

MEDIASI KONFLIK ACEH

Belajar dari Pengalaman HDC di Aceh



MUHAMMAD SAHLAN

MEDIASI KONFLIK ACEH

MUHAMMAD SAHLAN

Editor: Firdaus M. Yunus

Diterbitkan Atas Kerja Sama Lembaga Penerbit:
Naskah Aceh (NASA) & Ar-Raniry Press
2013

MEDIASI KONFLIK ACEH
MUHAMMAD SAHLAN

Edisi 1, Cet. 1 Tahun 2013
Lembaga Naskah Aceh dan Ar-RaniryPress

iv + 164 hlm. 13 x 20,5 cm
ISBN : 978-602-7837-44-7

Hak Cipta Pada Penulis
All rights Reserved

Cetakan Pertama, Desember 2013

Pengarang : Muhammad Sahlan
Editor : Firdaus M. Yunus

Desain Kulit & Tata Letak : aSOKA-communications

diterbitkan atas kerjasama:

Lembaga Naskah Aceh (NASA)
Jl. Ulee Kareng - Lamreung, Desa Ie Masen, No. 9A
Kecamatan Ulee Kareng Banda Aceh 23117
Telp./Fax. : 0651-635016
E-mail: nasapublisher@yahoo.com
Anggota IKAPI No. 014/DIA/2013

Ar-RaniryPress
Jl. Lingkar Kampus Darussalam Banda Aceh 23111
Telp. (0651) - 7552921/Fax. (0651) - 7552922
E-mail: arranirypress@yahoo.com

PENGANTAR PENULIS

Syukur alhamdulillah kita panjatkan kehadiran Allah Swt yang telah memberikan rahmat, taufiq dan hidayah kepada kita semua. Shalawat kepada baginda Rasulullah saw. Saya sangat berbangga karena buku "Mediasi Konflik Aceh" ini telah berhasil diterbitkan menjadi buku. Buku ini merupakan hasil penelitian secara sistematis yang dilakukan pada saat penulis menempuh pendidikan program strata dua pada prodi resolusi konflik dan damai di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Tulisan dalam buku ini lebih banyak menyoroti daya tahan damai serta langkah-langkah yang ditempuh dalam rangka penghentian permusuhan antara pemerintah RI dan GAM.

Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement*) antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka hanya bertahan beberapa bulan saja. Kesepakatan yang dicapai dan ditandatangani pada 9 Desember 2002 di Jenewa, Swiss, difasilitasi oleh The Henry Dunant Centre (HDC) berakhir dengan kebuntuan. Mengapa implementasi CoHA mengalami kebuntuan?

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebuntuan implementasi CoHA lebih banyak disebabkan oleh faktor para pihak atau aktor konflik yang tidak memiliki mental berdamai selama proses damai berlangsung. Para pihak cenderung menjadikan CoHA sebagai strategi untuk mencapai kepentingan masing-masing dan mengabaikan kepentingan bersama yang lebih besar. Selain faktor tersebut, kebuntuan CoHA disebabkan oleh konflik Aceh

yang sudah mengakar dan berlarut-larut hampir 30 tahun lamanya dengan isu konflik yang dikenal sensitif untuk didamaikan, yaitu isu keamanan dan kedaulatan. Ketidakmatangan proses dan strategi mediasi sehingga menghasilkan kesepakatan yang kurang berkualitas, memunculkan multi-intepretasi dan kontroversi serta mudah dilanggar merupakan faktor lain mengapa CoHA gagal. Penelitaian ini membuktikan sekaligus bahwa HDC sebagai pihak penengah tidak tepat dijadikan kambing hitam (*scapegood*) kegagalan CoHA. HDC justeru dianggap berhasil pada tahapan-tahapan tertentu. Diantara keberhasilan HDC adalah mampu membawa para pihak maju kemeja perundingan. HDC juga mampu merubah perilaku konflik, menurunkan intensitas kekerasan dan memperluas isu dari keamanan menjadi isu kemanusiaan dan politik. Puncak keberhasilan HDC adalah ketika para pihak Aceh secara menyeluruh. Kesepakatan yang hanya bertahan selama tiga bulan tersebut dinilai berhasil karena mampu melahirkan beberapa kesepakatan politik, berkaitan dengan masa depan Aceh yang lebih baik.

Atas selesainya buku ini, saya mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu atas terbitnya buku ini, semoga karya kecil ini akan memberikan pencerahan kepada kita semua. Amin yarabbal alamin.

Banda Aceh, 2 Oktober 2013

Penulis,

Muhammad Sahlan

Daftar Isi

PENGANTAR PENULIS ~ i

DAFTAR ISI ~ iii

BAB I PENDAHULUAN ~ 1

Melacak Studi Sebelumnya ~ 21

BAB II DAYA TAHAN KESEPAKATAN ~ 27

Pendahuluan ~ 27

Merumuskan Definisi ~ 29

Faktor-Faktor Daya Tahan Kesepakatan ~ 36

Sifat dan Karakter Konflik ~ 37

Durasi Konflik ~ 37

Intensitas Konflik ~ 39

Isu-Isu Konflik ~ 41

Pihak-pihak yang Berkonflik ~ 44

Kedudukan Mediator ~ 48

Memiliki Legitimasi ~ 50

Kemampuan Mediator ~ 51

Imparsial ~ 53

Strategi dan Proses Perundingan ~ 54

BAB III DINAMIKA KONFLIK DAN DAMAI

DI ACEH ~ 59

Awal Mula Konflik Aceh ~ 59

Strategi Penyelesaian Konflik pada Masa Tgk. M. Daud
Beureueh ~ 66

Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ~ 75

1. Latar Belakang GAM ~ 75

2. Hasan Tiro, Pemikir dan Kiblat Gerakan ~ 77

3. Kekuatan dan Strategi Perjuangan GAM ~ 84
4. Respon Pemerintah RI Terhadap
Kebangkitan GAM ~ 89

BAB IV DAYA TAHAN KESEPAKATAN DAN KEGAGALAN COHA ~ 109

Pengantar ~ 109

Situasi Konflik dan Implikasi Terhadap Kegagalan ~ 110

1. Imminent Mutual Cotrastrophe dan Daya
Tahan Kesepakatan ~ 111

2. Akar dan Isu Konflik serta Kegagalan
CoHA ~ 115

3. Aktor Konflik; Antara Mental Berdamai
dan Berperang ~ 124

4. HDC dan Scapegoat Kegagalan CoHA ~ 129

Proses Perundingan dan Kualitas Kesepakatan ~ 137

Pre-Mediation ~ 137

Processing Mediation ~ 144

BAB IV PENUTUP ~ 151

Kesimpulan ~ 151

DAFTAR PUSTAKA ~ 157

BIOGRAFI PENULIS ~ 164

BAB I

PENDAHULUAN

Kesepakatan Penghentian Permusuhan atau sering disebut dengan *Cessation of Hostilities Agreement* (CoHA) antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) hanya bertahan beberapa bulan saja. Kesepakatan yang dicapai dan di tandatangani pada 9 Desember 2002 di Jenewa berakhir dengan kebuntuan.

Pertemuan Dewan Bersama (*Joint Council*) antara Pemerintah RI dan GAM yang berlangsung dua hari, yaitu Sabtu dan Minggu, 17-18 Mei 2003 di Gedung Pusat Pelatihan Japan Internasional Cooperation Agency (JICA) di Tokyo, Jepang gagal menghasilkan kesepakatan.¹

Kegagalan tersebut mendorong Pemerintah RI mengeluarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 28 tentang Pernyataan Keadaan Bahaya dengan Tingkat Keadaan Darurat Militer di Aceh yang ditandatangani oleh Presiden Megawati Soekarnoputri di Jakarta pada 18 Mei 2003.²

Keppres yang telah dipersiapkan jauh sebelum kesepakatan tersebut gagal, juga didukung oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI), lembaga

1 *Perundingan RI-GAM di Tokyo Gagal*, Harian Kompas, Edisi Minggu, 18 Mei 2003.

2 *Aceh Masuki Status Darurat Militer*, Harian Kompas, Edisi Senin, 19 Mei 2003.

politik yang mewakili suara formal masyarakat Indonesia.³

Keppres tersebut memberi ruang yang sangat besar bagi Tentara Nasional Indonesia (TNI) untuk menggerakkan mesin-mesin militernya dalam rangka menghancurkan basis kekuatan GAM, sekaligus mengembalikan dan mengambil alih sektor politik, keamanan, ekonomi dan sosial budaya dari pejabat sipil di Aceh. Keppres tersebut juga menggeser proses penyelesaian damai melalui dialog yang difasilitasi HDC dengan pendekatan militeristik yang mengedepankan cara-cara kekerasan.

Kesepakatan Penghentian Permusuhan merupakan kesepakatan yang diarahkan sebagai kerangka utama di dalam penyelesaian konflik Aceh secara damai dan bermartabat.

Sebelumnya, sejak proses perundingan baru berlangsung pada awal 2000, para pihak, yaitu Pemerintah RI dan GAM atas bantuan HDC telah melahirkan beberapa kesepakatan penting yang mengarah pada penciptaan perdamaian di Aceh.

Tahapan kesepakatan tersebut sebagai berikut; pada 12 Mei 2000, hasil dari pembicaraan rahasia, para pihak telah menghasilkan dan menandatangani Kesepakatan Jeda Kemanusiaan (*Humanitarian Pause*) yang mulai berlaku efektif pada 2 Juni 2000. Dalam kesepakatan itu ditetapkan antara lain pengurangan tindakan kekerasan dan kontak senjata di seluruh Aceh, penyaluran bantuan kemanusiaan di Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur, modalitas keamanan bagi pengiriman bantuan dan mempromosikan langkah-langkah membangun kepercayaan (*trust bulding*) diantara para pihak.⁴

3 DPR Dukung Penetapan Darurat Militer di Aceh, Harian Kompas, Edisi Kamis, 15 Mei 2003.

4 Aceh Escalating Tension, ICG Indonesia Briefing Paper, 7 Desember 2000.

Dalam kesepakatan itu, para pihak yang berunding juga membuat pengumuman bersama, wujud dari komitmen masing-masing pihak, bahwa perang yang terjadi di Aceh selama berpuluh tahun yang lalu telah menimbulkan penderitaan yang sangat dalam bagi penduduk sipil dan mematikan seluruh seluruh sektor produktif masyarakat seperti sosial, ekonomi dan budaya.

Lebih dari itu, para pihak bersama HDC juga membentuk forum bersama (*joint forum*) yang bertemu secara berkala untuk memantau dan meninjau perkembangan kesepakatan, serta menghindari sekaligus mencegah terjadinya pelanggaran terhadap kesepakatan.

Masing-masing pihak memilih dan menempatkan wakilnya dari Aceh duduk pada dua komite yang bertugas mengimplementasikan kesepakatan. Komite tersebut adalah; Komite Bersama Untuk Modalitas Keamanan (KBMK) dan Komite Bersama untuk Aksi Kemanusiaan (KBAK)

Para pihak juga membentuk dua tim Monitoring Independen Kemanusiaan dan Keamanan dimana tugas mereka adalah menerima keluhan dan memantau pelanggaran selama berlangsungnya proses implementasi kesepakatan di Aceh. Pada Desember 2000, para pihak juga sepakat membentuk tim pemantau di empat wilayah dengan tujuan meningkatkan kemampuan pemantauan dan desentralisasi wilayah pemantauan sehingga lebih mudah bergerak dan melakukan pemantauan.

Semua komite tim pemantau di tempatkan, tinggal serta bekerja di Aceh bersama dengan tiga perwakilan asing dari HDC dan juga dibantu oleh staff nasional. Mereka melaporkan perkembangan di lapangan ke Forum Bersama yang bertemu setiap tiga bulan sekali untuk dibahas dan dipecahkan secara bersama-sama di Jenewa, Swiss.

Kesepakatan Jeda Kemanusiaan awalnya hanya berlangsung selama tiga bulan. Namun setelah melihat kontak senjata dan tindakan kekerasan cenderung menurun, kedua pihak sepakat menambah pemberlakuannya selama tiga bulan lagi.

Akan tetapi, selang beberapa bulan setelah perpanjangan itu, kesepakatan Jeda Kemanusiaan mengalami kebuntuan. Kebuntuan itu disebabkan oleh situasi keamanan yang semakin memburuk, intensitas kontak senjata di lapangan meningkat, dan akibat minimnya dukungan dan partisipasi pemerintah lokal dan masyarakat sipil dalam mensukseskan proses implementasi kesepakatan.⁵

Hal lain yang menyebabkan Kesepakatan Jeda Kemanusiaan menghadapi jalan buntu adalah karena munculnya ketegangan akibat beberapa tuntutan korban pelanggaran hak asasi manusia dan masyarakat sipil yang menginginkan pengungkapan atas kasus-kasus kekerasan dan pengadilan yang efektif terhadap para pelaku pelanggaran HAM masa lalu, dimana TNI dan Polri diduga terlibat di dalamnya. Tuntutan tersebut menimbulkan reaksi negatif di lapangan, dengan meningkatnya ketegangan dan kekerasan terhadap penduduk sipil.⁶

Setelah Kesepakatan Jeda Kemanusiaan tidak bertahan akibat mengalami kebuntuan, inisiatif menempuh jalan damai kembali dirintis. Atas desakan masyarakat internasional, HDC kembali mempertemukan Pemerintah Indonesia dengan GAM. Dalam pertemuan pada Januari 2001, kedua belah pihak setuju untuk pertama sekali mendiskusikan penyelesaian politik dalam

5 *Aceh Escalating Tension*, ICG Indonesia Briefing Paper, 7 Desember 2000.

6 *Aceh; Mengapa Kesepakatan Penghentian Permusuhan Sulit Dipertahankan*, ELSAM Briefing Paper No. 2, 30 April 2003.

menyelesaikan konflik Aceh. Atas bantuan HDC, para pihak bertemu selama empat hari dan mendiskusikan sebab-sebab konflik serta mengidentifikasi langkah-langkah praktis dan solusi-solusi yang akan membantu mengakhiri konflik yang sudah berlangsung berpuluh tahun itu. Materi yang diskusikan dalam pertemuan tersebut termasuk kesepakatan mengenai proses demokrasi, keamanan, HAM, sosial dan pembangunan ekonomi.⁷

Kesepakatan tersebut disebut sebagai Kesepahaman Sementara (*Provisional Understanding Agreement*). Sebagai langkah pertama, dimasukkan agenda keamanan untuk memberikan ruang bagi penangguhan kekerasan (*moratorium of violence*), mengadakan pertemuan antar para komandan lapangan dan menciptakan kerangka kerja (*framework*) bagi proses konsultasi demokrasi dengan partisipasi masyarakat Aceh secara lebih luas.

Perwakilan dari masing-masing pihak juga setuju membentuk sebuah Dewan Bersama, yang didukung oleh HDC untuk meninjau kemajuan, mengarahkan isu-isu yang berkembang dalam proses demokrasi dan memastikan kepatuhan para pihak terhadap kesepakatan.

Pertemuan pertama Dewan Bersama berlangsung pada Februari 2001. Kedua belah pihak mendukung kesepakatan yang dicapai lebih awal antara para komandan lapangan, merekomendasikan perluasan mekanisme yang telah ditentukan di Aceh dan mengesahkan kembali komitmen untuk konsultasi awal dengan masyarakat Aceh.

Sementara itu, di Aceh, HDC memfasilitasi inisiatif dalam rangka mempercepat proses penyelesaian konflik. Langkah-langkah tersebut termasuk dalam menciptakan zona damai, penyaluran bantuan kemanusiaan bagi

7 <http://www.hdcentre.org>. Diakses pada 25 April 2005.

komunitas yang terkena dampak konflik dan memulai kembali konsultasi demokrasi antara kedua belah pihak dan masyarakat Aceh.

Pada waktu yang hampir bersamaan, HDC juga membawa kedua belah pihak dalam pertemuan kedua Dewan Bersama pada Juni 2001. Pertemuan tersebut berlangsung ditengah meningkatnya kekerasan di Aceh dan ketidakpastian politik di Jakarta berkaitan dengan mosi tidak percaya yang diajukan oleh parlemen terhadap Presiden Abdurrahman Wahid.

Pada pertemuan yang berlangsung di Jenewa itu, kedua belah pihak menegaskan kembali komitmen mereka untuk melakukan dialog, sekaligus membubarkan Komite Bersama untuk Aksi Kemanusiaan dan Komite Bersama untuk Modalitas Keamanan. Mereka juga menawarkan dukungan terhadap penyaluran bantuan kemanusiaan dan menunjuk penghubung dari level yang lebih tinggi sebagai penasehat dalam proses konsultasi demokrasi.

Namun pertemuan Dewan Bersama tersebut hanya berhenti pada komitmen, sementara bagaimana mengimplementasikan kesepakatan gagal mencapai kata sepakat. Kondisi ini diperburuk lagi dengan situasi politik dan keamanan Indonesia yang semakin tidak stabil akibat dipecatnya Presiden Abdurrahman Wahid yang dikenal sebagai inisiator perdamaian Aceh.⁸

Ketidakstabilan politik dan keamanan di Jakarta juga mempengaruhi situasi politik dan keamanan di Aceh. Di Aceh, pihak kepolisian menangkap dan memenjarakan enam delegasi yang menjadi negosiator GAM dari Komite Bersama dan Tim Monitoring. Sejumlah pernyataan publik yang bersifat provokatif dikeluarkan oleh pejabat

8 Edward Aspinall and Harold Crouch (ed), *The Aceh Peace Process: Why it Failed* (Washington: East- West Center, 2003), 21.

publik dan militer Indonesia. Pernyataan tersebut mengarah pada kehendak untuk mengakhiri proses dialog yang dinilai lebih menguntungkan pihak GAM. Dengan demikian, situasi di Aceh menjadi sangat tegang dan penuh ketidakpastian.

Atas dasar itu pula, HDC kemudian memutuskan untuk menarik semua stafnya yang bekerja di lapangan ke Banda Aceh. Keputusan tersebut diambil untuk menghindari kondisi terburuk yang berkembang dengan sangat cepat di lapangan.

Namun, Agustus 2001, situasi politik dan keamanan di Indonesia kembali stabil, menyusul diangkatnya Megawati Soekarnoputri sebagai presiden menggantikan Abdurrahman Wahid. Pada awal masa jabatannya, Megawati mengambil beberapa langkah positif yang mendukung proses penyelesaian damai di Aceh, diantaranya mengangkat beberapa orang materi yang *concern* menangani proses damai di Aceh dalam kabinet pemerintahannya. Enam minggu setelah pegangkatannya, Megawati juga membebaskan, atas jaminan HDC, anggota Komite GAM yang sebelumnya ditahan di Aceh. Dengan demikian peluang damai kembali terbuka dan proses dialog dapat dilanjutkan.

Kegagalan dua kesepakatan sebelumnya menyandarkan HDC sebagai penengah untuk melakukan terobosan dalam rangka memperkuat proses damai di Aceh. Terobosan tersebut adalah dengan menghadirkan dan melibatkan beberapa orang terkemuka dan berpengalaman dalam proses perciptaan perdamaian di beberapa negara yang dilanda konflik berkepanjangan. Orang-orang terkemuka tersebut dikenal sebagai orang bijak (*wise man*) yang berperan membantu sekaligus mendampingi HDC serta membimbing para pihak yang bertikai selama berlangsungnya proses perundingan

damai.⁹

Hasilnya, pada September 2001, para pemimpin GAM dalam sebuah pertemuan dengan HDC setuju masuk dalam kerangka kerja dan pembicaraan baru yang fokus pada solusi sementara atau (*interim solution*). Ini merupakan kali pertama GAM setelah berjuang puluhan tahun, setuju mengikat diri dalam proses setahab demi setahab dimana otonomi dimasukkan dalam agenda pembicaraan damai.

Sementara itu, di Aceh, HDC mengaktifkan kembali kantor dan staff internasionalnya, bekerja dengan anggota tim monitoring dan perwakilan dari masyarakat sipil, pemerintah lokal, dan kelompok LSM, mendukung dibukanya kembali pembicaraan damai melalui dialog yang sempat mengalami jalan buntu beberapa kali itu.

Pada Februari 2002, Pemerintah RI dan GAM setuju mengikat diri dalam pembicaraan putaran lanjutan di Swiss. Dalam pertemuan tersebut, mereka mengagendakan pembicaraan masa depan Aceh dengan fokus pada isu otonomi khusus, penghentian permusuhan, dialog politik terbuka dan luas serta pemilihan umum lokal yang akan memilih wakil rakyat yang duduk di dalam struktur pemerintahan Aceh.

Pada Mei 2002, Pemerintah RI dan GAM bertemu kembali di Jenewa, Swiss untuk mendiskusikan isu-isu yang telah dibicarakan sebelumnya, pada forum konsultasi Februari silam. Hasil pertemuan tersebut melahirkan pernyataan bersama yang memberikan mandat bahwa agenda pembicaraan di masa depan adalah yang berkaitan dengan proses *all inclusive dialogue*, otonomi khusus sebagai *starting point*, isu-isu penting mengenai pembangunan Aceh dan pemberdayaan masyarakat Aceh

9 ICG Asia Report No. 47, *Aceh: A Fragile Peace*, 27 Februari 2003.

di bawah Undang-Undang Otonomi Khusus, dan mengenai kesepakatan penghentian permusuhan serta mekanisme pemantuan yang efektif terhadap kesepakatan.

Disisi lain, HDC juga menggalang dukungan dari berbagai negara untuk mengisi proses *Peace-Building* yang akan dilakukan seiring dengan proses pengimplementasian kesepakatan.

Pada 3 Desember 2002, HDC berpartisipasi dalam *Tokyo Meeting Forum*, sebuah konferensi persiapan mengenai perdamaian dan rekonstruksi Aceh yang berlangsung di Tokyo, Jepang. Lebih dari 16 negara dan 5 organisasi internasional ikut serta dalam konferensi tersebut, sekaligus memberi dukungan politik dan keuangan bagi berlangsungnya dialog dan misi pemantauan internasional di Aceh.

Dan akhirnya, pada tanggal 9 Desember 2002 sebuah Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement / CoHA*) ditandatangani. Kesepakatan tersebut diarahkan sebagai kerangka utama di dalam penyelesaian konflik Aceh secara damai dan bermartabat.¹⁰

Lima kerangka utama dimaksud sebagai pencapaian perdamaian di Aceh yang disusun secara gradual dan periodik di dalam CoHA adalah sebagai berikut.¹¹

1. *Trust Building*, yaitu masa membangun rasa saling percaya antara para pihak bertikai. Fase ini disepakati berlangsung dari 9 Desember 2002 hingga 9 Februari 2003.
2. *Demilitarization* yang didalamnya mencakup

10 ICG Asia Report No.47, *Aceh: A. Fragile Peace*, 27 Februari 2003.

11 Naskah CoHA selengkapnya dapat diakses di <http://www.hdscentre.org>. Naskah tersebut juga dapat dilihat pada lampiran pada bagian akhir penelitian ini.

penciptaan zona aman di beberapa titik rawan konflik, penarikan pasukan TNI non-organik dan pengembalian fungsi kepolisian menjadi penjaga ketertiban dan keamanan umum, pengumpulan senjata GAM yang diawasi dan berada di bawah kontrol Henry Dunant Center. Fase de-militerisasi berlangsung dari 9 Februari sampai 9 Juli 2003.

3. *Post-Conflict Reconstrunction* yang didukung oleh negara donor internasional yang berada di bawah kesepakatan Tokyo Meeting Forum, sebuah pertemuan sejumlah lembaga dan negara donor untuk membantu pemulihan pasca konflik di Aceh.
4. *All Inclusive Dialogue* yang akan dilaksanakan pada tahun 2003 untuk membicarakan revisi terhadap UU Otonomi Khusus.
5. *Local Election* yang direncanakan berlangsung Mei 2004 untuk memilih Pemerintah Daerah Aceh secara demokrasi.

Fase *Trust Building* sebagai fase awal kesepakatan berjalan dengan baik. Fase tersebut memberi harapan baru bagi terwujudnya perdamaian di Aceh setelah sekian lama atau hampir 30 tahun konflik berkecambah di provinsi paling barat ujung pulau Sumatera itu. Pada fase ini, eskalasi kekerasan menurun drastis. Satu bulan setelah penandatanganan kesepakatan dicapai, hampir tidak pernah terjadi kontak senjata. Sebaliknya, sebelum pendatanganan dicapai, rata-rata 230 orang tewas perbulan.¹²

Kemajuan lain yang dicapai Dewan Keamanan Bersama (*Joint Security Council*) yang terdiri dari unsur militer Pemerintah RI, GAM dan HDC menyetujui beberapa isu penting, termasuk pertukaran struktur

12 www.hdcentre.org. Diakses pada 25 April 2005.

informasi antara kedua belah pihak dan rancangan pedoman bagi pemberian sanksi terhadap pihak-pihak yang melakukan pelanggaran terhadap kesepakatan di lapangan.

Selain itu, para pihak yang duduk dalam struktur JSC sepakat menetapkan zona damai pertama pada 25 Januari 2003 di Kecamatan Indrapuri, Aceh Besar. Dalam peta pihak intelejen Indonesia, Indrapuri merupakan daerah hitam atau salah satu basis kekuatan GAM di wilayah Aceh Besar. Dalam zona damai yang telah ditetapkan itu, para pihak setuju untuk tidak membawa senjata atau melakukan mobilisasi pasukan.

Meskipun demikian, operasi pemantauan tetap dilakukan untuk menghindari terjadinya pelanggaran oleh salah satu atau kedua belah pihak. Operasi tersebut dijalankan secara bersama sama, terdiri dari tiga pihak, yaitu Pihak Pemerintah RI, GAM dan HDC. Kegiatan tersebut mulai dilakukan pada awal Januari serta mencapai kekuatannya secara penuh pada Minggu pertama Maret 2003.

Keseluruhan dari tim pemantau HDC berasal dari Thailand dan dari Philipina yang disebarkan diseluruh Aceh bersama dengan enam anggota tim pemantau tripartit perwakilan dari Pemerintah RI dan GAM. Tim ini, selain bertugas memantau pelanggaran keamanan, juga ikut serta dalam menjaga dan mengantar beberapa kelompok pengungsi lokal (*internal displace persons/IDPs*) kembali ke rumah mereka masing-masing.

Kemajuan lain yang dicapai setelah penandatanganan kesepakatan adalah disepakatinya penambahan empat zona damai baru pada Maret 2003. Empat zona damai tambahan tersebut dibuka di Kawai XVI Aceh Barat, Peusangan Kabupaten Bireun, Tiro Kabupaten Pidie, Simpang Keuramat Aceh Utara dan Idi Tunong Kabupaten

Aceh Timur.

Daerah-daerah yang dijadikan wilayah zona damai dikenal sebagai daerah rawan kontak senjata antara pasukan TNI/Polri dan anggota GAM, atau daerah basis kekuatan GAM. Dampak dari pemberlakuan zona damai sangat terasa, dimana angka kekerasan menurun drastis.

Di sisi lain, dalam menginformasikan kemajuan yang dicapai selama fase *trust bulding* dan fase-fase selanjutnya, HDC membentuk sebuah unit Informasi Publik (UIP). Unit ini bertugas menyebarkan informasi mengenai proses damai di Aceh kepada masyarakat luas. Melalui penasehat medianya, HDC membantu UIP dalam mengkampanyekan informasi yang sehat untuk menjaga informasi publik dari proses damai dengan cara yang tepat, adil dan transparan dan membuat proses tersebut akuntabel atau dapat dipertanggungjawabkan.

Selain itu, UIP juga mengelola interaksi para pihak dengan media lokal, regional, nasional dan internasional, membuat pernyataan pers secara berkala dengan memberikan informasi terbaru mengenai proses damai, menerbitkan *newsletter* mingguan dan menyusun konferensi pers mingguan.

Namun dua bulan pertama kesepakatan tersebut berjalan, kecurigaan diantara para pihak mulai muncul. Para pihak mulai saling menuduh bahwa pihak lain melakukan pelanggaran atau menjadikan CoHA sebagai jembatan mewujudkan tujuan politik jangka panjang.

Pihak Pemerintah RI menuduh GAM telah melakukan propaganda politik kepada masyarakat, bahwa tujuan akhir CoHA adalah mewujudkan kemerdekaan Aceh. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) akan datang mengantikan tugas TNI dan kepolisian RI (Polri). Sementara GAM menuding Pemerintah RI telah mengkampanyekan kesimpulan keliru bahwa GAM telah

menerima otonomi dan kembali bergabung dengan NKRI.¹³

Meski beberapa perselisihan dalam fase *trust building* belum dapat diselesaikan, namun pada 9 Februari 2003, kedua belah pihak sepakat memasuki tahap selanjutnya, yaitu tahap pelaksanaan demiliterisasi selama lima bulan.

Pada tahap ini GAM secara bertahap memulai penempatan senjata dan amunisi ke lokasi-lokasi yang telah dipilih. JSC juga harus memutuskan relokasi bertahap pasukan TNI. Relokasi ini dilakukan bersamaan dengan penempatan senjata yang dilakukan GAM. TNI juga diharuskan merumuskan kemabali mandatnya dari pasukan penyerang menjadi pasukan bertahan ke lokasi-lokasi yang disepakati. Berkaitan dengan penempatan senjata dan amunisi GAM, pemerintah RI berhak meminta HDC untuk melakukan pembuktian (verifikasi) atas lokasi-lokasi yang dipilih tersebut dengan tanpa pemberitahuan terlebih dahulu.¹⁴

Akan tetapi, tahapan demiliterisasi tidak berjalan seperti yang diharapkan. Kecurigaan di masing-masing pihak semakin mengental. GAM tidak yakin jika TNI/Polri melakukan proses relokasi pasukan seperti yang diharapkan. Sementara TNI mencurigai GAM telah memasok senjata ke basis-basis mereka sebelum proses penempatan senjata dilakukan.

Situasi di lapangan juga semakin memburuk seiring dengan maraknya aksi massa yang mendatangi setiap kantor JSC di beberapa wilayah dengan berbagai tuntutan. Di Aceh Tengah, ribuan orang merusak kantor, membakar mobil dan memukul beberapa personel tim monitoring JSC. Motif penyerangan kantor dan personel

13 *GAM Banyak Langgar Perjanjian: Indonesia Minta JSC Segera Menggelar Sidang*, *Harian Kompas*, 14 Februari 2003.

14 Lebih lengkap lihat naskah CoHA di www.hdcentre.org

JSC tersebut beragam. Ada yang menyebut karena massa kecewa terhadap cara kerja JSC yang lamban dalam menanggapi pengaduan masyarakat. Sementara yang lain menyebutkan sebagai akumulasi dari kekecewaan warga terhadap berbagai tindakan pemerasan, penculikan dan sejumlah persoalan lain yang diduga dilakukan GAM. Namun pihak GAM membantah tuduhan tersebut. GAM justru menuduh aksi massa yang telah menodai proses damai di Aceh Tengah dilakukan oleh Milisi Indonesia, kelompok bentukan TNI.¹⁵

Di Aceh Timur, kantor JSC juga didatangi massa. Kedatangan ratusan massa ke kantor JSC Aceh Timur selain meminta JSC dibubarkan juga berkaitan dengan hilangnya seorang warga yang dikabarkan diculik untuk diminta tebusan oleh GAM. Namun pihak GAM membantah tuduhan tersebut dan menyebut kalau tindakan tersebut didalangi oleh TNI.¹⁶

Pada 15 Maret 2003, dua orang dilaporkan tewas dan 10 mobil dibakar dalam satu insiden di Kabupaten Aceh Tengah. Sementara di Banda Aceh, ratusan orang dari Aceh Tengah berdatangan ke Banda Aceh untuk menghindari konflik setelah insiden pembakaran kantor JSC. Sementara di Lhokseumawe, pada saat yang bersamaan, dua warga dikabarkan ditembak mati. TNI menuding pelakunya adalah kelompok GAM. Namun pihak GAM membantah keterlibatan mereka dalam kasus itu. Menurut GAM, banyak pihak bermain di Aceh untuk mengacaukan kondisi damai yang telah dicapai antara Pemerintah RI dan GAM.¹⁷

15 Kantor JSC Aceh Timur Didatangi Ratusan Warga, *Harian Kompas*, 13 Maret 2003

16 Kantor JSC Aceh Timur Didatangi Ratusan Warga, *Harian Kompas*, 13 Maret 2003

17 Dua Orang Tewas dalam Insiden di Aceh Tengah, *Harian Kompas*, 16 Maret 2003

Sikap saling tuding awalnya hanya terjadi di lapangan oleh pihak-pihak yang tidak tergabung dalam tim JSC. Namun sikap yang menodai fase *trust building* tersebut kemudian juga dilakukan oleh para pihak yang duduk dalam struktur JCS. Komite Keamanan Bersama dari pihak RI menuduh rekapitulasi laporan GAM sebagai laporan sampah karena tidak dilengkapi laporan otentik atau bukti lapangan. Dalam laporan GAM yang dipublikasikan di media disebutkan bahwa pihak Indonesia telah melakukan 1.289 pelanggaran terhadap CoHA sejak 9 Desember hingga 27 April 2003.¹⁸

Ketegangan di lapangan akibat aksi massa yang menyerang kantor JCS, kontak senjata antara pasukan TNI/Polri dan GAM di lapangan, pembunuhan kilat oleh pihak-pihak yang tidak dikenal terhadap warga sipil di Aceh dan sikap serta pernyataan saling menyerang antar anggota JSC membuat situasi keamanan di Aceh pada waktu itu semakin tidak menentu.

Atas dasar situasi seperti itu, HDC bersama Pemerintah Indonesia dan GAM kemudian sepakat menggelar pertemuan Dewan Bersama guna mengevaluasi kesepakatan yang telah hampir gagal.¹⁹

Pemerintah Indonesia menawarkan Jakarta sebagai tempat pertemuan. Namun GAM menolak dengan alasan tidak netral. Kemudian Indonesia menawarkan di salah satu negara ASEAN, akan tetapi GAM juga menolak karena dikhawatirkan negara tersebut berpihak ke Pemerintah Indonesia. Akhirnya kedua belah pihak sepakat menggelar kembali pertemuan di Jenewa, Swiss pada 25 April 2003. Namun, tiba-tiba pihak GAM meminta kepada HDC

18 KKB RI: *Laporan GAM Cuma Sampah*, Harian Kompas, 7 Mei 2003

19 *Besok DPR Bertemu Menkopolkam*, Harian Kompas, 15 April 2003

supaya pertemuan tersebut diundur menjadi tanggal 27 April 2003 atau dua hari dari tanggal yang dijadwalkan Pemerintah. Permintaan pihak GAM dilakukan karena alasan administrasi, transportasi dan akomodasi. Namun pihak Pemerintah Indonesia tidak bisa menerima keputusan tersebut karena merasa dipermainkan oleh GAM dan HDC. Karena itu, pemerintah Indonesia memutuskan untuk tidak menghadiri pertemuan dengan alasan karena GAM mengingkari kesepakatan yang telah dibuat bersama.²⁰

Dengan batalnya pertemuan tersebut, situasi keamanan di Aceh kembali memanas. Pada hari pembatalan itu, tercatat empat kali terjadi kontak senjata antara pasukan TNI/Polri dan GAM. Baku tembak yang makin meluas antara pasukan TNI dengan GAM mengakibatkan arus pengungsian penduduk di desa-desa di Aceh semakin tidak terhindarkan. Di kabupaten Bireuen tercatat 1.500 warga dari delapan desa mengungsi di daerah yang dianggap aman. Kabupaten Bireuen dikenal sebagai daerah basis kuat GAM.²¹

Ditengah semakin memanasnya situasi keamanan, pihak Pemerintah Indonesia mulai membahas opsi baru penyelesaian konflik Aceh dengan menggunakan pendekatan militer. Namun aksi tersebut ditunda seiring disepakatinya kembali pertemuan Dewan Bersama pada 17 hingga 18 Mei di Tokyo Jepang.

