

Kajian Mengenai Kebutuhan Reintegrasi GAM



Executive Summary

Pada bulan Agustus 2005, delapan bulan setelah tsunami Samudra Hindia menghancurkan tepi laut Aceh, kesepakatan damai ditandatangani oleh Pemerintah Republik Indonesia (RI) dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Memorandum of Understanding (MoU – Nota Kesepahaman) mengikat kedua pihak untuk membangun rasa saling percaya dan menetapkan prinsip yang disepakati bersama sebagai pemandu dalam masa peralihan dari perang ke perdamaian.

Tujuh bulan kemudian, kemajuan telah tercapai dalam melaksanakan butir-butir kesepakatan. GAM telah menyerahkan 840 senjata, 31.681 pasukan dan polisi meninggalkan propinsi, dan GAM secara resmi ditarik. Misi Monitoring Aceh (AMM) dengan sukses mengawasi proses pelucutan, penampungan, demobilisasi, dan menyelidiki beberapa dugaan pelanggaran terhadap butir kesepakatan. Rancangan undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan Aceh sedang dibahas di Aceh dan Jakarta.

Bagian 3 dari Nota Kesepahaman mengatur proses untuk membantu reintegrasi mantan kombatan GAM dan tahanan politik (tapol) ke desa-desa dan masyarakat Aceh, yang meliputi "kemudahan ekonomi", "rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik", dan "alokasi tanah pertanian, pekerjaan, dan jaminan sosial" untuk mantan kombatan, tapol serta masyarakat yang terkena dampak. Kebutuhan GAM dalam "bereintegrasi" dapat dipertanyakan. Ada sedikit irisan (*cleavage*) antara kombatan dan masyarakat umum. Namun pengalaman internasional menunjukkan bahwa peralihan dari kehidupan militer ke kehidupan masyarakat bisa bermasalah dan berbagai kelompok, termasuk perempuan, bisa tersisih di dalam proses itu. Setiap orang membutuhkan pekerjaan dan keahlian baru. GAM yang kembali membutuhkan tempat tinggal, tanah, dan akses terhadap layanan kesehatan. Masyarakat juga perlu mendapatkan bantuan.

Untuk menghadapi masalah-masalah tersebut, Pemerintah Indonesia meminta Bank Dunia untuk melakukan Kajian mengenai Kebutuhan Reintegrasi GAM. Kajian ini memiliki tiga tujuan: (1) untuk mengevaluasi proses reintegrasi yang berlangsung, dengan fokus pada potensi rintangan terhadap perdamaian; (2) untuk mengetahui kebutuhan dan aspirasi sosio-ekonomi mantan kombatan dan tahanan politik, dan masyarakat penerima¹; dan (3) untuk membantu mengembangkan program dan mekanisme sesuai dengan kebutuhan yang teridentifikasi. Kajian ini dikembangkan melalui kerjasama yang erat dengan GAM.

Kajian ini dilaksanakan mulai bulan Oktober 2005 sampai Maret 2006 dengan menggunakan metode kualitatif dan kuantitatif. Tiga tim melakukan penelitian lapangan kualitatif di sepuluh kabupaten mulai bulan November hingga Januari. Wawancara dilakukan dengan para mantan kombatan, tapol dan masyarakat setempat, dengan total 38 desa di 22 kecamatan. Lokasi penelitian dipilih dengan pertimbangan untuk memaksimalkan variasi dalam faktor-faktor yang dapat berdampak terhadap proses reintegrasi. Data kuantitatif berasal dari dua sumber. Pertama, laporan hasil dari survei sensus atas 1782 tapol yang dibebaskan, yang dilakukan oleh IOM (International

Organization of Migration) pada bulan Agustus 2005 hingga Februari 2006. Kedua, Bank Dunia, bekerjasama dengan AMM, melakukan survei terhadap 642 GAM aktif² melalui sampling secara hati-hati agar mewakili populasi GAM di seluruh Aceh, pada bulan Februari 2006.

