

ACEH : MENGAPA KESEPAKATAN PENGHENTIAN PERMUSUHAN SULIT DIPERTAHANKAN

ELSAM: Briefing Paper No 2, 30 April 2003

Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat

DAFTAR ISI

IKTHISAR RANGKUMAN.....	2
PENDAHULUAN.....	5
CATATAN PERISTIWA PENTING PERIODE 2000-2002.....	6
PELAKSAANAAN ISI COHA.....	10
TANTANGAN MENYELESAIKAN MASALAH ACEH MELALUI JALUR PERUNDINGAN.....	19
KESIMPULAN.....	22

IKTHISAR RANGKUMAN

Penandatanganan kesepakatan penghentian permusuhan antara Pemerintah RI dan GAM, 12 Desember 2002, capaian tertinggi dalam upaya menghentikan aksi kekerasan berkepanjangan di Aceh sejak jeda kemanusiaan dicabut. Kesepakatan yang melahirkan 9 butir kesepakatan memiliki empat agenda utama. Yakni agenda bidang keamanan, bantuan kemanusiaan, rekonstruksi, dan civilian reform.

Di awal implementasi COHA angka kekerasan dan peristiwa kontak senjata menurun drastis. Menurunnya angka kekerasan ini membuktikan bahwa penyelesaian Aceh melalui jalur perundingan adalah keputusan yang tepat. Namun demikian, realitas di atas bukan jaminan bahwa CoHA akan bisa diterapkan di Aceh dengan mudah dan lama. Peluang terulangnya kegagalan Jeda Kemanusiaan pada CoHA sangat terbuka lebar. Tanda-tanda bahwa kesepakatan ini akan bernasib seperti kesepakatan sebelumnya mulai terlihat memasuki akhir Januari 2003. Peristiwa pelanggaran isi kesepakatan dan kekerasan terhadap penduduk sipil yang terus terjadi sepanjang Januari-April 2003 merupakan ancaman bahwa CoHA akan bernasib seperti Jeda Kemanusiaan. Munculnya Penolakan-penolakan kedua belah pihak untuk melaksanakan kewajiban melakukan demiliterisasi juga harus merupakan tanda-tanda kegagalan CoHA.

Gagalnya pelaksanaan Jeda Kemanusiaan pertengahan 2000, adalah pengalaman yang berharga bagi pemerintah RI, GAM dan masyarakat sipil di Aceh. Isi kesepakatan yang tidak mampu menempatkan akar konflik di Aceh selama ini, membuat isi kesepakatan tersebut tidak mampu mengurangi peristiwa kontak senjata dan kekerasan terhadap penduduk sipil. Tak adanya, keseimbangan antara keinginan politik pemerintah RI dengan kapasitas melaksanakannya, membuat kesepakatan Jeda Kemanusiaan tidak bisa berjalan dengan efektif.

Harus diakui bahwa, Isi kesepakatan CoHA masih memiliki keterbatasan dan kerancuan. Isi yang tidak menempatkan akar konflik Aceh serta bergantungnya pelaksanaan dengan keinginan politik pemerintah RI, adalah bentuk dari keterbatasan CoHA. Tidak dicantukannya kewajiban kedua penandatanganan atas perlindungan hak asasi manusia, menyebabkan persoalan hak asasi manusia tidak tercakup sama sekali. Padahal akar konflik di Aceh selama ini adalah tingginya peristiwa pelanggaran HAM oleh kedua belah pihak yang berkonflik.

Efektifitas JSC dan HDC yang terus dipertanyakan oleh kedua penandatanganan, membuat kedua belah pihak tidak peduli implementasi isi kesepakatan. Peran mediasi yang tidak berjalan mengakibatkan institusi ini gagal mengurangi kekhawatiran di kedua belah pihak. Peran monitoring yang tidak efektif karena keterbatasan kapasitas personel, baik kualitas dan kuantitas, menyebabkan lembaga ini tidak memiliki legitimasi untuk menghukum para pelanggar kesepakatan.

Mengapa kesepakatan penghentian permusuhan tidak bisa dipertahankan ? Laporan ini bermaksud menjawab pertanyaan tersebut dengan memaparkan hasil capaian implementasi kedua belah pihak serta kendala-kendalanya. Disamping itu bagaimana peranan pihak ketiga dalam membantu proses implementasi CoHA juga akan dipaparkan.

REKOMENDASI :

Kepada Pemerintah RI :

1. Menanggukkan semua kebijakan penyelesaian masalah Aceh dengan menggunakan kekuatan militer hingga batas waktu yang ditentukan CoHA.
2. Melakukan review isi dan implementasi CoHA, dengan cara mengirim tokoh-tokoh sipil maupun para akedemisi yang berpengalaman ke Aceh, untuk membuktikan asumsi kegagalan implementasi CoHA di Aceh.
3. Selama proses review isi dan implementasi CoHA berlangsung, pemerintah Indonesia harus mempertahankan CoHA dan HDC di Aceh
4. Membersihkan praktek KKN di jajaran pemerintahan daerah NAD, dan mendorong Pemda NAD untuk terlibat secara penuh dalam proses penguatan Perdamaian di Aceh.
5. Melakukan peninjauan atas penempatan perwira-perwira militer dan Polri di Aceh, dan menarik para perwira yang tidak mendukung implementasi CoHA dari Aceh kemudian menggantinya dengan perwira-perwira yang memiliki pengalaman bertugas sebagai pasukan perdamaian PBB atau yang jelas-jelas memiliki komitmen tinggi terhadap perdamaian.
6. Memperkuat proses reformulasi Brimob di Aceh, dengan menegakkan disiplin personelnya, memperjelas kebutuhan dana operasional, serta membuat mekanisme pertanggungjawaban yang lebih jelas terhadap anggota polisi yang melakukan pelanggaran.

Kepada GAM

1. Mendesak untuk mendukung langkah-langkah kebijakan pemerintah Indonesia yang ingin melanjutkan proses penyelesaian Aceh secara damai, dengan tidak membuat manuver-manuver politik yang akan mengganggu kebijakan pemerintah RI tersebut
2. Mendesak untuk tidak menggunakan CoHA sebagai alata mencapai tujuan-tujuan politiknya, sebab esensi dari CoHA adalah penghentian permusuhan.
3. Menghentikan segala bentuk tindak pemerasan ilegal terhadap penduduk sipil dengan dalih apapun

Kepada Masyarakat Sipil

1. Mengurangi pernyataan-pernyataan yang justru memberikan peluang kepada pemerintah RI khususnya TNI untuk menyelesaikan masalah Aceh dengan operasi militer.
2. Mendukung kebijakan yang diambil oleh pemerintah sipil RI dan Tokoh-tokoh GAM yang bersepakat untuk mempertahankan proses penyelesaian masalah Aceh secara damai.
3. Mendukung dan mendorong kebijakan yang diambil oleh pemerintah sipil RI untuk mereview posisi sejumlah perwira TNI/Polisi di Aceh
4. Menggalang dukungan dari masyarakat internasional untuk menekan kedua belah pihak penandatangan untuk tetap dalam kerangka perjanjian

Kepada Dunia Internasional

1. Mendesak pemerintah RI dan GAM untuk kembali melakukan perundingan
2. Memonitoring pertemuan pemerintah RI dan GAM pada sidang Joint Council di Swiss
3. Mendesak pemerintah RI dan GAM untuk melaporkan proses implementasi dari hasil-hasil kesepakatan pertemuan Joint Council selambat-lambatnya setelah pertemuan tersebut.

Kepada Negara Donor

1. Menekan pemerintah RI dan GAM untuk tetap menjalankan isi kesepakatan CoHA dan melaporkan hasil implementasinya secara transparans
2. Menegaskan kembali komitmen negara-negara donor mengenai bentuk partisipasi rehabilitasi dan rekontruksi Aceh secepatnya.

I. PENDAHULUAN

Konflik bersenjata antara pasukan Indonesia (TNI) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) selama sepuluh tahun terakhir membawa dampak yang luar biasa bagi masyarakat. Sekitar 3.000 orang tewas dalam konflik ini dan ratusan ribu penduduk Aceh terpaksa mengungsi dari desa-desa mereka. Di kota-kota penduduk Aceh dipinggirkan dari arena politik dan ekonomi yang membuat taraf hidup mereka terus merosot dalam 26 tahun terakhir.

Kesepakatan penghentian permusuhan atau *Cessation of Hostilities Agreement* (CoHA) antara pemerintah Indonesia dan GAM pada 9 Desember 2002, merupakan sebuah pencapaian untuk menyelesaikan masalah Aceh secara damai. Di samping mengatur penghentian konflik bersenjata, kesepakatan itu juga membuka peluang membangun kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya yang lebih demokratis dan terbuka. Karena itu pemeliharaan kesepakatan ini adalah tanggung jawab kedua belah pihak dan masyarakat sipil Indonesia pada umumnya.

