



THE WORLD BANK SUPPORT FOR POST-TSUNAMI RECONSTRUCTION IN ACEH AND NIAS, INDONESIA

The World Bank, Indonesia

<http://www.worldbank.or.id>

Perjanjian Damai Aceh: Sejauh mana kita telah berjalan? Desember 2006

Saat ini sudah 15 bulan setelah Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menandatangani *Memorandum of Understanding* (MoU) bersejarah di Helsinki yang bertujuan untuk mengakhiri konflik yang terjadi di Aceh selama 30 tahun. Mendekati dua tahun pasca bencana tsunami Samudra Hindia dan kepergian tim EU dan Aceh Monitoring Mission (AMM) dari Aceh, inilah waktu yang tepat untuk merefleksikan keberhasilan-keberhasilan dan kegagalan-kegagalan pada 15 bulan terakhir sejak penandatanganan MoU tersebut dan tantangan yang dihadapi ke depan. Apa saja konsekuensi dari adanya MoU Helsinki? Sejauh mana konsolidasi perdamaian di Aceh? Apa yang menjadi tantangan ke depan?

Pelaksanaan MoU Helsinki: Langkah-langkah penting menuju konsolidasi damai

"Sampai sejauh ini saya pikir semuanya berjalan. GAM telah pulang dengan selamat, saya melihat tentara-tentara kembali ke tempatnya, dan teman-teman mengatakan kepada saya bahwa mereka telah menghancurkan senjata-senjata di pasar."

Warga desa perempuan, Sabit, Aceh Jaya

Sejak penandatanganan MoU Helsinki bulan Agustus tahun lalu, banyak kemajuan yang telah dicapai sehubungan dengan konsolidasi damai di Aceh. Aceh Monitoring Mission (AMM) di Aceh telah sukses mengawasi pemusnahan senjata-senjata GAM dan penarikan pasukan kepolisian dan militer dari Aceh. Pada tanggal 21 Desember 2005, GAM menyerahkan 142 terakhir senjata yang dimilikinya, yang pada akhirnya melengkapi total dari 840 buah yang diwajibkan MoU. Pada 31 Desember 2005, diadakan upacara penarikan kembali 7.628 tentara dan 2.150 polisi, yang menjadikan total prajurit yang telah ditarik menjadi 31.681.¹ Pada tanggal 11 Juli 2006, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI menyerahkan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU PA), sebagai bagian dari pelaksanaan pasal-pasal di MoU.

Pada awalnya, GAM dan kelompok organisasi masyarakat kecewa terhadap beberapa pasal pada Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU PA), terutama pada pasal-pasal yang berkaitan dengan peran militer Indonesia di Aceh, tidak dapat diproses hukumnya kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh yang terjadi sebelum MoU, dan keharusan pemerintah pusat untuk mempunyai kesepakatan atau berkonsultasi dengan pemerintah provinsi Aceh atas hal-hal yang berkaitan dengan hukum-hukum nasional yang memberi dampak pada Aceh. Namun, GAM lewat dialog yang difasilitasi oleh AMM, dan masyarakat secara umum telah menerima hal ini. Penyerahan UU PA telah menjadi dasar untuk pemilihan kepala daerah dalam hal ini Gubernur dan hampir semua kepala pemerintah kabupaten secara langsung. Pemilihan kepala daerah yang biasa disebut Pilkada dijadwalkan pada tanggal 11 Desember. Para mantan GAM dan militernya juga telah merdeka untuk mengikuti Pilkada. Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi Aceh dan Nias (BRR) telah berkomitmen untuk membantu rekonstruksi

¹ Faktanya, Sejumlah 2.150 polisi diberangkatkan pada 4 Januari 2006



infrastruktur dan pembangunan ekonomi di daerah-daerah konflik. Pemerintah lokal juga telah membentuk badan baru, Badan Reintegrasi Aceh (BRA) untuk mengkoordinasikan dan mengawasi program bantuan reintegrasi dan telah membuat program bagi kelompok-kelompok penerima manfaat.

