

## **ACEH: KOMPLIKASI PASKA KONFLIK**

Asia Report N°139 – 4 Oktober 2007

## DAFTAR ISI

<b>RINGKASAN IKHTISAR DAN REKOMENDASI.....</b>	<b>i</b>
<b>I. PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>II. PEMBANGUNAN POLITIK .....</b>	<b>3</b>
<b>III. MASALAH-MASALAH YANG MELIBATKAN MANTAN PASUKAN GAM ...</b>	<b>5</b>
A. PEMERAS DAN KEKERASAN .....	5
B. TINDAK KEJAHATAN YANG MENINGKAT .....	6
C. PENEBAHAN LIAR ( <i>ILLEGAL LOGGING</i> ).....	7
<b>IV. REINTEGRASI .....</b>	<b>10</b>
A. MASALAH-MASALAH DALAM MENETAPKAN PENERIMA MANFAAT.....	10
B. PEMBENTUKAN BADAN REINTEGRASI ACEH .....	12
C. NUR DJULI MENJADI PENYELAMAT .....	14
D. PERSOALAN-PERSOALAN YANG MASIH TERJADI .....	15
E. PANDANGAN DARI JAKARTA DAN ACEH.....	16
<b>V. KETEGANGAN DENGAN JAKARTA.....</b>	<b>17</b>
<b>VI. KESIMPULAN .....</b>	<b>18</b>
<b>LAMPIRAN</b>	
A. PETA ACEH .....	19
B. MENGENAI INTERNATIONAL CRISIS GROUP .....	20
C. LAPORAN DAN BRIEFING CRISIS GROUP MENGENAI ASIA .....	21
D. INTERNATIONAL CRISIS GROUP BOARD OF TRUSTEES.....	23

## ACEH: KOMPLIKASI PASKA KONFLIK

### RINGKASAN IKHTISAR DAN REKOMENDASI

Situasi damai di Aceh masih terus bertahan. Tetapi meskipun pemerintah Yudhoyono dan banyak kalangan di Jakarta melihat hal ini sebagai sebuah cerita yang berakhir dengan *happy ending*, banyak warga Aceh yang menganggap hal ini hanya sebagai istirahat sementara dari sebuah konflik yang tidak dapat dielakkan akan terjadi lagi. Tingkah perilaku sejumlah pejabat GAM yang terpilih melalui pilkada dan para mantan anggota pasukan GAM menjadi salah satu alasan membayangkannya pesimisme: para pemilih di Aceh tampaknya telah mengganti elite korup yang satu dengan yang lain. Pemerasan, perampokan dan illegal logging (penebangan liar) yang melibatkan para mantan anggota pasukan GAM – meskipun mereka bukanlah satu-satunya pelaku – menjadi alasan keprihatinan, dan program reintegrasi yang awalnya dimaksudkan untuk membantu para mantan anggota tempur GAM secara ekonomi telah dinodai oleh tujuan yang tidak jelas, serta kurangnya strategi dan keabsahan akuntabilitas. Tetapi masalah yang belum selesai antara Aceh dan Jakarta merupakan bom waktu yang sebenarnya, dan kedua belah pihak perlu membentuk sebuah forum yang tepat untuk menyelesaikan masalah ini.

Terpilihnya anggota GAM sebagai pejabat propinsi dan kabupaten pada bulan Desember 2006 telah membantu menciptakan sebuah jaringan patronase yang menguntungkan: pekerjaan dan kontrak jatuh ke tangan sang pemenang. Namun demikian, tingkat pengangguran diantara para mantan pasukan GAM masih tetap tinggi dan mungkin menjadi salah satu faktor sejumlah insiden yang melibatkan cara-cara ilegal untuk mendapat uang dengan cepat. Badan Reintegrasi Aceh atau BRA sudah disfungsi sejak pertama kali dibentuk. Kepemimpinan yang baru sejak bulan April 2007 dan orientasi yang baru sejak bulan Agustus mungkin dapat menghadapi beberapa dari persoalan manajemen; namun apakah arah yang baru ini akan dapat memfasilitasi rekonsiliasi atau malah semakin mempolarisasikan masyarakat masih belum jelas. Tak seorangpun, termasuk para donor, tampaknya memiliki gagasan yang jelas mengenai apakah dana reintegrasi merupakan hak dibawah

perjanjian damai Helsinki tahun 2005, sebuah instrumen bagi upaya rekonsiliasi masyarakat, kompensasi bagi kerugian di masa lalu, atau alat pemberdayaan ekonomi bagi individu-individu. Dugaan-dugaan adanya penyebaran uang yang tidak merata telah semakin memecah belah GAM yang sebelumnya memang sudah tidak bersatu dan terdesentralisasi.

Keretakan politik yang timbul sebelum pilkada antara para pemimpin yang berada di pengasingan di Swedia yang dipimpin oleh Malik Mahmud dan generasi yang lebih muda yang dipimpin oleh Irwandi Yusuf (sekarang menjadi gubernur Aceh) dan sejumlah komandan lapangan, telah menjadi semakin dalam. Dalam persiapan menjelang pemilu tahun 2009, para pendukung GAM mungkin telah mendaftarkan paling sedikit tiga partai yang berbeda. Salah satu dari partai tersebut yang telah menimbulkan kekuatiran besar di Jakarta, yang disebut “Partai GAM” dengan bendera pro-kemerdekaan sebagai simbolnya, sebenarnya hanya mewakili faksi minoritas Malik.

Namun, perselisihan internal malah akan reda, jika persoalan dengan Jakarta memanas. Dua masalah utama yang dapat menyebabkan hal itu terjadi menjelang pemilu, yaitu: operasi intelijen untuk memperkuat kekuatan “anti-separatis” dan tekanan dari GAM, kalau diterapkan secara tidak strategis, terhadap implementasi sepenuhnya dari nota kesepahaman Helsinki. Para pemimpin GAM punya kekhawatiran yang beralasan mengenai ketetapan dalam Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang disahkan pada pertengahan 2006 yang melemahkan prinsip-prinsip pokok dari nota kesepahaman tersebut. Beberapa dari kekhawatiran ini bisa dan harus diselesaikan melalui sebuah mekanisme yang memungkinkan untuk melakukan dialog tingkat tinggi dan membahas persoalan-persoalan, terutama karena mereka berhubungan dengan kewenangan dan fungsi pemerintah otonomi Aceh. Tetapi para pemimpin GAM juga harus menyadari bahwa mencoba untuk mengajukan amandemen bagi UUPA dalam suasana menjelang pemilu malah mungkin akan seperti main api.

Sementara dialog berlangsung, para pemimpin GAM harus memusatkan perhatian kepada tugas-tugas menjalankan pemerintahan, memberi hasil dan manfaat yang nyata kepada warga Aceh dan mengendalikan para pendukung mereka, daripada melemparkan seluruh kesalahan atas kurangnya kemajuan kepada Jakarta. Sementara itu pemerintah pusat perlu menjamin bahwa badan intelijennya menahan diri dari kecenderungan mereka untuk turut campur.

### **REKOMENDASI KEPADA:**

#### **Para pejabat GAM di Aceh:**

1. Mengurangi waktu bepergian ke Jakarta dan luar negeri dan memusatkan perhatian pada upaya meningkatkan pelayanan pemerintah.
2. Mengembangkan dan menerapkan tujuan yang spesifik berdasarkan kinerja bagi para pejabat pemerintah propinsi dan kabupaten.
3. Menerapkan disiplin yang lebih ketat terhadap anggota yang membelot, terutama di Aceh Utara, dan memastikan bahwa mereka yang diketahui telah terlibat dalam tindak kejahatan diserahkan kepada polisi.
4. Menjelaskan supaya benar-benar dimengerti bahwa mereka tidak akan mentolerir anggota KPA yang menuntut untuk mendapatkan bagian dari dana proyek, dan bahwa laporan yang terbukti atas tuntutan semacam itu akan mengakibatkan tidak diikutkannya oknum-oknum tersebut dari manfaat reintegrasi.
5. Meninggalkan praktek-praktek korupsi di masa lalu dengan memastikan bahwa prosedur dalam pemberian kontrak pemerintah dilakukan secara benar-benar transparan sepenuhnya.
6. Mempertahankan *logging moratorium* sampai pembaharuan kehutanan yang telah diumumkan sebelumnya diselesaikan.
7. Mengembangkan sebuah strategi untuk mendesak implementasi yang lebih berarti dari MOU Helsinki dengan mempertimbangkan faktor politik Jakarta, dan memahami bahwa kemajuan yang dicapai akan berjalan lambat dan sedikit demi sedikit.

#### **Pemerintah Indonesia:**

8. Bekerja sama dengan para pemimpin GAM untuk membentuk sebuah mekanisme dialog yang memiliki mandat yang lebih besar dari Forum Koordinasi dan Komunikasi atau FKK,

dan dapat mencari jalan keluar bagi beberapa persoalan yang terkait dengan UUPA, termasuk peninjauan kembali terhadap rancangan peraturan implementasi.

9. Tidak memberi bantuan dana kepada kelompok-kelompok anti-separatis.
10. Berhati-hati dan memastikan bahwa ketika merancang peraturan implementasi UUPA, peraturan-peraturan tersebut akan mencerminkan spirit dari MOU dan mengakui sungguh-sungguh bahwa otonomi bagi Aceh adalah nyata, dan secara kualitatif berbeda dengan propinsi lain.
11. Mengusut dan mengadili oknum-oknum yang telah menjadi *beking* operasi illegal logging, tidak hanya para pekerja bawahan.

#### **Badan Reintegrasi Aceh dan para donor program reintegrasi:**

12. Memakai sebuah tim audit yang independen yang memiliki keahlian tentang Aceh untuk melakukan sebuah penilaian yang mendalam mengenai bagaimana dana-dana reintegrasi telah digunakan serta akibat ekonomi, sosial dan politik dari dana tersebut.
13. Mengembangkan sebuah rencana strategis bagi upaya reintegrasi yang meliputi sebuah pemahaman bersama mengenai apa rancangan itu; menentukan tujuan utama dari berbagai program; menentukan standar kongkrit apa yg harus ditetapkan untuk tahun 2007 dan 2008; dan bagaimana program-program ini sesuai dengan strategi pembangunan yang lebih luas bagi Aceh.

**Jakarta/Brussels, 4 Oktober 2007**

## ACEH: KOMPLIKASI PASKA KONFLIK

### I. PENDAHULUAN

Dua tahun setelah pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menandatangani Nota Kesepahaman atau Memorandum of Understanding (MoU) di Helsinki, situasi damai di Aceh masih terus bertahan – namun bukan damai yang dibayangkan oleh banyak orang. Perasaan euforia yang menyapu Aceh setelah calon-calon dari GAM mengalahkan lawan-lawan mereka pada bulan Desember 2006 dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) telah hilang, digantikan oleh rasa pesimisme bahwa elite yang baru tidak begitu berbeda dengan yang lama, dan meskipun banyak dari perpecahan dipulihkan namun banyak juga yang ditimbulkan dalam masyarakat Aceh.

Pekerjaan dan kontrak-kontrak jatuh ke tangan sang pemenang: sekarang loyalitas terhadap GAM adalah kunci untuk memperoleh kesempatan bisnis dan politik, menggantikan koneksi dengan Jakarta atau komandan TNI setempat. Pemerasan yang dilakukan oleh para mantan kombatan merajalela, dan perampokan bersenjata semakin meningkat, banyak diantaranya dilakukan oleh mantan pasukan GAM yang beroperasi diluar struktur komando manapun. Di beberapa daerah – salah satunya Aceh Utara – para mantan komandan sayap militer GAM, yang sekarang disebut Komite Peralihan Aceh (KPA), bertindak hampir seperti pemerintah bayangan, memainkan peran yang sedikit banyak sama dengan yang dilakukan oleh TNI di masa lalu terhadap pejabat sipil, meskipun tanpa kekuasaan sebuah negara yang otoriter dibelakang mereka. Wartawan-wartawan sudah mengetahui bahwa banyak pemimpin KPA yang alergi terhadap kritik dan merasa berada diatas hukum dan ini bukan merupakan pertanda yang baik untuk pemerintahan yang demokratis.

Uang yang telah menciptakan jaringan patronase baru dan menguntungkan bagi para anggota GAM juga telah semakin memecah belah gerakan yang sebelumnya sudah tidak bersatu ini, memperdalam keretakan di tingkat atas dan menciptakan jurang pemisah di antara para komandan yang memiliki dana berkecukupan dengan para anak buah yang merasa mereka belum menerima bagian yang seharusnya mereka terima. Banyak dari anggota KPA yang merasa bagiannya masih kurang atau merasa memang sudah jatahnya

kemudian mengambil tindakan sendiri dengan menarik pungutan dari perusahaan-perusahaan, kontraktor dan terkadang juga dari LSM-LSM, atau beralih ke kegiatan menguntungkan yang lain seperti penebangan liar.

Tingkat pengangguran yang tinggi diantara para mantan anggota GAM merupakan bagian dari persoalan dan berbagai program reintegrasi dirancang untuk mencari jalan keluarnya. Tetapi program-program tersebut telah menjadi contoh dari banyak hal yang tidak seharusnya terjadi di Aceh saat ini, yaitu: tujuan yang tidak jelas, kekacauan di bidang administrasi, kurangnya pertanggungjawaban – dan banyaknya uang. Beberapa dari masalah ini sedang ditangani, tetapi kendalanya sangat berat.

Gubernur Aceh dari GAM, Irwandi Yusuf, secara umum masih tetap populer dan tidak tercemar oleh korupsi atau penyalahgunaan kekuasaan, tetapi ia banyak dikritik karena terlalu sering bepergian keluar negeri dan kurang tahu bagaimana membuat atau menerapkan kebijakan. Karena sejak pertengahan tahun 2005 ia merupakan orang di struktur GAM yang paling responsif menanggapi kebutuhan masing-masing anggota, maka ketika berada di Aceh, ia terus menerus dikepung setiap harinya oleh para anggota GAM yang minta bantuan, sehingga membuat tugasnya makin berat.

Di tingkat propinsi dan banyak kabupaten, pemerintah lokal tampak lumpuh. Bagi para pemimpin GAM, seperti halnya dengan pendahulu mereka dari Jakarta, menarik para investor menjadi prioritas utama, tetapi kelihatannya ketertarikan mereka hanya seputar menyetujui proyek-proyek tanpa banyak pertimbangan terhadap pembangunan secara keseluruhan maupun akibatnya bagi lingkungan, dan dalam beberapa situasi, lebih tertarik pada kesempatan untuk memperkaya diri sendiri.

Di tengah-tengah persoalan ini, Tentara Nasional Indonesia (TNI) secara umum bersikap profesional, meskipun rasa saling tidak percaya antara mereka dengan GAM masih tetap dalam. Walaupun kelompok HAM telah melaporkan beberapa kasus mengenai penahanan yang tidak diakui, antara bulan Maret dan September 2007 tidak ada insiden kekerasan besar yang melibatkan TNI, namun masih ada pengaduan

mengenai pemerasan dan penyiksaan oleh polisi. Walaupun begitu, ada kekhawatiran yang meluas mengenai operasi intelijen oleh Indonesia termasuk dukungan terhadap mantan “front anti-separatis” dan kelompok lain yang dianggap mendukung agenda nasionalis. Sejumlah pejabat intel, yang yakin bahwa GAM belum menanggalkan agenda mereka untuk pisah dari Indonesia, ingin mencegah GAM memenangkan kontrol dalam DPRD tahun 2009.

Tekanan semakin kuat dari kelompok advokasi, yang didukung oleh gubernur, untuk membentuk sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi untuk mengusut kejahatan di masa lalu. Masalahnya sendiri sangat sensitif: TNI meyakini bahwa komisi tersebut akan berat sebelah, bertekad untuk mengadili TNI sementara para mantan separatis akan menikmati amnesti paska MoU Helsinki. Tetapi GAM mungkin juga akan enggan perbuatannya diungkap, dan memastikan adanya sikap netral akan menjadi sebuah tantangan. Meskipun tekanan paling banyak datang dari LSM masyarakat perkotaan, namun para pekerja lapangan mengatakan tuntutan terhadap keadilan juga cukup tinggi di daerah-daerah pedesaan dan menambah perasaan sakit hati terhadap manfaat reintegrasi. Kalau tuntutan ini tidak ditanggapi, ia bisa menjadi benih konflik dimasa datang.

Semua persoalan ini dianggap oleh beberapa orang tidak lebih sebagai akibat sampingan yang timbul dari sebuah transisi politik dan dari proses transformasi yang berjalan dengan luarbiasa cepat dan cukup damai dari kelompok gerilyawan menjadi pemerintah. Konflik bersenjata antara TNI dan GAM sudah berakhir untuk saat ini, dan bentrokan senjata yang dikhawatirkan akan terjadi antara GAM dan milisi yang disokong oleh TNI belum sampai terwujud. Tidak ada yang tewas dalam bentrokan, dan tidak ada yang hilang akibat pandangan politiknya. Ini merupakan prestasi yang sangat besar. Tapi perdamaian bukannya tidak bisa berubah lagi, apakah ia akan terus bertahan, sebagian akan tergantung pada bagaimana GAM menggunakan kekuasaan dan kekayaannya yang baru, bagaimana MoU dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) diterapkan dan apa yang terjadi di pemilihan DPRD. Sementara itu, pejabat GAM perlu memusatkan perhatian pada strategi jangka panjang untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat Aceh, dan institusi-institusi keamanan di Jakarta perlu menahan diri dari kecenderungan mereka untuk turut campur.