Pertemuan Tokyo (*Tokyo Meeting*) yang sudah dipastikan bakal berlangsung tersebut hampir saja gagal digelar seiring ditangkapnya enam anggota delegasi

20 *Pemerintah RI Batalkan Perundingan dengan GAM*, Harian Kompas, 25 April 2003

21 *Lagi, Ribuan Warga Mengungsi di Kabupaten Bireun*, Harian Kompas, 7 Mei 2003

GAM di Banda Aceh oleh pihak kepolisian Daerah Aceh.²² Pihak GAM menolak hadir dalam pertemuan tersebut jika pemerintah Indonesia tidak segera melepaskan enam anggotanya yang ditangkap tersebut. Namun, setelah enam delegasi GAM itu dilepas, akhirnya pertemuan tersebut kembali jadi digelar.²³

Perundingan RI dan GAM di Tokyo berlangsung alot dan menegangkan. Hal ini terjadi karena masing-masing pihak mengajukan syarat-syarat tertentu supaya pembicaraan damai dapat dilanjutkan, yaitu; meminta GAM meletakkan senjata, mengakui Aceh bagian dari NKRI, dan menerima tawaran otonomi khusus. Syarat tersebut ditolak oleh pihak GAM dan mereka menginginkan pembicaraan damai tetap mengacu pada isi kesepakatan sebelumnya. Akibatnya, pertemuan Tokyo tidak mencapai titik temu dan perundingan damai yang telah dirintis selama tiga tahun lebih pada tahap ini tidak bisa diselamatkan.²⁴

Kegagalan pertemuan Tokyo merupakan klimaks dari beberapa masalah yang muncul sebelumnya pada fase *trust building*. Masalah-masalah tersebut dapat diurut sebagai berikut.²⁵

1. Masih terjadinya penghadangan dan penyerangan

-
- 22 *Polda NAD Tangkap Lima Anggota JSC GAM*, *Harian Kompas*, 16 Mei 2003
 - 23 *Lima Juru Runding GAM Dibebaskan*, *Harian Kompas*, 17 Mei 2003. *Indonesia dan GAM Sepakat Mulai Perundingan*, *Harian Kompas*, 17 Mei 2003
 - 24 *Perundingan RI-GAM di Tokyo Gagal*, *Harian Kompas*, 18 Mei 2003
 - 25 "ELSAM Briefing Paper No 2,30 April 2003. Lihat juga, *Ketua Juru Runding GAM Sepakat Mulai Perundingan*, *Harian Kompas*, 3 Mei 2003. *Kantor JCS di Takengon Diamuk Massa*, *Harian Kompas*, 4 Maret 2003. *Apa yang Terjadi di Aceh Saat ini?*, *Harian Kompas*, 17 Mei 2003

antara GAM dan TNI/Polri

2. di lapangan.
3. Masih terjadinya pelanggaran dan praktek impunity terhadap masyarakat sipil dalam bentuk teror, penculikan, pembunuhan, perampokan dan pemerasan.
4. TNI diduga kuat memobilisasi massa di Aceh Tengah dan Aceh Timur untuk merusak kredibilitas Komite Keamanan Bersama.
5. Pemerintah menilai GAM tidak serius melaksanakan kesepakatan demiliterisasi (pengumpulan senjata).
6. Terus terjadi propaganda dan provokasi terhadap masyarakat atas penafsiran CoHA yang dilakukan oleh berbagai pihak di Aceh
7. Gagalnya pertemuan Dewan Keamanan Bersama yang diharapkan dilaksanakan pada 25 April 2003 untuk membahas krisis yang terjadi selama CoHA berlangsung.
8. Tidak tercapainya kesepakatan dalam pertemuan Dewan Keamanan Bersama di Tokyo, 7 Mei 2003
9. Menurunnya kepercayaan Pemerintah Indonesia terhadap HDC sebagai mediator.

Kegagalan tersebut menimbulkan respon dari berbagai pihak. Kebanyakan dari respon tersebut menempatkan HDC sebagai pihak yang paling bertanggung jawab terhadap kegagalan kesepakatan, karena dianggap tidak tegas terhadap para pihak yang melakukan pelanggaran serta dianggap bersikap tidak netral atau cenderung mengambil keputusan yang menguntungkan pihak GAM.

Respon tersebut misalnya datang dari Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) Amien Rais dengan menyebut HDC sebagai LSM *ecek-ecek* di Eropa. Menurut Amin Rais, HDC belum memiliki

kapasitas untuk menyelesaikan konflik.²⁶

Respon lain juga muncul dari kaum intelektual Indonesia. Kelompok ini menilai peranan HDC sebagai mediator terbukti tidak efektif. HDC dianggap tidak memiliki daya tekan dan disinyalir lebih berempati dan bersimpati pada GAM. Berbeda dengan Amien Rais, kelompok ini merekomendasikan kepada Pemerintah Indonesia untuk tetap mengupayakan cara-cara damai dalam menyelesaikan masalah Aceh, dengan tetap mengusahakan kompromi dengan pihak GAM. Karena itu, mereka merekomendasikan kepada pemerintah dan GAM untuk memakai salah satu negara ASEAN sebagai mediator dalam mencari cara-cara penyelesaian damai yang lebih realistis. Kemudian melibatkan tokoh-tokoh adat dan agama di Aceh²⁷

Sementara itu, kelompok garis keras Indonesia dalam sebuah pertemuan yang membahas mengenai Aceh dan Papua menilai situasi di Aceh mirip dengan Timur-Timur saat menjelang lepas dari Indonesia. Karena itu, mereka merekomendasikan kepada pemerintah untuk mempersiapkan rencana kontijensi untuk menghadapi keadaan yang tak terduga di Aceh. Selain itu, kelompok ini juga menyesalkan sikap pemerintah yang mau berundingan dengan pihak GAM serta melibatkan HDC sebagai pihak penengah.²⁸

Kesepakatan penghentian permusuhan yang difasilitasi HDC sebenarnya merupakan hasil dari proses perundingan yang alot dan panjang selama tiga tahun. Kesepakatan tersebut telah melewati beberapa fase sulit

26 *Besok DPR Bertemu Menko Polkam*, *Harian Kompas*, 15 April 2003

27 *Ganti Saja HDC dengan Mediator dari ASEAN*, *Harian Kompas*, 7 Mei 2003

28 *Aceh Makin Menghawatirkan*, *Harian Kompas*, 27 Maret 2003

sejak pembicaraan damai mulai dirundingkan dan ketika proses perundingan damai mulai dibuka.

Kesepakatan ini berbeda dengan kesepakatan sebelumnya. Dalam kesepakatan ini, ada tim pemantau internasional dari Thailand dan Philipina. Juga terlibat beberapa orang bijak (*wise man*) dari negara-negara maju, berpengaruh dan berpengalaman dalam menengahi konflik bersenjata. Kesepakatan tersebut juga memiliki struktur bagi penyelidikan dan pelaporan pelanggaran yang sudah jauh lebih terbuka dari pada kesepakatan sebelumnya. Selain itu, juga didukung oleh para petinggi Pemerintahan RI dan GAM serta oleh serangkaian luas donatur internasional.

Kemajuan tersebut sejatinya berdampak positif terhadap proses dan hasil kesepakatan. Namun pada kenyataannya, tidak lebih dari dua bulan, kesepakatan penghentian permusuhan mengalami kebuntuan. Para pihak baik Pemerintah RI dan GAM dalam fase-fase awal kesepakatan telah saling curiga dan tidak percaya satu sama lain. Kemudian pelanggaran marak terjadi dan dilakukan oleh kedua belah pihak tanpa ada sanksi yang tegas. Akhirnya kesepakatan dibatalkan dan para pihak kembali menempuh jalan lama, yaitu dengan menggunakan pendekatan militeristik.

Pertanyaannya adalah mengapa kesepakatan yang dihasilkan dari proses seperti dijelaskan di atas juga mengalami jalan buntu, faktor-faktor apa yang menyebabkan kegagalan tersebut. Apakah benar HDC sebagai mediator telah gagal menjadi mediator yang baik seperti dituduhkan oleh kalangan elit politik dan militer Indonesia. Atau para pihak itu sendiri, yaitu Pemerintah RI dan GAM yang menyebabkan kesepakatan tersebut buntu.

Penelitian ini akan menggunakan kerangka

analisa daya tahan kesepakatan untuk melihat mengapa implementasi CoHA buntu di tengah jalan. Adapun konsep mengenai daya tahan kesepakatan akan dijelaskan lebih rinci pada bagian kedua buku ini.

Melacak Studi Sebelumnya

Telaah terhadap kegagalan implementasi kesepakatan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi HDC sejauh ini, secara khusus, serius, menggunakan kaedah-kaedah akademik belum ada yang melakukannya. Kesimpulan ini ditarik setelah melacak secara seksama sejumlah literatur berkaitan dengan penelitian yang penulis lakukan.

Namun demikian, beberapa penelitian yang bersinggungan dengan pembicaraan damai dan proses perundingan damai antara Pemerintah RI dan GAM telah pernah dilakukan oleh beberapa lembaga studi yang memberi perhatian serius terhadap proses penciptaan perdamaian di sejumlah wilayah konflik. Beberapa penelitian tersebut dapat digolongkan dalam bentuk laporan atau dokumentasi hasil dari analisa tahunan lembaga mereka.

Penelitian atau lebih tepat disebut laporan analisa tahunan diantaranya dilakukan oleh Internasional Crisis Group (ICG), sebuah organisasi multinasional, independen dan non-profit yang berkantor pusat di Brussels, Belgia. Organisasi ini bekerja dalam bentuk memberikan laporan hasil dari analisa mendalam kepada pihak-pihak yang memiliki pengaruh kuat dalam komunitas nasional, regional dan internasional untuk mencegah dan menyelesaikan konflik yang mengakar di tengah-tengah mereka.

Dari sejumlah laporan ICG yang berkaitan dengan proses damai konflik Aceh di antaranya; *Aceh: Slim Chance*

fo Peace, 27 Maret 2002, *Aceh: A Fragile Peace*, 28 Februari 2003, *Aceh: Why The Military Option Still Won't Work*, 9 Mei 2003, *Aceh: How Not to Win Hearts and Minds*, 23 Juli 2003.

Secara umum, laporan tersebut menyajikan fakta-fakta lapangan mengenai proses, peluang, strategi dan taktik perundingan yang dilakukan oleh masing-masing pihak yang berkonflik di lapangan sekaligus memberikan bukti-bukti mengenai pelanggaran kesepakatan sehingga membuat perundingan menjadi gagal.

Selain ICG, Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (Elsam) juga mengeluarkan laporan yang sama seperti dilakukan oleh ICG. Elsam adalah lembaga yang mendedikasikan diri pada advokasi hak asasi manusia dan demokrasi, serta giat mempromosikan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagai salah satu strategi penyelesaian konflik di Indonesia.

Laporan Elsam mengenai kesepakatan damai di Aceh adalah, "Aceh: Mengapa Kesepakatan Penghentian Permusuhan Sulit Dipertahankan". Laporan ini dikeluarkan pada 30 April 2003 atau bertepatan dengan semakin memanasnya situasi di Aceh menjelang diberlakukannya operasi militer secara besar-besaran.

Dalam laporan tersebut, seperti ICG, Elsam juga memberikan analisa dari fakta-fakta yang terjadi di lapangan. Pada akhir laporan tersebut kemudian diberikan rekomendasi kepada pihak-pihak yang terkait langsung dalam proses penyelesaian konflik, seperti ditujukan kepada Pemerintah RI, GAM, HDC dan lembaga-lembaga penyandang dana yang mendukung proses perundingan damai di Aceh.

East-West Center Washington merupakan lembaga lain yang serius dan lebih fokus mengkaji proses dan aktor damai di Aceh. Lembaga yang didirikan pada 1 Septembar

2001 lalu tersebut telah mempublikasikan beberapa hasil diskusi dan penelitiannya secara berseri mengenai proses perundingan, aktor konflik serta damai di Aceh.

Publikasi berseri pertama, hasil diskusi kelompok terfokus (*focus groups discussion*) yang dihasilkan adalah; *The Aceh Peace Process: Why it Failed*. Laporan ini diedit dan ditulis kembali oleh Edward Aspinall dan Harold Crouch serta dipublikasikan pada 2003.

Dalam laporan tersebut, diuraikan mengenai sebab-sebab mengapa proses damai di Aceh mengalami kegagalan. Pembahasan yang masih sangat umum itu, salah satunya menjelaskan bahwa proses damai gagal karena para pihak belum memiliki titik temu dalam melihat masa depan Aceh. Masing-masing pihak masih memegang pada prinsip, keyakinan dan keinginan yang berbeda. Pada satu sisi, GAM tetap menginginkan Aceh berdiri sendiri atau pisah dari Indonesia, sementara pada sisi lain Pemerintah RI menginginkan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tetap utuh sebagai harga mati yang tidak dapat ditawar lagi.

Publikasi East-West Center lainnya adalah mengenai salah satu aktor konflik Aceh, yaitu kelompok bersenjata GAM. Penelitian tersebut berjudul; *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*. Penelitian ini dilakukan oleh Kirsten E. Schulze, dosen senior pada Jurusan Sejarah Internasional *London School of Economics*, Inggris

Penelitian yang dilakukan oleh Kirsten mengulas secara mendetail mengenai eksistensi GAM, mulai dari sejarah pembentukannya, ideologi dan tujuan perjuangan, struktur organisasi GAM, rekrutme keanggotaan, kemunculan faksi dalam tubuh GAM, sayap militer, dan kekuatan serta kelemahan GAM selama memperjuangkan cita-citanya dalam upaya memisahkan

Aceh dari Indonesia.

Penelitian tersebut juga menyoroti keterlibatan GAM dalam proses damai yang difasilitasi HDC, sekaligus membongkar strategi perjuangan dalam rangka menyeret isu Aceh masuk ke dalam isu-isu internasional.

Penelitian Kirsten adalah salah satu penelitian terbaru, lengkap dan objektif mengenai eksistensi GAM dibandingkan dengan penelitian lain seperti yang pernah dilakukan oleh M. Isa Sulaiman dan telah dibukukan dengan judul; "Aceh Merdeka, Ideologi, Kepemimpinan dan Gerakan", atau Al Chaidar dengan judul; "Gerakan Aceh Merdeka, Ijtihat Rakyat Aceh Mewujudkan Negara Islam". Dua peneliti yang disebutkan terakhir memiliki subyektifitas yang kentara dan bias pemahaman.

East West Center Washington juga melakukan penelitian mengenai mediator konflik Aceh, yaitu HDC. Penelitian Seri ke 9 tersebut diberi judul; "*The HDC in Aceh : Promises and Pitfalls of NGO Mediation and Implementation*". Penelitian ini ditulis oleh Konrad Huber, seorang peserta penelitian mengenai persoalan internasional pada Kementerian Luar Negeri di New York periode 2003-2004, di mana di tempat yang sama dia juga melakukan penelitian dan menulis tentang studi ini. Sebelumnya, Konrad pernah menjabat sebagai Program Manager of Peace Building UNICEF di Indonesia periode 2001-2003.

Dalam penelitian tersebut, Konrad menyoroti HDC sebagai mediator dan penyebab kegagalan kesepakatan dengan melihat pada kekuatan dan kelemahan HDC sebagai organisasi non pemerintah dalam memfasilitasi dan mediasi perundingan antara Pemerintah RI dan GAM.

Penelitian lain mengenai HDC dan kaitanya dengan kegagalan kesepakatan juga dilakukan oleh Kira Kay,

seorang peneliti dari Woodrow Wilson School of Public and Internasional Affairs yang berbasis di Amerika Serikat. Fokus perhatian Kira Kay adalah pada peran ganda yang dimainkan HDC dalam memediasi perundingan RI dan GAM, yaitu sebagai mediator sekaligus pemantau.

Hall lain yang dilihat oleh Kira Kay adalah strategi HDC dalam menggabungkan bantuan mediasi dari organisasi non-pemerintah (*track two*) dengan keterlibatan orang bijak (*wise man*) internasional mewakili negara-negara maju (*track one*).

Terakhir, penelitian yang dilakukan oleh Tamara Renee Shie, peneliti dari *Institute for National Strategic Studies* (INSS) pada *National Defense University* (NDU) di Washington D.C. Tamara Renee Shie meneliti tentang kegagalan fase peletakan senjata (*disarmament*) dalam kesepakatan penghentian permusuhan dengan judul penelitiannya; "*Disarming for Peace and Development in Aceh*".

Dari sejumlah penelitian di atas, maka terlihat jelas bahwa tidak ada penelitian yang fokus pada kegagalan kesepakatan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh HDC dilihat dari sudut analisa daya tahan kesepakatan.

Dengan kata lain, penelitian ini merupakan penelitian pertama yang mengkaji secara khusus dan serius mengenai daya tahan kesepakatan dalam kasus kegagalan kesepakatan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM. Atas dasar itu, maka penelitian ini dilakukan dengan mengambil sisi lain, sebuah sisi yang berbeda dengan penelitian lain untuk membongkar mengapa kesepakatan penghentian permusuhan mengalami kebuntuan.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

BAB II

DAYA TAHAN KESEPAKATAN

Pendahuluan

Konflik bersenjata atau konflik kekerasan yang berlarut-larut biasanya menghasilkan tiga kemungkinan, yaitu; kehancuran (*obliteration*), kekalahan (*defeat*) atau jalan buntu (*stalemate*).¹

Kehancuran biasanya menyebabkan salah satu atau kedua belah pihak kehilangan sumber dayanya. Sementara kekalahan biasanya menyebabkan salah satu pihak menguasai atau menyerahkan kekuasaannya kepada pihak yang lain. Akan tetapi, jika yang terjadi adalah jalan buntu, maka tidak ada pihak yang kalah dan menang. Jalan buntu justru menghasilkan sikap frustrasi di-keduabelah-pihak-akibat-lamanya-berkonflik, namun tidak menghasilkan sesuatu yang menguntungkan bagi keduabelah pihak.

Perundingan damai (*peace talk*) seringkali terjadi ketika para pihak merasa tidak memiliki jalan lain dalam menyelesaikan konflik atau ketika mereka menghadapi jalan buntu. Karena itu, beberapa peneliti perdamaian menilai jika perundingan damai dimulai karena jalan buntu, maka fase penciptaan perdamaian (*peace-making*)

1 Kjell Ake Nordquist, *Peace after War: On Conditions for Durable Inter-State Boundary Agreements* (Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, Report No. 34), 14.

akan mudah dilalui, karena para pihak melangkah ke meja perundingan atas kesadaran bahwa konflik tidak bisa diselesaikan dengan kekerasan. Pada fase ini tantangan paling besar terletak pada bagaimana mengkompromikan perbedaan-perbedaan untuk menemukan sebuah kesepakatan yang akan dituangkan ke dalam perjanjian formal antara pihak-pihak yang bertikai. Jika perbedaan tersebut telah dikompromikan, maka fase ini dianggap berlangsung dengan baik.²

Tantangan terberat justru terjadi pada fase penjagaan perdamaian (*peace-keeping*), fase dimana kesepakatan yang dihasilkan selama proses penciptaan perdamaian tengah diimplementasikan oleh kedua belah pihak di lapangan. Dari pengalaman banyak konflik, tahapan ini seringkali mengalami kegagalan dan malah menimbulkan konflik baru. Kesepakatan yang dihasilkan pada fase ini jarang bertahan lama atau bisa mengantarkan hasil memuaskan bagi kedua belah pihak.

Dalam beberapa kasus, seperti di Kamboja yang menghasilkan sebuah penyelesaian politik komprehensif pada 1990, namun kemudian menjadi ajang konflik dengan intensitas tinggi pada akhir 1996. Demikian juga dengan kesepakatan di Sierra Leone gagal, dan sebuah konflik dengan intensitas rendah terjadi di Guetamala setelah terjadi pelanggaran kesepakatan pada awal 1997.³

Sejumlah kasus tersebut menyisakan banyak pertanyaan seputar mengapa kesepakatan damai sulit sekali bertahan atau mudah sekali dilanggar oleh para

2 Rizal Sukma, *Jalan Panjang Proses Perdamaian Aceh*, Media Indonesia 18 Juli, 2005

3 Hugh Miall, Oliver Ransbotham, Tom Woodhouse, *Resolusi Damai Konflik Kontemporer* (Jakarta: Rajawali Press, 2002), 245.

pihak yang menandatangani kesepakatan. Faktor dan kondisi bagaimana yang menentukan bertahan atau tidaknya sebuah kesepakatan damai.

Bagian ini secara khusus membahas mengenai persoalan tersebut dari sudut pandang daya tahan kesepakatan. Konsep daya tahan kesepakatan itu sendiri masih sedikit yang membahasnya. Hanya beberapa nama yang bisa disebut cukup memberi perhatian pada isu ini, di antaranya adalah; Jacob Bercovitch, William Zartman, Kjell Aqe Nordquies, John Burton, Chirtoper W. Moore, K. J. Hosti, Louis Kriesberg dan beberapa nama lainnya. Mereka dapat dikatakan pelopor dalam melakukan riset semacam ini.

Pembahasan pada bagian ini akan dimulai dari merumuskan definisi yang tepat mengenai daya tahan kesepakatan.

Merumuskan Definisi

Sebelum membahas mengenai daya tahan kesepakatan dalam konteks konflik bersenjata, maka ada baiknya terlebih dahulu memberikan definisi mengenai kesepakatan. Secara umum definisi kesepakatan seperti disebutkan oleh G.R. Berridge sebagaimana dikutip oleh Alex P. Schmid bisa dijelaskan sebagai;

"Mutual oral or written understanding reached after negotiations between parties that are engaged in a conflict or dispute. Agreement usually contain obligations which the contracting parties have towards each other and/or third parties and outline actions to be undertaken to implement the agreement. Agreement concluded at the end of war are 'Peace Treaties'. Other agreement might be called 'Treaties', 'Final Acts', 'Accords', 'Notes' or 'Protocols'.⁴⁴

4 Alex Peter Schmid, *Thesaurus and Glossary of Early Warning and*

Definisi tersebut menempatkan negosiasi sebagai proses penting dalam melahirkan kesepakatan. Negosiasi itu sendiri merupakan sebuah proses komunikasi timbal balik dengan tujuan untuk mencapai keputusan atau kesepakatan bersama. Definisi tersebut misalnya diungkapkan oleh R. Fisher dan W. Ury. "*Negotiations is a process of communicating back and forth for the purpose of reaching a joint decision*".⁵ Internasional Alert juga merumuskan definisi yang sama, namun sedikit lebih lengkap. "*Talks between conflicting parties who discuss ideas, information and options in orde to reach a mutually acceptable agreement*".⁶ Sementara Alex P. Schmid memberikan definisi yang sedikit lebih teknis. Ia mendefinisikan negosiasi sebagai: "*A bilateral or multilateral interactive communication technique to manage conflicting interests through direct dialogue between refresentatives of the parties to a dispute or conflict*".⁷

Dalam konflik bersenjata atau konflik kekerasan yang telah mengakar, kesepakatan biasanya tidak lahir dari proses negosiasi yang dilakukan secara langsung oleh para pihak yang bertikai. Permusuhan yang sudah sangat kentara dan telah berlangsung lama, tidak memungkinkan para pihak melakukan komunikasi langsung dengan musuh atau lawan mereka. Karena itu, untuk menghindari komunikasi dan pertemuan langsung, para pihak biasanya meminta bantuan atau menerima tawaran bantuan dari pihak ketiga untuk menengahi proses penyelesaian

Conflict Prevention Terms (London : Forum and Early Warning and Early Response, 2000), 2.

5 Roger Fisher dan W. Ury, *Getting to Yes, Negotiating Agreement Without Giving in* (Hardmontsworth: Penguin, 1983), 33.

6 International Alert, *Resource Pack For Conflict Transformation* (London: 1A. 1996), bagian I-V.

7 Alex Peter Schmid, *Thesaurus and Glossary*....., 55.

konflik di antara mereka. Proses penengahan konflik oleh pihak ketiga disebut dengan mediasi. Sementara pihak ketiga itu sendiri dinamakan mediator.

Mediasi adalah sebuah bentuk intervensi dalam suatu konflik dimana pihak ketiga, dalam hal ini mediator, diminta membantu para pihak yang berkonflik untuk mencapai sebuah kesepakatan.⁸

Mediasi juga dimaknai sebagai sebuah proses manajemen konflik dimana para pihak yang bertikai mencari bantuan atau menerima bantuan dari individu, kelompok, negara atau organisasi untuk menyelesaikan konflik atau memecahkan pertentangan-pertentangan dasar tanpa mengambil jalan pemaksaan fisik, juga tidak memiliki otoritas untuk memberi keputusan untuk penyelesaian masalah pihak-pihak yang berkonflik.⁹

Sementara itu, mediator adalah orang atau tim yang bertugas untuk menjelaskan proses dan memandu keduabelah pihak yang berkonflik untuk melalui tahapan-tahapan mediasi. Tujuan utama mediator adalah untuk menolong pihak yang berkonflik supaya menghasilkan kesepakatan yang dapat diterima kedua belah pihak.¹⁰ Juga membantu para pihak mencari solusi yang bersifat kompromi tentang isu-isu yang dipersengketakan atau untuk mengakhiri perilaku konflik yang merusak.¹¹

8 Christopher W. Moore, *The Mediation Process, Practical Strategies for Resolution Conflict*, Second Edition (Sanfrancisco: Jossey-Bass, 1996), 15.

9 Jacob Bercovitch, *Structure and Diversity of Mediation in International Relation*, dalam, *Mediation in International Relation, Multiple Approaches to Conflict Management* (London: Macmillan Press, 1992), 7.

10 Christopher W. Moore, *The Mediation Process*....., 15.

11 C. R. Mitchell, *The Structure of International Conflict* (London: MacMillan, 1994), 287.

Jadi, kesepakatan damai kebanyakan lahir dari proses mediasi yang difasilitasi oleh mediator atau pihak ketiga. Karena itu, sebuah kesepakatan damai tidak berdiri sendiri. Ia dipengaruhi oleh banyak faktor. Beberapa di antaranya adalah; situasi dan intensitas konflik, para pihak yang berkonflik, mediator dan proses mediasi serta dukungan dari komunitas internasional. Faktor-faktor tersebut memberi warna sekaligus menentukan bertahan atau tidaknya sebuah kesepakatan.

Posisi kesepakatan dalam setiap proses penyelesaian konflik sangat penting. Kesepakatan merupakan wujud kesepakatan yang dicapai oleh para pihak setelah melakukan perundingan. Kesepakatan sekaligus juga menunjukkan bahwa para pihak telah menemukan titik temu dalam memandang perbedaan di antara mereka. Kesepakatan adalah dokumen politik operasional yang dijalankan bersama sebagai peta jalan (*road map*) menuju cita-cita bersama yaitu perdamaian.

Namun definisi mengenai daya tahan kesepakatan belum banyak yang merumuskannya. Hal ini bisa dimengerti, karena bertahan atau tidaknya sebuah kesepakatan sangat tergantung pada siapa dan dari perspektif mana ia melihatnya.

Jacob Bercovitch mengakui kesulitan memberikan definisi yang tepat terhadap konsep ini. Ia mengatakan secara terang bahwa hasil-hasil mediasi dapat dianggap dan diartikan berbeda-beda dari sudut pandang mana ia melihatnya.

Seseorang pengamat dipastikan akan berbeda pandangannya dengan para pihak yang berkonflik dalam melihat bertahan atau tidaknya sebuah kesepakatan. Begitu pun komunitas internasional dan mediator yang menengahi konflik, masing-masing mereka akan

memiliki pandangan yang berbeda. Bisa jadi kesepakatan dapat dianggap bertahan pada satu kurun waktu tertentu, namun akan dianggap tidak lagi berhasil pada beberapa tahun kemudian.

Menurut Bercovitch, kesepakatan bisa dianggap bertahan atau gagal, tergantung pada seberapa besar cakupan dalam menjangkau kriteria normatif tertentu, misalnya, sudahkah kesepakatan memberikan keadilan, legitimasi, efisiensi dan agenda lain yang lebih besar.¹²¹²

Di sisi lain, muncul banyak perbedaan dalam merumuskan istilah daya tahan kesepakatan. Misalnya, Bercovitch menyebut kesepakatan yang memuaskan, Kriesberg menamakan kesepakatan yang berhasil, Kjell Ake menyebut kesepakatan yang bertahan, sementara Moore menulis kesepakatan efektif.

Beragam istilah yang dimunculkan dalam merumuskan sebuah definisi sedikitpun tidak mengurangi esensi dari definisi yang dibangun. Keragaman ini justru memperkaya khazanah literatur dalam melihat kesepakatan damai dari berbagai sudut pandang.

Louis Kriesberg menganggap sebuah kesepakatan berhasil bilamana kesepakatan yang dihasilkan dari proses panjang mediasi dapat diterima oleh kedua belah pihak yang bertikai sehingga tercapainya sebuah rekonsiliasi. Selain itu, kesepakatan tersebut juga memberikan kontribusi yang signifikan ke arah menurunnya kekerasan.¹³

12 Jacob Bercovitch, "International Mediation and Dispute Settlement: Evaluating the Conditions for Successful Mediation", *Journal Negosiasi*, No. 7, Edisi Januari, (1991).

13 Louis Kriesberg, "Formal and Quasi Mediators in International Disputes: An Exploratory Analysis", *Journal of Peace Research*, Vol. 28, No. 1. (1991), 19-17.

Tahapan konkrit dari proses ini menurut Kriesberg bergerak dari usaha memperjuangkan kepentingan dari masing-masing pihak menuju meja perundingan yang menghasilkan kesepakatan damai. Kesepakatan tersebut pada akhirnya memberikan kontribusi yang signifikan bagi perdamaian yang bertahan lama.¹⁴

Berbeda dari Kriesberg, Bercovitch melihat kesepakatan berhasil apabila kesepakatan tersebut mampu membuat sebuah perubahan besar terhadap atau untuk menyelesaikan sebuah konflik. Kesepakatan dikatakan berhasil sebagian manakala kesepakatan tersebut mampu memicu negosiasi atau sejumlah pembicaraan lanjutan di antara kedua belah pihak yang bertikai.¹⁵¹⁵

Lain lagi dengan Holsti, ia mendefinisikan kesepakatan yang berhasil dengan membagi menjadi dua bagian, yaitu kesepakatan dengan keberhasilan taktis dan kesepakatan dengan keberhasilan jangka panjang. Keberhasilan taktis berupa tercapainya gencatan senjata dan penghentian permusuhan. Sementara keberhasilan jangka panjang adalah tercapainya tujuan politik akhir.¹⁶¹⁶

Holsti memberi contoh Korea. Tujuan dari penyelesaian konflik Korea pada dasarnya adalah menghasilkan penyatuan kembali negeri penghasil ginseng itu secara damai. Namun Badan Dunia Perserikatan Bangsa Bangsa

14 Louis Kriesberg, "Varieties of Mediating Activities and Mediators in International Relations", dalam Jacob Bercovitch (ed), *Resolving International Conflict: The Theory and Practice of Mediation* (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1996), 220.

15 Jacob Bercovitch, *International Mediation and Dispute Settlement*, 21.

16 K. J. Holsti, *International Politics: A Framework for Analysis* (London: Mac Millan, 1992), 225.

(PBB) hanya mampu memainkan peran dalam membawa gencatan senjata, sementara tujuan penyatuan kembali tersebut tidak tercapai. Sekarang justru yang terjadi adalah pemisahan Korea menjadi Korea Utara dan Korea Selatan. Itu artinya, PBB hanya sukses secara taktis, tapi gagal secara strategis.

Sementara itu, kesepakatan dikatakan tidak berhasil manakala kesepakatan tersebut tidak mempunyai satupun pengaruh yang dapat dilihat dalam pertikaian. Misalnya, tidak terjadi penurunan ketegangan, masih munculnya sikap curiga, saling bermusuhan, kekerasan masih dijadikan instrument penyelesaian konflik. Kondisi ini mengindikasikan gagalnya kesepakatan, karena pada prinsipnya kesepakatan dibuat untuk menghilangkan kekerasan dan membangun perdamaian.¹⁷

Secara sederhana kesepakatan yang bertahan dapat dijelaskan sebagai kesepakatan yang mampu melewati fase-fase dan tahapan-tahapan sulit sebuah kesepakatan. Kesepakatan ini memiliki resistensi yang kuat dalam rentang ruang dan waktu. Dikatakan bertahan apabila masalah-masalah yang timbul dalam proses kesepakatan mampu dikelola menjadi potensi dan diselesaikan secara komprehensif.

Kjell Ake Nordquist mendefinisikan kesepakatan yang berhasil sebagai kesepakatan yang mampu melahirkan dokumen politik yang bersifat operasional dan teruji dalam jangka waktu yang lama serta dapat diterima oleh pihak-pihak internal yang sebelumnya berseberangan atau tidak sepakat dengan proses penyelesaian damai.¹⁸

Kjell Ake malah secara tegas menyebutkan bahwa

17 K. J. Holsti, *International Politics*.....

18 Kjell Ake Nordquist, *Peace after War*, 4.

tidak ada istilah gagal dalam proses mediasi jika mediasi tersebut telah mampu melahirkan kesepakatan yang ditandatangani oleh kedua belah pihak yang berkonflik.

"All agreements---if signed---have some durability. Therefore, it makes sense, in principle, only to speak about "more" or "less" durable agreement. It is necessary, However, to clarify this concept"¹⁹

Pendapat ini menarik jika dikaitkan dengan proses perundingan antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh Henry Dunant Center pada awal 2000 hingga Mei 2003, dimana proses tersebut pada akhirnya menemui jalan buntu. Jika melihat pada sejumlah definisi di atas, maka HDC bisa dikatakan sukses dalam memediasi perundingan, meskipun pada akhirnya perundingan tersebut bubar di tengah jalan. Dalam perannya memediasi konflik Aceh, HDC telah mampu mendorong para pihak maju ke meja perundingan, membuat dan menyepakati kesepakatan penghentian permusuhan, sebuah kesepakatan yang dikenal sebagai peta jalan bagi proses penyelesaian konflik Aceh secara menyeluruh.

Faktor-Faktor Daya Tahan Kesepakatan

Tidak ada faktor tunggal yang mempengaruhi daya tahan kesepakatan. Oleh karena itu, perlu didiskusikan lebih mendalam mengenai faktor-faktor yang terkait langsung dengan daya tahan kesepakatan. Beberapa faktor penting yang akan diuraikan di bawah ini adalah sifat dan karakteristik konflik, pihak-pihak yang terlibat dalam konflik, identitas dan karakteristik mediator dan yang terakhir adalah mengenai proses dan strategi mediasi.

19 Kjell Ake Nordquist, *Peace after War*, 33.

Sifat dan Karakter Konflik

Terdapat sejumlah pendapat dari para sarjana dan praktisi mediasi dan resolusi konflik mengenai sifat dan karakter konflik sebagai salah satu faktor yang menentukan daya tahan kesepakatan. Dari sejumlah pendapat tersebut, mereka sepakat bahwa bertahan atau tidaknya sebuah kesepakatan sangat tergantung dari dan dipengaruhi oleh sifat dan karakteristik konflik.²⁰

Adapun yang terkait dengan sifat dan karakter konflik, yang mana masing-masing dari ketiganya dapat berpengaruh terhadap hasil-hasil mediasi adalah durasi atau lamanya konflik, intensitas dan isu-isu yang dipersengketakan dalam konflik.

Durasi Konflik

Durasi dari sebuah pertikaian dan pemilihan waktu yang tepat untuk memulai sebuah mediasi dapat menentukan kemungkinan bertahannya kesepakatan. Supaya memberikan hasil, maka mediasi harus dilaksanakan pada waktu yang tepat.

Waktu yang tepat menurut Zartman adalah manakala pertikaian sudah melewati beberapa fase yang sangat melelahkan, dimana para pihak telah mengalami dinamika dan pasang surut dalam konflik.²¹

Konflik yang berlarut-larut biasanya menjadikan para pihak kehilangan semangat untuk bertempur. Meskipun menurut Zartman kondisi ini sengaja diciptakan untuk

20 M. C. Ott, *Mediation as a Method of Conflict Resolution*, International Organization 26: 595-618

21 Karin Aggestam, "Reframing International Conflict: 'Ripeness in International Mediation, Paradigms: The Kaent'", *Journal of International Relations*, Volume 9, No.2, Winter (1995), 2.

mengundang perhatian pihak ketiga, namun tindakan ini cenderung merugikan mereka yang berkonflik, karena berpotensi kehilangan stamina dan kekurangan logistik. Pendapat Zartman akan sangat sesuai bilamana pihak yang bertikai memiliki kekuatan yang berimbang, dimana kelelahan akan dirasakan dalam waktu yang relatif sama.²²

Bagi mediator, konflik yang berlarut-larut biasanya menjadi salah satu pertimbangan untuk dimediasi. Komitmen para pihak untuk bersepakat dan mempertahankan kesepakatannya dalam konflik yang berlarut-larut kecenderungannya akan lebih tinggi dibandingkan dengan konflik yang durasi waktunya belum begitu lama. Keinginan untuk mengurangi kerugian dengan tidak lagi kembali ke medan perang cukup besar. Karena itu, mediator merasa yakin pertikai yang dimediasinya akan berhasil.

Dengan durasi waktu yang cukup, mediator juga akan lebih mudah menjelaskan bahwa berdamai lebih menguntungkan daripada berperang. Membuat kesepakatan damai akan memberi peluang bagi mereka untuk menarik napas dan memposisikan mereka jauh dari ancaman.

Suasana seperti itu dengan sendirinya membuat para pihak yang berkonflik betah, merasa aman dan lebih menjanjikan hidupnya, dibandingkan dengan berperang secara gerilya, hidup di hutan dengan dikelilingi oleh binatang buas, tidak cukup makan dan jauh dari keluarga. Berperang justru akan mendatangkan kesengsaraan. Penciptaan kondisi seperti itu membuat pihak yang bertikai harus berpikir seribu kali untuk kembali lagi ke medan perang.

