur/Profesi	Wakil	Persentase
1	Ulama	110	6%
2	Tokoh Masyarakat	260	14%
3	Pemuda	294	16%
4	Petani	146	8%
5	Geuchik	120	6%
6	Guru	122	7%
7	Politisi	106	6%
8	Medis	42	2%
9	Jurnalis	31	2%
10	Pengacara	19	1%
11	Nelayan	89	5%
12	Akademisi	119	6%
13	Pelajar	61	3%
14	Pengusaha	99	5%
15	Kaum Miskin Kota	35	2%
16	NGO	159	9%
17	Buruh	43	2%
	Jumlah	1854	100%

Sumber LBH Banda Aceh (diolah)

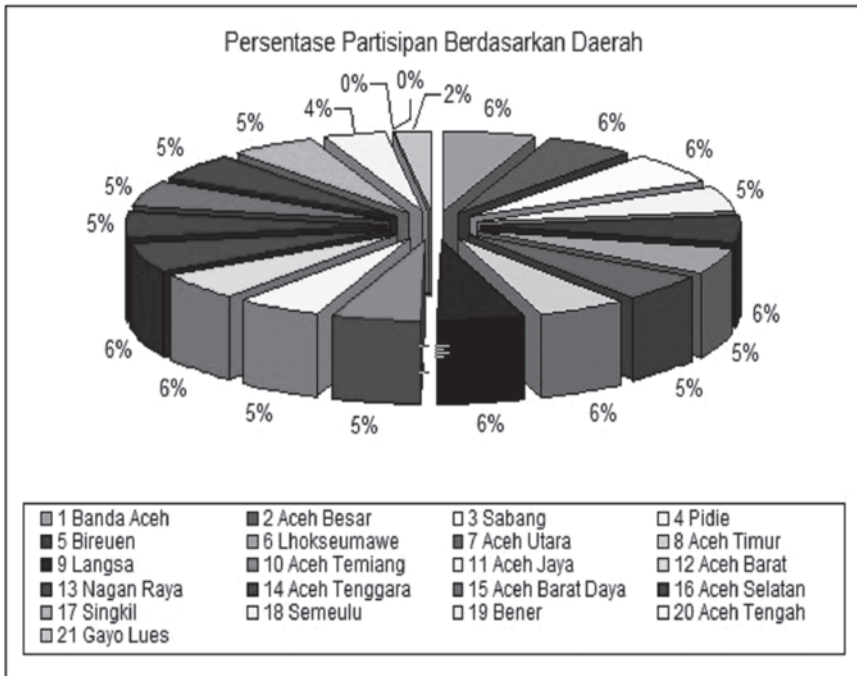
seperti paramedia, guru, pengusaha dan petani dan nelayan hanya berbicara mengenai hal-hal yang berkaitan langsung dengan profesi atau pekerjaan mereka.

Di setiap daerah panitia mengundang seratus orang peserta. Tanggapan dari publik berbeda dari satu daerah ke yang lain. Di wilayah tengah yang penduduknya berasal dari beragam kelompok etnik, dan tingkat konflik horisontalnya cukup tinggi, sambutan terhadap konsultasi publik ini tidak begitu besar. Bahkan di kabupaten Bener Meriah dan Aceh Tengah, kegiatan ini tidak dapat dilaksanakan karena khawatir akan mengundang reaksi dari pihak-pihak yang selama ini mendukung kebijakan penguasa. Di Gayo Lues yang juga termasuk wilayah tengah ini pesertanya hanya 43 orang, walaupun sudah diusahakan secara khusus oleh panitia untuk mengundang seratus orang. Menurut keterangan banyak calon peserta yang mengurungkan niatnya karena “situasi tidak mendukung”, termasuk adanya ancaman dari milisi setempat. Kedua kabupaten itu memang terkenal sebagai daerah rawan konflik justru ketika proses perdamaian mulai berjalan.

Di wilayah timur yang dikenal sebagai daerah yang intensitas konfliknya sangat tinggi, jumlah peserta hampir selalu melebihi target yang ditentukan panitia. Beberapa anggota panitia dan aktivis JDA mengaku kadang kesulitan membatasi jumlah peserta karena antusiasme yang begitu tinggi. Wilayah ini memang merupakan pusat kekuatan GAM dan juga gerakan masyarakat sipil di Aceh. Wilayah barat sementara itu dapat dibagi dua, yakni kabupaten dan kota yang terkena dampak tsunami cukup parah dan intensitas konfliknya juga tinggi, dan kabupaten atau kota yang tidak terlalu parah terkena tsunami dan selama ini tidak banyak dilanda konflik. Di daerah yang pertama tingkat keterlibatan orang biasanya sangat tinggi, dan sebaliknya di daerah yang kedua tingkat keterlibatan cenderung rendah.

Masyarakat yang berasal dari daerah konflik lebih tertarik membahas masalah seputar *wali nanggroe*, partai lokal, perimbangan hasil kekayaan, keamanan dan hak asasi manusia. Sementara peserta yang berasal dari daerah yang tidak banyak dilanda konflik lebih tertarik pada pembahasan lingkungan hidup, pilkada, mahkamah syariah dan pengelolaan sumber daya alam. Topik perekonomian, kewenangan pemerintah Aceh, investasi asing dan kesejahteraan rakyat sementara itu menjadi topik hangat dalam seluruh konsultasi publik.

Chart 2. Perbandingan Partisipan Berdasarkan Kabupaten/Kota.



Sikap para peserta juga berbeda-beda terhadap kegiatan konsultasi publik. Di daerah konflik banyak peserta yang menaruh curiga kepada para fasilitator dan narasumber yang datang dari Banda Aceh. Mereka juga sangat mencurigai draft RUUPA yang dibagikan oleh JDA sebagai draft yang disusun oleh Depdagri di Jakarta. Kecurigaan itu biasanya terungkap saat tanya-jawab peserta dan pembicara.

Masalah yang agak serius dengan forum konsultasi publik ini adalah soal perimbangan gender. Dari 1.854 peserta hanya 344 atau 19% adalah perempuan. Kabupaten yang tingkat partisipasi perempuannya paling tinggi adalah Aceh Jaya (33%) dan Aceh Timur (23%), sementara yang paling rendah di Langsa (10%). Panitia sendiri menetapkan target 30% peserta perempuan tapi kurang jelas mengapa target itu tidak berhasil dicapai. Perempuan yang hadir dalam forum konsultasi publik pun tidak banyak yang bicara. Hal ini tentu tidak berarti bahwa perempuan Aceh pada dasarnya tidak tertarik pada politik. Masalahnya

lebih terletak pada bentuk forum konsultasi publik itu, seminar dan lokakarya, yang hampir selalu didominasi laki-laki. Bukan hal yang aneh jika dalam forum terbuka yang pesertanya mayoritas adalah laki-laki – di beberapa tempat bahkan sampai 80-90 – maka perempuan memilih untuk tidak bicara.

Di Jakarta kegiatan yang sama diselenggarakan dengan tajuk ‘Diskusi Publik’, yang diselenggarakan di aula Perpustakaan Nasional dengan menghadirkan anggota DPRD Aceh, kalangan akademisi, kelompok perempuan yang menentang RUUPA dan organisasi massa Islam di Jakarta. Peggy Melati Sukma, seorang artis, menjadi moderator diskusi ini. Diskusi dihadiri sekitar 150 orang yang sebagian besar anggota BEM dari berbagai kampus di Jakarta dan anggota Ikatan Senat Mahasiswa Hukum Indonesia (ISMAHI), serta mahasiswa asal Aceh.⁹⁹

Kegiatan konsultasi publik ini menemui banyak halangan. Masalah pertama tentunya penolakan pemerintah daerah di Bener Meriah dan Aceh Tengah. Masalah lain adalah narasumber. Dari 19 orang yang direncanakan mengisi seminar dan mengikuti lokakarya hanya enam yang bisa hadir, sementara lainnya terpaksa diganti oleh orang lain. Akibatnya di beberapa tempat jadwal harus diubah, yang tentunya berakibat kepada undangan dan peserta. Kebanyakan narasumber yang berhalangan jadwalnya bertabrakan dengan kegiatan lain di Jakarta dalam rangka mengawal RUUPA juga. Di Aceh Barat dan Nagan Raya masalahnya adalah banjir, sehingga banyak peserta yang terhalang untuk hadir.

Masalah serius lainnya adalah keamanan. Di Aceh Barat, Aceh Barat Daya, Nagan Raya dan Aceh Singkil, polisi melarang pelaksanaan konsultasi publik tersebut dengan alasan panitia belum meminta izin. Alasan polisi ini ditentang oleh panitia dengan argumentasi bahwa menurut ketentuan hukum Indonesia untuk acara yang dilaksanakan dalam ruangan tertutup dan bukan di tempat umum tidak memerlukan izin dan pemberitahuan. Polisi baru mengizinkan ketika wakil dari AMM hadir, namun ketika AMM pergi polisi dan anggota DPRD meminta acara dihentikan. Upaya meminta izin juga mengalami masalah. Di Aceh Barat dan Aceh Barat Daya panitia sebenarnya sudah meminta izin, tapi polisi tetap melarang. Akhirnya panitia menghubungi

⁹⁹ Walau tidak banyak peserta yang hadir, kegiatan ini diliput oleh berbagai media cetak dan elektronik. Lihat “Notulensi Workshop Evaluasi/Refleksi Advokasi Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) Dalam Rangka Pengawasan RUUPA,” Medan, 9-10 Agustus 2006.

AMM untuk mendapatkan izin. Di Aceh Barat akhirnya polisi membiarkan, tapi panitia dipanggil untuk memberikan “uang kopi.”

Petisi Publik

Untuk menggalang dukungan luas dari masyarakat, JDA membuat petisi publik yang isinya mendukung RUU Pemerintahan Aceh. Petisi itu disebarkan oleh aktivis JDA dalam setiap kegiatan mereka maupun anggota jaringannya di Jakarta maupun Aceh.¹⁰⁰ Mobilisasi dukungan melalui petisi publik ini adalah bentuk tekanan terhadap pemerintah dan DPR agar memprioritaskan pembahasan RUUPA versi rakyat Aceh, dan agar proses pembahasannya tetap memperhatikan butir-butir kesepakatan dalam MoU Helsinki. Petisi publik ini kemudian diserahkan kepada Pansus RUUPA di DPR, sebagai bukti bahwa publik juga turut mengawal dan mengawasi pembahasan RUUPA di DPR.

Selain melalui internet, pendapat publik juga dijangkau melalui spanduk sepanjang 120 meter yang dibuat oleh Posko Pengawasan RUUPA JDA Aceh. Selama tujuh hari spanduk ini ditulisi ribuan warga yang melintasi Taman Kota Banda Aceh. Ada yang hanya mencantumkan tanda tangan, tapi ada juga yang menuliskan berbagai komentar. Spanduk ini juga kemudian diserahkan kepada Pansus RUUPA di DPR. Metode lain adalah penggalangan dukungan melalui SMS (*short message service*) ke nomer telepon seluler yang khusus disediakan untuk keperluan itu. SMS ini kemudian diteruskan kepada anggota Pansus DPR. Di Aceh dukungan juga bisa disampaikan melalui surat mengingat akses pada fasilitas elektronik relatif terbatas.

Mobilisasi Massa

Di tengah pembahasan RUUPA, Panitia Kerja (Panja) DPR tiba-tiba memutuskan bahwa rapat Pansus RUUPA akan tertutup bagi publik. Keputusan ini mendapat tanggapan dari gerakan masyarakat sipil di Aceh yang khawatir bahwa mekanisme tertutup ini menjadi arena politik dagang

¹⁰⁰ Publik juga dapat mengakses petisi yang diumumkan di situs YAPPIKA (www.yappika.or.id), namun tidak begitu efektif karena hanya ada 192 suara yang masuk sampai RUUPA disahkan. Lihat Jaringan Demokrasi Aceh, “Petisi Dukungan Terhadap RUU Pemerintahan Aceh,” dan “Notulensi Workshop Evaluasi/Refleksi Advokasi Jaringan Demokrasi Aceh (JDA) Dalam Rangka Pengawasan RUUPA,” Medan, 9-10 Agustus 2006.



Dok. ACSTF

sapi, yang ujungnya memanipulasi hasil akhir pembahasan RUUPA dan menyimpang dari MoU Helsinki. Aksi protes mulai dilakukan segera setelah berita tentang keputusan itu menyebar. JDA yang memang sejak awal mengembangkan metode mobilisasi ini kemudian bekerjasama dengan berbagai unsur gerakan masyarakat sipil yang lain, dan melancarkan aksi-aksi protes di

berbagai kabupaten/kota di Aceh, dan juga di luar Aceh. Sasaran aksi protes ini adalah semua badan pemerintah dan lembaga yang berkaitan dengan proses

Contoh Tabulasi Petisi Publik

Petisi Dukungan terhadap RUU Pemerintahan Aceh				
NO	N A M A	ALAMAT / EMAIL	UMUR	KOTA / ALAMAT
1	Nur A'inia Lividin	-	22	Jl.Raya Tlogomas Gg. Tirta Rona III No. 24 Malang
2	Yuliandri	andri1962@yahoo.com	43	Fak Hukum Univ. Andalas - Padang
3	Yunidar Z.A, M.Si	yunidar_ku@eudoramail.com	29	Gedung Nusantara I Lt.20 R.06 - DPR RI
4	Ahmad Yani	yani_yappika@yahoo.com	40	Kampus IIP No. 608 Ampera Raya - Jakarta Selatan
5	Arif Sawitra	arif@kamupat@id	33	Jl. Merdeka No. 126 Tapaktuan - Aceh Selatan
6	Sri Mulyanti	-	23	Jl. Merdeka No. 126 Tapaktuan - Aceh Selatan

politik RUUPA, yakni gedung DPRD, kantor gubernur dan kantor perwakilan AMM di Aceh. Dalam aksi-aksi protes itu para pembicara menekankan pentingnya mengawasi proses pembahasan RUUPA ini secara saksama karena selalu ada kemungkinan terjadinya penyimpangan. Para elit dan pemimpin politik di Aceh juga diminta untuk tidak memungguni kehendak rakyat Aceh dan membiarkan RUUPA yang disusun oleh berbagai kekuatan di Aceh dicampakkan oleh segelintir elit politik di Jakarta.

Bagi JDA sendiri mobilisasi massa ini memperlihatkan kuatnya dukungan nyata dari masyarakat Aceh terhadap proses pembahasan RUUPA di DPR.¹⁰¹ Di samping itu aksi-aksi protes ini berguna untuk menjaga suasana politik agar tetap bergairah mengikuti proses pembahasan RUUPA di Jakarta karena pembahasan mulai memasuki fase yang genting sehingga diperlukan kesiapan menghadapi perubahan yang tiba-tiba seperti keputusan menjadikan rapat pembahasan RUUPA menjadi tertutup. Untuk menjalankan fungsi ini JDA kemudian membentuk tim baru, yang disebut Tim Kerja Mobilisasi yang beranggotakan enam orang. Tugasnya adalah merumuskan struktur kerja mobilisasi, membangun koordinasi dengan unsur-unsur gerakan berbasis massa, dan mengorganisir aksi mobilisasi yang bisa mengundang perhatian publik di tingkat nasional.