## PEMERINTAH ACEH

Aceh memiliki struktur pemerintahan yang sama seperti propinsi lain di Indonesia. Pemerintahnya dikepalai oleh seorang gubernur dan wakil gubernur, yang dipilih secara langsung sejak tahun 2006, dan dianggap sebagai perwakilan dari pemerintah pusat tetapi bertanggung jawab terhadap DPRD. Propinsi ini dibagi menjadi 23 kabupaten dan kota, dan bupati maupun walikotanya yang dipilih secara langsung memiliki kekuasaan fiskal dan politik yang cukup besar. Masing-masing kabupaten dibagi lagi menjadi kecamatan-kecamatan dan desa-desa.

MoU Helsinki, yang telah mengakhiri konflik, menjanjikan kepada Aceh sebuah pemerintahan otonomi dengan wewenang yang lebih besar dari propinsi lain. Aceh akan “melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik ... kecuali dalam bidang luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan keuangan, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama”. Tetapi Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) menyerahkan *seluruh* urusan keamanan kepada pemerintah pusat dan memperlemah beberapa ketentuan mengenai wewenang pemerintah propinsi.

## II. PEMBANGUNAN POLITIK

Pada pilkada bulan Desember 2006, masyarakat Aceh memilih seorang gubernur dari GAM dan membuat GAM memegang kendali atas tujuh dari sembilan belas kabupaten yang mengadakan pemilihan.<sup>1</sup> Pada bulan Juni 2007, GAM memenangkan kabupaten utama di pantai timur yaitu kabupaten Bireuen dengan perolehan 60.2 persen suara. Kemenangan tersebut merupakan hasil dari dukungan luas, mobilisasi daerah pedesaan lewat struktur militer GAM dan sejumlah upaya intimidasi dan pemaksaan, walaupun upaya yang terakhir mungkin tidak cukup banyak mempengaruhi hasilnya. Dalam banyak kasus, mereka menempatkan orang-orang yang sedikit atau tidak punya pengalaman dalam pemerintahan, dan memberi kekuasaan baru kepada para komandan KPA setempat yang seringkali memainkan peranan besar dalam memilih para calon pejabat pemerintah tersebut.

Bulan-bulan berikutnya memperlihatkan sebuah konsolidasi dari pengaruh GAM yang terus menerus, yaitu ketika pejabat yang baru terpilih bergerak menggantikan kepala departemen pemerintahan setempat, dan para komandan KPA mendorong calon pilihan mereka untuk menjadi kepala desa dalam pilkada di seluruh Aceh.<sup>2</sup> Hingga bulan September 2007, sebanyak 49.6 persen rakyat Aceh berada

dibawah pemerintahan GAM di tingkat kabupaten, berdasarkan jumlah populasi tahun 2004, walaupun GAM jauh dari bersatu.<sup>3</sup>

Keretakan yang sudah kelihatan sebelum pilkada 2006 antara kelompok GAM senior, yang dipimpin oleh Perdana Menteri GAM terdahulu Malik Mahmud, dengan generasi yang lebih muda dan berbasis lapangan di kalangan Irwandi Yusuf, semakin bertambah lebar. Masalahnya adalah, buat pemerintah Indonesia, Malik adalah perwakilan GAM, orang yang telah menandatangani perjanjian Helsinki dan dengan siapa negosiasi yang lebih jauh mengenai implementasi perjanjian tersebut harus dilakukan. Lawannya menggambarkan dia sebagai orang yang tidak tahu situasi di lapangan, sulit didekati dan kurang informasi. Mantan komandan GAM, Muzakkir Manaf, yang sebelumnya tampak ragu-ragu antara kedua faksi, kelihatannya telah kembali ke Malik tapi lebih fokus ke perusahaan konstruksinya daripada ke program politik apapun, apalagi terhadap kebutuhan para mantan pasukannya. Perpecahan juga mewarnai politik di tingkat kabupaten: bupati dan wakil bupati Aceh Timur, yang terpilih bulan Desember, jarang bicara satu sama lain.

Meskipun ada pertikaian, upaya legal dan ilegal untuk memanfaatkan pengaruh politik tetap menjadi fokus utama. Para pemimpin tinggi GAM telah mendapat kontrak-kontrak, bantuan dana dan pekerjaan dengan kesempatan yang luas untuk patronase. Namun para anak buah tidak terlalu beruntung, dan perasaan tidak puaskarena masalah keuangan kelihatannya telah menjadi sebuah penyebab kekerasan, terutama perselisihan di dalam GAM. Terlalu awal untuk memperkirakan akibat apa yang akan dibawa oleh masalah keuangan dan pengaruhnya dalam pemilihan DPRD tahun 2009, dimana GAM berharap untuk bisa memperoleh kendali atas DPRD Aceh. Untuk pertama kalinya, partai-partai lokal diperbolehkan untuk ikut bertanding. Sampai bulan September 2007, enam partai lokal sudah mendaftarkan secara resmi dan beberapa partai lain sedang dibentuk.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Laporan Crisis Group di Asia N°61, Indonesia: Bagaimana GAM menang di Aceh, 22 Maret 2007. Untuk analisa-analisa yang lebih awal mengenai Aceh lihat Laporan Crisis Group di Asia N°57, *Pilkada Aceh: Peran GAM (Gerakan Aceh Merdeka)*, 29 November 2006; N°48, *Aceh: Sekarang Bagian yang Sulit*, 29 Maret 2006; N°44, *Aceh: So Far, So Good*, 13 Desember 2005; dan N°40, *Aceh: Kesempatan Baru Bagi Perdamaian*, 15 Agustus 2005.

<sup>2</sup> Dalam sebuah insiden bulan Agustus 2007 yang memperlihatkan hal ini, Nasrullah Muhammad, Sekretaris Daerah Aceh Utara yang cukup kompeten dicopot agar pejabat GAM setempat bisa menempatkan orang mereka di posisi tsb. Dengan dukungan dari pejabat senior GAM, ia ditunjuk oleh tim GAM yang baru terpilih sebagai sekda untuk kabupaten Bireuen tetapi anggota KPA dari wilayah barat kabupaten itu tidak setuju, dan mengatakan kalau pengangkatannya diteruskan mereka akan berhenti memberi pengamanan kepada bupati Bireuen. Kekhawatiran mereka adalah bahwa kepentingan wilayah lain dalam kabupaten tsb diwakili di dalam pemerintahan kabupaten, dan ada seorang kandidat bagus dari barat, seorang pejabat bernama Azhary Usman; argumentasi mereka, tidak perlu orang dari luar. Mereka mengadakan unjuk rasa untuk memprotes pengangkatan Nasrullah dan mengancam wartawan yang ingin mengambil gambar. (Seorang juru bicara KPA kemudian mengatakan ada kesalahpahaman mengenai hal ini). Pelantikan Nasrullah ditunda sementara dilakukan negosiasi internal dalam GAM. Akhirnya ia memulai jabatannya tanggal 12 September. Ironisnya, ia ternyata kelahiran Bireuen bagian barat.

<sup>3</sup> Angka itu mungkin naik setelah pilkada di Aceh Selatan bulan November 2007.

<sup>4</sup> Partai yang sudah didaftarkan tsb, al: Partai GAM, diketuai Malik Mahmud; Partai Rakyat Aceh (PRA), diketuai Aguswandi; Gabthat, diketuai Abi Lampisang; Partai Aliansi Rakyat Aceh (PARA) diketuai Zulhafah Luthfi; Partai Serambi Persada Nusantara Serikat (PSPNS); dan Partai Pemersatu Muslim Aceh (PPMA). Partai-partai yg sedang dibentuk yaitu Partai Aceh Aman Sejahtera, diketuai Ghazali Abbas Adan; Partai Aceh Leuser Antara (PALA) diketuai Iwan Gayo; dan Partai Lokal Aceh (PLA) diketuai Munir Azis.

GAM dan para pendukungnya mungkin akan mendaftarkan tiga partai atau lebih. Salah satunya sudah menimbulkan reaksi keras, bernama partai GAM, dengan bendera GAM sebagai simbolnya. Reaksi hebat di Jakarta menggambarkan betapa kurang informasinya para politikus di Jakarta mengenai politik di Aceh, karena sebenarnya partai tersebut hanya mewakili faksi Malik yang minoritas, dan mungkin juga menimbulkan kemarahan yang sama besarnya di dalam GAM seperti halnya di Jakarta. Tetapi hal ini dan insiden yang lain memperlihatkan bahwa ketegangan antara pusat dan Aceh yang dipimpin GAM tidak pernah hilang.

Menjelang peringatan Hari Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus, para pelaku tak dikenal, diyakini terkait dengan KPA, menurunkan ratusan bendera Merah Putih diseluruh Aceh Timur, Aceh Utara dan Lhokseumawe. Kejadian itu kembali membuat Jakarta marah dan menuntut hukuman terhadap para pelaku, dan menimbulkan kehebohan bahwa separatisme mungkin muncul lagi. Situasi tersebut tidak terbantu dengan pemukulan terhadap duabelas penduduk desa di Tanjong Beuridi, Bireuen oleh polisi ketika melakukan investigasi.<sup>5</sup>

Pilkada yang kacau di kabupaten Aceh Tenggara, wilayah dari marga Desky, adalah contoh lain rasa saling tidak percaya. Armen Desky, calon bupati yang saat ini sedang menjabat, adalah pendukung kuat pemekaran Aceh menjadi dua propinsi, dengan Aceh Tenggara menjadi bagian dari propinsi baru Aceh Leuser Antara (ALA) – beberapa orang menduga, dengan harapan untuk menambah basis sumber dayanya.<sup>6</sup> Beberapa pemimpin GAM meyakini, bukannya tanpa alasan, bahwa intelijen Indonesia mendukung pemekaran, seperti yang terjadi di Papua, untuk memperlemah gerakan separatis. Tetapi dalam pilkada bupati bulan Desember 2006, lawan utama Armen, Hasanuddin, berhasil mengalahkannya.<sup>7</sup> Dan Armen beserta Komisi Independen Pemilihan (KIP) menolak hasil pilkada tersebut.

---

<sup>5</sup> Untuk laporan sepenuhnya mengenai investigasi oleh Forum Komunikasi dan Koordinasi (FKK) tentang kasus penurunan bendera yang diikuti kasus pemukulan, lihat “Insiden Tanjong Beuridi bukan dipicu oleh Penurunan Bendera”, *Serambi*, 26 Agustus 2007.

<sup>6</sup> Seorang wartawan lokal menyebut Armen Desky bagaikan “Soeharto kecil” karena tuduhan kasus-kasus korupsi yang terkait dengannya. “Membersihkan Aceh Tenggara dari Mafia Politik”, *MedanBisnisonline.com*, 10 Agustus 2007.

<sup>7</sup> Menurut KPU propinsi Aceh, pasangan Hasanuddin dan Syamsul Bahri mendapat 36.75 persen suara, pasangan Armen Desky dan Salim Fakhry 34.15 persen suara. Pertarungan suara begitu ketat sehingga hasilnya baru diumumkan pertengahan Januari 2007.

Pada saat penolakan dan penolakan balasan berlangsung, anggota marga Desky yang lain, Marthin, diangkat menjadi pejabat bupati sementara pada bulan April meskipun ditentang oleh Umuruddin Desky, ketua DPR Kabupaten Aceh Tenggara (DPRK Agara) dan sekutu Armen.<sup>8</sup> Meskipun mendapat ancaman kekerasan, Irwandi, dengan berkonsultasi dengan polisi dan komandan TNI, melanjutkan dengan rencana pengangkatan Hasanuddin sebagai bupati dan melakukan pembersihan sepenuhnya terhadap pemerintahan kabupaten pada bulan Agustus, tidak hanya mengganti para camat tetapi juga pejabat tinggi PNS. “Kita harus hentikan mafia-mafia di Aceh Tenggara”, katanya kepada wartawan.<sup>9</sup>

Di awal bulan Agustus, para camat yang loyal kepada Armen berangkat ke Jakarta – atas biaya siapa tidak jelas – untuk mengajukan protes. Pada tanggal 14 Agustus pagi, hari pelantikan Hasanuddin, kerusuhan terjadi di Kutacane, ibukota kabupaten Aceh Tenggara, yang digerakkan oleh ratusan pendukung Armen dan para pejabat yang digantikan. Beberapa mengatakan bahwa pengganti mereka telah diminta untuk membayar uang sebanyak Rp 60 juta kepada Marthin, pjs (pejabat sementara) bupati, untuk jabatan mereka.<sup>10</sup> Empat orang ditangkap, dan pelantikan tersebut ditunda hingga 1 September. Hari-hari menjelang jadwal pelantikan yang baru melibatkan lebih banyak lagi aksi kekerasan, termasuk pelemparan granat ke rumah Marthin dan pembakaran terhadap sebuah sekolah, yang dikaitkan dengan sebuah kelompok yang disebut Forum Pembela Demokrasi (FPD). Banyak anggota GAM yang menganggap FPD sebagai kelompok bentukan badan intelijen, dan meskipun Irwandi menang dalam ronde ini, akan ada lagi upaya untuk memainkan kartu ALA (Aceh Leuser Antara).

Dua buah kesimpulan lain mungkin bisa diambil dari kejadian tersebut, yaitu: bahwa kabar mengenai Jakarta berada di belakang Armen Desky ternyata tidak benar, atau bahwa proses demokrasi di Aceh ternyata cukup kuat untuk membendung persekongkolan dari luar. Dengan semakin dekatnya jadwal Pilkada di Aceh Selatan (yang juga merupakan salah satu komponen potensial dari propinsi yang ingin dimekarkan tapi dengan keberadaan GAM yang lebih kuat), di bulan November 2007, akan menjadi lebih jelas bagaimana perpecahan politik akan muncul.

---

<sup>8</sup> Umuruddin menuduh Marthin memperlakukan para pejabat dengan tidak adil ketika menjabat sebagai sekretaris daerah Aceh Tenggara dan ditengarai terlibat korupsi; Irwandi minta bukti-bukti. “DPR Agara Terima Marthin Desky”, *Serambi*, 23 April 2007.

<sup>9</sup> “Kita Harus Hentikan Mafia-Mafia di Agara”, *Serambi*, 7 Agustus 2007.

<sup>10</sup> “Agara Rusuh”, *Serambi*, 15 Agustus 2007.

### III. MASALAH-MASALAH YANG MELIBATKAN MANTAN PASUKAN GAM

Setelah kemenangan GAM dalam pilkada, tidak banyak yang mau mengakui bahwa ada masalah serius dengan mantan pasukan GAM. Cepatnya proses perdamaian, lancarnya program pelucutan dan pemusnahan senjata, serta bantuan dari para donor, semuanya menjadi faktor untuk tidak melihat terlalu dekat pada apa yang sebenarnya sedang terjadi. Tetapi segera terlihat bahwa tidak semuanya berjalan baik.

#### A. PEMERAS DAN KEKERASAN

Laporan-laporan meningkatnya kasus pemerasan mulai muncul ke permukaan tak lama setelah pilkada, terutama di Aceh Utara. Pada bulan Januari 2007, anggota KPA dalam sebuah rapat para kepala desa menuntut bagian sebesar Rp 13 juta dari tiap desa, dari sebuah proyek bantuan untuk membangun tugu peringatan bagi para pejuang yang telah gugur.<sup>11</sup> Pada bulan Februari, sejumlah pekerja dari sebuah organisasi donor dirampok dibawah todongan senjata di kecamatan Seuneudon dalam perjalanan pulang setelah mengambil dana proyek dari bank; para pelakunya diyakini adalah KPA. Para kontraktor dan sub-kontraktor yang tidak terkait dengan GAM disepanjang pesisir timur dan di kabupaten Aceh Selatan dan Barat melaporkan didatangi anggota KPA setempat yang menuntut bagian sebesar 10 hingga 20 persen dari masing-masing proyek.

Satu-satunya insiden kekerasan yang melibatkan GAM dan TNI sejak pilkada, juga dimulai dengan tindak pemerasan dan telah mencemarkan nama kedua belah pihak. Pada tanggal 21 Maret, empat orang anggota TNI dari batalion infantri 113 dikeroyok di muka umum di desa Alue Dua, Nisam, Aceh Utara. Hampir seluruh media lokal melaporkan bahwa penduduk desa telah melihat empat orang pria datang ke desa malam sebelumnya dan menginap di satu sekolah yang sedang dibangun oleh sebuah LSM internasional. Kemudian beredar kabar bahwa mereka adalah anggota intel, dengan senjata dibalik baju mereka. Keesokan harinya, para penduduk desa mengeroyok empat orang tersebut, memukuli hingga babak belur dan mengusir mereka dari desa. Tiga hari kemudian, dua buah truk berisi tentara datang ke desa tersebut dan memukuli empat belas warga.