22 Samsu Rizal Panggabean, *Mengapa Mediasi Konflik Internasional Berlangsung*, Paper, tt, 4.

Pendapat Zartman juga diperkuat oleh Northedge dan Donelan (1971). Mereka berpendapat bahwa mediasi hanya akan efektif manakala sebuah pertikaian telah melewati beberapa fase dari konflik yang panjang. Dengan kata lain, mediator biasanya akan enggan menjadi pihak penengah jika masing-masing pihak yang bertikai belum menunjukkan sebuah komitmen untuk memperlunak pendirian dan meninjau kembali harapan-harapan yang pernah ditanamkan sebelumnya.²³

Namun Edmead mengajukan pendapat yang berbeda dengan Zartman. Ia menganggap bahwa mediasi akan lebih berhasil jika mediasi tersebut diupayakan pada satu tahap awal konflik, berupa kekerasan.²⁴

Pendapat tersebut tidak banyak mendapat dukungan. Sebuah analisa terhadap satuan data mediasi yang dikumpulkan oleh Bercovitch, juga hasil wawancaranya dengan sejumlah para penengah yang berpengalaman dalam menengahi konflik di beberapa negara Eropa Timur, menunjukkan bahwa teori Donelan dan Northedge mendapat dukungan yang lebih besar dibandingkan dengan teori Edmead.²⁵

Intensitas Konflik

Intensitas konflik jelas terkait erat dengan waktu dan durasi konflik seperti telah dijelaskan di atas. Intensitas konflik juga merupakan bagian yang sangat menentukan supaya kesepakatan bertahan lama.

-
- 23 Jacob Bercovitch, *International Mediaton and Dispute Settlement*, 21.
24 Jacob Bercovitch, *International Mediaton and Dispute Settlement*, 21.
25 Jacob Bercovitch, *International Mediaton and Dispute Settlement*, 21.

Jackson dan Young, sebagaimana dikutip Bercovitch mengatakan, semakin besar intensitas pertikaian, maka semakin besar pula kesepakatan tersebut akan dapat bertahan.²⁶

Namun bagi peneliti konflik lainnya seperti Burton, Modelski dan Brockner justru melihat sebaliknya. Menurut mereka semakin besar intensitas dan kerugian sebuah pertikaian, maka semakin terpolarisasilah kedua belah pihak dan semakin mantaplah pendirian masing-masing pihak untuk menolak satupun upaya mediasi. Mereka justru semakin bersemangat berusaha menang melalui cara dan kerugian apa pun.

Akan tetapi jika dilihat dari salah satu model waktu kesiapan bagi para pihak yang bertikai untuk mulai meredakan konflik yang dipopulerkan oleh Zartman yaitu model *Imminent Mutual Catastrophe* (IMC), maka pendapat Jackson dan Young mendapat dukungan dimana model itu memuat anggapan bahwa kesiapan pihak-pihak yang bertikai untuk menurunkan ketegangan konflik adalah hanya pada saat mereka tengah sama-sama menghadapi bencana pertikaian yang sekaligus juga menguntungkan dalam waktu dekat.²⁷

Baik dengan dialaminya IMC maupun telah hampir dialaminya IMC oleh pihak-pihak bertikai tersebut, keduanya akan memperkuat kenyataan bahwa berbagai permasalahan akan menjadi lebih buruk bila mereka tetap memaksakan diri untuk meraih solusi-solusi kekerasan.

26 Jacob Bercovitch, "Mediation in International Conflict; An Overview of Theory, A Review of Practice", dalam, *Peacemaking in International Conflict; Methods and Techniques*, I. William Zartman and Lewis Rasmussen (ed), United States Institute of Peace Press, Washington D. C, 1997, 130-131.

27 Samsu Rizal Panggabean, *Mengapa Mediasi....* 5.

Asumsi yang dibangun oleh Zartman dengan model IMC nya ini menurut Samsu Rizal Panggabean memiliki sejumlah persamaan dengan teori penolakan inti atom. Bencana di waktu dekat tersebut mencakup meningkatnya kerugian yang sangat besar, dan akan menurunnya kemungkinan bagi masing-masing pihak untuk bisa berhasil dan menang dengan meneruskan perlawanan atau memaksakan solusi-solusi unilateral mereka. Pandangan bahwa mereka tengah berada di tebing curam akan memancing pergeseran mentalitas keduabelah pihak, dari mentalitas berperang menjadi mentalitas berdamai. Kedua pihak yang mengalami konflik menjadi lebih berhasrat untuk meraih solusi-solusi bilateral sehingga akan memilih untuk mengambil sebuah jalan peredaan konflik.²⁸²⁸

Isu-Isu Konflik

Daya tahan kesepakatan juga dipengaruhi oleh sifat dasar dari pertikaian. Kepentingan yang dibawa oleh masing-masing pihak yang berkonflik yang disalurkan melalui isu-isu di dalam pertikaian secara langsung mempengaruhi terhadap gaya-gaya manajemen konflik dan sejumlah kemungkinan keberhasilan kesepakatan.

Salah satu contoh, isu kedaulatan dan integritas wilayah merupakan isu paling sensitive, yang dipastikan akan sangat sulit membangun dan mempertahankan kesepakatan. Bagi pihak mediator, isu tersebut sangat tidak diminati karena membuat mereka kalah sebelum bertanding. Lagi pula rasa pesimisme lebih dulu menghinggapinya semangat mereka dalam menengahi konflik.

Dalam merespon persoalan yang rumit itu, Bercovitch

28 ²⁸ Samsu Rizal Panggabean, *Mengapa Mediasi...* 5.

mengutip beberapa pendapat di antaranya; C.M. Ott, F.R Randle dan A. Lall yang menghubungkan daya tahan kesepakatan dengan sifat dasar isu-isu di dalam konflik.

C. M. Ott melihat kesepakatan akan bertahan, jika konflik yang dipersengketakan di luar isu kepentingan keamanan nasional sebuah negara. Isu ini menurut Ott sulit dimediasi karena menyangkut dengan integritas atau wibawa yang dimiliki sebuah negara. Tiadanya isu ini akan menjadi awal yang baik bagi sebuah proses mediasi yang berhasil.²⁹²⁹

Senada dengan Ott, Randle berpendapat bahwa mediasi oleh pihak ketiga dipastikan akan gagal bila isu-isu yang dibicarakan dalam perundingan berkaitan langsung dengan kepentingan keamanan nasional salah satu pihak yang berkonflik. Dengan kata lain, perang akan tetap berkecamuk dan sulit dipadamkan jika para pihak mempertaruhkan kepentingan keamanan nasional mereka.³⁰³⁰

Dan Lall, seorang praktisi dan juga pakar yang mempelajari mediasi internasional mengungkapkan sebuah prinsip bahwa para pihak yang berkonflik cenderung menutup diri terhadap pihak ketiga jika mereka harus mempertaruhkan wilayahnya dalam sebuah proses perundingan.³¹³¹

29 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, "The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence", dalam *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Jacob Bercovitch (ed) (London: Lynne Rienner Publisher, 1995), 24.

30 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation.....*,

31 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation.....*,

Dari tiga pendapat di atas, sepertinya mereka ingin menyampaikan bahwa persepsi-persepsi kedua belah pihak terhadap isu-isu dalam konflik adalah sebuah faktor kunci masing-masing pihak di dalam menentukan untuk menerima atau tidak menerima upaya mediasi dan untuk memberikan pengaruh terhadap berhasil atau gagalnya sebuah kesepakatan.

Isu-isu dalam konflik pada umumnya adalah penggarisbawahan sebab-sebab sebuah pertikaian. Sebab-sebab tersebut barangkali tidak selalu jelas, lebih dari satunya dapat berupa isu-isu yang terlibat di dalam konflik, dan para pihak yang bertikai sendiri barangkali tidak mempunyai kesepakatan mengenai apa yang mendasari sebuah isu yang dipertikaikan.

Tiap pertikaian dikodifikasi melalui satu isu saja. Pertikaian-pertikaian kedaulatan mengarah pada pertikaian di mana kedua belah pihak memiliki posisi-posisi yang saling bertentangan mengenai satu wilayah tertentu (contohnya: pertikaian Argentina-Inggris mengenai Falklands). Pertikaian ideologi adalah pertikaian yang mengilustrasikan sejumlah ketidaksepakatan yang besar mengenai sifat dasar sistem perpolitikan, nilai-nilai dasar dan kepercayaan-kepercayaan (contohnya: konflik Irak-Iran).

Pertikaian keamanan adalah pertikaian yang mempertarungkan daerah dan garis perbatasan serta wilayah kedaulatan (contohnya: perang Arab-Israel pada tahun 1967). Pertikaian kemerdekaan adalah perkelahian negara-negara untuk memerdekakan diri mereka dari negara lain dan untuk menentukan pemerintahan nasional mereka sendiri (contoh: pertikaian Portugis-Mozambique).

Dalam sebuah penelitian, Bercovitch menyimpulkan bahwa kebanyakan upaya mediasi muncul pada pertikaian

kedaulatan (79,2 persen) dan ideologi (75 persen). Kedua frekuensi yang besar di dalam satuan data di atas tidaklah mengherankan. Bagaimanapun hal yang lebih menarik untuk dicatat yang agaknya menantang kebijaksanaan konvensional adalah bahwa pertikaian-pertikaian yang bersifat ideologi kemerdekaan kurang dapat menerima mediasi dibandingkan pertikaian keamanan (dimana 31 persen upaya mediasi telah berhasil) dan pertikaian kedaulatan (dimana mediasi memiliki tingkat keberhasilan dalam 24 persen keseluruhan upaya mediasi). Sifat dasar dari isu dapat, dan memang mampu, mempengaruhi hasil dari berbagai upaya mediasi.³²

Data tersebut memperlihatkan bahwa kemungkinan suksesnya kesepakatan akan sangat rendah manakala isu-isu di dalam pertikaian adalah isu-isu yang menyangkut keamanan atau kebebasan. Sementara isu-isu yang berkaitan dengan ideologi, integritas dan eksistensi sebuah negara, kemungkinan untuk berhasil lebih tinggi.

Tidak lagi diragukan bahwa isu-isu dalam pertikaian, sifat dasar isu-isu tersebut dan bagaimana isu-isu itu dipandang, kesemuanya membawa perbedaan terhadap kemungkinan tercapainya sebuah kesepakatan yang berhasil.

Pihak-pihak yang Berkonflik

Para pihak yang terlibat dalam konflik merupakan bagian lain dari sisi penting dan menentukan daya tahan kesepakatan. Zartman menyebutkan bahwa sebuah kesepakatan damai akan bertahan manakala para musuh diakui sebagai juru bicara yang sah mewakili

32 Jacob Bercovitch, *International Mediation and Dispute Settlement*, 23.

kelompoknya. Pengakuan ini mensyaratkan ada dan dimilikinya identitas yang jelas dan terkenal dengan baik. Juga mensyaratkan sebuah organisasi yang terbuka dan terorganisir dengan baik.³³

Hal ini dimaksudkan supaya dikemudian hari tidak muncul faksi lain yang menganggap bahwa dirinya tidak terlibat dan tidak bertanggung jawab terhadap isi kesepakatan yang telah dicapai. Jika ini yang terjadi, maka kepercayaan pihak musuh terhadap lawan akan hilang. Kemungkinan kesepakatan akan gagal lebih terbuka.

Seringkali ketika kesepakatan telah dicapai, muncul kelompok-kelompok yang menganggap dirinya lebih berhak menentukan dan memutuskan boleh tidaknya dilakukan kesepakatan. Hal ini terjadi karena para musuh secara internal masih memiliki masalah dan belum memiliki visi yang sama dalam melihat kasus yang sedang dihadapi di meja perundingan.

Untuk menghindari upaya kudeta terhadap kesepakatan yang telah dicapai dengan susah payah itu, maka kompromi dan konsolidasi ke dalam merupakan tindakan utama yang patut dan penting dilakukan sebelum para pihak maju ke meja perundingan.³⁴

Tindakan ini ditujukan supaya para pihak memiliki persamaan persepsi, sehingga juru bicara yang diangkat memiliki otoritas yang cukup kuat untuk mengatasnamakan kelompoknya, representatif dan dipercaya oleh pihak yang lain. Tanpa memiliki otoritas, maka pernyataan yang dikeluarkan, serta sikap maupun kebijakan akan sulit dijadikan pegangan oleh pihak lain.

Para pihak yang memiliki masalah internal, seperti

33 Hugh Miall, *Resolusi Damai Konflik Kontemporer*, 261.

34 Kjell Ake Nordquist, *Peace after War*, 34.

instabilitas politik dan keamanan dalam negeri atau memiliki agenda-agenda lain yang masih mengendap dan harus diselesaikan dalam jangka waktu singkat, seperti perang terhadap aksi teroris, pengedaran obat-obat terlarang, pemerintahan yang korup, militer yang tidak profesional, birokrasi yang kacau dan pelayanan publik yang buruk, maka akan sulit untuk mengesahkan kesepakatan, karena fokus perhatian telah terbelah, dicurahkan pada dua persoalan, yaitu pada persoalan internal dan kesepakatan damai yang sedang dirintis.

Situasi dan kondisi ini memberi peluang bagi kelompok penentang, atau pihak yang tidak senang dengan kesepakatan, seperti pihak militer untuk merusak atau menggagalkan kesepakatan dengan cara memprovokasi masyarakat atas nama kedaulatan bangsa dan negara.

Perpecahan pada satu pihak dapat mempersulit kedua belah pihak yang saling bermusuhan untuk mempertahankan dan melaksanakan satu bentuk penyelesaian yang berarti, karena kurangnya kekuasaan atau kewenangan utusan-utusan negara di dalam membuat berbagai keputusan. Libanon dan Cyprus merupakan contoh kasus kegagalan akibat keretakan dan ketidakompakan pihak oposisi dalam memandang kesepakatan.

Struktur negara yang lemah juga mempengaruhi daya tahan kesepakatan. Dalam suatu negara yang lemah, kebijakan politik yang diambil terkondisikan oleh ketidakstabilan politik, krisis legitimasi, lemahnya identitas nasional, tidak berfungsinya institusi sosial politik, kemiskinan ekonomi dan sangat rentan terhadap tekanan eksternal. Karena itu, semakin kedua belah pihak dapat diidentifikasi dengan jelas, solid dan tampil terbuka, maka semakin besar kesepakatan dapat bertahan.

Frei dalam papernya "*condition affecting the effectiveness of international mediation*" yang merupakan hasil penelitiannya, seperti dikutip Bercovitch mengatakan bahwa negara-negara donor cenderung untuk bersikap terbuka terhadap satu mediasi dibandingkan dengan negara-negara yang tidak menerima bantuan. Negara-negara yang tidak menerima bantuan lebih mudah menentukan sikapnya untuk menolak segala intervensi yang dilakukan oleh negara donor.³⁵

Dalam konteks kesepakatan, pertikaian yang melibatkan negara-negara yang masih menggantungkan diri terhadap bantuan, dukungan politik maupun sumber-sumber yang nyata dari para pelaku yang lain akan lebih efektif diaplikasikan dibandingkan dengan negara-negara yang mandiri secara ekonomi dan politik.

Negara-negara yang menganggap dirinya telah mapan, berkecukupan, dan mandiri biasanya menolak segala bentuk mediasi. Negara-negara tersebut lebih suka menentukan sendiri kebijakannya dibandingkan dengan meminta bantuan pihak lain. Bantuan pihak lain dianggap merendahkan dan dapat menjatuhkan martabat negara tersebut. Karena itu, negara semacam itu seringkali lebih memutuskan untuk melakukan kekerasan dalam merespon dan menyelesaikan suatu pertikaian dari pada menempuh jalur perundingan.

Dalam konteks kesepakatan, negara-negara yang cenderung menggantungkan diri pada negara lain akan sangat hati-hati dalam memutuskan mundur dari kesepakatan. Ketakutan tidak lagi dibantu menjadi pertimbangan utama untuk tetap bertahan pada jalur kesepakatan.

35 Jacob Bercovitch, *International Mediation and Dispute Settlement*, 8.

Kondisi lain yang dapat mempengaruhi efektif tidaknya kesepakatan adalah tingkat keseimbangan kekuatan atau pihak yang bertikai. Baik Ott maupun Young berpendapat bahwa; semakin adanya perbedaan kekuatan di antara mereka, maka semakin efektiflah kesepakatan diterapkan.³⁶³⁶ Sebaliknya, semakin besar ketidakseimbangan kekuatan antara para pihak, maka semakin besar peluang mediasi menuju kegagalan.³⁷

Secara logis terlihat jelas dalam kasus-kasus yang tidak memiliki keseimbangan kekuatan seperti itu, bahwa pihak lawan yang lebih kuat tidak mungkin menyiapkan berbagai potensi atau kompromi yang penting bagi keberhasilan mediasi.

Pemikiran bahwa kesepakatan akan lebih efektif bagi pertikaian-pertikaian yang melibatkan pihak-pihak berkekuatan sama telah mendapat dukungan empiris dari satu penafsiran kembali terhadap data-data yang disusun oleh Butterworh (1976). Dalam sebuah penelitian yang menarik tentang sumber-sumber kekuatan dan pengaruh dari kesepakatan, sebuah pola terlihat jelas menunjukkan satu pengaruh kesepakatan yang tinggi berupa peredaan atau penyelesaian pertikaian manakala kemampuan-kemampuan antar kekuatannya mendekati sama; dan menunjukkan pengaruh yang rendah atau tidak sama sekali manakala perbedaan kekuatannya tinggi.

Kedudukan Mediator

Mediator seringkali dilihat sebagai faktor penting

36 Jacob Bercovitch, *International Mediaton and Dispute Settlement*, 9.

37 Kenneth Kressel, *Mediation*, dalam *The Handbook of Conflict Resolution: Theory and Practice*, Morton Deudsch dan Peter T. Coleman (ed) (Sanfrancisco: Joshey -Bass Publishhers 2000), 52.

dan menentukan dalam proses mediasi. Perannya sebagai pihak penengah menempatkan mereka pada posisi sentral yang memberi kesan sebagai pelaku tunggal dari proses mediasi. Akibatnya, sejumlah harapan digantungkan pada mediator sehingga ketika sebuah proses mediasi mengalami jalan buntu, pihak penengah seringkali dijadikan kambing hitam.

Meski peran mediator sangat penting dan menentukan dalam proses perundingan, bukan berarti keberhasilan mediasi hanya tergantung pada mediator. Seperti telah diuraikan di atas, mediator hanyalah salah satu dari beberapa faktor penentu berhasil atau gagalnya sebuah mediasi.

Brett, Drieghe, Shapiro, Carnevale dan Young adalah mereka-mereka yang menganggap posisi mediator sebagai faktor penting keberhasilan mediasi. Mereka menempatkan mediator pada posisi teratas dari beberapa faktor lainnya. Namun Harbottle, Kockan, Jick dan Ott melihat sebaliknya, mediator tidak begitu penting seperti yang dinilai oleh Young dan kawan-kawan. Ott justru menempatkan mediator pada posisi kedua atau faktor yang tidak begitu menentukan seperti yang dibayangkan Young.³⁸³⁸

Perbedaan ini menarik, jika dihubungkan dengan kasus emperik dimana mediator sering kali dijadikan kambing hitam atau faktor penentu kegagalan kesepakatan. Tuduhan kambing hitam biasanya muncul akibat ekspektasi yang terlalu tinggi sekaligus pemahaman yang rendah mengenai faktor-faktor penentu keberhasilan mediasi. Kerena itu, pada posisi ini, pendapat Ott dan kawan-kawan bisa mengerti.

38 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation.....*, 25.

Memiliki Legitimasi

Mediator dengan legitimasi dan kedudukan serta pengaruh yang kuat dalam kancah politik internasional merupakan salah satu faktor penting dalam membawa proses mediasi menuju singgasana kesuksesan.

Para pemimpin negara-negara dan para pejabat tinggi seperti perdana menteri biasanya dianggap memiliki legitimasi dan pengaruh yang cukup kuat sehingga bisa membawa hasil dalam memediasi. Mereka adalah mediator yang datang dari kelas tinggi, seperti presiden atau perdana menteri.

Lebih jauh, kehadiran mediator yang kuat dan legitimet juga bisa mengembalikan semangat para pihak untuk menghentikan konflik dan kembali pada posisi yang sehat. Kehadiran mediator dengan tipe ini biasanya bisa membantu, membuat konsesi dan menyelamatkan muka masing-masing pihak.

Karenanya, mediator dengan tipe ini yang didukung oleh sumber daya yang cukup serta dukungan yang kuat akan lebih mungkin menjadi mediator yang sukses dari pada aktor-aktor lain.

Untuk memperkuat pendapat ini, Bercovitch telah mengujinya dengan membagi semua mediator menurut level yang berbeda dan memiliki sumber daya yang berbeda, keduanya mereka gunakan dalam cara-cara yang berbeda dalam konflik yang berbeda-beda pula³⁹

Berdasarkan level dimaksud, Bercovitch menemukan bahwa mediator dengan level keberhasilan terbaik adalah mereka dari para pemimpin dan perwakilan organisasi-

39 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation*

organisasi regional dengan presentasi 62,4 persen. Kemudian disusul oleh para pemimpin atau wakil dari pemimpin kecil (*leaders or representatives not small government*) dengan presentase 54,8 persen. Dan yang paling menarik dari temuan ini adalah para pemimpin dan perwakilan dari negara-negara besar hasilnya buruk atau berada pada level tidak seperti yang diharap dengan persentase 40 persen. Sementara wakil dari perwakilan dari organisasi internasional hanya 23,8 persen.⁴⁰

Organisasi regional seperti Organisasi Uni Afrika, Organisasi Negara-Negara Afrika, Kelompok Contora, dan Komunitas Ekonomi Negara-Negara Afrika Barat, dengan gagasan, perspektif dan kepentingan umum tampil menawarkan kesempatan terbaik bagi hasil mediaasi yang sukses. Sebaliknya, organisasi-organisasi internasional seperti Perseriktaana Bangsa-Bangsa (PBB) memiliki *record* yang sangat miskin dalam arena mediaasi.

Kemampuan Mediator

Mediaasi pada prinsipnya adalah sebuah proses sukarela. Ini berbeda jelas dengan arbitrase. Karena mediaasi bersifat sukarela, maka keterlibatannya dalam sebuah upaya penyelesaian konflik tidak didasarkan atas paksaan atau tekanan. Prinsip kesukarelaan dalam mediaasi merupakan salah satu variable penting yang berkaitan langsung dengan daya tahan kesepakatan.⁴¹

Mediator juga tidak bisa memaksakan dilakukannya mediaasi terhadap para pihak yang bertikai kecuali kehadirannya diminta dan dapat diterima oleh kedua belah

40 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation*, 27.

41 Christopher W. Moore, *The Mediation Process*, 43.

pihak, masuk akal, mampu atau berpengetahuan luas mengenai mediasi, dan dipercaya serta bisa bekerja sama dengan para pihak yang berkonflik.

Kepercayaan yang diberikan oleh para pihak kepada mediator penting dan berhubungan langsung dengan keberhasilan kesepakatan. Dengan adanya kepercayaan, para pihak yang berkonflik biasanya akan bersikap terbuka atau mau bekerja sama dalam mencari solusi-solusi terbaik dalam menyelesaikan konflik.

Dengan demikian, netralitas mediator menjadi sangat penting untuk menjaga kepercayaan yang diberikan dan mendapatkan posisi serta peran strategis dalam menyelesaikan konflik.

Selain itu, mediator juga harus menjaga diri untuk tidak terlibat atau ikut memperjuangkan salah satu kepentingan para pihak yang berkonflik. Sikap ini penting karena akan menumbuhkan sikap simpatik sekaligus memotivasi para pihak untuk terus bekerja sama dalam proses penyelesaian masalah.

Dengan demikian, di sini bisa dijelaskan bahwa keberhasilan kesepakatan bukan hanya bergantung kepada pengetahuan dan keahlian dalam memediasi, namun juga pada integritas yang dimiliki, sikap *respect* yang diberikan pihak lain, kewibawaan dan kewenangan, keaslian ide-ide, akses terhadap sumber-sumber dana, dan kemampuan untuk bersikap simpatik dan netral.

Wehr sebagaimana dikutip Bercovitch menunjukkan beberapa atribut yang dibutuhkan bagi suksesnya mediasi, yaitu mencakup; pengetahuan mengenai situasi-situasi konflik; kemampuan untuk memahami posisi-posisi dari para pihak yang berkonflik; kemampuan mendengarkan secara aktif; memiliki *sence of timing*,

kemampuan berkomunikasi; kemampuan prosedural seperti memimpin pertemuan dan kemampuan mengelola ketegangan atau kemungkinan *deadlock*.⁴²⁴²

Selain kemampuan di atas, mediator juga harus memiliki kecerdasan pikiran dan emosional, stamina dan energi yang kuat, kesabaran dan *sense of humor*. Hal lain yang tidak kalah penting dan harus dimiliki mediator adalah kepercayaan, kredibilitas, dan kemampuan personal yang tinggi serta kompetensi dalam memediasi.⁴³⁴³

Imparsial

Impartialiti atau sikap tidak memihak, jujur, adil dan netral merupakan hal penting dan menentukan daya tahan kesepakatan. Young malah menganggap sikap imparsial ini sebagai jantung dari keberhasilan mediasi. Demikian juga dengan Jackson, Northedge dan Donelan, mereka menganggap bahwa para pihak yang bertikai akan menaruh kepercayaan terhadap mediator bilamana dia dianggap tidak memihak.

Namun Bercovitch memberi pandangan yang sedikit berbeda. Ia menganggap imparsialitas tidak begitu penting. Pandangan tradisional mengenai imparsialitas berasal dari kegagalan memahami mediasi sebagai sebuah proses timbal balik interaksi sosial yang mana mediator adalah partisipan utama. Karena itu, menurut Bercovitch, sudah pada tempatnya melihat mediasi sebagai sebuah "negosiasi yang dibantu". Karenannya, mediator seharusnya masuk dan terlibat dalam merancang serta menggali informasi dan memberikan pengaruh terhadap

42 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation*, 28.

43 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, *The Study of International Mediation*, 29.

proses mediasi. Dalam memberikan pengaruh, pada level apapun, mediator harus memiliki sumber-sumber kemampuan dalam memediasi. Dengan demikian, tugas mediator sebagai pihak penjelas dan pembujuk akan berjalan lebih baik.

Menurut Zartman dan Touval, tugas tersebut akan terlaksana dengan baik bukan pada saat mediator bersikap tidak bias atau tidak memihak, namun pada saat mediator memiliki sumber-sumber kemampuan yang diakui oleh masing-masing atau kedua belah pihak.

Strategi dan Proses Perundingan

1. Strategi Perundingan

Pendekatan untuk mengkategorikan apa sebenarnya yang mediator lakukan merupakan sebuah strategi mediasi, yaitu sebuah rencana menyeluruh, pendekatan atau metode mediator untuk menyelesaikan konflik. Strategi mediasi adalah cara mediator mengelola kasus, para pihak dan isu.

Dalam konteks mediasi yang efektif, strategi mediasi memiliki korelasi erat dengan daya tahan kesepakatan. Jika mediator salah dalam memilih strategi yang tepat sesuai dengan kasus, para pihak dan isu, maka kemungkinan mediasi gagal akan lebih besar.

Kolb membedakan dua jenis strategi mediasi, yaitu; *deal-making strategies* untuk merubah substansi konflik, dan *orchestration strategies* untuk mengelola hubungan para pihak. Atau dalam bahasa yang berbeda, strategi yang mementingkan proses dan strategi yang memfokuskan pada isi.⁴⁴⁴

44 Jacob Bercovitch, *Mediation International Conflict*..... 136.

Carneval, seorang psikolog sosial, mengusulkan supaya mediator dapat memilih diantara empat strategi dasar, yaitu; *integration*, dalam konteks mencari hal-hal yang sama; *pressing*, dalam konteks mengurangi perbedaan terhadap pilihan-pilihan yang ada; *compensation* dalam konteks menaikkan daya tarik terhadap beberapa pilihan lainnya; dan *inaction*, yang sebenarnya dimaksudkan untuk memberi kesempatan kepada para pihak untuk keluar dari konflik dengan caranya sendiri.⁴⁵⁴⁵

Sementara Kressel, membagi dalam tiga strategi umum yaitu; *reflexive* (menemukan isu, memfasilitasi hubungan yang lebih baik), *nondirective* (menghasilkan iklim yang baik bagi mediasi, dan *directive* (mempromosikan hasil-hasil yang spesifik).⁴⁶⁴⁶

Bolduc menawarkan empat strategi yang berbeda yaitu; "*fair treatment*" "*mutual self-interest*," "*just-outcome*", dan "*just relationship*".⁴⁷⁴⁷

Namun dari beberapa strategi mediasi di atas, strategi yang ditawarkan Touval dan Zartman sangat kontradiktif dengan para sarjana dan praktisi mediasi lainnya. Touval dan Zartman mengidentifikasi tiga kategori yang berlainan tentang perilaku dan tingkat keterlibatan mediator yang bisa menggambarkan perbedaan tentang teknik-teknik mediasi, yaitu; komunikasi, formulasi dan manipulasi. Tipologi ini secara khusus bermanfaat karena secara deduksi berasal dari kerangka kerja umum mengenai hubungan mediasi, termasuk informasi, pengambilan keputusan dan proses mempengaruhi para pihak.⁴⁸⁴⁸

45 Jacob Bercovitch, *Mediation International Conflict*..... 136.

46 Jacob Bercovitch, *Mediation International Conflict*..... 136.

47 Dikutip dari John Burton dan Frank Dukes, *Conflict: Practices in Management, Settlement and Resolution*, London: Mac Milan Pree Ltd, 1993, 136.

48 John Burton dan Frank Dukes, *Conflict: Practices in*

2. Proses Perundingan

Kraybill dari pengalaman bekerja bersama *Mennonite Conciliation Servis*, mengusulkan lima langkah perundingan, yaitu: pengenalan; *story telling*; membentuk *caucus*; pemecahan masalah; dan membuat kesepakatan.⁴⁹⁴⁹

Sementara Keltner, mengusulkan tujuh tahapan yang harus dilalui dalam proses perundingan, yaitu, merancang tempat mediasi; pembukaan dan pengembangan; eksplorasi isu-isu, identifikasi alternatif-alternatif penyelesaian; negosiasi dan tawar menawar; pengambilan keputusan dan menguji serta menutup proses mediasi.⁵⁰⁵⁰

The Community Board Center for Policy and Training seperti dikutip Burton mengusulkan empat langkah tambahan untuk pembuka dan penutup mediasi; *pertama*, mempersiapkan para pihak untuk bekerja sama dengan mengembangkan hubungan; *kedua*, memfasilitasi komunikasi; *ketiga*, refleksi tentang kerja dan belajar bersama serta persiapan untuk menyelesaikan konflik; dan *keempat*, mengembangkan sebuah penyelesaian bersama.⁵¹⁵¹

Namun dari tahapan-tahapan yang ditawarkan di atas, tahapan yang diajukan Moore dinilai paling lengkap. Moore mengusulkan dua belas tahapan, yaitu sebagai berikut,⁵²⁵²

1. Membangun hubungan yang baik antara pihak

Management, ..., 136.

49 John Burton dan Frank Dukes, *Conflict: Practices in Management*, ..., 31.

50 John Burton dan Frank Dukes, *Conflict: Practices in Management*, ..., 32.

51 John Burton dan Frank Dukes, *Conflict: Practices in Management*, ..., 32.

52 Christopher W. Moore, *The Mediation Process*, ..., 66-67.

yang berkonflik. Mediator membuat kontak terlebih dahulu dengan pihak yang berkonflik dan meningkatkan komitmen mengenai prosedur yang ada. Pada fase ini yang harus dilakukan mediator adalah, membangun kredibilitas perorangan, intitusional dan prosedur, menjalin hubungan dengan pihak-pihak tersebut, mengajari para pelaku tentang proses negosiasi, peran mediator dan fungsi mediasi, serta memperoleh komitmen untuk memulai mediasi.

2. Memilih strategi yang tepat untuk memulai mediasi. Di sini tugas mediator adalah membantu pihak yang berkonflik untuk memilih pendekatan yang tepat. Seorang mediator diasumsikan lebih mengetahui tentang pendekatan dan arena daripada para pihak yang berkonflik. Dan oleh karena itu mediator diharapkan untuk mengajarkan mereka mengenai alternatif-alternatif lain pada tahap awal pra negosiasi dan membantu mereka dalam memilih maksud yang tepat dari manajemen dan resolusi konflik sehingga para pihak dapat mencapai kebutuhan mereka sesuai kemampuan.
3. Mengumpulkan dan menganalisa informasi. Pada tahap ini mediator meminimalisir akibat data-data yang tidak akurat; mengumpulkan dan menganalisa data mengenai pihak yang berkonflik, dinamika dan substansi konflik.
4. Mendesign mengenai rencana mediasi yang lebih terperinci. Mengidentifikasi kontingen untuk lebih merespon situasi yang lebih khusus untuk membahas konflik.
5. Membangun kepercayaan dan kerja sama.

Mengendalikan emosi, mengklarifikasi komunikasi, adanya pengakuan dari pihak yang berkonflik.

6. Memulai sesi mediasi. Membuka negosiasi antara para pihak yang berkonflik, memberitahukan aturan dalam bermediasi dan perilaku ketika bernegosiasi.
7. Mengagendakan isu dan mensetting agenda. Adanya persetujuan dari pihak yang berkonflik mengenai isu yang akan dibicarakan.
8. Tidak menutupi kepentingan yang tersembunyi. Memberitahukan pihak yang berkonflik mengenai kepentingan mereka masing-masing.
9. Menghasilkan opsi-opsi untuk kesepakatan. Mengembangkan kesadaran pihak yang berkonflik akan adanya kebutuhan atas opsi-opsi lainnya. Menaksir keuntungan dan harga dari opsi-opsi yang diambil.
10. Menguji opsi-opsi kesepakatan. Mengulang kembali kepentingan dari pihak yang berkonflik, menaksir keuntungan dan harga dari opsi-opsi yang diambil.
11. Penawaran terakhir. Memperoleh persetujuan dengan mengembangkan alat-alat prosedural dalam rangka untuk memperoleh persetujuan yang substantif.
12. Memperoleh persetujuan formal. Mengidentifikasi langkah-langkah formal untuk melaksanakan hasil persetujuan, membuat evaluasi dan prosedur pengawasan.

BAB III

DINAMIKA KONFLIK DAN DAMAI DI ACEH

Awal Mula Konflik Aceh

Aceh dan konflik seperti sebuah kata yang menyatu. Provinsi yang terletak di ujung paling barat pulau Sumatera ini terkenal sebagai daerah sarat konflik. Sejumlah perlawanan dan pemberontakan bersenjata muncul di sana, sehingga Aceh diposisikan sebagai salah satu provinsi paling rawan di Indonesia.

Keterlibatan rakyat Aceh di dalam konflik bersenjata oleh para sejarawan dan sosiolog lazim dihitung sejak Belanda mendeklarasikan perang terhadap Kesultanan Aceh. Perang tersebut terentang dari tahun 1873 hingga 1942.¹¹ Perang ini dikenal sebagai perang termahal dan terlama yang pernah dialami Belanda. Dalam perang ini, Belanda kehilangan lebih dari 37.000 jiwa tentara dan dua orang jenderal. Sementara dipihak Aceh, sebanyak 70.000 jiwa rakyat Aceh menjadi korban.²

Di dalam perang Aceh dengan Belanda, satu generasi hidup disana. Kemudian, generasi berikutnya hidup di

- 1 Mengenai tahun berakhirnya perang di Aceh dengan pihak Belanda muncul perbedaan pendapat. Untuk lebih jelasnya, lihat Abdullah Ali, *Aceh Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*, dalam Tulus Widjanarko dan Asep S. Dambogja (ed), *Aceh Merdeka dalam Perdebatan* (Jakarta: PT. Gitra Putra Bangsa, 1999), 5.
- 2 Abdullah Ali, *Aceh Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*,..., 4.

dalam peperangan dengan Jepang (1942-1945). Dua generasi ini menurut Otto Syamsuddin Ishak merupakan generasi pelopor pembentukan karakter perlawanan yang sangat kuat ditubuh rakyat Aceh.³

Setelah Indonesia merebut kemerdekaan pada 1945, sejumlah pergolakan baru kembali muncul. Pergolakan pertama muncul antar kaum hulubalang dengan kaum ulama. Pergolakan ini terjadi pada masa transisi setelah Aceh ditinggalkan Belanda dan Jepang. Kekosongan kekuasaan yang terjadi pada waktu itu menimbulkan gejolak sosial dan politik para elit yang sebelumnya memiliki pengaruh kuat di dalam masyarakat. Mereka saling berusaha memperebutkan kembali kekuasaan yang pernah dimiliki sebelumnya.