Persiapan aksi protes adalah pekerjaan penting dan memerlukan pengetahuan serta pengalaman cukup. Para perancang aksi protes harus bisa memperkirakan jumlah orang yang terlibat, alat-alat kaski yang digunakan, menyiapkan logistik dan keamanan, serta memeriksa jalur yang akan dilalui. Setelah persiapan medan ini maka ada tim yang melakukan penyebaran informasi kepada pihak-pihak yang diharapkan bisa terlibat dalam aksi protes. JDA sendiri melihat potensi keterlibatan masyarakat dalam aksi-aksi massa sangat besar, termasuk dari jajaran pemerintah daerah, DPRD dan ulama. Untuk mobilisasi massa di Banda Aceh, JDA berencana mendatangkan kelompok, organisasi dan individu dari seluruh kota dan Aceh Besar, sementara kabupaten/kota lainnya diwakili oleh beberapa orang saja. Di tingkat kabupaten/kota juga diselenggarakan aksi-aksi protes yang melibatkan berbagai unsur gerakan masyarakat sipil: mahasiswa, kelompok perempuan, organisasi non-pemerintah, organisasi massa pemuda, pelajar dayah, anggota

¹⁰¹ Laporan Kegiatan Jaringan Demokrasi Aceh, Mei 2006

partai politik, pelajar SMU, dan pegawai negeri sipil.¹⁰² Di luar Aceh JDA merencanakan mobilisasi di daerah Jabodetabek, yang melibatkan beberapa organisasi mahasiswa, perwakilan pemerintah daerah Aceh, Forbes DPR. Di Bandung, Jogjakarta, Semarang, Malang dan Surabaya, penggeraknya adalah organisasi mahasiswa

JDA lalu mengeluarkan seruan aksi damai dari 11 sampai 14 April kepada seluruh organisasi anggota dan pendukungnya. Bentuk kegiatannya adalah menyalakan lampu kendaraan selama satu menit tepat pukul 12 siang ketika sedang terjadi agenda konsinyering di DPR.¹⁰³ Aksi simpatik ini juga punya efek positif bagi warga yang terlibat. Di samping mudah dilakukan, aksi ini juga mudah dilihat oleh sesama peserta aksi, dan bagi yang belum menyadari apa yang terjadi, tentu akan timbul pertanyaan. Ini juga cara yang efektif untuk menggerakkan kampanye secara keseluruhan, dengan menimbulkan kesadaran dan pertanyaan di benak orang.

Seruan Aksi Simpatik JDA

SERUAN JARINGAN DEMOKRASI ACEH (JDA) UNTUK PERDAMAIAN, Keadilan dan KESEJAHTERAAN ACEH

Nyatakan Dukungan Anda untuk Perdamaian, Keadilan dan
Kesejahteraan Aceh dalam RUU PA, dengan nyalakan lampu
kendaraan anda (sepeda motor, mobil, angkutan umum,
kendaraan roda tiga dan sejenisnya) selama satu menit tepat
pukul 12.00 siang pada tanggal 11 April s/d 14 April 2006. (hari
Selasa s/d Jum'at)

Di Bireuen, aktivis Persaudaraan Aceh menggunakan metode aksi yang lain untuk mengawal RUUPA. Pada 14 April 2006 mereka mengorganisir 17 pengurus kecamatan untuk menaikkan spanduk dukungan terhadap RUUPA versi rakyat Aceh di sepanjang jalan Banda Aceh menuju Medan, dimulai dari Kecamatan Samalanga sampai Gandapura. Spanduk-spanduk

¹⁰² "Notulensi Rapat Lanjutan di ACSTF Dalam Rangka Persiapan Mobilisasi Massa," 11 April 2006.

¹⁰³ www.acehkita.com, 12 April 2006

itu antara lain bertuliskan: “Tolak Partai Politik Yang Tidak Mendukung RUUPA Versi Masyarakat Aceh”, dengan warna biru di atas kain putih. Di samping itu mereka juga membagikan selebaran yang berisi himbauan kepada masyarakat untuk mendukung RUUPA versi rakyat Aceh kepada para pengguna jalan, persis di tempat-tempat pemasangan spanduk. Aksi ini sempat mendapat reaksi dari Polres Bireuen yang menerima pengaduan dari beberapa aktivis partai politik. Aparat Polres datang ke lokasi dan memintanya spanduk yang tidak memiliki izin pemasangan tersebut untuk dicabut.¹⁰⁴

Di Banda Aceh, pada 24 April 2006 JDA sempat melakukan pawai sepeda motor dan becak mesin di jalan-jalan utama untuk menarik perhatian publik. Dalam pawai itu aktivis JDA membacakan pernyataan sikap yang mengkritik pembahasan RUUPA di rapat Panja DPR yang tertutup.¹⁰⁵ Menjelang pengesahan RUUPA sebuah aliansi gerakan masyarakat sipil di Aceh membentuk panitia aksi yang menyerukan mogok massal di seluruh Aceh. Hampir seluruh unturnya adalah gerak-an mahasiswa dan pemuda yang pada 1999-2000 menjadi ujung tombak dari gerakan menuntut referendum. Mogok massal direncanakan berlangsung selama setengah hari pada 11 Juli 2006 dengan seruan “selamatkan MoU Helsinki.” JDA mendukung seruan mogok massal ini dan sepakat untuk mengkoordinasi organisasi anggotanya untuk terlibat dalam aksi tersebut. Walau tidak terlibat secara langsung, jaringan mempersilakan organisasi anggotanya untuk ambil bagian dalam mobilisasi itu. Hal lain yang dilakukan untuk menyambut pengesahan RUUPA adalah rencana melakukan *judicial review* terhadap pasal-pasal yang dikhawatirkan akan melenceng dari MoU Helsinki dan RUUPA versi rakyat Aceh.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Pengurus Pusat Komite Persiapan Ormas Persaudaraan Aceh, “Kronologis Aksi RUU PA oleh Persaudaraan Aceh di Bireuen. Banda Aceh,” Siaran Pers No. 001/PR-PA/Eks/IV/2006, 14 April 2006.

¹⁰⁵ “Dukung RUU PA Ratusan Massa Pawai Kendaraan”, www.acehkita.com, 21 April 2006.

¹⁰⁶ *Suara Karya*, 8 Juli 2006.



Di Banda Aceh, panitia mulai menyebarkan selebaran seruan mogok massal kepada masyarakat dan lembaga pemerintahan sejak 8 Juli 2006. Menurut Taufik Abda, juru bicara aliansi dan juga aktivis SIRA yang terlibat aktif di JDA, panitia juga mengirim surat resmi ke

lembaga pemerintahan untuk berhenti kerja selama setengah hari pada tanggal yang ditetapkan. Panitia juga memberitahu wakil Aceh Monitoring Mission agar memantau jalannya aksi mogok.¹⁰⁷ Aksi ini dilakukan untuk mengingatkan DPR dan pemerintah Indonesia agar UU Pemerintahan Aceh tidak bertentangan dengan MoU Helsinki. UU Pemerintahan Aceh yang baik adalah syarat bagi tegaknya perdamaian dan keadilan di Aceh, yang juga akan menguntungkan Indonesia secara umum. Dalam selebaran panitia mengatakan bahwa UUPA yang tidak sesuai dengan MoU Helsinki akan merusak perdamaian. Mereka berharap aksi ini dapat diikuti oleh seluruh rakyat Aceh, kecuali petugas medis, pemadam kebakaran, jurnalis, teknisi dan operator telekomunikasi, teknisi dan operator PLN serta aparat kepolisian.

Seruan mogok massal ini rupanya mendapat tanggapan negatif dari aparat kepolisian. Tiga aktivis SIRA ditangkap polisi ketika sedang membagikan selebaran. Di Aceh Tamiang juga ada dua aktivis SIRA yang ditangkap karena alasan yang sama. Ketua SIRA Aceh Barat Daya, Saharuddin juga ditangkap saat sedang menyebarkan informasi mengenai pemogokan massal kepada warga. Di Aceh Tamiang korbannya adalah Samsul Bahri, yang bahkan sempat dipukuli oleh salah seorang polisi.¹⁰⁸ Kapolda Aceh Irjen Bachrumsyah Kasman, meminta warga tidak mengikuti seruan mogok massal tersebut. Menurut Kapolda, aksi itu belum mendapat izin dari kepolisian. Jurubicara Polda sementara itu berniat membidik SIRA dengan pasal 160 dan 161 KUHP, dengan tuduhan SIRA memaksa

¹⁰⁷ "Selebaran Mogok Massal Disebarkan," www.acehkita.com, 9 Juli 2006.

¹⁰⁸ www.detik.com, 10 Juli 2006.

masyarakat untuk ikut dalam aksi mogok.¹⁰⁹ Sementara Ketua DPRD Aceh Sayed Fuad Zakaria menilai bahwa seruan menolak UUPA ini adalah provokasi untuk menggoyang stabilitas di Aceh. Menurutnya pasal-pasal RUUPA terakhir sudah mengakomodasi kepentingan rakyat Aceh, dan “kalau mau dibandingkan dengan MoU, RUUPA ini malah lebih baik.”¹¹⁰

Pada 11 Juli 2006 DPR mengadakan rapat paripurna untuk mengesahkan RUUPA menjadi undang-undang. Di Banda Aceh dan beberapa kota kabupaten tampak lengang hingga tengah hari. Pemogokan massal rupanya mendapat sambutan luas. Menurut perhitungan SIRA di Banda Aceh sekitar 85% toko memilih tutup. Aparat TNI dan Polri bereaksi dan memaksa pemilik toko membuka tokonya. Di Aceh Tamiang, sekitar pukul 8 pagi aparat Polres Tamiang mendatangi kantor SIRA dan mengobrak-abriknya.

Aksi-aksi di Jakarta

Di Jakarta aksi damai diorganisir oleh JDA pada 9 Februari 2006 di Bundaran HI Jakarta. Aksi ini hanya diikuti sekitar 50 orang relawan Yappika, kelompok pemuda jaringan SEGERA dan Sekar, serta organisasi anggota JDA dari Aceh yang kebetulan sedang berada di Jakarta. Aksi juga diikuti oleh Titi Qadarsih, seorang penyanyi pop, yang turut menyampaikan orasi dan membacakan puisi untuk mendukung proses damai di Aceh.¹¹¹ Dalam aksi itu aktivis JDA berpidato, membagikan poster, leaflet dan sticker mengenai pentingnya publik mendukung pengesahan RUUPA. Sekitar 5.000 lembar stiker dengan enam pesan berbeda serta 1.000 poster dengan dua pesan berbeda dibagikan kepada warga yang melintas di Bundaran HI.¹¹²

Aksi kedua dilakukan oleh JDA dan KABRA (Komite Bersama Rakyat Aceh) pada 18 Mei 2006 di DPR yang dihadiri sekitar seribu orang.¹¹³ Dalam

¹⁰⁹ “Polisi Bidik SIRA,” *Sinar Harapan*, 12 Juli 2006.

¹¹⁰ “Rakyat Aceh Jangan Terpancing Provokasi,” *Kompas*, 10 Juli 2006.

¹¹¹ Rencananya Aksi damai seperti ini akan dilakukan secara rutin setiap 2 minggu sekali selama Maret dan April 2006, namun rencana itu tidak bisa terwujud karena kurangnya dukungan.

¹¹² Laporan “Aksi JDA di Hotel Indonesia,” tidak bertanggal.

¹¹³ “Masyarakat Aceh Tuntut UUPA sesuai MoU Helsinki,” www.acehkita.net, 18 Mei 2006. “Demonstran Pro RUU PA Unjuk Kekuatan di DPR,” *Analisa*, 18 Mei 2006.

pernyataan sikapnya KABRA mengatakan *Memorandum of Understanding* (MOU) damai antara Pemerintah RI dan GAM di Helsinki mengamanatkan Pemerintah Indonesia untuk mendesain undang-undang yang akan diimplementasikan menjadi sistem ekonomi dan politik yang baru untuk Aceh. Sesuai dengan perjanjian damai, maka undang-undang yang baru untuk Aceh harus mengacu pada kesepakatan damai tersebut dapat diimplementasikan



dalam sistem ketata negaraan Indonesia melalui landasan hukum yang kuat.¹¹⁴ Mereka juga menolak rencana pemekaran wilayah yang saat itu juga tengah disiapkan untuk dibahas oleh DPR. Hadir pula dalam aksi itu Ketua Presidium SIRA, M. Nazar yang kini menjadi wakil gubernur NAD.

Dalam orasinya saat itu Nazar menyerukan kepada pemerintahan SBY-JK agar tidak takut kepada politisi yang ingin mengecilkan arti kewenangan Pemerintahan Aceh. MoU Helsinki sudah jelas mengatur bahwa Aceh adalah bagian dari Indonesia sehingga tidak ada alasan untuk khawatir bahwa proses perdamaian ini akan berujung pada kemerdekaan. Di akhir pidatonya ia mengatakan, “Kita ingin merdeka di dalam Indonesia.”¹¹⁵

Posko Pengawalan RUUPA

Gagasan mendirikan Posko Pengawalan RUUPA mulai dibicarakan sejak awal Mei 2006 sebagai bagian dari kerja tim mobilisasi JDA.¹¹⁶ Setelah kesepakatan dibuat, rapat berlanjut membahas segi-segi teknis, menyangkut

¹¹⁴ KABRA (Komite Aksi Bersama Rakyat Aceh), “Pernyataan Sikap: Aksi Damai Mendukung RUU Pemerintahan Aceh Yang Aspiratif, Damai, Berkualitas dan Sesuai MOU Helsinki.” Jakarta, 17 Mei 2006.

¹¹⁵ “Masyarakat Aceh Tuntut UUPA sesuai MoU Helsinki,” www.acehkita.net, 18 Mei 2006; “Demonstran Pro RUU PA Unjuk Kekuatan di DPR,” *Analisa*, 18 Mei 2006.

¹¹⁶ “Laporan kegiatan JDA bulan Mei 2006,” tanpa tanggal.



tempat, kegiatan dan pembentukan panitia yang akan mengurus posko tersebut. Konsep mendasar yang melatarbelakangi pembentukan Posko adalah untuk memperluas ruang-ruang pertemuan pengawalan RUPA yang sebelumnya lebih banyak dilakukan di hotel atau ruang pertemuan yang tertutup, ke tempat yang dapat diakses lebih mudah oleh publik, sehingga warga biasa dapat langsung berdialog dengan JDA dalam proses pengawalan RUUPA. Bayangan awalnya Posko Rakyat ini dibuka selama 24 jam sehingga warga bisa keluar-masuk untuk meminta informasi, mengajak berdiskusi atau mengeluarkan kesannya dengan mengisi coretan di atas spanduk yang disediakan oleh panitia. Dengan cara ini diharapkan gerakan pengawalan RUUPA dapat keluar dari tempurung eksklusivitas dan elitisme, tidak hanya menjadi aktivitas dari para pelaku dominan yang aktif di LSM dan para pimpinan gerakan politik.

Posko ini juga dibentuk untuk menjaga semangat aktivis JDA di Aceh yang terlihat sangat kecewa dengan keputusan DPR membuat rapat tertutup dalam pembasahan RUUPA. Keputusan itu membuat para aktivis JDA sadar bahwa memang tidak bisa sepenuhnya bertumpu pada *lobbying*. Pembentukan posko adalah langkah membangun kekuatan yang mutlak diperlukan untuk melakukan intervensi politik yang berarti.