Lama kelamaan, keluar informasi yang lebih detil yang membuat cerita ini menjadi agak berbeda. Empat orang yang dipukuli tersebut ternyata adalah tentara yang sedang bekerja sambilan untuk sebuah perusahaan *security*, menjaga sekolah yang sedang dibangun setelah ada upaya pemerasan oleh anggota KPA setempat.<sup>12</sup> Anggota KPA mengatur aksi pemukulan dan memanggil wartawan setempat untuk menyaksikan reaksi “spontan” terhadap orang-orang yang mereka curigai adalah agen intelijen.<sup>13</sup> Pihak militer menggugat bahwa KPA berada dibalik peristiwa pemukulan tersebut; sementara KPA membantah tuduhan itu, dan menyatakan bahwa campur tangan mereka justru menyelamatkan tentara-tentara itu dari pemukulan yang lebih parah lagi.<sup>14</sup> Pangdam Iskandar Muda, Jendral Supiadin, menjamin bahwa anggotanya tidak akan membalas dendam, tetapi pada tanggal 22 Maret, sejumlah polisi militer datang ke desa dengan komandan KODIM Aceh Utara untuk mencari saksi-saksi. Tidak ada seorangpun yang berani menjadi sukarelawan, sehingga polisi militer mencoba, namun tidak berhasil, untuk memaksa seorang wartawan lokal dari Harian Rakyat yang berbasis di Banda Aceh untuk menjadi saksi. Pada tanggal 24 Maret, sejumlah anggota TNI memasuki desa dan menganiaya empat belas warga yang dicurigai terlibat, dan membuat warga sangat marah. Kata seorang warga Aceh: “Pihak TNI sebenarnya bisa menang 1-0, tapi mereka malah membiarkan GAM memperoleh gol”.<sup>15</sup>

Pada tanggal 3 April, sebuah paket berisi granat hidup dikirim ke kantor bupati Aceh Utara Ilyas Hamid (alias Ilyas Pasee) beserta surat ancaman untuk tidak terus “melanggar dalam tugasnya”. KPA setempat menurut kabar merasa ia berpihak pada TNI dalam kasus Nisam.<sup>16</sup> Pada hari yang sama, kantor walikota Lhokseumawe dari GAM, Munir Usman, yang letaknya tidak jauh dari kantor bupati Aceh Utara juga menerima sebuah paket yang berisi empat peluru dan

<sup>11</sup> Memo yang bersifat rahasia dari organisasi donor yang bersangkutan ada pada Crisis Group, September 2007.

<sup>12</sup> LSM ini tidak tahu bahwa perusahaan *security* yang mereka sewa menggunakan tentara sebagai tenaga *security* mereka. Setelah kejadian itu, LSM ini memutuskan hubungan kerja dengan jasa *security* tsb karena telah mempekerjakan tentara.

<sup>13</sup> Wawancara Crisis Group, Lhokseumawe, 6 September 2007.

<sup>14</sup> Laporan Pemantauan Konflik di Aceh, Conflict and Development Group World Bank, Maret 2007, <http://www.conflictanddevelopment.org/data/doc/in/regCaseStudy/aceh/mon/Laporan%20Pemantauan%20Konflik%20di%20Aceh%20-%20Maret%202007.pdf>.

<sup>15</sup> Pertemuan Crisis Group, Jakarta, Agustus 2007.

<sup>16</sup> “Ilyas A Hamid: Stop Pemerasan Terhadap NGO”, *Serambi*, 8 Maret 2007; “Kita Dukung Tgk Ilyas Pasee”, *Serambi*, 10 Maret 2007.

sebuah surat yang isinya mengancam ia untuk menepati janji-janji kampanyenya.<sup>17</sup>

Beberapa waktu kemudian pada bulan yang sama, sejumlah granat dilempar masing-masing ke rumah Suadi Yahya, anggota KPA dan wakil walikota Lhokseumawe (23 April); markas Brimob di Banda Aceh (24 April); dan rumah jubir KPA Sofyan Dawood (29 April). Tidak ada seorangpun yang ditangkap, tetapi dicurigai anggota GAM yang tidak puas dan bertindak sendiri yang bertanggung jawab atas kejadian itu. Hampir seluruh sasaran granat adalah mereka yang pernah ikut terlibat sebagai mediator dalam kasus-kasus pemerasan atau dianggap telah mendapat proyek-proyek menguntungkan namun tidak membaginya dengan adil kepada anak buah mereka.<sup>18</sup> Pilkada di kabupaten Bireuen dicemari oleh aksi kekerasan yang lebih serius. Bireuen telah menjadi fokus perpecahan GAM yang paling pahit sebelum pilkada Desember 2006. Pada saat kampanye, sejumlah pendukung Irwandi memukul Humam Hamid, saingannya sebagai kandidat gubernur yang didukung oleh kelompok GAM senior. Humam menang di kabupaten, tetapi keretakan di antara mereka tidak terobati. Berbeda dengan kabupaten-kabupaten lain, Bireuen tidak menyelenggarakan pilkada bupati pada bulan Desember karena bupati yang saat itu sedang menjabat akan habis masa tugasnya bulan Juni 2007. Menjelang pemungutan suara tanggal 25 Juni, Nurdin AR, calon dari GAM yang diketahui dekat dengan Irwandi, dan calon wakilnya, Busmadar, mendapat ancaman serius; setelah mereka menang, seseorang meledakkan sebuah granat di kantor Busmadar tanggal 29 Juli, menyebabkan kerusakan pada gedung, tetapi tidak ada korban jiwa. Sekali lagi, tidak ada seorangpun yang ditangkap.

Kombinasi antara pemerintahan yang tidak efektif, komandan KPA setempat yang bertindak seperti panglima-panglima kecil dan juga perselisihan internal yang kebanyakan disebabkan oleh uang, sangat menonjol di sepanjang pesisir timur. Namun begitu, ada juga beberapa kabupaten di daerah lain yang dikuasai oleh GAM, contohnya di Sabang, menurut laporan berjalan cukup baik. Pertanyaannya adalah siapa, kalau ada, yang mempunyai keinginan dan kemampuan untuk mengendalikan para komandan yang membelot.

## B. TINDAK KEJAHATAN YANG MENINGKAT

Meningkatnya kasus perampokan bersenjata, yang sebagian besar juga dihubungkan dengan para mantan kombatan, selama ini menjadi topik liputan di media secara luas dan telah mendorong polisi untuk melakukan operasi pengumpulan senjata ilegal serta operasi penangkapan terhadap tersangka yang paling dicari. Pada awal bulan Juni, dua orang pria melakukan penembakan ke rumah seorang bekas pasukan GAM bernama Badrudin. Penembakan itu menewaskan anak perempuannya yang berusia empat tahun serta menyebabkan ia dan istrinya terluka parah. Badrudin adalah seorang mantan komandan GAM yang menurut laporan sangat tidak setuju dengan perjanjian Helsinki; pelaku penembakan diduga dari faksi yang berbeda, namun motifnya masih belum jelas.<sup>19</sup> Badrudin ternyata buronan yang paling dicari polisi atas sejumlah kasus perampokan, termasuk perampokan mobil milik sebuah LSM internasional pada pertengahan Mei. Polisi juga menduga ia yang bertanggungjawab dalam kasus pelemparan granat di rumah Sofyan Dawood pada bulan April. Mereka menangkapnya di rumah sakit, tetapi penembakannya belum diketahui.

Pada tanggal 29 Agustus 2007, polisi di Aceh Utara menangkap Yusuf alias Rokat, seorang anggota KPA yang diduga terlibat dalam kasus perampokan di Aceh Utara, termasuk perampokan terhadap sebuah gudang milik Oxfam. Juru bicara KPA setempat membantah bahwa ia terlibat dalam kegiatan kriminal.<sup>20</sup> Pada tanggal 7 September, seorang mantan kombatan, Si Teh, tewas dalam sebuah operasi polisi dekat Sigli, Pidie. Adik dari seorang komandan GAM yang terkenal dari wilayah itu, ia melarikan diri ke Malaysia semasa konflik dan kembali setelah perjanjian Helsinki.<sup>21</sup> Ia menolak menyerahkan senjatanya pada waktu program pelucutan dan pemusnahan senjata dalam proses perdamaian dan menurut laporan marah atas kegagalan semua yang terlibat untuk memenuhi kebutuhan para mantan kombatan. Dimulai dengan perampokan sebuah pom bensin pada tanggal 20 Februari 2006, ia kemudian terus terlibat dalam sejumlah aksi kriminal, menurut laporan termasuk perampokan tanggal 4 September

<sup>17</sup> "Aceh Conflict Monitoring Update for April 2007", World Bank, [www.conflictanddevelopment.org](http://www.conflictanddevelopment.org).

<sup>18</sup> Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, Mei 2007.

<sup>19</sup> Wawancara Crisis Group lewat telepon dengan wartawan lokal, 18 September 2007.

<sup>20</sup> "Anggota KPA Ditangkap", *Serambi*, 30 Agustus 2007.

<sup>21</sup> Kakaknya, Syamsuddin alias Udin Cobra, tewas dalam sebuah bentrokan dengan TNI tahun 2004.

yang mengakibatkan tewasnya seorang kepala sekolah SMA di desa Mali, Sakti, Pidie.<sup>22</sup>

Pada hari yang sama dengan pembunuhan tersebut tetapi dalam sebuah upaya yang telah direncanakan sebelumnya, pemerintah Aceh mengeluarkan sebuah pengumuman yang dibuat oleh Gubernur Irwandi, Kapolda Aceh, Pangdam Iskandar Muda, Jaksa Umum dan ketua DPRD Aceh, yang isinya memberi waktu sebulan kepada warga untuk menyerahkan senjata mereka. Lewat dari tenggang waktu tersebut, aparat akan memulai sebuah operasi penggerebekan. Dalam sebuah wawancara, Mayor Jendral Supiadin mengatakan senjata ilegal dimaksud termasuk senjata-senjata yang belum pernah diserahkan setelah perjanjian Helsinki, beberapa diselundupkan dari Thailand bagian selatan dan yang lain diperoleh dari tempat lain di Indonesia.<sup>23</sup>

Polisi mengatakan jumlah mereka terlalu sedikit untuk bisa menghadapi gelombang kejahatan tersebut, dan mereka tidak bisa bergerak leluasa karena perjanjian Helsinki telah menetapkan jumlah polisi di Aceh hanya boleh 9,100 orang, sebuah angka yang tidak ada hubungannya dengan kebutuhan. Para pemimpin GAM sepakat bahwa untuk keperluan pilkada, penambahan pasukan diperbolehkan, sehingga jumlah polisi sekarang sekitar 11,000 orang.<sup>24</sup> Meskipun begitu, di sejumlah wilayah kekuatan GAM jumlah polisi lokal sedikit sekali sehingga mereka sudah pasrah dan tidak berupaya untuk menindak para pelanggar dari KPA.

Para pejabat GAM tidak mengingkari bahwa persoalan kriminal telah menjadi masalah, tetapi mereka memberikan penjelasan yang berbeda tentang penyebabnya. Salah seorang memiliki teori bahwa intel Indonesia sengaja mendorong para mantan kombatan untuk melakukan tindak kriminal sehingga menjadi pembenaran penambahan jumlah pasukan keamanan.<sup>25</sup> Juru bicara GAM di Banda Aceh mengatakan para pelaku bukan anggota “murni” KPA tetapi orang-orang yang dikeluarkan dari GAM atau oknum-oknum “yang mengambil keuntungan dari konflik dan tidak senang dengan situasi damai”. Ia menolak adanya pendapat

bahwa rasa sakit hati atas penyebaran keuntungan yang tidak merata berperan dalam aksi-aksi perampokan.<sup>26</sup>

### C. PENEANGAN LIAR (*ILLEGAL LOGGING*)

Karena kurangnya lapangan pekerjaan, jalan lain yang paling mudah untuk mendapatkan uang dengan cepat selain merampok yaitu mengeruk sumber alam Aceh yang berlimpah. Hal ini benar sekali untuk sumber daya yang dapat memenuhi permintaan yang saat ini sangat tinggi untuk bahan-bahan bangunan, seperti pasir/gravel (umumnya dikenal sebagai galian C) dan kayu.<sup>27</sup>

Aceh, setelah Papua, memiliki hutan terbesar dengan keanekaragaman hayati yang paling kaya di Indonesia – rumah bagi sejumlah hewan yang terancam punah seperti gajah Sumatra, badak, orangutan, harimau, dan macan dahan, begitu juga spesies kayu-kayu keras yang berharga seperti meranti dan keruing. Ironisnya, konflik hebat yang cukup lama justru telah membantu perlindungan hutan. Penebangan oleh industri maupun masyarakat berhenti ketika hutan menjadi zona militer dan membuat orang-orang takut atau dilarang masuk hutan. Sejak perjanjian damai, penebangan hutan tampaknya telah meningkat karena pergerakan menjadi kurang dibatasi, selain itu banyak dari pemberontak yang sebelumnya terbantu oleh pajak nanggroe dan terbiasa bekerja di sektor ilegal,

<sup>26</sup> “Juru Bicara KPA Ibrahim Syamsuddin: Bukan Karena Beda Pendapatan”, *Aceh Magazine*, Juli 2007, hal.18.

<sup>27</sup> Permintaan terhadap kayu untuk pembangunan rumah-rumah yang hancur oleh tsunami saja diperkirakan sekitar 325,000 meter kubik kayu papan dan kayu lapis, atau 650,000 meter kubik kayu gelondongan, menurut sebuah makalah oleh George Kuru, “FAP Assessment of Timber Demand and Supply for Post Tsunami Construction in Indonesia”, 26 April 2005. Jumlah penebangan kayu di Aceh setiap tahunnya yang dibolehkan untuk tahun 2005 hanya sebanyak 50,000 meter kubik, berarti ada kekurangan hingga 600,000 kubik meter untuk pembangunan rumah saja. Menteri Kehutanan M.S. Kaban di Jakarta menaikkan jumlahnya untuk tahun 2006 menjadi 500,000 untuk dapat memenuhi permintaan tsb, tetapi protes dari LSM lingkungan serta bencana banjir dan longsor yang dituding karena pengrusakan hutan membuatnya membatalkan dinaikannya jumlah tsb. “Deforestation Likely to Cause Flash Floods in Aceh by End of 2006 (Pengrusakan Hutan Kemungkinan Besar akan Menyebabkan Banjir dan Longsor di Aceh sampai tahun 2006)”, *Aceh World*, 31 Januari-6 Februari 2006. Meskipun sejumlah aktivis telah mencoba memastikan bahwa kayu untuk rekonstruksi berasal dari kayu sitaan maupun kayu import untuk menghindari mendorong terjadinya illegal logging, namun sistem pengadaan bersifat sukarela dan tidak diaudit.

<sup>22</sup> “Akhir Petualangan Teh”, *Serambi*, 8 September 2007.

<sup>23</sup> Wawancara Crisis Group dengan Mayjen. Supiadin, 5 September 2007. TNI terus protes bahwa GAM tidak menyerahkan seluruh senjatanya tapi MoU hanya menyebutkan bahwa GAM harus menyerahkan 840 buah senjatanya, dan itu sudah dilakukan.

<sup>24</sup> “Tren Kriminal Bersenjata”, *Aceh Magazine*, Juli 2007, hal.17-18.

<sup>25</sup> Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, 7 September 2007.

sekarang tidak memiliki sumber nafkah lain.<sup>28</sup> Pada saat yang sama, kebutuhan kayu untuk pembangunan setelah bencana tsunami sangat tinggi dan mudah sekali mendapatkan investor. Sumber daya hutan yang berlimpah, tenaga kerja murah, modal yang tersedia dan permintaan yang tinggi, disertai dengan penegakan hukum yang lemah dan korupsi yang merajalela, merupakan kondisi yang sempurna untuk perusakan hutan yang menjadi-jadi.

Gubernur Irwandi telah mengumumkan sebuah *logging moratorium* pada saat pelantikannya dan menandatangani

<sup>28</sup> Pemantauan lapangan oleh Leuser International Foundation memperlihatkan penebangan kayu naik tajam sejak tahun 2005. Laporan tahun 2006 memperlihatkan bahwa dari 612 kasus yang berhasil didokumentasikan oleh petugas lapangan saja, ada lebih dari 8,900 ton kayu yang ditebang secara liar di dalam wilayah konservasi Leuser, sebuah wilayah yang dilindungi yang termasuk Taman Nasional Leuser. Yang paling banyak datang dari Aceh Singkil, tetapi kasus yang paling sering ada di Aceh Tamiang.

**Unit Patroli Taman Nasional Gunung Leuser melaporkan kegiatan ilegal logging di wilayah konservasi, tahun 2006**

Kabupaten	Jumlah kasus yang berhasil didokumentasikan	Jumlah kayu ilegal yang berhasil didokumentasikan (tons)
Aceh Barat	19	402.2
Nagan Raya	59	908.7
Aceh Barat Daya	20	64
Aceh Selatan	59	115.4
Aceh Singkil	51	5459.1
Aceh Tenggara	79	234.2
Gayo Lues	33	73.2
Aceh Tengah	14	16.5
Bener Meriah	39	118.4
Aceh Timur	59	427.4
Aceh Tamiang	115	929.2
Langkat (Sumatra Utara)	64	160.6
Deli Serdang (Sumatra Utara)	1	2
<b>Total</b>	<b>612</b>	<b>8910.8</b>

Dari "Laporan Pemantauan Aktivitas Ilegal di Dalam dan Sekitar KEL Jan-Des 2006", Leuser International Foundation (LIF) laporan tahunan mengenai kegiatan ilegal. Klaim mengenai meningkatnya aktivitas penebangan kayu sejak perjanjian Helsinki juga didukung oleh laporan dari cabang Walhi di Aceh bahwa jumlah kayu ilegal yang disita polisi tahun 2006 naik 20 persen dari tahun 2005, yaitu dari 33,250 menjadi 120,120 meter kubik. Lihat Dewa Gumay, "Catatan Akhir Tahun 2006", Tahun Krisis Ekologi, WALHI/Aceh, 2006. Data-data ini harus diterima dengan seksama karena informasi mengenai kehutanan yang sistematis sulit didapat dan mungkin mencerminkan peningkatan dalam pelaporan atau penegakan hukum daripada kenaikan dalam kegiatan penebangan kayu itu sendiri.

undang-undang mengenai pelaksanaannya pada tanggal 6 Juni 2007. Hal ini dimaksudkan sebagai langkah pertama dalam agenda reformasi yang bertujuan untuk menghentikan sementara konsesi penebangan hutan industri, peninjauan kembali terhadap kawasan hutan, mengubah undang-undang kehutanan yang terlalu berpihak pada kepentingan produksi komersil dan membangun proyek-proyek penebangan kayu masyarakat.