Laporan ini terdiri dari enam bagian. Setelah pendahuluan, Bagian 2 memberikan informasi rinci tentang karakteristik sosio-ekonomi GAM yang kembali: tapol yang dibebaskan, mantan kombatan, dan GAM aktif lainnya. Bagian 3 membahas kemajuan perdamaian dan proses reintegrasi, termasuk reintegrasi saat ini dan dinamika rekonsiliasi, sumber ketegangan, bantuan yang sudah mengalir, dan pemahaman perjanjian damai di tingkat desa. Bagian 4 menjelaskan bermacam-macam kebutuhan dan aspirasi sosio-ekonomi GAM yang kembali. Bagian 5 mengidentifikasi kebutuhan masyarakat penerima. Bagian 6 menyajikan ringkasan temuan dan rekomendasi tentang jenis-jenis program, dan dasar perencanaan, yang dapat membantu untuk mendukung reintegrasi.

Karakteristik Sosio-Ekonomi

Penyebaran GAM yang Kembali

Baik anggota GAM maupun masyarakat mendefinisikan GAM secara luas dengan menyertakan orang lain diluar mantan kombatan. Anggota aktif yang melakukan pekerjaan logistik, pengamanan dan pelatihan, dan juga tapol yang dibebaskan, juga termasuk ke dalam definisi umum GAM. GAM yang kembali disebarkan di seluruh Aceh, dengan variasi yang signifikan di tingkat kabupaten, kecamatan dan desa. Terdapat hubungan tumpang tindih di antara daerah GAM yang kembali dan daerah yang terkena dampak tsunami. 23% GAM aktif yang disurvei menyatakan bahwa rumah keluarga mereka rusak atau hancur akibat tsunami. Karena itu, perbedaan antara masyarakat yang terkena dampak konflik dan tsunami tidak begitu relevan.

Umur, Jenis Kelamin, dan Status Perkawinan GAM yang Kembali

Lebih dari 75% GAM aktif berumur antara 18 hingga 35 tahun. Anggota GAM yang lebih tua terhitung lebih banyak yang terlibat dalam struktur sipil GAM. Tak satupun anggota GAM yang disurvei berumur di bawah 18 tahun, tetapi tujuh tapol berumur antara 16 hingga 18 tahun. Kurang dari 4% GAM yang kembali berjenis kelamin perempuan. GAM perempuan yang kembali lebih muda dibandingkan populasi GAM lainnya yang disurvei dan sedikit lebih banyak yang sudah menikah. Sekitar setengah dari GAM aktif sudah menikah, dan kelompok ini memiliki rata-rata 2.5 anak.

Tingkat Pendidikan GAM yang Kembali

Meskipun pandangan masyarakat berbeda-beda, tingkat pendidikan GAM aktif sangat mirip dengan masyarakat penerima. Dibandingkan penduduk secara keseluruhan, lebih banyak anggota GAM yang

¹ Masyarakat penerima adalah penduduk yang menerima kedatangan mantan GAM dan tahanan politik ke dalam desa mereka.

² GAM aktif adalah mereka yang aktif terlibat dalam GAM saat MoU. Kelompok ini terdiri dari mantan kombatan dan anggota yang terlibat dalam struktur sipil, polisi dan pelatihan GAM, tetapi bukan tapol.

menyelesaikan sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP) tetapi lebih sedikit yang menyelesaikan sekolah menengah umum (SMU) atau tingkat yang lebih tinggi. Sebaliknya, tapol memiliki tingkat pendidikan yang lebih rendah dibandingkan mantan kombatan dan penduduk di desa.

Mata Pencaharian GAM yang Kembali dan Penyebaran Pedesaan/Perkotaan.

Enam bulan setelah penandatanganan MoU, hampir 75% GAM belum kembali bekerja. Ada banyak alasan akan hal ini, dan implikasinya terhadap proses reintegrasi cukup serius. Sebelum bergabung dalam GAM, hampir 95% memiliki pekerjaan dan sebagian besar adalah petani atau pedagang kecil. Di antara mereka yang sudah kembali bekerja, sebagian besar kembali ke sektor pertanian, diikuti dengan perdagangan atau pekerjaan lepas. Mereka yang memiliki lahan lebih mudah untuk kembali bekerja. Mayoritas GAM aktif berasal dari daerah pedesaan dan telah kembali ke desa mereka. Sejak MoU, kurang dari 2% bermigrasi dari desa ke kota.