Agar memang dapat berfungsi untuk mendapat perhatian dan dukungan publik, posko pengawalan itu didirikan di tempat strategis tempat masyarakat lalu lalang dan melakukan aktivitas. Setelah melalui diskusi panjang maka dipilih Taman Kota Banda Aceh, sekitar seratus meter dari Masjid Raya

Baiturrahman, yang memang terletak di pusat kota dan sangat strategis karena menjadi tempat lalu-lalang kendaraan. Di sekitar Posko dibentangkan kain putih mengelilingi taman yang disediakan bagi warga untuk memberikan tanda tangan dukungan. Cara ini rupanya cukup mendapat sambutan. Ribuan orang membubuhkan tanda tangan dan menorehkan kata-kata singkat tanda dukungan, seperti “Maju Terus Acehku” dan “Kami Tunggu RUUPA yang Aspiratif” yang dituliskan warga dengan spidol bertinta warna hitam, merah dan biru.¹¹⁷ Di samping warga biasa, bentangan spanduk itu juga dipenuhi tanda tangan dari para pejabat, politisi dan aktivis. Seorang petinggi GAM Bachtiar Abdullah yang selama ini menetap di Swedia, ikut membubuhkan tandatangan.¹¹⁸

Selama berada di posko para aktivis juga membagikan selebaran kepada para pengguna jalan, yang isinya meminta seluruh lapisan masyarakat memberikan dukungan bagi pengesahan RUU PA versi rakyat Aceh sesegera mungkin. Langkah itu, dikatakan dalam selebaran tersebut, akan menyelamatkan perdamaian di Aceh. Posko juga menggelar kegiatan diskusi di Taman Kota, *happening art* dan pertunjukan lainnya.¹¹⁹ Di samping itu JDA juga menyerukan untuk membentuk posko serupa di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa, agar pengawalan RUUPA mendapat dukungan lebih luas lagi. Tapi nampaknya seruan ini tidak cukup bergaung, sehingga satu-satunya Posko yang berdiri hanya di Banda Aceh.¹²⁰

Pemberdayaan Arus Bawah untuk Perubahan

Strategi arus bawah JDA bagaimanapun belum bisa dikatakan maksimal karena terbentur pada sumber daya yang terbatas dan perencanaan yang kurang matang. Masalah yang lebih mendasar sebenarnya pada perspektif pemberdayaan. Pertama, dalam banyak hal fokus pada perubahan hukum seringkali membuat agenda pemberdayaan diabaikan karena sifatnya yang jangka panjang dan memerlukan energi serta perhatian cukup. Konsultasi

¹¹⁷ *Analisa* .Rabu, 10 Mei 2006.

¹¹⁸ *Analisa*, 10 Mei 2006

¹¹⁹ “Posko Pengawalan RUU PA Dideklarasikan,” www.detik.net, 10 Mei 2006. Diskusi diselenggarakan saat pembukaan di Taman Kota. Hadir sebagai pembicara Rufriadi, Adriman Kiman, Bahrum dan Faisal Putra. Lihat “Laporan Kegiatan JDA bulan Mei 2006,” tanpa tanggal.

¹²⁰ Wawancara dengan Rachmat Jaelani, koordinator Posko Pengawalan RUUPA di ACSTF, Banda Aceh, 22 Juni 2007.

publik, penggalangan dukungan melalui petisi, mobilisasi massa dan posko pengawalan RUUPA tidak sepenuhnya mendapat dukungan karena dikerjakan secara ad hoc oleh beberapa aktivis saja, dan bukan merupakan kebutuhan bersama atau kesimpulan dari praktek-praktek yang dilakukan sebelumnya. Kedua, keinginan untuk melibatkan publik juga masih menjadi keinginan di kalangan aktivis, bukan sebuah ekspresi nyata yang tumbuh dari bawah. Dengan kata lain rakyat yang ingin diberdayakan masih menjadi obyek pengorganisasian JDA dan bukan sepenuhnya subyek yang berkehendak.¹²¹ Akhirnya lagi-lagi tercipta ketergantungan terhadap dukungan material dan pemikiran yang datang dari luar.

Kekhawatiran itu nampak dari komentar sejumlah aktivis, yang menilai bahwa pengawalan RUUPA menjadi “arena politik” yang didominasi oleh elit politik Aceh, organisasi non pemerintah, akademisi, ulama dan Gerakan Aceh Merdeka, sementara rakyat justru tidak banyak terlibat dan malah tertinggal dari segi pemahaman. Dalam banyak kasus mobilisasi yang dilakukan JDA juga masih memperlakukan “massa rakyat” sebagai pelengkap, dan bukan subyek utama yang seharusnya menentukan aksi-aksi politik tersebut.”¹²² Kalangan ornop yang punya perspektif transformatif sekalipun sebenarnya sangat dibatasi oleh ketersediaan logistik dan rentang waktu program yang disepakati dengan donor. Saat logistik dan waktu program sudah selesai, maka politik pemberdayaan pun tidak lagi berlanjut. Kalangan ornop biasanya cepat beralih ke persoalan baru dan menganggap pekerjaan yang sempat dimulainya, selesai. Pemberdayaan arus bawah yang sempat dimulai tidak berlanjut dan tidak ada struktur yang cukup kokoh bagi aktivis di tingkat lokal untuk melanjutkan sendiri pekerjaan itu.

Masalah ini sempat menjadi bahan evaluasi dalam pertemuan terakhir JDA di Medan, pada 9-10 Agustus 2007. Kalangan aktivis yang bergerak di akar rumput merasa sayang bahwa kegiatan yang sebenarnya bisa menjadi momentum untuk menggalang kekuatan masyarakat sipil harus diakhiri hanya karena alasan kampanye untuk mengawal RUUPA sudah selesai ketika RUU itu dijadikan undang-undang. Di sisi lain ada alasan kuat bahwa keberhasilan JDA mengawal RUUPA hendaknya diabadikan justru dengan membubarkan jaringan tersebut sehingga ada batas akhir yang jelas dari kegiatan advokasi. Memang patut disayangkan bahwa pekerjaan politik bersama yang

¹²¹ Pantoro Tri Kuswardono, “Pengerahan Sosial dari Utra ke Selatan” *Wacana*, No. 16, 2004.

¹²² Kautsar, “Selamat Datang Undang-Undang Pemerintahan Aceh,” *Serambi Indonesia*, 22 Juli 2006.

berlangsung selama setahun akhirnya gagal ditransformasikan menjadi wadah yang lebih permanen dan alat perjuangan baru untuk terus mengawal demokrasi di Aceh.

“Anda perlu tahu rumors tentang Aceh

FAKTA

RUMORS

terkini!”

Bab 7

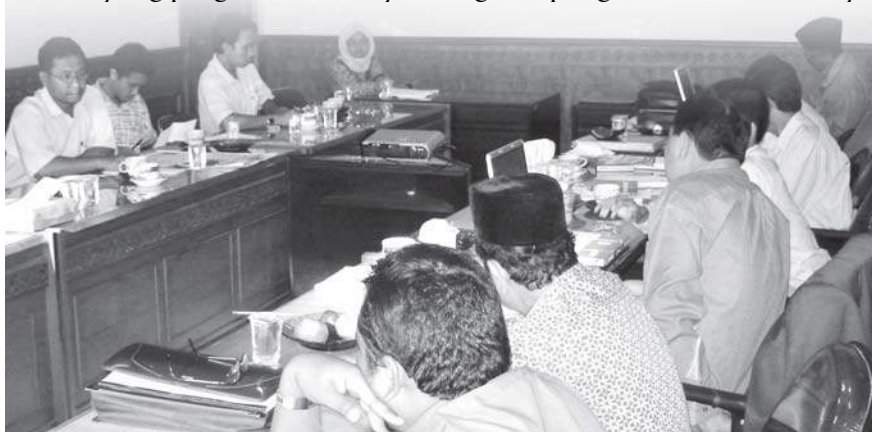
JDA Dalam Pusaran Arus Atas

Perumusan dan pengesahan undang-undang adalah proses politik yang aktor utamanya adalah pejabat pemerintah dan anggota DPR yang mewakili partai-partai politik pemenang pemilu. Intervensi politik dari masyarakat sipil dengan begitu memerlukan kapasitas, ketrampilan dan ketahanan khusus agar bisa ikut bersuara di level tersebut. Keterbukaan pemerintah daerah dan DPRD di Aceh dalam perumusan RUUPA, dan sampai taraf tertentu Pansus DPR di Jakarta, bukanlah sesuatu yang didapat begitu saja. Ada beberapa faktor yang bisa menjelaskan keterbukaan ini. Pertama, karena kedekatan hubungan antara para pemimpin masyarakat sipil dengan aparat birokrasi dan anggota lembaga legislatif, yang sebagian di antaranya juga pernah berkecimpung dalam dunia ornop atau gerakan masyarakat sipil. Kedua, karena adanya upaya dan *lobbying* terus menerus dari pihak masyarakat sipil agar suaranya didengar oleh para pengambil keputusan. Tekanan di jalan-jalan raya melalui aksi protes yang digambarkan dalam bab sebelumnya tentu juga berpengaruh. Ketiga, yang sangat menentukan, adalah tekanan dari GAM terhadap baik pemerintah daerah dan DPRD untuk melibatkan NGO dalam proses perumusan pasal demi pasal. Sekalipun DPRD secara terbuka menolak tidak dapat dipungkiri bahwa *lobbying* dari pihak GAM juga berperan besar.

Lobbying sudah dimulai pada tahap yang sangat awal, ketika RUUPA akan dibahas di DPRD Aceh. JDA yang mengawal RUUPA menghendaki agar ada Tim Perumus Bersama untuk menghasilkan draft rakyat Aceh. Namun permintaan itu awalnya ditolak oleh Pansus XVIII DPRD. Dalam pertemuan kedua JDA kembali mendatangi DPRD, dan lagi-lagi permintaan membentuk Tim Perumus Bersama itu ditolak. DPRD

mengatakan JDA dan gerakan masyarakat sipil cukup memberikan masukan tentang substansi RUUPA kepada Pansus XVIII. *Lobbying* mulai dilakukan khusus untuk meyakinkan anggota DPRD bahwa pembentukan Tim Perumus Bersama justru akan memperkuat apa yang diinginkan oleh para anggota. Peran GAM tentu tidak dapat dilupakan di sini. Akhirnya pada 23 November 2005 DPRD setuju untuk membuka proses perumusan bersama, dan selama tiga hari, antara 25-27 November 2005, Tim Perumus Bersama yang terdiri atas unsur Pansus XVIII DPRD, JDA dan kelompok masyarakat sipil lainnya serta GAM, merumuskan pasal demi pasal dari apa yang kemudian menjadi RUUPA versi rakyat Aceh.

Dalam rapat paripurna semua fraksi di DPRD Aceh menerima hasil kerja Tim Perumus Bersama. Tidak ada perdebatan berarti dalam rapat tersebut dan nama “RUU Pemerintahan Aceh” yang sejak awal diusulkan oleh gerakan masyarakat sipil pun diadopsi. ACSTF sebagai unsur di dalam JDA membuat konperensi pers menanggapi proses pembahasan RUUPA di DPRD tersebut, dan mengatakan bahwa RUUPA yang dihasilkan dalam sidang maraton itulah yang akan dikirim ke Jakarta untuk diproses oleh DPR. Proses perumusan bersama ini sebenarnya menjadi catatan sejarah karena untuk pertama kali sebuah dewan perwakilan tingkat provinsi bekerjasama dengan berbagai unsur masyarakat sipil menyusun sebuah rancangan undang-undang untuk diserahkan kepada pemerintah dan DPR. Usulan yang progresif, misalnya mengenai pengelolaan sumber daya



Tim Perumus RUUPA bersama DPRD & JDA

Dok. ACSTF

alam, perlindungan lingkungan hidup dan penegakan hak-hak perempuan, pun diterima tanpa banyak perdebatan, sehingga naskah RUUPA versi rakyat Aceh memang menjadi dokumen yang sangat ideal.

Namun dalam konperensi pers yang sama pimpinan ACSTF menjelaskan bahwa perumusan RUUPA ini baru merupakan awal dari sebuah pekerjaan besar mengawal RUUPA itu agar memang disahkan menjadi undang-undang. Sejak awal ada kekhawatiran bahwa dalam pembahasan di DPR berbagai aspirasi masyarakat yang sudah dituangkan dalam draft sebelumnya akan dipangkas. Untuk menjaga kemungkinan itu JDA mulai menyusun strategi di berbagai level. Bersatunya seluruh pemangku kepentingan RUUPA di Aceh adalah modal awal yang cukup besar bagi gerakan JDA. Tapi dukungan publik ini perlu dikombinasi dengan kecermatan mengamati perkembangan, kemahiran *lobbying* dan kemampuan menentukan *political timing* yang tepat.

Langkah pertama yang diambil JDA adalah mengawal DPRD menyerahkan draft RUU PA versi masyarakat Aceh ke Ketua DPR dan DPD pada 5 Desember 2005. Rombongan diterima oleh Ketua DPR Agung Laksono dan Ketua DPD Ginanjar Kartasasmita. Setelah itu mereka mengadakan pertemuan dengan anggota DPRD Azhari Basyar dan Chaerul Amal untuk merumuskan butir-butir penting apa saja yang perlu diangkat dalam advokasi RUUPA. Hasil pertemuan itulah yang kemudian menjadi bahan diskusi saat JDA bertemu dengan Forbes. Dalam pertemuan dengan Forbes pada 11 Desember 2005 lahir komitmen dari anggota Forbes untuk bersama-sama mendukung dan mendesakkan RUU Pemerintahan Aceh di DPR. Pertemuan itu bahkan merumuskan strategi advokasi bersama antara Forbes dengan JDA untuk mengawal RUU PA. Forbes juga setuju jika JDA memberikan *technical assistance* pada anggota Forbes yang masuk dalam Tim Pansus RUUPA.

Setelah menyusun strategi bersama dengan anggota DPR dan DPD dari Aceh yang tergabung dalam Forbes, JDA merangkul kelompok-kelompok yang memiliki pengaruh cukup signifikan bagi proses perdamaian dan demokratisasi di Aceh. Pada 16 Desember 2005 JDA mengadakan pertemuan dengan GAM, untuk membicarakan kerjasama dan koordinasi antara GAM dengan JDA dalam mengawal

RUUPA. Dukungan terhadap JDA pun mulai mengalir. Pada 7 Januari 2006 JDA bertemu dengan Pjs Gubernur Mustafa Abubakar yang mengatakan akan membuat Tim Pengawasan RUU PA Pemda Aceh yang akan bekerjasama dengan JDA. Dalam pertemuan kedua, yang juga dihadiri Tgk Kamaruzzaman (GAM), JDA dan tim yang dibentuk oleh Pemda NAD membicarakan perkembangan pembahasan RUUPA dan merancang strategi negosiasi, serta kegiatan untuk membuat masalah RUUPA menjadi masalah nasional.