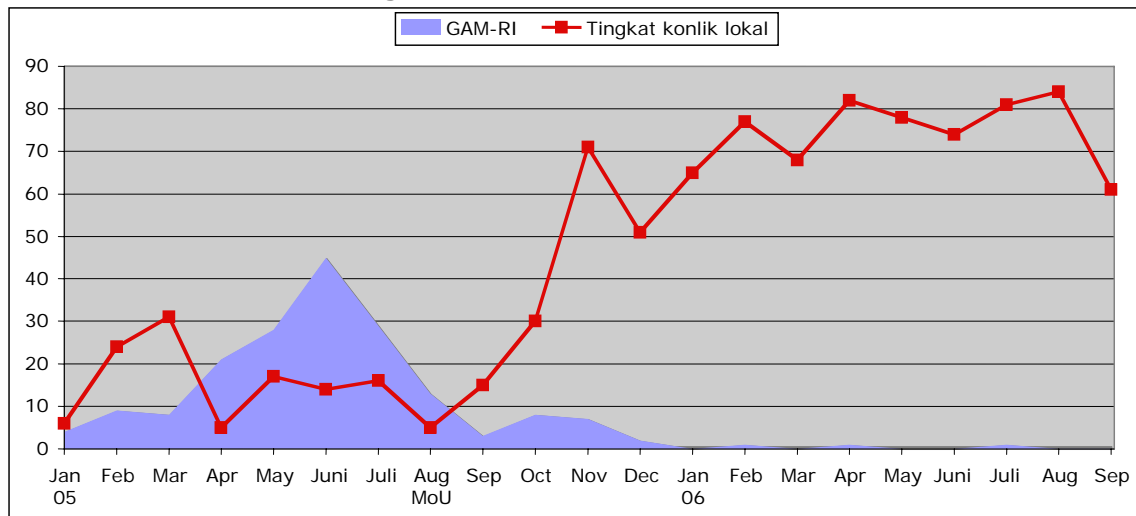
Tingkat Konflik pasca MoU: Insiden antara GAM-Pemerintah berakhir namun bentuk konflik baru muncul

“Pergilah ke kedai kopi, dan secara langsung Anda bisa merasakan proses perdamaian memang sedang berjalan. Sejak MoU, orang-orang dapat duduk di kedai kopi selama 24 jam – dari pagi hingga malam hari. [Dan] itu bagus untuk bisnis saya.”

Penduduk Desai, Alue Bu Jalan, Aceh Timur

Situasi damai telah meningkat dengan luar biasa di banyak daerah di provinsi Aceh. Angka-angka insiden yang melibatkan GAM dan Pemerintah Indonesia telah menurun secara drastis pasca MoU. Seperti yang diindikasikan Gambar 1, hanya tiga insiden yang muncul sejak awal tahun ini.² Insiden-insiden yang terjadi merupakan akibat dari konflik perorangan antara mantan kombatan dan personel keamanan atau akibat ketidakdisiplinan, khususnya akibat kekhawatiran aparat kepolisian dan militer terhadap musuh terdahulu mereka yang bebar berkeliaran. Namun, kedua belah pihak telah menunjukkan komitmen yang sebenarnya dan tulus untuk bekerja sama dalam rangka memecahkan insiden-insiden yang ada, dan agar ketegangan-ketegangan lokal tidak semakin berkembang.

Gambar 1: GAM-RI dan tingkat insiden-insiden konflik lokal



Sumber: Data media konflik WB

² Sebagai bagian dari program dukungan analitis terhadap proses perdamaian, World Bank di Indonesia, dengan dukungan dari Decentralization Support Facility (DSF), telah menggunakan metodologi pemetaan konflik melalui surat kabar untuk merekam dan mengkategorisasi insiden-insiden konflik yang dilaporkan di Aceh. Informasi terbaru setiap bulannya tersedia dalam bahasa Inggris dan Indonesia di: www.conflictanddevelopment.org