Pelaksanaan isi kesepakatan selama dua bulan pertama menunjukkan perkembangan menggembirakan. Intensitas konflik dan kekerasan, termasuk perusakan rumah penduduk dan fasilitas umum menurun drastis. Kegiatan penduduk sipil yang terganggu dan di beberapa tempat bahkan terhenti sama sekali dalam sepuluh tahun terakhir, mulai pulih kembali. Penduduk mulai berani bekerja, berkebun dan mengembangkan kehidupan sosial di desa-desa. Semua itu menunjukkan bahwa penyelesaian masalah Aceh melalui jalur perundingan adalah pilihan tepat.

Namun ketenangan hanya bertahan beberapa waktu saja. Pemerasan dan kontak senjata mulai terjadi di sejumlah tempat dan mengundang protes berbagai pihak. Pemerintah Indonesia dan GAM kembali terlibat dalam perdebatan mengenai pelanggaran isi kesepakatan. Joint Security Committee (JSC) yang disepakati sebagai badan pengawas pelaksanaan kesepakatan itu pun menjadi sasaran kritik kedua belah pihak. Semua ini kemudian berakibat menurunnya kredibilitas JSC, yang kemudian memberi jalan bagi pelanggaran kesepakatan lebih lanjut. Di Aceh Tengah dan Aceh Timur kecamatan itu bahkan berkembang menjadi aksi perusakan terhadap kantor komite pengawas itu.

Sikap saling tuding antara pemerintah Indonesia dan GAM menunjukkan bahwa ada perbedaan pemahaman di antara keduanya mengenai CoHA sangat berbeda. Misalnya saja perbedaan pendapat mengenai penggudangan senjata GAM dan relokasi pasukan TNI yang menjadi salah satu butir terpenting kesepakatan tersebut. Soal status NAD dan Otonomi Khusus sebagai *titik tolak* juga menjadi sumber perdebatan. Pemerintah Indonesia menganggap klausul itu adalah “harga mati” (seperti yang diungkapkan oleh Presiden Megawati Soekarnoputri), sementara GAM menilainya hanya sebagai basis berdialog sehingga tidak ada keharusan bagi mereka untuk menerima otonomi khusus.

Perselisihan semakin tajam sejak pertengahan April 2003 dan berakibat komitmen untuk memelihara perdamaian yang ditetapkan dalam kesepakatan pun semakin menurun.

Serangan dan tuduhan terus dilancarkan melalui media massa oleh kedua belah pihak, dan pemerintah Indonesia bahkan menyatakan bahwa kesepakatan tersebut gagal dilaksanakan.

Pejabat pemerintah Indonesia juga menuding Henry Dunant Center (HDC) yang menyelenggarakan pertemuan pemerintah dan GAM telah brelaku tidak netral. Kelompok masyarakat sipil di Aceh sementara itu juga mengkritik lembaga tersebut karena tidak membuka diri terhadap masukan dan pandangan mereka. Semua ini membuat posisi lembaga itu semakin lemah dan menutup berbagai peluang untuk melanjutkan proses penyelesaian secara damai.

Laporan ini akan melihat seberapa jauh masing-masing pihak menjalankan isi kesepakatan tersebut dan mengukur pencapaian serta kegagalannya selama ini. Dengan pengamatan yang mendalam akan diperlihatkan beberapa masalah yang selama ini menghambat proses penyelesaian masalah Aceh secara umum. Di samping membaca semua dokumen dan laporan dari berbagai pihak, penyusun laporan ini juga berkonsultasi dengan sejumlah tokoh masyarakat sipil, peneliti masalah Aceh, aktivis hak asasi manusia serta penduduk.

II. CATATAN PERISTIWA PENTING, 2000-2002

Perubahan politik setelah kejatuhan Soeharto pada Mei 1998 memberi kesempatan kepada kelompok-kelompok masyarakat sipil di Aceh untuk mendorong proses perubahan lebih lanjut. Pengakuan pemerintah dan TNI khususnya mengenai kekerasan yang berlangsung semasa DOM (1989-98) adalah langkah penting tapi tidak dengan sendirinya mengubah situasi hak asasi manusia dan pemerintahan di Aceh. Tindakan represif tetap dilakukan sementara praktek korupsi terus mewarnai pelaksanaan pembangunan.

Digelarnya pengadilan *koneksitas* dalam kasus pembantaian Tengku Bantaqiah dan puluhan pengikutnya serta kasus penyerangan kantor KNPI 1999 membuat ketidakpercayaan penduduk Aceh semakin menguat. Mereka mengkritik mekanisme peradilan yang digunakan dan menganggap hukuman yang dijatuhkan terlalu rendah. Lebih jauh mereka menilai bahwa pengadilan itu pada dasarnya hanya menyentuh para pelaku di lapangan sementara para pejabat yang membuat keputusan masih menduduki posisi-posisi penting dan karena itu berpotensi membuat kekerasan terus berulang.

Gerakan masyarakat sipil, khususnya korban kekerasan, yang menuntut keadilan ini justru dituding sebagai perpanjangan tangan GAM oleh pemerintah Indonesia. Menghadapi represi semacam itu banyak penduduk dan korban kekerasan yang justru berpaling pada GAM. Pemerintah membuat keadaan semakin parah dengan menggelar berbagai “operasi militer terbatas” di pemukiman yang dianggap sebagai pusat kekuatan GAM.¹ Rangkaian operasi itu tidak berhasil menghancurkan GAM tapi justru sebaliknya membuat kelompok-kelompok bersenjata semakin menguat.

¹ Dengan dalih mengejar kawanan Ahmad Kandang yang dituduh menculik dan membunuh perwira militer TNI-AL akhir 1998, TNI menggelar operasi di berbagai wilayah Aceh. Setidaknya ada 5 operasi militer

Perubahan pemerintah setelah pemilu 1999 yang membawa Abdurrahman Wahid menjadi presiden juga tidak dengan sendirinya mengubah keadaan di Aceh. Berbeda dengan pemerintahan sebelumnya, Wahid coba mencari jalan damai untuk mencapai penyelesaian. Ia mengirim sejumlah utusan khusus untuk menemui tokoh dan pimpinan GAM untuk memulai dialog. Usaha itu kemudian mendapat sambutan dari Henri Dunant Center (HDC), sebuah organisasi non-pemerintah yang berpusat di Swiss. Setelah melakukan *assessment* selama Oktober-Desember 1999 organisasi ini mulai merancang program untuk mengurangi intensitas kekerasan dan menangani akibat-akibat konflik bersenjata itu terhadap penduduk sipil.

Langkah selanjutnya adalah mengundang wakil pemerintah Indonesia dan pemimpin GAM yang bermarkas di Swedia untuk melakukan dialog. Hubungan HDC yang relatif kuat dengan mantan pejabat negara Eropa dan Amerika Serikat membuat rencana itu berjalan baik. Pada Januari 2000 HDC berhasil mengundang wakil pemerintah dan GAM ke Swiss untuk memulai dialog yang pertama. Hasil pembicaraan awal itu kemudian disusun menjadi proposal penyelesaian masalah Aceh secara damai, yang mencakup kesepakatan pengurangan konflik bersenjata dan penyaluran bantuan kemanusiaan.

Pada 12 Mei 2000 hasil pembicaraan itu dituangkan dalam Kesepakatan Jeda Kemanusiaan (*humanitarian pause*) yang ditandatangani oleh kedua belah pihak, yang mulai berlaku secara efektif sejak 2 Juni 2000. Dalam kesepakatan itu ditetapkan antara lain pengurangan tindak kekerasan dan kontak senjata di seluruh Aceh dan penyaluran bantuan kemanusiaan di Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur. Para pihak yang berunding juga membuat pengumuman bersama bahwa perang yang terjadi Aceh selama ini telah menimbulkan penderitaan bagi penduduk.²

Untuk memantau pelaksanaan kesepakatan tersebut para pihak bersama HDC membentuk Tim Modalitas Keamanan Bersama (TMKB) yang memantau situasi keamanan dan menjadi pelaksana penyaluran bantuan kemanusiaan. Kesepakatan ini awalnya hanya berlangsung selama tiga bulan, namun karena melihat konflik bersenjata dan tindak kekerasan cenderung menurun, kedua pihak sepakat untuk memasuki menambah pemberlakuannya selama tiga bulan lagi.

Sekalipun relatif efektif mengurangi tindak kekerasan, kesepakatan Jeda Kemanusiaan ini tidak berhasil menyentuh berbagai masalah pokok yang menjadi tuntutan korban pelanggaran hak asasi manusia dan masyarakat sipil, yakni pengungkapan kasus-kasus kekerasan dan pengadilan yang efektif terhadap para pelaku pelanggaran. Masalah sosial-ekonomi yang makin menghimpit masyarakat dan peningkatan kesejahteraan pun tidak mendapat perhatian. Faktor lain adalah hampir tidak adanya keterlibatan pemerintah

terbatas yang pernah digelar pasca 1998. Operasi itu antara lain Operasi Wibawa, Operasi Sadar Rencong, Operasi Meunasah, Operasi Pemulihan Keamanan Aceh.

² Pernyataan Bersama RI dan GAM Di Swiss, 2 Juni 2000 ; Kedua belah penandatanganan percaya bahwa konflik yang terjadi antara kedua angkatan bersenjata telah mengakibatkan penderitaan yang sangat dalam Aceh.

daerah, kepolisian daerah, organisasi masyarakat sipil, institusi keagamaan dan tokoh masyarakat dalam pelaksanaan. Fokus kepada pemerintah Indonesia, khususnya TNI di satu pihak dan GAM di pihak lain menjadi alasan utama mengapa kesepakatan ini menjadi tidak efektif.