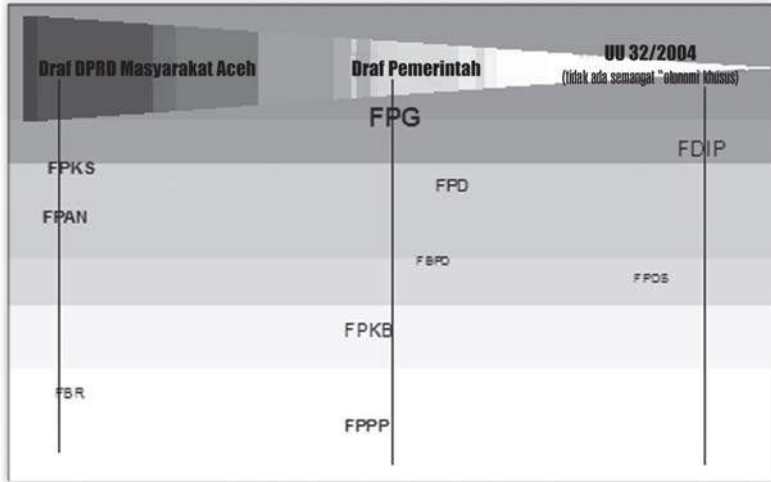
Political Lobbying

Ujung tombak dari *political lobbying* adalah PSHK yang dipimpin Bivritri Susanti. Organisasi anggota JDA ini sudah lama memiliki jaringan cukup kuat di DPR dan berpengalaman mengawal beberapa produk hukum sebelumnya. Karena itu tim substansi juga ditempatkan di bawah kendali PSHK. Sebagai materi lobby ke anggota Pansus dan DPR, tim substansi ini membuat *policy brief* yang desainnya sudah disiapkan lebih dulu oleh PSHK. *Policy brief* itu memberi informasi esensial mengenai bidang yang diatur oleh pasal-pasal tertentu dalam RUUPA, seperti misalnya lingkungan hidup, masalah perempuan, pertahanan dan keamanan. Umumnya *policy brief* itu tidak lebih dari dua halaman karena ada kekhawatiran bahwa anggota DPR tidak sempat membacanya jika terlalu panjang.

Sebelum mulai melakukan lobby, JDA melakukan pemetaan sikap fraksi-fraksi di DPR terhadap RUUPA dan menyusun substansi isu-isu yang ada dalam rumusan RUU PA sebagai materi yang akan digunakan untuk lobby. Pendekatan tidak hanya dilakukan kepada anggota fraksi, namun juga kalangan staf ahli fraksi yang dilihat memiliki peran cukup strategis dalam pengawalan RUUPA, karena sebagian besar pekerjaan anggota DPR atau Pansus dikerjakan oleh para staf ahli ini.

Hasil dari *political lobbying* ini terlihat dari pengaruh JDA kemudian dalam proses pembahasan RUUPA di DPR. Langkah awal yang diambil Pansus adalah menyusun DIM (Daftar Inventaris Masalah). JDA dan Forbes mengambil inisiatif untuk membuat DIM yang komprehensif dan menyebarkannya kepada semua fraksi di DPR. Tiga fraksi yaitu F-PAN, F-PKS dan F-PBR mengadopsi lebih dari 70 persen DIM yang

Contoh Pemetaan Politik Fraksi



Keterangan

1. Garis horisontal semakin ke kiri/barat semakin mendekati Draf DPRD/Masyarakat Aceh
2. Tidak ada perbedaan secara vertikal (di atas/dari di bawah sama saja)
3. Huruf tebal dan tipis menggambarkan kekuatan berdasarkan jumlah suara

dirumuskan oleh JDA bersama dengan Forbes. Fraksi PBR mengadopsi hampir semua butir DIM versi JDA dan Forbes. Sementara Fraksi Partai Golkar, PKB, Demokrat dan DPD mengadopsi beberapa isu yang diusulkan JDA dan Forbes, misalnya mengenai partai lokal, pemilu lokal, pembagian kewenangan dan pengelolaan sumber daya alam.

Dari proses ini, hubungan berlanjut menjadi kerjasama teknis. Fraksi PKB dan Fraksi Demokrat misalnya sepakat dengan JDA untuk meninjau kembali bagian-bagian penting dalam DIM yang mereka susun dengan membuka masukan-masukan dari masyarakat sipil. Taufikurrahman Saleh bekerjasama dengan tim JDA di sekretariat JDA yang berada di Apartemen Permata untuk merevisi DIM Fraksi PKB.¹²³

¹²³ Dalam melakukan pengawalan RUU PA, agar lebih efektif dalam melakukan pengawala, JDA menyewa sebuah ruang di Apartemen Permata. Strategi ini dibuat agar lebih efektif dalam melakukan pengawalan dan advokasi, karena sekretariat JDA lebih mendekatkan diri pada arena pertarungan. Namun demikian kantor JDA Jakarta masih berdomisili di kantor Yappika.

T. Rifki Harsya, anggota Pansus dari Fraksi Demokrat dengan tim JDA bekerja secara intensif di sekretariat JDA untuk melakukan revisi terhadap DIM Fraksi Demokrat. Partai-partai lain sementara itu juga aktif berkomunikasi dengan JDA membahas berbagai masalah dan aspek dari RUUPA.

Setelah DIM dari fraksi-fraksi ini disatukan JDA kemudian kembali membuat pemetaan fraksi-fraksi dengan menggunakan DIM yang sudah dikompilasi. Dari DIM tersebut dapat dibaca fraksi mana yang mendukung RUUPA versi rakyat Aceh, dan fraksi mana yang mendukung RUUPA versi Depdagri. Dari hasil ini barulah JDA menyusun strategi lobby yang komprehensif. Lobby dilakukan secara formal maupun informal. Lobby yang formal biasanya dikemas dalam bentuk *focus group discussion* yang hanya dihadiri tidak lebih dari enam sampai tujuh orang peserta, termasuk anggota Pansus. Gagasan menjadikan *focus group discussion* sebagai kegiatan lobby ini muncul karena menyadari tidak semua anggota Pansus memahami secara mendalam substansi dan argumentasi pasal-pasal tertentu dalam RUUPA. Dengan *focus group discussion* usaha meyakinkan pihak anggota Pansus dapat dibarengi dengan pemberian informasi. Lobby formal lainnya adalah dengan mengunjungi kantor sekretariat fraksi di DPR. Lobby informal sementara itu dilakukan dengan pendekatan orang per orang, kadang dengan acara minum kopi atau makan siang, atau sekadar berbincang-bincang dengan anggota fraksi di sela-sela pembahasan RUUPA.

Ketika pembahasan RUUPA sudah melalui mekanisme Pansus, lobby pun semakin terarah. JDA menugaskan beberapa anggotanya untuk melakukan lobby ke fraksi-fraksi tertentu: Fraksi PKS ditangani oleh Bustami (Kontras), PAN oleh M. Nur Sholikin (PSHK), Golkar oleh Rival (PSHK), PDI-P oleh Amirrudin (ELSAM), PPP oleh Dayat (ICW), Demokrat oleh Ivan VA (Walhi), PKB oleh Ade (Sekar) dan Arabiyani. Tugas tim lobby ini adalah (a) mengusulkan butir-butir substansial kepada anggota fraksi, (b) mengikuti dan mencatat perubahan-perubahan pandangan fraksi, serta (c) melaporkan hasil pendekatan yang dilakukan.

Pendekatan lain yang juga dilakukan JDA adalah menawarkan anggota JDA yang memiliki keahlian di bidang tertentu menjadi asisten yang bertugas *mem-back up* anggota Pansus dalam menganalisa dan memberikan argumentasi mengenai substansi RUUPA. Bagi JDA, mengirimkan anggotanya menjadi asisten anggota Pansus adalah cara yang paling strategis dan efektif untuk bisa mempengaruhi proses pembahasan. Dengan menempatkan anggota JDA sebagai asisten anggota Pansus maka JDA dapat memberikan alasan, penjelasan dan argumentasi kepada anggota Pansus kenapa muncul pasal-pasal mengenai istilah Pemerintahan Aceh, kewenangan Pemerintahan Aceh, partai lokal, calon independen dan lain-lain.

Tidak semua anggota fraksi menerima tim asistensi yang ditawarkan oleh JDA. Dari fraksi-fraksi yang ada, hanya Fraksi Demokrat dan PKB yang bisa menerima kehadiran asisten yang ditawarkan oleh JDA. Anggota JDA yang menjadi asisten untuk *mem-back up* Fraksi Demokrat antara lain Sugiarto (Yappika) dan Dr. Iskandar A. Gani (Unsyiah). Tim ahli untuk Fraksi Kebangkitan Bangsa antara lain Rufriadi (AJMI), Rasyida, Suraiya (JPuK) dan Mashudi (Koalisi NGO HAM). Dengan masuknya anggota JDA dalam fraksi PKB dan Demokrat, terjadi perubahan yang signifikan dimana FPKB dan FPD yang semula berada dalam posisi mendukung draft versi Pemerintah mulai bergeser mendukung draft dari masyarakat Aceh.

Penolakan dari fraksi terhadap tawaran JDA bukan hanya karena kurang percaya dengan kapasitas tim ahli yang ditawarkan oleh JDA, namun kemungkinan karena 'ketidaknyamanan' jika ada asisten atau orang luar yang mengamati kinerja mereka. Tawaran asistensi juga tidak dilakukan secara terbuka. Untuk memudahkan akses tim ahli tidak menggunakan latar belakang atau atributnya sebagai anggota JDA, tetapi menggunakan atribut lain. Iskandar A. Gani misalnya, ketika memberikan asistensi untuk Fraksi Demokrat menggunakan latar belakangnya sebagai seorang akademisi, sekalipun ia adalah anggota jaringan JDA. Latar belakang sebagai seorang akademisi membuatnya

lebih mudah diterima, karena dianggap sebagai pihak yang netral dan bebas nilai.¹²⁴

Tim asistensi ini memiliki dinamika yang menarik. Perdebatan sebenarnya tidak hanya terjadi antara fraksi-fraksi di Pansus, tapi juga di antara anggota fraksi itu sendiri. Perdebatan terjadi karena ada perbedaan pemahaman dan kepentingan antara mereka yang mendukung RUU PA versi rakyat Aceh dan pendukung RUU PA versi pemerintah. JDA juga ada dalam jaring-jaring kepentingan yang rumit ini, dan kadang menghadapi situasi yang janggal. Pernah misalnya seorang anggota Fraksi Partai Demokrat meminta bantuan JDA untuk bernegosiasi dengan seniorinya di partai. Dalam kasus lain JDA bahkan diminta membantu membuatkan DIM fraksi.¹²⁵

Pada 12 Mei JDA menggelar pertemuan dengan Tim Advokasi Pemda dan DPRD Aceh serta Forbes. Dari Forbes yang hadir Ahmad Farhan Hamid, Nasir Jamil, Imam Syuja dan MT Nurlif yang mewakili F-PAN, F-PAKS dan F-PG. Dari Tim Advokasi Pemda dan DPRD hadir Azhary Basyar dan Abdurrahman bersama tim ahli, Daud dan Rusdi. Pertemuan itu membahas pembahasan RUUPA di Pansus yang berlangsung lambat, dan strategi bersama menghadapi proses Panja. Dalam rangkaian pertemuan melakukan strategi bersama dengan anggota DPR, DPRD dan Pemda Aceh sebenarnya JDA sudah memiliki posisi yang cukup kuat dan secara serius dipertimbangkan sebagai sebuah kekuatan penopang RUUPA versi rakyat Aceh.

Namun politik di sekitar perumusan dan pengesahan RUUPA ini tidak terbatas di ruang sidang DPR. Konflik dan perdamaian di Aceh adalah masalah nasional, dan para pembuat kebijakan juga mempertimbangkan pandangan dan sikap dari kekuatan-kekuatan di luar gedung DPR. Karena itulah JDA juga mendekati sejumlah tokoh nasional, guna mendapat dukungan bagi kampanye mereka. Pada 24

¹²⁴ Wawancara dengan Iskandar Gani, Banda Aceh, 16 Juni 2007

¹²⁵ Wawancara dengan Bivitri Susanti, Jakarta, 12 Juni 2007

Februari 2006 JDA bersama wakil Pemda dan DPRD Aceh bertemu dengan mantan Presiden Abdurrachman Wahid di kantor PBNU, Jakarta. Wahid mendukung RUUPA versi rakyat Aceh, tapi menolak kemerdekaan Aceh. Walaupun tidak duduk sebagai anggota fraksi di DPR, Wahid masih berpengaruh besar terhadap Fraksi PKB, yang jumlahnya cukup signifikan untuk digalang. Di samping itu JDA juga mendekati Salahudin Wahid, adik dari Abdurrachman Wahid, guna melancarkan komunikasi dengan PBNU dan PKB.

Sebelumnya pada 16 Februari JDA diundang ke diskusi terbuka oleh PDIP yang dihadiri tokoh-tokoh PDIP, yang sebagian juga merupakan anggota Pansus RUUPA, antara lain Megawati Soekarnoputri, Guruh Soekarnoputra, Sutradara Gintings dan Permadi. Anggota JDA yang hadir dalam pertemuan tersebut adalah Lili Hasanuddin (YAPPIKA), Chalid Muhammad (WALHI), Bivitri Susanti (PSHK) dan Agung Wijaya (DEMOS). Sempat terjadi ketegangan dalam pertemuan itu karena PDIP merasa apa yang disampaikan oleh JDA mengenai RUUPA cukup keras. Tidak ada kesepakatan yang berhasil dicapai dalam pertemuan itu, karena PDIP tetap bersikukuh pada pandangannya bahwa MoU Helsinki tidak punya dasar legitimasi dan karena itu tidak dapat menjadi landasan bagi pembahasan RUUPA. Posisi PDIP sampai akhir pembahasan RUUPA tetap sama.

Lobbying juga dilakukan dengan redaksi media cetak. Untuk keperluan itu JDA berkeliling menemui sejumlah pemimpin redaksi dengan harapan bahwa medianya mau menyediakan ruang berita yang cukup untuk membicarakan pembahasan RUUPA. Dalam rangkaian kunjungan ke kantor redaksi media massa, JDA juga disertai anggota DPRD Aceh, yang kemudian membahas kondisi terakhir di Aceh dan proses perumusan RUUPA di DPR. *Lobbying* dengan media ini membawa hasil memuaskan. Harian *Kompas* misalnya setuju untuk menyediakan satu berita di rubrik Politik dan Hukum setiap hari selama Mei-Juni 2006 guna meliput proses pembahasan RUUPA di DPR. *Media Indonesia* sementara itu akan menugaskan seorang wartawan yang mengikuti perkembangan berita di seputar

pembahasan RUUPA. Dalam pemantauan media yang dilakukan JDA, tercatat setidaknya tiga editorial yang diturunkan surat kabar tersebut mengenai RUUPA.

Tidak hanya di tingkat redaksi, JDA juga menjaga hubungan baik dengan para wartawan media massa, agar mereka mendapat *update* informasi tentang pengawalan RUUPA. Kerjasama dengan wartawan media massa cukup baik, dan dalam berbagai kesempatan ada diskusi untuk menyusun strategi media yang efektif, dengan mempertimbangkan narasumber yang akan ditampilkan dan juga membahas kecenderungan dari masing-masing media. Sebaliknya wartawan cukup aktif menghubungi tim kampanye JDA dan menanyakan agenda kegiatan selanjutnya, materi dan substansi apa yang perlu diangkat, serta menanyakan sikap JDA terhadap pernyataan dari pihak lain atau perkembangan tertentu yang memerlukan komentar.

Pendekatan lain yang tidak kalah pentingnya, dilakukan terhadap para artis dan seniman. Hal ini dilakukan untuk menghilangkan kesan seram dan genting yang selama ini terlihat dalam pembicaraan tentang konflik dan perdamaian di Aceh, dan juga untuk memperkuat dimensi kebudayaan dalam pembicaraan itu. Artis dan seniman yang berhasil diajak terlibat dalam kerja JDA antara lain Nurul Arifin, Peggy Melati Sukma dan Titi Qadarsih, serta beberapa seniman dari Nyawong Aceh. Para artis dan seniman ini beberapa kali terlibat dalam kampanye JDA dan kegiatan lainnya seperti aksi damai, diskusi publik, pertunjukan dan bahkan membantu mempertemukan JDA dengan Ketua Pansus RUUPA.