Hulubalang yang dikenal dekat dengan pihak Belanda mencoba merebut kembali kekuasaan setelah ditinggalkan Jepang. Sementara ulama yang mendatangkan Jepang dalam rangka mengusir Belanda berusaha mengendalikan kekuasaan. Pergolakan yang memakan banyak korban jiwa dipihak hulubalang ini dikenal dengan peristiwa Cumbok (1945-1948)⁴.

Sebelum Belanda datang ke Aceh, hubungan antara hulubalang dengan ulama sebenarnya berjalan cukup baik. Hubungan yang baik itu tercipta akibat sikap sultan yang kooperatif dan mengakui peran masing-masing pihak, dimana hulubalang memainkan peran adatnya

3 Otto Syamsuddin Ishak, *Kontribusi Konflik Aceh*, dalam Lambang Trijono (ed), *Potret Retak Nusantara: Study Kasus Konflik di Indonesia* (Yogyakarta: CRPS-UGM, SEA-CSN, SIDA, 2004) 63.

4 Pembahasan lengkap mengenai Perang Cumbok lihat Nazarudin Syamsudin, *Revolusi di Serambi Mekkah: Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949* (Jakarta: UI-Press, 1999).

sementara ulama mengurus bidang agama.

Polarisasi peran yang baik dan harmonis tergambar jelas dalam ungkapan yang bermakna positif yaitu: "satu negeri dua raja". Ini berbeda dengan ungkapan yang diasosiasikan negatif, yaitu: "satu kapal dua narkoda". Ungkapan ini lebih menggambarkan suasana tidak harmonis antara para pemimpin di sebuah negeri yang saling memperebutkan pengaruh dan kekuasaan.⁵

Peristiwa Cumbok merupakan klimaks dari ketegangan yang terjadi selama bertahun-tahun antara hulubalang dan ulama sejak Belanda memperluas koloninya di Aceh. Ketegangan ini sengaja diciptakan Belanda sebagai bagian dari strateginya dalam menguasai Aceh. *Pertama*, menghapus kesultanan sehingga hanya hulubalang dan ulama yang menjadi pilar kekuasaan tradisional rakyat Aceh. *Kedua*, mempertentangka antara hulubalang dengan sultan, sekaligus menarik dukungan hulubalang dari sultan ke pihak Belanda.

Tindakan ini memberi dua keuntungan sekaligus bagi Belanda, *pertama*, melemahnya kekuatan sultan dan *kedua*, munculnya sentimen baru bagi para ulama terhadap hulubalang telah berkhianat, tidak saja kepada sultan, melainkan juga kepada agama, karena telah mendukung dan bekerja sama dengan pihak Belanda yang dianggap *kafir* atau pihak yang tidak seiman dengan rakyat Aceh. Strategi yang sama kemudian juga dipakai oleh Jepang untuk menduduki Aceh.⁶

Tidak lama setelah revolusi Cumbok padam, kemudian muncul gerakan politik NBA-NNI (Negara Bagian

5 Nazarudin Syamsudin, *Revolusi di Serambi Mekkah: Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949* (Jakarta: UI-Press, 1998), 4.

6 Nazarudin Syamsudin, *Revolusi di Serambi Mekkah*, 1-3.

Aceh-Negara Islam Indonesia) atau lebih dikenal sebagai pemberontakan Darul Islam (1953-1963). Gerakan ini merupakan bentuk kekecewaan pemerintah sipil di Aceh terhadap pemerintah pusat yang tidak menampung aspirasi politik daerah.

Beberapa aspirasi yang tidak diakomodir sehingga membuat elit pemerintahan sipil di Aceh kecewa yaitu; *pertama*, penolakan Soekarno menerapkan Syariat Islam di Aceh dan Indonesia.⁷⁷ Bagi rakyat Aceh, Islam sebagai agama yang dianut oleh mayoritas penduduk di sana adalah bagian yang tak terpisahkan dari hidup dan mati mereka. Perjuangan mengusir Belanda dari Aceh salah satunya dilandasi oleh semangat mengusir *kafir* (orang yang tidak seiman) dari tanah kelahiran mereka, dimana dalam perspektif agama yang dianut, tindakan tersebut merupakan tuntutan bagi setiap muslim yang taat dengan imbalan *syahid* atau mati dalam posisi dimuliakan agama. Karena itu, syariat Islam adalah sesuatu yang dipertahankan dan di perjuangkan sejak Belanda datang dan setelah kemerdekaan dicapai.

Kedua, pemberlakuan kebijakan politik pembangunan diskriminatif terhadap Aceh. Kehancuran sejumlah fasilitas umum seperti sekolah, tempat ibadah, jalan dan sarana layanan kesehatan masyarakat yang terjadi selama penjajahan Jepang tidak diberi perhatian khusus untuk diperbaiki oleh pemerintah. Akibatnya, anak-anak tidak memiliki sarana untuk belajar, layanan kesehatan masyarakat sangat buruk, dan tingkat kesejahteraan masyarakat sangat rendah. Perasaan diskriminatif ini semakin memuncak ketika rakyat Aceh mengingat kembali akan kontribusinya yang sangat besar terhadap

7 M. Nur EI Ibrahimy, *Peranan Tgk. M. Daud Beuerueh dalam Pergolakan Aceh* (Jakarta: Media Da'wah, 2001), 3.

berdirinya Negara Republik Indonesia.⁸

Ketiga, peleburan Provinsi Aceh menjadi bagian dari Provinsi Sumatera Utara yang diputuskan oleh Dewan Menteri Republik Indonesia Serikat melalui Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1950 Tanggal 14 Agustus 1950 tentang Pembentukan Provinsi-Provinsi. Peleburan ini menimbulkan kekecewaan yang sangat dalam bagi elit politik di Aceh, karena sebelumnya, Aceh, berdasarkan Ketetapan Pemerintah Darurat Republik Indonesia, dalam bentuk Peraturan Wakil Perdana Menteri Pengganti Peraturan Pemerintah tanggal 17 Desember 1949 Nomor 8/Des/W.K.P.M telah membentuk Provinsi Aceh dengan Tengku M. Daud Beureueh sebagai gubernurnya.⁹

Keputusan pusat meleburkan Aceh kedalam Provinsi Sumatera Utara oleh para sejarawan dinilai sarat akan muatan politik. S. M. Amin, pelaku sejarah, seperti dikutip oleh Teuku Ibrahim Alfian mengungkapkan peleburan ini dilatarbelakangi oleh kekhawatiran elit politik di pusat terhadap kekuasaan berlebihan yang dimiliki oleh para tokoh PUSA di Aceh yang menguasai pemerintah, parlemen dan peradilan.¹⁰

M. Isa Sulaiman melihat, peleburan tersebut erat kaitannya dengan kuatnya pengaruh dan desakan kaum hulubalang (bangsawan) dalam menentang pembentukan Provinsi Aceh yang lebih banyak dikuasai oleh kaum ulama PUSA yang bernaung di bawah payung Partai Masyumi.¹¹

8 M. Nur El Ibrohimy, *Peranan Tgk. M. Daud Beuerueh....*, 1-3.

9 Teuku Ibrahim Alfian, *Wajah Aceh dalam Lintasan Sejarah* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005), 250.

10 Teuku Ibrahim Alfian, *Wajah Aceh dalam Lintasan Sejarah ...* 250-251.

11 M. Isa Sulaiman, *Sejarah Aceh, Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997), 269-270.

Sementara Audrey Kahin menilai peleburan itu berkaitan dengan munculnya kekhawatiran dari para menteri akan perubahan konsep Negara Kesatuan ke Negara Federasi, sekaligus menghindari munculnya tuntutan yang sama dari daerah lain di seluruh nusantara.¹²¹²

Akibat dari peleburan itu, ketidakpercayaan elit sipil di Aceh terhadap pemerintah pusat semakin memuncak, ditambah lagi dengan sikap pemerintah pusat yang dianggap semakin tidak simpatik dengan menyingkirkan Teungku Muhammad Daud Beureueh dari pemerintah, memberhentikannya dari kepegawaian, menarik kembali mobil dinas yang pernah dipakai semasa masih menjabat gubernur. Bersamaan dengan itu, beberapa hulubalang yang menentang otonomi atau pembentukan Provinsi Aceh diberi kemudahan, seperti memperoleh tunjangan pensiun dan dicabut hukuman bersyarat atasnya serta diperbolehkan kembali ke Aceh.¹³

Menyikapi arah dan sikap politik pemerintah pusat tersebut, elit sipil di Aceh melakukan konsolidasi dan terobosan politik dengan memutuskan untuk mendirikan Darul Islam. Gerakan tersebut diproklamirkan pada 20 September 1953 oleh Teungku Muhammad Daud Beureueh atas nama umat Islam Daerah Aceh setelah dua tahun menanti sikap politik pemerintah terhadap Aceh yang tidak jelas. Pendeklarasian gerakan tersebut mengikuti jejak Kartosuwiryo yang pada 7 Agustus 1949 telah mengumumkan berdirinya Negara Islam Indonesia di Jawa Barat.

12 Audrey Kahin, *Dari Pemberontakan ke Integrasi Sumatra Barat dan Politik Indonesia 1926-1928*, (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005), 259.

13 M. Isa Sulaiman, *Sejarah Aceh, Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi*, 269-270.

Gerakan yang mendapat dukungan dari rakyat dan mantan aktivis PUSA tersebut memiliki kekuatan sekitar 10.000 orang dengan jumlah senjata berkisar antara 800 hingga 1000 pucuk.¹⁴¹⁴ Namun tidak sampai satu tahun, gerakan yang dipimpin oleh Teungku Muhammad Daud Beureueh berhasil dipukul mundur oleh pasukan pemerintah sehingga mereka harus menyingkir ke pegunungan.

Akan tetapi pada waktu yang bersamaan, situasi politik nasional semakin tidak stabil. Sejumlah daerah di Indonesia mulai melakukan pemberontakan, menuntut daerah otonomi dan perubahan kontitusi dari Indonesia. Situasi ini membuat konsentrasi pemerintah terpecah sehingga serangan militer terhadap basis kekuatan kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh yang masih bertahan di pegunungan terpaksa mulai dikurangi.

Momentum ini, pada pertengahan 1954 dimanfaatkan oleh kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh untuk melakukan konsolidasi dan bangkit kembali dengan strategi dan taktik perang gerilya, dimana intimidasi dan pengacauan basis dan instrumen negara menjadi alat penekan. Kekuatan yang dibangun sedikit lebih kecil dibandingkan pada awal pemberontakan. Jumlah pasukan hanya berkisar 1500 hingga 2000 orang. Sementara jumlah persenjataan mencapai antara 500 hingga 600 pucuk senjata yang terdiri atas pistol, senapan dan karbin.

Strategi perang gerilya sempat merepotkan pemerintah sehingga harus melakukan perundingan dengan pihak pemberontak. Dari perundingan yang panjang dan berliku tersebut, akhirnya pemerintah

14 M. Isa Sulaiman, *Sejarah Aceh, Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi*, 292.

mampu mengakhiri perjuangan kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh dimana pelaksanaan unsur-unsur syariat Islam di Aceh sebagaimana pernah diminta merupakan tawaran yang dapat diterima oleh kedua belah pihak.¹⁵¹⁵

Strategi Penyelesaian Konflik pada Masa Tgk. M. Daud Beureueh

Dalam sejarah konflik Aceh pasca Indonesia merdeka, penyelesaian konflik melalui perundingan damai ternyata telah pernah dilakukan. Penyelesaian damai tersebut dilakukan pada masa pemberontakan NII-NBA tanpa menghadirkan pihak ketiga.

Cara ini ditempuh setelah eskalasi konflik dan kekerasan di Aceh meningkat tajam dengan jumlah korban sipil yang meningkat pula, sekaligus ketika pendekatan militeristik dianggap gagal meredam gerakan pemberontakan meski telah dilakukan secara maksimal. Dua kesadaran ini telah mendorong pemerintah mencoba menerapkan gaya baru dalam menyelesaikan konflik Aceh pada masa itu .

Sebagaimana lazimnya penyelesaian konflik, tahapan pertama untuk menurunkan eskalasi konflik dan kekerasan dilakukan dengan membangun sikap saling percaya. Yang menarik dari tahapan ini adalah, pemerintah secara sepihak mengambil beberapa kebijakan dan langkah strategis dalam rangka membangun kepercayaan dengan pihak pemberontak. Langkah strategis tersebut antara lain dengan merehab kembali ulama yang pernah ditawan oleh pihak keamanan negara, kemudian memberi

15 M. Isa Sulaiman, *Sejarah Aceh, Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi*, 302.

bantuan dana kepada sekolah-sekolah agama yang rusak, membentuk dan mengesahkan keberadaan Mahkamah Syariat melalui peraturan pemerintah, dan menarik kembali beberapa pejabat tinggi militer asal Aceh yang sebelumnya di tempatkan di luar Aceh untuk mengisi posisi-posisi penting di Aceh.

Terobosan penting lainnya yang dilakukan pemerintah berkaitan dengan upaya meredam gerakan pemberontakan adalah membentuk kembali Provinsi Aceh melalui Undang-Undang Nomor 24 Tentang Pembentukan Provinsi Aceh pada tanggal 29 November 1956 dimana Ali Hasjmi, putra Aceh Besar dan salah seorang yang cukup giat memperjuangkan otonomi Aceh, diangkat menjadi Gubernur Aceh. Berbarengan dengan itu, pada akhir 1956, pemerintah juga membentuk Komando Daerah Militer Aceh (KDMA) yang juga dipimpin oleh putra Aceh, yaitu Mayor Sjamaun Gaharu.¹⁶¹⁶

Terbentuknya dua institusi penting tersebut memberi arah yang jelas bagi pemerintah dalam menyelesaikan konflik, yaitu dengan pendekatan keamanan sekaligus pendekatan sosial, budaya dan politik

Langkah pertama yang dilakukan Sjamaun Gaharu sebagai penguasa militer ketika itu adalah mengumumkan penghentian permusuhan dengan kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh. Sementara Ali Hasjmy, sebagai penguasa sipil, melakukan negosiasi informal dengan garis lunak dari pihak NII-NBA.

Strategi ini ternyata efektif dan langsung membuahkan hasil. Pada 8 April 1957, kedua belah pihak dimana pihak NII-NBA diwakili oleh garis lunak, mencapai sebuah

16 M. Isa Sulaiman, *Sejarah Aceh, Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi*, 353, 354, 358.

kesepakatan damai yang dinamakan Ikrar Lamteh. Ikrar ini hanya mampu menyepakati gencatan senjata antara kedua belah pihak. Sementara menyangkut bagaimana masa depan Aceh gagal dicapai kata sepakat. Walaupun demikian, para pihak memiliki persamaan titik pandang terkait dengan posisi agama dan nasib rakyat Aceh yang sudah lama hidup menderita. Tercapainya gencatan senjata dan adanya persamaan titik pandang merupakan awal yang baik dalam konteks penyelesaian masalah Aceh secara menyeluruh pada waktu itu.

Namun Ikrar Lamteh masih sangat rapuh. Kerapuhan tersebut disebabkan oleh masih rendahnya komitmen para pihak dalam menjalankan kesepakatan, munculnya faksi dan perpecahan di tubuh masing-masing pihak dalam memandang kesepakatan, dan konstelasi politik tingkat regional dan nasional yang tidak stabil, akibat pecahnya pemberontakan di beberapa daerah di Indonesia.

Rendahnya komitmen dapat dilihat dari konsolidasi yang dilakukan oleh kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh tidak lama setelah kesepakatan gencatan senjata dicapai. Konsolidasi itu kemudian meruntuhkan kepercayaan pihak pemerintah sehingga pendekatan militeristik kembali diterapkan. Akibatnya, kelompok NII-NBA kembali terdesak, sehingga kelompok garis lunak dari gerakan ini kembali menjalin hubungan dengan pemerintah untuk melanjutkan pembicaraan damai.

Sebagaimana upaya pembicaraan damai lainnya, tindakan berunding yang dilakukan oleh kelompok garis lunak pada kedua belah pihak secara informal mendapat kecaman sekaligus menimbulkan perpecahan di masing-masing pihak. Di pihak pemerintah, kelompok oposisi di level nasional dan para bangsawan di level lokal secara tegas menolak langkah pemerintah melanjutkan

perundingan. Sementara itu, kelompok garis keras NII-NBA secara lantang mengancam langkah yang ditempuh Hasan Saleh dan kawan-kawan yang berdiri pada posisi garis lunak.

Perbedaan pendapat ditubuh NII-NBA berkaitan dengan langkah kelompok garis lunak akhirnya berujung pada perpecahan. Tepat pada 15 Maret 1959 Hasan Saleh yang memimpin perundingan dengan pihak pemerintah melakukan kudeta terhadap kepemimpinan Teungku Muhammad Daud Beureueh yang dikenal keras menentang perundingan. Pemerintah disebut-sebut memiliki kontribusi dalam menciptakan perpecahan itu. Kelompok ini kemudian dikenal dengan GERIA (Gerakan Revolusioner Islam Aceh).

Tidak lama setelah terbentuk, pada 10 Mei 1959 kelompok ini berhasil mengeluarkan sebuah dokumen perundingan damai dengan judul; Naskah Perdamaian Darussalam Tentang Penyelesaian Perselisihan Bersenjata antara Pihak NBA dengan Pemerintah RI di Aceh. Dokumen damai tersebut merupakan tindak lanjut dari hasil pertemuan informal sebelumnya dengan pemerintah.¹⁷¹⁷

Butir-butir penting isi dokumen yang tebalnya mencapai 20 halaman itu adalah tuntutan perubahan status Provinsi Aceh menjadi Daerah Istimewa Aceh Darussalam, tuntutan penyusunan kembali aparatur pemerintahan daerah, otonomi dalam bidang agama berupa pelaksanaan syariat, pengesahan pengadilan agama dan pengajaran pelajaran agama di sekolah-sekolah umum.

Tuntutan lainnya adalah menampung mantan tentara

17 M. Isa Sulaiman, *Sejarah Aceh, Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi*, 414.

NII-NBA ke dalam legiun Aceh Teungku Chik Ditiro dalam tujuh batalyon, kemudian merehap dan menerima mantan pegawai dan polisi yang pernah bergabung dalam NII-NBA menjadi pegawai dan polisi Pemerintah Republik Indonesia. Dan sisanya disalurkan ke dalam beberapa perusahaan negara.

Selain itu, dalam naskah tersebut juga dituntut adanya bantuan biaya hidup dari pemerintah sebanyak 1000 rupiah per orang perbulan dalam masa peralihan selama satu tahun, tuntutan pemberian amnesti, abolisi dan rehabilitasi dari presiden, tuntutan pembubaran badan legislatif daerah yang telah dibentuk sejak tahun 1957 untuk disusun keanggotaan baru, dan tuntutan pembangunan gedung perdamaian serta upacara perdamaian yang dihadiri oleh berbagai tokoh masyarakat Aceh selama tiga hari dan turut disaksikan oleh pemerintah pusat.

Sementara konsesi yang diberikan kelompok Hasan Saleh atas proposal yang diajukan adalah menyatakan diri setia kepada UUD 1945, meleburkan NII-NBA baik sipil maupun militer ke dalam tubuh Pemerintah Republik Indonesia.

Proposal itu ditanggapi serius oleh pemerintah pusat dengan mengirimkan sebuah misi di bawah pimpinan Wakil Perdana Menteri Hardi ke Aceh. Misi ini bertugas mempelajari dan merundingkan naskah perdamaian yang diajukan oleh Dewan Revolusi yang baru terbentuk tersebut.

Beberapa tuntutan yang bisa diputuskan di Kutaraja kemudian langsung diputuskan di Kutaraja. Misalnya, pemerintah menyetujui untuk menampung maksimal 10.000 mantan pejuang NII-NBA kedalam tubuh militer dengan catatan harus melalui proses peralihan, yaitu

Wajib Militer Darurat selama satu tahun dan kemudian diseleksi persyaratannya untuk diproses menjadi tentara sukarela. Selain itu, Hardi juga menyetujui tuntutan Daerah Istimewa untuk Aceh yang dikuatkan dengan keputusan Perdana Menteri RI Nomor 1/Missi/1959. Kemudian, pejuang NII-NBA yang sebelumnya berasal dari pegawai negeri sipil dipulihkan statusnya sebagai pegawai sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam misi tersebut, Hardi juga menyerahkan dana bantuan pembangunan untuk Aceh.

Namun implementasi dari misi tersebut tidak berjalan lancar. Lambatnya misi itu memberi ruang bagi kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh untuk melakukan konsolidasi dan propaganda politik. Akibatnya, operasi militer kembali ditingkatkan dan posisi Dewan Revolusi menjadi terpojok.

Akan tetapi kondisi seperti itu tidak berlangsung lama; karena kedua belah pihak menyadari beberapa kelemahan dari kesepakatan sebelumnya. Karena itu, kedua belah pihak langsung melakukan evaluasi terhadap kesepakatan yang pernah dicapai. Butir-butir penting dari hasil evaluasi tersebut adalah penegasan kembali komitmen untuk memperjuangkan legalitas perundang-undangan terhadap status Daerah Istimewa, merealisasi pembentukan Batalyon Pasukan Teungku Chik Ditiro, berusaha secepatnya merealisasi rehabilitasi dan penampungan pegawai dan polisi mantan pejuang NII-NBA ke tubuh Pemerintah Republik Indonesia dan berusaha menampung mereka yang menjadi pegawai dan polisi ke dalam perusahaan-perusahaan di Aceh.

Hasil evaluasi tersebut oleh sebagian anggota Dewan Revolusi dinilai tidak memuaskan. Akibatnya ketidakpuasan ini kemudian berujung pada perpecahan.

Pihak yang tidak setuju dengan hasil evaluasi tersebut membentuk wadah baru untuk melanjutkan perundingan sesuai dengan Naskah Perdamaian Darussalam.

Dengan demikian selama perundingan berlangsung, tercatat telah tiga kali terjadi perpecahan di dalam tubuh kelompok NII-NBA. Dan secara organisatoris, mereka berada di bawah pimpinan kelompok berbeda, yaitu kelompok Dewan Revolusi di bawah pimpinan A. Gani Usman-Hasan Saleh, kemudian kelompok sempalan dari Dewan Revolusi di bawah pimpinan Abdul Wahab Ibrahim-Teungku M. Ali Piyeung, serta kelompok Tgk Muhammad Daud Beuerueh-Hasan Ali.

Perpecahan ini jelas menyulitkan pemerintah pusat dan daerah, sehingga implimentasi kesepakatan yang dulunya berjalan lambat, kemudian dipercepat. Namun upaya ini tidak mempengaruhi sikap para pejuang. Konsolidasi dan penyerangan terhadap fasilitas penting pemerintah justru semakin marak terjadi. Sementara Teungku Muhammad Daud Beureueh membentuk aliansi baru dengan Republik Pemerintah Islam (RPI) yang diproklamirkan oleh Mr. Syafruddin Prawiranegara pada 8 Februari 1960. Aliansi ini memperjuangkan pemerintahan federasi berbasis Islam. Untuk menyesuaikan dengan tujuan perjuangannya, NII-NBA di bawah pimpinan Teungku Muhammad Daud Beureueh kemudian bermetamorfosis menjadi Republik Islam Aceh (RIA)

Penguasaan teritori dan aliansi dengan gerakan pejuang otonomi lain di Indonesia tidak saja ditanggapi oleh pemerintah melalui tindakan mempercepat rehabilitasi dan pembangunan, melainkan operasi militer juga terus ditingkatkan oleh pemerintah. Tindakan ini mendapat kritik dari kelompok Dewan Revolusi yang menginginkan penyelesaian konflik secara damai tanpa

kekerasan. Kritik tersebut diajukan kepada Menteri Keamanan Nasional yang waktu itu dijabat oleh A. H. Nasution. Akibatnya, Panglima Kodam Iskandar Muda, Letnan Kolonel Sjamaun Gaharu yang bertanggung jawab terhadap operasi militer tersebut dipindahkan dan diganti oleh Kolonel A. Yasin.

Sebagaimana Sjamaun dan Ali Hasjmy, Yasin dan Hasjmy juga melakukan pendekatan yang sama dalam meredam konflik. Pembicaraan informal dengan pihak Dewan Revolusi dan percepatan pembangunan dilakukan beriringan dengan operasi militer.

Pembicaraan informal yang dilakukan dengan pihak sempalan Dewan Revolusi kemudian berhasil menyusun tujuh point kesepakatan. Kesepakatan yang diberi nama dengan Piagam Ukhuwah tersebut tidak lebih luas dibandingkan dengan Naskah Perdamain Darussalam yang pernah disepakati sebelumnya. Hal ini jelas menunjukkan bahwa posisi tawar pemerintah jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pihak Dewan Revolusi. Perpecahan yang menimbulkan faksi dalam tubuh Dewan Revolusi telah dimanfaatkan oleh pemerintah untuk menekan kelompok ini.

Isi kesepakatan dalam Piagam Ukhuwah hanya menampung kepentingan kelompok pejuang dari kabupaten Aceh Besar, misalnya pembentukan satu Batalyon Wajib Militer Darurat yang merupakan penampungan terhadap mantan pejuang NII-NBA Aceh Besar, kemudian permohonan supaya keputusan perkara yang telah disusun dilegalisasikan oleh pemerintah, permohonan supaya mukim-mukim baru yang telah dibentuk dilegalisasikan, dan permohonan supaya keputusan Mahkamah Syariah diberi kekuatan hukum yang sama seperti Pengadilan Negeri. Konsesi yang

diberikan oleh para pimpinan sempalan Dewan Revolusi setelah ditandatanganinya kesepakatan tersebut adalah dengan kembali ke pangkuan Republik Indonesia.

Negosiasi yang sama antara pemerintah kabupaten dengan pihak pejuang NII-NBA juga terjadi di kabupaten-kabupaten lain, seperti di Aceh Barat, Utara dan Timur. Akibatnya, posisi Teungku Muhammad Daud Beureueh benar-benar goyah. Kegoyahan ini terlihat dari pengiriman Perdana Menteri Hasan Ali keluar negeri untuk menemui duta besar Hasan Muhammad Ditiro, sekaligus membangun komunikasi dengan rekan kelompok yang ingin memberontak dari Indonesia.

Namun, selama berada di luar negeri, tepatnya di Penang, Hasan Ali justru melakukan pertemuan dengan Mr. S.M. Amin, utusan pribadi A. H. Nasution. Pertemuan tersebut sekaligus merundingkan tata cara kembali ke pangkuan Republik Indonesia.

Perundingan yang berlangsung selama 6 jam pada tanggal 30 Mei 1961 di Penang menurut Hasan Ali dan S. M. Amin sebagaimana dikutip M. Isa Sulaiman berhasil mencapai kata sepakat diantaranya; pemerintah setuju membayar ganti rugi rakyat sebagai akibat dari perang saudara di Aceh, pemimpin gerombolan yang tidak direhabilitasi tidak dipindahkan keluar daerah dan pembentukan DPRD serta pemilihan gubernur yang baru. Namun kesepakatan yang baru dibuat di Penang tersebut tidak ditanggapi oleh pemerintah pusat.

Melemahnya kekuatan kelompok Teungku Muhammad Daud Beureueh akibat pecahnya kelompok tersebut dalam beberapa faksi dan gencarnya operasi militer yang dilakukan pihak keamanan Indonesia, membuat posisi Teungku Muhammad Daud Beureueh semakin sulit dan terpojok. Di tengah kondisi seperti itu, pada 21 Mei

1962, Kolonel Yasin merintis kembali pembicaraan damai dengan Teungku Muhammad Daud Beureueh dengan mengajukan tawaran pelaksanaan unsur-unsur syariah Islam di Aceh. Langkah ini membuahkan hasil dengan turunnya Teungku Muhammad Daud Beureueh dari tempat persembunyian dan berbaur kembali ke dalam masyarakat.

Gerakan Aceh Merdeka (GAM)

Dalam peta konflik dan damai di Aceh, GAM merupakan entitas dan aktor yang penting untuk dilihat. Keterlibatannya secara langsung dalam konflik bersenjata di Aceh lebih dari dua dekade menunjukkan bahwa kelompok ini serius memperjuangkan cita-citanya melepaskan Aceh dari bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Begitu pula, keterlibatannya dalam proses damai yang dirintis sejak lahir 1999, memperlihatkan bahwa GAM memiliki nilai tawar yang tinggi dalam menyelesaikan konflik yang sudah berlangsung lama itu.

Bagian ini akan menggambarkan secara singkat latar belakang munculnya GAM, fase-fase yang dilalui, ideologi dan tujuan perjuangan, isu-isu yang diangkat, kekuatan dan strategi perjuangannya.

1. Latar Belakang GAM

Sejarah kemunculan GAM oleh beberapa peneliti dan sejarawan disebutkan memiliki mata rantai yang cukup erat dengan pemberontakan sebelumnya.¹⁸ Pendapat ini bisa dibenarkan dengan melihat dua faktor berikut; *pertama*, Teungku Hasan Muhammad Ditiro sebagai

18 Untuk mengetahui lebih jauh pendapat-pendapat tersebut, lihat Tim Kell, *The Roots of Acehnese Rebellion 1989-1992* (New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1995).

icon, pendiri dan pemimpin tertinggi GAM, merupakan mantan "Duta Besar" Darul Islam di PBB. Hasan Tiro dipastikan merupakan kelompok yang kecewa terhadap perundingan yang dilakukan oleh kelompok garis lunak NII-NBA yang menyebabkan pemberontakan berakhir.

Kedua, isu yang diangkat oleh GAM merupakan isu yang pernah dimunculkan sebelumnya, yaitu berkaitan dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), ketidakadilan ekonomi dan pembangunan, serta sistem pemerintahan Indonesia yang korup dan tidak demokratis.

Dua faktor di atas memperlihatkan secara jelas semangat perlawanan dan keterkaitan GAM dengan gerakan pemberontak sebelumnya.

Gerakan Aceh Merdeka (GAM), yang secara formal dikenal sebagai *Acheh Sumatra National Liberation Front* (ASNLF) atau *National Liberation Front of Acheh Sumatra* (NLFAS) dideklarasikan secara resmi oleh Hasan Tiro pada 4 Desember 1976 di Bukit Cokan, pedalam Kecamatan Tiro, Kabupaten Pidie. Waktu deklarasi sengaja dipilih sesuai dengan tanggal meninggalnya Teungku Maat Tiro, sepupu ibu Hasan Tiro yang gugur akibat tertembak senapan serdadu Belanda pada 3 Desember 1911 di pedalaman Tangse, Pidie. Menurut Hasan Tiro, Teungku Maat adalah penguasa terakhir kesultanan Aceh¹⁹

Pendapat Hasan Tiro mengenai penguasa terakhir kesultanan Aceh dikarenakan Hasan Tiro menafikkan kekuasaan Sultan Muhammad Daudsyah (1978-1903) yang turun berdamai dengan Gubernur Militer Van Heuzt pada tanggal 20 Januari 1903.

Sejak leluhurnya Teungku Chik di Tiro Muhammad

19 Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, Policy Studies 2, East-West Center Washington, (2004), 4.

Saman diangkat sebagai pemimpin perlawanan tahun 1885-1891, kekuasaan negara Aceh menurut Hasan Tiro beralih kepada keturunan Teungku Chik di Tiro. Setelah Teungku Chik di Tiro meninggal pada 1891, menurut Hasan Tiro, kekuasaan beralih secara estafet kepada anak dan cucunya yaitu dari tangan Teungku M. Amin hingga yang berakhir Teungku Maat Tiro, yaitu sepupu ibu Hasan Tiro yang gugur pada 3 Desember 1911.

Atas dasar itu, Hasan Tiro berpendirian bahwa kerajaan Aceh tidak pernah menyerah kalah kepada Belanda. Sedangkan Korte Verklaring (Perjanjian Singkat) yang ditandatangani oleh para hulubalang dengan Belanda, termasuk Kapitulasi Sultan Muhammad Daudsyah, menurut Hasan Tiro tidak sah menurut hukum internasional, karena para hulubalang bukan penguasa kerajaan yang sebenarnya.

Inilah salah satu alasan mengapa GAM berjuang, yaitu membebaskan kembali kedaulatan kerajaan Aceh yang diserahkan Belanda kepada pemerintah Indonesia yang diyakini oleh Hasan Tiro telah melanggar ketentuan hukum internasional. Karena itu, GAM tidak sependapat jika kelompok mereka dianggap sebagai kelompok separatis, yang mencoba memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Bagi Hasan Tiro, GAM adalah gerakan pembebasan yang berjuang membebaskan Aceh dari koloni baru, yaitu Indonesia²⁰

2. Hasan Tiro, Pemikir dan Kiblat Gerakan.

Dalam tubuh dan di mata pejuang GAM, nama Hasan Tiro Tidak mudah dilupakan. Laki-laki yang lahir di Desa Tangjong Bungon, Lameulo, Pidie, Aceh, sekitar tahun 1925 dari pasangan Teungku Muhammad dengan Teungku

20 Yusra Habib Abdul Gani, *Mengapa Sumatra Menggugat*, (Biro Penerangan Aceh-Sumatra, 2000), 70.

Fatimah binti Teungku Mahyuddin bin Teungku Chik Ditiro Muhammad Saman memiliki peran penting dalam membentuk dan melahirkan GAM sehingga dikalangan aktivis GAM Hasan Tiro menjadi kiblat gerakan.

M. Isa Sulaiman salah seorang Sejarawan Aceh malah menyebutkan bahwa hampir seluruh gagasan dan ide perjuangan GAM sebenarnya datang dari Hasan Tiro. Selain memiliki darah juang yang tinggi dalam dirinya karena berasal dari keturunan pahlawan perang Aceh yaitu Teungku Chik Ditiro, Hasan Tiro juga memiliki pemahaman yang cukup matang terhadap apa yang diperjuangkan melalui GAM. Benih pemahaman Hasan Tiro mengenai makna perjuangan dan pergerakan bisa dilacak dari jenjang pendidikan yang dia tempuh, dari yang paling rendah hingga yang paling tinggi.²¹

Ketika di Aceh Hasan Tiro bersekolah pada Madrasah Sa'adah Al-Abadiyah di Sigli yang dipimpin oleh Teungku Muhammad Daud Beureueh dan selanjutnya Perguruan Normal Islam di Bireuen yang dipimpin oleh Teungku M. Nur El Ibrahimy. Setelah tamat di sana pada masa revolusi kemerdekaan Hasan Tiro kemudian berangkat ke Yogyakarta dan masuk ke Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.²²

Sentuhan tangan dan pikiran Teungku Muhammad Daud Beureueh tidak saja membentuk kepribadian Hasan Tiro, melainkan juga ikut mempengaruhi sikap politiknya. Hal ini bisa dilihat ketika Hasan Tiro ambil bagian dalam gerakan mempertahankan kemerdekaan Indonesia bersama Teungku Muhammad Daud Beureueh di bawah

21 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka: Ideologi Kepemimpinan dan Gerakan* (Jakarta: Pustaka Al-Kautsar, 2000), 11.

22 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka,...*, 12.

organisasi Pemuda Republik Indonesia (PRI).

Pengalaman berorganisasi selama di Aceh juga dikembangkan selama berada di Yogyakarta. Ketika Wakil Perdana Menteri Syafruddin Prawiranegara bertolak ke Aceh dari Yogyakarta, Hasan tiro juga masuk dalam rombongan tersebut dan bekerja sebagai pegawai pada kantor sementara Wakil Perdana Menteri Republik Indonesia di Kutaraja.²³

Di sini Hasan Tiro sebenarnya sudah menunjukkan bakat dan pengaruhnya. Hasan Tiro juga mampu bergaul dengan kelas atas dan elit kekuasaan di usia yang masih cukup muda, meski pengalamannya tergolong masih sangat kurang.

Pada 1950, Hasan Tiro mendapat kesempatan melanjutkan studinya ke Amerika Serikat dengan beasiswa Colombo Plan. Selama berada di sana, Hasan Tiro juga berkerja pada staf bagian penerangan perwakilan tetap RI di PBB New York hingga September 1954. Di samping itu, ia menambah pengetahuannya dalam bidang ekonomi, pemerintahan dan hukum pada Colombia University.²⁴

Namun berbagai tragedi kemanusiaan yang menimpa rakyat sipil di Aceh akibat tindakan sewenang-wenang pihak keamanan Indonesia dalam meredam aksi pemberontakan, mengusik dan mendorong Hasan Tiro mengancam tindakan tersebut dengan mengirimkan surat ultimatum kepada Perdana Menteri Ali Sastroamijoyo. Akibat dari surat tersebut, Hasan Tiro kemudian dicabut paspor diplomatiknya dan setelah itu Hasan Tiro mulai bekerja untuk kepentingan gerakan Darul Islam Aceh di luar negeri.

23 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka*, ..., 14.

24 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka*, ..., 15.