Di pihak pemerintah Indonesia sendiri ganjalan utama adalah proses transisi politik yang belum tuntas dan krisis ekonomi yang melilit Indonesia. Sekalipun memiliki kehendak politik (*political will*), cukup jelas bahwa pemerintah sipil kesulitan mengendalikan pasukan-pasukan militer yang ditempatkan di Aceh.³ Sebaliknya pimpinan GAM di Swedia juga mengakui kesulitan untuk mengendalikan pasukan-pasukan mereka yang tidak disiplin dan terlibat dalam pelanggaran terhadap isi kesepakatan tersebut.⁴

Situasi keamanan yang semakin memburuk setelah Jeda Kemanusiaan gagal dipertahankan, membuat pemerintahan Abdurrahman Wahid mengeluarkan kebijakan khusus untuk menangani masalah Aceh. Pada 21 April 2001 Presiden Wahid mengeluarkan Instruksi Presiden (Inpres) No. 4/2001 mengenai langkah-langkah komprehensif penanganan masalah Aceh. Instruksi ini dikeluarkan untuk mengatasi aksi kekerasan dan kontak bersenjata yang terus meningkat setelah Jeda Kemanusiaan berakhir. Khusus mengenai keamanan dan ketertiban instruksi ini memberi wewenang kepada polisi sebagai pemegang komando pelaksana pemulihan keamanan, sekalipun dalam kenyataan TNI tetap memegang wewenang dan pengaruh sangat besar.

Setelah keluarnya Inpres kalangan LSM dan aktivis kemanusiaan terus melaporkan peristiwa kekerasan seperti penculikan dan penangkapan terhadap orang sipil yang dilakukan baik oleh TNI maupun GAM. Saling tuding antara kedua belah pihak terus terjadi seiring dengan meningkatnya tindak kekerasan. Situasi semacam ini terus bertahan sampai Megawati Soekarnoputri tampil menggantikan Abdurrahman Wahid pertengahan 2001.

Langkah lain yang diambil oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid adalah memberikan status otonomi khusus dengan mengubah Daerah Istimewa Aceh menjadi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).⁵ Namun pelaksanaan UU NAD ini masih jauh dari harapan banyak pihak. Kasus-kasus korupsi justru semakin meningkat karena para pejabat menggunakan ruang otonomi untuk kepentingannya sendiri. Penegakan hukum pun tidak berjalan efektif karena adanya operasi-operasi militer yang sepiertinya berdiri di atas hukum.

Memasuki pertengahan 2001 hingga awal 2002 hampir separuh pemerintahan sipil di tingkat kecamatan dan desa tidak berfungsi dengan efektif. Kantor-kantor pemerintah terlihat kosong dan di beberapa tempat justru dijadikan pos-pos militer.⁶ Inpres No. 1/

³ ICG Briefing Paper No 17, 12 Juni 2001., p 13

⁴ Ibid. p. 6

⁵ UU No. 18/2001 tentang otonomi khusus itu baru disahkan pada 9 Agustus 2001 oleh Presiden Megawati Soekarnoputri, tidak lama setelah mengambilalih pemerintahan dari Abdurrahman Wahid.

⁶ Wawancara dengan aktivis hak asasi manusia Aceh, di Jakarta, 17 April 2003

2002 yang dikeluarkan Megawati Soekarnoputri untuk memulihkan pemerintahan sipil tidak berhasil mengubah keadaan ini. Aksi kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia masih terus terjadi dan intensitasnya semakin meningkat.

Setelah kegagalan Jeda Kemanusiaan, HDC kembali mencoba membuat pertemuan antara pemerintah Indonesia dan GAM. Dalam pertemuan Januari 2001 kedua belah pihak setuju melakukan moratorium tindak kekerasan, membuat pertemuan antara komandan-komandan militer dan membicarakan kerangka proses demokratisasi dan perdamaian di Aceh yang melibatkan berbagai pihak. Dalam pertemuan tersebut kedua belah pihak sepakat membentuk Joint Council untuk memeriksa dan mengamati berbagai agenda yang dapat membangun proses perdamaian di Aceh. Hasil pekerjaan JC ini kemudian dibahas dalam rangkaian pertemuan antara pemerintah Indonesia dan GAM sepanjang 2001 di tengah kekerasan yang semakin meningkat.

Pada Februari 2002 HDC kembali mengundang kedua belah pihak untuk membahas tindak lanjut hasil pertemuan sebelumnya. Pada 10 Maret 2002 keduanya sepakat untuk mencari penyelesaian masalah Aceh melalui jalur dialog. Kesepakatan lain adalah penandatanganan kesepakatan penghentian permusuhan di Aceh yang akan difasilitasi oleh HDC.

Seusai pertemuan HDC kemudian menyerahkan usulan penyelesaian masalah Aceh melalui mekanisme dialog yang mencakup rencana penghentian permusuhan, demiliterisasi, rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pasca-konflik serta reformasi politik di Aceh. Dari pengamatan yang teliti terhadap dokumen tersebut, terlihat bahwa rencana itu sesungguhnya sudah disiapkan sejak lama oleh HDC. Hal ini juga terlihat dari sikap dan komitmen sejumlah negara donor yang mendukung sepenuhnya tawaran tersebut. Pemerintah Indonesia juga mendukung usulan itu karena menyebutkan bahwa GAM harus menerima status NAD sebagai bagian dari penyelesaian.

Pihak GAM sementara itu menolak usulan tersebut karena butir menerima status otonomi khusus bertolak belakang dengan maksud perjuangan mereka untuk memisahkan Aceh dari Indonesia. Penolakan ini kemudian ditanggapi pemerintah Indonesia dengan mengintensifkan langkah-langkah komprehensif berdasarkan Inpres No. 4/2001.⁷ Pemerintah kembali melancarkan operasi militer untuk menindak GAM yang menolak UU NAD sebagai penyelesaian akhir.

Setelah melalui perdebatan panjang akhirnya GAM menerima proses perundingan yang akan menjadikan UU NAD sebagai titik awal penyelesaian masalah Aceh pada hari terakhir dialog. HDC kemudian membuat naskah perjanjian penghentian permusuhan untuk dibahas dan disepakati oleh kedua pihak dalam pertemuan selanjutnya. Jadwal penandatanganan kesepakatan semula adalah November 2002, namun karena GAM

⁷ *Kompas*, 8 Februari 2002. Menurut Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono, pemerintah bermaksud meningkatkan operasi militer karena ada tanda-tanda bahwa GAM tidak mau menghentikan aksi bersenjata dan tidak mau menerima status NAD sebagai penyelesaian. Setelah gagal mencapai kesepakatan TNI melancarkan operasi dengan menyerang markas GAM di Cot Trieng. Ada kesan bahwa TNI ingin menunjukkan kepada publik bahwa pihaknya dapat menghancurkan GAM dengan mudah.

menyatakan pihaknya belum siap maka perundingan dijadwalkan ulang. Kesepakatan itu akhirnya ditandatangani 9 Desember 2003 dan berbarengan dengan itu pengepungan TNI terhadap markas GAM di beberapa tempat pun diakhiri.

IV. PELAKSANAAN ISI CoHA

Pelaksanaan CoHA pada awalnya terlihat mengalami kemajuan berarti. Masing-masing pihak mulai menata diri untuk menjalankan butir-butir kesepakatan. Namun ketidakpuasan berulang kali muncul dalam dua bulan terakhir dan kembali terjadi saling tuding antara pemerintah Indonesia dan GAM mengenai penolakan dan penundaan yang dilakukan. Tarik-menarik dan adu pendapat membuat pelaksanaannya pun terhambat.⁸ Sebelum menunjukkan seberapa jauh masing-masing melanggar kesepakatan tersebut, laporan ini akan menguraikan isinya secara ringkas.

Cessation of Hostilities Agreement (CoHA)

Inisiatif CoHA yang ditandatangani di Swiss pada 9 Desember 2002 pada dasarnya memiliki empat fokus, yakni

- a. *Keamanan*, yang mencakup penghentian kontak senjata dan tindak kekerasan, penentuan zona damai, demiliterisasi (relokasi pasukan TNI dan penggudangan senjata GAM), dan reformulasi peran Brimob menjadi polisi sipil.
- b. *Kemanusiaan*, yang mencakup penyaluran bantuan kepada pengungsi
- c. *Rekonstruksi*, yang mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi sarana yang hancur dan rusak karena konflik bersenjata
- d. *Reformasi Sipil*, yakni penyelenggaraan dialog untuk memperkuat proses demokratisasi di Aceh.

Masalah dasar dengan kesepakatan ini adalah jadwal pelaksanaan yang tidak jelas. Hanya proses penghentian permusuhan dan tindak kekerasan serta proses demiliterisasi saja yang memiliki kerangka waktu implementasi.⁹ Sementara pelaksanaan penyaluran bantuan, rekonstruksi dan rehabilitasi serta reformasi sipil dan dialog menyeluruh (*all-inclusive dialogue*) tidak ditetapkan secara pasti.