Materi Lobby

Penentuan dan pengemasan materi lobby adalah bagian dari strategi advokasi. Pemetaan sikap dan pengetahuan tentang rekam jejak fraksi di DPR, bahkan anggota-anggotanya, menjadi sangat penting. Menurut pengamatan JDA, fraksi PKB misalnya dikenal sebagai partai yang menjunjung pluralisme, maka untuk advokasi RUUPA, masalah ini yang dikedepankan dalam pertemuan awal, dan disambung dengan tema-tema lain secara bertahap, seperti layaknya seseorang memasuki

ruang negosiasi. Advokasi memang terkait dengan perundingan, cara untuk memenangkan sikap dan dukungan dari pihak lain. Pengamatan yang cermat dan lengkap akan sangat memudahkan proses advokasi, dan sebaliknya pengamatan yang ceroboh membuat advokasi berjalan tertatih-tatih.

Untuk mendekati F-PDIP yang terkenal keras dalam menangani masalah Aceh, JDA harus mencari jalan lain. Sudah diketahui bahwa fraksi ini menolak MoU Helsinki, karena MoU itu dianggap tidak menempatkan Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat. Dengan kata lain keprihatinan utama dari fraksi ini untuk urusan Aceh adalah nasionalisme dan konsep negara kesatuan. Tentu saja semua pasal yang berpotensi mengungkit masalah ini bukan kartu terbaik untuk ditunjukkan di bagian awal. Menurut pembacaan JDA, kartu yang paling tepat untuk dimajukan adalah masalah pengelolaan sumber daya alam, karena F-PDIP terlihat sangat giat mempersoalkan kedaulatan di bidang itu dalam kesempatan yang lain. Cara seperti itu walau tidak sepenuhnya efektif, setidaknya berhasil membuka pintu dialog sebagai langkah awal untuk melakukan *lobbying*.

Proses *lobbying* dengan F-PKS menarik untuk diutarakan secara rinci. Partai ini jelas melihat Aceh sebagai potensi basis politik yang kuat. Dengan pemberlakuan syariat Islam di provinsi itu, PKS sudah selangkah lebih maju karena juga menjunjung prinsip yang sama. Karena itu proses *lobbying* bisa langsung menuju hal-hal yang lebih pokok dan sensitif, yang sulit untuk dibicarakan dengan partai nasionalis seperti PDIP yang masih mempertanyakan keabsahan dari proses perdamaian di Aceh. Pertemuan dengan fraksi ini terjadi pada 2 Maret 2006. F-PKS diwakili oleh Suripto SH dan Andi Salahuddin.

Pembicaraan dibuka oleh JDA yang menyampaikan beberapa butir masalah yang memprihatinkan. Pertama, menyangkut penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu dan kemungkinan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia di masa mendatang. Tim dari JDA mengatakan bahwa RUUPA versi rakyat Aceh jauh lebih spesifik menetapkan batas waktu pembentukan pengadilan hak asasi manusia dan KKR. Pembentukan batas waktu itu sangat penting mengingat pengalaman dengan UU 21/2001 tentang otonomi untuk

Papau yang tidak merinci batas waktu pembentukan mekanisme penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia sehingga sampai saat ini masih menggantung. Hal kedua menyangkut kewenangan Pemerintahan Aceh. Dalam RUUPA versi Depdagri jelas terlihat upaya untuk membatasi kewenangan tersebut dengan memangkas pasal-pasal RUUPA versi rakyat Aceh yang mengaturnya dengan jelas. RUUPA versi Depdagri dengan begitu juga mengingkari MoU Helsinki dan konsep *self-government* yang menjadi dasar bagi GAM untuk meletakkan senjata dan meninggalkan tuntutan kemerdekaan.

Presentasi dari JDA disambut dengan dialog yang hangat. Suropto SH terutama mempersoalkan butir tentang penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia, tapi ia menyambut baik usulan-usulan yang disampaikan oleh JDA dan menganggap proses dialog sangat berguna untuk membangun proses demokrasi. Ia menyatakan sudah mengusulkan kepada Depdagri untuk menghapus pasal 7 ayat 3 RUUPA versi Depdagri mengenai kewenangan Pemerintahan Aceh. Secara prinsip tidak ada perbedaan pendapat yang besar di antara JDA dan F-PKS khususnya mengenai butir-butir yang dibicarakan. Tentu disadari bahwa F-PKS mungkin tidak akan bersikap seterbuka itu jika yang dibahas adalah proses perdamaian dan perumusan undang-undang serupa untuk Papua, mengingat basis konstituen PKS di provinsi itu juga lemah.

Pemantauan Sidang

Sebagai organisasi yang berkomitmen mengawal RUUPA, JDA secara tekun mengamati jalannya sidang-sidang Pansus RUUPA dan menjadi ‘fraksi’ kesebelas, yang secara dijuluki ‘fraksi balkon’ di DPR, karena posisi di balkon ruang rapat, bersama masyarakat umum yang ingin mengikuti jalannya pembahasan di DPR. Aktivis JDA selalu hadir kadang bersama Tim Advokasi Pemda dan DPRD Aceh, aktivis ornop lainnya dan wartawan. Sidang terbuka pertama yang bisa diikuti oleh masyarakat umum adalah Rapat Dengar Pendapat Umum yang digelar Pansus RUUPA pada 27 Februari, menghadirkan unsur DPRD dan Pemerintah Daerah Aceh serta Faisal Putra dari GAM.

Selama masa sidang Pansus JDA menugaskan anggotanya bergantian memantau sidang-sidang pembahasan RUUPA. Pada tahap awal pemantauan hanya dilakukan oleh anggota JDA dari Jakarta, namun karena yang dibahas adalah menyangkut persoalan dan masa depan Aceh, maka diputuskan untuk mendatangkan anggota JDA dari Aceh ke Jakarta. Secara bergiliran, seminggu sekali, dua anggota JDA dari Aceh datang ke Jakarta untuk melakukan mengikuti pembahasan RUU PA di gedung DPR.

Selama melakukan pemantauan JDA membuat Kartu Pemantauan yang digunakan anggotanya setiap melakukan pemantauan. Kartu pemantauan ini berisi kolom-kolom tempat orang yang melakukan pemantauan mengisi informasi-informasi penting seputar pembahasan RUUPA, seperti tanggal dan agenda sidang, jumlah anggota Pansus yang hadir, masalah atau topik yang dibahas, metode pembahasan, dan catatan khusus terhadap dinamika pembahasan RUUPA oleh Pansus. Kartu Pemantauan jelas sangat penting dalam proses pemantauan. Selain sebagai alat untuk merekam proses pembahasan RUUPA secara tekstual, informasi-informasi yang ada dalam Kartu Pemantauan juga bisa digunakan sebagai materi evaluasi JDA terhadap kinerja Pansus, dan membaca prospek pembahasan substansi RUUPA serta kepentingan lainnya yang terkait dengan advokasi dan pengawalan RUUPA.



Proses pemantauan RUUPA di DPR RI

Dok. Yappika

Kegiatan lain yang dilakukan untuk mendukung kerja pemantauan Pansus adalah *media review*, yang dilakukan dari awal April hingga akhir Juli 2006 terhadap 18 media cetak dan elektronik.¹²⁶ Setiap pagi dua anggota JDA mengkliping berita dari berbagai media massa yang memuat isu RUU PA. Kliping berita ini kemudian diperbanyak untuk dibagikan kepada anggota Pansus pada saat digelarnya RDPU. Cara ini dilakukan karena JDA yakin bahwa tidak semua anggota Pansus RUU PA berkesempatan membaca koran, lebih-lebih koran daerah. Tapi di samping melayani kebutuhan anggota Pansus akan informasi, *media review* ini sekaligus mengingatkan para anggota Pansus bahwa mereka mendapat perhatian besar dari publik, dan bukan hanya ‘fraksi balkon’. Penyediaan *media review* ini disambut positif oleh pihak Pansus, termasuk Ferry Mursyidan Baldan (ketua), Permadi (F-PDIP) dan juga Mensesneg Yusril Ihza Mahendra.

Sebagai anggota ‘fraksi balkon’ tentu JDA hanya dapat menyaksikan dan mendengarkan dinamika pembahasan RUU PA oleh Pansus tanpa dapat ambil bagian dalam perdebatan atau diskusi. Walaupun jumlahnya kecil ada juga anggota Pansus yang berpihak pada rumusan RUUPA versi rakyat Aceh, dan kadang ‘bertempur’ dengan anggota Pansus lain yang jumlahnya lebih besar dan memiliki argumentasi yang kuat. Karena dibatasi oleh Tata Tertib DPR sehingga tidak bisa secara langsung mempengaruhi perdebatan, JDA menyusun strategi baru, yakni menelepon atau mengirim SMS kepada anggota Pansus berupa jawaban atau argumentasi yang diperlukan oleh anggota Pansus bersangkutan untuk mendebat lawan bicaranya. Cara seperti ini cukup efektif untuk membantu anggota Pansus dan juga menyuarakan gagasan JDA dalam sidang Pansus tanpa melanggar ketentuan atau tata tertib yang ada. Di samping hubungan langsung melalui telepon saat sidang, JDA juga menitipkan pertanyaan kepada anggota Pansus untuk diajukan di dalam sidang.

¹²⁶ Media cetak dan elektronik itu adalah (1) Kompas, (2) Media Indonesia, (3) Koran Tempo, (4) Republika, (5) Rakyat Merdeka, (6) www.detik.com, (7) Serambi Indonesia, (8) Waspada, (9) Harian Analisa, (10) Radja Post, (11) Aceh Kita Online, (12) Koran Aceh Kita, (13) Suara Pembaruan, (14) Suara Pembaruan, (15) The Jakarta Post, (16) Modus Online, (17) Liputan-6 SCTV dan (18) Metro TV

Jika hubungan per telepon dirasa kurang memadai, maka saat sidang memasuki jeda, aktivis JDA langsung mengajak anggota Pansus berdiskusi di seputar substansi yang sedang dibahas. Tentu tidak semua anggota Pansus bersedia diajak bicara, menerima argumentasi atau titipan pertanyaan dari JDA. Pemetaan komposisi politik Pansus yang dilakukan sebelumnya tidak sekadar menunjukkan siapa yang dapat diajak bicara, tapi apa yang bisa dibicarakan dengan orang tertentu dan apa yang tidak. *Lobbying* karena itu menjadi sangat penting untuk memungkinkan komunikasi dua arah dengan anggota Pansus.

JDA di RDPU

Kesempatan berbicara di Pansus DPR akhirnya berhasil diperoleh ketika Pansus menerima permintaan JDA untuk mengikuti Rapat Dengar Pendapat Umum pada 8 Maret 2006. Rapat dihadiri 35 dari 50 anggota Pansus, sementara JDA diwakili oleh Aceh Working Group, CETRO, Yappika, DEMOS, ELSAM, ICW, Kalyanamitra, LBH APIK, PSHK dan WALHI. Rapat dimulai dengan paparan dari anggota JDA mengenai (a) proses perumusan RUUPA versi rakyat Aceh, (b) pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, (c) pengelolaan keuangan, (d) partisipasi politik atau masalah pilkada di Aceh, (e) penerapan syariat Islam dan perlindungan kepentingan perempuan. Paparan itu kemudian ditanggapi oleh anggota Pansus. F-PDIP tetap bersikukuh bahwa RUUPA



harus mengacu kepada dasar hukum yang sah, dan bukan MoU Helsinki, seperti yang dilakukan dalam RUUPA versi rakyat Aceh. Dengan pernyataan Permadi dan Sutradara

Gintings, sebenarnya fraksi itu sudah mengunci posisi politiknya dan bergeming dengan itu.

Masalah lain yang sempat dibiarkan adalah penerapan syariat Islam yang oleh kelompok perempuan dikhawatirkan akan merugikan perempuan. Syaiful Ma'shun dari F-KB mengatakan masalah penerapan syariat Islam akan muncul jika tidak ada upaya lanjutan untuk mengkaji Kompilasi Hukum Islam. Bias gender dan diskriminasi terhadap perempuan terjadi karena tidak tuntasnya pengkajian Kompilasi Hukum Islam. Fraksi lain, dari F-PAN dan F-PP sementara itu mengakui bahwa masih ada diskriminasi dan perlakuan buruk dalam penerapan syariat Islam yang seharusnya tidak terjadi.

Rapat itu bisa dibilang kesempatan bagi JDA untuk menyuarakan pandangan mereka mengenai substansi RUUPA secara langsung dan terbuka kepada DPR dan khalayak, mengingat rapat tersebut juga diliput oleh media massa.

Krisis Panja

Hubungan baik antara JDA dan anggota Pansus RUUPA akhirnya memasuki krisis ketika pembahasan dialihkan ke Panitia Kerja (Panja). Dalam rapat Panja yang dipimpin RK Sembiring pada 22 Mei 2006 diputuskan bahwa semua rapat Panja akan berlangsung tertutup.¹²⁷ Dengan begitu masyarakat, media massa dan JDA tidak bisa lagi ikut memantau proses pembahasan RUUPA. Pemberitaan media massa terhadap isu RUU PA pun sontak berkurang karena sumber berita menutup diri.

Keputusan itu mengundang reaksi banyak pihak. Komentar bermunculan di media massa dan lingkungan aktivis bahwa keputusan menutup sidang Panja adalah upaya mendorong proses pembahasan RUU PA ke pasar politik dagang sapi. Artinya perdebatan tidak lagi berlangsung berdasarkan prinsip dan posisi politik, melainkan oleh tawar menawar antara fraksi yang hadir. Alat tawar-menawar ini bisa

¹²⁷ Ahamad Farhan Hamid, *Jalan Damai Nanggroe Endatu*, hlm. 410-411

berupa uang, tapi bisa juga berupa posisi politik untuk bidang atau pembahasan RUU yang lain, dukungan politik untuk kandidat jabatan pemerintah dan lainnya. JDA sendiri menilai bahwa keputusan itu merupakan tanda bahwa tarik ulur dan silang pendapat yang tajam antara pemerintah pusat dengan DPR hanya kamuflase politik saja yang mencerminkan perbedaan kepentingan sesaat. Sidang Panja juga dikritik karena selalu dilakukan di hotel-hotel berbintang lima. Seolah gedung DPR tidak lagi memadai untuk membahas RUU PA. Hal ini dijadikan bukti bahwa para anggota Pansus sama sekali tidak memiliki *sense of crisis and peace* bagi masa depan Aceh.

Di tubuh JDA juga terjadi ketegangan. Sebagian menilai JDA harus bersikap keras terhadap Pansus dan Panja RUUPA karena sudah mengingkari prinsip keterbukaan yang diperjuangkan. Di Aceh seperti disebutkan sebelumnya sudah ada persiapan menggelar aksi-aksi protes, dan menurut keterangan Ahmad Farhan Hamid, ia juga menerima belasan sms yang isinya mengkritik keputusan Panja tersebut. Tapi sebagian aktivis JDA lainnya menganggap tidak perlu mempersoalkan keputusan itu karena salah seorang anggota JDA, Bivitri Susanti, masih diperbolehkan mengikuti rapat-rapat Panja yang dilangsungkan secara tertutup. Argumen itu ditolak oleh mereka yang mengkritik karena menganggap kehadiran anggota JDA ini tidak lagi bersifat kelembagaan tapi lebih karena lembaga yang bersangkutan (PSHK) memiliki hubungan baik dengan beberapa anggota DPR.