Meskipun tujuan penggunaan "modal kekayaan alam" Aceh bagi keuntungan masyarakat setempat diterima dengan baik, rencana Irwandi mungkin akan bersinggungan dengan tujuan utamanya dalam mewujudkan pertumbuhan ekonomi yang pesat dan dengan kepentingan para konstituen GAM nya. Baik GAM maupun TNI terlibat, kadang bersama-sama, dalam penebangan liar pada masa konflik.<sup>29</sup> Hal ini masih tetap terjadi, terutama di wilayah-wilayah GAM di Aceh bagian utara. Pemimpin KPA berulang kali mengatakan kepada Crisis Group bahwa sepanjang dana reintegrasi tidak mencukupi untuk dapat meningkatkan taraf hidup anggota mereka, maka tidak banyak yang dapat mereka perbuat untuk mencegah anak buah mereka melakukan penebangan hutan.<sup>30</sup> Selain itu, antusiasme Irwandi untuk membangun perkebunan kelapa sawit dan jalan yang rencananya akan dibangun dari timur ke barat sudah pasti akan membuat persediaan kayu yang sangat berharga menjadi terbuka terhadap penebangan hutan yang tidak terkendali. Visi lokalnya yang agresif di sektor kehutanan Aceh juga kemungkinan akan menemui perlawanan dari kepentingan industri kayu di Jakarta dan Medan dan mungkin juga dari polisi dan TNI setempat yang sudah terbiasa memperoleh keuntungan dari berbagai macam pengerukan sumber daya alam.

Sejumlah upaya penegakan hukum yang *mendapat banyak sorotan* terhadap penebangan liar telah dilakukan, dan sejumlah aktivis lingkungan melaporkan adanya pemantauan lapangan dari operasi anti penebangan liar yang lain oleh polisi di seluruh propinsi Aceh.<sup>31</sup> Tetapi sulit untuk mengetahui apakah upaya ini sungguh-sungguh atau hanya untuk penampakan luar saja. Dengan pergelutan hebat sedang dilakukan untuk

<sup>29</sup> James McCarthy, "Wild Logging: The Rise and Fall of Logging Networks and Biodiversity Conservation on Sumatra's Frontier", Center for International Forestry Research (CIFOR), Occasional Paper no. 31, Oktober 2000. McCulloch, Lesley, "Trifungsi: The Role of the Indonesian Military in Business", Konferensi Internasional mengenai Tentara dalam Bisnis: Military as an Economic Actor, Bonn International Center for Conversion, Jakarta, 17-19 Oktober 2000.

<sup>30</sup> Wawancara Crisis Group dengan Panglima GAM wilayah Aceh Besar, Machsalmina, 18 Mei 2007, Panglima GAM wilayah Aceh Selatan, Abrar Muda, 23 Mei 2007.

<sup>31</sup> Wawancara Crisis Group dengan Dede Suhendra dan Ilham Sinambela, WWF, Aceh, 11 Mei 2007.

mengklaim kontrol politik dan ekonomi yang baru di Aceh dalam masa transisi, mungkin ada kepentingan pelik yang sedang berupaya untuk mempengaruhi dimana dan terhadap siapa hukum ditegakkan – dan penegakan hukum bisa mengakibatkan aksi balas dendam. Pada malam tanggal 14-15 Mei, kantor DPR Kabupaten Bener Meriah dan kantor camat di Bies dan Pegasing, di Kabupaten Aceh Tengah, yang letaknya tidak terlalu jauh satu sama lain, diserang oleh bom pipa berdaya ledak rendah. Seminggu sebelumnya delapanbelas orang penebang liar telah ditangkap di Bener Meriah oleh tim gabungan polisi dan polisi kehutanan, dibantu oleh tentara dari sebuah batalion setempat. Tidak ada korban jiwa, dan siapa pelakunya tidak pernah diketahui. Tetapi mungkin kejadian penangkapan dan pengeboman ada hubungannya.<sup>32</sup>

Seringkali kayu-kayu hasil penebangan liar disita tetapi pelakunya tidak ditangkap, mengimplikasikan adanya bocoran bahwa polisi akan melakukan operasi atau bahwa polisi kurang ada kemauan untuk menangkap pembalok liar yang punya koneksi, apakah koneksi dengan GAM atau aparat keamanan (termasuk polisi). Ketika sedang diadakan operasi penegakan hukum terhadap illegal logging, biasanya para pembalok liar akan melaporkan operasi mereka sendiri, membiarkan kayu-kayu mereka disita, kemudian membelinya kembali dalam pelelangan sebagai kayu “legal”.<sup>33</sup> “Pemutihan kayu atau *timber laundering*” semacam ini tampaknya akan menjadi pendekatan yang menggiurkan bagi pembalok liar di Aceh dibawah kondisi moratorium, dimana tidak ada ijin sah yang dapat dipalsukan atau dicurangi.

Bahkan ketika penangkapan terjadi, hanya sedikit yang diadili, apalagi dijatuhi hukuman, karena terlalu sering kasus-kasus tersebut dimanipulasi lewat sogokan atau tekanan. Dalam sebuah contoh kasus yang sangat mencemaskan, Marzuki Desky, CEO dari CV Armada Agratama dan putra dari Armen Desky – yang kalah dalam pilkada Aceh Tenggara – dibebaskan dari tuduhan terlibat penebangan liar di Taman Nasional Leuser bersama dengan orang-orang yang diduga sebagai kaki tangannya pada bulan Mei 2007, walaupun jaksa memiliki bukti foto satelit dan telah menyita bukti fisik berupa perlengkapan milik perusahaan Desky di tempat kejadian. Hakim menolak untuk mengakui foto

satelit, dan, secara misterius, saksi ahli dari jaksa yang dijadwalkan untuk memberi kesaksian menarik diri.<sup>34</sup>

Polisi di banyak wilayah terus memiliki kepentingan finansial langsung terhadap kayu; koran lokal melaporkan penangkapan terhadap kapolsek kecamatan Mane, Pidie, terkait kasus illegal logging.<sup>35</sup> Juga ada laporan-laporan bahwa perwira TNI memiliki kilang penggergajian.<sup>36</sup> Keterlibatan aparat-aparat penegak hukum dalam kegiatan ilegal telah mengganggu upaya manajemen kehutanan di seluruh Indonesia dan mempersulit penerapan moratorium.

Namun tantangan yang paling besar bagi moratorium adalah apakah ada kemampuan (dan kemauan) untuk menegakkannya melawan kepentingan GAM sendiri yang kuat dalam industri perikanan. Wawancara-wawancara yang dilakukan Crisis Group memperlihatkan keterlibatan TNI dan Polri telah berkurang semenjak perjanjian damai, sementara keterlibatan GAM malah meningkat, meskipun dinamika ini kemungkinan akan sangat bervariasi menurut peta politik di setiap kabupaten. Di Aceh Utara dan Selatan, penebangan tetap aktif sejak larangan dikeluarkan. Wakil komandan KPA untuk kabupaten Aceh Selatan, Kartiwi, memiliki ijin HPH yang dikeluarkan untuknya dan menurut laporan ia percaya bahwa ini adalah apa yang telah diperjuangkan oleh GAM selama ini, yaitu: sebuah kesempatan bagi rakyat Aceh untuk mendapatkan keuntungan dari sumber daya alam Aceh yang sangat kaya. Namun tampaknya Irwandi, yang telah membatalkan ijinnya, tidak setuju [dengannya].<sup>37</sup>

Tidak jelas sejauh mana pimpinan KPA dapat mengendalikan anak buah mereka yang merasa tidak puas oleh proses reintegrasi yang tidak transparan dan tidak dapat dipertanggungjawabkan, dan mereka masih menganggur. Para pemimpin KPA berulang kali mengatakan mereka tidak dapat menyetop anak buahnya untuk berusaha “mengisi perut mereka” jika dana reintegrasi tidak mencukupi.<sup>38</sup> Seorang pedagang kayu yang diwawancara oleh Crisis Group menceritakan bahwa ia sering didatangi oleh anggota GAM yang mencari kerja sebagai pembalak.<sup>39</sup> Meskipun wakil

<sup>32</sup> Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, 11 Mei 2007. Lihat juga “Penangkapan Pembalok Liar di Redelong”, [www.gayolinge.com](http://www.gayolinge.com), 5 Mei 2007.

<sup>33</sup> Wawancara Crisis Group dengan staff Telapak (sebuah LSM), Jakarta, 7 Mei 2007.

<sup>34</sup> “Lucky Loggers from Mount Leuser”, *Tempo*, 7 Januari 2007.

<sup>35</sup> “Terlibat dalam illegal logging, empat oknum polisi ditahan”, *Serambi*, 7 Juli 2006; “60 warga Mane minta kapolsek dibebaskan”, *Serambi*, 10 July 2007.

<sup>36</sup> “The Fruits of Deforestation in Leuser (Buah Pengrusakan Hutan di Aceh)”, *Aceh World*, vol. 1, no. 6, 31 Januari-6 Februari 2006.

<sup>37</sup> Wawancara Crisis Group dengan pimpinan KPA, Mei 2007.

<sup>38</sup> Wawancara Crisis Group, Mei 2007

<sup>39</sup> Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, Mei 2007. Anggota GAMnya termasuk yang sekarang maupun yang menyerahkan diri sebelum perjanjian damai.

gubernur Muhammad Nazar menyatakan bahwa “tidak ada toleransi sama sekali” bagi pembalok dari GAM, namun baik Irwandi maupun pimpinan KPA belum pernah mengeluarkan pernyataan mengenai anak buah mereka yang terlibat, dan hanya mengeluarkan himbauan-himbau umum untuk menghentikan penebangan hutan dan memberi isyarat bahwa TNI berada dibelakang illegal logging.<sup>40</sup> Tetapi hampir seluruh orang-orang yang diwawancarai melaporkan keterlibatan yang kuat dalam penebangan hutan oleh KPA dan juga anggota masyarakat yang lain. Bahkan di daerah-daerah dimana non-GAM yang menjadi pembalok utama, beberapa orang melaporkan bahwa mereka “diorganisir” oleh KPA.<sup>41</sup> Hal ini bisa berarti diperlengkapi, diberi pinjaman untuk makan dan pasokan, atau bertindak sebagai pembeli atau makelar pekerja.

#### IV. REINTEGRASI

Jelas bahwa mantan kombatan bukanlah satu-satunya pangkal dari tindak pemerasan, kekerasan ataupun pengerukan sumber daya alam, tapi mereka sangat vital. Sebagian karena keprihatinan akan masalah inilah yang membuat pemerintah Indonesia, para pemimpin GAM dan para donor berupaya sekuat tenaga untuk bersama-sama menyusun sejumlah program-program “reintegrasi” yang bertujuan memberi mata pencaharian alternatif untuk mendemobilisasi para mantan kombatan, walaupun sebenarnya terlalu menyederhanakan untuk berasumsi bahwa pekerjaan ataupun bantuan-bantuan lain akan dapat mencegah kekerasan paska konflik.<sup>42</sup>

Beberapa dari program tersebut telah memberikan manfaat yang kongkrit dan nyata. Tetapi secara keseluruhan upaya pemerintah pusat selama ini telah terganggu oleh tujuan-tujuan yang tidak jelas, implementasi yang buruk dan kurangnya transparansi sehingga sedikit banyak tampaknya tidak hanya menciptakan rekonsiliasi tapi juga menimbulkan polarisasi. Upaya perubahan besar-besaran pada bulan Agustus 2007 mungkin bisa menangani beberapa dari persoalan manajemen tetapi beresiko memperkuat persepsi bahwa reintegrasi sudah menjadi hak mereka dengan cara yang mungkin malah menumbuhkan konflik di masyarakat.

##### A. MASALAH-MASALAH DALAM MENETAPKAN PENERIMA MANFAAT

Konsep “reintegrasi” paling sering digunakan di dalam situasi paska konflik dimana para pemberontak hidup agak lama di kamp-kamp militer dan jauh dari lingkungan tempat tinggalnya. Di beberapa kasus para komandan mengikat para anggota baru ke dalam pasukan mereka dengan cara memaksa anggota baru ini untuk melakukan kekejaman terhadap desa mereka sendiri. Reintegrasi dalam konteks ini bertujuan untuk membantu memulihkan hubungan sosial antara para mantan anggota pasukan dengan lingkungan masyarakat mereka, juga membantu para mantan kombatan membangun kehidupan mereka dimasa damai. Namun model semacam ini tidak dapat diterapkan di Aceh. Para pemberontak GAM tidak pernah direkrut secara paksa, dan walaupun banyak dari mereka tinggal beberapa lama di dalam hutan,

<sup>40</sup> “Tindakan tegas akan diambil terhadap anggota KPA yang terlibat illegal logging”, Rakyat Aceh, 3 Juli 2007, dan “Siapapun pembalok liar, harus dihukum”, *Serambi*, 5 Juli 2007.

<sup>41</sup> Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, Mei 2007.

<sup>42</sup> Beberapa orang yang bergabung dengan GAM setelah tahun 1999 berlatar belakang preman, terutama di Aceh Utara dan Timur. Bukan berarti mereka beralih ke kekerasan hanya karena mereka tidak punya pekerjaan tetap.

tetapi biasanya tak jauh dari lingkungan tempat tinggal mereka; bahkan banyak yang tidak pernah meninggalkan kampung halaman mereka. Seperti rekan sejawat mereka dari gerakan gerilya yang lain, banyak anggota GAM yang keberatan dengan istilah “reintegrasi” karena mereka percaya bahwa istilah tersebut menyiratkan bahwa seolah-olah mereka terasing dari masyarakat Aceh dalam masa konflik. Sementara dukungan yang begitu banyak terhadap calon-calon dari GAM pada pilkada bulan Desember 2006 memperlihatkan hal yang sebaliknya.<sup>43</sup>

Fokus di Aceh hampir seluruhnya pada upaya reintegrasi ekonomi, yaitu memberikan bantuan kepada para bekas napol/tapol, bekas kombatan dan “korban konflik” dalam bentuk lapangan kerja dan lahan bagi mereka yang dapat bekerja, dan jaminan hidup (dalam bentuk bantuan tunai) bagi mereka yang tidak bisa bekerja. Sekarang ini ada perbedaan pendapat mengenai apakah perjanjian yang dimaksud meliputi pekerjaan dan lahan atau hanya salah satu, tetapi dalam MoU jelas bahwa uang jaminan hidup hanya akan diberikan kepada mereka yang cacat. Namun demikian, dalam tahap pertama program reintegrasi, bantuan tunai diberikan kepada para mantan kombatan sebagai jaminan hidup, sebagian untuk menunjukkan niat baik dari pemerintah, sebagian lagi memahami bahwa para mantan pasukan butuh uang untuk menghidupi diri dan keluarga mereka sampai mereka memperoleh sumber penghasilan lain.

Dari awal sudah ada persoalan mengenai siapa yang akan menerima bantuan tunai serta bagaimana cara pembagiannya, dan juga perbedaan penafsiran mengenai untuk apa bantuan tunai tersebut. Para pejabat dari Jakarta maupun anggota kunci dari masyarakat donor menganggap bantuan tunai tersebut sebagai upaya untuk menunjang pemberdayaan ekonomi jangka panjang; sementara beberapa anggota GAM menganggapnya sebagai kompensasi atas kerugian-kerugian yang dialami selama konflik, atau semata-mata sudah menjadi hak mereka dibawah MoU.<sup>44</sup>

Perbedaan-perbedaan tersebut mungkin dapat diatasi jika ada jumlah penerima manfaat yang tetap, jadwal

pembayaran bantuan tunai yang tetap dan sebuah mekanisme pembagian uang yang transparan, tapi tak satupun dari hal diatas muncul. Menyusun program untuk kategori napol/tapol dan mantan kombatan yang sudah cukup jelas definisinya saja sudah akan cukup sulit, maka dengan dicantulkannya “korban konflik” ke dalam MOU sebagai kelompok ketiga yang menerima bantuan, menambah persoalan bertambah pelik. Laporan Crisis Grup yang sebelumnya sudah membahas sejarah awal program reintegrasi, tapi karena perkembangan saat ini berakar pada kegagalan di masa lalu, maka hal ini layak diceritakan lagi secara singkat.<sup>45</sup>

Hanya kategori tentang napi yang terbukti cukup jelas, dengan dibebaskannya sebanyak 1,424 napi pada bulan Agustus 2005 dan 366 lagi lewat sebuah proses remisi. 64 kasus tambahan yang pernah dalam sengketa kemudian dibebaskan secara bertahap setelah diputuskan bahwa mereka dipenjara karena kegiatan politik, bukan kegiatan kriminal. Masing-masing menerima sebuah paket dana “reintegrasi” dalam tiga tahap pembayaran yang totalnya berjumlah Rp 5 juta.<sup>46</sup> Sebagai tambahan, para mantan tapol/napol pada tahun 2007 berhak menerima Rp 10 juta lagi setiap keluarga dalam rangka program pemberdayaan ekonomi dari Badan Reintegrasi Aceh (BRA) dengan menunjukkan sebuah kartu yang diberikan pada saat mereka dibebaskan dari penjara.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Lihat Laporan Crisis Group, *So Far, So Good; Sekarang Bagian yang Sulit; Pilkada Aceh*, hal. 9-11, all op.cit.