Proses Perdamaian dan Dinamika Reintegrasi

Kemajuan Perdamaian

Secara keseluruhan, proses perdamaian berjalan dengan sangat baik. Baik GAM yang kembali maupun masyarakat penerima menunjukkan kepercayaan besar bahwa perdamaian akan berlanjut; 84.8% GAM aktif yang diwawancarai menunjukkan bahwa mereka "sangat yakin" atau "yakin". Masyarakat penerima merasakan dampak positif dari pelucutan senjata dan penarikan pasukan non-organik. Mereka telah menerima hasil perdamaian dalam bentuk kebebasan bergerak dan penurunan pada kecemasan yang berhubungan dengan konflik. Terdapat penurunan yang signifikan dalam jumlah insiden konflik GAM-RI sejak penandatanganan MoU, dan kedua belah pihak, dengan bantuan dari AMM, telah menunjukkan fleksibilitas dan inisiatif untuk menyelesaikan insiden yang muncul.

Reintegrasi, Rekonsiliasi dan Sumber Ketegangan

Di hampir semua desa, tingkat penerimaan GAM yang kembali cukup tinggi. Hampir 90% anggota GAM kembali ke desa mereka tanpa ada masalah. Hal ini terjadi terutama karena mereka kembali ke desa asal dan oleh sebab itu mereka mengenal penduduk setempat, dan juga ketika konflik mereka masih bisa pulang sebentar. Beberapa anggota masyarakat tidak terlalu gembira akan kedatangan GAM, tetapi bersedia menyisihkan perasaan tersebut demi perdamaian. Proses kembalinya GAM tidak membuahkan balas dendam. Peninjauan lapangan mengidentifikasi kasus terisolasi atas ketegangan terbuka antara GAM yang kembali dan kelompok anti-seperatis di Aceh Besar dan Aceh Utara. Ketegangan tersembunyi (*latent*) masih tersisa di daerah tengah Aceh, yang menjadi sasaran permusuhan GAM-aparat di masa lalu. Terdapat sedikit ketegangan antara GAM yang kembali dengan TNI, polisi, atau pemerintah daerah.

Selain kejadian positif, masih ada tantangan jangka panjang dalam proses reintegrasi. Tantangan utama kemungkinan berhubungan dengan kemampuan GAM yang kembali untuk masuk ke dalam struktur kepemimpinan sipil dan untuk mengakui dan menghormati wibawa masyarakat dan pemimpin setempat. Hal ini berhubungan dengan perilaku anggota GAM dan bahwa anggota GAM masih turut akan perintah pemimpin mereka. Di beberapa desa yang dikunjungi, GAM yang kembali mulai bertanding secara terbuka untuk mendapatkan posisi kepemimpinan masyarakat.

Bantuan dan Dukungan bagi GAM yang Kembali

Untuk melancarkan pengembalian GAM ke dalam kehidupan desa, Pemerintah merencanakan paket pengembalian bagi tapol dan mantan kombatan. Paket tapol sejumlah Rp.5 juta tunai dan dalam bentuk lain telah dilaksanakan dengan lancar tanpa ada masalah. Tapol menggunakan uang bantuan terutama untuk membayar hutang dan kebutuhan sehari-hari.

Paket yang direncanakan bagi mantan kombatan belum juga terlaksana karena ketidaksetujuan politik dalam pembuatan daftar orang-orang yang berhak menerima. Dalam ketiadaan paket ini, Pemerintah memberikan jadup (jatah hidup) bagi anggota GAM melalui struktur komando GAM. Pemberian jadup diberikan pada 3.000 GAM dalam tiga tahap, dan setiap tahap jadup berjumlah Rp.1 juta. Namun, nilai yang diterima mantan kombatan di tingkat desa menjadi lebih kecil. Hal ini terjadi karena pemimpin GAM mendistribusikan bantuan kepada kategori GAM lainnya di luar mantan kombatan (seperti GAM sipil dan polisi) juga kepada anak-anak yatim-piatu, janda, dan korban konflik lainnya. Rata-rata jumlah yang diterima adalah Rp.170.000 – 260.000 per anggota GAM per tahap, tetapi berbeda di tiap desa. Hingga sekarang, penyebaran

jadup tidak menimbulkan ketegangan terutama karena nilainya kecil dan, di beberapa kejadian, GAM tingkat lokal terlibat dalam proses alokasi.