⁸ Selama beberapa waktu terakhir media massa menyiarkan tuduhan pemerintah Indonesia tentang penolakan GAM untuk menyelesaikan masalah Aceh dalam kerangka NKRI yang menjadikan NAD sebagai titik awal dialog. Selain itu GAM juga dituduh melanggar kesepakatan dengan meningkatkan personel dan peralatan militernya serta menolak penggudangan senjata.

⁹ Pasal 3 (b) CoHA mengatakan, “Dua bulan setelah penandatanganan Perjanjian ini dan seiring dengan semakin meningkatnya saling percaya, GAM akan memulai proses penempatan senjata, perangkat perang dan peralatannya secara bertahap pada lokasi-lokasi yang ditetapkan. JSC juga akan menetapkan secara bersama-sama dan bertahap relokasi pasukan TNI yang akan merumuskan kembali mandatnya dari kekuatan penyerang menjadi kekuatan defensif. Pemerintah RI berhak untuk meminta HDC melakukan pemeriksaan tanpa pemberitahuan (*no-notice verification*) terhadap lokasi yang ditetapkan tersebut. Dengan semakin meningkatnya saling percaya kedua pihak dalam proses tersebut, proses penempatan bertahap senjata-senjata GAM akan dirampungkan dalam tempo lima bulan.”

Untuk mengawasi pelaksanaan kesepakatan kemudian dibentuk Komite Keamanan Bersama (Joint Security Committee atau JSC) yang beranggotakan wakil-wakil militer senior dari TNI dan GAM serta pihak HDC yang diwakili perwira tinggi dari Thailand dan Filipina. Mandat dari komisi ini adalah melakukan pengawasan, penyelidikan, pelaporan dan penyebaran informasi.¹⁰ Penyediaan dana, logistik dan administrasi bagi JSC menjadi tanggungjawab HDC. Selain itu juga dibentuk sebuah Dewan Bersama (*Joint Council*) untuk menyelesaikan perselisihan kedua penandatanganan yang tidak bisa diselesaikan oleh JSC.

Tabel 1
 Rangkuman CoHA Mengenai Penghentian Permusuhan

Komitmen	Pelaksana	Pelaksanaan	Keterangan
<p>Menghentikan permusuhan dan seluruh bentuk kekerasan terhadap satu sama lain dan terhadap masyarakat Aceh</p> <p>Mengendalikan masing-masing pasukan TNI/Polri dan GAM di lapangan.</p> <p>Mengendalikan kelompok-kelompok yang tidak menjadi bagian dari tujuan mereka namun mengaku menjadi bagian dari pasukan mereka.</p>	<p>Pemerintah Indonesia: Panglima TNI Kepala Staf Angkatan Darat Pangkostrad Pangdam Iskandar Muda Pangkoops TNI</p> <p>Pihak GAM: Panglima GAM</p>	<p>Pangdam Iskandar Muda dan komandan lapangan di seluruh Aceh menjabarkan isi kesepakatan kepada pasukan mereka.</p> <p>Memperkecil jumlah anggota TNI yang berpatroli dari sepuluh orang menjadi dua orang.</p> <p>Tidak diketahui</p>	<p>Pada Januari 2000 pengusaha toko, agen bus, kontraktor dan angkutan lainnya mengeluh akibat maraknya aksi pemerasan oleh GAM dan aparat TNI/Polri di pos-pos sepanjang jalan ke Medan, Bireuen. Keluhan juga diungkapkan oleh tukang becak dan pengendara RBT (ojek).</p>
<p>Menjamin tidak ada peningkatan kekuatan militer masing-masing, yang meliputi penggelaran kembali pasukan, peningkatan jumlah personel dan peralatan militer ke Aceh.</p>	<p>Pihak RI: Panglima TNI Pangdam Iskandar Muda</p> <p>Pihak GAM: Panglima GAM</p>	<p>Tidak ada informasi</p>	<p>Ada laporan mengenai pengalihan (<i>rolling</i>) pasukan TNI di Aceh. Namun masuknya pasukan baru tidak dibarengi dengan penarikan pasukan sebelumnya.</p> <p>Laporan lain mengatakan GAM menyelundupkan senjata ke Aceh dan menambah jumlah personennya.</p>
<p>Merumuskan kembali mandat dan misi Brimob</p>	<p>Pihak RI : Mabes POLRI Komandan Jenderal BRIMOB POLDA NAD</p>	<p>Pada Pebruari 2003 Mabes POLRI dan POLDA Aceh telah melatih 1.400 personel Brimob yang bertugas di Aceh.</p>	<p>Kabid Human POLDA NAD AKBP Sayed Hoesainy mengatakan belum mendapat perintah khusus tentang perubahan fungsi Brimob. Jumlah Brimob diperkirakan sekitar 12.000 personel di seluruh Aceh.</p> <p>Dilaporkan bahwa GAM menembak tiga personel Brimob di Simpang Leubue Cot, Kuta Makmur, Bireuen.</p>
<p>Kedua pihak akan mengizinkan 'civil society' menyampaikan aspirasi demokratis mereka tanpa hambatan.</p>	<p>Pihak RI: POLDA Aceh Pangkoops TNI</p> <p>Pihak GAM: Panglima GAM</p>	<p>Tidak ada keterangan</p>	<p>Kontrol TNI dan GAM terhadap penduduk sipil masih sangat kuat.</p> <p>Demonstrasi damai yang dilancarkan masyarakat dibubarkan oleh Brimob pada 9 Januari 2003. Empat orang menjadi korban.</p>

¹⁰ CoHA, Pasal 3 (b)

Terhambatnya penghentian kekerasan menjadi bukti bahwa upaya membangun kepercayaan di antara pihak pemerintah Indonesia dan GAM belum sepenuhnya terbangun dengan baik.¹¹ Peristiwa penyerangan dan pendudukan kantor JSC di Aceh Tengah awal Maret, rencana penculikan Tengku Amri Wahab 4 April, pembakaran Kantor Komite Keamanan Bersama di Langsa, Aceh Timur, 6 April dan penembakan dua instruktur polisi di Lamtamot, Aceh Besar 7 April, serta penembakan sembilan warga sipil bersenjata tewas di Kecamatan Tiro, Mutiara, dan Delima, Kabupaten Pidie adalah bukti bahwa kedua penandatanganan belum sepenuhnya menjalankan isi kesepakatan.¹²

Ketentuan mengurangi aktivitas militer (demiliterisasi) dengan tidak menambah personel maupun persenjataan juga berulang kali dilanggar. Laporan mengenai adanya penyelundupan senjata, pelantikan Panglima GAM di Pidie, pembentukan aparat pemerintah sipil oleh GAM dan penarikan pajak Nanggroe Aceh Darussalam kepada penduduk sipil adalah berbagai masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan kesepakatan damai tersebut.¹³

Di sisi lain perumusan ulang mandat dan misi Brimob di Aceh juga belum berjalan sepenuhnya. Dalam CoHA disebutkan bahwa Brimob akan mendapat mandat menginventarisasi pelanggaran, melaporkan ke JSC, memberi teguran dan mengumumkannya ke publik. Sementara untuk pelanggaran hukum yang dilakukan pihak bukan GAM, prosesnya akan dilakukan sesuai proses hukum yang berlaku di Indonesia. Para personel Brimob ini akan ditempatkan di seluruh wilayah Aceh untuk membantu pos-pos yang ada di jajaran Polda Aceh.

Memasuki pertengahan Februari, Polri melakukan implementasi isi kesepakatan ini secara bertahap. Dimulai dengan melatih 1.400 personel pada tahap pertama, Polri akan melatih seluruh personel Brimob yang bertugas di Aceh yang berjumlah 3000 personel.¹⁴ Bagaimanapun langkah-langkah itu dalam kenyataannya tidak berhasil menghilangkan praktek kekerasan dan korupsi yang dilakukan aparat di lapangan. Penembakan anggota GAM oleh Brimob di Aceh Utara pada 21 Februari – yang dibenarkan oleh Kapolri Jenderal Da'i Bachtiar – adalah bukti bahwa langkah-langkah di atas belum berhasil mengubah watak Brimob menjadi petugas keamanan sipil seperti diamanatkan dalam CoHA.¹⁵

Masalah Relokasi Pasukan TNI dan Penggudangan Senjata GAM

Dalam pasal 4 CoHA ditetapkan bahwa JSC bersama-sama para pihak akan segera mengidentifikasi dan mempersiapkan lokasi-lokasi yang akan menjadi “zona damai”

¹¹ “Muzakir Manaf: Saya Hanya Memikirkan Soal Angkatan Perang”, *Tempo Interaktif*

¹² *Suara Pembaruan*, 15 April 2003

¹³ *Suara Pembaruan*, 7 Februari 2003

¹⁴ *Kompas Cyber Media (KCM)*, 14 Februari 2003

¹⁵ *Kompas*, 22 Februari 2003

(*peace zones*). Sebelum memasuki fase tersebut kedua pihak akan mengambil posisi bertahan dan tidak melakukan operasi, perpindahan pasukan, kegiatan atau tindakan lain yang dapat memicu konflik bersenjata atau konfrontasi. Keseluruhan proses ini akan dipantau oleh tim-tim yang melibatkan tiga unsur, yakni pemerintah Indonesia, GAM dan HDC. Pasal ini juga mengatakan bahwa kedua pihak harus memberi informasi kepada JSC mengenai pergerakan atau perpindahan pasukan.