THE WORLD BANK SUPPORT FOR POST-TSUNAMI RECONSTRUCTION IN ACEH AND NIAS, INDONESIA

The World Bank, Indonesia

<http://www.worldbank.or.id>

Konflik “Vertikal” antara GAM-RI telah digantikan oleh konflik “horisontal” di tingkat lokal. Setelah menurunnya konflik antara GAM-RI, konflik di tingkat lokal justru meningkat dan saat ini lebih dominan daripada konflik di antara pihak-pihak yang tersebut dalam MoU (lihat Gambar 1 di atas). Konflik-konflik ini termasuk perdebatan tentang tanah dan sumber daya alam, kekerasan yang dilakukan oleh para milisi, isu-isu administratif, dan meningkatnya perdebatan menyangkut target, distribusi dan persyaratan dana bantuan tsunami. Pada bulan September tahun ini, 27 dari 61 insiden konflik lokal yang terjadi adalah yang berhubungan dengan dana pembangunan. Secara umum, timbulnya konflik-konflik tersebut dapat dilihat sebagai perkembangan yang positif. Resolusi konflik antara GAM dan Pemerintah Indonesia telah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk mentes pemerintah dan kebijakan serta proyek milik organisasi-organisasi pemberi bantuan. Hal ini merupakan bagian dasar dari demokrasi. Namun, munculnya tren untuk memprotes bantuan dan “demokratisasi konflik” yang lebih luas dapat menimbulkan bahaya. Usaha-usaha bantuan harus lebih efektif dan transparan. Aparat kepolisian juga harus mencegah kekerasan, kriminalitas dan intimidasi yang terjadi di tingkat lokal, dan juga untuk memastikan insiden-insiden yang terisolasi tidak menjadi besar dan bertambah serius.

Reintegrasi: Proses kembalinya GAM ke desa-desa berjalan lancar, tapi masih banyak yang harus dilakukan

“Mobil menurunkan saya di Krueng Sabee, saya mulai berjalan ke desa dan melihat isteri saya untuk pertama kalinya setelah lima tahun, warga-warga desa lainnya juga berhamburan ke jalan untuk menyambut kepulangan saya. Ketika mereka mengenali siapa saya, mereka lantas menangis, mencium dan memeluk saya karena doa mereka akhirnya terkabul dan saya dapat pulang dengan selamat.”

Mantan tahanan politik, Krueng Sabee, Aceh Jaya

Kombatan GAM dan tahanan politik yang kembali lebih dahulu ke desa tidak menimbulkan masalah, seringkali merupakan waktu yang membahagiakan bagi yang mereka kembali dan bagi warga desa. Sebagian besar dari GAM yang aktif (80%) kembali ke desa pada dua bulan setelah penandatanganan MoU. Dalam hampir banyak kasus, tingkat penerimaan terhadap anggota GAM yang kembali cukup tinggi; 90% anggota GAM dilaporkan tidak menghadapi masalah yang berat dan jikalau ada masalah bukanlah yang besar.³ Hal ini terjadi karena mereka yang telah kembali ke desa dan mengenali muka-muka warga desanya. Sebagian besar kombatan juga berusaha pulang ke kampung halamannya untuk waktu yang pendek ketika konflik terjadi. Lebih dari 1/3 dari anggota GAM yang disurvei dan kembali ke kampung halaman mengindikasikan bahwa upacara tradisional (*peusijek*, yang juga dikenal dengan *tepung tawar*) atau *kenduri* diadakan untuk menyambut kedatangan mereka.

Namun demikian, setelah 15 bulan, para kombatan dan kelompok-kelompok rentan yang terkena dampak konflik kembali menghadapi problematika mata pencaharian dan perekonomian. Hal-hal ini tentu saja merupakan tantangan bagi kohesi sosial. Pada

³ World Bank (2006). *GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming*. Banda Aceh/Jakarta: World Bank/DSF.



THE WORLD BANK SUPPORT FOR POST-TSUNAMI RECONSTRUCTION IN ACEH AND NIAS, INDONESIA

The World Bank, Indonesia

<http://www.worldbank.or.id>

bulan Februari 2006, 75% anggota GAM yang kembali adalah pengangguran.⁴ Kunjungan ke beberapa desa baru-baru ini mengindikasikan terjadinya perubahan setelah itu. Pada beberapa bulan pertama, mantan kombatan GAM senang menghabiskan waktu bersama keluarganya. Namun, tumbuh juga ketidakpuasan dan sifat frustrasi terhadap kecepatan penyaluran bantuan reintegrasi dan ketidaksukaan yang tumbuh baik di pimpinan GAM dan Pemerintah, terutama di kalangan golongan muda; mantan kombatan pada jabatan yang rendah yang melihat para seniornya mengemudikan mobil-mobil baru dan mempunyai telepon genggam di saat mereka tidak punya apa-apa. Bantuan dari Badan Reintegrasi Aceh (BRA) sangat lambat mencapai para mantan kombatan karena tantangan politik di Banda Aceh dan kesulitan mendesain mekanisme penyampaian bantuan yang efektif yang dapat diterima kedua belah pihak (sebanyak 2000 tahanan politik bernasib lebih baik. Mereka menerima bantuan di awal sejak kebebasannya dari penjara). Kurangnya dukungan bagi mantan kombatan adalah masalah yang serius, dan tingkat kriminalitas mulai meningkat akibat kekecewaan mantan GAM yang berubah menjadi metode “alternatif” untuk mencari pendapatan.