Anggota keluarga adalah sumber dukungan terbesar bagi GAM yang kembali. Lebih dari 72% GAM aktif menyatakan bahwa mereka menerima dukungan dari anggota keluarga. Selain keluarga, teman mereka juga mendukung. Masyarakat berperan penting dalam mendukung proses reintegrasi. Mereka bersedia melakukannya karena GAM aktif merupakan bagian dari masyarakat dan juga karena mereka memandang dukungan sebagai kontribusi terhadap perdamaian. Namun, keadaan GAM yang kekurangan kegiatan dan tidak bekerja memungkinkan terjadinya peningkatan pada pemerasan yang akan memberikan tekanan terhadap hubungan masyarakat.

Pemahaman Proses Perdamaian

Meskipun sebagian besar masyarakat tahu tentang keberadaan MoU, namun pemahaman mereka terhadap isi MoU terhitung rendah. Penduduk desa umumnya lebih tertarik dengan perdamaian daripada isi kesepakatan damai. Sebaliknya, GAM yang kembali memiliki pemahaman MoU yang lebih tinggi. Hal ini terjadi karena mereka memiliki kepentingan yang lebih besar terhadap butir kesepakatan dan karena sosialisasi melalui struktur komando GAM lebih memadai jika dibandingkan dengan program informasi lainnya. Selain sosialisasi internal GAM, forum AMM di tingkat kecamatan sangat berguna dan memberikan peluang untuk mendiskusikan interpretasi yang berbeda melalui dialog resmi. Sosialisasi di masa depan perlu dirubah dari penyampaian pesan perdamaian yang bersifat umum ke hal-hal khusus yang terkait langsung dengan GAM yang kembali dan masyarakat penerima. Informasi konkrit tentang program reintegrasi sangatlah dibutuhkan.

Baik masyarakat maupun GAM yang kembali percaya bahwa AMM berperan penting dalam menjaga perdamaian. Kehadiran lembaga pemantau internasional telah berhasil meningkatkan keyakinan terhadap proses perdamaian. Sebagian besar responden percaya bahwa sejauh ini kehadiran AMM masih diperlukan, paling tidak dalam jangka pendek dan menengah. Meskipun tingkat pemahaman masyarakat (terutama masyarakat desa) pemahaman terhadap mandat AMM relatif rendah, namun mereka menilai positif kehadirannya. Anggota GAM memiliki kesadaran yang tinggi sekaligus banyak pula yang masih bingung dengan sejauh mana AMM dapat menyelesaikan masalah. Akibatnya, beberapa anggota GAM memiliki harapan yang terlalu tinggi terhadap AMM.

Kebutuhan dan Aspirasi GAM yang Kembali

Mata Pencaharian

Kebutuhan pembangunan terbesar bagi GAM yang kembali adalah bantuan untuk mendapatkan kembali mata pencaharian mereka. Status pekerjaan GAM yang kembali saat ini tidak stabil. Setelah enam bulan sejak penandatanganan MoU, hampir 75% dari anggota GAM belum juga kembali bekerja. Karena banyak yang belum bekerja, maka mereka masih bergantung kepada masyarakat; dan dalam beberapa kasus mereka melakukan kegiatan yang tidak sesuai dengan hukum.

GAM aktif memandang ada empat pilihan untuk mendapatkan pekerjaan, (a) 43.1% berharap dapat kembali ke pekerjaan semula dan tinggal di desanya; (b) 26.0% ingin tinggal di desanya, tetapi beralih pekerjaan; (c) 6.1% ingin pindah ke desa lain dengan pekerjaan yang sama; (d) 1.3% berharap dapat pindah ke desa lain dan beralih pekerjaan. 23% tidak yakin apakah mereka ingin berkecimpung di pekerjaan/desa yang sama. Kunci agar bantuan efektif adalah menyesuaikan bantuan tersebut dengan aspirasi yang berbeda-beda dari GAM yang kembali, dan memahami berbagai macam pilihan yang diinginkan dan diyakini bermanfaat.