Perdebatan ini sebenarnya lebih jauh mencerminkan perbedaan perspektif dan sikap dalam menangani advokasi. Bagi mereka yang menolak keputusan Panja, masalahnya terletak pada prinsip. Advokasi di sini harus berjalan di atas rel hukum dan juga pertimbangan moral yang benar dan menolak “jalan belakang” (pengikutsertaan seorang anggota JDA dalam rapat Panja). Advokasi tidak hanya berorientasi pada hasil akhirnya tapi juga perubahan sistem dan prosedur yang menghasilkannya. Sebaliknya mereka yang tidak mau mempersoalkan keputusan Panja melihat bahwa keputusan itu harus disiasati dengan taktik, asal tujuan akhirnya tercapai. Di sini advokasi berjalan secara

realistis, mengikuti perubahan *political terrain* yang dihadapi, karena menyadari bahwa JDA tidak memiliki cukup kekuatan untuk mendesak tuntutan. Dalam situasi seperti itu, langkah “mengalah” (menerima keputusan Panja) untuk menerima hasil lebih besar (informasi mengenai perkembangan pembahasan RUUPA) adalah bagian dari advokasi politik.

Bagaimanapun arus yang menolak keputusan Panja jauh lebih keras daripada sebaliknya, sehingga pada 1 Juni 2006, JDA menyatakan sikap kecewa dan tidak dapat memahami sikap keras yang diambil Panja dengan memilih rapat tertutup. Mereka menyimpulkan bahwa keterbukaan dan kesederhanaan yang sebelumnya dibangun oleh Pansus hanyalah gincu politik. Untuk itu JDA menyerukan kepada seluruh unsur gerakan masyarakat sipil di Aceh untuk melakukan tekanan-tekanan secara langsung kepada Panja RUUPA di DPR, dengan mengedepankan prinsip non-kekerasan. Saat JDA sedang menggelar konferensi pers, Bivitri Susanti tengah memantau sidang Panja. Sore harinya setelah acara itu muncul di televisi, ia menerima telepon dan sms dari anggota Panja yang memprotes pernyataan sikap itu. Mereka tidak menerima pernyataan JDA bahwa Panja disebut sebagai “pasar” politik dagang sapi. Reaksi terus berdatangan. Ahmad Farhan Hamid menelepon donor JDA dan meminta aliran dana untuk jaringan itu dihentikan. Akses yang semula diberikan kepada Bivitri Susanti pun ditutup. Ia tidak lagi diperkenankan mengikuti rapat-rapat Panja.

Menghadapi perubahan situasi ini JDA juga harus menyusun strategi baru. Sekalipun tidak dapat mengikuti rapat-rapat Panja, Bivitri Susanti masih dapat salinan materi dari setiap sidang Panja. Akses informasi memang terbatas tapi tidak sama sekali tertutup, dan fokus JDA kini berpindah untuk membuka informasi dari rapat Panja yang tertutup tadi. Metode yang digunakan adalah penyelenggaraan konferensi pers, yang mengumumkan ‘temuan’ pemantauan JDA dan komentar JDA terhadap hal-hal yang dibahas dalam rapat tertutup. Dengan begitu, walau tidak bisa langsung terlibat seperti halnya saat Pansus masih mengadakan rapat terbuka, JDA tetap bisa menjalankan peran sebagai penyalur informasi kepada masyarakat, dan sekaligus mengontrol kinerja Pansus melalui sorotan media.

Sepanjang Mei-Juni JDA menyelenggarakan tujuh konperensi pers, yang biasanya diadakah di *Media Center* DPR. Sementara itu ada sembilan siaran pers mengenai bermacam topik, yang dikeluarkan saat konperensi pers dan aksi damai. Hampir semua media nasional meliput kegiatan JDA karena jaringan inilah yang menjadi satu-satunya sumber informasi yang masih terbuka untuk mengikuti perkembangan pembahasan RUUPA. Konperensi dan siaran pers ini juga menjadi sarana pendidikan publik, agar masyarakat tahu apa yang tengah dibicarakan oleh DPR dan sikap JDA serta gerakan masyarakat sipil di Aceh dan Jakarta terhadap pembicaraan itu.

Selama berlangsungnya Pansus dan Panja, praktis ‘medan pertempuran’ terpenting berpindah ke Jakarta. Tapi bukan berarti bahwa gerakan masyarakat sipil berdiam diri. Di samping aktif mengirim perwakilan ke Jakarta untuk mengikuti sidang-sidang Pansus di DPR, aktivis dari Aceh juga giat melakukan *lobbying* dan tekanan langsung kepada para aktor politik, khususnya anggota Pansus, ketika berkunjung ke Aceh, seperti yang sudah diperlihatkan sebelumnya. Masalahnya memang gerak antara advokasi hukum, *political lobbying* dan mobilisasi massa ini tidak selalu sejalan. Para pemain di ‘arus atas’ kerap melupakan pentingnya tekanan dari bawah, dan terlebih lagi, bahwa tekanan dari bawah ini tidak muncul begitu saja melainkan harus dihimpun dengan tekun. Kesenjangan antara strategi arus atas dan arus bawah kadang memang menyulitkan posisi masing-masing, apalagi tidak ada bukti bahwa salah satu strategi lebih efektif dan ampuh dibanding yang lain. Dalam situasi krisis seperti saat Panja memutuskan mengadakan rapat-rapat tertutup, ketegangan di antara strategi-strategi berbeda ini tidak terhindarkan.

Berbagai kegiatan ‘arus atas’ yang digambarkan di sini hanyalah potret dari begitu banyak kegiatan yang dilakukan oleh JDA selama setahun. Tidak semua kegiatan didokumentasi dengan baik, yang antara lain mencerminkan kurangnya perencanaan dan dinamika yang tinggi. Aksi dan reaksi spontan kadang tidak terhindarkan apalagi menghadapi perubahan situasi yang cepat. Seringkali rapat harus diadakan antara orang-orang yang paling aktif tanpa melibatkan seluruh organisasi

anggota yang membuat kesenjangan juga timbul antara mereka yang mengelola kegiatan JDA sehari-hari dan mereka yang hanya mengikuti perkembangan secara pasif. Dalam situasi genting biasanya kesenjangan ini makin melebar dan kadang timbul masalah karena sebagian yang tidak mengikuti perkembangan dengan tekun merasa ditinggalkan.

Money Politics

Seperti diuraikan dalam bab-bab sebelumnya penyelesaian masalah Aceh ini terkait dengan banyak kepentingan politik. RUUPA pun dianggap sebagai produk hukum penting sehingga fraksi-fraksi menurunkan para wakil senior mereka sebagai anggota Pansus. Pemerintah pusat sebagai salah satu pemangku kepentingan dalam urusan ini juga secara aktif berusaha mempengaruhi hasil pembahasan di DPR. Setelah merumuskan RUUPA yang isinya bertolak belakang dengan RUUPA versi rakyat Aceh, Depdagri juga mengucurkan “dana bantuan” sebesar Rp 250 juta untuk anggota Pansus RUUPA. Menurut keterangan, uang itu akan dibagikan kepada 50 anggota Pansus (masing-masing mendapat Rp 5 juta) sebagai “uang penyemangat” atau uang saku. Tindakan itu tentu mendapat reaksi keras, dan membuka perdebatan publik tentang proses perumusan dan pembahasan RUU di DPR selama ini.

Adanya *money politics* sudah diketahui sejak lama, tapi tindakan Depdagri memberi “dana bantuan” ini merupakan upaya terang-terangan untuk mempengaruhi pembahasan di DPR. Menurut prosedur resmi, dalam setiap pembahasan RUU, DPR sudah menyediakan anggaran pembahasan. Untuk tahun 2006 saja, menurut Wakil Ketua Badan Legislasi (Baleg) Bomer Pasaribu, plafon anggaran yang disediakan adalah sebesar Rp 36 milyar. Setiap anggota Pansus akan menerima dana pembahasan sebesar Rp 1.750.000 setelah dikurangi pajak pada akhir pembahasan dari Sekretariat DPR. Tidak ada aturan yang menjelaskan “dana bantuan” dari pemerintah ke DPR, dan karena itu tindakan tersebut bisa dikategorikan sebagai usaha penyyuapan.

Namun ketua Pansus RUUPA Ferry Mursyidan Baldan mengatakan pemberian “dana bantuan” itu adalah inisiatifnya, mengingat tugas anggota Pansus cukup berat karena harus membahas RUU di masa reses.¹²⁸

Masalah ini sempat mengemuka dalam rapat kerja Pansus pada 14 Mei 2006. Permadi dari F-PDIP mempertanyakan sumber dan maksud pemberian amplop berisi Rp 5 juta yang diterima dari staf Sekretariat DPR. Ia khawatir bahwa praktek pemberian amplop ini akan menyudutkan para anggota Pansus. Ternyata setelah diperiksa, tidak semua anggota Pansus menerima amplop yang ternyata belum disebar secara merata. Dan tidak semua anggota Pansus tahu adanya kucuran uang saku dari Depdagri. Masalah ini sempat dibawa ke KPK yang menganggap bahwa pemberian amplop itu bisa dikategorikan suap jika tidak dilaporkan kepada KPK dalam 30 hari kerja. Petugas KPK pun mengirim surat kepada DPR dan mengingatkan kewajiban para penerima amplop untuk melapor kepada KPK.¹²⁹ Beberapa hari sebelum tenggat itu akhirnya anggota Pansus ramai-ramai mengembalikan amplop yang mereka terima. Sempat dipertanyakan mengapa KPK tidak memanggil Depdagri sebagai pemberi amplop. Pihak Depdagri sendiri berkilah bahwa masalah itu sudah sempat dibicarakan dengan ketua Pansus. Setelah terombang-ambing selama beberapa hari masalah itu akhirnya menguap begitu saja. Cukup jelas bahwa semua fraksi di DPR cenderung memilih bungkam dan tidak mau mengungkap persoalan ini lebih jauh, begitu pula Depdagri sebagai pemberi uang. Dan KPK sendiri tentunya.

Hal yang menarik adalah sikap JDA sendiri terhadap masalah *money politics* ini. Sebenarnya insiden ini seharusnya menjadi bahan kampanye yang baik, untuk memperlihatkan bahwa proses pembahasan RUUPA memang sejak awal tidak benar. Namun pendekatan ini nampaknya ditolak dengan kekhawatiran bahwa kampanye di sekitar *money politics* ini akan merusak hubungan JDA dengan anggota Pansus yang sudah terjalin dengan baik. Mereka juga khawatir bahwa akses kepada

¹²⁸ “Uang Lima Juta Pansus RUU PA Sumbernya Jelas,” <http://dpr.go.id>, 19 April 2006.

¹²⁹ *Gatra*, 22 Mei 2006.

informasi akan tertutup jika diganjal oleh masalah ini. Kepentingan mendapatkan informasi dan melanjutkan advokasi akhirnya mengalahkan beberapa prinsip akuntabilitas dan transparansi yang selama ini diperjuangkan.

Perdebatan juga terjadi. Beberapa aktivis di Aceh saat diwawancarai menyayangkan bahwa JDA tidak mengangkat persoalan itu ke permukaan. Keputusan untuk menjaga hubungan baik dengan anggota Pansus pada saat bersamaan sebenarnya membungkam aspirasi masyarakat Aceh. Lagipula seperti terlihat kemudian, sekalipun JDA tidak mengungkapkan praktek *money politics*, tidak ada jaminan bahwa hubungan baik dengan anggota Pansus akan terjaga. Cukup jelas dari pengalaman di masa lalu bahwa politik di DPR tidak ada urusan dengan nilai atau perasaan, yang abadi hanyalah kepentingan.



**Publik harus mengawal
implementasi
RUU Pemerintahan Aceh**

JARINGAN DEMOKRASI ACEH (JDA)



Berikan dukungan bagi proses damai di Aceh
klik www.yappika.or.id isi petisi online

Bab 8

Hasil dan Refleksi

Setelah mengalami perpanjangan waktu selama lebih dari dua bulan, pada 11 Juli 2006 berlangsung Sidang Paripurna DPR untuk mensahkan RUUPA menjadi undang-undang.¹³⁰ Fraksi terbesar dalam sidang itu akhirnya adalah ‘fraksi balkon’, yang disesaki aktivis JDA dan gerakan masyarakat sipil lainnya, wartawan dalam dan luar negeri, para tokoh politik asal Aceh, pemuda dan mahasiswa Aceh serta para pengamat. Dari 279 anggota yang menandatangani daftar hadir hanya ada 160 orang atau lebih sedikit dari separuh yang bertahan sampai acara selesai. Tidak ada perdebatan lagi dan hasil akhir yang disampaikan Panja kepada Sidang Paripurna diterima sebagai bentuk final. RUUPA secara resmi disahkan menjadi undang-undang.

Sidang itu juga dihadiri oleh Mendagri M. Ma'ruf, Pjs Gubernur Aceh Mustafa Abubakar, Kapolda Aceh Brigjen BahrumSyah Kasman, sebagai wakil dari pemerintah untuk menyaksikan upacara tersebut. Setiap juru bicara fraksi menyatakan persetujuan maka tepuk tangan meriah terdengar. PDIP yang dianggap sebagai fraksi yang paling keras menolak MoU Helsinki dan turunannya, termasuk RUU PA, tanpa syarat menyetujui RUUPA menjadi undang-undang. Sutradara Gintings hanya berpesan agar UU PA tidak dijadikan keranjang sampah jika pelaksanaannya kelak tidak menghasilkan kesejahteraan. Sementara Eva Kusuma Sundari, anggota F-PDIP yang lain mengingatkan soal belum ditampungnya keterwakilan perempuan dan pidana Islam dalam qanun (peraturan daerah) yang merugikan perempuan.

¹³⁰ “UU PA memberikan tantangan Baru,” *Kompas*, 12 Juli 2006.

PAN dan PKS yang dipetakan sebagai partai yang lebih memperhatikan kepentingan rakyat Aceh dan sejak awal setuju dengan RUUPA versi rakyat Aceh, pada dasarnya bersikap sama seperti partai-partai lain. Walaupun ada satu-dua individu yang lebih aktif, berusaha membuat perubahan, mengambil dan menyambut inisiatif yang positif, kata akhir tetap terletak pada fraksi bukan individu anggota fraksi. Hal ini juga yang membuat orang seperti Ahmad Farhan Hamid yang sangat terbuka, mau mendengarkan dan bahkan bersedia menyusun strategi bersama, di akhir perjalanan pembahasan RUUPA harus setuju pada mekanisme Panja yang tertutup. Hal ini menjadi pelajaran penting bahwa *political lobbying* tidak dapat dibatasi pada individu anggota partai, tapi harus sampai pada *political leverage* cukup agar bisa berbicara kepada fraksi partai. Hubungan pribadi, kedekatan primordial, ikatan kedaerahan dan etnik memang berguna untuk memudahkan komunikasi dan pendekatan, tapi tidak menjadi jaminan dalam suasana genting atau saat situasi politik bergeser.

Kekecewaan terhadap proses politik yang melahirkan UUPA ini ditunjukkan aktivis JDA dan JPUK segera setelah undang-undang itu disahkan. Beberapa aktivis membentangkan spanduk yang berisi protes dan ungkapan kekecewaan terhadap UUPA yang baru disahkan. Sebagian lain menyebarkan edaran bertajuk “Sejumlah Catatan Merah untuk RUU Pemerintahan Aceh.” Secara tegas JDA dan JPUK menyatakan bahwa pembahasan RUUPA yang berakhir dengan Sidang Paripurna pada 11 Juli 2006 sudah memungguni aspirasi masyarakat Aceh. Pasal-pasal penting yang digarisbawahi arti pentingnya dalam berbagai kampanye di Jakarta maupun Aceh, hilang tidak berbekas dalam rapat-rapat tertutup Panja. Hal ini mencerminkan bahwa pemerintah dan DPR membuat proses perdamaian kembali terancam. Rasa keadilan masyarakat Aceh lagi-lagi dilukai dan harus mengalah pada arogansi para pengambil keputusan di DPR.