Terakhir, tragedi Cot Jeumpa, yang terjadi secara berturut-turut pada 26 dan 28 Februari serta 4 Maret 1955, dimana sekitar 100 orang penduduk dieksekusi kilat oleh pihak keamanan Indonesia menggemparkan dunia internasional.²⁵

Sejumlah tragedi tersebut sebenarnya hanya pemicu bagi Hasan Tiro untuk berbalik arah dan mengubah sikap politik dengan bergabung dan bekerja untuk gerakan Darul Islam. Alasan utama mengapa ia membantu perjuangan Darul Islam sesungguhnya dikarenakan oleh kedekatannya dengan Teungku Muhammad Daud Beureueh, guru sekaligus kerabat yang terlibat di sana. Di samping itu, Hasan Tiro juga mulai melihat peluang untuk menekan pemerintah setelah ia memiliki pengalaman dan pengetahuan selama berada di Amerika Serikat. Ketidaksenangan terhadap pemerintah Ali Sastroamijoyo yang dikenal anarkhis juga ikut mendorong Hasan Tiro berbalik haluan politik.

Pada tahun 1958, Hasan Tiro meluncurkan bukunya *Demokrasi untuk Indonesia*.²⁶ Dalam buku tersebut, kita bisa melihat pemikiran Hasan Tiro pada masa 50 dan 60-an. Pada era tersebut, pemikiran Hasan Tiro sebenarnya tidak begitu ekstrim. Ia hanya tidak setuju dengan falsafah atau ideologi Pancasila sebagai ideologi negara dan konsep NKRI.

Menurutnya, Pancasila bukanlah suatu falsafah atau ideologi yang hidup dan berkembang dalam masyarakat Indonesia. Pancasila menurutnya produk penguasa yang dipaksakan kepada rakyat. Falsafah atau ideologi yang

25 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka, ...*, 17.

26 Buku ini pernah diterbitkan oleh penerbit Seulawah Atjeh pada 1958 dan sekarang diterbitkan lagi oleh penerbit Teplok Press Indonesia.

hidup dalam masyarakat Indonesia adalah Islam.

“Selama lebih 90% rakyat Indonesia masih beragama Islam, maka selama itu pula falsafah hidup dan ideologi masyarakat Indonesia akan tetap Islam. Ini adalah suatu pengakuan terhadap kenyataan yang ada dan bukan hanya didasarkan atas angka terbanyak. Pengakuan terhadap kenyataan ini tidak berarti suatu tekanan atau hambatan terhadap hak hidup agama lain di Indonesia.”²⁷

Pandangan ini ia hubungkan dengan moral dan daya tahan negara.

“Negara dan pemerintahan adalah suatu kekuasaan moral, suatu kekuasaan yang bersandar pada kebaikan-kebaikan masyarakat yang mempunyai negara. Suatu negara tidak bisa ditegakkan atas dasar kekerasan semata-mata dengan tidak ada dukungan nilai-nilai moral masyarakat. Negara dan pemerintah tidak membentuk masyarakat, tetapi masyarakatlah yang membentuk negara dan pemerintah.”²⁸

Di sini pandangan Hasan Tiro cukup jelas. Ia memandang Pancasila sebagai bentukan pemerintah atau bukan berasal dari masyarakat, sehingga masyarakat merasa asing dan tidak merasa memiliki Pancasila. Inilah menurut Hasan Tiro yang menyebabkan kewibawaan pemerintah Soekarno pada waktu itu berangsur hilang, pemerintahannya penuh dengan korupsi, ketidakadilan dan akhirnya muncul pemberontakan di berbagai daerah.

Kritik lain Hasan Tiro adalah mengenai konsep negara. Menurutnya, kesalahan kedua yang dilakukan Soekarno sehingga menimbulkan pemberontakan di

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

28 Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi...*, (1999).

Indonesia adalah pemaksaan konsep negara kesatuan yang tidak berdasarkan pada kenyataan sosial, politik, sejarah dan geografi Indonesia yang terdiri dari bermacam suku di dalam sebuah benua kepulauan yang besar.²⁹

Menurut Hasan Tiro, wilayah Indonesia terdiri dari Sunda, Jawa, Madura, Bali, Minahasa, Bugis, Minangkabau, Batak, Melayu, Sriwijaya, Aceh dan lainnya. Bukan terdiri atas Jawa Barat, Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sumatra Utara, Sumatra Tengah seperti yang ada selama ini.

Bentuk negara sebenarnya dipilih oleh masyarakat dan disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi daerah. Tiap-tiap pembagian daerah dengan cara lain atau bertentangan dengan kebutuhan dan kekhasan daerah, menurut Hasan Tiro bukan saja berarti pelanggaran terhadap hak-hak suku-suku bangsa, tetapi pelanggaran terhadap kenyataan, yang pada akhirnya akan mengacaukan susunan pemerintahan dan melemahkan negara sendiri.

Hasan Tiro mengajukan konsep federasi di mana segala keputusan politik harus terlebih dahulu mendapat persetujuan dari sebagian besar daerah-daerah atau sebagian suku-suku bangsa yang ada di Indonesia. Konsep ini menurut Hasan Tiro memberi peluang terciptanya kerja sama yang jujur dan adil dalam negara yang rakyatnya terdiri dari banyak suku dan golongan.³⁰

Konsep negara seperti dipraktekkan sekarang, menurut Hasan Tiro justru memberi peluang bagi suku terbesar di Indonesia, yaitu suku Jawa untuk mendominasi dan mengendalikan kekuasaan absolut sekaligus menafikan dan menyingkirkan suku-suku

29 Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi...*, (1999).

30 Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi...*, (1999), 108.

lain di Indonesia. Itu sebabnya, menurut Hasan Tiro, mengapa pemberontakan marak terjadi di Indonesia yaitu dikarenakan oleh suku-suku selain Jawa merasa didiskriminasi, dimarjinalkan dan dieksploitasi oleh suku mayoritas.³¹

Gagasan Hasan Tiro tentang ideologi dan konsep negara terus bergulir sesuai dengan konteks yang berkembang pada waktu itu. Konstelasi politik di tingkat nasional dengan tumbanganya Orde Lama dan bangkitnya Orde Baru ternyata menurut Hasan Tiro justru tidak memperbaiki nasib suku-suku di luar Jawa, akan tetapi malah sebaliknya, semakin membuat suku-suku di luar Jawa semakin tereksploitasi dan termarjinalkan dalam segala sudut.

Jalan keluar dari kenyataan tersebut, menurut Hasan Tiro adalah dengan memperjuangkan hak menentukan nasib sendiri bagi suku-suku yang ada di Indonesia sehingga setiap suku di Indonesia bisa mengurus dirinya sendiri tanpa tergantung pada pemerintah pusat di Jakarta. Solusi ini tidak saja merupakan respon terhadap bentuk dan sikap politik pemerintah Orde Lama dan Orde Baru, melainkan juga perjuangan terhadap kenyataan sejarah masa lalu, dimana suku-suku yang ada di Indonesia sesungguhnya pernah mencapai puncak kegemilangan dan kemakmuran ketika memiliki hak mengurus dirinya sendiri.^{32,32}

Gagasan ini oleh Hasan Tiro disosialisasikan di Aceh ketika kepulangannya pada awal tahun 1974. Beberapa nama yang tertarik dan ikut terpengaruh dengan gagasan Hasan Tiro adalah dr Muktar Hasbi, Dosen Fakultas

31 Hasan Muhammad Tiro, *Demokrasi untuk Indonesia* (Jakarta: Teplok Press, 1999), 142-143.

32 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka, ...,* 18.

Kedokteran Universitas Sumatera Utara (USU) yang sedang memperdalam ilmu penyakit tropis di Cholangkorn Bangkok 1975. Figur ini kemudian dipercaya menjabat Wakil Perdana Menteri dalam struktur pemerintahan GAM. Kemudian, dr Zaini Abdullah, Kepala Puskesmas Kuala Simpang kemudian diberi mandate menjadi Menteri Kesehatan dalam pemerintahan GAM, dan dr Husaini Hasan, Pegawai Dinas Kesehatan Aceh yang memperdalam Ilmu Kebidanan dimana dalam struktur GAM duduk sebagai Majelis Pertimbangan GAM.

Setelah mendapat respon positif dari kolega dan keluarga dekat mengenai gagasannya memperjuangkan hak menentukan nasib sendiri bagi bangsa Aceh, pada 4 Desember 1976, Hasan Tiro memproklamirkan berdirinya Gerakan Aceh Merdeka di pedalaman Tiro, Pidie. Maka, dimulailah babak baru pemberontakan di Aceh.

3. Kekuatan dan Strategi Perjuangan GAM

Salah satu dimensi penting dalam melihat aktor konflik dan damai adalah pada kekuatan dan strategi gerakannya. Oleh karena itu, dalam bagian ini, perlu kiranya dilihat lebih mendalam kekuatan dan strategi GAM dalam memperjuangkan cita-citanya.

Perjuangan GAM dalam memperjuangkan kemerdekaan untuk Aceh telah melewati beberapa fase sulit. Dalam fase-fase yang pernah dilewati itu, kekuatan dan strategi GAM sering kali mengalami pasang-surut.

Fase pertama dapat dihitung sejak GAM memproklamirkan diri pada tahun 1976 hingga 1979. Pada fase ini kekuatan GAM masih sangat kecil, pengikut ideologisnya kurang lebih 70 orang, dan mereka kebanyakan berasal dari wilayah Pidie, terutama pedalaman Tiro. Latar belakang mereka kebanyakan

berasal dari desa yang dimotivasi oleh loyalitas terhadap keluarga Tiro yang dikenal heroik dan perasaan sakit hatinya terhadap pemerintah pusat di Jakarta yang anarkhis dan eksploitatif.³³

Sejumlah pemimpin pada level atas yang bergabung pada fase awal ini pernah mengecap pendidikan di perguruan tinggi, seperti dr Husaini Hasan, dr Zaini Abdullah, dr Zubir Mahmud, dan dr Muchtar Hasbi. Sebagian mereka adalah pengusaha, seperti Tgk Muhammad Usman Lampoh Awe dan Malik Mahmud. Sementara sebagian lagi berasal dari pemimpin dan pasukan level menengah pada saat pecahnya pemberontakan Darul Islam (1953-1959).

Pada fase ini, perjuangan GAM lebih difokuskan pada pendidikan politis dalam upaya membangun kembali kesadaran sejarah, politis dan kebudayaan orang Aceh yang dianggap telah mengalami krisis. Selain itu, strategi ini dilakukan terkait erat dengan kenyataan sumber daya yang masih terbatas atau tidak sebanding dengan kekuatan yang dimiliki pemerintah Indonesia.

Kekuatan GAM pada fase ini masih cukup lemah. Simpul-simpul jaringan baru terbentuk pada tiga wilayah, yaitu Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur. Itu pun masih sangat terbatas, hanya diwakili oleh beberapa orang saja. Jumlah senjata yang dimiliki GAM baru lima pucuk. Sementara dukungan logistik diandalkan dari kerabat dekat pejuang. Sementara dukungan keuangan berasal dari kutipan sejumlah perusahaan yang beroperasi di Aceh atas nama pajak nanggroe.³⁴

Akhir 1979 hingga 1989, eksistensi GAM dapat

33 Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1989), 70.

34 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka,...*, 27.

dikatakan sangat lemah. Pada periode ini pemerintah Indonesia melakukan operasi militer besar-besaran. Akibatnya sejumlah petinggi GAM tertembak, ditangkap dan ada juga yang melarikan diri keluar negeri. Pada periode ini praktis aktivitas GAM lumpuh. Namun, sebagian petinggi GAM yang berhasil mengasingkan diri ke luar negeri melakukan konsolidasi, membangun hubungan diplomatik dengan negara-negara yang simpatik terhadap perjuangan GAM. Salah satu negara yang berhasil menjalin hubungan diplomatik dan simpati terhadap perjuangan GAM adalah Libya.

Libya setuju memberikan pelatihan militer bagi gerilyawan GAM. Sejak 1986, GAM telah merekrut pemuda secara diam-diam terutama pada wilayah pedesaan, dan mengirimkan mereka ke Libya untuk mendapatkan pelatihan militer. Sofyan Dawood, Panglima Militer GAM Wilayah Pase, sekaligus Juru Bicara Militer GAM dan Ishak Daud, Juru Bicara GAM Wilayah Peureulak, Aceh Timur, bergabung dengan GAM pada fase ini. Generasi GAM pada fase ini dikenal sebagai generasi emas GAM.³⁵³⁵

Fase kedua perlawanan GAM dapat dihitung sejak 1986 hingga 1989. Fase ini ditandai dari kembalinya gerilyawan GAM setelah mendapat pelatihan di Libya. Pada fase ini, GAM mulai melakukan perluasan teritori ke Aceh Besar, Aceh Utara dan Aceh Timur. Rekrutmen anggota baru pada tiga wilayah ini relatif lebih mudah karena kebanyakan penduduk masih hidup di bawah garis kemiskinan, kemudian memiliki latar belakang etnis yang sama serta urbanisasi dan industrialisasi melaju sangat cepat, menempatkan penduduk berada pada garis batas modernitas dan ketidakadilan ekonomi.

Rekrutmen anggota baru tidak hanya dilakukan pada

35 Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM)*, ..., 14.

basis identitas, melainkan juga pada sentimen ekonomi dan kesenjangan sosial, dimana sumber daya alam Aceh dieksploitasi di depan mata ketika masyarakat Aceh tetap hidup dalam garis kemiskinan. Kebanyakan anggota baru yang direkrut berasal dari pedagang dan petani yang secara ekonomi hidup mereka terancam.³⁶

Selain itu, anggota baru GAM kebanyakan juga berasal dari pemuda yang menganggur, terutama di wilayah pedesaan, dengan latar belakang pendidikan yang sangat terbatas. Juga dimotivasi oleh keinginan melakukan balas dendam atau keinginan untuk berjuang melawan tindakan sewenang-wenang pihak keamanan Indonesia terhadap penduduk sipil yang tak berdosa.

Sementara fase ketiga perlawanan GAM mulai pada 1999-2000. Pada fase ini, operasi militer dihentikan dan kasus pelanggaran HAM selama masa Operasi Militer terbongkar dan diketahui secara luas oleh publik. Pada fase ini, GAM memperluas pengaruhnya hingga keseluruh Aceh. Perasaan sakit hati atas perlakuan sewenang-wenang pihak keamanan Indonesia selama Operasi Militer ditransformasi oleh GAM dalam gerakan ini dengan merekrut anggota sebanyak-banyaknya. Pada fase ini pula Gerakan Inong Balee terbentuk. Inong Balee adalah pasukan elit GAM dari unsur perempuan. Mereka adalah para janda yang suaminya dibunuh pada masa Operasi Jaring Merah (OJM), atau dirinya menjadi obyek kekerasan, seperti perkosaan, pelecehan seksual dan pengucilan.

Selain perasaan sakit hati, motivasi lain bergabung dengan GAM pada fase ini adalah karena kekecewaan terhadap implementasi Undang-Undang Otonomi Khusus yang berjalan lambat. Kelompok ini kebanyakan berasal

36 Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM)*,..., 16.

dari perkotaan, sehingga antara 2001-2003, banyak dari masyarakat kota bergabung dan menjadi simpatisan GAM.

Pada 2003, jumlah gerilyawan GAM mencapai 30.000 orang. Jumlah ini jauh berbeda ketika GAM baru didirikan pada 1976, yaitu hanya 70 orang. Jumlah ini memang sangat subjektif dan sulit diprediksikan. Hasan Tiro sendiri mengklaim ada sekitar 30.000 jumlah gerilyawan dan hanya 5000 yang terlatih. Sementara wakilnya, Malik Mahmud menyebutkan hanya 1.500 gerilyawan yang terlatih. Sementara pengamat asing meyakini hanya 700 hingga 800 gerilyawan GAM yang mendapat pelatihan di Libya.³⁷

Simpangsiurnya data ini terkait erat dengan sikap GAM yang tertutup dan tidak ingin menunjukkan kekuatan yang sebenarnya. Namun, jika dilihat dari strategi perang gerilya yang selama ini digunakan GAM, maka prediksi pengamat asing sepertinya lebih mendekati kebenaran.

Sementara itu, pada 2001 jumlah senjata GAM mencapai 1.000 sampai 1.500 pucuk, terdiri dari senjata api modern, pelontar granat, bahkan roket pelontar granat yang menempuh jarak 60 mm. Senjata-senjata tersebut tersebar di beberapa wilayah yang menjadi konsentrasi GAM yaitu, Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur.³⁸

Senjata-senjata GAM merupakan campuran antara rakitan dan standar. Senjata rakitan termasuk bom yang dibuat dari bahan peledak yang mudah didapat, yang biasanya sering digunakan oleh nelayan untuk menangkap ikan.

37 Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM)*,..., 32.

38 Kirsten E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM)*,..., 33.

Sedangkan senjata standar diperoleh dari dalam negeri (domestik) dan sumber-sumber asing. Dari dalam negeri, senjata diperoleh dengan cara direbut dari tangan TNI dan polisi, ada juga yang dibeli melalui transaksi di pasar gelap dalam negeri. Di sini bisa dilihat bahwa sebenarnya kemungkinan militer Indonesia memperdagangkan senjata ke pihak GAM cukup besar.

Dari sumber asing, senjata juga tersedia cukup luas. Kamboja adalah salah satu sumber utama senjata ringan illegal di Asia Tenggara, dengan menggunakan Thailand sebagai tempat penyalur utama atau tempat transaksi senjata. Kemudian senjata tersebut dikirim melalui Provinsi Chantaburi di timur atau melalui laut dari Kampung Saom di selatan, bergerak melalui Thailand dan dilanjutkan ke agen pengiriman untuk kemudian dikirim ketujuan akhir. Pengiriman ke Indonesia sering melalui provinsi-provinsi yang ada di Malaysia seperti Kelantan, Serawak dan Sabah.

4. Respon Pemerintah RI Terhadap Kebangkitan Gerakan Aceh Merdeka (GAM)

a. Pendekatan Militer dan Politik

Kekuatan GAM pada fase awal kebangkitannya masih sangat lemah dan tidak sebanding dengan kekuatan Pemerintah RI. Karena itu, eksistensi GAM pada fase awal kebangkitannya sangat mudah dilumpuhkan oleh pemerintah dengan pendekatan militer.

Nazaruddin Sjamsuddin malah menyebut langkah GAM melakukan pemberontakan pada masa itu merupakan sebuah kesalahan besar yang pernah dilakukan GAM karena memilih waktu yang kurang tepat disaat pemerintah Orde Baru dalam kondisi politik, ekonomi, dan pembangunan yang sangat stabil. Stabilitas

politik pembangunan masa Orde Baru menyebabkan GAM sulit bergerak dan berkembang di tengah-tengah masyarakat.³⁹³⁹

Karenanya, pelawanan GAM pada fase pertama hanya efektif kurang lebih dua tahun. Pihak keamanan pemerintah berhasil mempersempit ruang gerak dan melemahkan gerakan GAM dengan pendekatan militeristik, menyebabkan sebagian pemimpin GAM terbunuh, ditangkap dan ada yang berhasil melarikan diri ke luar negeri.

Respon pemerintah terhadap kebangkitan GAM pada fase kedua sedikit berbeda dengan fase pertama. Fase kedua GAM ditandai dengan pulangnya ratusan pemuda yang telah mendapat pelatihan militer di Libya. Pada fase ini pemerintah melakukan dua pendekatan sekaligus, yaitu pendekatan militer dan politik.

Kekuatan militer yang dimiliki Pemerintah RI untuk mendukung pendekatan militer dalam menumpas GAM jauh lebih besar dibandingkan dengan kekuatan GAM. Di daerah Aceh saja pada waktu itu terdapat tiga Batalyon Tempur, yaitu Yonif 111, Yonif 112, Yonif 113, satu Detasemen Zipur, satu Detasemen Arhanut Rudal, satu Kompi Brimob plus jajaran Korem dan Polda.⁴⁰

Kekuatan militer ini didukung oleh pasukan tambahan atas permintaan Gubernur Aceh Ibrahim Hasan kepada Presiden Soeharto dan Panglima TNI Try Soetrisno. Pasukan tambahan yang dikirim untuk membantu pasukan yang lebih dahulu berada di Aceh berjumlah 5000 orang yang terdiri dari Kopasus (dua batalyon), Siliwangi dan Brimob untuk menumpas perjuang GAM yang hanya

39 Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik*,..., 71.

40 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka*,..., 65.

ratusan orang saja. Pasukan tersebut dipersiapkan untuk melakukan operasi militer yang dinamakan dengan Operasi Jaring Merah.⁴¹

Meskipun dari segi jumlah dan kekuatan militer sudah cukup untuk menumpas GAM yang jumlahnya masih sangat kecil, pemerintah tetap mengupayakan pendekatan politis. Pendekatan ini memberi dua keuntungan sekaligus bagi pihak keamanan Indonesia, yaitu selain untuk membantu dan meringankan langkah militer menumpas GAM melalui seruan tokoh masyarakat supaya GAM turun gunung, langkah ini juga dilakukan dalam rangka mendapat legitimasi politis terhadap pendekatan militeristik.

Inisiatif melibatkan ulama dan tokoh masyarakat dalam menumpas GAM sebenarnya datang dari pihak militer. Try Soetrisno sebagai panglima TNI menggagas langkah ini ketika ia melaksanakan Shalat Idul Adha di lapangan Gua Hiraq Lhokseumawe. Kesempatan tersebut dimanfaatkan untuk bersilahturrahi dengan pemuka masyarakat dan alim ulama Aceh.⁴²

Di samping itu, Presiden Soeharto juga mengutus Menteri Koperasi/ Kepala Bulog Bustanil Arifin yang juga putra Aceh, melakukan kunjungan lapangan untuk mencegah penduduk dari pengaruh GAM. Dalam kunjungan yang didampingi oleh sejumlah tokoh Aceh lainnya, Bustanil Arifin memberikan sumbangan 25 juta rupiah untuk setiap kecamatan yang dinilai berpotensi menjadi basis GAM.⁴³

Strategi mendekati ulama dalam menumpas GAM juga dilakukan oleh Pangdam Bukit Barisan, Mayjen H.

41 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka*,..., 78.

42 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka*....., 76.

43 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka*..... 78.

R. Pramono. Pramono melakukan pendekatan dengan sejumlah tokoh ulama Aceh seperti Ketua MUI Aceh Ali Hasjimy dan salah seorang ulama karismatik Aceh sekaligus pimpinan pesantren al-Munawarah Ulee gle, Pidie, Teungku Usman Ali Kuta Kreung.

Strategi ini membuahkan hasil ketika MUI Aceh menginstruksikan kepada Ketua MUI Kabupaten Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur untuk turun ke desa-desa untuk menyampaikan dakwah pembangunan dan kerukunan hidup berbangsa dan bernegara. Di samping itu, MUI juga mengedarkan seruan dengan judul; "Marilah kita membina kerukunan dan keamanan". Untuk memperkuat seruan tersebut, pihak MUI mengutip Surat Ali Imran Ayat 103 dan al-Hujarat Ayat 10 yang isinya mengajak umat Islam agar memelihara keamanan, membina persaudaraan, menjauhkan saling sengketa, menghindari dari perbuatan yang salah dan bersama-sama mencegah kemungkaran dalam bentuk apapun.⁴⁴

Teungku Usman Ali Kuta Krueng juga memberi dukungan melalui misi dakwah dengan mengatakan bahwa Islam tidak membenarkan terjadinya perpecahan sesama Islam. Oleh karena itu, ia melarang masyarakat membantu GAM dan sekaligus menghimbau anggota GAM yang masih berjuang agar insaf, menghentikan gerakannya dan turun kembali ke kampung halaman.⁴⁵

Dukungan politis terhadap rencana operasi pemulihan keamanan juga datang dari organisasi massa dan partai politik di Aceh. sejumlah 34 Ormas secara terbuka menyatakan sikap mendukung sepenuhnya langkah pemerintah melakukan operasi pemulihan keamanan dalam rangka menumpas GAM. Demikian juga dengan

44 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka, ...,* 79.

45 M. Isa Sulaiman, *Aceh Merdeka, ...,* 82.

Golkar mewakili suara partai politik menyatakan setuju dengan langkah pemerintah.

Dukungan politik dari berbagai pihak tersebut melapangkan langkah pemerintah melakukan Operasi Militer dengan sandi Operasi Jaring Merah. Operasi ini berlangsung selama sepuluh tahun (1989-1998). Operasi tersebut berhasil menekan GAM hingga ke posisi terlemah. Operasi ini berakhir ketika rezim Orde Baru tumbang oleh gerakan reformasi akibat diterpa krisis ekonomi.

b. Pelanggaran HAM dan Posisi Pemerintah RI

Pendekatan militer yang mendapat dukungan politik dari tokoh masyarakat dan ulama Aceh dalam memberantas GAM ternyata telah memberikan dampak buruk bagi masyarakat sipil di Aceh. Sejumlah tindakan pelanggaran hak asasi manusia (HAM) telah terjadi selama sepuluh tahun dilakukannya Operasi Jaring Merah di Aceh. Kasus ini baru diketahui ketika rezim Orde Baru tumbang dan digantikan oleh rezim transisi.

Dari hasil investigasi kolektif yang dilakukan oleh lembaga pemantau HAM ditemukan telah terjadi 7.727 kasus pelanggaran HAM di Aceh selama digelarnya Operasi Jaring Merah (1989-1998). Angka tersebut sangat fantastis dan mengejutkan semua pihak sehingga sejumlah institusi lain pun ikut melakukan investigasi dan verifikasi terhadap bukti awal yang ditemukan sebelumnya.⁴⁶

Pada pelanggaran HAM yang dilakukan oleh pihak militer Indonesia ditemukan sangat bervariasi seperti pembunuhan, penyiksaan atau penganiayaan, baik secara fisik atau mental, penangkapan dan penahanan secara

46 Data tersebut merupakan hasil insvestigasi kolektif Forum Peduli HAM (FPHAM) pada tahun 1998-1999.

sewenang-wenang, perkosaan dan kekerasan seksual, penghilangan paksa dan pembakaran rumah-rumah penduduk dan fasilitas umum. Pola ini dinilai tidak sekedar merupakan pelanggaran HAM biasa melainkan telah menjadi suatu tindakan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*). Bahkan lebih jauh, ada juga yang melihat sebagai tindakan kejahatan berupa pembunuhan besar-besaran (*the crime genocide*).⁴⁷

Posisi Pemerintahan RI pasca terungkapnya kasus pelanggaran HAM di Aceh semakin sulit dan terpojok. Berbagai pihak mengecam dan meminta pertanggung jawaban pemerintah atas tindakan militer tersebut. Lebih dari itu, berbagai elemen masyarakat juga secara terbuka menuntut supaya status darurat militer yang telah diberlakukan sejak 1989 di Aceh segera dicabut berbarengan dengan ucapan permintaan maaf dari pihak militer dan pemerintah.

Namun sikap militer dan pemerintah meminta maaf tidak langsung diterima begitu saja. Pihak korban meminta pertanggungjawaban hukum atas tindakan militer melakukan aksi pelanggaran HAM selama di Aceh. Ketegangan dan kondisi bertambah buruk ketika pemerintah dingin dalam merespon tuntutan tersebut.

Pada posisi ini, simpati terhadap kelompok GAM meluas ke seluruh Aceh. Jika sebelumnya GAM hanya mampu menguasai tiga wilayah yaitu, Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur, maka pasca pencabutan DOM, GAM mampu memperluas wilayahnya hampir ke seluruh Aceh. Sebaliknya posisi pemerintah benar-benar sulit dan terpojok. Hampir semua kantor pemerintah di Aceh tutup,

47 Muhammad Gade Ismail (dkk), *Aceh, Jakarta, Papua: Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik* (Jakarta: Yappika, 2001), . 62.

selain akibat mendapat ancaman dari pihak GAM, juga karena ketergantungan masyarakat terhadap pemerintah mulai berkurang.⁴⁸

c. Kekuatan Pertahanan dan Keamanan

Kecaman tidak saja datang dari masyarakat Indonesia, melainkan juga dari masyarakat internasional. Amerika Serikat malah memberikan embargo senjata yang menyebabkan hubungan militer antara Indonesia dan Amerika Serikat memburuk dan kekuatan pertahanan dan keamanan melemah. Melalui kebijakan itu, kerja sama dalam bidang pendidikan (*International Military Education and Training/IMET*), penjualan (*Foreign Military Sales/FMS*), keuangan (*Foreign Military Financing/FMF*), dan ekspor pertahanan senjata (*Defence Export*) dihentikan.⁴⁹

Kebijakan embargo senjata sejak 13 tahun lalu yang dipicu tragedi Santa Cruz di Dili, Timur Timur berdampak memperlemah kondisi kesiapan peralatan utama sistem persenjataan TNI. Menteri Pertahanan Indonesia, Juwono Sudarsono menginstruksikan seluruh matra angkatan saat ini hanya memiliki 40 sampai 50 persen kesiapan operasional minimum sistem persenjataan TNI. Angka itu jauh di bawah standar angka kesiapan minimal operasional. Bahkan bisa dibilang nyaris separuh kekuatan peralatan utama sistem persenjataan (alutsista) TNI tidak sanggup beroperasi maksimal. Penyebabnya baik karena faktor usia peralatan maupun komponen dan suku cadang yang semakin berkurang.⁵⁰

48 ⁴⁸ *Aceh: A Fragile Peace*, ICG Asia Report No. 47, 27 Februari 2003.

49 *AS Cairkan Sebagian Bantuan Militer*, *Harian Kompas*, 24 November 2005.

50 *Kekuatan Pertahanan: Embargo Senjata dan Kondisi Alutsista TNI*, *Harian Kompas*, 20 September 2005.

Kondisi pesawat milik TNI AU sebagian besar tidak lagi bisa beroperasi maksimal. Dari 20 unit pesawat angkut Hercules, hanya enam pesawat yang bisa dioperasikan. Armada pesawat tempur, baik jenis F-5 maupun F-16, keduanya sama-sama tidak berada dalam kondisi prima. Dari 10 jet tempur F-16, hanya empat pesawat yang bisa dioperasikan. Sementara dari 12 pesawat tempur F-5, hanya empat pesawat yang dapat dioperasikan.⁵¹

Menurut data dari Markas Besar (Mabes) TNI, kesiapan operasional total 251 pesawat berbagai jenis milik TNI AU hanya mencapai 46 persen. Sementara untuk TNI AL, kesiapan total 117 kapal perang RI (KRI) hanya mencapai 57 persen dan kesiapan total 71 pesawat udara berbagai jenis yang dimilikinya hanya mencapai 52 persen. Padahal boleh dikatakan, baik TNI AU maupun AL, kedua matra itu sama-sama mengemban tanggungjawab berat mengamankan wilayah kedaulatan RI dari ancaman disintegrasi. Wilayah kedaulatan tersebut meliputi 17.500 pulau, 5,8 juta kilometer persegi wilayah laut, dan 81.000 kilometer panjang garis pantai.⁵²

Sementara jumlah anggota TNI dan polisi yang mengamankan Aceh tidak ada angka resmi, karena itu harus diestimasi. Menurut laporan ICG yang dikumpulkan dari berbagai sumber, polisi reguler yang berada di Aceh berjumlah sekitar 7.000 anggota dan pasukan organik angkatan darat berjumlah 6.000 anggota. Jumlah anggota Brimob dan pasukan TNI yang dirotasi berbeda beda sesuai dengan kebutuhan di lapangan. Pada Mei 2001, dilaporkan anggota pasukan Brimob yang ditugaskan di Aceh berjumlah 7.000 anggota, sementara sekitar 10.000

51 *Kekuatan Pertahanan: Embargo Senjata dan Kondisi Alutsista TNI*, Harian Kompas, 20 September 2005.

52 *Kekuatan Pertahanan,...*, 20 September 2005.

pasukan militer non-organik yang terdapat di sekitar 15 Batalyon diperkirakan waktu itu berada di Aceh. Seluruh angka-angka ini berjumlah kurang lebih 30.000 personil di sekitar 18 satuan TNI seukuran Batalyon selain satuan Brimob. Namun demikian, pasukan lain dapat dipanggil segera untuk operasi tertentu. Karena itu, dari segi pasukan tempur, pemerintah Indonesia jauh lebih siap dibandingkan dengan pihak GAM.⁵³

Menurut teori militer tradisional, diperlukan rasion perbandingan pasukan terhadap pihak gerilya yang sangat tinggi agar dapat unggul. Angka tersebut berkisar dari 12: 1 hingga 20: 1 atau bahkan lebih dari itu. Meski perbandingan TNI/Polri terhadap gerilyawan GAM jauh lebih rendah. Namun terbatasnya persenjataan dan latihan pada pasukan GAM, serta keterbukaanya terhadap intelijen TNI dan pengetahuan TNI tentang masyarakat Aceh, membuat posisi GAM mudah dilumpuhkan oleh pihak keamanan pemerintah. Namun untuk membasmi GAM hingga ke akar-akarnya melalui pendekatan militer merupakan suatu tindakan yang sulit.⁵⁴

d. Henry Dunant Centre (HDC)

Nama Henry Dunant Centre (HDC) tiba-tiba sangat populer di Indonesia menyusul perannya sebagai mediator perundingan damai antara Pemerintah Republik Indonesia (RI) dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

Keterlibata HDC dalam konflik antara Pemerintah RI dan GAM dimulai pada Agustus 1999, ketika HDC diminta oleh pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid untuk memfasilitasi dialog kemanusiaan guna menyelesaikan konflik Aceh. Kedatangan Abdurrahman

53 *Kekuatan Pertahanan,...*, 20 September 2005.

54 *AS Cairkan Sebagian Bantuan Militer*, *Harian Kompas*, 24 November 2005.

Wahid ke kantor HDC di Jenewa pada 30 Januari 2000 atas nama Pemerintahan Indonesia menguatkan posisi dan peran HDC dalam membantu proses penyelesaian konflik Aceh yang sudah berlangsung lama itu.

1. Latar Belakang dan Tujuan HDC

HDC mempromosikan diri sebagai organisasi internasional independen dan imparial yang mempromosikan prinsip-prinsip kemanusiaan, mencegah konflik dan mengurangi efek-efek konflik. Kehadirannya di tengah merebaknya konflik internal atau konflik dalam negara (*intra state*), membuat HDC berupaya membantu menyelesaikan konflik, mengurangi penderitaan masyarakat sipil, meningkatkan keamanan manusia melalui dialog serta menjadi mediator bagi pihak-pihak yang sedang bertikai.⁵⁵

Dialog yang berbasis pada isu-isu kemanusiaan diyakini oleh HDC bisa menyatukan perpecahan, menciptakan visi yang sama dan dapat membangun sifat saling percaya antar masyarakat. Dialog juga bisa memberi pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan pandangan serta nilai yang melekat pada setiap individu. Dengan dialog, perdamaian dan penyelesaian konflik diyakini dapat dicapai.

Dalam kesehariannya, HDC memberi layanan yang sifatnya pragmatis, praktis dan informatif mengenai efek-efek kebijakan yang mengakibatkan konflik, juga memberi kontribusi dalam mengidentifikasi dan diseminasi solusi-solusi kebijakan. HDC juga memberi kontribusi melalui fasilitasi media kemanusiaan.

55 AS Cairkan Sebagian Bantuan Militer, *Harian Kompas*, 24 November 2005

Sebagai sebuah institusi, tujuan HDC adalah membangun sebuah reputasi internasional sebagai sebuah organisasi yang dapat dipercaya, bijaksana, cakap dalam menangani perbedaan pandangan. Tujuan ini dimaksudkan untuk menjadi pilihan pertama bagi para pihak yang bertikai dalam mencari fasilitator yang netral, independen dan imparsial.

Program kerja HDC dibangun dan disesuaikan menurut kebutuhan dan harapan yang berubah. HDC juga bekerja dalam konteks mengisi kekosongan organisasi kemanusiaan lainnya dan mendorong pendekatan inter-sektoral.

Fokus kerja HDC pada dua bidang, yaitu; *pertama*, pada pengembangan kebijakan internasional dan regional mengenai isu-isu yang dipengaruhi konflik. HDC menggunakan pengalaman langsung dalam zona konflik untuk mengidentifikasi masalah-masalah spesifik dimana pengembangan kebijakan dapat memberi kontribusi untuk kebijakan dialog dengan memberi perhatian pada isu-isu ini dan dengan bekerja dengan yang lain untuk menemukan dan mendeseminasikan solusi.

Kedua, fasilitasi kemanusiaan dalam wilayah konflik. HDC bertujuan membawa bersama para pihak yang bergelut dalam konflik mencapai kesepakatan yang dapat mengurangi konsekwensi kemanusiaan akibat konflik, meningkatkan keamanan manusia dan pada akhirnya memberikan kontribusi terhadap resolusi konflik itu sendiri. Pendekatan HDC seluruhnya didasarkan atas nilai-nilai kemanusiaan.

Kelebihan HDC terletak pada kecakapan, independensi, pengetahuan, pemahaman dan pengalaman dalam menangani kemelut kemanusiaan. Basis keuangan dan kemampuan staf dan hubungan dengan pemerintah

dirancang untuk membantu fokus kerja mereka.