<sup>46</sup> Siapa yang berhak mendapat amnesti menjadi perdebatan. MoU meminta amnesti dan pembebasan tak bersyarat bagi “napol/tapol yang ditahan akibat konflik”, tapi bukan mereka yang ditahan atas apa yang disebut pemerintah sebagai kegiatan “kriminal murni”. Pembedaan ini sering agak sulit, karena beberapa napi GAM ditahan dengan tuduhan pelanggaran kriminal atas kegiatan mereka dalam GAM. Pada awal bulan September 2007, empat dari sebelas napi GAM yang masih dalam penjara dibebaskan bersyarat (artinya mereka dikenakan wajib lapor secara periodik ke kantor polisi) dan kembali ke Aceh. Sementara yang tujuh lagi, Tengku Ismuhadi Jafar, Irwan bin Ilyas dan Ibrahim Hasan dijatuhi hukuman penjara seumur hidup di LP Cipinang atas kasus pengeboman Gedung Bursa Efek tahun 2000. Diman Subardinan di LP Sukamiskin, Bandung; Hamdani, dan Zul Ramli, di LP Tanjung Gusta, Medan; dan Mahyeddin M. Adam di LP Jantho, Aceh Besar, diyakini terlibat kasus narkoba. Permohonan banding untuk pembebasan mereka dikeluarkan pada tanggal 20 September 2007 atas nama Forum untuk Keadilan Tapol/Napol Aceh (FKTNA), sebuah koalisi LSM-LSM advokasi.

<sup>47</sup> “Mantan Tapol-Napol Terima Modal Usaha”, Aceh Recovery Forum News, 11 September 2007, [www.acehrecoveryforum.org/id/index.php?action=ARFNews&no=841](http://www.acehrecoveryforum.org/id/index.php?action=ARFNews&no=841).

---

<sup>43</sup> Wawancara Crisis Group dengan Machsalmi, Mei 2007. Tetapi, kemenangan GAM disebabkan oleh beberapa faktor; tidak semua yang memilih GAM didorong karena dukungan terhadap gerakan tsb. Lihat Laporan Crisis Group, *Bagaimana GAM Menang di Aceh*, op. cit.

<sup>44</sup> Wawancara Crisis Group dengan Leroy Hollenbeck, penasihat Gubernur, Banda Aceh; Machsalmi, komandan KPA wilayah Aceh Besar; Abrar Muda, komandan KPA wilayah Tapktuan; dan Fauzan Azima, komandan wilayah Linge, Bener Meriah, 12 Mei 2007.

Mantan kombatan jauh lebih rumit. MoU menyebut angka 3,000 sebagai jumlah anggota pasukan yang aktif bertempur pada saat perundingan berlangsung – yaitu, setelah GAM terpuak telak oleh serangan TNI selama delapan bulan dan kemudian oleh bencana tsunami pada bulan Desember 2004. Namun ternyata jumlah yang sebenarnya jauh lebih besar, mungkin hingga mencapai 15,000 orang, dan mereka beroperasi dibawah jaringan pendukung yang bahkan lebih besar. Hal ini membuat para pemimpin GAM sangat sulit secara politik untuk tetap dapat menyetujui pemberian bantuan kepada hanya 3,000 anggotanya. Perjuangan yang panjangpun terjadi, dengan para donor dan pemerintah Indonesia menginginkan daftar nama sebagai bukti pertanggungjawaban namun GAM menolak memberikan, dengan alasan hal itu tidak diminta oleh MoU dan dapat membahayakan keamanan diri para mantan kombatan, karena khawatir daftar nama tersebut akan dijadikan daftar sasaran jika perdamaian berakhir.<sup>48</sup>

Para komandan KPA bersikeras untuk mengendalikan dana tersebut, dan keinginan mereka terpenuhi. Sebuah alokasi dana awal dari pemerintah pusat pada akhir tahun 2005 sebesar Rp 1,8 milyar dibagikan diantara para komandan, berdasarkan perhitungan jumlah anggota pasukan per kabupaten. Sebagian besar anggota pasukan menerima hanya sepersekian dari uang yang dijanjikan, bahkan banyak yang tidak menerima apa-apa sama sekali.<sup>49</sup> Tidak pernah ada pertanyaan yang diajukan mengenai bagaimana dana tersebut digunakan.

---

<sup>48</sup> BAPPENAS (Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional) menginginkan daftar nama sebagai cara untuk menjamin transparansi pembayaran dana bantuan, tetapi sebuah sumber mengatakan gagasan ini berasal dari perwakilan TNI dalam COSA (Committee for Security Arrangements atau Komisi Pengaturan Keamanan). Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, Mei 2007. Lihat juga Laporan Crisis Group, *Sekarang Bagian yang Sulit*, op.cit., hal 6-8.

<sup>49</sup> Laporan Crisis Group, *Sekarang Bagian yang Sulit*, op.cit., dan wawancara Crisis Group, Lina Froden, spesialis reintegrasi Uni Eropa, dan Musalhuudin Daud, Program Konflik dan Pembangunan Masyarakat Bank Dunia, Banda Aceh, 14 Mei 2007. Komandan KPA Fauzan Azima mengatakan kantor kabupaten Aceh Tengah menghitung dari jumlah anggota GAM yang disebutkan sebanyak 3,000, di wilayahnya disebut ada 107 anggota GAM, tapi jumlah sebenarnya 517, masing-masing dengan seorang istri dan anak-anak, wawancara Crisis Group, 12 Mei 2007.

## B. PEMBENTUKAN BADAN REINTEGRASI ACEH

Hal yang sama terjadi pada bulan Februari 2006 ketika BRA dibentuk. Sudah dialokasikan jumlah dana yang setiap tahun semakin meningkat dari anggaran pemerintah pusat lewat departemen sosial – yaitu Rp 200 juta untuk tahun anggaran 2005, Rp 600 milyar di tahun 2006, dan Rp 700 milyar untuk tahun 2007 – dan BRA berada dibawah tekanan yang sangat besar untuk menghabiskan dana tersebut secepatnya.<sup>50</sup> Sekali lagi, persoalan timbul mengenai bagaimana menangani jumlah yang menetapkan 3,000 anggota, karena alokasi dana tahun 2005 meliputi Rp 25 juta per anggota, dan atas desakan GAM, ditambah dengan Rp 10 juta untuk 6,200 “warga sipil GAM”.<sup>51</sup>

BRA memutuskan untuk mendanai program pemberdayaan ekonomi, berdasarkan proposal yang diajukan lewat KPA, disertai nama para calon penerima manfaat. Ini cara untuk mendapatkan nama-nama sekaligus memusatkan perhatian pada pembangunan. Sampai bulan Maret 2005, sebanyak 30 proposal yang meliputi 927 mantan kombatan telah mendapat dana bantuan tapi tidak ada sistem verifikasi yang kredibel untuk dapat mengetahui apakah nama yang disebutkan benar-benar ada atau

---

<sup>50</sup> Pemerintah Propinsi di bawah Azwar Abubakar telah menerima Rp 200 milyar pada tahun anggaran 2005, tapi tidak ada juttak (Petunjuk Pelaksanaan) nya, sehingga tidak ada dana yang dikeluarkan. Ini berarti bahwa pemerintah di bawah pengganti Azwar, yaitu Mustafa Abubakar (tidak ada hubungan keluarga), baik dana tahun anggaran 2005 dan 2006 (Rp 600 milyar) harus dihabiskan atau dikembalikan ke Jakarta. Wawancara Crisis Group, Leroy Hollenbeck, Mei 2007.

<sup>51</sup> BRA mengubah secara halus mengenai apakah mantan kombatan GAM berhak mendapat lahan. Menurut seorang sumber, anggota GAM yang hadir dalam rapat awal COSA ditawarkan Rp 10 juta per orang ditambah sebuah lahan, atau bantuan uang saja dengan jumlah *lump-sum* (jumlah secara bulat) sebesar Rp 25 juta, dengan pemahaman bahwa dana yang sebesar Rp 15 juta (senilai sebuah lahan) bisa digunakan untuk membeli tanah jika penerima ingin melakukan itu. Para anggota GAM yang hadir dalam rapat itu sepakat memilih bantuan uang saja dengan jumlah *lump-sum*, meskipun keputusan ini tampaknya tanpa konsultasi dengan pemimpin GAM yang lain. Ada versi lain mengenai bagaimana gagasan hak atas lahan dibatalkan, tetapi jelas bahwa dalam pengajuan proposal program pemberdayaan ekonomi, BRA telah mempertimbangkan jumlah *lump-sum* sebesar Rp 25 juta ini. Pertanyaan mengenai apakah para mantan kombatan berhak atas bantuan lahan diatas dan diluar apa yang telah mereka terima terus merebak. Dan Nur Djuli, ketua BRA sejak bulan April 2007, berpendapat mereka berhak. Dari 6,200 anggota “GAM sipil”, 5,771 masing-masing telah menerima cek pada bulan Februari 2006; tapi masih ada masalah dengan beberapa nama.

telah menerima dana tersebut. Dari jumlah itu maka masih ada sebanyak 2,073 individu yang harus didanai. Pada bulan September-Oktober 2006, KPA mengeluarkan sebuah daftar nama, dan berdasarkan daftar tersebut BRA menyiapkan cek-cek yang dapat diuangkan di bank-bank setempat dengan menunjukkan KTP yang sesuai dengan nama yang tertulis dalam cek. Saat itu masih hampir tidak ada kemampuan untuk melakukan follow-up atau memantau bagaimana dana tersebut digunakan, atau berapa yang harus dikembalikan lagi ke komandan KPA yang telah memberikan daftar nama tersebut, tapi setidaknya persoalan mengenai 3,000 nama tampaknya sudah tidak diungkit-ungkit lagi. Masalahnya adalah, sekali lagi banyak mantan kombatan yang mengklaim bahwa yang mereka terima lebih sedikit dari yang dijanjikan. Terutama, menurut laporan, mantan gerilyawan perempuan telah diabaikan.<sup>52</sup>

Para komandan pria KPA tampaknya enggan untuk mengakui para mantan pejuang perempuan (atau Inong Balee) sebagai penerima manfaat, tetapi sejumlah donor mendesak masalah ini. Dengan bantuan terpisah dari Jepang, *International Organisation for Migration* (IOM) mengembangkan sebuah program dalam bentuk bantuan usaha kecil bagi 3,000 bekas kombatan, berdasarkan daftar nama yang diberikan oleh KPA. IOM bersikeras untuk mengikutsertakan mantan pejuang perempuan, dan akhirnya dari 3,000 nama, 844 adalah perempuan, tapi untuk itu perlu sedikit tekanan, dan program ini baru selesai pertengahan 2007. Tidak begitu jelas apakah ada tumpang tindih di antara penerima manfaat dengan mereka yang telah menerima cheque dari program BRA, tapi karena semuanya tahu bahwa angka 3,000 bukanlah jumlah yang sebenarnya, maka tidak ada yang terlalu terganggu dengan hal ini.<sup>53</sup>

Pada saat yang bersamaan, untuk menghindari tuduhan pilih kasih, BRA juga memberi uang sebesar Rp 10 juta kepada setiap anggota milisi yang di back-up TNI, yang diperhalus sebutannya menjadi front-anti separatis atau pembela tanah air (PETA), serta anggota GAM yang telah menyerahkan diri sebelum MoU dan kebanyakan dianggap sebagai penghianat oleh KPA. Nama-nama dari kelompok penerima bantuan ini

---

<sup>52</sup> Wawancara Crisis Group dengan para perempuan dari koperasi Tjut Nyak Dhien, Bireuen, September 2007. Data lengkap mengenai jumlah Inong Balee, sayap militer perempuan dalam GAM, sangat sulit didapat. Di kabupaten Bireuen, diperkirakan ada sekitar 60, dan mereka secara sistematis tidak diikutkan dalam konsultasi, dari awal perundingan negosiasi hingga dalam pembahasan bantuan, dan hampir semua belum menerima apa-apa. Tapi seorang bekas staff IOM di kabupaten tsb mengatakan sekitar 20 persen dari penerima manfaat di daerah itu adalah perempuan. Wawancara Crisis Group, September 2007.

<sup>53</sup> Wawancara Crisis Group, IOM, September 2007.

berasal dari KODIM (Komando Distrik Militer).<sup>54</sup> Sekalipun demikian, KPA tetap yang paling diuntungkan dalam tahapan program reintegrasi ini, karena kekuasaan dan jaringan patronase mereka diperkuat dengan kendali mereka atas dana-dana bantuan. Di beberapa situasi, pemberian bantuan tunai tak diragukan lagi membawa akibat positif, tetapi di situasi yang lain ketika bantuan uang tersebut sampai ke si penerima, jumlahnya terlalu kecil untuk bisa memberdayakan ekonomi mereka.<sup>55</sup>

BRA juga diberi tugas yang mustahil untuk merancang sebuah mekanisme pemberian bantuan kepada kategori “korban konflik” yang sangat luas – dan upaya mereka yang pertama luarbiasa gagal. Kategori ini sudah dimasukkan ke dalam MoU sebagai jaminan terhadap adanya tuduhan bahwa yang menerima bantuan hanya bekas separatis saja, tetapi mereka yang telah menjadi sasaran pemberontak tidak. Setelah menyusun kriteria untuk menetapkan siapa saja yang termasuk “korban”, definisi yang begitu luas sehingga tidak begitu berarti, BRA memasang iklan sehalaman penuh di koran mengumumkan bahwa mereka yang masuk dalam kriteria yang sudah ditetapkan berhak untuk mengajukan proposal bertema pemberdayaan ekonomi baik secara perorangan maupun kelompok, dan akan diberi bantuan dana sebesar Rp 10 juta per orang. Hingga bulan Mei 2006, proposal yang masuk mencapai lebih dari 40,000. Jumlah ini diluar kemampuan para staff BRA untuk membaca, apalagi memverifikasi dan mendanai.<sup>56</sup> Iklan kedua kemudian dimuat mengumumkan bahwa mereka tidak menerima proposal lagi. Hasilnya kekecewaan yang mendalam dan kemarahan, terutama karena beberapa orang, yang berharap untuk menerima Rp 10 juta sudah mengeluarkan biaya sampai 300,000 rupiah, kadang sampai menjual ternak atau barang-

---

<sup>54</sup> Bagaimana anggota front kemudian bisa ditetapkan menjadi penerima manfaat tidak terlalu jelas, tetapi keputusan itu dibuat dalam sebuah rapat bersama komisi gabungan TNI-GAM di COSA. TNI sudah lama membantah adanya milisi, namun daftar nama dari KODIM merupakan bukti langsung, meskipun TNI bersikeras milisi dan front tidak sama. Secara teknis hal ini mungkin benar, karena tidak semua anggota front bersenjata, dan hanya mereka yang bersenjata bisa dikatakan milisi.

<sup>55</sup> Fauza Azima mengatakan bahwa dalam dua minggu bantuan uang tsb sudah habis, dan anak buahnya minta bantuan uang lagi kepadanya. Wawancara Crisis Group, Mei 2007.

<sup>56</sup> Laporan Crisis Group, *Sekarang Bagian yang Sulit*, op.cit., 7-8. Kenyataan bahwa tim BRA yang dikirim ke lapangan termasuk anggota GAM menjamin bahwa hampir seluruh proposal datang dari para pendukung GAM. Tak ada satupun proposal yang didanai setelah iklan di koran yang mengakibatkan banjir proposal.

barang, untuk membayar “agen” dan berbagai petugas untuk menyiapkan proposal.<sup>57</sup>

Dengan tahun anggaran 2006 akan berakhir, sementara masih ada dana sejumlah Rp 800 milyar yang harus dihabiskan dan tidak ada cara untuk mengidentifikasi korban-korban untuk menghabiskan dana tersebut, BRA yang sudah putus asa akhirnya melibatkan bantuan dari Kecamatan Development Program (KDP). KDP dirancang oleh Bank Dunia untuk menyalurkan dana pembangunan infrastrukturnya secara langsung ke kecamatan-kecamatan tanpa harus melalui birokrasi tingkat atas yang berbelit-belit dan seringkali korup. Program ini dibentuk dengan dasar pemikiran bahwa sebaiknya masyarakat yang menentukan kebutuhannya sendiri melalui musyawarah desa, sehingga menghindari pemaksaan prioritas dari luar, dan andil masyarakat menjadi lebih besar terhadap proyek yang didanai.

KDP harus bekerja dengan dilatarbelakangi kekecewaan ribuan orang yang sudah berharap mendapat keuntungan pribadi secara langsung. Program ini membagi-bagi kecamatan ke beberapa golongan berdasarkan besarnya akibat konflik yang dialami yaitu berat, sedang atau ringan, lalu mengurutkan mereka berdasarkan jumlah penduduk.<sup>58</sup> Kemudian desa-desa di masing-masing kecamatan mengadakan rapat bersama untuk menentukan siapa diantara warga mereka yang paling terkena imbas konflik dan proyek kelompok macam apa yang akan dikerjakan.<sup>59</sup>

Tapi pada bulan Desember 2006 calon dari GAM menyapu posisi dalam pemerintahan dan langsung menempatkan orang-orang mereka di posisi-posisi kunci. BRA menjadi prioritas utama karena besarnya dana yang dikendalikan dan karena misinya waktu itu adalah – atau seharusnya – penting untuk mempertahankan perdamaian. Pada tanggal 4 April 2007, Gubernur Aceh Irwandi Yusuf menunjuk rekannya, Nur Djuli, sebagai kepala BRA, menggantikan kepala BRA sebelumnya, seorang akademisi, yang kewalahan oleh

pekerjaan yang harus ditangani. Irwandi memberi mandat kepada Nur Djuli untuk merestrukturisasi organisasi secara keseluruhan – dalam dua minggu.