Hal-hal yang dianggap telah diselewengkan dalam pembahasan RUUPA di DPR, adalah:

1. Pembagian Kewenangan

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah Aceh merupakan pasal yang paling krusial dan menjadi pasal kunci

bagi pasal-pasal lainnya, baik dalam soal-soal yang berkaitan dengan pemerintahan maupun soal-soal ekonomi. Memang secara umum ada pasal-pasal yang mengatur soal kewenangan pemerintahan Aceh, tapi banyak kewenangan itu diganjal dengan konsep-konsep lain yang pada dasarnya memberi kata akhir keputusan di tangan pemerintah pusat. Pasal 8 UUPA misalnya menggunakan kata “pertimbangan”, artinya semua keputusan yang dibuat di Jakarta harus mendapat “pertimbangan” dari pemerintah dan DPR Aceh. Dalam RUUPA versi rakyat Aceh, kata yang digunakan adalah “persetujuan”, tapi kata ini kemudian diganti sehingga pada dasarnya pemerintah Aceh hanya menjadi lembaga pertimbangan bagi keputusan yang diambil dari pusat. Pengalaman sejarah menunjukkan bahwa kebijakan yang dibuat secara tidak peka di Jakarta, seperti status DOM, darurat militer, darurat sipil dan pengelolaan sumber daya alam, semuanya berakhir dengan bencana, karena tidak mau mendengarkan suara rakyat Aceh.

2. Keterwakilan Perempuan

Masalah keterwakilan perempuan yang sempat dibahas dan mendapat sambutan baik dari fraksi-fraksi ketika masih membahas RUUPA di Pansus juga menghilang dalam pembahasan tertutup di Panja. Pasal-pasal dalam RUUPA versi rakyat Aceh yang sangat tegas dan jelas menyebutkan soal keterwakilan perempuan, tiba-tiba diubah menjadi “*memperhatikan* keterwakilan perempuan.” Dengan kata lain ketentuan tentang kuota keterwakilan perempuan sama sekali tidak dianggap penting.

3. Pengadilan Hak Asasi Manusia

Pasal 228 UUPA menyatakan: “Untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan *perkara pelanggaran hak Asasi manusia yang terjadi sesudah Undang-Undang ini diundangkan* dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh.” Ketentuan ini dengan sendirinya membuat semua kasus pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sebelum penetapan UUPA tidak akan dibawa ke pengadilan HAM. Hal ini jelas bertolak belakang dengan seluruh proses perundingan damai dan MoU Helsinki yang bertujuan menyelesaikan konflik dengan juga menangani kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu.

4. Pengelolaan Minyak dan Gas Bumi

Pasal 160 UUPA menyatakan, “Pemerintah dan Pemerintah Aceh melakukan *pengelolaan bersama* sumber daya alam minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh.” Ketentuan ini jelas berbeda dari butir kesepakatan dalam MoU Helsinki yang sudah menyetujui pengelolaan sumber daya alam akan dilakukan oleh pemerintah Aceh dengan bagi hasil sebesar 70%.

Dengan “catatan merah” ini JDA dan JPUK memprotes keputusan DPR dan menuntut agar ada peninjauan kembali terhadap pasal-pasal yang tidak sesuai dengan aspirasi masyarakat Aceh di atas. Lebih lanjut JDA juga berencana mengajukan *judicial review* sejumlah pasal UUPA yang tidak menampung aspirasi masyarakat Aceh ke Mahkamah Konstitusi, terutama untuk pasal yang menyangkut hak asasi manusia. Rencana untuk mengajukan *judicial review* ini telah dilansir oleh sejumlah media, namun akhirnya tidak terwujud karena ada pertimbangan langkah semacam itu justru akan menjadi kontra-produktif. Dalam pengalaman mengawal RUU KKR para aktivis merasa ‘kecolongan’ ketika langkah *judicial review* terhadap beberapa pasal RUU itu justru ditanggapi oleh Mahkamah Konstitusi dengan mencabut RUU sama sekali.¹³¹

Bagaimanapun dari pihak-pihak lain ada juga tanggapan positif. Para pengamat politik umumnya melihat bahwa UUPA ini membuat terobosan penting dalam sistem politik Indonesia. Pembentukan partai lokal, calon perorangan dalam pilkada, adalah pasal-pasal yang secara mendasar mengubah sistem berlaku selama ini.¹³² AMM juga menyambut baik hasil pembahasan UUPA di DPR. Jurubicara AMM

¹³¹ Pada tanggal 4 Desember 2006 Mahkamah Konstitusi mencabut UU Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Putusan bermula dari uji materi yang diajukan oleh sejumlah ornop terhadap pasal 1 angka 9, 27, 44 UU KKR. MK tidak hanya mengabulkan permohonan pencabutan pasal 27 UU KKR, namun justru mencabut UU KKR. Dengan pertimbangan seluruh operasionalisasi UU KKR bergantung dan bermuara pada pasal yang dikabulkan tersebut, maka dengan dinyatakannya Pasal 27 UU KKR bertentangan dengan UUD 1945, maka seluruh ketentuan dalam UU KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.

¹³² “Prospek Implementasi UU Pemerintahan Aceh,” *Kompas*, 7 Agustus 2007

Faye Belnis mengatakan, “prosedur legislatif yang dibentuk serta proses perumusan UUPA berjalan secara demokratis. Ini merupakan elemen kunci dalam proses perdamaian di Aceh menyusul penandatanganan nota kesepakatan Pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki pada 15 Agustus 2005 lalu.”¹³³

Gerakan Aceh Merdeka, sekalipun tidak menolak seluruh isi UUPA, mencatat bahwa beberapa pasal yang terkandung dalam undang-undang itu berlawanan dengan isi dan semangat MoU Helsinki. Dalam konperensi pers yang digelar pada 2 Agustus 2006 para petinggi GAM menyatakan menolak beberapa pasal dalam UUPA yang tidak sejalan dengan MoU tapi tidak dengan sendirinya menunda pelaksanaan sebagian besar pasal yang sudah sesuai dengan MoU. Pasal-pasal yang ditolak GAM adalah:¹³⁴

- Pasal 8 tentang kewenangan legislatif dan pemerintahan Aceh. Dalam MoU pada poin 1.1.2 b, c dan d. Dalam butir b disebutkan bahwa persetujuan-persetujuan yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan DPR Aceh. Dalam butir c disebutkan bahwa keputusan-keputusan DPR RI yang terkait dengan Aceh akan diambil dengan konsultasi dan persetujuan Legislatif Aceh. Namun kemudian dalam UU PA semua rumusan “persetujuan” diganti dengan “konsultasi.”
- Pasal 194 ayat (2) yang mengatur pelaksanaan prinsip transparansi. Dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa dalam menggunakan auditor independent Pemerintah Aceh dapat menggunakan auditor yang ditunjuk oleh BPK. Sementara dalam butir 1.3.8 MoU auditor yang digunakan adalah auditor luar dan auditor tersebut menyampaikan hasil verifikasi-nya kepada Pemerintah Aceh.
- Pasal 228 ayat (1) yang mengatur tentang Pengadilan HAM. Dalam pasal tersebut dikatakan Pengadilan HAM Aceh hanya

¹³³ UUPA Memberi Tantangan Baru,” *Kompas*, 12 Juli 2006.

¹³⁴ Siaran pers GAM pada konperensi pers di Banda Aceh, 2 Agustus 2006.

memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara pelanggaran HAM yang terjadi setelah UU PA disahkan. Sedangkan MoU tidak memberi batasan waktu mengenai pelanggaran HAM yang akan diperiksa, diadili, diputus dan diadili oleh Pengadilan HAM Aceh.

- Tentang personil TNI dan fungsinya. Dalam butir 4.7 MoU disebutkan bahwa jumlah pasukan organik TNI yang bertugas di Aceh adalah 14.700 personil. Namun, hal ini tidak diatur dalam UUPA.

Pemantauan atas proses pembahasan RUUPA juga dilakukan oleh masyarakat Aceh yang menetap di luar negeri dalam konferensi Masyarakat Aceh Se-Dunia, yang dihadiri oleh perwakilan dari Amerika Serikat, Kanada, Mesir, Vanuatu, Belanda, Jerman, Finlandia, Denmark, Selandia Baru, Swedia dan lain-lain. Dalam pernyataan bersama dikatakan bahwa konflik di Aceh bisa dihindari bila kedua belah pihak yang menandatangani menghormati MOU Helsinki secara sungguh-sungguh. Pemerintah Indonesia sendiri terkesan tidak menghormati seluruh isi kesepakatan damai yang tertuang dalam MOU melalui cara penghilangan dan perubahan isi MOU seperti yang dituangkan dalam UU 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Mereka beranggapan usaha penghilangan dan perubahan isi MoU yang dilakukan oleh pihak Pemerintah Republik Indonesia adalah suatu pelanggaran kesepakatan damai yang bisa membahayakan perdamaian di Aceh¹³⁵

Gerakan masyarakat sipil, khususnya organisasi anggota JDA di Aceh menyambut pengesahan UUPA dengan seruan mogok massal.¹³⁶ Para aktivis melihat mogok massal ini sebagai upaya terakhir untuk mendesak anggota DPR memperhatikan aspirasi rakyat. Aksi mogok massal setengah hari dilangsungkan mulai pukul 06.00-12.00 dan diserukan di seluruh kabupaten yang ada di Aceh selama beberapa hari. Memang tidak seluruh kabupaten mengikuti seruan mogok massal yang diprakarsai oleh kelompok sipil tersebut, paling tidak ada sejumlah kabupaten/kota yang berpartisipasi dalam aksi mogok massal tersebut, di antaranya Kecamatan Matang Geulumpang Dua dan Kecamatan

¹³⁵ www.sirareferendum.org, 15 Agustus 2006.

¹³⁶ *Suara Pembaruan*, 11 Juli 2006

Samalanga, Kabupaten Bireuen, Kota Lhokseumawe. Di tiga wilayah tersebut, jalan-jalan terlihat sepi dan sebagian besar warung sejak pagi belum dibuka pemiliknya. Selain itu, pasar-pasar tradisional juga sepi dari aktivitas jual beli. Sementara di Banda Aceh situasi kota terlihat tidak seramai biasanya. Terasa sekali bahwa seruan mogok massal dijalankan oleh sebagian besar warga Banda Aceh.

Perbandingan UUPA dan MoU Helsinki

Pembagian Kewenangan

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
♦ Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah. ♦ Kewenangan Pemerintah di atas meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama. ♦ Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Pemerintah dapat: a. melaksanakan sendiri; b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh/kabupaten dan kota;	Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.(butir 1.1.2 a.)	♦ Pada awalnya ada Pasal 7 ayat (3) draf RUU PA Pemerintah yang berbunyi “Di samping kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdapat urusan pemerintahan lain yang oleh peraturan perundang-undangan ditetapkan sebagai kewenangan Pemerintah.” Ketentuan ini kemudian digantikan oleh ketentuan dalam Pasal 11. ♦ Dikatakan dalam Penjelasan Pasal 11: Yang dimaksud dengan: - Norma adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. - Standar adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/ atau instansi Pemerintah; dan d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh/ kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.(Pasal 7) ♦ Pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota, tanpa mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh, kabupaten dan kota sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat (1). (Pasal 11)		- Prosedur adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah
Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan <i>pertimbangan</i> DPRA.(Pasal 8 ayat (1))	Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan <i>persetujuan</i> legislatif Aceh.(butir 1.1.2. b)	♦ Dalam draf dari DPRD/ Masyarakat Aceh yang digunakan juga kata “persetujuan”. ♦ Tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan akan diatur dengan Peraturan Presiden.

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Rencana pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan <i>pertimbangan</i> DPRA. (Pasal 8 ayat (2))	Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan <i>persetujuan</i> legislatif Aceh.(butir 1.1.2. c)	♦ Dalam draf dari DPRD/ Masyarakat Aceh yang digunakan juga kata “persetujuan”. ♦ Tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan akan diatur dengan Peraturan Presiden.
Pembentukan Undang-Undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh dilakukan dengan konsultasi dan <i>pertimbangan</i> DPRA. (Pasal 8 ayat (3))	Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan <i>persetujuan</i> legislatif Aceh.(butir 1.1.2. c)	♦ Dalam draf dari DPRD/ Masyarakat Aceh yang digunakan juga kata “persetujuan”. ♦ Tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan akan diatur dengan Peraturan Presiden.
Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan <i>pertimbangan</i> Gubernur.(Pasal 8 ayat (4))	Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan <i>persetujuan</i> Kepala Pemerintah Aceh.(butir 1.1.2. d)	♦ Dalam draf dari DPRD/Masyarakat Aceh yang digunakan juga kata “persetujuan”. ♦ Tata cara konsultasi dan pemberian pertimbangan akan diatur dengan Peraturan Presiden.
Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah, serta dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional(Pasal 9 ayat (1) dan (2))		Dalam hal diadakan kerja sama tersebut, dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa “Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Pelaksanaan ketentuan ini akan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden.(Pasal 9 ayat (3) dan (4))

Perekonomian

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Prinsip Dasar - Perekonomian di Aceh merupakan perekonomian yang terbuka dan tanpa hambatan dalam investasi sebagai bagian dari sistem perekonomian nasional. - Perekonomian di Aceh diselenggarakan berdasar atas asas kekeluargaan dan asas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan serta menjaga keseimbangan kemajuan kabupaten/kota yang ada di Aceh. - Usaha perekonomian di Aceh diselenggarakan berdasarkan prinsip pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan, penghormatan atas hak-hak rakyat setempat, pemberian peluang dan akses pendanaan seluas-luasnya kepada usaha ekonomi kelompok perempuan, serta pemberian jaminan hukum bagi pengusaha dan pekerja. (Pasal 154)	Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh. (butir 1.3.2.)	
Pengelolaan Sumber Daya Alam Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota mengelola sumber daya alam di Aceh baik di darat maupun di laut wilayah Aceh sesuai dengan	Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh. (butir 1.3.3)	Pelaksanaan ketentuan mengenai pengelolaan sumber daya alam berpedoman pada standar, norma, dan prosedur yang ditetapkan Pemerintah. (Pasal 156 ayat (6))

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
kewenangannya. Pengelolaan ini meliputi perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya. ♦ Sumber daya alam tersebut meliputi bidang pertambangan yang terdiri atas pertambangan mineral, batu bara, panas bumi, bidang kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan. ♦ Dalam melaksanakan pengelolaan sumber daya alam ini, Pemerintah Aceh dapat: membentuk badan usaha milik daerah dan melakukan penyertaan modal pada Badan Usaha Milik Negara; ♦ Dalam melakukan kegiatan usaha tersebut pelaksana kegiatan usaha wajib mengikutsertakan sumber daya manusia setempat dan memanfaatkan sumber daya lain yang ada di Aceh. (Pasal 156) ♦ Ada kewajiban bagi pelaku kegiatan usaha maupun Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota untuk memperhatikan soal reklamasi dan rehabilitasi lahan yang dieksplorasi dan dieksploitasi. (Pasal 157 dan Pasal 158)		

