

Tata Kelola Konflik Demokratis: Kasus Tata Kelola Konflik di Aceh

Novri Susan

*Kandidat Doktor pada Program Global Studies
Doshisha University, Kyoto, Jepang*

ABSTRAK

Conflict is the part of social world in which individuals and interest groups struggle to get basic needs. One terrible problem may occur in the form of violent conflict. This conflict is a situation created by various type of intention such as greedy, hatred, and retaliation that worsen any dimension of conflict. A violent conflict will not bear a transcend condition in which conflicting parties can formulate a problem solving. Conflict and peace studies are always in an endeavor to understand how conflict is followed by violence which it is specifically known as conflict management study. This paper aims to elaborate how the form of conflict management institution can transform violent conflict into peace situation by taking separatism conflict in Aceh during 1976-2008.

Keywords: *democratic conflict governance, deliberative democracy, Aceh conflict.*

Dinamika sosial selalu diwarnai oleh konflik untuk mencapai kebutuhan dasar. Hal mengerikan muncul jika konflik itu berbentuk konflik kekerasan. Konflik ini merupakan situasi yang tercipta dari adanya keserakahan dan kebencian yang semakin memperburuk konflik. Konflik kekerasan tidak akan menciptakan kondisi dimana pihak-pihak yang berkonflik dapat menyelesaikan pokok permasalahannya. Studi konflik dan perdamaian berupaya memahami konflik semacam itu melalui studi manajemen konflik. Tulisan ini mengelaborasi bagaimana bentuk-bentuk lembaga manajemen konflik dapat mentransformasi konflik kekerasan menuju situasi damai dengan mengambil kasus di Aceh sepanjang 1976-2008.

Kata-Kata Kunci: *tata kelola konflik demokratis, demokrasi deliberatif, konflik Aceh.*

Indonesia memiliki fakta masyarakat rentan konflik (*vulnerable society*) akibat segregasi sosial dari etnis dan agama, ketidakadilan ekonomi politik, serta rendahnya kapasitas tata kelola konflik negara. Konflik yang faktanya menjadi bagian integral dalam dunia kehidupan masyarakat manusia, sering ditransformasi dalam bentuk-bentuk kekerasan. Pilkada gubernur dan bupati/walikota sering diikuti oleh fenomena kekerasan. Konflik buruh melawan pengusaha dan negara tidak pernah sepi dari aksi kekerasan dari semua pihak berkonflik. Protes mahasiswa melawan kebijakan antikerakyatan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono pun muncul dalam bentuk kekerasan. Konflik antarmahasiswa yang menyebabkan korban tewas dan rusaknya fasilitas kampus di Sulawesi Selatan juga mewarnai lembar dunia pendidikan. Berbagai kasus tersebut merupakan bukti empiris bahwa masyarakat Indonesia rentan kekerasan.

Wacana Tata Kelola Konflik

Dalam studi konflik dan perdamaian, pengelolaan konflik memiliki tujuan untuk mencegah terjadinya berbagai bentuk kekerasan selama proses konflik berjalan. Rubenstein menyatakan bahwa *conflict management* bertujuan memoderasi atau "membudayakan" akibat-akibat dari konflik tanpa masuk pada dimensi usaha mencari pemecahan akar masalah (Rubenstein 1996, 1). Teori pengelolaan konflik menegaskan bahwa semua jenis konflik tidak harus selesai dengan pemecahan masalah, namun merupakan proses pembelajaran mengenai cara mengelola konflik untuk mengurangi kemungkinan-kemungkinan terjadinya eskalasi kekerasan. Carpenter dan Kennedy menjelaskan bahwa persoalan sangat mendasar bagi seorang pengelola bukanlah melenyapkan konflik dari realitas, namun menangani perbedaan dan pertentangan dalam konflik agar menjadi konflik yang produktif (Carpenter & Kennedy 1988, 4). Melalui wacana di atas, bisa dimengerti bahwa pengelolaan konflik adalah praktik strategi konflik yang setiap pihak, baik pihak berkonflik maupun pihak mediator, harus ahli memilih perilaku konflik.

Praktek strategi konflik dipengaruhi oleh bagaimana suatu kekuasaan dimanfaatkan oleh pihak berkonflik. Dalam wacana pengelolaan konflik, kekuasaan sering dimanfaatkan untuk meredam kekerasan yang mungkin muncul selama proses konflik. Hugh Miall menyatakan bahwa pengelolaan konflik adalah bagian dari seni menciptakan intervensi yang tepat untuk mencapai kestabilan politik, terutama oleh pihak-pihak dengan kekuasaan yang besar (*powerful actors*) yang mengoptimalkan kekuasaan dan sumber daya yang ada untuk memberi tekanan pada pihak-pihak berkonflik agar mendorong pihak berkonflik untuk stabil (Miall 2004, 3). Hal ini memberi makna bahwa pengelolaan konflik

adalah persoalan seberapa besar kekuasaan bisa mengintervensi konflik. Pada saat kekuasaan merupakan faktor penting dalam intervensi, maka pengelolaan konflik bisa muncul dalam bentuk penyelesaian konflik berdasar kekuasaan. Artinya, beberapa dimensi atau tahapan pengelolaan konflik seperti negosiasi ditopang oleh hubungan kekuasaan.

Pada banyak kasus, tata pemerintahan yang tidak demokratis menciptakan konflik kekerasan yang berkepanjangan. Pemerintahan yang tidak demokratis dapat dilihat dari negara yang menggunakan instrumen koersif seperti operasi militer tanpa membuka arena politik inklusif untuk permusyawaratan dan penegosiasian kepentingan berbeda. Kasus ini muncul di negara-negara dengan sistem otoriter seperti rezim militer di Indonesia selama Orde Baru dan Myanmar di bawah junta militer saat ini.

Menurut Hopmann, negosiasi yang dipraktekkan dari hubungan kekuasaan dicirikan oleh pola pendekatan tawar menawar (*bargaining approach*). Hal ini berlawanan dengan negosiasi berdasar pada hubungan dari upaya pemecahan masalah (*problem solving approach*). Hopmann berpendapat bahwa negosiasi yang mendasarkan pada hubungan kekuasaan sering muncul dalam bentuk tindakan kuasa seperti tindakan ancaman dan tekanan (Hopmann 1995, 26). Pada kasus ini, pendekatan tawar menawar bisa disebut sebagai praktek yang sering dimanfaatkan oleh pendekatan *conflict management* karena memungkinkan kelompok dengan sumber kekuasaan besar menentukan bentuk penyelesaian konflik.