Sikap *low profile* adalah hal lain yang diperhatikan HDC. Sikap ini sangat penting dalam memediasi konflik. Dan reputasi HDC, oleh karena itu menjadi terkenal secara prinsipil dalam wilayah politik, profesionalitas dan kemanusiaan.

Program kerja HDC berbasis pada proyek. Meskipun demikian, setiap proyek merefleksikan program yang telah diberi beberapa kriteria diantaranya; harus memiliki elemen kemanusiaan, ada peluang kasus tersebut dapat ditransformasi, HDC merupakan organisasi yang tepat untuk menjalankan proyek tersebut dari pada lembaga-lembaga lain, dan kriteria terakhir adalah ada pihak donor yang punya keinginan membantu program tersebut dengan kapasitas yang dimiliki HDC.

HDC didirikan di Geneva, Swiss pada Januari 1999 dan terdaftar di bawah Undang-Undang Swiss. Nama Henry Dunant diambil dari nama Jean Henry Dunant, seorang bankir, penulis dan dermawan dari Swiss yang memprakarsai berdirinya Palang Merah Internasional dan Konvensi Jenewa 1864 tentang Perlakuan terhadap Korban Perang.

HDC didirikan oleh Presiden Federasi Palang Merah dan Bulan Sabit Merah Internasional, Astrid Noklebye Heiberg, Direktur Jenderal Yayasan Save the Children London Michael Aaronson, Presiden Palang Merah Swiss Franz Muheim, mantan pemimpin pemerintahan transisi Timor Leste Sergio Vieira de Mello.

2. Struktur dan Pendanaan

Dalam strukturnya, selain memiliki dewan pendiri,

HDC juga memiliki dewan pengawas dan badan pekerja. Dewan pengawas bertugas mengawasi system kerja dan administrasi HDC. Kemudian memastikan kebijakan yang telah diletakkan bersama berjalan dengan baik. Mereka juga bekerjasama dengan badan pekerja, mengembangkan proyek dan merumuskan program.

Mereka yang duduk di dewan tersebut adalah Michael Aaronson, Direkture Save the Children Inggris. Posisi Aaronson pada dewan ini adalah sebagai Kepala Dewan Pengawas HDC sejak 2001. Kemudian Ernst A. Brugger, Wakil Dewan Pengawas. Dia juga anggota Komite Eksekutif Komite Palang Merah Internasional dan salah seorang professor pada Universitas Zurich, Swiss.

Sementara anggota dari dewan pengawas adalah Pierre De Senarclens, Professor Hubungan Internasional Universitas Lausanne. Selain itu, dia juga menjabat sebagai Wakil Presiden Organisasi Dunia Melawan Penyiksaan dan mantan Direktur Bidang HAM dan Perdamaian Unesco, serta Wakil Presiden Palang Merah Swiss. Narcisa Escaler adalah Presiden Dewan Budaya Asia; Wakil Direktur Jenderal International Organization for Migration (IOM) di Jenewa, 1994-1999; Duta Besar dan Perwakilan Tetap Republik Philipina pada kantor PBB dan organisasi internasional lainnya di New York, 1992-1994.

Abdul G. Koroma adalah anggota International Court of Justice (ICJ) sejak 1994. Thierry Lombard adalah seorang pengusaha di Swiss. Dia adalah mantan Kepala Yayasan Pusat Keuangan Jenewa. Gerhard Putman-Cramer adalah Deputy Direktur Kebijakan Penanganan Bencana Alam pada kantor PBB untuk urusan kemanusiaan.

Sementara yang duduk di badan pekerja adalah Martin Griffiths; saat ini dia menjabat sebagai Direktur HDC, sebelumnya dia dalah pengacara, pernah bekerja di UNICEF

Asia, Layanan diplomatik Inggris dan di sejumlah NGO di Inggris. Terakhir sebagai Kepala Eksekutif ActionAid. Pada 1994 dia bergabung kembali dengan PBB sebagai Direktur Departemen Urusan Kemanusiaan yang kemudian berganti nama menjadi OCHA yang berkedudukan di Jenewa. Dan sebelum bergabung dengan HDC menjabat sebagai Koordinator Pemulihan Darurat PBB di New York. Selama 1998-1999, dia juga bekerja sebagai Koordinator Kemanusiaan Regional PBB di Balkan (1999) dengan posisi sebagai Asisten Sekjen PBB.

Sementara yang menjabat sebagai Wakil Direktur HDC adalah C. Andrew Marshall. Setelah memperoleh gelar masternya dalam bidang studi Asia Selatan pada Universitas Toronto, dia bekerja selama beberapa tahun pada Canadian International Development Agency (CIDA). Pada 1990, dia bergabung dengan PBB dimana dia mengelola program pengembangan desa di Sudan di bawah payung UNDP. Setelah itu, dia bekerja pada bagian koordinasi dan implementasi operasi darurat kemanusiaan di Sudan. Dia juga berkerja pada Departemen Urusan Kemanusiaan Program Pangan Dunia (WFP) di Somalia. Sementara di Burundi, pada Badan Koordinasi Urusan Kemanusiaan PBB (OCHA). Sebelum bergabung dengan HDC, Marshall bertanggung jawab mengelola kantor regional OCHA untuk wilayah Great Lakes di Nairobi dan menjadi penasihat kemanusiaan untuk perwakilan Sekjen Wilayah Great Lakes.

Murari Aryal adalah Direktur Administrasi HDC. Dia adalah lulusan master keuangan pada Bedford, Inggris dan menyelesaikan Ph.D nya pada Universitas Murdoch, Western Australia. Dia bergabung dengan HDC pada Desember 2002 sebagai seorang administrator yang bekerja pada proyek Aceh, Indonesia. Dia memiliki pengalaman lebih dari 12 tahun sebagai auditor luar untuk

Arthur Andersen yang melayani klien seperti Work Bank, IMF ADB, dan USAID. Dia juga menjabat sebagai Kepala Keuangan dan Sumber Daya Manusia pada Kedutaan Besar Inggris di Kathmandu.

David Petrasek, Direktur Kebijakan. Memperoleh gelar sarjananya dalam bidang Sejarah dan Hukum dari Universitas Canada, dan LLM dari London School of Economics, Inggris. Dia pernah bekerja secara ekstensif pada isu-isu HAM dan kemanusiaan dari 1990 hingga 1996 bersama Amnesty International, dari 1997-1998 bersama Kantor Komisi Tinggi HAM PBB dan dari 1998-2002 pada Dewan Internasional mengenai kebijakan HAM, dimana ia membantu mendirikan dan membantu program penelitian. Ditunjuk sebagai direktur senior untuk kebijakan pada Amnesty International sejak Oktober 2002.

Andrew Andrea adalah Kepala Komunikasi HDC. Dia pernah bekerja pada Action Aid pada posisi komunikasi dan strategi internasional sebelum menjadi penasihat pada beberapa lembaga yang peduli pada pembangunan. Pada 1995 dia bergabung dengan kantor PBB untuk koordinasi sistem informasi ReliefWeb mengenai bencana alam dan kondisi darurat. Sebelum bergabung dengan HDC pada Februari 2000, dia bekerja pada Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) untuk merancang jaringan informasi kesehatan.

Cate Buchanan adalah manajer proyek keamanan manusia dan senjata ringan. Sebelum memperoleh sarjana dalam bidang studi hubungan internasional dan pembangunan, Cate telah memiliki pengalaman bekerja pada isu kekerasan domestik pengungsi. Kemudian, dia bekerja pada sejumlah sektor, termasuk sebagai pihak pelobi pada Australians for Native Title and Reconciliation,

peneliti resmi pada sektor publik seperti; Campaigner pada Yayasan Konservasi Australia mengenai isu-isu pelucutan senjata dan sebagai organizer jaringan aksi internasional mengenai senjata ringan.

Dan terakhir adalah David Gorman. Dia menjabat sebagai penasehat mediasi HDC. Bergabung dengan HDC pada Agustus 2000 dimana fokus utamanya adalah mengelola program Aceh, Indonesia. David memiliki lebih dari 10 tahun pengalaman di bidang kemanusiaan dan resolusi konflik. Selama waktu tersebut, dia menetap di West Bank dan Gaza, Liberia, Bosnia dan Herzegovina serta Indonesia. David memperoleh masternya dalam bidang kebijakan sosial dan ekonomi di negara-negara berkembang pada jurusan internasional.

Terkait dengan pendanaan, HDC didukung oleh sejumlah donor, baik dari pemerintah, yayasan pribadi, dan organisasi kemanusiaan. Dari unsur pemerintah, donor datang dari Australia, Canada, Denmark, Jepang, Belanda, Norwegia, Swedia, Swiss, Inggris, Amerika Serikat, Komisi Eropa dan Kota Jenewa.

Sementara donor dari unsur organisasi kemanusiaan diantaranya adalah Komite Palang Merah dan Komunitas Palang Merah, dari Graduate Institute of International Studies, Geneva International Academic Network, Yayasan Volkart dan Yayasan Wilsdorf.

3. Keterlibatan HDC dalam Berbagai Konflik di Dunia

Sejak berdiri hingga sekarang, HDC telah memainkan peran penting pada beberapa konflik kemanusiaan di banyak negara, seperti di Myanmar, Bosnia, Kolombia dan membantu pencegahan konflik pasca pemerintahan Taliban di Afganistan.

Baru-baru ini, HDC terlibat dalam proses penyelesaian konflik baru seperti di Sudan, Philipina, Nepal, Uganda dan konflik Israel dan Palestina. Di Sudan, HDC telah menghasilkan gencatan senjata antar para pihak dan berhasil membangun kerjasama serta dukungan dari berbagai pihak terhadap proses damai yang sedang dirintis

Konflik yang mempertentangkan kelompok Sudan Liberation Movement/Army (SLM/A) dan Justice and Equality Movement (JEM) telah mengakibatkan terjadinya krisis kemanusiaan terburuk di dunia. Lebih dari 2,5 juta jiwa penduduk harus pindah tempat, meninggalkan kampung halaman dan lebih dari 200.000 pengungsi telah melewati perbatasan untuk menghindari konsekuensi buruk konflik.

Sementara di Philipina, HDC membantu proses penyelesaian konflik dalam dua kasus; pertama konflik antara pemerintah Philipina dengan Moro National Liberation Front (MNLF). Kedua, konflik antara pemerintah Philipina dan Partai Komunis Philipina. Konflik yang terjadi lebih dari 35 tahun itu dikenal sebagai konflik dengan pemberontakan komunis terlama di Asia. Korban terbanyak dari konflik ini adalah penduduk sipil yang tidak terlibat langsung dalam konflik. Korban di pihak sipil diperkirakan mencapai 40.000 jiwa. HDC dalam dua kasus ini mencoba mengikat kembali pemerintah Philipina, MNLF dan CPP dalam pembicaraan damai dan mengurangi bentuk-bentuk ketegangan yang bisa memunculkan konflik baru.

Di Nepal, HDC telah terlibat dalam usaha yang sangat lama, mengantar solusi negosiasi damai akibat konflik. Strategi yang dipakai di Nepal oleh HDC adalah dengan membangun kerja sama dengan para stakeholder utama,

mengadakan dialog publik dan memberi kemampuan serta tehnik bernegosiasi yang baik dan sehat. Hasilnya, pada 2003 lalu, telah terjadi dialog publik antara pemerintah Nepal dengan pihak Maosit. Meskipun belum membuahkan hasil yang lebih nyata, HDC terus membangun kerjasama dengan berbagai pihak di Nepal.

Sementara di Uganda, HDC telah terlibat secara diam-diam membantu menyelesaikan konflik antara pemerintah Uganda (GoU) dengan tentara perlawanan Lord' (LRA). Konflik ini telah menciptakan malapetaka krisis kemanusiaan di Uganda Utara tanpa sepengetahuan komunitas internasional. Selama 25 tahun, tak terhitung masyarakat sipil terbunuh. Baru-baru ini lebih dari 2 juta penduduk berpindah tempat dan ribuan anak-anak diculik.

Sejak awal 2004, perwakilan HDC telah melakukan kunjungan berkala ke Uganda dalam sebuah misi diam-diam, mencoba membantu menyelesaikan konflik. Para pemimpin dari kedua belah pihak telah menyampaikan minatnya untuk mengakhiri konflik melalui jalan damai.

Pada November 2004, pemerintah Uganda mengumumkan gencatan senjata sepihak, gencatan senjata pertama sejak konflik ini meletus pada 1994. Namun, pada akhir Desember, gencatan senjata ambruk.

Meski demikian, upaya damai terus dirintis oleh HDC dan juga kedua belah pihak. Baru-baru ini, inisiatif damai dari kedua belah pihak muncul kembali. Hal ini ditandai dengan dimintanya HDC oleh kedua belah pihak untuk memfasilitasi pertemuan diantara mereka. Momen ini oleh HDC dimanfaatkan dengan membuka kembali kerjasama yang pernah terjalin sebelumnya, sehingga perdamaian di Uganda kembali terwujud.

HDC juga terlibat dalam membantu proses penyelesaian konflik antara Israel dengan Palestina. Keterlibatan HDC secara diam-diam dalam konflik ini dalam rangka membantu memfasilitasi proses penyempurnaan draft kerangka kerja kesepakatan damai antara dua pihak dalam konflik Timur Tengah. Kerangka kerja ini dikenal sebagai inisiatif Jenewa, yaitu sebuah inisiatif yang menawarkan sebuah model bagi penyelesaian isu-isu kritis seperti keamanan, Jerusalem, isu perbatasan dan pengungsi.

Inisiatif ini secara resmi diluncurkan pada 1 Desember 2003 di Jenewa, dalam seremoni mewah yang dihadiri oleh pihak Departemen Luar Negeri Swiss (DFA). HDC dalam kasus ini sesungguhnya telah bekerja secara tertutup dengan pihak Departemen Luar Negeri Swiss, memfasilitasi dan memberikan dukungan terhadap negosiasi yang kemudian diberi nama Inisiatif Jenewa. HDC juga bekerja sama dengan para pihak, mendukung distribusi, promosi dan diseminasi pesan-pesan perdamaian melalui negosiasi.

BAB IV

DAYA TAHAN KESEPAKATAN DAN KEGAGALAN COHA

Pengantar

Kegagalan Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement*) antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh HDC terjadi ketika para pihak sedang mengimplementasikan kesepakatan damai di lapangan. Kegagalan tersebut dipicu oleh berbagai tindakan pelanggaran terhadap kesepakatan yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Pelanggaran tersebut kemudian menyebabkan munculnya kembali sikap saling curiga dan tidak percaya antara kedua belah pihak yang berujung pada digelarnya kembali Operasi Militer.

Langkah salah satu atau kedua belah pihak melakukan Operasi Militer oleh Kjell Ake dinilai merupakan salah satu indikasi kegagalan kesepakatan. Deklarasi salah satu pihak yang menganggap kesepakatan damai tidak berlaku lagi atau tidak sah merupakan indikasi lain dari rusaknya kesepakatan.¹

Operasi Militer yang tujuannya menghancurkan kekuatan lawan dengan cara-cara kekerasan merupakan

1 Kjell Ake Nordquist, *Peace after War: On Conditions for Durable Inter-State Boundary Agreements* (Uppsala University Department of Peace and Conflict Research, Report No. 34), 34.

tindakan yang membuka kembali sikap saling bermusuhan. Demikian juga dengan deklarasi salah satu pihak yang menganggap kesepakatan damai tidak sah merupakan tindakan yang mendorong munculnya kembali situasi kekacauan di lapangan.

Kegagalan CoHA sekaligus semakin memperkuat pendapat kelompok peneliti perdamaian yang menyebutkan bahwa fase menjaga perdamaian (*peace-keeping*) atau ketika kesepakatan damai telah dicapai dan diimplementasikan jauh lebih sulit dibandingkan dengan fase membuat perdamaian (*peace-making*)²

Pendapat ini bertolak belakang dengan kelompok lain yang melihat bahwa fase menjaga perdamaian dalam konteks perundingan damai jauh lebih mudah dibandingkan dengan fase membangun perdamaian. Pada fase ini tantangan terberat adalah pada upaya menghadirkan pihak-pihak yang berkonflik maju ke meja perundingan setelah sekian lama saling bermusuhan.³³

Bagian ini akan membahas mengenai faktor-faktor kegagalan kesepakatan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh HDC, sekaligus mencari tahu faktor apa sesungguhnya yang paling dominan dalam kegagalan tersebut.

Situasi Konflik dan Implikasi Terhadap Kegagalan

Situasi konflik merupakan salah satu faktor penting daya tahan kesepakatan. Karena itu, faktor tersebut

2 Rizal Sukma, *Jalan Panjang Proses Perdamaian Aceh*, Media Indonesia, 18 Juli 2005.

3 Christopher W. Moore, *The Mediation Process, Practical Strategies for Resolution Conflict*, Second Edition (Sanfrancisco: Jossey-Bass), 1996, 17.

menjadi salah satu fokus analisa pembahasan penelitian ini. Aspek-aspek yang dapat membantu analisa situasi konflik diantaranya adalah; durasi konflik, intensitas konflik dan isu-isu yang dipersengketakan dalam konflik. Durasi dan intensitas konflik berkaitan dengan kesiapan atau pemilihan waktu yang tepat untuk memulai sebuah perundingan. Sementara isu konflik memiliki relasi yang erat dengan akar atau asal usul konflik. Namun demikian, dua hal tersebut memiliki implikasi yang sama terhadap daya tahan kesepakatan.

1. *Imminent Mutual Cotrastrophe* dan Daya Tahan Kesepakatan

Perundingan damai antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh HDC berlangsung setelah kedua belah pihak terlibat dalam konflik bersenjata selama lebih dari 25 tahun. Krisis politik dan ekonomi yang disusul oleh jatuhnya rezim otoriter Orde Baru pada 1998 telah membuka ruang bagi aktor politik baru atau elit kekuasaan Indonesia untuk membicarakan solusi konflik Aceh dengan cara dialog.

Pergantian rezim transisi setelah Pemilihan Umum (Pemilu) 1999 di Indonesia yang membawa Abdurrahman Wahid menjadi presiden keempat memastikan bahwa penyelesaian konflik Aceh dilakukan dengan cara-cara damai dan bermartabat. Berbeda dengan rezim sebelumnya, Wahid yang dikenal moderat, reformis dan realistis lebih memilih jalan damai untuk mencapai penyelesaian konflik yang berlarut dengan mengundang HDC menjadi pihak penengah antara Pemerintah RI dan GAM. Inisiatif langsung secara sepihak ini merupakan mekanisme paling sering dijumpai dalam proses masuknya pihak ketiga untuk menengahi konflik.

Permintaan sepihak biasanya memang memiliki efek dan memunculkan dinamika tersendiri dalam perundingan karena berkaitan dengan posisi tawar dan hasil akhir yang akan dicapai. Bagi pihak yang melakukan kontak awal atau yang menginginkan konflik itu dimediasi biasanya dianggap sebagai pihak yang lemah. Sementara pihak yang diminta atau diajak untuk berunding dianggap sebagai pihak yang kuat, karena itu posisi tawarnya pun lebih tinggi. Namun yang menarik dari kasus perundingan konflik Aceh adalah pihak yang kuat dan memiliki nilai tawar lebih tinggi justru yang meminta HDC untuk memediasi perundingan antara Pemerintah RI dan GAM.

Pemerintah RI dianggap kuat dan memiliki nilai tawar lebih tinggi karena ia masih memiliki legitimasi yang kuat untuk keluar dari rezim otoriter-militeristik menuju rezim yang lebih demokratis. Selain itu, Pemerintah RI secara politik internasional juga didukung serta diakui sepenuhnya oleh dunia internasional. Sementara GAM adalah sebuah entitas gerakan perlawanan yang lahir dan besar karena momentum sejarah akibat represifitas rezim Orde Baru dan karena itu belum memiliki legitimasi yang kuat serta tidak mendapat dukungan dari dunia internasional.⁴

Lebih dari itu, Abdurrahman Wahid sebagai pihak yang meminta konflik dimediasi cenderung lebih moderet, reformis dan realitis dalam melihat persoalan Aceh. Kekuatannya tidak hanya ada pada posisinya sebagai

4 Soal legitimasi, dukungan dan kekuatan masing-masing pihak sudah menjadi pandangan umum, terutama dalam komunitas analis politik internasional. S. Wiryono, Juru Runding RI dalam artikelnya di *Harian Sinar Harapan*, 7-10 Mei 2003, *Konflik Aceh Jalan Panjang Menuju Perdamaian*, juga mengatakan hal yang sama. Tapi pandangan di atas, tidak ada kaitannya dengan tulisan S. Wiryono.

presiden, akan tetapi secara sosio-kultural ia juga diakui dan diterima oleh semua kalangan di Indonesia.

Karena itu, tahap awal masuknya HDC ke Indonesia tidak memiliki kendala yang berarti, karena pihak yang lebih kuat justru melakukan kontak awal dengan HDC sebagai mediator. Ini juga berarti bahwa HDC telah melewati tahapan paling berat dalam membuka mediasi, dimana tahapan ini biasanya sulit dilakukan tanpa adanya kesiapan waktu yang tepat melalui ukuran yang beragama, mencakup; hubungan-hubungan permusuhan (antar-pihak), keadaan-keadaan domestik (intra-pihak) dan pandangan-pandangan internasional (ekstra/diluar sistem).⁵

Kecuali keadaan domestik (intra-pihak), hubungan-hubungan permusuhan dan pandangan internasional sudah cukup mendukung para pihak yang berkonflik maju ke meja perundingan.

Berkaitan dengan hubungan permusuhan, masing-masing pihak telah melihat dan mengakui bahwa konflik bersenjata yang telah berlangsung lebih dari 26 tahun hanya membawa malapetaka kemanusiaan, dengan sebuah kemungkinan menang atau sukses yang rendah. Mempertahankan pendekatan militeristik juga diakui sebagai sebuah kekonyolan belaka.

Masyarakat internasional juga prihatin dengan konflik yang berlarut di Aceh. Mereka mulai memberi perhatian terhadap proses penyelesaian konflik melalui jalur perundingan.

Karenanya, jalan HDC menuju proses mediasi yang sukses sebenarnya sudah sangat terbuka dengan kondisi-

5 Rizal panggabean, *Mengapa Mediasi Konflik Internasional Berlangsung*, Paper Penelitian, Tanpa Tahun

kondisi yang ada, yang tidak perlu diciptakan lagi dari awal seperti proses mediasi lainnya.

Namun, dalam kasus konflik Aceh, momentum yang tepat, seperti terjadinya krisis ekonomi dan politik, diikuti pergantian rezim kekuasaan di Indonesia hanya mampu membawa para pihak, yaitu Pemerintah RI dan GAM maju ke meja perundingan. Sebaliknya, momentum yang oleh Zartman diistilahkan dengan *imminent mutual catastrophe* atau krisis yang tidak menguntungkan tidak banyak membantu atau memberi pengaruh terhadap bertahan atau tidaknya sebuah kesepakatan damai. Hal ini bisa dilihat dari kegagalan sejumlah kesepakatan damai sejak proses damai tersebut dimulai.

Pada awal 2000, Pemerintah RI dan GAM bersama-sama HDC telah menghasilkan empat buah kesepakatan damai yaitu; Kesepakatan Jeda Kemanusiaan, Moratorium Tindak Kekerasan, Damai Melalui Dialog dan terakhir Kesepakatan Penghentian Permusuhan. Dari empat kesepakatan tersebut, tidak satupun mampu bertahan lama.

Kesepakatan Jeda Kemanusiaan, kesepakatan yang dianggap sebagai pintu masuk HDC terlibat dalam proses penyelesaian konflik Aceh hanya mampu bertahan lima bulan. Demikian juga dengan Moratorium Tindak Kekerasan, Damai melalui Dialog dan Kesepakatan Penghentian Permusuhan juga hanya bertahan kurang lebih tiga hingga empat bulan.

Kegagalan kesepakatan penghentian permusuhan yang dijadikan kasus dalam penelitian ini menunjukkan bahwa kesiapan waktu hanya mampu menciptakan kesiapan para pihak meninggalkan cara-cara kekerasan dalam menyelesaikan konflik. Kesiapan waktu tidak menjamin sebuah kesepakatan bertahan lama atau tidak.

Atau dengan kata lain kesiapan waktu tidak memiliki relasi cukup kuat dengan daya tahan kesepakatan.

Kesiapan waktu hanya menyadarkan para pihak dalam melihat peluang lain untuk mencapai cita-citanya. Kesiapan waktu juga tidak secara langsung mengubah mental para pihak dari mental "memenangkan" menjadi mental "berdamai".

2. Akar dan Isu Konflik serta Kegagalan CoHA

Kepentingan yang dibawa dan diperjuangkan oleh Pemerintah RI dan GAM melalui isu-isu yang beragam dalam konflik Aceh secara langsung mempengaruhi daya tahan CoHA. Kepentingan dan isu-isu tersebut juga mempengaruhi gaya-gaya perundingan damai. Kerena itu, pada bagian ini penting untuk dilihat asal-usul, karakter, dan isu-isu yang berkembang selama berlangsungnya konflik Aceh

Konflik Aceh merupakan konflik yang mengakar dan berlarut-larut. Konflik ini terjadi setelah Indonesia merdeka, ketika pemerintah tidak memberikan perhatian yang cukup terhadap jati diri sejarah Aceh yang unik, peranannya dalam perjuangan kemerdekaan melawan Belanda serta kerentanan sosial yang terdapat dalam masyarakat Aceh.

Konflik pertama muncul antara kaum hulubalang dan kaum ulama. Konflik yang dikenal dengan peristiwa Cumbok ini terjadi pada masa transisi setelah ditinggalkan Belanda dan Jepang. Kekosongan kekuasaan yang terjadi pada waktu itu menimbulkan gejolak sosial dan politik di Aceh. Para elit yang sebelumnya memiliki pengaruh kuat di dalam masyarakat berusaha memperebutkan kekuasaan. Konflik yang berakhir secara tragis tanpa

ada upaya pencegahan dari pemerintah pusat itu telah menimbulkan banyak korban jiwa dari pihak hulubalang dengan tetap menyisakan sebuah persoalan sosial dan politik.⁶

Setelah gejolak sosial dan politik yang bersifat lokal ini padam, kemudian muncul konflik dengan skala yang lebih luas. Konflik ini melibatkan kelompok elit sipil Aceh dengan pemerintahan pusat di Jakarta. Konflik yang berlangsung antara tahun 1953 hingga 1962 ini merupakan konflik yang didasarkan atas kekecewaan pemerintah sipil di Aceh terhadap pemerintah pusat yang tidak menampung aspirasi politik daerah.⁷

Pihak sipil Aceh yang melakukan pemberontakan menuntut status provinsi, pengakuan atas sumbangan masyarakat Aceh terhadap perang kemerdekaan, otonomi daerah, terutama dalam bidang pendidikan, agama dan hukum adat serta meminta diterapkannya Islam sebagai asas negara Indonesia.

Pada tahap ini, pemberontakan yang dipimpin oleh Teungku Muhammad Daud Beureueh, seorang ulama dan tokoh sipil yang dikenal kharismatik, tidak bertujuan untuk memisahkan Aceh dari Indonesia, melainkan hanya menginginkan adanya perubahan sistem dan sikap politik terhadap Aceh. Konflik ini selain menyisakan sejumlah kelompok yang tetap kecewa terhadap pemerintah pusat dan menyisakan sejumlah persoalan sosial politik, juga ikut membentuk karakter perlawanan yang sangat kuat di

6 Pembahasan lengkap mengenai Perang Cumbok baca selengkapnya Nazaruddin Sjamsuddin, *Revolusi di Serambi Mekkah; Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949* (Jakarta: UI-Press, 1999).

7 Nazaruddin Sjamsuddin, *The Republican Revolt: A study of Acehnese Rebellion* (Singapore: ISEAS, 1985), 3.

dalam tubuh masyarakat Aceh.

Setelah kurun waktu yang relatif tenang, kurang lebih selama sepuluh tahun, konflik bersenjata kembali pecah. Babak baru konflik Aceh ini ditandai dengan munculnya kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dimotori oleh sekelompok intelektual muda Aceh. Gerakan ini dideklarasikan pada 4 Desember 1976 oleh Hasan Tiro.⁸

Perjuangan GAM dilakukan untuk membebaskan Aceh dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Karena itu, GAM menamakan gerakannya dengan *Acheh Sumatra National Liberation Front* (ASNLF) atau *National Liberation Front of Acheh Sumatra* (NLFAS). Pembebasan yang dimaksud dalam nama tersebut menunjukkan bahwa mereka bukan kelompok pemberontak atau separatis. Sementara penyebutan Sumatra, supaya memudahkan pihak luar mengetahui letak peta Aceh di dalam peta dunia.⁹

Bagi GAM, Aceh merupakan sebuah negara berdaulat yang tidak pernah dapat ditaklukan oleh pihak kolonial Belanda. Penggabungan Aceh ke dalam NKRI, oleh pihak GAM dinilai merupakan hasil dari persengkongkolan jahat pihak Belanda dengan Pemerintahan Indonesia. Karena itu, proses penggabungan ini diyakini oleh GAM sebagai sebuah pelanggaran terhadap hukum internasional.¹⁰

Dalam kampanye perjuangannya, GAM selalu mengangkat isu pelanggaran ini ke publik internasional sebagai landasan mengapa GAM melakukan perlawanan bersenjata. Namun sejauh ini, kampanye tersebut belum

8 Nazaruddin Sjamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia, 1989), 70.

9 Yusra Habib Abdul Gani, *Mengapa Sumatra Menggugat* (Biro Penerangan Acheh-Sumatra, 2000), 70.

10 Yusra Habib Abdul Gani, *Mengapa Sumatra Menggugat*, ..., 70.

memperoleh dukungan atau menunjukkan tanda-tanda keberhasilan. Selain itu, romantisme sejarah kegemilangan masa lalu kerajaan Aceh juga selalu diangkat sebagai landasan perjuangannya untuk menarik simpati rakyat Aceh terhadap perjuangan GAM.

Selain dua alasan klasik di atas, GAM juga mengangkat beberapa isu aktual dalam perjuangannya. Beberapa isu tersebut diantaranya adalah; pihak Pemerintah RI telah melakukan eksploitasi sumber daya alam Aceh secara besar-besaran tanpa adanya pembagian hasil yang jelas dan adil. Pemerintah juga melakukan praktik pembangunan diskriminatif, dimana pulau Jawa menjadi sentral pembangunan nasional, sementara pulau-pulau di luar Jawa yang memiliki sumber daya alam melimpah seperti Aceh dipinggirkan dan terbelakang dalam kemiskinan.

Darisegipolitik, Pemerintahan RI juga mempraktekkan sistem pemerintahan sentralistik-militerisme yang berpusat di Jakarta. Isu hak asasi manusia, meskipun masih sangat kecil waktu itu juga merupakan salah satu isu penting yang diangkat dan menjadi alasan perjuangan GAM. Dari segi budaya, pihak pemerintah melalui struktur dan sistem kekuasaannya telah mematikan budaya lokal dan menghidupkan budaya Jawa di seluruh nusantara, baik melalui bahasa maupun adat istiadat. Atas dasar beberapa alasan tersebut, GAM kemudian melakukan perlawanan bersenjata untuk memerdekakan Aceh dari Indonesia.

Pada fase awal perjuangannya, kekuatan GAM masih sangat kecil. Kelompok ini hanya memiliki beberapa orang pengikut yang kebanyakan berasal dari wilayah Pidie, tempat Hasan Tiro dilahirkan. Sementara perlengkapan senjata juga masih sangat kurang atau hanya belasan pucuk senjata. Karena itu, pada fase awal, GAM hanya

melakukan sosialisasi gagasan, pendidikan politik, dan merekrut anggota.¹¹

Namun gerakan GAM pada fase awal ini diketahui oleh pihak pemerintah. Berbeda ketika menangani Darul Islam, yaitu dengan dua pendekatan sekaligus politik dan militer, dalam menangani kelompok GAM, pemerintah hanya melakukan satu pendekatan, yaitu dengan melakukan operasi militer ke basis-basis GAM, terutama di pedalaman Pidie. Karena kekuatan GAM masih sangat kecil dan lemah, operasi tersebut tidak mendapat perlawanan yang berarti. Akibat operasi tersebut, sejumlah petinggi GAM seperti Hasan Tiro, Daud Paneuk, Zaini Abdullah, Husaini Hasan harus mengungsi ke luar negeri. Sementara sebagian lagi tertembak dan menyerahkan diri ke pemerintah.

Tuntutan yang memicu pemberontakan seperti disebutkan di atas tidak pernah ditanggapi oleh pemerintah. Pembangunan diskriminatif justru dilanjutkan sehingga membuat sebagian besar masyarakat Aceh menjadi semakin terpinggirkan. Demikian juga dengan eksploitasi sumber daya alam terus dilakukan tanpa ada perimbangan yang jelas dan adil. Pada sisi lain, tindakan pelanggaran HAM juga dilakukan oleh pihak keamanan Indonesia tanpa ada proses hukum yang jelas.

Perlawanan bersenjata kembali pecah pada 1989, ketika ratusan pemuda Aceh kembali setelah mendapat pelatihan militer di Libya. Fase ini dikenal sebagai fase kedua perlawanan GAM terhadap pemerintah Indonesia. Kekuatan GAM pada fase-fase ini jauh lebih kuat dibandingkan dengan fase sebelumnya. GAM juga telah

11 Kirsten E. Sculze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of Separatist Organization*, Policy Studies 2, East West Centre Washington, 51.

memperluas wilayah dan pengikutnya ke Aceh Besar, Aceh Utara dan Aceh Timur.¹²¹²

Respon pemerintah terhadap kebangkitan GAM pada fase kedua ini kembali sama seperti sebelumnya, yaitu dengan menggelar Operasi Militer dengan jumlah kekuatan militer yang sangat besar serta tingkat kebrutalan yang sangat tinggi. Setelah rezim otoriter Orde Baru tumbang, diketahui sekitar 1.000 hingga 3.000 jiwa penduduk Aceh tewas, 900 hingga 1.400 hilang dan diperkirakan telah meninggal, 500 orang menjadi cacat dan 700 rumah dibakar.¹³¹³

Tindakan kekerasan atau pelanggaran HAM tersebut telah menimbulkan kebencian dan kecurigaan yang meningkat terhadap pemerintah. Dan sebaliknya mendatangkan simpati serta dukungan kepada pihak GAM. Meski pihak militer Indonesia secara resmi telah meminta maaf terhadap pelanggaran HAM yang dilakukannya, namun proses hukum terhadap pelaku tetap ditunggu serta dituntut oleh pihak keluarga korban. Sayangnya sampai sekarang proses tersebut belum juga dilakukan, meski pemerintah telah beberapa kali menjanjikan sebuah peradilan yang terbuka.

Kesepakatan Penghentian Permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM lahir dengan latar belakang situasi, karakter dan isu-isu konflik seperti yang digambarkan di atas.

Ketidakpercayaan terhadap Pemerintah RI telah muncul sejak awal kemerdekaan atau ketika rezim Orde Lama berkuasa yang ditandai dengan terjadinya pemberontakan Darul Islam. Ketidakpercayaan kembali

12 Kirsten E. Sculze, *The Free Aceh Movement (GAM)*,..., 51.

13 Kirsten E. Sculze, *The Free Aceh Movement (GAM)*,..., 51.

muncul ketika rezim Orde Baru berkuasa. Pada fase ini ketidakpercayaan telah bercampur dengan perasaan sakit hati, sikap benci, dan curiga akibat tindakan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pihak keamanan Indonesia.

Kemunculan GAM pada fase kedua ini selain merespon tindakan kekerasan, baik dalam bentuk eksploitasi sumber daya alam, praktik pembangunan diskriminatif, maupun pelanggaran HAM, juga untuk mengelola sikap tidak percaya, curiga dan sakit hati masyarakat Aceh terhadap pemerintah RI. Dengan kata lain, kehadiran GAM pada babak kedua konflik Aceh sangat tepat ditengah tingginya harapan masyarakat Aceh untuk keluar dari keterpurukan, keterbelakangan dan kemiskinan. GAM memanfaatkan isu-isu tersebut dengan memberikan harapan-harapan baru bagi kondisi masyarakat Aceh yang lebih baik. Karena itu, pada titik ini konflik Aceh dianggap mengakar dan berlarut-larut.

Selain itu, sejak kemunculan GAM, isu konflik Aceh semakin meluas. GAM sebagaimana telah dijelaskan di atas mencoba memisahkan Aceh dari NKRI dengan melakukan perlawanan bersenjata dan mencari dukungan internasional. Dengan demikian, isu konflik Aceh tidak hanya terbatas pada persoalan eksploitasi sumber daya alam, ketimpangan pembagian hasil alam, pembangunan diskriminatif dan tindak kekerasan serta pelanggaran HAM. Isu Aceh telah meluas menjadi isu keamanan nasional dan kedaulatan atas integritas RI. Isu ini menurut Ott dan Randle sebagaimana dikutip oleh Bercovitch dimasukkan dalam isu dengan tingkat kegagalan kesepakatan paling tinggi.¹⁴¹⁴

14 Jacob Bercovitch, "International Mediation and Dispute Settlement: Evaluating the Conditions for

Menurut Bercovitch, isu merupakan penyebab utama konflik.¹⁵ Namun dalam CoHA, isu-isu yang menyebabkan konflik tidak secara langsung dibicarakan dan disepakati. HDC sebagai mediator cenderung membimbing para pihak membicarakan isu kemanusiaan seperti pengiriman bantuan untuk korban konflik.