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Dana Pengembangan Masyarakat (<i>Community Development Fund</i>) - Setiap pelaku usaha pertambangan yang melakukan kegiatan usaha pertambangan di Aceh berkewajiban menyiapkan dana pengembangan masyarakat. - Dana pengembangan masyarakat ini ditetapkan berdasarkan kesepakatan antara pemerintah Aceh, kabupaten/kota, dan pelaku usaha yang besarnya paling sedikit 1% dari harga total produksi yang dijual setiap tahun. - Rencana penggunaan dana pengembangan masyarakat guna membiayai program yang disusun bersama dengan memperhatikan kebutuhan masyarakat sekitar kegiatan usaha dan masyarakat di tempat lain serta mengikutsertakan pelaku usaha yang bersangkutan diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. (Pasal 159)		
Pengelolaan Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi Pemerintah dan Pemerintah Aceh melakukan <i>pengelolaan bersama</i> sumber daya alam minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh. Untuk melakukan pengelolaan bersama tersebut Pemerintah dan Pemerintah Aceh dapat	Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan	Akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Disebutkan lebih lanjut dalam penjelasan bahwa yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah ini adalah hal-hal yang telah disepakati bersama antara Pemerintah dan Pemerintah Aceh. Muatannya antara lain

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
menunjuk atau membentuk suatu badan pelaksana yang ditetapkan bersama. ♦ Kontrak kerja sama dengan pihak lain untuk melakukan eksplorasi dan eksploitasi dalam rangka pengelolaan minyak dan gas bumi dapat dilakukan jika keseluruhan isi perjanjian kontrak kerja sama telah disepakati bersama oleh Pemerintah dan Pemerintah Aceh. Sebelum melakukan pembicaraan dengan Pemerintah mengenai kontrak kerja sama itu, Pemerintah Aceh harus mendapat persetujuan DPRA. Khusus untuk perjanjian kontrak kerja sama antara Pemerintah dan pihak lain yang ada pada saat undang-undang ini diundangkan dapat diperpanjang setelah mendapat kesepakatan antara Pemerintah dan Pemerintah Aceh yang mendapat persetujuan DPRA.(Pasal 160 dan 161)	luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.(butir 1.1.2 a.)	penunjukkan atau pembentukan badan pelaksana, tata cara negosiasi, membuat perjanjian kerja sama, penentuan target jumlah produksi minyak dan gas bumi dan produksi yang dijual (<i>lifting</i>) dan pengembalian biaya produksi (<i>cost recovery</i>), bagi hasil, pengawasan, pengembangan masyarakat, kewajiban reklamasi, dan penunjukan auditor independen.
Perikanan dan Kelautan ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota berwenang untuk mengelola sumber daya alam yang hidup di laut wilayah Aceh. ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota berwenang menerbitkan izin penangkapan ikan dan pengusahaan sumber daya alam laut lainnya di laut di sekitar Aceh sesuai dengan	Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh. (butir 1.3.3)	

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
kewenangannya. Pengelolaan sumber daya alam di wilayah laut dilakukan dengan memperhatikan prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan dan pelestarian lingkungan hidup.(Pasal 162)		
Perdagangan dan Investasi • Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota menjamin pelaksanaan perdagangan internal di Aceh bebas dari hambatan. • Penduduk Aceh dapat melakukan perdagangan secara bebas dalam wilayah NKRI melalui darat, laut dan udara tanpa hambatan pajak, bea, atau hambatan perdagangan lainnya, kecuali perdagangan dari daerah yang terpisah dari daerah pabean Indonesia. (Pasal 163)	Aceh akan menikmati perdagangan bebas dengan semua bagian Republik Indonesia tanpa hambatan pajak, tarif ataupun hambatan lainnya. (butir 1.3.6.)	
• Penduduk di Aceh dapat melakukan perdagangan dan investasi secara internal dan internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan. • Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor dengan	Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh. (butir 1.3.2.)	Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian izin-investasi ini diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. (Pasal 165 ayat (5))

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
<i>memperhatikan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang berlaku secara nasional.</i> ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya dan berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kriteria yang berlaku nasional berhak memberikan: a. izin eksplorasi dan eksploitasi pertambangan umum; b. izin konversi kawasan hutan; c. izin penangkapan ikan paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan atau ke arah perairan kepulauan untuk Provinsi dan satu pertiga dari wilayah kewenangan daerah provinsi untuk daerah kabupaten/kota; d. izin penggunaan operasional kapal ikan dalam segala jenis dan ukuran; e. izin penggunaan air permukaan dan air laut; f. izin yang berkaitan dengan pengelolaan dan pengusaha hutan; dan g. izin operator lokal dalam bidang telekomunikasi. ♦ Pemberian izin tersebut di atas harus mengacu pada prinsip-prinsip pelayanan publik yang cepat, tepat, murah, dan prosedur yang sederhana. (Pasal 165)		

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dapat menyediakan fasilitas perpajakan berupa keringanan pajak, pembebasan bea masuk, pembebasan pajak-pajak dalam rangka impor barang modal dan bahan baku ke Aceh dan ekspor barang jadi dari Aceh, fasilitas investasi, dan lain-lain fasilitas fiskal yang diusulkan oleh Pemerintah Aceh. (Pasal 166)	Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. (butir 1.3.2.)	

Keuangan

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Sumber Penerimaan ♦ Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. ♦ Pendapatan Daerah bersumber dari: - Pendapatan Asli Daerah; - Dana Perimbangan; - Dana Otonomi Khusus; dan - lain-lain pendapatan. (Pasal 180)		
Dana Perimbangan Dana perimbangan terdiri atas: - Dana Bagi Hasil pajak, yaitu: - bagian dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sebesar 90%; - bagian dari penerimaan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebesar 80%; dan	Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut	♦ Prosentase dana bagi hasil ini sama dengan UU 18/2001 tentang Otonomi Khusus Aceh (Pasal 4 ayat (3)). Prosentase ini juga sama dengan UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua Pasal 34 ayat (3),

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
3) bagian dari penerimaan Pajak Penghasilan (PPH Pasal 25 dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri dan PPh Pasal 21) sebesar 20%. b. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan sumber daya alam lain, yaitu: 1) bagian dari kehutanan sebesar 80%; 2) bagian dari perikanan sebesar 80%; 3) bagian dari pertambangan umum sebesar 80%; 4) bagian dari pertambangan panas bumi sebesar 80%; 5) bagian dari pertambangan minyak sebesar 15%; dan 6) bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 30%. c. Dana Alokasi Umum. d. Dana Alokasi Khusus. (Pasal 181)	teritorial sekitar Aceh. (butir 1.3.4.)	walaupun berbeda dalam hal rinciannya. ♦ Pembagian Dana Perimbangan dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. ♦ Tata cara pengalokasian dana bagi hasil minyak dan gas bumi diatur lebih lanjut dalam Qanun Aceh. Dan Pemerintah Aceh menyampaikan laporan secara periodik mengenai pelaksanaan pengalokasian dan penggunaan tambahan Dana Bagi Hasil tersebut kepada Pemerintah. ♦ Pengelolaan tambahan dana bagi hasil minyak dan gas bumi ini mulai berlaku sejak tahun anggaran 2008. (Pasal 258 ayat (1)).
♦ Selain Dana Bagi Hasil dari Pajak dan dari hidrokarbon dan sumber daya alam lain, Pemerintah Aceh juga mendapat tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi, yaitu: a. bagian dari pertambangan minyak sebesar 55%; dan b. bagian dari pertambangan gas bumi sebesar 40%.		

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
♦ Pemerintah Aceh berwenang mengelola tambahan Dana Bagi Hasil minyak dan gas bumi dan dianggap sebagai pendapatan dalam APBA. ♦ Paling sedikit 30% dari pendapatan tersebut dialokasikan untuk membiayai pendidikan di Aceh. ♦ Paling banyak 70% dari pendapatan tersebut dialokasikan untuk membiayai program pembangunan yang disepakati bersama antara Pemerintah Aceh dengan pemerintah kabupaten/kota. Program pembangunan yang sudah disepakati bersama itu dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh. (Pasal 181 dan 182)		
Dana Otonomi Khusus ♦ Dana Otonomi Khusus merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. ♦ Dana Otonomi Khusus berlaku untuk jangka waktu 20 tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum		♦ Dana otonomi khusus untuk tahun pertama mulai berlaku sejak tahun anggaran 2008. (Pasal 258 ayat (2)) ♦ Sebagai perbandingan, Papua mendapatkan dana tambahan sebesar 2% dari plafon DAU nasional (Pasal 34 UU 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua). Namun perlu dicatat bahwa besarnya plafon DAU nasional tiap tahunnya bertambah sehingga dari segi jumlah, angka yang diterima Aceh tidak lebih kecil.

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% plafon Dana Alokasi Umum Nasional.		
Pinjaman Luar Negeri dan Hibah ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri atau bersumber selain dari pinjaman luar negeri dengan persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri. ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari dalam negeri yang bukan berasal dari pemerintah dengan pertimbangan Menteri Dalam Negeri. ♦ Ketentuan mengenai dana pinjaman dari dalam dan/ atau luar negeri dan bantuan luar negeri tersebut di atas diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat menerima hibah dari luar negeri dengan kewajiban memberitahukan kepada Pemerintah dan DPRA/DPRK.	Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. (butir 1.3.1.)	Sebagai perbandingan, Pasal 35 UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua: Provinsi Papua dapat menerima bantuan luar negeri setelah memberitahukannya kepada Pemerintah.

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
♦ Penerimaan hibah bersifat: tidak mengikat secara politis, tidak mempengaruhi kebijakan, tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan; dan tidak bertentangan dengan ideologi negara. ♦ Dalam hal hibah mensyaratkan adanya kewajiban yang harus dipenuhi Pemerintah seperti hibah yang terkait dengan pinjaman dan yang mensyaratkan adanya dana pendamping, harus dilakukan melalui Pemerintah dan diberitahukan kepada DPRA/ DPRK. (Pasal 186) Alokasi anggaran belanja untuk pelayanan publik dalam APBA/APBK lebih besar dari alokasi anggaran belanja untuk aparatur. (Pasal 190 ayat (3))		

Pengadilan Hak Asasi Manusia

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
♦ Untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan <i>perkara pelanggaran hak Asasi manusia yang terjadi sesudah Undang-Undang ini diundangkan</i> dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh. (Pasal 228) ♦ Putusan Pengadilan Hak Asasi Manusia tersebut memuat antara lain pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau	Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh. (butir 2.2.)	♦ Ini artinya, hanya pelanggaran HAM yang terjadi setelah UU PA yang bisa dibawa ke Pengadilan HAM di Aceh. Padahal esensi adanya UU PA dan esensi adanya MoU yang melahirkan adanya UU PA adalah untuk menyelesaikan konflik melalui penyelesaian pelanggaran HAM masal lalu.

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
rehabilitasi bagi korban pelanggaran hak asasi manusia.		♦ Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh dibentuk paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang ini diundangkan. (Pasal 259)
♦ Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. ♦ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. ♦ Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.(Pasal 229)	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.(butir 2.3.)	♦ Tata cara pelaksanaan pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh diatur lebih lanjut dengan Qanun Aceh berpedoman pada peraturan perundang-undangan. (Pasal 230) ♦ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh berlaku efektif paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-undang ini diundangkan. (Pasal 260)

Pendidikan dan Kesehatan

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
Alokasi anggaran untuk penyelenggaraan pendidikan paling sedikit 20% dari APBA/ APBK dan diperuntukkan bagi pendidikan pada tingkat sekolah. (Pasal 193)		Pengalokasian dan pengelolaan dana pendidikan antara Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/ kota diatur dengan Qanun Aceh.
♦ Penduduk Aceh yang berusia 7 (tujuh) tahun sampai 15 (lima belas) tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa dipungut biaya.		

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
♦ Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyediakan pendidikan layanan khusus bagi penduduk Aceh yang berada di daerah terpencil atau terbelakang. ♦ Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota menyediakan pelayanan pendidikan khusus bagi penduduk Aceh yang memiliki kelainan fisik, emosional, mental, intelektual, dan/atau sosial, serta yang memiliki potensi kecerdasan dan bakat istimewa.(Pasal 217) ♦ Setiap penduduk Aceh mempunyai hak yang sama	Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. (butir 2.1.)	
dalam memperoleh pelayanan kesehatan dalam rangka mewujudkan derajat kesehatan yang optimal. ♦ Setiap penduduk Aceh berkewajiban untuk ikut serta dalam memelihara dan meningkatkan derajat kesehatan perorangan, keluarga, dan lingkungan. ♦ Peningkatan derajat kesehatan dilaksanakan sekurang-kurangnya sesuai dengan standar pelayanan minimal. ♦ Setiap anak yatim dan fakir miskin berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang menyeluruh tanpa biaya(Pasal 224) ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota wajib memberikan pelayanan kesehatan	Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. (butir 2.1.)	Ketentuan mengenai pelaksanaan upaya kesehatan diatur lebih lanjut dengan qanun.
berdasarkan standar		

Ketentuan dalam UU PA	MoU Helsinki	Keterangan
pelayanan minimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sepanjang tidak bertentangan dengan syari'at Islam. ♦ Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat mengikutsertakan lembaga sosial kemasyarakatan untuk berperan dalam bidang kesehatan. (Pasal 225)	Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya. (butir 2.1.)	Pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan qanun.

Akhir Perjalanan

Pada 9-10 Agustus 2006 JDA melakukan pertemuan terakhir di Medan untuk mengevaluasi hasil kerja dan mengadakan refleksi bersama. Dalam pertemuan itu JDA memilih membubarkan diri dan menyerahkan proses pengawalan demokrasi selanjutnya pada inisiatif baru. Keputusan ini juga sempat mengundang perbedaan pendapat. Sebagian orang mengatakan kerjasama dan jaringan yang dibangun selama setahun lebih sebenarnya menjadi modal yang baik untuk terus mengawal pelaksanaan UUPA itu ke depan. Di Aceh dalam bulan-bulan selanjutnya akan membahas puluhan qanun baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Pemerintah sendiri diamanatkan untuk membuat delapan Peraturan Pemerintah (PP), yang akan sangat menentukan kerangka demokrasi di Aceh secara keseluruhan. Di sisi lain ada argumentasi bahwa mandat yang dimiliki JDA hanya sebatas pengawalan proses perumusan dan pembahasan RUUPA.

Dengan berakhirnya JDA tidak berarti bahwa proses pengawalan sama sekali tidak dilakukan. Beberapa organisasi non-pemerintah dan unsur gerakan masyarakat sipil lainnya tetap mengikuti proses pembahasan qanun yang merupakan turunan dari UUPA. Kini, “medan

pertempuran” berpindah lagi ke Aceh. Terlepas dari segala kekurangannya, UUPA adalah capaian maksimal dalam situasi politik yang memang tidak selalu berpihak pada rakyat. Adalah tugas masyarakat sipil untuk selanjutnya mengawal proses demokratisasi Aceh dengan bekal UU 11/2007 yang serba terbatas. Politik, bagaimanapun, adalah *the art of possibilities*.



Yappika (Aliansi Masyarakat Sipil untuk Demokrasi) merupakan aliansi organisasi non-pemerintah yang didirikan untuk mengembangkan masyarakat sipil yang demokratis, independen, mandiri dan menghargai pluralisme. Sejak pendiriannya pada 1991, Yappika terus mendukung pemberdayaan organisasi masyarakat sipil, khususnya orngop. Empat program strategis yang saat ini dikembangkan Yappika adalah: (1) Membangun perdamaian dan peningkatan kesejahteraan rakyat; (2) Mendukung prakarsa rakyat untuk pengembangan tata-pemerintahan lokal yang demokratis; (3) Membangun warganegara yang aktif; (4) Menuntut tanggungjawab negara untuk pemenuhan kebutuhan dasar rakyat;