Tulisan ini menggunakan istilah tata kelola konflik demokratis (*democratic conflict governance*) untuk keluar dari definisi dan makna determinis *conflict management*. Akar konsep dari tata kelola konflik demokratis ada dalam teori-teori demokrasi. David Held dalam buku *Models of Democracy* (2006) menemukan praktek demokrasi di dunia sampai saat ini telah berkembang menjadi 13 model demokrasi. Salah satu model itu adalah demokrasi deliberasi (*deliberative democracy*) yang konsep tata kelola konflik demokratis menemukan pijakannya.

Pemikiran mengenai demokrasi deliberatif sebenarnya dapat ditelusuri dari pemikiran Juergen Habermas (1996). Demokrasi deliberatif adalah proses praktek argumentasi rasional dan diskursif melalui suatu komunikasi politik antara negara, masyarakat sipil, dan pasar. Vitale (2006, 145) menilai fokus Habermas adalah pada legitimasi demokrasi yang membutuhkan proses penyusunan kebijakan politik dalam terma *broad public discussion* sehingga semua pihak dapat mendiskusikan isu-isu dengan cara yang pantas (*nirkekerasan*, penulis). Kemudian,

keputusan-keputusan tersebut hanya dapat diciptakan setelah proses debat yang terjadi secara damai.

Substansi demokrasi deliberatif adalah inclusive political arena yang mengizinkan semua pihak berkonflik berdiri sama tinggi, bertindak dalam hubungan politis yang setara, bebas dari dominasi kekuasaan, dan transparan untuk mencapai persepsi bersama atau konsensus. Lebih lanjut, negara dan masyarakat sipil perlu menciptakan inclusive political arena sehingga mereka bisa menegosiasikan kebutuhan atau kepentingan mereka dan menciptakan kebijakan berdasar pada kebaikan bersama (common virtue). Substansi ini berbeda dari demokrasi liberal yang menempatkan representasi politik berada di puncak pembuatan kebijakan. Karena itu, rakyat sebenarnya terputus dari kekuasaannya (Held 2006).

Demokrasi deliberatif adalah konsep inisial dari democratic conflict governance. Walaupun sebagai konsep ideal, demokrasi deliberatif menghadapi dinamika kenyataan sosial yang bergerak tanpa kendali formulasi ilmu sosial seperti perbedaan tafsir kenyataan mengenai kebutuhan dasar manusia (basic human needs) akan menciptakan preferensi dan prioritas kebijakan berbeda (Held 2006). Suatu perbedaan mengenai kenyataan sosial dari basic human needs diperjuangkan oleh setiap kelompok kepentingan dengan memanfaatkan sumber konflik seperti identitas, jaringan politik, dan uang. Pada tingkat ini, suatu perbedaan tafsir kenyataan dan kekuasaan kelompok-kelompok kepentingan adalah pondasi dari dinamika konflik. Anthony Giddens (1985, 11) menyebut dinamika ini sebagai “dialectic of control in social system”. Pihak-pihak berkonflik dengan kekuasaan mereka memiliki kemampuan transformatif (transformative capacity) yang mana mereka menjadi mampu menegosiasikan dan menciptakan suatu gerakan sosial untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka.

Dalam mendeskripsikan dinamika konflik, segitiga Johan Galtung (Ramsbotham et al. 2003, 10-12) bisa menjelaskannya. Melalui segitiga Galtung, perbedaan kekuasaan dan tafsir kenyataan dapat membentuk perbedaan sikap dan perilaku kelompok-kelompok sosial. Satu kelompok sosial dengan kekuasaan lebih menjadi mungkin lebih keras kepala dalam mempertahankan dan memenangkan kepentingan mereka. Sedangkan kelompok lain dengan kekuasaan yang kurang kuat mungkin bersikap tidak mempercayai. Mengikuti segitiga Galtung, sikap politik akan menciptakan perilaku politik. Secara teknis perilaku politik dapat dilihat melalui berbagai bentuk tindakan sosial dari pihak berkonflik seperti menghalangi terciptanya proses negosiasi atau melakukan tindakan intimidasi. Democratic conflict governance melihat tindakan politik apa dan praktek sosial dalam hubungan konflik untuk menganalisis dinamika konflik.

Dinamika konflik adalah akibat dari dialektika kenyataan dan kekuasaan. Perbedaan tafsir kenyataan dan kekuasaan yang termanifestasikan dalam sikap politik dan praktek sosial perlu dikelola (governed) oleh kelembagaan politik yang menyediakan arena yang melibatkan semua pihak kompeten (berkepentingan), serta norma dan nilai demokratis. Melalui dua faktor inilah, politik deliberatif bisa diciptakan sehingga praktek negosiasi berbasis pada pemecahan masalah bisa berjalan.

Burton (1998) juga berpendapat bahwa keluhan (grievance) dari kelompok-kelompok kepentingan harus dibawa pada kelembagaan yang menyediakan ruang negosiasi untuk menemukan pemecahan masalah. Pada poin ini, kesuksesan setiap pihak untuk keluar dari konflik yang tidak produktif tergantung pada kelembagaan politik apa yang digunakan untuk mencapai konflik yang produktif. Suatu konflik produktif sangat mungkin melahirkan implikasi yang baik untuk semua pihak berkonflik dengan (1) mencegah bentuk-bentuk kekerasan dalam relasi konflik dan (2) mengembangkan pemecahan masalah.

Road to Peace di Indonesia: Kasus Aceh

Dalam tulisan ini, dikemukakan tiga fase tata kelola konflik di Aceh secara umum: (1) tata kelola konflik koersif (coersive conflict governance), (2) tata kelola konflik transisi demokrasi, dan (3) tata kelola konflik demokratis.