Di saat yang sama, ketidakpuasan timbul di antara masyarakat yang terkena dampak konflik yang telah menerima dana dalam jumlah sedikit, mereka mengawasi masyarakat korban tsunami yang menerima proyek dan dukungan. Saat ini, BRA meluncurkan program bantuan sebanyak \$60 juta yang akan menyediakan dana ke setiap desa yang ada di Aceh pada akhir tahun depan; penyaluran dana ini merupakan awal yang baik (lihat Kotak 1). Namun demikian, usaha-usaha ekstra untuk menyediakan kesempatan-kesempatan kerja harus menjadi prioritas utama, karena sebagian besar dana proyek ini pada dasarnya akan mendanai sarana-sarana umum; masyarakat desa juga ingin dan berharap mendapatkan modal usaha dan bantuan individu. Pada saat bersamaan, penting untuk menyampaikan ketidakadilan dalam penyaluran bantuan terhadap korban tsunami dan korban konflik saat ini. Sebuah survei terbaru menemukan bahwa keluarga-keluarga yang mengungsi akibat konflik dipandang bernasib lebih buruk daripada keluarga-keluarga yang mengungsi akibat tsunami.

Kotak 1: Sebuah awal yang baik: BRA menyalurkan bantuan untuk GAM, kelompok-kelompok rentan dan masyarakat korban konflik

Pemerintah Indonesia dan para donor telah memprioritaskan penggunaan pendekatan berbasis masyarakat untuk menyampaikan bantuan, baik kepada individu dan masyarakat korban konflik maupun korban tsunami. Pendekatan-pendekatan seperti ini yang melibatkan partisipasi aktif masyarakat penerima manfaat, dapat memastikan bahwa bantuan yang ada dapat memnuhi kebutuhan masyarakat. BRA menggunakan program berbasis masyarakat Program Pengembangan Kecamatan (PPK) untuk menyampaikan bantuan reintegrasi sebesar kira-kira \$60 juta kepada masyarakat korban konflik dalam jangka waktu dua tahun. Semua desa-desa di Aceh akan menerima bantuan sebesar antara \$6.000 dan \$17.000 bergantung kepada sejarah konflik di daerah itu dan jumlah populasi desa. Menyadari bahwa kedua pihak yaitu

⁴ *Ibid.*



THE WORLD BANK SUPPORT FOR POST-TSUNAMI RECONSTRUCTION IN ACEH AND NIAS, INDONESIA

The World Bank, Indonesia

<http://www.worldbank.or.id>

kombatan GAM dan masyarakat desa umumnya telah terkena dampak konflik menahun, program ini juga memperbolehkan masyarakat untuk menentukan sendiri bagaimana blok bantuan ini akan digunakan, termasuk di dalamnya apakah akan disalurkan kepada individu-individu tertentu atau untuk mendanai proyek-proyek masyarakat.

Banyak kombatan dan masyarakat desa tetap berada dalam kondisi trauma pada 15 bulan setelah ditandatanganinya MoU Aceh akibat kekerasan dan penyiksaan berkepanjangan. Sebuah kajian psikologi yang dikeluarkan oleh IOM, Universitas Harvard dan Universitas Syiah Kuala baru-baru ini, yang dilakukan di beberapa kecamatan dengan intensitas konflik yang tinggi di Pidie, Bireun, dan Aceh Utara memperlihatkan bahwa laki-laki dan perempuan mengalami kekerasan-kekerasan tingkat tinggi dan kejadian-kejadian traumatis, dibandingkan dengan hal yang sama di Bosnia dan Afghanistan.⁵ Sebanyak 56% laki-laki dan 20% perempuan dilaporkan pernah dipukul; 36% laki-laki dan 14% perempuan dilaporkan diserang dengan pisau; 25% laki-laki dan 11% dilaporkan pernah disiksa, dimana 19% laki-laki dan 5% perempuan pernah ditangkap. Masyarakat mengalami penderitaan berupa terganggunya kesehatan mental yang serius akibat kejadian-kejadian tersebut. Kajian ini menemukan bahwa 65% dari populasi menduduki ranking teratas untuk tanda-tanda depresi, 69% untuk tanda-tanda kecemasan, dan 34% tanda-tanda stress pasca trauma. Angka-angka ini mengindikasikan perlunya untuk mempercepat proses program-program mata pencaharian dan ekonomi untuk mengurangi beban saat ini. Selain itu, angka-angka di atas juga mengindikasikan secara jelas pentingnya pelayanan kesehatan mental yang dapat menjawab dampak-dampak psikologis yang timbul akibat kejadian pasca traumatik.