Langkah HDC ini didukung oleh Kirsten E. Schuze. Kirsten menyarankan sebaiknya agenda politik dalam perundingan antara pemerintah RI dan GAM tidak dibicarakan terlebih dahulu sebelum sikap saling percaya terbangun. Karena itu langkah HDC masuk dan mengagendakan isu dan tahapan kemanusiaan merupakan langkah yang dinilai oleh Kirsten tepat.¹⁶

Namun ketika isu utama dikesampingkan dalam pembicaraan damai, maka disana terlihat sebuah proses perundingan yang melahirkan sebuah kesepakatan yang kurang matang.

Kegagalan CoHA tepat terjadi pada saat tahapan demilitarisasi dilakukan. Tahapan ini oleh Tamara Renne Shie disebutkan sebagai tahapan paling rawan pelanggaran. Tahapan ini sekaligus juga merupakan tahapan paling sulit dari beberapa proses perundingan damai. Kesulitan dari tahapan ini tidak hanya terletak pada langkah awal membangun kepercayaan, melainkan pada adanya sikap jujur dan keinginan politik untuk

Successful Mediation”, dalam *Jurnal Negosiasi*, No. 7, Edisi Januari, (1991).

- 15 Jacob Bercovitch dan Allison Houston, “The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence”, dalam *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*, Jacob Bercovitch (ed) (London: Lynne Rienner Publisher, 1995), 24.
- 16 Kirsten E. Schuze, *Don't Rush Into New Round of Political Talks*, The Jakarta Post, 03 February 2005.

menyelesaikan konflik.¹⁷¹⁷

Ketidakjelasan proses penggudangan senjata GAM dan relokasi pasukan TNI/Polri menunjukkan ketidakmatangan dalam merumuskan kesepakatan. Akibat ketidakmatangan ini telah memicu ketegangan baru di lapangan. Ketidakjelasan tersebut juga memunculkan penafsiran yang beragam mengenai mekanisme penggudangan senjata GAM dan relokasi pasukan TNI/Polri.

Selain isu keamanan, kedaulatan menjadi isu yang tidak kalah penting dan sensitif untuk dibicarakan. Dalam konflik Aceh, kedaulatan menjadi isu sentral. Pada satu sisi Pemerintah RI mempertahankan kedaulatan NKRI, sementara pada sisi lain, GAM memperjuangkan kedaulatan Aceh.

Yang menarik, kedua belah pihak tidak membicarakan persoalan kedaulatan secara terbuka dalam CoHA. Hanya pihak GAM yang secara terbuka menyebutkan setuju mengikat diri dengan menerima Undang-undang Nanggroe Aceh Darussalam (UU NAD) sebagai suatu titik awal (*starting point*) dalam pembicaraan damai.¹⁸¹⁸

Namun, belakangkata *starting point* ini menjadikan yang paling kontroversi dalam CoHA. Pihak Pemerintah menilai GAM telah menerima UU NAD sekaligus setuju bergabung kembali dalam NKRI. Sebaliknya, GAM menerima UU NAD sebagai *starting point* dan tidak berarti GAM bergabung kembali ke NKRI.¹⁹¹⁹

17 Tamara Renne Shie, *Disarming for Peace and Development in Aceh*, Work Paper, 10-11.

18 Teks CoHA, dalam koleksi data digital pada Institute Amerika untuk Kesepakatan Damai pada <http://www.usip.org/library/pa/aceh_12092002.htm.

19 Wawancara Eksklusif Majalah Tempo dengan Wiryono Sastrohandoyo, Ketua Juru Runding Pemerintah RI, GAM

Kontroversi atau perbedaan pandangan dan penafsiran terhadap CoHA mengakibatkan munculnya kembali kecurigaan, sikap saling tidak percaya dan permusuhan kedua belah pihak. Kegagalan CoHA terjadi pada saat para pihak bersama HDC sedang mengimplementasikan langkah-langkah membangun sikap saling percaya di lapangan. Kegagalan tersebut menunjukkan bahwa akar konflik Aceh yang mengakar dan berlarut-larut dengan isu keamanan dan kedaulatan memberi kontribusi signifikan terhadap kegagalan CoHA.

3. Aktor Konflik; Antara Mental Berdamai dan Berperang

Aktor konflik sebagaimana telah dibahas secara teoritik dalam bab sebelumnya merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi daya tahan kesepakatan. Aktor konflik yang dimaksud di sini adalah pihak-pihak yang secara langsung terlibat dalam konflik.

Dalam konteks konflik dan perundingan damai di Aceh, Pemerintah RI dan GAM merupakan aktor utama. Dua pihak ini secara terbuka dan terorganisir memperjuangkan kepentingan mereka masing-masing.

Pihak Pemerintah RI dalam hal ini berada pada posisi yang berseberangan dengan pihak GAM. Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan sebuah konsep negara yang dipertahankan secara politik dan militer oleh Pemerintah RI. Sementara GAM bercita-cita memerdekakan Provinsi Aceh dari Indonesia. Perjuangan terhadap cita-cita tersebut dilakukan dengan strategi perlawanan bersenjata, penguasaan wilayah sekaligus melumpuhkan roda pemerintahan sipil, dan

Bilang Mereka Bukan 'Goda'; Gerakan Otomi Daerah.

merebut dukungan masyarakat Aceh dan masyarakat internasional.

Dua kutub yang saling bertolak belakang ini telah membuat para pihak saling bermusuhan dalam bentuk konflik bersenjata selama kurun waktu hampir 30 tahun. Permusuhan tersebut sekaligus berimplikasi terhadap jatuhnya korban jiwa dan harta benda dari masing-masing pihak dan pihak-pihak yang tidak terlibat langsung dalam konflik, yaitu kelompok sipil.

Menjadikan Pemerintah RI dan GAM sebagai aktor utama dalam konflik Aceh bukan berarti menghilangkan aktor-aktor lain. Dalam sebuah konflik yang mengakar dan berlarut-larut seperti konflik Aceh, diakui bahwa kemungkinan munculnya aktor lain cukup besar. Namun, aktor-aktor lain tersebut jika ditelaah lebih mendalam akan ditemukan titik singgung dengan dua aktor di atas. Karena itu, selain aktor tersebut, alasan lain mengapa hanya Pemerintah RI dan GAM yang menjadi aktor konflik Aceh dalam penelitian ini adalah karena kesepakatan damai penghentian permusuhan dilakukan dan ditandatangani oleh dua aktor ini.

Pihak Pemerintah RI sebagai salah satu pihak yang menandatangani CoHA tidak bisa dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh. Kondisi pemerintah yang labil ditengah upaya melewati masa transisi dan rezim otoriter ke reformasi membuat pihak Pemerintah RI memiliki banyak faksi dalam memandang pola penyelesaian konflik Aceh.

Mantan aktor politik Orde Baru merupakan salah satu faksi yang menentang pola penyelesaian konflik melalui dialog dengan melibatkan pihak ketiga. Selain itu, pihak militer yang didukung oleh kelompok politik konservatif juga secara tegas menolak dilakukanya perundingan

damai dengan GAM. Dua aktor ini memiliki pandangan yang sama dalam melihat akar persoalan Aceh, yaitu pada kehadiran kelompok GAM. GAM dalam pandangan mereka merupakan kelompok yang mengancam keutuhan wilayah Indonesia karena berjuang dengan menggunakan senjata. Karena itu, pendekatan militer dinilai menjadi pendekatan yang tepat untuk menyelesaikan konflik Aceh. Sementara pendekatan dialog hanya akan membawa GAM menjadi sebuah gerakan yang sejajar dengan pihak Pemerintah Indonesia.

Di pihak GAM juga muncul faksi yang sama, namun penolakan faksi GAM terhadap penyelesaian konflik secara damai tidak sekeras dibandingkan dengan pihak Indonesia.

Bercovitch melihat kemunculan faksi ditubuh masing-masing pihak sebagai faktor yang memperlemah kesepakatan. Kemunculan faksi berdampak pada tidak diakuinya pihak musuh sebagai juru bicara yang sah dalam perundingan.²⁰

Munculnya faksi di tubuh masing-masing pihak merupakan salah satu faktor pendorong kegagalan CoHA. Kemudian faksi membuka ruang bagi munculnya kelompok perusak perdamaian (*spoilers of peace*). Kelompok ini sulit diidentifikasi karena bergerak di luar struktur dan garis komando yang jelas. Pembakaran sejumlah kantor JSC di sejumlah wilayah diyakini dilakukan oleh kelompok ini. Keberadaan kelompok ini memudahkan para pihak menyangkal setiap tindakan pelanggaran kesepakatan.

Hasil investigasi beberapa lembaga independent

20 Jacob Bercovitch, "International Mediation and Dispute Settlement: Evaluating the Conditions for Successful Mediation", dalam *Jurnal Negosiasi*, No. 7, Edisi Januari, 1991.

pemantau kesepakatan seperti Civilian Peace Monitoring Team for Aceh menyebutkan kelompok milisi binaan TNI/Polri terlibat dalam aksi pembakaran kantor JSC. Namun, pihak militer Indonesia jelas membantah keterlibatannya.²¹

Demikian juga dengan kasus penembakan terhadap masyarakat sipil serta aksi pemerasan dan penculikan. Tuduhan tindakan ini dialamatkan kepada GAM. Namun pihak GAM secara terang membantah keterlibatannya. Hal ini menunjukkan bahwa ada garis komando yang terputus atau pihak-pihak yang tidak setuju secara internal terhadap proses perundingan damai melalui dialog.²²

Selain munculnya kelompok perusak, keberadaan faksi juga dapat mengurangi nilai pihak atau perwakilan yang duduk di meja perundingan. Keputusan yang diambil oleh juru runding dapat dianggap tidak sah secara internal sekaligus melemahkan keputusan tersebut.

Pengakuan terhadap setiap keputusan yang diputuskan di meja perundingan merupakan salah satu elemen penting keberhasilan kesepakatan, karena hasil kesepakatan akan diimplementasikan oleh para aktor yang berada di lapangan. Sayap militer dari masing-masing pihak merupakan aktor yang paling menentukan keberhasilan kesepakatan. Keberadaan mereka di lapangan tidak saja menjadi subjek kesepakatan, melainkan sebagai objek kesepakatan.

Selain persoalan perpecahan internal masing-masing pihak, kemauan para pihak untuk mengakhiri konflik

21 *Aceh Makin Menghawatirkan*, Harian Kompas, 15 Maret 2003.

22 *Dua Orang Tewas dalam Insiden di Aceh Tengah*, Harian Kompas, 16 Maret 2003.

merupakan hal lain yang menentukan keberhasilan kesepakatan. Jeffrey Rubin mencatat tiga hal yang membuat kesepakatan menjadi efektif, yaitu, selain adanya waktu yang tepat dan skill mediator, motivasi dan komitmen para pihak untuk menyelesaikan konflik dengan mematuhi kesepakatan merupakan hal lain yang sangat menentukan daya tahan kesepakatan. Motivasi dan komitmen penting karena berkaitan dengan partisipasi dalam setiap langkah kesepakatan. Motivasi sekaligus juga menunjukkan transformasi mental dari mental berperang menjadi mental berdamai.²³

Penelitian East West Center dan Internasional Crisis Group mengenai motivasi para pihak untuk berunding menarik ditelusuri. Dalam laporan penelitian tersebut diungkapkan bahwa motivasi para pihak untuk berunding tidak didasari atas keinginan untuk berdamai melainkan untuk berperang dengan gaya baru. Perundingan dan kesepakatan hanya dijadikan peluang untuk menarik nafas, melakukan konsolidasi dan menyusun strategi.

Seperti diungkapkan Kirsten E. Schulze, keterlibatan pihak GAM dalam kesepakatan damai hanya sebagai strategi politik GAM untuk menginternasionalisasi isu Aceh. Dengan cara tersebut, GAM menyakini bisa mencapai kemerdekaan. Dengan kata lain, keterlibatannya dalam kesepakatan damai hanya untuk memperoleh legitimasi internasional dan dukungan bagi perjuangannya.²⁴

23 Jacob Bercovitch, "Mediation in International Conflict; An Overview of Theory, A Review of Practice", dalam, *Peacemaking in International Conflict; Methods and Techniques*, I. William Zartman and Lewis Rasmussen (ed) (Washington D. C: United States Institute of Peace Press, 1997), 130-131.

24 Kirsten. E. Schulze, *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization*, Policy Studies 2, East West Center Washington, 51.

Sementara keterlibatan pihak Pemerintah RI dalam perundingan hanya untuk menunjukkan kepada publik internasional bahwa Indonesia serius menyelesaikan konflik Aceh dengan cara-cara damai. Keterlibatannya juga untuk menghindari tekanan internasional serta memudahkan bantuan dari negara dan lembaga donor asing.²⁵ Di sini dapat dilihat bahwa Pemerintah RI dan GAM tidak memiliki kemauan politik yang tinggi dalam menyukseskan CoHA.

4. HDC dan Scapegoat Kegagalan CoHA

Banyak pihak menilai kegagalan CoHA erat kaitannya dengan kapasitas HDC yang lemah dan perannya yang tidak netral. Penilaian ini misalnya diungkapkan oleh Amien Rais ketika menjabat sebagai Ketua Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) dengan menyebut HDC sebagai LSM ecek-ecek. Dalam pandangan Amien, HDC tidak dikenal sebagai salah satu lembaga mediator yang handal dan tidak memiliki pengalaman dalam menengahi konflik seperti di Aceh.²⁶

Azyumardi Azra, salah seorang intelektual Islam Indonesia juga memiliki pandangan yang sama dengan Amien. Azra menilai HDC tidak memiliki kekuatan menekan ketika salah satu atau kedua belah pihak melakukan pelanggaran di lapangan. Konsekwensi dari

25 *Aceh: A Fragile Peace*, ICG Asia Report No 47, 27 February 2003.

26 Istilah ecek-ecek dimaksudkan Amin Rais untuk menggambarkan kualitas dan kapasitas HDC yang lemah serta tidak berpengalaman. Istilah ecek-ecek lebih tepat diartikan dengan pura-pura atau tidak serius. Ungkapan ini dikutip dari *Harian Kompas, Besok DPR Bertemu dengan Menkopolkam*, 15 April 2003.

kelemahan ini menyebabkan HDC mudah dipermainkan oleh para pihak sehingga posisi HDC menjadi dilematis atau terkesan tidak netral.²⁷

Kelompok sipil Aceh dalam sebuah siaran pers, hasil diskusi mendalam mengenai perundingan damai Aceh juga memberi kesimpulan demikian. Dalam pandangan mereka, salah satu titik lemah perundingan damai konflik Aceh terletak pada pihak penengah yang lemah atau tidak memiliki kewenangan yang cukup dalam memberikan sanksi terhadap pihak-pihak yang melanggar kesepakatan.

2828

Dalam banyak kasus, tudingan semacam itu seringkali terjadi. Stulberg malah menjadikan persoalan kambing hitam (*scapegoat*) atau tindakan menimpakan kesalahan kepada mediator sebagai sebuah kemungkinan yang akan dihadapi oleh setiap mediator. Tuduhan tersebut biasanya muncul akibat ekspektasi yang terlalu tinggi terhadap mediator sekaligus pemahaman yang rendah mengenai faktor-faktor penentu keberhasilan kesepakatan.²⁹²⁹

Dua elemen di atas, yaitu ekspektasi yang terlalu tinggi dan pemahaman yang rendah mengenai faktor-faktor keberhasilan dan kegagalan kesepakatan bisa menjelaskan mengapa munculnya pandangan di atas.

Dalam kasus perundingan konflik Aceh, mediator,

27 ²⁷ *Ganti saja HDC dengan Mediator dari ASEAN*, Harian Kompas, 7 Mei 2003.

28 *Press Release* ini dikeluarkan oleh Kelompok Sipil Aceh (KSA), Jakarta 14 April 2003.

29 Pandangan Stulberg sebagaimana dikutip Jacob Bercovitch, "Mediation in International Conflict; An Overview of Theory, A Review of Practice", dalam, *Peacemaking in International Conflict; Methods and Techniques*, I. William Zartman and Lewis Rasmussen (ed) Washington D. C: United States Institute of Peace Press, 1997), 130-131.

situasi dan karakter konflik merupakan tiga hal yang tidak bisa dipisahkan atau saling terkait. Kehadiran mediator dengan tipe mediator independent (*independent mediators*) seperti HDC sesungguhnya telah tepat untuk kasus konflik Aceh yang baru pertama sekali didamaikan. HDC berperan sebagai penengah yang tidak memiliki kepentingan apapun terhadap para pihak yang berkonflik. Independensi, imparialitas dan netralitas merupakan prinsip-prinsip yang dijunjung tinggi oleh HDC.

Sementara mediator dengan tipe lain seperti *social network mediators* dan *authoritative mediators* dipastikan akan ditolak oleh masing-masing pihak. Mediator yang dipilih dari unsure tokoh agama atau adat (*social network mediators*) seperti ditawarkan oleh Amien Rais dipastikan akan ditolak oleh pihak GAM karena dengan tipe demikian kemampuan dan netralitas mereka diragukan.

Sebaliknya, jika yang terlibat adalah mediator dengan posisi yang lebih kuat dibandingkan dengan pihak yang berkonflik dan memiliki potensi kuat untuk mempengaruhi pihak yang berkonflik untuk mencapai kesepakatan damai terhadap masalah yang sedang diperselisihkan (*authoritative mediator*), maka mediator dengan tipe ini dipastikan akan ditolak oleh pihak Pemerintah RI.

Sebagai sebuah Negara berdaulat, Pemerintah RI tentu saja tidak ingin Negara atau lembaga internasional lain yang lebih kuat terlibat dan mencampuri konflik yang terjadi di dalam negaranya (*intra-state conflict*). Campur tangan negara atau pihak lain yang lebih kuat dapat dianggap sebagai tindakan yang mengurangi integritas dan kewibawaan Pemerintah Indonesia.

Karena itu, kehadiran HDC di tengah-tengah konflik Aceh sesungguhnya sudah sesuai dengan situasi dan

karakter konflik. Tipe mediator seperti HDC juga bisa menjadi jalan tengah dalam menjembatani perbedaan di antara masing-masing pihak.

HDC adalah sebuah organisasi kemanusiaan internasional, nonpolitik, nonpemerintah, independent dan imparial yang mempromosikan prinsip-prinsip kemanusiaan, mencegah konflik dan mengurangi efek-efek konflik. Kehadirannya ditengah merebaknya konflik dimaksudkan untuk mengurangi penderitaan masyarakat sipil, meningkatkan keamanan manusia melalui dialog serta menjadi mediator bagi pihak-pihak yang saling berkonflik.³⁰

Basis keuangan, kemampuan staff, pengalaman dalam membantu proses dialog dan hubungan dengan negara-negara di dunia cukup baik. Pendanaan HDC didukung oleh sejumlah lembaga donor, baik dari pemerintah, yayasan dan organisasi kemanusiaan.

Dari unsur pemerintah, donor datang dari Australia, Canada, Denmark, Jepang, Belanda, Norwegia, Swedia, Swiss, Inggris, Amerika Serikat, Komisi Eropa dan Kota Jenewa tempat HDC bermarkas. Sementara donor dari unsur organisasi kemanusiaan diantaranya adalah Komite Palang Merah Internasional, Palang Merah Swiss, Federasi Internasional Palang Merah dan Komunitas Palang Merah, dari Graduate Insitute of International Studies, Geneva International Academic Network, Yayasan Volkart dan Yayasan Wilsdorf.

Dari segi kemampuan staff, HDC dibantu oleh staff internasional yang berpengalaman di beberapa wilayah konflik. Rata-rata mereka memiliki latar belakang pendidikan yang tinggi dalam bidang perdamaian dan

30 Diakses dari www.hdcentre.org

resolusi konflik serta pernah bekerja di PBB dan lembaga kemanusiaan internasional lainnya. Dalam struktur dewan pendiri, penasihat dan pengawas, HDC juga diduduki oleh sejumlah orang penting di dunia.

Keterlibatan HDC dalam berbagai konflik di dunia juga cukup banyak. Selain konflik Aceh, HDC pernah terlibat di Myanmar, Bosnia, Kolombia dan membantu pencegahan konflik pasca Pemerintah Taliban di Afganistan. Baru-baru ini, HDC terlibat dalam proses penyelesaian konflik baru seperti di Sudan, Philipina, Nepal, Uganda dan konflik Israel dengan Palestina.

Melihat kapatian HDC demikian, sejatinya tidak ada keraguan mengenai kemampuan dan netralitas HDC dalam menengahi konflik Aceh. Namun Kira Kay dalam laporan penelitiannya melihat sisi lain dari kelemahan HDC yang menyebabkan kegagalan CoHA. Kelemahan tersebut terletak pada peran ganda dan posisi HDC yang cenderung berada satu level dengan negara (*track one*)³¹³¹.

Dalam perundingan damai konflik Aceh, HDC menjadi pihak yang membantu perundingan (*peacemaker*) sekaligus mengawasi jalannya perundingan (*peacekeeper*). Sebagai mediator independent dari organisasi non pemerintah (*track two*) peran ganda seperti ini jarang sekali dilakukan. PBB sendiri sebagai sebuah lembaga bergengsi dan cukup disegani, oleh Kira Kay disebutkan belum pernah memainkan dua peran yang berbeda seperti dilakukan HDC.³²³²

Peran penjaga atau pengawas perdamaian merupakan sebuah peran yang berat, dilematis dan penuh tantangan.

31 Kira Kay, *The New Humanitarianisme: The Henry Dunant Center and The Aceh Peace Negotiation*. WWS Study 02/23.

32 Kira Kay, *The New Humanitarianisme, ..., 02/23*.

Peran ini biasanya dimainkan oleh sebuah negara atau lembaga internasional yang khusus memainkan peran sebagai pengawas dengan tingkat integritas lebih tinggi daripada kedua belah pihak yang berkonflik. Peran pengawas perdamaian sekaligus cenderung atau sangat dekat dengan tuduhan kepentingan atau sikap tidak netral

Kira Kay menduga, HDC dengan tipikal "*track two diplomacy*" melakukan eksperimen terhadap peran ganda mediator dalam perundingan damai konflik Aceh. Namun eksperimen tersebut dilakukan pada kasus dan momentum yang kurang tepat sehingga harus dibayar mahal dengan posisinya yang dianggap tidak netral.

Tuduhan tidak netral terhadap HDC muncul ketika pelanggaran yang dilakukan masing-masing pihak tidak berbanding lurus dengan pemberian sanksi. Dari ratusan kasus pelanggaran kesepakatan yang dilaporkan, hanya empat kasus yang berhasil diputuskan atau diberikan sanksi oleh HDC. Dari empat kasus yang diputuskan tersebut, masing-masing pihak melakukan dua kali pelanggaran dan menerima dua buah sanksi.

Lambatnya respon HDC terhadap laporan pelanggaran menjadi pemicu tuduhan keberpihakan HDC kepada salah satu pihak. Tuduhan ini kemudian membias. Pemerintah RI mencoba mengaitkan ketidaknetralan HDC dengan keputusan HDC membuka kantor satu atap dengan pihak GAM di Hotel Kuala Tripa Banda Aceh. Tindakan ini dinilai akan banyak memberi keuntungan kepada pihak GAM, karena kedekatan tempat dapat memudahkan GAM menjalin komunikasi dengan HDC.

Berkaitan dengan persoalan ketidakmampuan HDC memberi sanksi dan tuduhan keberpihakan kepada salah satu pihak sebenarnya dapat dijelaskan dengan sudut

pandang ini, yaitu; sebuah perundingan seperti dijelaskan Bercovitch adalah sebuah usaha sukarela dimana para pihak tidak bisa dipaksakan untuk maju dan terlibat dalam proses perundingan di bawah mediasi pihak penengah. Para pihak terlebih dahulu harus sadar bahwa penyelesaian konflik melalui proses perundingan lebih menjanjikan dibandingkan dengan cara-cara kekerasan. Kemudian para pihak percaya bahwa pihak penengah dapat dipercaya, bisa bekerja sama, mampu menjembatani perbedaan, dan berpengetahuan luas.

Perundingan antara Pemerintah RI dan GAM terjadi atas prinsip kesukarelaan. Kehadiran HDC di tengah-tengah konflik Aceh merupakan sebuah usaha sukarela. Demikian juga dengan keterlibatan para pihak dalam proses perundingan damai juga merupakan sebuah kegiatan sukarela, tanpa ada paksaan dari pihak manapun. Dalam klausul perjanjian CoHA juga disebutkan titik pijak perundingan kedua belah pihak adalah atas kesadaran bahwa konflik ternyata tidak memberikan hasil apapun kecuali hanya penderitaan berkepanjangan bagi rakyat Aceh. Klausul ini mempertegas bahwa keterlibatan para pihak adalah atas dasar sikap sukarela, tanpa paksaan. Kesadaran ini pula yang menjadikan HDC terlibat membantu penyelesaian konflik Aceh.

Sebagaimana telah digambarkan di atas, HDC adalah sebuah lembaga mediasi dengan tipe "*trak two*". Hal ini berbeda dengan mediator dari unsur negara dengan tipe "*trak one*". Salah satu yang membedakan kedua tipe ini adalah pada kewenangan atau besar kecilnya peran yang dimiliki oleh mediator.

HDC sebagai mediator dengan tipikal "*trak two*" tidak memiliki kewenangan untuk melakukan intervensi atau memberikan sanksi terhadap para pihak yang melakukan

pelanggaran kesepakatan. Yang paling mungkin dilakukan HDC untuk memperkecil terjadinya pelanggaran adalah dengan memperketat aturan main yang dituangkan dalam klausul kesepakatan. Selain itu, membimbing atau mengingatkan para pihak untuk tidak melakukan pelanggaran. Jika para pihak tetap melakukan pelanggaran kesepakatan, maka langkah lain yang mungkin dilakukan HDC adalah memberikan sanksi moral atau pengucilan. Semua langkah tersebut merupakan pilihan terakhir, namun jarang sekali dilakukan karena semua pilihan ada pada para pihak yang memiliki persoalan.

Dengan demikian, tidak tepat jika secara keseluruhan HDC dianggap sebagai kambing hitam kegagalan CoHA. Kegagalan CoHA justru lebih tepat dialamatkan pada para pihak yang berkonflik dan karakter konflik yang sudah mengakar dan berlarut-larut sehingga sulit diselesaikan dalam waktu singkat.

HDC, sebagaimana pandangan Kjell Aqe, Bercovitch serta Moore sebagaimana telah di bahas pada bagian sebelumnya, justru dianggap berhasil pada tahapan-tahapan tertentu. Di antara keberhasilan HDC adalah mampu membawa para pihak maju kemeja perundingan. Tahapan ini oleh Moore dinilai paling sulit dari seluruh tahapan yang harus dilalui dalam proses perundingan damai. Namun HDC bisa melaluinya dengan baik. HDC juga bisa mengubah perilaku konflik, menurunkan intensitas kekerasan dan memperluas isu dari isu militer menjadi isu kemanusiaan dan politik. Puncak keberhasilan HDC adalah ketika para pihak sepakat menandatangani CoHA sebagai peta jalan (*road map*) bagi penyelesaian konflik Aceh secara menyeluruh. Kesepakatan yang hanya bertahan selama tiga bulan ini dinilai berhasil karena mampu melahirkan beberapa kesepakatan politik, berkaitan dengan masa depan Aceh yang lebih baik.

Proses Perundingan dan Kualitas Kesepakatan

Proses perundingan dan kualitas kesepakatan merupakan dua hal yang saling terkait. Proses perundingan yang baik biasanya akan menghasilkan kesepakatan yang berkualitas. Kesepakatan yang berkualitas cenderung akan bertahan lama.

Randle menghubungkan kegagalan kesepakatan dengan kualitas kesepakatan. Ia menyebutkan, ketidaksempurnaan kesepakatan merupakan penyebab yang paling umum dari kegagalan kesepakatan damai. Ketidaksempurnaan disebabkan oleh dua hal; pertama, kelemahan *peacemaker* atau pihak ketiga dalam membimbing proses dan menyusun strategi perundingan, kedua, ketidaksempurnaan strategi yang disebabkan oleh banyak faktor seperti logistik dan konteks ketika proses perundingan berlangsung.³³

Bagian ini akan membahas mengenai proses perundingan yang melahirkan CoHA. Pembahasan difokuskan pada upaya melihat titik lemah dari proses dan strategi yang dipakai HDC sejak awal keterlibatannya dalam membimbing para pihak mencapai CoHA sehingga mempengaruhi atau memberi kontribusi terhadap kegagalan CoHA. Secara singkat pembahasan ini dapat dibagi ke dalam dua bagian yaitu, *pre-mediation* dan *processing mediation*.

Pre-Mediation

1. Kontak Awal

Seperti telah tergambarkan pada bagian sebelumnya, kehadiran HDC di Indonesia adalah atas permintaan

33 Kjell Ake Nordquist, *Peace after War*, ..., 34.

langsung Presiden Republik Indonesia KH. Abdurrahman Wahid. Inisiatif langsung secara sepihak merupakan mekanisme paling sering dijumpai dalam proses masuknya mediator untuk menangani konflik.

Permintaan sepihak biasanya memang memiliki efek dan munculnya dinamika tersendiri dalam negosiasi karena berkaitan dengan posisi tawar dan hasil akhir yang akan dicapai. Bagi pihak yang melakukan kontak awal atau yang menginginkan konflik itu dimediasi biasanya dianggap sebagai pihak yang lemah, sementara pihak yang diminta atau diajak untuk bernegosiasi dianggap sebagai pihak yang kuat. Karena itu posisi tawarnya pun lebih tinggi. Namun yang menarik dari kasus Aceh adalah, pihak yang kuat dan memiliki nilai tawar yang tinggi justru yang meminta HDC untuk memediasi perundingan antara Pemerintah RI dan GAM.

Pemerintah RI dianggap kuat dan memiliki nilai tawar lebih tinggi karena ia memiliki legitimasi yang kuat untuk keluar dari rezim Orde Baru. Sementara pihak GAM dinilai belum memiliki legitimasi yang kuat serta tidak mendapat dukungan dari dunia internasional.³⁴

Lebih dari itu, Abdurrahman Wahid sebagai pihak yang meminta konflik dimediasi cenderung lebih moderat dan reformis. Kekuatannya tidak hanya ada pada posisinya sebagai presiden, akan tetapi secara sosio-kultural ia juga diakui dan diterima oleh semua kalangan di Indonesia.

34 Soal legitimasi, dukungan, dan kekuatan masing-masing pihak sudah menjadi pandangan umum, terutama dalam komunitas analis politik internasional. S. Wiryono, Juru Runding RI dalam artikelnya di *Harian Sinar Harapan*, 7-10 Mei 2003, *Konflik Aceh, Jalan Panjang Menuju Perdamaian*, juga mengatakan hal yang sama. Tapi, pandangan di atas, tidak ada kaitannya dengan tulisan S. Wiryono.

Karena itu, tahap awal masuknya HDC ke Indonesia tidak memiliki kendala yang berarti, karena pihak yang lebih kuat justru melakukan kontak awal dengan HDC sebagai mediator. Ini juga berarti bahwa HDC telah melewati tahapan paling berat dalam membuka mediasi, dimana tahapan ini biasanya sulit dilakukan tanpa adanya kesiapan waktu yang tepat melalui ukuran yang beragam, mencakup hubungan-hubungan permusuhan (antar-pihak), keadaan-keadaan domestik (intra-pihak), dan pandangan-pandangan internasional (ekstra/diluar sistem).³⁵

Kecuali keadaan domestik (intra-pihak) hubungan-hubungan permusuhan dan pandangan dunia internasional sudah cukup mendukung untuk terciptanya iklim mediasi yang sukses.

Berkaitan dengan hubungan permusuhan, masing-masing pihak telah melihat dan mengakui bahwa konflik bersenjata yang telah berlangsung lebih dari 26 tahun hanya membawa malapetaka kemanusiaan, dengan sebuah kemungkinan menang atau sukses yang rendah. Mempertahankan pendekatan militeristik juga diakui sebagai sebuah kekhayalan belaka.

Masyarakat internasional juga prihatin dengan konflik yang berlarut-larut di Aceh. Mereka mulai memberi perhatian terhadap proses penyelesaian konflik melalui jalur perundingan. Karenannya jalan HDC menuju proses mediasi yang sukses sebenarnya sudah sangat terbuka dengan kondisi-kondisi yang ada, yang tidak perlu diciptakan lagi dari awal seperti proses mediasi lainnya. Hanya saja keadaan domestik, seperti penolakan beberapa elit Pemerintah Indonesia, seperti

35 Rizal Panggabean, *Mengapa Mediasi Konflik Internasional Berlangsung*, Paper Penelitian, Tanpa Tahun

DPR, TNI dan Polri, juga kelompok sayap militer GAM harus diakui ada dan mempengaruhi jalan HDC menuju proses mediasi yang sukses. Namun itu masih lebih baik dari pada harus mempersiapkan seluruh kondisi bagi terciptanya mediasi.

Berkaitan dengan netralitas HDC karena kehadirannya diminta oleh salah satu pihak, yaitu pihak Indonesia, sejatinya tidak akan mempengaruhi proses mediasi, karena HDC merupakan sebuah lembaga mediator dengan tipe independent, yang berperan sebagai penengah dan tidak memiliki kepentingan apapun terhadap konflik Aceh. Imparsialitas dan netralitas merupakan dua prinsip yang paling dijunjung tinggi oleh HDC.

Karenanya secara normatif-institusional tidak ada alasan untuk menggugat netralitas dan imparsialitas HDC. Begitu pula dengan keuangan dan logistik sebagai penunjang terciptanya sistem kerja yang baik, HDC seperti telah diuraikan di atas didukung oleh banyak negara.³⁶³⁶

2. Mediasi Minus Pemandu

Setelah melakukan kontak awal dan memperoleh komitmen dari masing-masing pihak untuk menyelesaikan konflik melalui jalur perundingan, maka langkah selanjutnya yang dilakukan HDC adalah menyusun strategi dan memandu mediasi. Dari proses singkat yang dilalui dan hasil akhir yang dicapai, dapat dipastikan HDC memiliki kelemahan pada tahap ini.

Kelemahan HDC adalah tidak mempersiapkan waktu yang cukup bagi para pihak untuk mengenali kepentingan sehingga dapat memilih pendekatan dan area yang dapat menangani dan menyelesaikan konflik. Pemilihan

36 Prinsip-prinsip kelembagaan HDC secara lengkap dapat diakses di <http://www.hdcentre.org>.

pendekatan berkaitan dengan pemilihan tempat (arena), dengan bermacam-macam dimensi: publik-pribadi, formal-informal, perlambangan-non perlembagaan, sukarela atau paksaan. Para pihak perlu memilih keduanya baik pendekatan maupun arenanya untuk memenuhi kebutuhan dan memuaskan kepentingannya.

Pemilihan pendekatan dan arena berkaitan dengan keputusan dan hasil yang dicapai. Pemilihan tersebut juga mempengaruhi interaksi antar para pihak yang berkonflik. Para pihak boleh menggunakan pendekatan dan arena yang sama, boleh mensesuaikan sebagian pendekatan dan arena, atau boleh menggunakan semua pendekatan dan arena yang berbeda. Untuk mencapai penghentian konflik, para pihak harus mensesuaikan sekurang-kurangnya beberapa aktifitas resolusi konflik.

Mediator memiliki kewajiban untuk membantu para pihak dalam memilih dan mensesuaikan pendekatan dan arena dari pada para pihak yang bersengketa dan oleh karena itu berkewajiban pula mengajarkan mengenai alternatif-alternatif lain pada tahap awal proses negosiasi dan membantu memilih maksud yang tepat dari manajemen konflik dan resolusi konflik sehingga para pihak dapat mencapai kebutuhan mereka sesuai dengan kemampuannya.

Proses memandu mediasi sepertinya sengaja dilewati, dan HDC lebih menfokuskan diri pada upaya meraih kesepakatan formal. Hal ini misalnya terlihat dari tercapainya kesepakatan *Joint Understanding of Humanitarian Pause* dalam waktu kurang lebih lima bulan sejak HDC melakukan proses penilaian awal (*initial assessment*) setelah diminta oleh Presiden Abdurrahman Wahid untuk hadir ke Indonesia.

Implikasi dari dilewatinya proses ini dapat dilihat

dari pendekatan dan hasil yang dicapai. Perundingan antara Pemerintah RI dan GAM cenderung memakai pendekatan yang kabur (*absurd*). Kadangkala bercorak kompetitif, tapi diwaktu yang lain terlihat akomodatif atau kompromis. Hasilnya pun sangat kontras dan penuh warna, kadangkala terlihat *win-lose* dan pada akhirnya mengalami jalan buntu (*impasse*).