Tata Kelola Konflik Koersif

Aceh selama masa Orde Lama dan Orde Baru berada pada fase tata kelola konflik koersif. Ciri utama dalam tata kelola konflik koersif adalah pendekatan keamanan tradisional. Jeong (2003, 367) berpendapat pendekatan keamanan tradisional lebih mengutamakan kekuatan militer yang negosiasi tidak mendapatkan perhatian politik. Pendekatan keamanan tradisional mengabaikan fakta ketidakadilan sosial ekonomi yang dihasilkan oleh hubungan tidak setara dan hierarkis dari suatu sistem yang ada.

Pada masa kemerdekaan Indonesia, akar konflik Aceh tumbuh selama dua periode rezim otoriter, yakni (1) pada periode 1955-1959 ketika kekuasaan Soekarno (Orde Lama), dan (2) pada periode 1976-1998 ketika kekuasaan Soeharto (Orde Baru). Nessen (2006, 187) menyatakan bahwa baik rezim Orde Lama dan Orde Baru melakukan kejahatan yang serupa di Aceh. Orde Baru meniru Orde Lama dalam beberapa hal vital seperti:

“kekuatan diktatorial di tangan pemerintah eksekutif; merasuknya kekuasaan lembaga militer; kualitas pemilihan umum yang buruk; pembubaran atau pendisfungsian parlemen dan periode martial law; pembatasan dan pengebirian fungsi partai politik; dan peran kunci dari kelompok-kelompok fungsional.”

Konflik kekerasan berkelanjutan di Aceh muncul di bawah model tata kelola konflik koersif Orde Baru (1969-1998). Soeharto mengatur negara ini dengan menggunakan pendekatan keamanan tradisional untuk menciptakan stabilitas politik yang di era Soekarno merupakan kondisi yang mahal harganya. Salah satu pendekatan tersebut adalah munculnya doktrin dwi fungsi ABRI (Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, kini Tentara Nasional Indonesia atau TNI), yang ditujukan sebagai legitimasi politik dalam memperluas peluang elit militer menduduki posisi-posisi politik dan administrasi. Elit-elit militer selama masa ini menguasai struktur ekonomi dan politik di bawah komando langsung Soeharto.

Pada suatu negara otokrasi dan militeristik, dinamika kekuasaan dipengaruhi oleh kontrol dan determinasi politis dari rezim berkuasa sehingga penempatan pihak-pihak berkompeten dalam arena politik adalah di bawah kontrol rezim dengan mempertimbangkan kepentingan rezim seperti stabilitas politik kekuasaan. Akibatnya, arena politik tidak memiliki proses deliberasi yang diskursif sehingga arena politik model tersebut selalu menghasilkan kebijakan yang koersif dan tidak berpihak pada kerakyatan.

Pada 1971, pemerintah pusat Orde Baru mendirikan Zona Industri Lhokseumawe (ZILS) sebagai bagian dari Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Implementasi ZILS telah memaksa penduduk lokal keluar dari tanah dan rumah tinggal mereka. Pada saat bersamaan, 80% dari pendapatan eksploitasi alam dibawa ke Jakarta. Metareum (2002, 20-21) menyebutkan bahwa eksploitasi sumber daya alam tersebut berkontribusi terhadap product domestic bruto (PDB) sebesar 11%, namun hanya dikembalikan oleh pemerintah Orde Baru sebesar 0,5% setiap tahunnya.

Faktanya, ZILS tidak memberi keuntungan pada penduduk lokal Lhoksumawe dan kesejahteraan Aceh pada umumnya. Rezim Orde Baru menyadari kebijakan tersebut bisa meningkatkan protes dari masyarakat yang kecewa sehingga rezim menggunakan militer sebagai penjaga keamanan. Bagi militer sendiri, ZILS adalah bisnis manis di sektor keamanan. Selain itu, beberapa elit Aceh ditempatkan pada birokrasi sebagai teknokrat. Ann Miller (2006) menyebutkan bahwa ada dua strategi politik Orde Baru di Aceh. Pertama, menggunakan militer untuk mengontrol dan mengawasi kekuatan-kekuatan oposisi. Kedua,

menggunakan orang lokal teknokrat untuk melaksanakan pembangunan nasional. Hal ini sebagai strategi mengurangi kekuasaan dan resistensi ulama di Aceh.

Ketidakadilan di Aceh telah menciptakan suatu perlawanan yang ditopang oleh kesadaran identitas yang melihat Indonesia sebagai bentuk baru penjajahan di Aceh. Hasan Tiro mendeklarasikan suatu perlawanan politik bersenjata melawan Pemerintah Orde Baru, dengan membentuk Aceh-Sumatra National Liberation Front (ASNLF) atau disebut juga Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada 1976. Gerakan ini merefleksikan kekecewaan yang sangat mendalam terhadap kebijakan-kebijakan negara yang rakyat Aceh mendapatkan opresi, pelemahan kemampuan ekonomi politik, dan penghinaan identitas.

Walaupun demikian, GAM dideklarasikan sebagai perlawanan politik yang mengambil kebangsaan Aceh dalam bingkai sejarah kerajaan. Pada klaim inilah, Tiro memiliki landasan politiknya melawan Pemerintah Indonesia untuk mendirikan negara merdeka di bawah perwaliannya. Sebagaimana yang disampaikan Tiro (1984, 1) bahwa “For I have been born to the di Tiro family of Aceh, Sumatra, the family that had ruled my country and had provided leadership to it through war and peace for so many generations and for centuries in the long history of our country.”

Dari paparan di atas, grievance GAM sesungguhnya berakar dari kombinasi kepentingan identitas dan ketidakadilan ekonomi politik. Rezim Orde Baru melihat GAM sebagai ancaman stabilitas nasional. Oleh karenanya, rezim segera menciptakan operasi militer untuk membersihkan Aceh dari GAM melalui operasi “Sadar dan Siwah” (1977-1982). Kebijakan operasi militer ini adalah yang pertama kali sejak Orde Baru berkuasa dalam merespon gerakan separatis. Pada dasarnya, Aceh di bawah kekuasaan rezim Orde Baru selalu diopresi baik melalui kekejaman militer dan kooptasi birokrasi. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Nessen (2006, 187) bahwa Orde Baru memiliki dua pendekatan untuk Aceh, dan berlaku untuk daerah-daerah lainnya, yaitu “brutal violence” dan persuasi nirkekerasan seperti “mental upgrading”.