### C. NUR DJULI MENJADI PENYELAMAT

Nur Djuli merupakan pilihan yang tidak biasa untuk pekerjaan ini. Seorang yang pintar, kompeten, dan kosmopolitan, yang memiliki status *permanent residence* di Malaysia dan pernah bekerja beberapa tahun di kedutaan Perancis disitu. Ia juga tajam dalam bicara dan sangat politis. Ia pertama kali tampil dalam panggung internasional sebagai anggota tim negosiasi GAM dalam perundingan yang menghasilkan Perjanjian Penghentian Permusuhan (COHA atau Cessation of Hostilities Agreement) bulan Desember 2002. Ia menjadi bagian dari tim inti GAM di Helsinki tahun 2005, kemudian setelah perjanjian MoU ditandatangani, menjadi pemrakarsa sebuah RUU GAM yang seharusnya menerapkan perjanjian MOU tersebut. Nur menganggap Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang akhirnya disahkan, telah mengkhianati prinsip-prinsip utama dari perjanjian Helsinki dan ia menjadi salah satu pendukung kuat yang menuntut amandemen terhadap UUPA dan kembali ke penafsiran MOU secara harfiah. Pada masa kampanye Gubernur tahun 2006, Nur Djuli berada di pihak Irwandi Yusuf melawan Malik Mahmud. Hubungannya dengan Malik masih tetap kurang baik, dan ia telah menjauhkan diri dari beberapa pemimpin senior lain diluar kelompok Malik. Komitmennya terhadap Aceh sangat kuat dan tak diragukan, dan kompromi bukan salah satu sifatnya.

Dipilihnya Nur berarti bahwa BRA sudah hampir pasti akan mencerminkan karakter pribadinya, dan pendiriannya terhadap reintegrasi sangat berlawanan dengan program KDP. Ia termasuk dari mereka yang menganggap rakyat Aceh berhak atas ganti rugi, dan meyakini bahwa bantuan uang yang diberikan seharusnya untuk membayar kompensasi secara langsung kepada korban konflik, bukan untuk membantu pembangunan secara umum. Mungkin benar bahwa tiap orang di Aceh adalah korban konflik tetapi beberapa lebih menderita dari yang lain. Seperti yang dikatakan seseorang yang setuju dengan pendekatan Nur, “apakah sebuah program pembangunan desa bersama bisa menggantikan kehilangan dari seseorang yang kehilangan anggota badannya atau seseorang yang begitu trauma mentalnya sampai ia tidak punya harapan untuk bisa hidup mandiri?”<sup>60</sup> Nur percaya bahwa program KDP walaupun dapat dinikmati oleh banyak pihak namun dalam jumlah yang sedikit, itupun belum termasuk kemungkinan bahwa program

<sup>57</sup> Wawancara Crisis Group, LSM pemberdayaan masyarakat, Tapaktuan, 23-24 Mei 2007; lihat juga “Tidak Dapat Dana Diyat, Warga Korban Konflik Kecewa”, Serambi, 5 Januari 2007.

<sup>58</sup> Untuk desa-desa yang diidentifikasi sebagai desa yang tinggi konflik dan padat penduduk, jumlah maksimum yang tersedia untuk proyek-proyek pembangunan adalah Rp 170 juta. Untuk yang berpenduduk jarang dan konflik rendah, jumlah maksimumnya yaitu Rp 70 juta.

<sup>59</sup> Pada tahun 2006, KDP telah mendanai 1,724 desa di 67 kecamatan (kabupaten pedesaan saja), dengan jumlah total Rp 217 milyar. 80 persen dari dana digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan ekonomi perorangan atau kelompok kecil, dan sisanya digunakan untuk proyek pedesaan secara luas seperti infrastruktur dan barang-barang bersama.

<sup>60</sup> Wawancara Crisis Group, staff LSM Internasional, 15 Mei 2007.

ini bisa diselewengkan seperti halnya program-program lain; dan bahkan musyawarah desa dalam program KDP pun tidak bebas dari pengaruh politik.<sup>61</sup>

Hasilnya adalah kekacauan program lagi di BRA, termasuk pembatalan program KDP – rencana berpisah dengan program ini diumumkan tanggal 6 Juni 2007, perpisahan resminya tanggal 15 Agustus – dan kembali ke program pemberian bantuan dana kepada perorangan, dengan fokus utama pada bantuan perumahan.<sup>62</sup> BRA juga sudah memiliki program perumahan bagi korban konflik, terpisah dari program KDP. Program BRA dimulai tahun 2006 dan dikritik oleh hampir semua pihak. Tidak ada koordinasi dengan program-program perumahan yang didanai oleh donor lain. Dana disalurkan ke camat dengan sedikit sekali mekanisme pertanggungjawaban mengenai penggunaan dana tersebut. Cara memilih para penerima manfaat tidak jelas. Banyak rumah-rumah yang dibangun tidak bisa didiami karena tidak ada air, listrik, bahkan kadang lantai. Programnya pun kelihatannya tidak menjadi bagian dari strategi yang lebih luas.

Nur bermaksud sungguh-sungguh untuk memperbaiki kekurangan-kekurangan ini. Siapapun yang rumahnya terbakar habis atau rusak pada masa konflik bisa mengajukan permohonan bantuan dana untuk membangun yang baru. Data mengenai klaim untuk bantuan tempat tinggal disampaikan di tingkat kecamatan, dan antara bulan Mei hingga akhir Agustus, hampir 40,000 yang sudah terdaftar, dan berkurang menjadi 31,000 ketika datanya dimasukkan ke dalam komputer. Tim yang terdiri dari empat orang, masing-masing dari BRA, polisi, kantor kecamatan dan GAM, untuk menjamin netralitas, dikirim untuk melakukan verifikasi terhadap masing-masing klaim.<sup>63</sup> Sampai bulan September, yaitu ketika sekitar 1,200 orang sudah ditraining untuk tugas ini, proses verifikasi sudah

diselesaikan di tiga kabupaten dan hanya sekitar 36 persen dari klaim kehilangan atau kerusakan rumah yang telah diperiksa lebih lanjut dan ternyata sesuai. Dan menurut Nur, ini merupakan sebuah bukti bahwa sistemnya bekerja dengan baik.<sup>64</sup> Untuk mengatasi kurangnya transparansi yang menjadi ciri BRA sejak awal, daftar calon penerima manfaat akan diumumkan, dan siapapun bisa mengajukan keberatan dalam waktu sepuluh hari.

#### **D. PERSOALAN-PERSOALAN YANG MASIH TERJADI**

Tapi tetap masih ada persoalan-persoalan, baik teknis maupun politis. Dari segi teknis, sejauh ini dana dari Jakarta lambat datangnya.<sup>65</sup> BRA menerima dana pertama mereka untuk tahun anggaran 2007 baru pada bulan Juni dan mungkin yang kedua baru diterima bulan Oktober. Secara teknis seluruh dana harus sudah dihabiskan tanggal 25 Desember, meskipun ada kemungkinan kecil lewat dari tenggat waktu tersebut dibolehkan. Karena hingga awal bulan September belum satupun dari 13,000 rumah yang didanai oleh dana gabungan mulai dibangun, maka tugas ini kelihatannya seperti tugas raksasa, apalagi mengingat riwayat pembangunan perumahan di Aceh paska Tsunami, yang diwarnai persengketaan dan tuduhan korupsi.

Dalam program BRA, rencananya program perumahan akan dijalankan secara swakelola. Penerima manfaat akan diberi uang untuk menyewa seorang kontraktor, dan mereka yang memerlukan akan diberi daftar kontraktor. Dengan cara ini dana bisa dikeluarkan sebelum rumahnya dibangun. Tetapi kemungkinan besar para kontraktornya ada kaitan dengan GAM, semata-mata karena kontrol GAM terhadap sektor ini merupakan salah satu kenyataan politik yang baru di Aceh. Beberapa orang mengutarakan kekhawatiran mereka bahwa pendekatan baru ini akan menguntungkan kepentingan satu kelompok dengan mengorbankan kepentingan masyarakat yang lebih luas.<sup>66</sup> Sebuah penilaian yang seksama dan independen pada saat

---

<sup>61</sup> Wawancara Crisis Group, Nur Djuli, 5 dan 7 September 2007.

<sup>62</sup> Tanggal 6 Juni 2007, BRA mengumumkan penghentian sementara penyaluran dana reintegrasi. Tanggal 15 Agustus, BRA mengumumkan program yang baru, dan menyatakan bantuan akan disalurkan langsung ke korban konflik, dengan prioritas bagi mantan pejuang perempuan dan korban perempuan; dana bantuan seharusnya digunakan untuk kegiatan ekonomi yang sedang berlangsung; dan bantuan akan diberikan kepada perorangan berdasarkan nama dan alamat tertulis penerima manfaat. Tidak ada lagi dana pemberdayaan ekonomi yang akan disalurkan lewat KDP. "Program Pemberdayaan Ekonomi bagi Korban Konflik 2007", Badan Reintegrasi-Damai Aceh, press release, 15 Agustus 2007.

<sup>63</sup> Tidak jelas apakah dengan komposisi ini dapat menjamin netralitas, terutama jika perwakilan pemerintah juga dari GAM, tapi setidaknya ini merupakan upaya yang lebih serius daripada mekanisme verifikasi sebelum-sebelumnya.

---

<sup>64</sup> Wawancara Crisis Group, Nur Djuli, 5 dan 7 September 2007.

<sup>65</sup> Nur Djuli mengimplikasikan Jakarta sengaja mempersulit program-program yang ditujukan bagi penerima manfaat dari GAM. Tapi sebenarnya, penundaan disebabkan kelambatan DPR dalam menyetujui dana anggaran tahun 2007, bukannya khusus Aceh.

<sup>66</sup> Crisis Group mendengar keluhan yang meluas mengenai KPA menarik bagian dari sejumlah proyek. Di Aceh Selatan, LSM-LSM setempat mengatakan baik KPA maupun perwakilan pemerintah setempat menarik bagian dari program-program pemberdayaan ekonomi. Wawancara Crisis Group, Tapaktuan, 23 Mei 2007.

pembangunan mulai berjalan menjadi kepentingan semua pihak untuk memastikan bahwa langkah-langkah pencegahan yang disusun kedalam program ini berjalan dengan baik.

Bagaimana memilih 13,000 calon penerima manfaat dari klaim-klaim yang sudah diverifikasi, dan siapa yang akan mendapat giliran pertama, juga menjadi pertanyaan. Nur menjelaskan bahwa para pelamar dinilai kebutuhannya berdasarkan sistem poin. Perempuan mendapat prioritas, dan perempuan yang suaminya sudah meninggal dan mempunyai tanggungan mendapat lebih banyak poin dibanding yang suaminya masih hidup dan sehat. Tapi hal ini tidak mengurangi perasaan sakit hati yang mendalam diantara mereka yang tidak terpilih mendapat bantuan perumahan karena penghentian program KDP secara tiba-tiba dan perasaan diperlakukan tidak adil yang disebabkan. Kalau bantuan untuk masyarakat dihentikan, apa yang membuat seseorang yang kehilangan rumah lebih layak menerima pembayaran individual daripada seseorang yang kehilangan ternak atau pernah ditahan, disiksa dan dibebaskan jauh sebelum MoU ditandatangani?

Peralihan dari rencana sebelumnya yang berdasarkan proposal (yang menumbuhkan namun kemudian menghancurkan harapan masyarakat) ke program KDP di bulan Mei 2006 cukup berat. Seorang yang terkait dengan program itu menggambarkan reaksi warga disatu desa seperti ini:

Pertemuan [Fasilitator KDP] yang pertama dengan warga sangat tegang. Warga datang dengan parang mereka. Para fasilitator takut sekali mengatakan hal yang salah. Tapi warga sangat marah karena mereka tidak dipedulikan oleh BRA dan merasa KDP telah diberi uang yang menjadi hak mereka, karena mereka diberitahu ada uang Rp 10 juta akan diberikan ke warga yang sesuai dengan kriteria. Para warga yang terpaksa mengungsi dan rumahnya telah hancur pada masa konflik terutama yang paling vokal. Anggota KPA yang tidak menerima uang reintegrasi atau yang berharap dapat Rp 10 juta tapi menerima jauh lebih kecil dari jumlah itu juga mengeluh. BRA juga seharusnya menyalurkan [bantuan-bantuan lain]. Jadi orang-orang ini menuntut hal itu dari kami, padahal kita tidak ada sangkut pautnya dengan hal itu.<sup>67</sup>

Sebagian besar pekerja KDP mampu mengatasi ketegangan dan kecurigaan awal, dan program berlangsung cukup lancar, dengan tingkat partisipasi

yang melampaui program-program KDP di daerah-daerah lain di Indonesia.<sup>68</sup> Dengan kembalinya ke sistem pembayaran kepada perorangan, para fasilitator KDP menghadapi gelombang persoalan baru. Di bawah program BRA-KDP di satu kabupaten, sebanyak 404 desa telah menerima program pemberdayaan ekonomi; ada tujuh desa yang belum, tapi proposal mereka sedang disiapkan. Sekarang mereka diberi tahu bahwa uangnya tidak akan datang, dan programnya kembali ke pembayaran kepada perorangan. Warga di desa-desa yang mendapat dana secara kelompok, melihat yang lain diberi bantuan dana secara perorangan lagi kemudian merasa juga berhak mendapat bagian mereka. Semua upaya yang dikerahkan untuk menumbuhkan rasa memiliki tujuan bersama merosot menjadi persaingan untuk mendapat bantuan tunai dan perasaan bahwa yang akan diutamakan menjadi penerima manfaat adalah para mantan kombatan.<sup>69</sup>

Tetapi perceraian BRA dengan KDP bukan berarti berakhirnya program-program pemberdayaan ekonomi masyarakat. CIDA (The Canadian International Development Agency), UNDP (UN Development Programme) dan USAID (US Agency for International Development) saat ini mendanai program senilai 10 juta dollar untuk membantu “pengangguran di kalangan pemuda di wilayah konflik tinggi” – istilah yang lebih halus untuk mantan kombatan. Karena proyek ini tidak didanai oleh uang dari pemerintah Indonesia, maka ia tidak dianggap bagian dari program reintegrasi yang resmi sehingga tidak mengalami masalah-masalah yang sama. Dijalankan oleh IOM, program ini menggunakan cara KDP dengan mengundang masyarakat untuk menentukan proyek-proyek yang ingin dikerjakan, tetapi tidak ada wilayah sasaran yang tumpang tindih dengan program BRA-KDP yang sekarang tidak beroperasi lagi.

## E. PANDANGAN DARI JAKARTA DAN ACEH

Sejalan dengan berlanjutnya persetujuan mengenai dana reintegrasi, para pejabat di Jakarta yang menguasai dana terheran-heran demi melihat hal itu. Menurut salah seorang dari mereka, dan pendapat yang sama juga diungkap oleh beberapa pengamat internasional di Aceh, masalahnya yaitu bahwa BRA dan para donornya tidak

<sup>67</sup> Wawancara Crisis Group, Banda Aceh, 23 Mei 2007.

<sup>68</sup> “Bantuan Berbasis Masyarakat bagi Korban Konflik lewat KDP (BRA-KDP)”, 10 Mei 2007, laporan sebuah misi pengawasan tak resmi yang disiapkan oleh tim KDP. Laporan-laporan independen menimbulkan pertanyaan mengenai efektifitas sejumlah program yang didanai tetapi tidak mempertanyakan temuan mengenai intensitas keterlibatan masyarakat.

<sup>69</sup> Wawancara Crisis Group, staff KDP, September 2007.

pernah punya rencana strategis. Apa arti “reintegrasi” di Aceh? Apakah peran BRA atau sebaiknya peran BRA dalam konteks yang lebih luas dalam perdamaian dan pembangunan? Sampai berapa lama sebaiknya program berlanjut? Sampai berapa lama penerima manfaat sebaiknya didanai? Apakah BRA dibentuk hanya untuk menanggapi butir-butir tertentu dalam MoU atau apakah ada tujuan yang lebih luas?<sup>70</sup>

Beberapa dari pertanyaan ini mungkin akan lebih mudah dijawab, katanya, kalau BRA atau organisasi yang lain melakukan sebuah penilaian sistematis terhadap program-programnya, berdasarkan analisa mengenai siapa yang telah menerima bantuan, berapa, dan untuk apa, serta dengan akibat apa. Belum ada bentuk penilaian yang dilakukan sampai saat ini, tetapi perbincangan sedang dilakukan mengenai kemungkinan sebuah penilaian multi-stakeholder pada awal tahun 2008.<sup>71</sup> Tapi BRA bukan satu-satunya institusi yang memberi bantuan tunai kepada individu atas nama reintegrasi. Karena sekarang GAM menguasai banyak posisi kunci di pemerintahan kabupaten, jatah bantuan tunai juga datang dari DPRD, yang diperuntukkan untuk para kombatan, dibawah pengawasan KPA. Di Aceh Timur contohnya, DPRD mengalokasikan Rp 600 juta, dan di Aceh Utara Rp 22 milyar baik untuk mantan kombatan maupun korban konflik.<sup>72</sup>

Pendanaan dari pemerintah pusat kepada BRA rencananya akan berakhir bersamaan dengan pembayaran tahun anggaran 2007. Hal ini bukan berarti BRA harus ditutup, tetapi pemerintah Aceh dan staff BRA perlu memikirkan sebuah rencana kerja dan rencana pendanaan, untuk dapat terus beroperasi dengan anggaran dari pemerintah lokal, terutama karena anggaran propinsi akan menerima sebanyak Rp 13 triliun sebagai alokasi dari anggaran nasional tahun 2008 ketika UUPA diberlakukan.<sup>73</sup> Para pejabat GAM mengatakan penggunaan dana tersebut harus disetujui bersama oleh pemerintah propinsi dan kabupaten, dan mungkin saja reintegrasi bukan prioritas pemerintah kabupaten.<sup>74</sup> Juga ada *gap* yang mendasar antara persepsi yang menganggap reintegrasi seharusnya didanai diluar anggaran pemerintah dengan penafsiran harfiah terhadap MoU bahwa seluruh pendanaan program reintegrasi menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.