Tabel 2
 Rangkuman CoHA Mengenai Relokasi TNI dan Penggudangan Senjata

Komitmen	Pelaksana	Pelaksanaan	Keterangan
Pasukan dari kedua pihak akan menahan diri untuk tidak melakukan operasi, perpindahan pasukan, kegiatan atau tindakan provokasi yang dapat menimbulkan kontak atau konfrontasi.	Pihak RI Panglima TNI Pangdam Iskandar Muda Pangkoops Kapolri Kapolda Aceh GAM: Panglima GAM	Tidak ada keterangan	Kedua pihak masih kerap melakukan operasi penyisiran (<i>sweeping</i>) Kodam Iskandar Muda melatih tiga batalyon pasukannya GAM melantik Panglima yang baru
Relokasi pasukan TNI yang akan merumuskan kembali mandat dan perannya dari kekuatan penyerang menjadi kekuatan bertahan. GAM akan menggudangkan senjata, perangkat dan peralatan perangnya.	Pihak GAM: Panglima GAM Pihak RI: Panglima TNI Kepala Staf Angkatan Darat Pangkostrad Pangdam Iskandar Muda Pangkoops	Tidak ada keterangan Tidak Ada keterangan	TNI masih dalam tahap merumuskan konsep relokasi pasukan. Sementara itu kontak senjata masih terus terjadi seperti di kec. Trumon, Aceh Selatan pada 16 Februari. Akibat peristiwa ini kedua pihak menolak melanjutkan hasil kesepakatan dengan alasan pihak lawan tidak melakukan kewajiban.
Penetapan wilayah-wilayah yang diidentifikasi sebagai zona damai, seperti sekolah, mesjid, lembaga kesehatan dan tempat umum, pasar, meunasah warga Aceh, pasar, pusat penjualan makanan, pusat komunikasi, termasuk terminal bus, stasiun taksi, terminal ferry, jalan umum, layanan transportasi sungai, dan lokasi penangkapan ikan.	Tidak ditetapkan	Tidak ada keterangan	Di banyak tempat, lokasi yang ditetapkan sebagai zona damai masih dijadikan pos militer atau Brimob

Komitmen pembentukan zona-zona damai belum dijalankan secara serius baik dari segi pemikiran maupun pelaksanaan. Dalam CoHA sendiri proses itu tidak digambarkan secara rinci sehingga membuka peluang terjadinya pelanggaran.¹⁶ Hal ini paling nampak dalam masalah penempatan kembali (reposisi) pasukan TNI dan penggudangan senjata GAM. Kedua belah pihak tetap bersikeras dengan posisi dan kemauan masing-masing seperti yang tercermin dalam perdebatan berlarut-larut selama perundingan. Hingga usai penandatanganan nampak jelas masih banyaknya ganjalan dan penyerahan masalah

¹⁶ Masuknya pasukan TNI dari Yon 112/Dharmajaya, Mata Ie, Banda Aceh ke daerah Indrapuri tanpa melapor JSC, adalah bukti bahwa pihak RI masih setengah hati untuk konsisten dengan isi kesepakatan. *Serambi Indonesia*, 18 Februari 2003. Sebaliknya tindakan GAM yang masuk ke zona-zona damai membawa senjata juga menunjukkan sikap serupa. *Media Indonesia*, 29 April 2003.

kepada HDC pada dasarnya hanya mencerminkan kemacetan dalam proses ketimbang jalan keluar yang konkret.

Sebulan sebelum proses demiliterisasi dimulai, HDC mengadakan pertemuan dengan sejumlah pejabat TNI dan pimpinan GAM untuk membicarakan proses tersebut. Namun presentasi usulan HDC menimbulkan perselisihan cukup mendasar antara TNI dan GAM.¹⁷ Tuntutan TNI agar GAM meletakkan senjata langsung ditolak oleh juru runding GAM. Setelah melalui proses perundingan yang panjang akhirnya kedua belah pihak sepakat mulai melangsungkan proses pada 9 Februari 2003. Namun hingga beberapa minggu setelah kesepakatan masing-masing pihak belum menyiapkan kerangka pelaksanaan dengan jadwal yang jelas.¹⁸

GAM sementara itu juga menolak menggudangkan senjata sebelum TNI melakukan relokasi pasukan dan merumuskan ulang peran dan misi Brimob. Pihak TNI kemudian membantah argumentasi itu dan mengatakan bahwa mereka sudah menyampaikan rencana relokasi pasukan. GAM sebaliknya mengatakan bahwa pemindahan itu sesungguhnya hanya satu kilometer dari tempat semula sehingga tidak dapat dikategorikan sebagai relokasi. Tarik-menarik dan adu pendapat kedua pihak terus berlangsung saat laporan ini disusun.

Belakangan ini perselisihan kembali meruncing dan membuat pelaksanaan kesepakatan yang lain pun berhenti total. Berbagai tindak pelanggaran isi kesepakatan kembali terjadi sejak akhir Februari hingga Maret. Kekerasan dan kontak senjata semakin meningkat memasuki April dan Mei sementara JSC tidak dapat berbuat banyak untuk mencegahnya. Pemerintah Indonesia akhirnya mengundang GAM untuk menghadiri sidang JC dan membicarakan perselisihan dan pelanggaran selama pelaksanaan CoHA pertengahan April lalu. Namun ajakan itu ditolak GAM dengan alasan belum siap melakukan perundingan.

Penolakan oleh GAM ini kemudian ditanggapi pemerintah dengan pernyataan akan menggelar operasi militer baru di Aceh. Menko Polkam Susilo Bambang Yudhoyono mengatakan bahwa pemerintah akan memusatkan perhatian pada empat rencana operasi, yakni kemanusiaan, penegakan hukum, pemantapan pemerintahan dan operasi pemulihan keamanan.¹⁹ Sampai laporan ini disusun belum ada keputusan jelas dari pihak GAM maupun pemerintah Indonesia mengenai kelanjutan rencana membuka dialog baru.

Dialog Menyeluruh (All-Inclusive Dialogue)

Pasal 6 CoHA menyebutkan bahwa kedua pihak sepakat untuk memastikan kebebasan bergerak yang diperlukan oleh para peserta Dialog Menyeluruh. Dialog itu sendiri adalah ruang bagi masyarakat sipil untuk turut membicarakan penyelesaian masalah Aceh

¹⁷ Kompas, 7 Februari 2003. Menjelang Proses Demiliteriasi 9 Februari; GAM Jangan Berkeliaran Membawa Senjata

¹⁸ KCM, 20 Februari 2003, Sepuluh Hari Pelaksanaan Demiliterisasi, GAM Belum Letakkan Senjata.

¹⁹ Kompas, 1 Mei 2003, Pemerintah Fokus Pada Empat Operasi

dengan melibatkan berbagai komponen masyarakat. Pasal itu juga menyebutkan HDC akan menjadi fasilitator pertemuan tersebut. Namun sampai saat ini rencana, agenda dan pemilihan orang untuk terlibat dalam dialog tersebut belum dilakukan. Organisasi masyarakat sipil di Aceh sendiri mengakui sampai saat ini belum dihubungi oleh HDC untuk membicarakan rencana tersebut lebih lanjut. Kepercayaan pemerintah Indonesia (khususnya TNI) yang semakin menurun terhadap HDC membuat pihak-pihak lain meragukan kemungkinan pelaksanaan rencana ini lebih lanjut.²⁰

Informasi Publik dan Komunikasi

Dalam CoHA kedua belah pihak menyatakan komitmen untuk memastikan bahwa isi dari kesepakatan tersebut dapat disebarkan kepada masyarakat agar bisa mendapat dukungan baik di tingkat nasional maupun internasional. Kedua pihak juga sepakat memberi informasi mengenai pelaksanaan kesepakatan secara teratur baik mengenai kemajuan yang dicapai dan kendala yang dihadapi.

Tabel 3
 Rangkuman CoHA Mengenai Informasi dan Komunikasi

Komitmen	Pelaksana	Pelaksanaan	Keterangan
Mempublikasikan isi kesepakatan seluas mungkin dalam satu bulan setelah penandatanganan perjanjian. Melaporkan proses implementasi perjanjian setransparan mungkin kepada masyarakat	Pihak RI: Menko Polkam Menteri Dalam Negeri Pemda Nanggroe Aceh Darussalam Pangdam Iskandar Muda Kapolda NAD	Menko Polkam, Panglima TNI, KSAD dan Kapolri melakukan kunjungan ke Aceh Timur. <i>Pemda Aceh:</i> membentuk TP-5 (Tim Pusat Pengendalian Penguatan Pemeliharaan Perdamaian) di tingkat daerah. <i>Pangdam:</i> memerintahkan Komando Operasi (Koops) TNI menyebarkan 16.000 eksemplar selebaran tentang seruan (maklumat) kesepakatan penghentian permusuhan antara RI dan GAM di Kabupaten Aceh Besar dan Aceh Timur	Masyarakat umumnya apatis pada upaya perdamaian yang dilakukan kedua belah pihak. Masyarakat menilai kedua belah pihak tidak melakukan sosialisasi isi kesepakatan melainkan kampanye politik untuk tujuan masing-masing.
Menggelar pertemuan masyarakat, seminar, brosur, stiker, kaus bergambar, dan media	Pihak RI: Pemda Nanggroe Aceh Darussalam Pangdam Iskandar Muda POLDA Aceh	Pemda Aceh: Melakukan pertemuan dengan ulama	Pertemuan, seminar maupun bentuk kegiatan publik lainnya sangat jarang dilakukan. Para peserta juga umumnya terbatas pada kalangan tertentu.
HDC diminta untuk mengupayakan sumber-sumber pendanaan bagi kegiatan komunikasi dan informasi publik termaksud.	HDC	Tidak diketahui	Pemerintah Indonesia mengatakan dana untuk sosialisasi sangat terbatas. Sumber lain mengatakan banyak dana yang diselewengkan oleh pejabat sipil dan pelaksana di lapangan.