Tiro dan para pemimpin GAM melarikan diri dari Aceh untuk mendapatkan perlindungan politik. Tiro mendapatkan bantuan dari IRCR guna lolos ke luar negeri, yang kemudian ia tinggal di Swedia. Ketika para pemimpin GAM tidak hadir di Aceh dan gerakan perlawanan dianggap terhapus, rezim Orde Baru sama sekali tidak menyadari dan tidak mengubah kebijakan yang lebih baik agar gerakan separatisme bisa dicegah. Sebaliknya, rezim masih mereproduksi ketidakadilan ekonomi politik di seluruh wilayah Indonesia, termasuk Aceh. Ketika Orde Baru meyakini bahwa GAM bisa dibersihkan dari Aceh, terjadi konsolidasi organisasi GAM. GAM merekrut para pemuda

pengangguran. Mereka dikirim ke Libya untuk mendapatkan pelatihan militer.

Pada tahun 1989 Orde Baru mendeklarasikan Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh untuk merespon konsolidasi dan gerakan GAM pada periode-periode itu. Pelaksanaan DOM berjalan dari tahun 1989 sampai 1998. Selama operasi militer, ribuan orang sipil terbunuh, diculik dan dimutilasi. Perempuan diperkosa oleh para tentara. Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) melaporkan bahwa kekejaman yang dilakukan oleh TNI/Polri selama DOM telah membunuh 944 orang Aceh, sekitar 3.000 perempuan menjadi janda, dan 15.000- 20.000 orang Aceh menjadi internal displaced people (IDPs) (Nessen 2006).

Kekejaman melawan gerakan separatisme oleh TNI/Polri telah membangkitkan orang-orang muda yang keluarganya dibunuh atau diperkosa. Mereka bergabung dengan GAM melawan tentara Indonesia. Mereka membalas dendam kekejaman operasi militer dengan membunuh dan menculik pejabat pemerintah lokal, istri, dan para penduduk sipil yang dianggap prointegrasi. Militer Indonesia dan beberapa kelompok pro integrasi, seperti Pembela Tanah Air (PETA) yang keluarganya menjadi korban GAM, membalas kembali dengan membunuh siapapun yang dianggap sebagai anggota GAM tanpa investigasi dan pengadilan. Perilaku dari kedua belah pihak, dari militer Indonesia, milisi prointegrasi, dan GAM menciptakan kontradiksi-kontradiksi sehingga menimbulkan permasalahan baru di luar akar masalah, seperti isu pelanggaran HAM. Selain itu, para pihak berkonflik terjebak dalam 'conflict spiral' dimana setiap pihak menggunakan cara koersif dan mengoptimalkan alat-alat kekerasan yang tersedia secara timbal balik (Pruitt & Hee Kim 2004, 96).

Transisi Democratic Conflict Governance

Keruntuhan kekuasaan otoriter Orde Baru pada 1998 telah membawa demokrasi ke dalam sistem politik Indonesia. Perubahan politik ini telah membangun harapan politik baru dari seluruh rakyat Indonesia di semua wilayah. Selama transisi demokrasi di negeri ini, ada tiga periode rezim yang mengelola konflik Aceh. Pertama adalah periode Presiden B.J. Habibie yang mengganti Soeharto pada 1998. Pada masa Presiden Habibie, Timor Timur mendapatkan kesempatan politik dari kekuasaan transisi demokrasi untuk melaksanakan referendum yang membawa Timor Timur pada kemandirian sebagai negara tersendiri pada 1999.

Apa yang terjadi di Timor Timur sesungguhnya mendorong semangat kalangan gerakan politik di Aceh untuk mendapatkan kesempatan politik yang sama sehingga gerakan menuntut referendum muncul ke permukaan melalui Sentra Informasi untuk Referandum Aceh (SIRA).

Pada akhir 1999, mereka melakukan mobilisasi sipil besar-besaran yang terkonsentrasi di depan Masjid Baiturrahman untuk menuntut referendum. Para pemimpin SIRA ditangkap dan ditahan oleh polisi, dan sebagian mereka sempat melarikan diri ke luar negeri untuk mendapatkan suaka politik. Muhamad Nazarudin, ketua SIRA, ditahan pada 2005. Di kemudian hari, Nazar terpilih sebagai wakil gubernur bersama Irwandi Yusuf sebagai gubernur dari GAM.

Rezim Habibie mencoba melakukan rebuilding kepercayaan politik rakyat Aceh dengan menghapus DOM. Jenderal Wiranto sebagai Panglima TNI pada waktu itu meminta maaf pada rakyat Aceh atas kekerasan oknum militer ketika pelaksanaan DOM. Walaupun demikian, TNI menyatakan darurat militer sebagai nama lain dari operasi militer setelah penghapusan DOM. Kebijakan ini diputuskan oleh TNI setelah melihat GAM semakin kuat dengan penghapusan DOM. Faktanya, jeda yang diberikan melalui penghapusan DOM dimanfaatkan oleh GAM untuk berkonsolidasi dan memperkuat jaringan politiknya.

Selama masa transisi tata kelola konflik demokratis masih ada berbagai operasi militer dengan berbeda nama sebagai cara terdepan melawan gerakan separatisme (counter insurgency) seperti Operasi Jaring Merah (Mei 1989-Agustus 7,1998), Operasi Wibawa (Januari-April 1999), Operasi Sadar Rencong I (Mei 1999-Januari 2000), Operasi Sadar Rencong II (Februari-Mei 2000), Operasi Cinta Meunasah I (Juni-September 2000), Operasi Cinta Meunasah II (September 2000-Februari 2001), Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum I (Februari-Agustus 2001), Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum II (September 2001-Februari 2002), Operasi Pemulihan Ketertiban dan Hukum III (Februari-November 2002), Operasi Darurat Militer I (19 Mei-19 November 2003) (Murizal, 2003).

Pada periode kedua transisi democratic conflict governance, Abdurrahman Wahid (Gus Dur) mencoba mengurangi tensi politik di Aceh dengan menjanjikan referendum untuk Aceh. Wacana ini mendapat banyak kritik dari para pemimpin politik nasional yang melihatnya sebagai ancaman disintegrasi bangsa sehingga janji itu tidak pernah terealisasi menghadapi halangan para pemimpin politik nasional. Walaupun demikian, Gus Dur masih ingin memecahkan masalah konflik Aceh melalui jalan damai dan negosiasi. Oleh karenanya, Gus Dur mengundang Hendry Dunant Centre (HDC) sebagai pihak penengah konflik (third party). HDC adalah organisasi berbasis di Swiss yang memiliki perhatian terhadap resolusi konflik. Setelah mendapatkan undangan dan izin dari Pemerintah Indonesia, HDC mengajukan proposal perdamaian pada Pemerintah Indonesia dan GAM.