Dilihat dari konflik Aceh yang mengakar, maka proses pengenalan pendekatan dan hasil yang dicapai sejatinya perlu dilakukan lebih awal supaya para pihak lebih siap menghadapi setiap kemungkinan bilamana tujuan dan kepentingan mereka tidak tercapai. Meraih kesepakatan formal lebih awal, seperti yang dilakukan HDC, kadangkala kontra-produktif dengan hasil yang diharapkan. Apalagi kesepakatan tersebut tidak bersentuhan langsung dengan kepentingan yang mereka perjuangkan.

3. Rencana Mediasi Kurang Matang

Dalam rentang waktu empat bulan, setelah memperoleh komitmen dari masing-masing pihak, pada Mei 2000, HDC telah mampu menghadirkan wakil dari Pemerintah RI dan pimpinan GAM di Jenewa. Isu yang dibicarakan dalam pertemuan itu adalah pengurangan konflik bersenjata dan penyaluran bantuan kemanusiaan untuk rakyat Aceh.

Dilihat dari waktu yang tidak begitu lama dengan karakter konflik Aceh yang mengakar, upaya menghadirkan para pihak, tempat dan isu yang dibicarakan, maka sudah dapat dipastikan HDC tidak mempersiapkan sebuah rencana mediasi yang terperinci. Dengan waktu yang singkat dan agenda yang padat, terlihat HDC lebih mementingkan hasil dari pada proses.

Penentuan aktor atau wakil dari para pihak misalnya

dilakukan dengan sangat terburu-buru sehingga pihak yang dihadirkan terkesan eksklusif dan elitis. Hal ini kemudian mengundang sejumlah pertanyaan seperti, mengapa sipil yang sebelumnya menjadi korban konflik tidak dilibatkan dalam perundingan, padahal salah satu isu yang dibicarakan adalah isu kemanusiaan yang jelas bersentuhan langsung dengan masyarakat sipil. Lagi pula sipil lebih tahu dan mengerti akan kebutuhannya dari pada para pihak yang hanya pandai ber retorika dan berperang. Namun anehnya dalam pembahasan isu kemanusiaan itu, sipil dianggap tidak penting, sehingga dinilai tidak layak untuk dilibatkan.³⁷

Akibatnya, ditingkat implementasi *Joint Understanding for Humanitarian Pause* mengalami kendala, terutama karena tidak mendapat dukungan dan dianggap “barang asing” yang secara tiba-tiba mengharuskan pihak di level paling bawah seperti pemerintah daerah, pihak kepolisian, lembaga swadaya masyarakat, institusi keagamaan dan tokoh adat bekerja untuk mensukseskan agenda tersebut.

Begitu pula dengan soal pemilihan isu dan tempat, banyak pihak mempertanyakan relevansinya. Belum lagi soal prosedur-prosedur negosiasi, kepentingan dan opsi-opsi penyelesaian, kondisi psikologis pihak yang bertikai, dan mekanisme penyelesaian *deadlock*, maka dengan waktu yang singkat itu tidak mungkin bagi HDC mempersiapkan sebuah rencana yang terperinci bagi sebuah perundingan konflik Aceh.

Dengan demikian beberapa kelemahan yang terjadi dalam fase ini dengan sendirinya jelas akan mempengaruhi fase selanjutnya, yaitu fase *processing mediation*.

37 ELSAM Briefing Paper No 2, 30 April 2003.

Processing Mediation

Model perundingan yang dipakai HDC dalam memediasi konflik antara Pemerintah RI dan GAM adalah perundingan ulang alik dan tertutup. Kecuali dalam pertemuan terakhir pada 17-18 Mei di Tokyo, Jepang, masing-masing pihak tidak pernah saling bertemu, bertatap muka, duduk berunding dalam satu ruangan. Model ini kemudian mengharuskan HDC menjadi pihak perantara yang menghubungkan proses dan hasil komunikasi dari kedua belah pihak.

Tidak jelas mengapa HDC memilih model perundingan semacam itu, tapi besar kemungkinan karena HDC menganggap tingkat permusuhan antara pihak Pemerintah RI dan GAM sudah sangat kentara sehingga menyulitkan kedua belah pihak untuk saling bertatap muka duduk satu meja di dalam satu ruangan.

Model perundingan ulang-alik dan tertutup dengan karakteristik kasus Aceh pada satu sisi memang sulit dihindari atau harus dilakukan, mengingat kedua belah pihak sudah lama saling bermusuhan. Namun pada sisi lain, model semacam itu memang tidak konstruktif dan mengandung banyak sekali kelemahan manakala dilakukan secara terus menerus. Di antara kelemahan yang ada adalah; sulit membangun kepercayaan dan menumbuhkan sikap saling kerjasama, padahal dua hal ini sangat penting dan menentukan sukses atau gagalnya sebuah perundingan. Kepercayaan dan kerjasama adalah ruh, substansi dan jembatan bagi terciptanya proses mediasi yang baik. Tanpa dua hal tersebut maka akan sulit bagi mediator untuk membuka pembicaraan, mengetahui kepentingan dan opsi penyelesaian dari para pihak.

Kepercayaan dan kerja sama tidak terjadi dengan sendirinya. Ia harus direncanakan, dirancang dan

diciptakan. Mempertemukan para pihak dalam satu ruangan, baik pertemuan pertama ataupun pertemuan-pertemuan selanjutnya adalah bagian dari proses menumbuhkan rasa saling percaya dan terciptanya kerja sama. Proses ini dapat dilakukan misalnya dengan *general personal sharing groups, focused-topic discussion groups, atau discussion oriented toward mutual recognition*.³⁸³⁸

Sayangnya, dalam perundingan antara Pemerintah RI dan GAM, HDC tidak melakukan proses semacam itu, sehingga hubungan antara kedua belah pihak selalu renggang dan terkesan menjaga jarak.

Perundingan tertutup yang membuat HDC harus bolak-balik dari satu kamar ke kamar yang lain juga berimplikasi pada hilangnya kesempatan para pihak untuk belajar mengekspresikan emosinya secara baik dan konstruktif. Pemisahan kamar berunding membuat para pihak terisolasi dari lawan berunding, merasa asing, tidak peduli dan tidak mau tahu dengan ekspresi pihak lain. Padahal mengetahui dan melihat ekspresi lawan secara langsung penting, karena akan mengetahui sejauh mana pihak lawan serius merundingkan masalahnya.

Model perundingan dengan kamar yang terpisah juga membuat para pihak tidak terbiasa untuk berkomunikasi secara terbuka dan langsung. Mengesampingkan komunikasi langsung dengan demikian mengurangi keakuratan informasi dan mereduksi substansi kepentingan.

Adakalanya dengan melihat konflik Aceh, maka apa yang dilakukan HDC dalam memilih model perundingan ulang alik dan tertutup seperti itu dapat dipahami. Namun ketika model itu terus menerus dipakai selama

38 Christopher W. Moore, *The Mediation Process*, 207.

berlangsungnya proses mediasi hingga terwujudnya Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement / CoHA*), maka disanalah terlihat bahwa HDC telah melakukan kesalahan, dimana para pihak dibiarkan terus menerus berada dalam kondisi saling bermusuhan.

1. Mediasi Tanpa Arah

Akan sangat sulit membayangkan bagaimana HDC, Pemerintah RI dan GAM mendefinisikan permasalahan dan menetapkan agenda jika proses memandu mediasi untuk memahami kepentingan dan opsi penyelesaian para pihak diabaikan, ditambah lagi dengan waktu yang singkat dan persiapan yang minim serta model perundingan tertutup.

Meskipun demikian, secara empirik dan di atas kertas, HDC telah mampu membawa Pemerintah RI dan GAM menandatangani kesepakatan *Joint Understanding for Humanitarian Pause*. Kesepakatan ini merupakan tahap awal dimulainya perundingan. Isu yang diangkat adalah bagaimana mengurangi kekerasan dan penyaluran bantuan kemanusiaan.

Dua isu yang dicapai dalam perundingan tahap pertama itu menarik dan strategis sebagai *entry point* bagi perundingan selanjutnya. Tapi bagaimana dua isu itu bisa disepakati dan bagaimana pula dinamika yang terjadi dibalik disepakatinya dua isu tersebut, tidak banyak diketahui.

Akan tetapi, yang pasti, tidak lama setelah *Joint Understanding for Humanitarian Pause* diimplementasikan, berbagai kejanggalan terjadi, dan kesepakatan cenderung tidak dipatuhi. Para pihak malah terkesan mendua terhadap kesepakatan yang dibuat. Pada satu sisi mereka

sepakat dengan dua isu apolitis itu, namun di sisi lain, keinginan untuk mencapai cita-cita politis sepertinya tidak bisa ditunda. Misalnya di pihak Pemerintah RI, Operasi Teritorial di bawah kendali TNI/Polri atas dasar Instruksi Presiden (Inpress) terus dilakukan. Operasi ini secara umum memiliki misi untuk mengindoktrinasi rakyat Aceh supaya menerima Undang-Undang Otonomi dalam bingkai NKRI. Sementara di pihak GAM, mereka terus menggalang massa, memasok senjata, dan membentuk pemerintahan bayangan di pelosok-pelosok desa. Aktifitas ini dimaksudkan untuk mempercepat cita-cita kemerdekaan Aceh.³⁹

Dari pelanggaran yang dilakukan itu, boleh jadi HDC melewati proses perumusan masalah sehingga para pihak merasa tidak terkait dengan dua isu yang disepakati itu. Karena itu mereka tidak merasa memilikinya. Dengan kata lain, HDC mendominasi lahirnya isu keamanan dan kemanusiaan tanpa melewati proses diskusi atau perdebatan antara para pihak. Akibatnya komitmen para pihak untuk mensukseskan isu tersebut rapuh dan tidak mengakar.

Mendiskusikan isu tidak saja supaya para pihak merasa memiliki isu yang disepakati, tetapi juga mendorong para pihak untuk beralih dari interaksi yang sifatnya cekcok ke interaksi kooperatif (saling bekerja sama).

Terdapat tiga tugas paling penting yang harus diselesaikan para pihak dan mediator pada tahap ini. Tugas-tugas tersebut adalah: (1) mengidentifikasi area-area persoalan yang masih terlalu luas kepada para pihak; (2) mencapai kesepakatan dalam sub topik ataupun isu-isu yang hendak didiskusikan; dan (3) menentukan urutan-urutan pembahasan topik ataupun isu-isu itu. Hal

39 ELSAM Briefing paper no 2,30 April 2003.

ini dimaksudkan supaya para pihak fokus dan tidak bias dalam melakukan tahap implementasi, atau dengan kata lain, supaya proses perundingan terarah dan mencapai sasaran.⁴⁰

Selain memiliki kelemahan pada proses perumusan isu yang dibuktikan dengan rendahnya komitmen para pihak untuk mensukseskan implementasi dua isu yang telah disebutkan di atas, hal lain yang perlu juga dipertanyakan adalah bagaimana HDC menetapkan agenda. Model agenda apa yang ditawarkan dan dipakai dalam perundingan antara Pemerintah RI dan GAM?

Secara teoritik setidaknya ada delapan pendekatan berbeda yang bisa dipakai untuk pengembangan agenda dalam negosiasi; (1) Ad Hoc, (2) agenda sederhana, (3) penggiliran isu-isu, (4) mengurutkan sesuai arti penting, (5) agenda berprinsip, (6) item yang lebih mudah dahulu, (7) agenda blok bangunan (*building blok*), dan (8) pertukaran atau packaging.⁴¹

Dilihat dari waktu dan kesepakatan yang dicapai, sepertinya HDC memilih metode dengan urutan nomor enam, yaitu item yang lebih mudah dahulu. Formasi agenda yang dilakukan HDC adalah mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang kemungkinan besar bisa diraih kesepakatan oleh pihak-pihak terkait dan tidak memerlukan waktu lama untuk mendiskusikan dan menyelesaikannya. Isu-isu yang dipilih merupakan isu-isu kecil, berdiri sendiri, kurang terbebani emosi dan tidak terlalu simbolis bila dibandingkan dengan topik-topik lain yang akan didiskusikan.

Pilihan HDC terhadap metode ini dilakukan untuk;

40 Christopher W. Moore, *The Mediation Process*, 213.

41 ICG Asia Report No. 47, *Aceh: A Fragile Peace*, 27 Februari 2003.

(1) memastikan kesepakatan pada beberapa isu awal negosiasi; (2) memunculkan kebiasaan untuk bersepakat; (3) menjaga akumulasi kesepakatan dimana pihak-pihak akan merasa malu untuk kalah sebagai akibat dari jalan buntu pada waktu belakangan ; (4) demonstrasi rasa saling percaya.

Secara teoritik pilihan terhadap metode ini sudah tepat untuk menghindari munculnya isu-isu politis dan sensitif. Hanya saja sebelumnya HDC tidak melakukan proses pembimbingan (*educational process*) terhadap para pihak yang menyebabkan mereka tidak siap dan tidak sabar menjalani proses dengan isu-isu kecil, sementara mereka mengiginkan penyelesaian masalah secara cepat dimanaa kepentingan mereka segera terpenuhi. Disinilah terlihat bahwa HDC tidak mempersiapkan sebuah mediasi yang jelas dan terarah.

2. CoHA; Road Map bagi Penyelesaian Formal

Atas dasar uraian di atas, maka dapat dibayangkan bagaimana CoHA lahir. Setelah melewati proses yang panjang dan berliku, dimana sebelumnya beberapa kesepakatan telah dihasilkan dan mengalami jalan buntu. Pada 9 Desember 2002 HDC kembali mampu menghadirkan perwakilan Pemerintah RI dan GAM untuk menandatangani sebuah kesepakatan penghentian permusuhan di Jenewa. Kesepakatan ini bukan merupakan penyelesaian bagi perdamaian, melainkan lebih merupakan kerangka kerja untuk melakukan negosiasi menuju penyelesaian konflik, dan hal ini masih sangat rapuh.⁴²⁴²

Kerapuhan ini terlihat dari munculnya berbagai masalah di lapangan. Dua bulan pertama kesepakatan

42 ICG Asia Report No. 47, *Aceh: A Fragile Peace*, 27, 2003.

tersebut yang seharusnya merupakan tahapan membangun kepercayaan, ternyata justru menimbulkan kecurigaan. Tahap demiliterisasi yang sejatinya berlangsung selama lima bulan, ternyata memunculkan banyak persoalan. Diantara masalah yang muncul adalah keengganan pihak militer Indonesia untuk melakukan relokasi pasukan dari pos-pos liar ke barak-barak resmi. Sebaliknya, pihak GAM mengabaikan tugasnya untuk menggudangkan senjata.

Kesepakatan ini berbeda dengan yang sebelumnya. Struktur yang dibangun jauh lebih jelas. Tahapan-tahapan yang dilalui semakin sistematis. Di sana ada tim monitoring yang khusus didatangkan dari Thailand dan Philipina. Struktur penyelidikan dan pelaporan pelanggaran sudah lebih transparan dari pada perjanjian-perjanjian sebelumnya. Selain itu, perjanjian ini didukung oleh jajaran tertinggi Pemerintah Indonesia serta donatur internasional. Meskipun struktur dan tahapan sudah lebih jelas dan sistematis dari sebelumnya, namun rencana pelaksanaannya masih sangat rapuh. Tidak ada gambaran bagaimana para pihak mengimplimentasikan kesepakatan itu. Bagaimana para pihak bertahan jika suatu saat kesepakatan mengalami kegagalan. Atau bagaimana mengantisipasi pelanggaran yang kemungkinan terjadinya cukup besar disebabkan proses negosiasi dilaksanakan dengan tanpa persiapan yang matang.

Dalam tahap pelaksanaan, dengan alasan keterbatasan waktu dan keinginan untuk mencapai kesepakatan formal, HDC mengabaikan dan tidak mendorong para pihak untuk secara ketat mendefinisikan kriteria-kriteria dan langkah-langkah mengimplimentasikan keputusan. Padahal proses ini penting dilalui karena akan mengurangi perselisihan-perselisihan substantif dan prosedural akibat salah interpretasi.

BAB IV

PENUTUP

Kesimpulan

Kegagalan Kesepakatan Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement / CoHA*) antara Pemerintah RI dan GAM yang difasilitasi oleh HDC menambah deretan panjang daftar kegagalan kesepakatan damai konflik bersenjata di dunia. Kegagalan tersebut juga semakin memperkuat kelompok peneliti perdamaian yang menyebutkan bahwa fase menjaga perdamaian (*peace-keeping*) dalam konteks perundingan damai jauh lebih menantang di bandingkan dengan fase membuat perdamaian (*peace making*).

Kegagalan CoHA terjadi ketika para pihak sedang mengimplimentasikan hasil kesepakatan di lapangan. Pada tahapan itu, ada beberapa fase yang harus dilalui oleh para pihak secara bersama untuk mencapai penyelesaian konflik Aceh secara menyeluruh.

Fase pertama adalah membangun sikap saling percaya (*trust building*) sebagai fondasi awal menuju ke tahapan selanjutnya. Kemudian dilanjutkan dengan fase demiliterisasi (*de-militarization*) yang di dalamnya mencakup; penciptaan zona aman di beberapa titik rawan konflik, penarikan pasukan TNI non organik dan pengembalian fungsi kepolisian menjadi penjaga ketertiban dan keamanan umum, pengumpulan senjata GAM yang di awasi dan berada dibawah kontrol HDC.

Ketiga adalah fase membantu pemulihan pasca konflik (*post conflict reconstruction*) dimana pada fase ini perhatian diberikan kepada pihak-pihak yang menjadi korban konflik dan pembangunan kembali fasilitas umum yang rusak. Terakhir adalah fase politik, dimana pada fase ini akan dilakukan dialog inklusif yang melibatkan seluruh elemen masyarakat aceh (*All Inclusive Dialogue*) dan pemilihan umum lokal (*local election*) yang memilih kepala daerah secara langsung dan demokratis.

Namun, belum selesai tahapan demiliterisasi dilakukan atau ketika proses implimentasi baru berjalan tiga bulan, ketegangan kembali muncul dan meningkat di lapangan. Para pihak kembali menyimpan sikap curiga dan tidak percaya yang menyebabkan munculnya sikap saling permusuhan dengan memilih jalan kekerasan sebagai pertandaagalnya CoHA.

Banyak kalangan menuding HDC berada di balik kegagalan CoHA karena bersikap tidak netral atau cenderung berpihak ke pihak GAM. HDC juga dianggap tidak cukup berpengalaman dalam menengahi konflik seperti konflik Aceh. Sementara yang lain menganggap HDC tidak memiliki kekuatan menekan ketika para pihak melakukan pelanggaran seperti layaknya mediator yang lain. Dengan kata lain, HDC menjadi kambing hitam (*scapegoat*) kegagalan CoHA.

Daya tahan kesepakatan adalah sebuah konsep yang melihat dan menjelaskan mengapa sebuah kesepakatan damai cenderung bertahan dan seringkali gagal. Dalam konsep ini sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya, disebutkan bahwa kegagalan sebuah kesepakatan damai tidak dipengaruhi oleh satu faktor saja, melainkan oleh beberapa faktor. Di antara beberapa faktor tersebut adalah situasi konflik yang mencakup:

durasi, intensitas dan isu-isu yang dipersengketakan dalam konflik.

Kegagalan kesepakatan juga disebabkan oleh para pihak atau aktor yang berkonflik. Aspek-aspek yang dilihat dari aktor konflik adalah kemauan atau ketulusan untuk menyelesaikan konflik secara damai, kekuatan atau posisi masing-masing pihak, situasi atau hubungan internal, dan dukungan dari pihak luar.

Pihak penengah juga menjadi faktor penting dan penentu kegagalan kesepakatan. Aspek-aspek yang dilihat dari pihak penengah adalah tipe atau karakter mediator yang disesuaikan dengan konflik, kapasitas atau kemampuan serta pengalaman dalam menengahi konflik, netralitas dan hubungannya dengan para pihak yang berkonflik.

Terakhir, faktor yang harus dilihat dan menentukan berhasil atau tidaknya sebuah kesepakatan adalah proses dan pilihan strategi mediasi. Proses dan strategi mediasi berkaitan langsung dengan baik buruk kualitas kesepakatan. Jika sebuah kesepakatan lahir dari sebuah proses yang instant dan strategi yang kurang tepat, maka kesepakatan yang dihasilkan dapat dipastikan tidak sempurna, mudah dilanggar dan cepat sekali gagal.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kegagalan implimentasi butir-butir kesepakatan yang dicapai dalam CoHA ternyata lebih banyak disebabkan oleh faktor para pihak atau aktor konflik yang tidak memiliki mental berdamai selama proses damai berlangsung. Para pihak cenderung menjadikan CoHA sebagai strategi baru untuk mencapai kepentingan masing-masing dan mengabaikan kepentingan bersama yang lebih besar.

Di sisi lain masing-masing aktor konflik juga masih

menyimpan sejumlah persoalan internal seperti masih adanya perbedaan pandangan dalam melihat duduk perkara konflik serta pola penyelesaiannya. Perbedaan pandangan ini menyebabkan munculnya faksi, dimana ada kelompok yang menolak terhadap legitimasi dari delegasi para pihak yang maju ke meja perundingan sehingga dukungan terhadap kesepakatan menjadi berkurang. Faksi juga berpotensi menjadi aktor perusak kesepakatan damai (*spoiler peace agreement*).

Beberapa tindakan kekerasan yang memicu kegagalan kesepakatan dilakukan oleh kelompok tidak dikenal. Kelompok ini diyakini merupakan kelompok yang tidak setuju terhadap perundingan damai dan mengekspresikannya melalui cara-cara kekerasan.

Selain aktor konflik, kegagalan CoHA juga disebabkan oleh karena karakter konflik Aceh yang sudah mengakar dan berlarut-larut selama hampir 30 tahun dengan isu keamanan dan kedaulatan. Karakter dan durasi konflik demikian sejatinya membutuhkan waktu penyelesaian yang lama karena pada prinsipnya sebuah konflik yang rumit akan berdampak pada penyelesaian yang rumit pula. Isu keamanan dan kedaulatan dalam konflik Aceh seperti juga konflik di belahan dunia lain cenderung memberi tantangan tersendiri untuk diselesaikan. Jika sebuah kesepakatan damai mengatur mengenai dua isu tersebut, maka kecenderungan untuk gagal sangat besar.

Ketidakmatangan proses dan pilihan terhadap strategi mediasi merupakan faktor lain mengapa CoHA gagal diimplimentasikan. Ketidakmatangan proses dipastikan akan menghasilkan kesepakatan yang kurang berkualitas, memunculkan multi interpretasi dan mengundang kontroversi serta mudah dilanggar.

CoHA lahir dari sebuah proses yang singkat dan

terburu-buru dimana para pihak tidak memiliki waktu yang cukup untuk mempersiapkan diri memahami konflik dan mengkomunikasikannya satu sama lain. Pada tahapan ini perundingan lebih mementingkan hasil dari pada proses. Karena itu, kehadiran CoHA sangat instant dan cepat. Akibatnya, beberapa hari setelah kesepakatan dicapai, masing-masing pihak langsung memberikan interpretasi yang berbeda terhadap teks kesepakatan. Perbedaan interpretasi tersebut kemudian memunculkan kontroversi, sikap curiga, tidak percaya dan saling permusuhan.

Penelitian ini sekaligus membuktikan bahwa HDC sebagai pihak penengah tidak dapat di jadikan kambing hitam (*scapegoat*) kegagalan CoHA. HDC justru dianggap berhasil pada tahapan-tahapan tertentu. Di antara keberhasilan HDC adalah mampu membawa para pihak maju ke meja perundingan. HDC juga mampu mengubah perilaku konflik, menurunkan intensitas kekerasan dan memperluas isu dari isu keamanan menjadi isu kemanusiaan dan politik.

Puncak keberhasilan HDC adalah ketika para pihak sepakat menandatangani CoHA sebagai peta jalan penyelesaian konflik Aceh secara menyeluruh. Kesepakatan yang hanya bertahan selama tiga bulan tersebut dinilai berhasil dan mampu melahirkan beberapa kesepakatan politik, berkaitan dengan masa depan Aceh yang lebih baik

Kesepakatan damai antara Pemerintah RI dan GAM yang dicapai baru-baru ini di Helsinki, Finlandia atas bantuan Crisis Management Initiative (CMI) tidak terlepas dari peran dan prestasi HDC dalam perundingan damai sebelumnya. HDC telah memberikan kontribusi yang sangat besar dalam penyelesaian konflik Aceh secara damai

dan bermartabat dengan membuka peta jalan bagi dan menyuguhkan model penyelesaian konflik melalui dialog. Karena itu, prestasi yang dicapai CMI dalam perundingan kali ini tidak terlepas peran HDC sebelumnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Aggestam, Karin. *Refarming International Conflict: "Ripeness" International Mediation, Paradigms*. The Kent Journal of International Relations, Volume 9, No. 2, Winter, 1995.
- Ake, Kjell Nordquist. *Peace after War, On Condition for Durable Inter-State Boundary Agreement*. Uppsala-Sweden: Report No. 34 Department of Peace and Conflict Research, 1992.
- Ali, Abdullah. *Aceh Dahulu, Sekarang dan Masa Depan*, dalam Tulus Widjanarko dan Asep S. Sambodja (ed). *Aceh Merdeka dalam Perdebatan*, Jakarta: PT. Citra Putra Bangsa, 1999.
- Aspinall, Edward dan Harold Crouch (ed). *The Aceh Peace Process : Why it Failed*. Washington: East-West Center, 2003.
- Bercovitch, Jacob. *Structure and Diversity of Mediation in International Relations*, dalam *Mediation in International Relation, Multiple Approaches to Conflict Management*. London: Macmillan Press, 1992.
- Bercovitch, Jacob dan Allison Houston. *The Study of International Mediation: Theoretical Issues and Empirical Evidence*, dalam *Resolving International Conflict: The Theory and Practice of Mediation*. Jacob Bercovitch (ed), London: Lynne Rienner Publisher, 1995.

Bercovitch, Jacob. *Mediation in International Conflict; An Overview of Theory, A Review of Partice.* dalam. *Peacemaking in International Conflict: Methods and Techniques*, I. William Zartman and J. Lewis Rasmussen (ed). United States Institute of Peace Press. Washington D.C, 1997.

Bercovitch, Jacob. Research Report, *International Mediation and Dispute Settlement: Evaluating the Conditons for Successful Mediation.* dalam Jurnal *Negosiasi*. Edisi Januari, 1991.

Burton, John dan Frank Dukes. *Conflict: Practices in Management, Sattlement and Resolution.* London: Mcmillan Press Ltd, 1993.

C . M, Ott. *Mediation as a Method of Conflict Resolution.* International Organitation, 1994.

E . Kirsten, Schulze. *The Free Aceh Movement (GAM): Anatomy of a Separatist Organization.* Policy Studies 2, East-West Center Washington, 2004.

E . Kirsten, Schulze. *Don't Rush Into New Round of Political Talks.* The Jakarta Post, 03 Febuary, 2005.

Gade, Muhammad Ismail (dkk). *Aceh, Jakarta, Papua: Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik.* Jakarta: Yappika, 2001.

Habib, Yusra Abdul Gani. *Mengapa Sumatera Menggugat.* Biro Penerangan Aceh-Sumatra, 2000.

Ibrahim , Teuku Alfian. *Wajah Aceh dalam Lintasan Sejarah.* Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.

Isa, M. Sulaiman. *Sejarah Aceh. Sebuah Gugatan Terhadap Tradisi.* Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1997.

Isa, M. Sulaiman. *Aceh Merdeka: Ideologi, Kepemimpinan*

dan Gerakan. Jakarta: Pustaka al-Kaustar, 2000.

J. K. Holsti. *International Politics, a Framework for Analysis*. London: Macmillan, 1992.

Kahin, Audrey. *Dari Pembetontakan ke Integrasi; Sumatera Barat dan Politik Indonesia 1926-1998*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 2005.

Kell, Tim. *The Roots of Acehese Rebellion 1989-1992*. New York: Cornell Modern Indonesia Project, 1995.

Kay, Kira. *The New Humanitarianism: The Henry Dunant Center and The Aceh Peace Negotiations*. WWA Case Study 02/03.

Kriesberg, Louis. Formal and Quasi-Mediators in International Disputes: and Exploratory Analysis," dalam *Journal of Peace Research*, Vol, 28, No. 1. 1991.

Kriesberg, Louis. "Varieties of Mediating Activites and Mediators in International Relations", dalam Jacob Borcovitch (ed), *Resolving International Conflict; The Theory and Practice of Mediation*, London: Lynne Rienner Plubisher, 1995.

Kressel, Kenneth. "Mediation", dalam. *The Handbook of Conflict Resolution; Theory and Practice*, Morton Deustsch dan Peter T. Coleman (ed) san Francisco: Jossey- Bass Plubisher, 2000.

Miall, Hugh, Oliver Ramsbotham, Tom Woodhouse. *Resolusi Damai Konflik Kontemporer*. Jakarta: Rajawali Pers, 2002.

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

Nur, M. El Ibrahimy. *Peranan Tgk. M. Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*. Jakarta: Media Da'wah, 2001.

- Peter, Alex, Schmid. *Thesaurus and Glossary of Early Warning and Conflict Prevention Terms*. London: Forum on Early Warning and Early Response, 2000.
- R. C, Mitchell. *The Structure of International Conflict*, London: Macmillan, 1994.
- Renne, Tamara Shie. *Disarming for Peace and Development in Aceh*, Work Paper, tt.
- Rizal, Samsu Panggabean. *Mengapa Mediasi Konflik International Berlangsung*, Paper tt.
- Sjamsuddin, Nazaruddin. *The Republican Revolt: A Study of The Acehnese Rebellion*. Singapore: ISEAS, 1985.
- Sjamsuddin, Nazarudin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia, 1989
- Sjamsuddin, Nazarudin. *Revolusi di Serambi Mekkah: Perjuangan Kemerdekaan dan Pertarungan Politik di Aceh 1945-1949*. Jakarta: UI-Press, 1999.
- Sukma, Rizal. *Jalan Panjang Proses Perdamaian Aceh*. Media Indonesia, 18 Juli 2005
- Sjamsuddin, Otto Ishak. "Konstruksi Konflik Aceh", dalam Lambang Trijono (ed), "Protet Retak Nusantara: Studi Kasus Konflik di Indonesia". Yogyakarta: CSPS-UGM, SEA-CSN, SIDA, 2004.
- W, Christopher Moore. *The Mediation Process, Practical Strategies for Resolving Conflict*, Secon Edition. San Francisco: Jossey-Bass, 1996.
- Wiryono, S. *Konflik Aceh, Jalan Panjang Menuju Perdamaian*. Harian Sinar Harapan, 7-10 Mei 2003.

Report

ICG Indonesia Briefing Paper. *Aceh: Escalating Tension*, 7

Desember 2000.

ICG Asia Report No. 17. *Aceh: Kenapa Kekuatan Militer Tidak Akan Membawa Perdamaian Kekal*, 12 Juni 2001.

ICG Asia Report No. 47. *Aceh: A Fragile Peace*, 27 Februari 2003.

ELSAM Briefing Paper. *Aceh: Mengapa Kesepakatan Penghentian Permusuhan Sulit Dipertahankan*, No. 2, 30 April 2003.

Yayasan Peduli HAM (YPHAM). *Rekapitulasi Data Korban Pelanggaran HAM pada Masa DOM (1989-1998)*.

Surat Kabar/Koran

Kompas. *Perundingan RI- GAM di Tokyo Gagal*, Minggu, 18 Mei 2003.

Kompas. *Aceh Masuki Status Darurat Militer*, Senin, 19 Mei 2003.

Kompas. *DPR Dukung Penetapan Darurat Militer di Aceh*, Kamis, 15 Mei 2003.

Kompas. *GAM Banyak Langgar Perjanjian: Indonesia Minta JCS Segera Menggelar Sidang*, 14 Februari 2003.

Kompas. *Kantor JCS di Takengon Diamuk Massa*, 5 Maret 2003.

Kompas. *Kantor JCS Aceh Timur Didatangi Ratusan Warga*, 13 Maret 2003.

Kompas. *Dua Orang Tewas Dalam Insiden di Aceh Tengah*, 16 Maret 2003.

Kompas. *KKBRI: Laporan GAM Cuma Sampah*, 7 Mei 2003.

- Kompas. *Besok DPR Bertemu Menko Polkam*, 15 April 2003.
- Kompas. *Pemerintah RI Batalkan Perundingan dengan GAM*, 25 April 2003.
- Kompas. *Lagi, Ribuan Warga Mengungsi di Bireuen*, 7 Mei 2003.
- Kompas. *Polda NAD Tangkap Lima Anggota JSC GAM*, 16 Mei 2003.
- Kompas. *Lima Juru Runding GAM Dibebaskan*, 17 Mei 2003.
- Kompas. *Indonesia dan GAM Sepakat Mulai Perundingan*, 17 Mei 2003.
- Kompas. *Perundingan RI-GAM Gagal*, 18 Mei 2003.
- Kompas. *Kketua Juru Runding GAM; Selesaikan Persoalan di Meja Perundingan*, 3 Mei 2003.
- Kompas. *Kantor JSC di Takengon di Amuk Massa*, 4 Maret 2003.
- Kompas. *Apa yang Terjadi di Aceh Saat ini?* 17 Mei 2003.
- Kompas. *Besok DPR Bertemu Menko Polkam*, 15 April 2003.
-
- Kompas. *Ganti Saja HDC dengan Mediator dari ASEAN*, 7 Mei 2003.
- Kompas. *Aceh Makin Mengkhawatirkan*, 15 Maret 2003.
- Kompas. *Kekuatan Pertahanan: Embargo Senjata dan Kondisi Alutsista TNI*, 20 September 2005.
- Kompas. *AS Cairkan Sebagian Bantuan Militer*, 24 November 2005.
- Serambi Indonesia, *Jeda Kemanusiaan Dinyatakan Berakhir*, 11 Maret 2001
- Koran Tempo. *Diplomasi dari Kantor Operasi*, Wawancara

dengan Zani Abdullah, Ketua Juru Runding GAM,
8 Juni 2003.

Majalah Tempo. *GAM Bilang Mereka Bukan "Goda" Gerakan Otonomi Daerah*, Wawancara dengan Wiryono S, Ketua Juru Runding RI, Edisi 26 Mei-Juni 2003.

Website

<http://www.hdcentre.org>

http://www.usip.org/library/pa/aceh_12092002.htm.

Biografi Penulis

Muhammad Sahlan lahir di Ulee Gle, 24 Oktober 1977. Ia dikenal sebagai generasi yang hidup di era Daerah Operasi Militer/DOM (1989-1998). Pengalamannya hidup di wilayah konflik mengantarnya aktif di Forum Peduli HAM (1998-2002). Ketika pemerintah mengumumkan Darurat Militer di Aceh pada Maret 2003, ia memutuskan melanjutkan studi S2 ke Program Magister Perdamaian dan Resolusi Konflik Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (2003-2005). Saat ini ia menjadi staf pengajar mata kuliah Sosiologi Agama pada Fakultas Ushuluddin IAIN Ar-Raniry (2006-sekarang).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebuntuan implementasi CoHA lebih banyak disebabkan oleh faktor para pihak atau aktor konflik yang tidak memiliki mental berdamai selama proses damai berlangsung. Para pihak cenderung menjadikan CoHA sebagai strategi untuk mencapai kepentingan masing-masing dan mengabaikan kepentingan bersama yang lebih besar. Selain faktor tersebut, kebuntuan CoHA disebabkan oleh konflik Aceh yang sudah mengakar dan berlarut-larut hampir 30 tahun lamanya dengan isu konflik yang dikenal sensitif untuk didamaikan, yaitu isu keamanan dan kedaulatan. Ketidak matangan proses dan strategi mediasi sehingga menghasilkan kesepakatan yang kurang berkualitas, memunculkan multi-intepretasi dan kontroversi serta mudah dilanggar merupakan faktor lain mengapa CoHA gagal. Penilitaian ini membuktikan sekaligus bahwa HDC sebagai pihak penengah tidak tepat dijadikan kambing hitam (scapegood) kegagalan CoHA.

Diterbitkan atas kerjasama:



NASKAH ACEH

JL. Ulee Kareng - Lamreung,
Desa Ie Masen, No. 9A
Kecamatan Ulee Kareng
Banda Aceh 23117
Telp./Fax. : 0651-635016
E-mail: nasapublisher@yahoo.com



Ar-Raniry Press

Jl. Lingkar Kampus Darussalam
Banda Aceh 23111
Telp: (0651) - 7552921
Fax : (0651) - 7552922
E-mail: arranirypress@yahoo.com

MEDIASI KONFLIK ACEH
BELAJAR DARI PENGALAMAN HDC DI ACEH

ISBN 978-602-7837-44-7



9 786027 837447 >