²⁰ *Media Indonesia*, 17 April 2003

Pemerintah NAD juga menekankan bahwa kegiatan mereka terhambat karena adanya ancaman dari GAM dalam kunjungan ke daerah-daerah. Hal itu kemudian coba diatasi dengan mengajak personel TNI dalam kegiatan keliling sebagai pasukan pengaman, yang tentunya bukan merupakan keputusan yang tepat. Trauma warga dengan pasukan bersenjata membuat mereka memilih tidak menghadiri forum sosialisasi seperti itu.²¹ Sebaliknya program GAM untuk mensosialisasi isi kesepakatan menimbulkan protes dari banyak pihak karena dikaitkan dengan pembentukan pemerintahan sipil oleh GAM.

Peran Komite Keamanan Bersama (JSC)

Dalam CoHA fungsi JSC meliputi sejumlah bidang:

- a. merumuskan proses implementasi dari Perjanjian
- b. memantau situasi keamanan di Aceh
- c. melakukan investigasi penuh atas setiap pelanggaran keamanan di Aceh
- d. dalam hal terjadi pelanggaran, melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk memulihkan situasi keamanan dan menyepakati sebelumnya mengenai sanksi yang akan dikenakan apabila ada pihak yang melanggar Perjanjian ini
- e. menerbitkan laporan mingguan mengenai situasi keamanan di Aceh
- f. menjamin bahwa tidak akan dibentuk pasukan paramiliter yang mengambil alih tugas-tugas Brimob sebelumnya, dan
- g. merencanakan dan melaksanakan suatu proses demiliterisasi yang disepakati bersama. Berkenaan dengan tugas terakhir ini, JSC akan menetapkan apa yang disebut sebagai Zona-zona Damai (Peace Zones)

Berikut adalah pengamatan terhadap perkembangan berbagai fungsi komite tersebut.

Tabel 4
 Rangkuman Pelaksanaan Mandat dan Tugas JSC

Mandat	Pelaksanaan	Keterangan
Mengaktifkan kembali JSC yang dibentuk dalam Jeda Kemanusiaan.	Belum sepenuhnya terlaksana	JSC mulai bekerja pada 20 Desember 2002.
Memulai pembahasan, guna mempercepat dicapainya suatu kesepakatan tentang suatu rencana aksi bagi JSC dalam melaksanakan tugasnya.	Terimplementasi	JSC sudah memiliki dua komite, yakni komite monitoring (TMT) dan komite verifikasi (VSPC). JSC juga sudah membuka kantor perwakilan di hampir seluruh kabupaten di Aceh. Namun kehadirannya di beberapa tempat diwarnai penolakan oleh warga sipil.
Mengidentifikasi dan menentukan Zona Damai	Belum sepenuhnya terlaksana	JSC bersama pemerintah kabupaten melakukan penentuan batas-batas zona damai. JSC telah menetapkan enam zona damai, yakni Kecamatan Indrapuri, Kaway XVI di Aceh Barat, Kecamatan Peusangan di Bireuen, Kecamatan Tiro di Pidie, Kecamatan Sawang di Aceh Selatan, Kecamatan Simpang Keramat di Aceh Utara dan Kecamatan Idi Tunong di Aceh Timur.
Merumuskan proses implementasi dari	Belum sepenuhnya	Tim ini telah melakukan perumusan bersama tentang

²¹ Dalam beberapa kejadian, GAM mencoba melakukan sabotase terhadap upaya-upaya pemerintah RI dengan mengadakan pertemuan tertutup dengan tokoh ulama agar memerintahkan penduduknya untuk tidak menghadiri acara tersebut. Wawancara dengan sumber di Aceh, April 2003

Perjanjian ini	terlaksana	kategori kategori pelanggaran. Namun proposal demiliterisasi yang dibuat oleh JSC cq HDC ditolak baik oleh TNI maupun GAM.
Memantau situasi keamanan di Aceh	Terlaksana	Kapasitas JSC untuk melakukan pemantauan pelaksanaan kesepakatan sangat terbatas. Saat ini hanya ada 150 anggota TMT di delapan kabupaten NAD.
Melakukan investigasi penuh atas setiap pelanggaran keamanan di Aceh	Terlaksana	Kegiatan investigasi yang dilakukan oleh JSC tidak sepenuhnya berhasil karena unsur TNI maupun GAM di dalam masing-masing tim cenderung menutupi kesalahan yang dilakukan oleh pihaknya sendiri.
Dalam hal terjadi pelanggaran, melakukan langkah-langkah yang diperlukan untuk memulihkan situasi keamanan dan menyepakati sebelumnya mengenai sanksi yang akan dikenakan apabila ada pihak yang melanggar Perjanjian ini	Terlaksana	Fungsi ini tidak dapat berjalan efektif karena masing-masing pihak tidak mempedulikan sanksi yang ditetapkan oleh JSC.
Menerbitkan laporan mingguan mengenai situasi keamanan di Aceh	Terlaksana	JSC telah tiga kali mengeluarkan laporan pemantauan. Masalahnya laporan pemantauan itu hanya menyebut adanya pelanggaran tanpa menyebutkan sebab-musababnya.
Menjamin bahwa tidak akan dibentuk pasukan paramiliter yang mengambil alih tugas-tugas Brimob sebelumnya.	Belum dilaksanakan	Tidak jelas
Merencanakan dan melaksanakan suatu proses demiliterisasi yang disepakati bersama.	Belum dilaksanakan	Demiliterisasi seharusnya sudah dimulai sejak 11 Pebruari, namun hingga saat ini belum dilakukan. Mekanisme yang ditawarkan JSC tidak mampu meyakinkan kedua belah pihak.

Konflik bersenjata yang berkepanjangan di Aceh membuat kedua belah pihak sulit menumbuhkan rasa percaya dalam waktu yang relatif pendek. Penandatanganan kesepakatan untuk menghentikan permusuhan tidak dengan sendirinya mencerminkan rasa percaya di antara kedua pihak. Salah satu fungsi JSC karena itu sesungguhnya adalah membangun rasa percaya dan mengawasi pelaksanaan kesepakatan.

Dewan itu (JSC) mulai beroperasi di Aceh sejak 20 Desember 2002 dengan mandat melakukan pemantauan dan verifikasi pelaksanaan isi kesepakatan. JSC sendiri bukan institusi baru yang dibentuk untuk mengawasi implementasi CoHA, tapi pernah dibentuk pada masa kesepakatan Jeda Kemanusiaan Juni 2000. Anggotanya adalah perwakilan pemerintah Indonesia, GAM dan pihak ketiga yakni HDC. Namun agar tidak terjadi kesalahpahaman HDC kemudian meminta kepada kedua penandatanganan memilih pihak internasional untuk duduk dalam JSC sebagai wakil mereka. Kedua belah pihak sepakat dengan usulan HDC dan kemudian menunjukan Thailand dan Filipina sebagai pihak yang akan duduk dalam struktur JSC.

Untuk memuluskan kegiatan di lapangan, JSC membentuk dua komite inti, yakni komite monitoring dan verifikasi. Salah satu tugas pertamanya adalah merumuskan proses pelaksanaan CoHA secara rinci, dimulai dengan penghentian permusuhan antara kedua belah pihak. Tidak diketahui dengan pasti apakah pasal-pasal ini sudah berhasil dijabarkan lebih lanjut, namun kedua pihak sepakat untuk memulai pengurangan senjata dan tindak kekerasan terhadap penduduk sipil. Memasuki minggu ketiga pelaksanaan kesepakatan, tindak kekerasan masih terus berlangsung di beberapa tempat. Dalam pernyataan persnya Koordinator JSC asal Thailand, Mayor Jenderal Thanongsuk Tuvinun

menyebutkan penyesalan atas masih terjadinya peristiwa kontak senjata dan serta masih berlangsungnya aksi pemerasan harta benda penduduk sipil Aceh.²²

Langkah selanjutnya yang ditempuh JSC adalah menetapkan zona-zona damai. Sejumlah wilayah yang sarat dengan tindak kekerasan dipilih menjadi zona semacam itu. JSC kemudian mengundang pemerintah Indonesia dan GAM untuk membuat ketentuan menyangkut pengoperasian zona damai tersebut. Menurut kesepakatan di dalam zona damai kedua belah pihak tidak boleh memiliki instalasi atau pos militer. Anggota GAM dan TNI/Polri bisa bergerak di wilayah selama tidak membawa senjata, dan itu pun terbatas bagi mereka yang secara rutin bertugas di sana. Aktivitas politik dan gerakan bawah tanah pun tidak boleh dilakukan termasuk kegiatan yang bersifat provokasi oleh kedua belah pihak.