Pada pertengahan 2000, Pemerintah Indonesia dan GAM sepakat menandatangani Jeda Kemanusiaan yang secara teoritis merupakan upaya mereduksi perang melalui conflict containment untuk memasukkan bantuan kemanusiaan. Kesepakatan ini tidak berjalan efektif karena kedua belah pihak masih dihindangi kesalingcurigaan dan ketidakpercayaan satu sama lain. Pada awal 2001 perjanjian Jeda Kemanusiaan mengalami kehancuran sejak ada kasus penyerangan ke perusahaan gas alam Exxon Mobil (LNG) yang GAM dicurigai sebagai pelakunya. Insiden penyerangan tersebut menjadi klaim TNI bahwa kesepakatan Jeda Kemanusiaan hanya dimanfaatkan oleh GAM untuk mereorganisasi milisi mereka. Setelah kegagalan pelaksanaan kesepakatan Jeda Kemanusiaan, Gus Dur tidak dapat menghentikan ambisi TNI melaksanakan kembali operasi militer di Aceh.

Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi pengganti Gus Dur setelah terjadi impeachment oleh DPR RI pada pertengahan 2001. Pergantian kekuasaan ini menjadi periode ketiga transisi tata kelola konflik demokratis di Indonesia. Rezim Megawati melanjutkan upaya membuka jalan perdamaian dengan memberi otonomi khusus pada Aceh dengan menamakan kembali Aceh sebagai Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). NAD akan mendapatkan 70% hasil pendapatan dari eksplotasi gas cair dan delapan tahun kemudian akan menjadi 50%. Dalam status otonomi khusus, NAD juga mengimplementasikan syariah Islam. Walaupun demikian, otonomi khusus tidak terlaksana sepenuhnya dan konsisten. Pada saat bersamaan, HDC memainkan peran mediasi konflik akut Aceh antara GAM dan Pemerintah Indonesia.

Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Menteri Koordinator Politik dan Keamanan ditunjuk sebagai wakil pemerintah dalam melaksanakan negosiasi dengan GAM. HDC memfasilitasi GAM dan Pemerintah Indonesia pada Februari dan Mei 2001 di Jenewa, Swiss. Pemerintah Indonesia menawarkan otonomi khusus sebagai pijakan awal dari negosiasi. GAM menolak tawaran ini yang memaksa mereka mengakui Indonesia sebagai negara mereka. Setelah melewati proses panjang dari negosiasi dan beberapa tekanan dari negara-negara donor seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, Jepang, dan World Bank, pada Desember 2002, kedua belah pihak berkonflik menandatangani Cessation of Hostilities Agreement (CoHA) di Tokyo Jepang. Kesepakatan CoHA mewajibkan kedua pihak berkonflik untuk menghentikan berbagai tindakan kekerasan agar bisa melaksanakan bantuan kemanusiaan, rekonstruksi, dan menyelamatkan penduduk sipil (HRW 2003).

Jika dilihat, CoHA adalah upaya menurunkan tingkat konflik kekerasan berkepanjangan di Aceh. Joint Security Committee (JSC) didirikan dengan beranggotakan GAM, Pemerintah Indonesia, dan ASEAN yang

ditujukan untuk menurunkan tingkat kekerasan. JSC mampu menurunkan tingkat kekerasan secara signifikan dengan menciptakan zona perdamaian. Walaupun demikian, tingkat kepercayaan dari dua pihak berkonflik masih rendah yang menyebabkan CoHA mengalami kegoyahan dan hancur. Beberapa aksi kekerasan pada permulaan 2003 muncul dari kedua belah pihak. Masing-masing menyalahkan pihak lawan sebagai penyebab tidak berjalannya perjanjian.

TNI merasa GAM pada masa perjanjian melakukan rekonsolidasi dan merekrut anggota baru. Sebagaimana yang disebutkan oleh TNI, anggota GAM pada Januari-Maret 2003 berjumlah 5.225 orang dengan 2.083 senjata. Para anggota GAM tersebut tersebar di Kabupaten Pidie dengan 2.385 anggota dan 427 senjata, di Aceh Utara dengan 1.316 anggota dan 889 senjata, Aceh Besar dengan 275 anggota dan 170 senjata, Aceh Selatan dengan 89 anggota dan 57 senjata. Aceh Barat dengan 222 anggota dan 113 senjata, Aceh Tengah dengan 86 anggota dan 79 senjata, Aceh Timur dengan 827 anggota dan 344 senjata, serta Aceh Tenggara dengan 25 anggota dan 4 senjata (Murizal 2003).

Konsolidasi GAM selama CoHA telah melegitimasi TNI untuk menciptakan martial law (darurat militer) di Aceh pada Mei 2003 dengan memobilisasi 35.000 tentara untuk menyapu bersih anggota GAM dalam beberapa bulan. Megawati mendapat dukungan politik atas keputusan membuat darurat militer dari tim kabinet, parlemen, dan para pemimpin politik nasional. Selama darurat militer, TNI memonopoli 'pasar informasi' dengan mendirikan Media Center. Media massa nasional dan internasional hanya bisa mengakses informasi dari Media Center. Lembaga media ini bertujuan mengontrol informasi berkaitan dengan operasi militer. Sebagaimana yang dikatakan salah seorang jurnalis senior Aceh, komandan operasi militer memerintahkan para jurnalis untuk mendukung kepentingan integritas nasional dengan menyediakan informasi yang tidak berpihak pada GAM. Kontrol informasi ini bertujuan memperlemah posisi GAM dalam masyarakat Aceh dan internasional. Pada situasi ini, kampanye GAM melalui media sangat sulit dan terhalangi total.