Isu-isu penting dalam pengkonsolidasian perdamaian di Aceh

Kemajuan-kemajuan besar telah tercapai namun masih banyak banyak yang harus dilakukan dan harus dilakukan dengan cepat. Berikut adalah tiga hal yang direkomendasikan untuk menjadi prioritas:

Pemilihan Kepala Daerah Langsung

Pemilihan kepala daerah langsung di Aceh pasca konflik, yang awalnya sempat tertunda, akhirnya dijadwalkan akan dilakukan pada tanggal 11 Desember. Pembukaan MoU berkomitmen bahwa pihak-pihak yang bertikai akan menciptakan kondisi-kondisi bagi pemerintahan yang “adil dan demokratis”, dan Poin 1.2.2 mengatakan bahwa pemilihan kepala daerah langsung akan dilakukan selambat-lambatnya pada bulan April 2006. Penundaan penyelesaian UU Pemerintahan Aceh berarti terlewatnya garis akhir pelaksanaan Pilkada. Untungnya, hal ini tidak menimbulkan masalah-masalah baru karena kedua belah pihak dapat mengerti alasannya. Terciptanya lingkungan politik yang stabil yang tercipta lewat pemilihan

⁵ IOM-Harvard-Unsyiah (2006). *Psychosocial Needs Assessment of Communities Affected by the Conflict in the Districts of Pidie, Bireuen Aceh Utara*. Banda Aceh: IOM/Fakultas Kedokteran Universitas Harvard/Universitas Syiah Kuala.



THE WORLD BANK SUPPORT FOR POST-TSUNAMI RECONSTRUCTION IN ACEH AND NIAS, INDONESIA

The World Bank, Indonesia

<http://www.worldbank.or.id>

kepala daerah yang legitimat dan damai sangatlah penting guna memastikan berlanjutnya proses perdamaian, sebagaimana lancar sampai saat ini. Pada saat tulisan ini dibuat, tidak ada indikasi bahwa pertarungan kekuatan politik akan secara serius mengganggu proses perdamaian. Agar lebih yakin, telah terjadi beberapa ketegangan di antara para kandidat dan badan yang akan melaksanakan Pilkada, juga konflik internal partai ketika proses seleksi kandidat-kandidat yang berasal dari partai (termasuk di dalamnya tegangan di antara dua kandidat yang berasal dari GAM). Hal-hal ini belum menimbulkan kekerasan.

Namun, pengawasan-pengawasan yang dimaksud, yang dilaksanakan dan diikutsertakan dalam Pilkada Aceh harus memperhatikan ketegangan-ketegangan yang masih ada di lapangan akibat 30 tahun konflik dan ikut aktif untuk memastikan pemilu ini berjalan lancar. Untuk mencapai hal ini harus ada koordinasi yang baik di tingkat paling masyarakat paling bawah dan kontrol yang kuat dari para elit untuk memastikan para pemilih agar tidak dimobilisasi ke luar jalur.

Kepergian AMM

AMM telah bekerja dengan baik dalam pengawasan proses perdamaian, memfasilitasi dialog kedua belah pihak yang bertikai, dan membangun kepercayaan publik. Survei terbaru yang dikeluarkan oleh IFES memperlihatkan bahwa 97% masyarakat Aceh sangat puas dengan kinerja AMM. Namun, banyak dari mereka yang merasa bahwa AMM harus tinggal setahun atau dua tahun lagi di Aceh, dan kekhawatiran masyarakat Aceh kembali meningkat akan apa yang akan terjadi setelah kepergian AMM pada 15 Desember.⁶ Apa yang akan terjadi selanjutnya? Sangatlah penting untuk memiliki gambaran *exit strategy* yang jelas dan disebarluaskan ke banyak tempat. Akan ada kebutuhan akan organisasi-organisasi supervisi di tahun-tahun mendatang. Elemen kunci dari MoU – termasuk pembentukan Komisi untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi, *the Joint Claims Settlement Commission*, dan komitmen untuk merehabilitasi kepemilikan publik dan individual yang rusak atau hancur selama konflik – harus tetap dilaksanakan. Saat ini, tidak ada yang meharapkan hubungan antara Pemerintah dan GAM untuk menurun drastis. Beberapa mekanisme untuk memastikan dialog dan mendorong kedua belah pihak untuk melanjutkan proses ini sangat penting dilakukan, setidaknya sampai pemilu 2009.