Relokasi pasukan sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 4(b) CoHA sementara itu diserahkan kepada tim monitoring tripartit (TMT) berdasarkan pengamatan terhadap situasi nyata dan berdasarkan pertimbangan atas masalah yang dihadapi di lapangan. Di samping itu kedua belah pihak sepakat untuk menjalankan rencana itu dalam waktu 72 jam.

Wilayah pertama yang ditetapkan sebagai zona damai adalah kecamatan Indrapuri, Aceh Besar.²³ Selama Pebruari JSC menetapkan enam wilayah sarat konflik lainnya sebagai zona damai dan sejalan dengan itu komite monitoring mulai mendirikan kantor di wilayah-wilayah tersebut. Pertengahan pemerintah Indonesia melayangkan surat protes kepada JSC dan HDC karena peristiwa penembakan anggota TNI di Lokop, Aceh Timur. Dalam surat protes itu pemerintah meminta JSC melakukan investigasi. Pihak JSC menanggapi dan mengatakan bahwa kasus itu akan diusut termasuk 32 kasus laporan lain yang sudah ada dalam daftar pelanggaran.

Memasuki akhir Januari JSC mengumumkan hasil pemantauan dan investigasinya kepada publik. Dalam laporan itu disebutkan bahwa jumlah kontak senjata telah mengalami penurunan namun demikian tidak dengan tindak kekerasan terhadap penduduk sipil.²⁴ Dalam laporan itu JSC juga mengumumkan bahwa mereka telah menjatuhkan sanksi kepada GAM maupun TNI karena melanggar kesepakatan. Namun GAM menolak sanksi tersebut dan mengatakan bahwa pihaknya tidak bersalah. Utusan Senior KKB dari GAM, Sofyan Ibrahim Tibba mengatakan kepada wartawan bahwa GAM tidak akan menghukum prajuritnya karena mereka sudah bertindak benar.

Pertengahan Februari JSC kembali menjatuhkan sanksi karena kedua belah pihak terbukti melakukan pelanggaran. Kali ini pemerintah Indonesia mengajukan protes. Mereka mengatakan kasus penembakan anggota GAM di Ulee Kareng – yang menjadi salah satu dasar JSC untuk menjatuhkan sanksi – adalah bentuk penegakan hukum. Menurut keterangan penembakan itu dilakukan karena anggota GAM hendak merampas senjata

²² Kompas, 26 Desember 2003, Hentikan Kontak Senjata di Aceh

²³ Kompas, 26 Januari 2003, Indrapuri, Zona Damai Pertama di Aceh

²⁴ Kompas, 26 Januari 2003, Indrapuri, Zona Damai Pertama Aceh.

seorang anggota TNI. Karena protes ini JSC kemudian mencabut kembali sanksi yang sudah dijatuhkan.²⁵

Memasuki Maret 2003 terjadi gejolak baru. Masyarakat di Aceh Tengah menolak kehadiran JSC. Ratusan orang dilaporkan mendatangi, menduduki, merusak dan akhirnya membakar kantor JSC di wilayah itu sehingga semua personalnya ditarik kembali ke Banda Aceh.²⁶ Menurut beberapa saksi tindakan ini dilakukan karena masyarakat merasa JSC tidak pernah menanggapi pelanggaran dan tidak netral dalam menjalankan tugasnya. Karena kejadian itu JSC kemudian meminta pemerintah untuk memberikan jaminan keamanan sehingga dapat beroperasi kembali di daerah tersebut. Kejadian semacam itu kembali terulang di Aceh Timur pada awal April. Alasan masyarakat di sana karena kinerja JSC sangat lamban dan tidak menanggapi protes masyarakat.

Setelah perusakan kantor-kantor JSC tersebut kekerasan kembali meningkat. Bentrokan antara penduduk dan GAM serta tindak kekerasan berupa pemerasan berulang kali terjadi. Meningkatnya aksi kekerasan membuat pemerintah Indonesia meminta JSC untuk segera menyelidiki kasus-kasus tersebut, seperti pembunuhan dan pembakaran belasan kendaraan milik warga sipil di kawasan Burlintang, Pegasing, Aceh Tengah. Ketegangan mulai muncul di tubuh JSC, antara wakil pemerintah Indonesia dan GAM, karena keberatan GAM terhadap pernyataan wakil TNI dalam JSC terhadap peristiwa tersebut.

V. TANTANGAN MENYELESAIKAN MASALAH ACEH MELALUI JALUR PERUNDINGAN

Terlepas dari segala kelemahan dalam rancangan dan pelaksanaannya, CoHA adalah salah satu dari sedikit ruang untuk membawa penyelesaian masalah Aceh bergerak maju. Pemaparan di atas menunjukkan banyak hal yang sesungguhnya belum dilaksanakan oleh kedua belah pihak. Untuk melangkah maju tentu saja semua kekurangan dan keterbatasan harus diperbaiki. Diperlukan ketekunan dari kedua belah pihak untuk melakukan sejumlah revisi terhadap butir-butir kesepakatan tersebut.

Revisi terhadap isi CoHA

Seperti kesepakatan perdamaian di wilayah konflik bersenjata pada umumnya, CoHA tidak terlalu ambisius. Fokus perhatiannya adalah demiliterisasi, penyaluran bantuan kemanusiaan, serta rehabilitasi dan rekonstruksi. Jika melihat kondisi Aceh dalam 26 tahun terakhir, CoHA sungguh merupakan sebuah langkah maju. Penetapan klausul-klausul sepenuhnya mengacu pada asumsi bahwa ada posisi sejajar antara pemerintah Indonesia dan GAM, yang mencerminkan pergeseran sikap pemerintah terhadap gerakan separatis di masa-masa sebelumnya.²⁷ Keberhasilan CoHA di masa mendatang akan

²⁵ KCM, 27 Februari 2003, JSC Cabut Dua Pelanggaran TNI/Polri

²⁶ KCM, 3 Maret 2003, Massa Rusak Kantor dan Bakar Tiga Mobil

²⁷ Dalam kasus Timor Leste misalnya pemerintah tidak pernah mau mengakui keberadaan CNRT dan Falintil sebagai kekuatan yang sejajar dengan pemerintah Indonesia dan TNI. Kesepakatan damai di wilayah ini tidak pernah berhasil justru karena pihak terpenting dalam konflik di wilayah itu, yakni TNI, tidak pernah duduk di meja perundingan.

sangat bergantung pada keinginan masing-masing pihak untuk menyelesaikan konflik secara damai. Revisi terhadap CoHA harus dilakukan untuk memastikan bahwa konflik bersenjata antara TNI dan GAM dapat dipindah ke ruang perundingan.

Memperjelas Tujuan dan Tahapan CoHA

Proses perdamaian pada dasarnya mencakup langkah konkret untuk menuju perdamaian abadi. Setiap tahap dan fase dalam proses tersebut harus memiliki visi dan orientasi yang jelas, dan justru hal ini yang belum nampak dalam isi CoHA sekarang. Perbedaan tafsir yang melahirkan pertikaian baru tidak akan terjadi seandainya tahap membangun kepercayaan di antara kedua belah pihak cukup jelas. Campur aduk antara masalah demiliterisasi dan pembangunan demokratisasi (yang dengan sendirinya akan menyentuh masalah status politik), membuat kedua belah pihak cenderung mempertahankan posisi masing-masing.

Revisi CoHA di masa mendatang seharusnya memperhatikan kerangka waktu dan fase proses perdamaian secara seksama sehingga tidak memberi peluang timbulnya perbedaan tafsir. Agenda penghentian konflik bersenjata patut mendapat prioritas bersama penyaluran bantuan kemanusiaan, sementara rehabilitasi dan rekonstruksi serta agenda dialog dapat dilanjutkan secara terpisah. Rincian dari tiap fase ini diperlukan sehingga masing-masing pihak dapat menjalankan tanggung jawabnya secara penuh.

Masalah Pengembangan Kapasitas dan Kontrol

Dari paparan di atas terlihat bahwa kegagalan melaksanakan sejumlah butir kesepakatan berakar pada tidak adanya kapasitas pada masing-masing pihak untuk melakukannya. Keterbatasan, baik dari segi institusional, finansial maupun personel harus menjadi pertimbangan dalam membuat revisi CoHA. Pemerintahan yang korup, macetnya roda pemerintahan sipil di Aceh hingga ke tingkat desa dan berbagai persoalan lain adalah hal-hal yang perlu dibenahi untuk menjamin keberhasilan pelaksanaan kesepakatan. Begitupun dengan *accountability* kedua belah pihak mengenai tindak kekerasan yang selama ini terjadi.