Tata Kelola Konflik Demokratis

Periode keempat adalah fase konsolidasi tata kelola konflik demokratis di Indonesia dengan ditandai oleh menguatnya pelembagaan negosiasi politik dibandingkan pelembagaan keamanan tradisional. Periode ini dimulai pada tahun 2004 ketika Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) terpilih sebagai presiden baru Indonesia melalui pemilihan presiden langsung yang demokratis. Sebagai rezim yang dihasilkan oleh sistem demokrasi, ada pendekatan yang lebih demokratis dalam tata kelola konflik Aceh dan umumnya konflik-konflik di Indonesia. Hal ini

termasuk metode tata kelola konflik separatisme. Pemerintah Indonesia pada periode ini menyediakan arena politik yang lebih inklusif agar memberi tempat proses dialog dan negosiasi. Hal ini ditunjukkan oleh komitmen rezim dalam memprioritaskan dialog perdamaian dan mengurangi penggunaan operasi militer. Rezim demokratis ini menunjuk mantan Perdana Menteri Finlandia Martti Ahtisaari dan Crisis Management Initiative (CMI) sebagai meditor baru setelah HDC gagal.

Pada 26 Desember 2004, bencana tsunami memukul 40% wilayah Aceh, membunuh lebih dari 150 ribu orang, serta menghancurkan infrastruktur dan jaringan logistik. Pemerintah Indonesia dan GAM kehilangan jaringan logistik dan lembaga, dan personel-personel tempurnya di Aceh. Waizenegger (2007, 3) berpendapat bahwa bencana tsunami di Aceh memberi dampak pada para pihak berkonflik dalam memperlemah kemampuan militer secara politis, sosial dan ekonomi. Bencana tsunami dianggap juga telah membuat dinamika konflik pada kondisi jalan buntu (*stalemate stage*). Bencana ini dapat disebut sebagai kekuatan menciptakan 'the window of opportunity' untuk membuka intervensi baru dan mediasi. Bencana tsunami juga memberi alasan yang kuat untuk komunitas internasional dalam meyakinkan GAM dan Pemerintah Indonesia duduk bersama dalam meja negosiasi.

Pada saat negosiasi di Helsinki berada dalam proses dan dinamikanya, perang di Aceh masih berjalan antara TNI/Polri dengan GAM pada skala yang lebih rendah daripada sebelum masa bencana tsunami. Pada awal 2005, ada 178 orang mati dan 170 terluka disebabkan oleh 108 insiden konflik kekerasan (Barron et al. 2005). Walaupun pascabencana tsunami, TNI/Polri dan GAM masih berada dalam kondisi perang, pada masa ini ada proses konstruktif dalam mengakhiri konflik kekerasan akut. Farid Husain (2007) dalam testimoninya mengenai proses negosiasi menyatakan bahwa sebelum bencana tsunami memukul Aceh, sesungguhnya Pemerintah Indonesia dan GAM telah mencapai proses konstruktif dalam menciptakan perdamaian Aceh.

Negosiasi maraton di Helsinki juga ditopang oleh proses politik di lapangan yang benar-benar terlepas dari campur tangan militer. Tujuan utama adalah meningkatkan kepercayaan politik GAM. Farid sebagai tim "belakang" negosiasi Pemerintah Indonesia yang bertanggung jawab menopang proses negosiasi datang mengunjungi para pemimpin GAM tempur. Dia bertemu Muzakir Manaf sebagai komandan GAM secara rahasia dari militer. Farid ingin meyakinkan apakah GAM tempur di lapangan akan setuju dan mendukung bentuk perdamaian atau tidak. Selain itu, Farid juga meyakinkan GAM di lapangan bahwa Indonesia saat ini berbeda dari periode otoriter sebelumnya. Penguasa demokratis tidak akan berbohong lagi pada rakyat Aceh. Farid juga menemui para

pemimpin senior GAM di Aceh, Singapura, dan Malaysia. Apa yang dilakukan oleh Farid pada dasarnya adalah membangun kepercayaan politik dengan memberi martabat pada GAM. Faktor ini mendorong proses negosiasi di Helsinki mampu mencari jalan keluar permasalahan (Husain 2006).

Selama proses negosiasi meja, Marti Ahtihsaari dan CMI memainkan peran mediator dan good offices dengan meningkatkan komunikasi para pihak berkonflik ketika negosiasi mengalami jalan buntu. Ahtihsaari juga menggunakan politik bantuan untuk menekan kedua belah pihak berkonflik. Selama proses negosiasi, ia menyatakan “Nothing is agreed until everything is agreed”. Kalimat ini memberi dampak psikologis yang cukup kuat pada para pihak berkonflik bahwa proses negosiasi tidak akan melewati satu poin pun sebelum selesai dan disepakati.

Pada pertemuan pertama, baik GAM dan Pemerintah Indonesia memegang kukuh pandangan dan prinsip masing-masing. Pemerintah Indonesia mendesak agar negosiasi berpijak pada otonomi khusus sebagai pintu gerbang. GAM menolak tawaran ini karena memperlemah posisi tawar mereka. Sikap teguh masing-masing pihak menyebabkan negosiasi menemui jalan buntu. GAM sangat alergi dengan istilah otonomi khusus yang belum-belum sudah diajukan dalam proses negosiasi. Sebaliknya, Pemerintah Indonesia sangat alergi dengan istilah ‘referendum’ dan ‘merdeka’. Pada kondisi, ini Ahtihsaari mengajukan istilah ‘self-government’ untuk memecah kebekuan negosiasi, walaupun menurut Djuli dan Rahman, istilah ‘self government’ sebenarnya telah didesain oleh para negosiator GAM sebagai ‘plan B’ (Miller t.t.).

Istilah tersebut sangat sulit diterima oleh para negosiator Pemerintah Indonesia. Walaupun secara mendasar bagi negosiator GAM, istilah ‘self-government’ tidak jauh maknanya dari otonomi sebagaimana pendapat Djuli dan Rahman (2007) bahwa “pada banyak prinsipnya, self-government adalah kata lain untuk otonomi, tetapi tanpa konotasi yang buruk dibanding otonomi. Berbagai kritik kuat muncul dari elit-elit militer dan parlemen pada istilah tersebut. Namun, kritik-kritik tersebut tidak menghentikan langkah rezim SBY mempertahankan arena politik inklusif dan prinsip-prinsip demokrasi.