<sup>70</sup> Wawancara Crisis Group, Jakarta, 24 September 2007.

<sup>71</sup> Wawancara Crisis Group, pejabat BAPPENAS, Jakarta, September 2007 dan komunikasi dari pejabat Bank Dunia, September 2007.

<sup>72</sup> Wawancara Crisis Group dengan pejabat dari Aceh Timur dan Utara, Agustus dan Oktober 2007.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Wawancara Crisis Group, Jakarta, 23 September 2007.

## V. KETEGANGAN DENGAN JAKARTA

Beberapa persoalan telah menyebabkan gesekan dengan Jakarta sejak ditandatanganinya perjanjian Helsinki, tetapi sebagian besar masalahnya agak ringan. Masalah besar yang belum muncul di panggung adalah justru mengenai MoU-nya sendiri. Dengan benar GAM menunjukkan bahwa MoU belum sepenuhnya diimplementasikan. Beberapa pejabat dari Jakarta mengatakan UUPA telah mengabadikan sebanyak mungkin isi MOU yang bisa diharapkan oleh Aceh. Yang lain mengakui memang ada kekurangan-kekurangan, tetapi mengatakan amendemen apapun harus menunggu hingga pemilu 2009. Apa yang penting adalah bukan kapan UUPA akan diperbaiki, melainkan pengakuan bahwa harus ada perbaikan tersebut: ada jurang yang sangat mendasar antara Aceh yang berotonomi dan pemerintah pusat mengenai persoalan pembagian kekuasaan yang kalau tidak dibahas, dan kalau tidak diselesaikan, akan dapat meruntuhkan perdamaian.

Pada peringatan dua tahun penandatanganan perjanjian Helsinki, tanggal 15 Agustus 2007, sebuah kelompok “MoU Helsinki Watch” menulis surat kepada Presiden SBY, Uni Eropa dan *Crisis Management Initiative*, yaitu organisasi yang dibentuk oleh mantan Presiden Finlandia Martti Ahtisaari yang memediasi perdamaian. Ditandatangani oleh Bakhtiar Abdullah, mantan juru bicara GAM di Swedia, yang meninggalkan kamp Malik Mahmud dan bergabung dengan Irwandi; Nur Djuli serta dua petinggi GAM lain, surat tersebut juga berisi sebuah matrix yang memperlihatkan ketentuan-ketentuan mana saja dari MoU yang dilanggar, mana yang perlu diklarifikasi dan mana yang sama sekali tidak dilaksanakan. Persoalan yang dianggap paling penting antara lain mengenai otoritas pemerintah Aceh, peran TNI, HAM, pembebasan sisa tahanan GAM serta dana dari pemerintah pusat untuk program reintegrasi.<sup>75</sup>

Kekhawatiran GAM bertambah dengan adanya sebuah draft peraturan pemerintah yang disiapkan bulan Februari 2007 – satu dari enam peraturan pemerintah pusat diperlukan untuk mengimplementasi MoU – mengenai pembagian kewenangan dan fungsi antara Aceh dan Jakarta. Menurut mereka yang sudah melihat draft tersebut, Aceh akan diperlakukan hampir sama dengan propinsi-propinsi lain, bukan sebagai sebuah wilayah otonomi khusus yang dipahami oleh GAM telah disetujui di Finlandia.

Hambatan politis untuk menghadapi banyak kekhawatiran GAM mengenai tidak diimplementasikannya MoU

<sup>75</sup> Salinan surat ada pada Crisis Group.

sangat besar, terutama ketika amandemen dari DPR terhadap UUPA diperlukan. Contohnya, MoU menyatakan bahwa setiap kebijakan pemerintah pusat yang terkait dengan Aceh memerlukan “persetujuan dari” pemerintah Aceh; UUPA melemahkannya menjadi “konsultasi dengan”. Kemungkinan hal ini diubah kembali seperti semula sangat kecil, seperti yang dicerminkan dalam komentar Pangdam Aceh: “Tidak mungkin seorang ayah harus minta persetujuan dari anaknya!”<sup>76</sup> Kemenangan GAM dalam pilkada begitu mengejutkan pemerintah pusat sehingga upaya apapun untuk membuka UUPA kembali mungkin akan berakibat pada anggota DPR yang nasionalis berusaha untuk menarik kembali beberapa poin yang tadinya sudah diberikan. Dengan pemilihan Presiden dan Parlemen tahun 2009, para oposisi Presiden SBY akan mencari tanda-tanda yang menunjukkan ia terlalu lembek dalam persoalan integritas wilayah atau mengambil sikap yang bisa diinterpretasikan sebagai membolehkan pihak asing kembali terlibat dalam negosiasi tentang Aceh.

Meskipun saat ini mungkin waktu yang kurang tepat bagi GAM untuk memberi tekanan terhadap penerapan MoU secara penuh, para pendukungnya cukup beralasan mengemukakan bahwa dengan menunggu sampai situasi politik yang tepat mungkin berarti menunda persoalan ini untuk selama-lamanya. Yang dibutuhkan yaitu membentuk sebuah forum bilateral yang punya lebih banyak wewenang daripada Forum Komunikasi dan Koordinasi (FKK) yang sekarang ini, dengan mekanisme yang dapat memungkinkan kedua belah pihak membuat kemajuan dalam implementasinya tanpa fasilitator pihak ketiga.<sup>77</sup> Pemerintah SBY bisa membantu dengan menyetujui untuk membahas keprihatinan GAM, seperti ketentuan tentang HAM, yang bisa diselesaikan tanpa amandemen dan dimana masyarakat Aceh yang lebih luas memiliki kepentingan yang sangat besar. Masalahnya adalah menemukan mitra kerja yang tepat. Malik Mahmud sudah tidak lagi mendapat kepercayaan dari faksi yang dominan dalam GAM, dan anggota GAM yang terpilih dalam pilkada sudah tidak mungkin, karena secara resmi mereka adalah bagian dari pemerintah Indonesia.

<sup>76</sup> Wawancara Crisis Group, Mayjen. Supiadin, 5 September 2007.

<sup>77</sup> FKK didirikan pada bulan April 2007 sebagai bagian dari Aceh desk dibawah Menkopolkam HAM. Dibawah kepemimpinan Brigjen. Amiruddin Usman, seorang pejabat intel TNI dari Aceh yang disegani, desk ini dilihat Jakarta sebagai pengganti Aceh Monitoring Mission (AMM) lokal dalam bidang pengusutan insiden kekerasan dan beresiko menjadi ancaman keamanan. Tetapi, tapi tidak sesuai, untuk menangani sejumlah perselisihan yang lebih luas mengenai sejauh mana wewenang Aceh dibawah UUPA.

## VI. KESIMPULAN

Setiap orang yang terlibat dalam persoalan Aceh – GAM, pejabat sipil, TNI, para donor dan LSM internasional – perlu memahami bahwa meskipun persoalan rekonstruksi dan reintegrasi penting untuk ditangani, hubungan Aceh-Jakarta adalah kunci dari perdamaian yang abadi. Perbedaan dalam persepsi sangat banyak. Pemerintah SBY dan kebanyakan rakyat Indonesia melihat Aceh sebagai sebuah keberhasilan, sebuah cerita yang berakhir dengan *happy ending*. Sementara banyak rakyat Aceh melihat perdamaian saat ini sebagai istirahat sementara dari sebuah konflik yang tidak dapat dielakkan akan mulai lagi. Tugas yang perlu dilakukan yaitu untuk membuktikan bahwa rasa pesimisme yang membayang luas tersebut salah.

Untuk mewujudkan hal ini, yang diperlukan oleh kepemimpinan GAM adalah dana yang lebih sedikit untuk proyek-proyek baru, dan tekanan yang lebih banyak dari donor untuk melaksanakan tata pemerintahan yang baik, menyusun strategi pembangunan dan mengendalikan anak buahnya. BRA perlu dievaluasi oleh tim profesional independen agar rakyat Aceh dan para donor bisa memperoleh gambaran lebih jelas tidak hanya bagaimana dana dipakai tapi juga apa hasilnya. Para pejabat di Aceh dan Jakarta, yang dibantu oleh masyarakat donor, juga perlu mengakhiri pemisahan program tsunami dan konflik, dan bekerja untuk menghasilkan kebijakan-kebijakan yang memberi perhatian terhadap kebutuhan Aceh secara keseluruhan.

Sebuah evaluasi sebaiknya dilakukan terhadap kinerja polisi dalam menanggapi kejahatan kriminal yang menggunakan kekerasan untuk melihat insiden mana yang ditangani secara efektif dan bagaimana, juga mana yang tidak efektif dan mengapa. Walaupun kondisi keamanan sudah sangat meningkat sejak perjanjian Helsinki berlaku, kekerasan tingkat rendah masih dapat memicu pembentukan kelompok-kelompok milisi, provokasi dan tindakan balas dendam yang pada akhirnya bisa menimbulkan sebuah konflik baru.

Diatas semua itu, sebuah proses dialog perlu dimulai kembali antara pemerintah pusat dan GAM. Membuat kemajuan, betapapun lambat dan sedikit demi sedikit dan mungkin pada akhirnya separuh-separuh, dalam menyelesaikan sejumlah persoalan yang melingkupi MoU sangat penting, tetapi semua pihak harus melakukan dialog tersebut dalam sebuah forum resmi agar dapat mewujudkan hal itu. Konflik mungkin sudah selesai, tetapi perdamaian butuh kerja keras.

## APPENDIX A

### PETA ACEH



## APPENDIX B TENTANG INTERNATIONAL CRISIS GROUP

*The International Crisis Group (Crisis Group)* adalah suatu organisasi non-pemerintah multinasional dengan lebih dari 130 pegawai tersebar di lima benua, yang bekerja melalui analisis lapangan dan advokasi bagi pencegahan dan resolusi konflik.

Pendekatan *Crisis Group* didasarkan pada penelitian di lapangan. Kelompok-kelompok analis politik, berdasarkan keadaan di negara-negara yang menghadapi resiko krisis, mengumpulkan informasi dari berbagai sumber, menilai kondisi setempat dan menghasilkan laporan-laporan analitis reguler yang berisi rekomendasi-rekomendasi praktis yang ditujukan kepada para pengambil kebijakan internasional. *Crisis Group* juga menerbitkan *CrisisWatch*, sebuah buletin bulanan setebal dua belas halaman, yang menghadirkan informasi terkini yang singkat dan tajam mengenai keadaan di berbagai wilayah konflik atau rawan konflik di seluruh dunia.

Laporan-laporan *Crisis Group* disebarluaskan baik melalui email atau versi cetak kepada para pejabat di kementerian luar negeri dan organisasi-organisasi internasional serta tersedia pula untuk umum melalui situs internet organisasi ini di [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Organisasi ini bekerja secara erat dengan pemerintah dan lembaga-lembaga berpengaruh, termasuk pers, untuk mengarisbawahi analisisnya tentang krisis-krisis dan menghasilkan dukungan bagi ketentuan-ketentuan kebijakannya.

Dewan Crisis Group – yang mencakup tokoh-tokoh penting dalam bidang politik, diplomasi, usaha dan media – juga terlibat dalam membantu agar laporan-laporan serta rekomendasi-rekomendasi *Crisis Group* mendapatkan perhatian dari para pembuat kebijakan senior di seluruh dunia. Dewan *Crisis Group* diketuai oleh Christopher Patten, mantan Komisioner Eropa untuk Urusan Luar Negeri dan Thomas R. Pickering, mantan duta besar AS dan deputi senior hubungan internasional perusahaan Boeing. Sedangkan Presiden dan Pemimpin Eksekutif semenjak bulan Januari 2000 dijabat oleh mantan Menteri Luar Negeri Australia, Gareth Evans.

Markas besar *International Crisis Group* berada di Brussels, dengan kantor-kantor advokasinya di Washinton D.C, New York, London, dan Moskow. Pada saat ini, organisasi ini mengoperasikan proyek-proyek lapangan di tiga belas negara dan wilayah di seluruh dunia (di Amman, Bishkek, Bogotá, Kairo, Dakar, Islamabad, Istanbul, Jakarta, Nairobi, Pristina, Seoul dan Tbilisi) didukung oleh kantor lapangan di enam belas tempat yang lain (Abuja, Baku, Beirut, Belgrade, Kolombo, Damascus, Dili, Dushanbe, Yerusalem, Kabul, Kampala, Kathmandu, Kinshasa, Port-au-Prince, Pretoria dan Yerevan). *Crisis Group* sekarang ini bekerja di lebih dari 60 wilayah di empat benua yang sedang mengalami konflik atau yang

dikhawatirkan akan mengalami konflik. Di Afrika, hal ini meliputi Burundi, Republik Demokratik Kongo, Chad, Pantai Gading, Republik Demokratik Kongo, Eritrea, Ethiopia, Guinea, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Somalia, Sudan, Uganda, Sahara Barat dan Zimbabwe; di Asia, Afghanistan, Bangladesh, Indonesia, Kashmir, Kazakhstan, Kyrgyzstan, Myanmar/Burma, Nepal, Korea Utara, Pakistan, Filipina, Sri Lanka, Tajikistan, Thailand, Timor-Leste, Turkmenistan dan Uzbekistan; di Europe, Armenia, Azerbaijan, Bosnia dan Herzegovina, Cyprus, Georgia, Kosovo dan Serbia; di Timor Tengah, keseluruhan wilayah mulai Afrika Utara sampai Iran; dan di Amerika Latin, Colombia, wilayah Andean dan Haiti.

*Crisis Group* mendapatkan dukungan dana dari pemerintah, yayasan-yayasan amal, perusahaan-perusahaan, dan donor perorangan. Lembaga-lembaga pemerintah berikut adalah penyandang dana pada saat ini yaitu: Australian Agency for International Development, Austrian Federal Ministry of Foreign Affairs, Belgian Ministry of Foreign Affairs, Canadian Department of Foreign Affairs and International Trade, Canadian International Development Agency, Canadian International Development Research Centre, Czech Ministry of Foreign Affairs, Dutch Ministry of Foreign Affairs, Finnish Ministry of Foreign Affairs, French Ministry of Foreign Affairs, German Foreign Office, Irish Department of Foreign Affairs, Japanese International Cooperation Agency, Principality of Liechtenstein Ministry of Foreign Affairs, Luxembourg Ministry of Foreign Affairs, New Zealand Agency for International Development, Royal Danish Ministry of Foreign Affairs, Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs, Swedish Ministry for Foreign Affairs, Swiss Federal Department of Foreign Affairs, Turkish Ministry of Foreign Affairs, United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, United Kingdom Department for International Development, U.S. Agency for International Development.

Sedangkan donor dari yayasan dan sektor swasta termasuk Carnegie Corporation of New York, Carso Foundation, Compton Foundation, Ford Foundation, Fundación DARA Internacional, Iara Lee and George Gund III Foundation, William & Flora Hewlett Foundation, Hunt Alternatives Fund, Kimsey Foundation, Korea Foundation, John D. & Catherine T. MacArthur Foundation, Charles Stewart Mott Foundation, Open Society Institute, Pierre and Pamela Omidyar Fund, Victor Pinchuk Foundation, Ploughshares Fund, Provicim Foundation, Radcliffe Foundation, Sigrid Rausing Trust, Rockefeller Philanthropy Advisors dan Viva Trust.