Di sisi pemerintah Indonesia nampak jelas keterbatasan birokrasi sipil untuk mengontrol pergerakan dan perilaku pasukan TNI di Aceh. Keberhasilan pelaksanaan CoHA pada dasarnya akan sangat bergantung pada kemampuan pemerintah sipil Indonesia untuk mengatur pasukan militernya.

Dukungan dan Keterlibatan Masyarakat Sipil Dalam CoHA

Salah satu asumsi keberhasilan penyelesaian masalah Aceh secara damai adalah keterlibatan dan dukungan kuat dari masyarakat sipil. Dalam konteks ini CoHA sangat lemah. Seluruh proses perundingan, perumusan butir kesepakatan dan penandatanganan praktis hanya melibatkan pemerintah Indonesia (khususnya TNI) dan GAM dengan HDC sebagai fasilitator. Masyarakat sipil sendiri tidak pernah terlibat langsung dalam

keseluruhan proses, sementara pelaksanaan butir-butir kesepakatannya sangat bergantung pada keterlibatan mereka.

Lebih jauh, baik pihak pemerintah Indonesia maupun GAM tidak berhasil menunjukkan adanya dukungan dari masyarakat sipil secara luas. Akibatnya setelah kesepakatan berhasil ditandatangani, masyarakat sipil Aceh dan Indonesia pada umumnya tidak merasa berkepentingan untuk melihat keberhasilannya. Organisasi non-pemerintah sejauh ini juga tidak menunjukkan sikap mendukung karena tidak pernah dilibatkan.²⁸ Baru belakangan, setelah adanya ancaman bahwa kesepakatan itu akan dibatalkan sama sekali, beberapa lembaga mengambil inisiatif untuk mempertahankannya karena memang tidak melihat jalan lain untuk menyelesaikan masalah Aceh secara damai.

Ketidakterlibatan masyarakat sipil pada dasarnya berpengaruh pada kontrol dan pengawasan yang sangat lemah. Seandainya lembaga-lembaga masyarakat sipil diberi peran yang jelas, khususnya dalam hal pengawasan dan kontrol, maka kedua belah pihak pun menghadapi tekanan lebih besar untuk sungguh-sungguh menaatinya.

Mendukung dan Mengefektifkan Peran dan efektifitas JSC

Masalah dasar yang dihadapi JSC adalah ketergantungan badan tersebut pada itikad baik pemerintah Indonesia. Kesepakatan itu sendiri tidak memberi mandat cukup pada lembaga tersebut untuk memainkan peran sebagai pengawas dan penengah yang kuat tatkala terjadi pelanggaran. Akibatnya masing-masing pihak juga tidak menaruh kepercayaan pada badan itu dan hanya menggunakannya untuk memperkuat posisi masing-masing. Kebijakan “berimbang” yang diambil JSC dalam membuat laporan verifikasi justru berakibat timbulnya ketidakpercayaan dari kedua belah pihak.

Keterbatasan kapasitas personel juga menjadi masalah serius bagi keberhasilan dan efektivitas kerja JSC di lapangan. Metode pemantauan yang pasif terbukti membuat JSC terkesan lamban dan mengecewakan banyak pihak, termasuk penduduk sipil. Lemahnya hubungan antara badan ini dengan masyarakat lokal, hambatan bahasa dan berbagai kendala teknis lainnya membuat informasi yang diperoleh badan ini menjadi bias, dan dengan sendirinya tidak dipercayai oleh kedua belah pihak. Di masa mendatang semua pihak perlu memikirkan masalah ini secara serius guna menghasilkan pembentukan tim dan agenda kerja yang lebih baik.

Sekalipun dianggap sebagai “penengah” JSC tetap belum bisa memainkan peran yang netral. Semestinya di masa mendatang kedua belah pihak memberi kepercayaan lebih besar kepada pihak ketiga dengan membentuk berbagai komite baru dalam badan tersebut yang menjalankan fungsi-fungsi tertentu yang belum dapat dipenuhi. Kehadiran pihak ketiga yang sepenuhnya netral (artinya bukan merupakan wakil dari pihak yang bertikai) perlu mendapat jaminan keamanan dari kedua belah pihak sehingga dapat menjalankan tugasnya secara maksimal.

²⁸ Sebagian LSM pada awalnya justru mengkritik kesepakatan tersebut dan sangat pesimis akan keberhasilannya membawa perdamaian di Aceh. Wawancara dengan pekerja kemanusiaan di Jakarta, 30 April 2003 Wawancara dengan pekerja kemanusiaan di Jakarta, 30 April 2003

Mengefektifkan Peran dan Keterlibatan Pihak Ketiga

Peran HDC sebagai pihak ketiga dalam proses perdamaian ini juga belum sepenuhnya optimal. Beban yang ditanggung oleh lembaga ini jelas berada di luar jangkauan kapasitas personelnnya, sehingga seringkali penanganan menjadi tertunda dan dirasakan lamban. Di masa mendatang lembaga ini harus lebih realistis mengukur kemampuannya untuk menjalankan peran mediasi. Sudah seharusnya HDC juga melihat potensi lembaga-lembaga masyarakat sipil lain untuk membantu perencanaan dan pelaksanaan kegiatannya.

Komunitas internasional yang selama ini memberikan dukungan kepada proses penyelesaian secara damai seharusnya tidak menjadikan keberadaan HDC sebagai alasan untuk tidak mengambil langkah lebih aktif dan konkret. Keterlibatan lembaga internasional lain dengan sendirinya akan memberi motivasi bagi pemerintah untuk menjalankan isi kesepakatan secara sungguh-sungguh dan memperkuat posisinya di hadapan pihak-pihak yang ingin mengacaukan pelaksanaan kesepakatan tersebut.

VI. KESIMPULAN

Kesepakatan penghentian permusuhan atau CoHA pada 9 Desember 2002 adalah pencapaian penting dalam tiga tahun konflik bersenjata di Aceh. Proses dialog sejak awal mendapat sambutan cukup besar dari penduduk sipil, apalagi di tengah meningkatnya tindak kekerasan yang dilakukan kedua belah pihak.

Namun pencapaian itu tidak dengan sendirinya menjamin bahwa masalah Aceh akan dapat diselesaikan dengan mudah. Pemikiran yang berkembang bahwa CoHA akan menjadi obat mujarab bagi konflik bersenjata di Aceh sudah terbukti tidak benar. Kompleksitas masalah yang ada hanya mungkin ditangani secara efektif jika pemerintah Indonesia dan GAM bersedia melakukan revisi dengan memperjelas aturan main, jadwal dan sanksi bagi mereka yang melakukan pelanggaran.

Pelaksanaan kesepakatan itu pada dasarnya juga sangat bergantung pada itikad politik dari masing-masing pihak, serta kapasitas untuk memenuhi itikad itu dari segi kelembagaan, finansial maupun personel. Struktur birokrasi yang korup, tidak adanya kendali terhadap pasukan bersenjata yang bergerak di lapangan adalah kendala institusional yang sangat berpengaruh terlepas dari ada tidaknya itikad baik pada masing-masing pihak. Selama pemerintah sipil di Indonesia dan kekuatan sipil di Aceh tidak dapat menunjukkan pada kekuatan bersenjata yang bertikai bahwa jalan perdamaian adalah yang terbaik untuk menangani konflik Aceh, maka kecil kemungkinan pelaksanaan CoHA akan dapat berjalan dengan baik.

Lemahnya fungsi pengawasan dan verifikasi JSC selama ini juga turut memperkuat rasa tidak percaya masing-masing pihak dan menjadi penghambat sejumlah besar butir kesepakatan. Keterbatasan perangkat pendukung dibandingkan dengan mandat yang ditanggung oleh badan ini membuatnya dalam banyak hal tidak berdaya menanggapi pengaduan. Sudah seharusnya badan ini mulai membangun hubungan lebih dekat dengan

masyarakat dan diberi mandat lebih besar – khususnya dalam penegakan sanksi – agar kepercayaan masyarakat dapat dipulihkan.

Peran HDC sebagai fasilitator dalam proses perdamaian pun sebaiknya dikaji ulang. Belajar dari berbagai kelemahan dan kegagalan selama ini HDC sebaiknya memikirkan peran yang lebih realistis agar dapat bekerja lebih efektif, ketimbang memegang peran besar tanpa kemampuan untuk mengembannya. Untuk keperluan itu di masa mendatang para pihak yang terlibat dalam proses perundingan selama ini perlu memikirkan keterlibatan unsur-unsur masyarakat sipil yang lain untuk memperkuat peran fasilitator yang dipegang HDC.

Keterlibatan komunitas internasional termasuk lembaga donor dalam hal ini jelas perlu ditingkatkan dan tidak membatasi diri pada proses rekonstruksi dan rehabilitasi yang hanya berakhir dengan proyek-proyek jangka pendek dan seringkali tidak dilakukan. Sudah seharusnya komunitas internasional memberikan tekanan melalui berbagai saluran yang ada agar para pihak yang bertikai mau memenuhi komitmennya untuk menyelesaikan masalah secara damai. Tanpa dukungan semacam itu pemerintah Indonesia maupun GAM tidak dapat mengambil langkah efektif untuk menghadapi pihak yang tidak menginginkan penyelesaian masalah secara damai.