Setelah melalui proses maraton dari negosiasi yang melalui lima putaran formal negosiasi meja dengan dukungan dari Komisi Uni Eropa dan ASEAN serta tekanan masyarakat sipil, pada 25 Agustus 2005 kedua pihak berkonflik sepakat menandatangani Memorandum of Understanding (MoU) di Helsinki, Finlandia. MoU Helsinki tidak hanya proses menurunkan eskalasi konflik kekerasan, tetapi juga menjawab akar penyebab konflik.

MoU Helsinki mewajibkan GAM mengakui integritas dan kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia serta melakukan pelucutan senjata dan demobilisasi pasukan tempurnya. GAM memiliki hak berpartisipasi di setiap level aktivitas sosial politik seperti membentuk partai politik lokal. Para mantan anggota GAM mendapatkan amnesti dan rehabilitasi, dan kompensasi ekonomi. Aceh mendapatkan otonomi khusus yang berhak mendapatkan 70% dari pendapatan eksploitasi sumber alam, mengimplementasikan model sendiri pendidikan dan nilai-nilai lokal. Pada saat bersamaan, Pemerintah Indonesia berkewajiban menarik seluruh pasukan nonorganik TNI/Polri. Pasukan organik masih dibutuhkan untuk menjalankan fungsi keamanan di Aceh. MoU Helsinki juga mengajukan hukum pemerintahan Aceh, 'Law on the Governing of Aceh' (LoGA), agar mengakomodasi partai politik lokal sebagai realisasi self-government daerah Aceh (lihat MoU Helsinki 2006).

Sebagai upaya pengontrolan dari pelaksanaan MoU Helsinki, terutama berkaitan dengan demobilisasi dan pelucutan senjata, Aceh Monitoring Mission (AMM) didirikan oleh CMI, ASEAN, dan Komisi Uni Eropa. Selama awal pelaksanaan isi MoU Helsinki, beberapa pemicu eskalasi konflik sempat muncul seperti bentrokan antara TNI/Polri dan GAM. Bentrokan ini masuk ke tingkat tertinggi pada Juli 2006 dan menurun secara drastis pada Agustus 2006 (World Bank 2008). Penurunan insiden kekerasan yang melibatkan GAM dan TNI/Polri disebabkan oleh intervensi AMM yang memiliki daya politik dari Komisi Uni Eropa dan ASEAN. Pelaksanaan MoU menandai akhir dari 30 tahun konflik kekerasan setelah mengorbankan sekitar 15.000 orang meninggal (et al. 2005).

AMM mengakhiri misi menjalankan beberapa isi MoU terutama berkaitan dengan program demobilisasi dan pelucutan senjata. AMM telah melucuti persenjataan GAM dengan menghancurkan 840 senjata. Pada saat bersamaan, TNI mendemobilisasi 31.681 tentara nonorganik dari Aceh. Selama demobilisasi dan pelucutan baik GAM dan Pemerintah Indonesia selalu terlibat dalam perbedaan tafsir teks MoU namun tidak sampai memunculkan niat dan perilaku kekerasan kedua pihak. Hal ini tidak lepas dari meningkatnya kepercayaan politik dari kedua belah pihak.

Pencapaian MoU Helsinki sebagai jalan damai Aceh tidak berarti rakyat Aceh akan mendapatkan kehidupan yang lebih sejahtera dan berkeadilan secara otomatis. MoU Helsinki bisa disebut sebagai kunci pintu pertama untuk menciptakan tujuan tersebut namun proses politik pasca konflik kekerasan memberi berbagai kemungkinan. Dari 71 poin MoU Helsinki, proses reintegrasi adalah salah satu yang paling fundamental dalam mempengaruhi pembangunan perdamaian di Aceh. Karena proses reintegrasi menciptakan dinamika konflik baru yang

kelompok-kelompok sosial saling bersaing memenuhi kebutuhan dasar mereka, kesuksesan proses ini akan memengaruhi stabilitas sosial politik sehingga proses pembangunan perdamaian (peacebuilding) dapat dilaksanakan secara percaya diri dan berkelanjutan.

Kesimpulan

Road to peace adalah masalah model tata kelola konflik seperti apa yang terlembaga, koersif atau demokratis. Tulisan ini telah memperlihatkan bagaimana tata kelola konflik dilembagakan oleh pendekatan berbeda, dari tata kelola konflik koersif menjadi demokratis. Selama rezim Orde Lama, tata kelola konflik berada pada antara koersi dan demokrasi yang negosiasi sempat muncul sebagai pendekatan penyelesaian konflik setelah pendekatan militer digunakan tanpa hasil. Pada masa Orde Baru, ciri utamanya adalah tidak ada arena politik inklusif, rendahnya kepercayaan politik kelompok-kelompok sosial terhadap negara, pendekatan keamanan tradisional, dan kooptasi negara terhadap proses negosiasi politik sehingga pada masa ini, dinamika gerakan kelompok-kelompok sosial dalam memenuhi kebutuhan dasar dikelola oleh tata kelola konflik koersif.

Selama periode transisi demokrasi dari periode Habibier sampai Megawati, tata kelola konflik sedang bertransformasi dari koersif menuju demokratis. Ada tiga ciri tata kelola konflik transisi demokrasi. Pertama, demokrasi masih belum mampu menciptakan dan melembagakan arena politik yang inklusif untuk semua kelompok sosial termasuk pada kelompok separatis. Hal ini diindikasikan oleh tindakan koersif (coercive action) Pemerintah Indonesia pada GAM dengan memberi ancaman militer jika GAM tidak menerima keinginan dan persyaratan. Fakta ini dipengaruhi oleh intervensi lembaga TNI dalam menentukan pada bagaimana pemerintah harus merespon kelompok GAM.

Kedua, tingkat kepercayaan politik masih sangat rendah dari para pihak berkonflik. Setiap partai merasa bahwa komitmen mereka dalam berdialog akan dikhianati oleh lawan. GAM sendiri menilai pengalaman Aceh yang dikhianati pemerintah pusat dalam setiap perjanjian damai. Sebaliknya, Pemerintah Indonesia merasa GAM tidak akan pernah meninggalkan misi mereka mendirikan negara merdeka di luar Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketiga, nilai dan norma demokrasi belum terlembagakan dalam bentuk perilaku para pihak berkonflik. Masing-masing masih menggunakan komunikasi kekerasan dengan saling menyalahkan dan menstigma buruk pihak lawan. Keempat, komitmen internal dari GAM dan

Pemerintah Indonesia untuk mencapai perdamaian masih belum direalisasikan dalam hubungan konflik.