Perkembangan Reintegrasi dan Pasca Konflik

Masih banyak yang harus dilakukan untuk mereintegrasi mantan GAM ke dalam kehidupan sosial dan ekonomi. Bantuan awal untuk para kombatan, tahanan politik dan korban konflik lainnya sangat diterima tapi bantuan ini tidak dapat menciptakan lapangan kerja dan pemasukan yang rutin dan berlangsung terus. Ada beberapa kekhawatiran bahwa mantan pelaku-pelaku konflik tidak melihat keuntungan yang sebenar-benarnya dari perdamaian yang terjadi, sedikit dari mereka yang melihat hal itu. Juga ditemukan beberapa ketidakadilan yang serius terhadap termin bantuan dan pelayanan di daerah-daerah yang terkena dampak tsunami dan konflik. Hal ini dapat menyebabkan mulainya konflik di masa mendatang. Pemerintah, para donor dan NGO

⁶ IFES Survey, Agustus 2006



THE WORLD BANK SUPPORT FOR POST-TSUNAMI RECONSTRUCTION IN ACEH AND NIAS, INDONESIA

The World Bank, Indonesia

<http://www.worldbank.or.id>

harus mengadaptasi kebijakan yang berfokus pada daerah dalam penyaluran bantuan untuk memastikan bantuan diterima oleh korban dan mereka yang memerlukan.

Menuju perdamaian yang berkelanjutan: Pentingnya Pemerintah Lokal di Aceh dan Tantangan yang akan dihadapinya.

Konflik di Aceh, pada awalnya, berasal dari kemarahan akibat ketidakberhasilan kekayaan sumber daya alam dalam pembangunan masyarakat Aceh. Kekecewaan ditujukan terhadap negara Indonesia, yang terlihat korup dan tidak efektif. Membangun perdamaian yang berkelanjutan di Aceh akan memerlukan legitimasi negara di mata rakyat Aceh dan elitnya. Pembangunan ini juga membutuhkan kepastian bahwa kesempatan-kesempatan di dalam bidang ekonomi mencapai masyarakat yang dimobilisasi dalam konflik: golongan miskin dan rentan di daerah pedesaan Aceh.

Proses perdamaian mempersembahkan kesempatan besar untuk pengembangan dan pembangunan Aceh. MoU dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh memberikan suntikan dana yang besar terhadap sumber-sumber keuangan dan meningkatkan kekuasaan lokal untuk menangani dan mendistribusikannya. Pada tahun 2006, pemerintahan Aceh menerima pemasukan tiga kali lebih tinggi dibandingkan masa sebelum desentralisasi di tahun 1999 menjadi Rp 10,4 triliun (\$ 1,1 milyar) di 2006. World Bank memperkirakan bahwa sejak tahun 2008 hingga ke depan, pendapatan pemerintah lokal akan stabil pada kisaran Rp 13 triliun (\$1,4 milyar) akibat implementasi MoU/UU PA. Namun, dipertanyakan kemampuan institusi-institusi lokal yang tidak mempunyai kapasitas yang cukup untuk menangani dan membelanjakan sumber-sumber dana ini secara efektif. Korupsi adalah problem utamanya. Mekanisme dalam penanganan kompetisi politik dan memastikan kredibilitas sangat rendah. Pembelanjaan pemerintah mayoritas dikonsentrasikan untuk pusat-pusat kota, dimanfaatkan secara politis oleh jaringan elit, dan berlanjut tidak sampai kepada masyarakat miskin di desa.

Perdebatan bagi donor dan komunitas internasional dalam mendukung dan memperkuat pengadopsian dari kemampuan, akuntabilitas, bebas korupsi dan mudah diaksesnya institusi-institusi pemerintah adalah prioritas menengah dan jangka panjang. Hal ini, sejalan dengan kemampuan para donor dan pemerintah untuk memberikan bantuan kepada masyarakat desa dan mantan kombatan dalam jangka waktu tertentu, akan memastikan apakah Aceh masih akan damai di tahun-tahun mendatang.