**Oktober 2007**

## APPENDIX C

### LAPORAN DAN BRIEFINGS CRISIS GROUP MENGENAI ASIA SEJAK 2004

#### CENTRAL ASIA

*The Failure of Reform in Uzbekistan: Ways Forward for the International Community*, Asia Report N°76, 11 March 2004 (also available in Russian)

*Tajikistan's Politics: Confrontation or Consolidation?*, Asia Briefing N°33, 19 May 2004

*Political Transition in Kyrgyzstan: Problems and Prospects*, Asia Report N°81, 11 August 2004 (also available in Russian)

*Repression and Regression in Turkmenistan: A New International Strategy*, Asia Report N°85, 4 November 2004 (also available in Russian)

*The Curse of Cotton: Central Asia's Destructive Monoculture*, Asia Report N°93, 28 February 2005 (also available in Russian)

*Kyrgyzstan: After the Revolution*, Asia Report N°97, 4 May 2005 (also available in Russian)

*Uzbekistan: The Andijon Uprising*, Asia Briefing N°38, 25 May 2005 (also available in Russian)

*Kyrgyzstan: A Faltering State*, Asia Report N°109, 16 December 2005 (also available in Russian)

*Uzbekistan: In for the Long Haul*, Asia Briefing N°45, 16 February 2006 (also available in Russian)

*Central Asia: What Role for the European Union?*, Asia Report N°113, 10 April 2006

*Kyrgyzstan's Prison System Nightmare*, Asia Report N°118, 16 August 2006 (also available in Russian)

*Uzbekistan: Europe's Sanctions Matter*, Asia Briefing N°54, 6 November 2006

*Kyrgyzstan on the Edge*, Asia Briefing N°55, 9 November 2006 (also available in Russian)

*Turkmenistan after Niyazov*, Asia Briefing N°60, 12 February 2007

*Central Asia's Energy Risks*, Asia Report N°133, 24 May 2007 (also available in Russian)

*Uzbekistan: Stagnation and Uncertainty*, Asia Briefing N°67, 22 August 2007

#### NORTH EAST ASIA

*Taiwan Strait IV: How an Ultimate Political Settlement Might Look*, Asia Report N°75, 26 February 2004

*North Korea: Where Next for the Nuclear Talks?*, Asia Report N°87, 15 November 2004 (also available in Korean and Russian)

*Korea Backgrounder: How the South Views its Brother from Another Planet*, Asia Report N°89, 14 December 2004 (also available in Korean and Russian)

*North Korea: Can the Iron Fist Accept the Invisible Hand?*, Asia Report N°96, 25 April 2005 (also available in Korean and Russian)

*Japan and North Korea: Bones of Contention*, Asia Report N°100, 27 June 2005 (also available in Korean)

*China and Taiwan: Uneasy Détente*, Asia Briefing N°42, 21 September 2005

*North East Asia's Undercurrents of Conflict*, Asia Report N°108, 15 December 2005 (also available in Korean and Russian)

*China and North Korea: Comrades Forever?*, Asia Report N°112, 1 February 2006 (also available in Korean)

*After North Korea's Missile Launch: Are the Nuclear Talks Dead?*, Asia Briefing N°52, 9 August 2006 (also available in Korean and Russian)

*Perilous Journeys: The Plight of North Koreans in China and Beyond*, Asia Report N°122, 26 October 2006 (also available in Korean and Russian)

*North Korea's Nuclear Test: The Fallout*, Asia Briefing N°56, 13 November 2006 (also available in Korean and Russian)

*After the North Korean Nuclear Breakthrough: Compliance or Confrontation?*, Asia Briefing N°62, 30 April 2007 (also available in Korean)

#### SOUTH ASIA

*Unfulfilled Promises: Pakistan's Failure to Tackle Extremism*, Asia Report N°73, 16 January 2004

*Nepal: Dangerous Plans for Village Militias*, Asia Briefing N°30, 17 February 2004 (also available in Nepali)

*Devolution in Pakistan: Reform or Regression?*, Asia Report N°77, 22 March 2004

*Elections and Security in Afghanistan*, Asia Briefing N°31, 30 March 2004

*India/Pakistan Relations and Kashmir: Steps toward Peace*, Asia Report N°79, 24 June 2004

*Pakistan: Reforming the Education Sector*, Asia Report N°84, 7 October 2004

*Building Judicial Independence in Pakistan*, Asia Report N°86, 10 November 2004

*Afghanistan: From Presidential to Parliamentary Elections*, Asia Report N°88, 23 November 2004

*Nepal's Royal Coup: Making a Bad Situation Worse*, Asia Report N°91, 9 February 2005

*Afghanistan: Getting Disarmament Back on Track*, Asia Briefing N°35, 23 February 2005

*Nepal: Responding to the Royal Coup*, Asia Briefing N°35, 24 February 2005

*Nepal: Dealing with a Human Rights Crisis*, Asia Report N°94, 24 March 2005

*The State of Sectarianism in Pakistan*, Asia Report N°95, 18 April 2005

*Political Parties in Afghanistan*, Asia Briefing N°39, 2 June 2005

*Towards a Lasting Peace in Nepal: The Constitutional Issues*, Asia Report N°99, 15 June 2005

*Afghanistan Elections: Endgame or New Beginning?*, Asia Report N°101, 21 July 2005

*Nepal: Beyond Royal Rule*, Asia Briefing N°41, 15 September 2005

*Authoritarianism and Political Party Reform in Pakistan*, Asia Report N°102, 28 September 2005

*Nepal's Maoists: Their Aims, Structure and Strategy*, Asia Report N°104, 27 October 2005

*Pakistan's Local Polls: Shoring Up Military Rule*, Asia Briefing N°43, 22 November 2005

*Nepal's New Alliance: The Mainstream Parties and the Maoists*, Asia Report 106, 28 November 2005

*Rebuilding the Afghan State: The European Union's Role*, Asia Report N°107, 30 November 2005

**Nepal: Electing Chaos**, Asia Report N°111, 31 January 2006  
**Pakistan: Political Impact of the Earthquake**, Asia Briefing N°46, 15 March 2006  
**Nepal's Crisis: Mobilising International Influence**, Asia Briefing N°49, 19 April 2006  
**Nepal: From People Power to Peace?**, Asia Report N°115, 10 May 2006  
**Afghanistan's New Legislature: Making Democracy Work**, Asia Report N°116, 15 May 2006  
**India, Pakistan and Kashmir: Stabilising a Cold Peace**, Asia Briefing N°51, 15 June 2006  
**Pakistan: the Worsening Conflict in Balochistan**, Asia Report N°119, 14 September 2006  
**Bangladesh Today**, Asia Report N°121, 23 October 2006  
**Countering Afghanistan's Insurgency: No Quick Fixes**, Asia Report N°123, 2 November 2006  
**Sri Lanka: The Failure of the Peace Process**, Asia Report N°124, 28 November 2006  
**Pakistan's Tribal Areas: Appeasing the Militants**, Asia Report N°125, 11 December 2006  
**Nepal's Peace Agreement: Making it Work**, Asia Report N°126, 15 December 2006  
**Afghanistan's Endangered Compact**, Asia Briefing N°59, 29 January 2007  
**Nepal's Constitutional Process**, Asia Report N°128, 26 February 2007  
**Pakistan: Karachi's Madrasas and Violent Extremism**, Asia Report N°130, 29 March 2007  
**Discord in Pakistan's Northern Areas**, Asia Report N°131, 2 April 2007  
**Nepal's Maoists: Purists or Pragmatists?**, Asia Report N°132, 19 May 2007  
**Sri Lanka's Muslims: Caught in the Crossfire**, Asia Report N°134, 29 May 2007  
**Sri Lanka's Human Rights Crisis**, Asia Report N°135, 14 June 2007  
**Nepal's Troubled Tarai Region**, Asia Report N°136, 9 July 2007  
**Elections, Democracy and Stability in Pakistan**, Asia Report N°137, 31 July 2007  
**Reforming Afghanistan's Police**, Asia Report N°138, 30 August 2007  
**Nepal's Fragile Peace Process**, Asia Briefing N°68, 28 September 2007

## SOUTH EAST ASIA

**Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi**, Asia Report N°74, 3 February 2004  
**Myanmar: Sanctions, Engagement or Another Way Forward?**, Asia Report N°78, 26 April 2004  
**Indonesia: Violence Erupts Again in Ambon**, Asia Briefing N°32, 17 May 2004  
**Southern Philippines Backgrounder: Terrorism and the Peace Process**, Asia Report N°80, 13 July 2004 (also available in Indonesian)  
**Myanmar: Aid to the Border Areas**, Asia Report N°82, 9 September 2004  
**Indonesia Backgrounder: Why Salafism and Terrorism Mostly Don't Mix**, Asia Report N°83, 13 September 2004  
**Burma/Myanmar: Update on HIV/AIDS policy**, Asia Briefing N°34, 16 December 2004  
**Indonesia: Rethinking Internal Security Strategy**, Asia Report N°90, 20 December 2004

**Recycling Militants in Indonesia: Darul Islam and the Australian Embassy Bombing**, Asia Report N°92, 22 February 2005 (also available in Indonesian)  
**Decentralisation and Conflict in Indonesia: The Mamasa Case**, Asia Briefing N°37, 3 May 2005  
**Southern Thailand: Insurgency, Not Jihad**, Asia Report N°98, 18 May 2005 (also available in Thai)  
**Aceh: A New Chance for Peace**, Asia Briefing N°40, 15 August 2005  
**Weakening Indonesia's Mujahidin Networks: Lessons from Maluku and Poso**, Asia Report N°103, 13 October 2005 (also available in Indonesian)  
**Thailand's Emergency Decree: No Solution**, Asia Report N°105, 18 November 2005 (also available in Thai)  
**Aceh: So far, So Good**, Asia Update Briefing N°44, 13 December 2005 (also available in Indonesian)  
**Philippines Terrorism: The Role of Militant Islamic Converts**, Asia Report N°110, 19 December 2005  
**Papua: The Dangers of Shutting Down Dialogue**, Asia Briefing N°47, 23 March 2006 (also available in Indonesian)  
**Aceh: Now for the Hard Part**, Asia Briefing N°48, 29 March 2006  
**Managing Tensions on the Timor-Leste/Indonesia Border**, Asia Briefing N°50, 4 May 2006  
**Terrorism in Indonesia: Noordin's Networks**, Asia Report N°114, 5 May 2006 (also available in Indonesian)  
**Islamic Law and Criminal Justice in Aceh**, Asia Report N°117, 31 July 2006 (also available in Indonesian)  
**Papua: Answers to Frequently Asked Questions**, Asia Briefing N°53, 5 September 2006  
**Resolving Timor-Leste's Crisis**, Asia Report N°120, 10 October 2006 (also available in Indonesian)  
**Aceh's Local Elections: The Role of the Free Aceh Movement (GAM)**, Asia Briefing N°57, 29 November 2006  
**Myanmar: New Threats to Humanitarian Aid**, Asia Briefing N°58, 8 December 2006  
**Jihadism in Indonesia: Poso on the Edge**, Asia Report N°127, 24 January 2007  
**Southern Thailand: The Impact of the Coup**, Asia Report N°129, 15 March 2007 (also available in Thai)  
**Indonesia: How GAM Won in Aceh**, Asia Briefing N°61, 21 March 2007  
**Indonesia: Jemaah Islamiyah's Current Status**, Asia Briefing N°63, 3 May 2007  
**Indonesia: Decentralisation and Local Power Struggles in Maluku**, Asia Briefing N°64, 22 May 2007  
**Timor-Leste's Parliamentary Elections**, Asia Briefing N°65, 12 June 2007  
**Indonesia's Papua: A Local Conflict Perspective**, Asia Briefing N°66, 19 July 2007

---

## OTHER REPORTS AND BRIEFINGS

---

For Crisis Group reports and briefing papers on:

- Africa
- Europe
- Latin America and Caribbean
- Middle East and North Africa
- Thematic Issues
- *CrisisWatch*

please visit our website [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org)

## APPENDIX D

### INTERNATIONAL CRISIS GROUP BOARD OF TRUSTEES

---

#### Co-Chairs

**Christopher Patten**

Former European Commissioner for External Relations,  
Governor of Hong Kong and UK Cabinet Minister; Chancellor of  
Oxford University

**Thomas Pickering**

Former U.S. Ambassador to the UN, Russia, India, Israel, Jordan,  
El Salvador and Nigeria

#### President & CEO

**Gareth Evans**

Former Foreign Minister of Australia

#### Executive Committee

**Morton Abramowitz**

Former U.S. Assistant Secretary of State and Ambassador to Turkey

**Cheryl Carolus**

Former South African High Commissioner to the UK and  
Secretary General of the ANC

**Maria Livanos Cattai\***

Former Secretary-General, International Chamber of Commerce

**Yoichi Funabashi**

Editor in Chief, *The Asahi Shimbun*, Japan

**Frank Giustra**

Chairman, Endeavour Financial, Canada

**Stephen Solarz**

Former U.S. Congressman

**George Soros**

Chairman, Open Society Institute

**Pär Stenbäck**

Former Foreign Minister of Finland

\*Vice-Chair

**Adnan Abu-Odeh**

Former Political Adviser to King Abdullah II and to King Hussein  
and Jordan Permanent Representative to the UN

**Kenneth Adelman**

Former U.S. Ambassador and Director of the Arms Control and  
Disarmament Agency

**Ersin Arioglu**

Member of Parliament, Turkey; Chairman Emeritus, Yapi Merkezi  
Group

**Shlomo Ben-Ami**

Former Foreign Minister of Israel

**Lakhdar Brahimi**

Former Special Adviser to the UN Secretary-General and Algerian  
Foreign Minister

**Zbigniew Brzezinski**

Former U.S. National Security Advisor to the President

**Kim Campbell**

Former Prime Minister of Canada; Former Secretary General, Club of  
Madrid

**Naresh Chandra**

Former Indian Cabinet Secretary and Ambassador of India to the U.S.

**Joaquim Alberto Chissano**

Former President of Mozambique

**Victor Chu**

Chairman, First Eastern Investment Group, Hong Kong

**Wesley Clark**

Former NATO Supreme Allied Commander, Europe

**Pat Cox**

Former President of European Parliament

**Uffe Ellemann-Jensen**

Former Foreign Minister of Denmark

**Mark Eyskens**

Former Prime Minister of Belgium

**Joschka Fischer**

Former Foreign Minister of Germany

**Leslie H. Gelb**

President Emeritus of Council on Foreign Relations, U.S.

**Carla Hills**

Former Secretary of Housing and U.S. Trade Representative

**Lena Hjelm-Wallén**

Former Deputy Prime Minister and Foreign Affairs Minister,  
Sweden

**Swanee Hunt**

Chair, *The Initiative for Inclusive Security*; President, *Hunt  
Alternatives Fund*; former Ambassador U.S. to Austria

**Anwar Ibrahim**

Former Deputy Prime Minister of Malaysia

**Asma Jahangir**

UN Special Rapporteur on the Freedom of Religion or Belief;  
Chairperson, Human Rights Commission of Pakistan

**Nancy Kassebaum Baker**

Former U.S. Senator

**James V. Kimsey**

Founder and Chairman Emeritus of America Online, Inc. (AOL)

**Wim Kok**

Former Prime Minister of Netherlands

**Ricardo Lagos**

Former President of Chile; President, Club of Madrid

**Joanne Leedom-Ackerman**

Novelist and journalist, U.S.

**Ayo Obe**

Chair of Steering Committee of World Movement for Democracy,  
Nigeria

**Christine Ockrent**

Journalist and author, France

**Victor Pinchuk**

*Founder of Interpipe Scientific and Industrial Production Group*

**Samantha Power**

*Author and Professor, Kennedy School of Government, Harvard University*

**Fidel V. Ramos**

*Former President of Philippines*

**Ghassan Salamé**

*Former Minister, Lebanon; Professor of International Relations, Paris*

**Douglas Schoen**

*Founding Partner of Penn, Schoen & Berland Associates, U.S.*

**Thorvald Stoltenberg**

*Former Foreign Minister of Norway*

**Ernesto Zedillo**

*Former President of Mexico; Director, Yale Center for the Study of Globalization*

---

**PRESIDENT'S CIRCLE**

*Crisis Group's President's Circle is a distinguished group of major individual and corporate donors providing essential support, time and expertise to Crisis Group in delivering its core mission.*

**Canaccord Adams  
Limited**

**Bob Cross  
Frank E. Holmes**

**Ford Nicholson  
Ian Telfer**

**Neil Woodyer  
Don Xia**

---

**INTERNATIONAL ADVISORY COUNCIL**

*Crisis Group's International Advisory Council comprises significant individual and corporate donors who contribute their advice and experience to Crisis Group on a regular basis.*

**Rita E. Hauser**  
*(Co-Chair)*

**Elliott F. Kulick**  
*(Co-Chair)*

**Marc Abramowitz**  
**Anglo American PLC**  
**APCO Worldwide Inc.**  
**Ed Bachrach**  
**Patrick E. Benzie**  
**Stanley M. Bergman and  
Edward J. Bergman**  
**BHP Billiton**  
**Harry Bookey and  
Pamela Bass-Bookey**  
**John Chapman Chester**

**Chevron**  
**Citigroup**  
**Companhia Vale do Rio  
Doce**  
**Richard H. Cooper**  
**Credit Suisse**  
**Neil & Sandy DeFeo**  
**John Ehara**  
**Equinox Partners**  
**Frontier Strategy Group**  
**Konrad Fischer**  
**Alan Griffiths**  
**Charlotte and Fred  
Hubbell**  
**Iara Lee & George  
Gund III Foundation**

**Sheikh Khaled Juffali**  
**George Kellner**  
**Amed Khan**  
**Shiv Vikram Khemka**  
**Scott J. Lawlor**  
**Statoil ASA**  
**George Loening**  
**McKinsey & Company**  
**Harriet Mouchly-Weiss**  
**Najib A. Mikati**  
**Donald Pels**  
**PT Newmont Pacific  
Nusantara (Mr. Robert  
Humberson)**  
**Michael L. Riordan**

**Tilleke & Gibbins**  
**Baron Guy Ullens de  
Schooten**  
**VIVATrust**  
**Stanley Weiss**  
**Westfield Group**  
**Yasuyo Yamazaki**  
**Yapi Merkezi  
Construction and  
Industry Inc.**  
**Shinji Yazaki**  
**Sunny Yoon**

---

**SENIOR ADVISERS**

*Crisis Group's Senior Advisers are former Board Members (not presently holding national government executive office) who maintain an association with Crisis Group, and whose advice and support are called on from time to time.*

**Martti Ahtisaari**  
*(Chairman Emeritus)*  
**Diego Arria**  
**Paddy Ashdown**  
**Zainab Bangura**  
**Christoph Bertram**  
**Jorge Castañeda**  
**Alain Destexhe**  
**Marika Fahlen**

**Stanley Fischer**  
**Malcolm Fraser**  
**Bronislaw Geremek**  
**I.K. Gujral**  
**Max Jakobson**  
**Todung Mulya Lubis**  
**Allan J. MacEachen**  
**Barbara McDougall**  
**Matthew McHugh**

**George J. Mitchell**  
*(Chairman Emeritus)*  
**Surin Pitsuwan**  
**Cyril Ramaphosa**  
**George Robertson**  
**Michel Rocard**  
**Volker Ruehe**  
**Mohamed Sahnoun**  
**Salim A. Salim**

**William Taylor**  
**Leo Tindemans**  
**Ed van Thijn**  
**Shirley Williams**  
**Grigory Yavlinski**  
**Uta Zapf**