Berbeda dari tata kelola konflik selama transisi demokrasi, secara mendasar kesuksesan MoU Helsinki berakar pada keputusan masing-masing pihak untuk membangun visi bersama mengenai masa depan perdamaian di Aceh. Baik GAM dan Pemerintah Indonesia sepakat menciptakan arena politik inklusif dan melembagakan negosiasi meja berdasar pada prinsip-prinsip deliberatif demokrasi. Arena politik inklusif ini diindikasikan oleh penurunan tindakan ancaman militer oleh Pemerintah Indonesia dan berkurangnya peran militer dalam menghalangi kesempatan dialog politik. Walaupun demikian, negosiasi meja tidak melibatkan seluruh kelompok yang merasa menjadi bagian konflik seperti ulama dan elemen-elemen sipil. Hal ini bisa diartikan bahwa arena politik tidak bisa disebut sempurna sebagai arena politik inklusif. Kemungkinan munculnya persoalan akibat ketidakterlibatan seluruh kelompok kompeten dalam hubungan konflik akan menjadi bagian dari dinamika konflik baru pasca-MoU Helsinki.

Mengikuti arena politik inklusif adalah pelembagaan kepercayaan politik melalui pendekatan yang spesifik (kontekstual), seperti yang dilakukan oleh Farid Husain. Kepercayaan politik menjadi semakin kuat ketika negara mampu menempatkan diri mereka pada hubungan yang setara dengan para negosiator GAM. Hadirnya arena politik inklusif dan kepercayaan politik yang baik telah membawa norma-norma demokrasi berjalan sebaik mungkin seperti bersedianya pihak berkonflik mengikuti aturan main dalam negosiasi selama hubungan konflik berlansung. Oleh karenanya arena politik inklusif, kepercayaan politik yang terbangun baik, dan norma demokrasi telah menciptakan kemungkinan suatu negosiasi perdamaian yang sustainable. Suatu negosiasi perdamaian yang sustainable memungkinkan setiap pihak berkonflik menggunakan negosiasi berbasis pada pemecahan masalah (*problem solving negotiation based*).

Daftar Pustaka

Buku

Carpenter, L. Swan dan W.J.D. Kennedy, 1988. *Managing Public Disputes: a Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*. London: Jossey Bass Publisher.

Giddens, Anthony, 1985. *The Nation-State and Violence*. Los Angeles: University of California Press.

- Di Tiro, Hasan, 1984. *The Price of Freedom: The Unfinished Diary of Tengku Hasan di Tiro*. National Liberation Front of Aceh Sumatra.
- Held, David, 2006. *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hopmann, P. Terrence, 1995. *Two Paradigms of Negotiation: Bargaining and Problem Solving*. UK: Sage Publication.
- Husain, Farid, 2008. *To See the Unseen: Kisah di Balik Damai Aceh*, Indonesian version. Jakarta: Health& Hospital Indonesia.
- Jeong, Ho-Won, 2003. *Peace and Conflict Studies: an Introduction*. England: Ashgate Publishing Company.
- Metareum, 2002. *Penyelesaian Masalah Aceh in Aceh Win-Win Solution, Indonesian Version*. Musni Umar ed., Jakarta: Forum Kampus Kuning.
- Nessen, William, 2006. *Sentiments Made Visible: The Rise and the Reason of Aceh's National Liberation Movement in Verandah of Violence-The background to the Aceh Problem*. Singapore: Singapore University Press.
- Pruitt, G. Dean dan Sung Hee Kim, 2004. *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, 3rd edition. New York: McGrawHill.
- Ramsbotham, T. et al. 2003. *Contemporary Conflict Resolution: The Prevention, Management and Transformation of Deadly Conflict*. New York: Polity.
- Rubenstein, E. Richard, 1996. *Conflict Resolution and Power Politics: Global Conflict after War*, working paper 10. Institute for Conflict Analysis and Resolution. California: George Mason University

Artikel Online

- Barron, P., S. Clark dan M. Daud, 2005. *Aceh Conflict Monitoring Update*. [online]. dalam <http://www.humanitarianinfo.org/sumatra/reliefrecovery/cross/docs/SocialPoliticalContext/AcehConflictMonitoringUpdate-May.pdf> [diakses 29 Agustus 2007].
- Burton, J.W. 1998. *Conflict Resolution: The Human Dimension*, 3 (1). [online]. dalam http://www.gmu.edu/academic/ijps/vol3_1/burton.htm [diakses 7 Mei 2007].

- Djuli, M. Nur dan Nurdin A. Rahman, 2007. The Helsinki Negotiations: a Perspective from Free Aceh Movement Negotiators. [online]. dalam <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/helsinki-negotiations.php> [diakses 21 September 2008].
- Miall, Hugh 2004. Conflict Transformation: a Multi-Dimensional Task. Berghof Handbook of Conflict Transformation. [online]. dalam http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/boege_handbook.pdf [diakses 17 Agustus 2007].
- Miller, Ann M., 2006. The conflict in Aceh: Context, Precursors and Catalysts. [online]. dalam <http://www.c-r.org/our-work/accord/aceh/conflict-context.php> [diakses 11 September 2007].
- Murizal, Hamzah, n.d. Menguak Biaya Perang Aceh, Indonesian version. [online]. dalam <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0311/05/sh05.html> [diakses 21 September 2008].
- Vitale, Denise, 2006. Between Deliberative and Participatory Democracy: a Contribution on Habermas. [online]. dalam <http://psc.sagepub.com> [diakses 6 November 2007].
- Waizenegger, Arno, 2007. Armed Separatism and the 2004 Tsunami in Aceh. [online]. dalam <http://www.asiapacific.ca/analysis/pubs/pdfs/commentarycac43.pdf> [diakses 8 Juli 2007].
- World Bank, 2008. Aceh Monitoring Update. [online]. dalam [go.worldbank.org/LARDS6WSN0 - 43k](http://go.worldbank.org/LARDS6WSN0-43k) [diakses 6 Mei 2008].