GAM yang kembali menyebut kekurangan modal sebagai rintangan terbesar untuk meningkatkan mata pencaharian. Namun demikian, agar mereka yang kembali dapat menggunakan modal dengan efektif dan berkelanjutan, maka perlu masukan tambahan. Hal itu meliputi pelatihan (khususnya bagi mereka yang ingin beralih pekerjaan), rencana penciptaan lapangan kerja dan pembangunan sektor swasta. Langkah-langkah untuk memprioritaskan masukan tersebut tergantung pada pilihan mata pencaharian yang diminati oleh GAM yang kembali.

Perumahan

Perumahan merupakan prioritas terbesar kedua bagi GAM yang kembali. Rumah milik setengah GAM aktif telah rusak atau hancur karena konflik. Walaupun begitu, pembangunan rumah bukanlah

kebutuhan mendesak karena GAM yang kembali telah menemukan tempat tinggal. Kebanyakan GAM yang kembali dulunya sebelum bergabung dengan GAM tinggal di suatu bentuk perumahan (63% tinggal dengan keluarganya). Namun demikian, adalah penting untuk memperhatikan kebutuhan perumahan di jangka menengah karena pemberian kompensasi dipandang sebagai persoalan keadilan bagi GAM yang kembali dan masyarakat yang terkena dampak.

Kesehatan

Sebagian besar GAM yang kembali mengalami masalah kesehatan. Masalah tersebut berupa luka-luka yang berhubungan dengan konflik, seperti luka tembakan, penyakit kronis seperti malaria dan sesak nafas, juga masalah kesehatan jiwa. Di seluruh kabupaten, kondisi kesehatan fisik dan mental tapol dianggap sebagai prioritas utama kebutuhan kesehatan yang paling mendesak. Sebagian besar tapol mendapatkan masalah kesehatan saat dipenjarakan. Sejak mereka kembali, hanya setengah dari GAM aktif yang melaporkan keluhan kesehatan bisa mengakses layanan kesehatan. Alasan utamanya adalah karena mereka tidak mampu membayar biaya atau tidak memiliki cukup informasi tentang akses layanan kesehatan. Masalah kesehatan jiwa lazim dijumpai pada GAM yang kembali dan kemungkinan banyak yang tidak dilaporkan, meskipun tingkat laporan lebih banyak daripada yang diharapkan.

Pendidikan dan Pelatihan

Pendidikan formal bukan prioritas utama bagi GAM yang kembali, meskipun banyak anggota muda GAM (umur 25 ke bawah) berminat untuk bersekolah lagi. GAM yang kembali lebih menginginkan pendidikan paruh waktu atau pelatihan ketrampilan praktis, dan dapat bekerja pada saat yang sama. GAM perempuan yang kembali lebih berminat untuk menempuh pendidikan yang lebih tinggi. Mayoritas GAM aktif yang berminat dalam pelatihan ketrampilan ingin mendapatkan kursus yang dapat membantu mereka untuk menjadi pedagang (70%). Hal ini tidak mengejutkan karena hampir semua yang ingin merubah pekerjaan, tertarik untuk menjadi pedagang.

Lahan

Lahan tidak teridentifikasi sebagai masalah yang signifikan bagi mayoritas GAM yang kembali. Sebagian besar GAM kembali yang ingin bertani menyatakan bahwa mereka memiliki akses terhadap lahan. Lahan hanya menjadi masalah bagi GAM yang kembali di daerah yang umumnya juga menjadi masalah bagi masyarakat penerima.

Kebutuhan dan Aspirasi Masyarakat Penerima

Memperhatikan kebutuhan masyarakat penerima penting karena beberapa alasan. Pertama, baik GAM maupun masyarakat merasa bahwa untuk mencapai keadilan, warga yang terkena dampak konflik juga harus menerima bantuan. Kedua, pemberian bantuan kepada GAM saja dapat menimbulkan ketegangan atau polarisasi di antara GAM dan masyarakat. Ketiga, pemberian bantuan kepada kelompok masyarakat yang terkena dampak (konflik) dengan menyertakan GAM yang kembali dan penduduk desa lainnya, akan mempermudah upaya penciptaan perdamaian dengan mengurangi perbedaan antara GAM yang kembali dan masyarakat penerima.

Bantuan kepada masyarakat penerima harus mencakup barang publik dan perorangan (*public goods and private goods*). Untuk menyalurkan bantuan perorangan, perlu diperjelas makna "masyarakat yang terkena dampak" sehingga dapat ditentukan orang dan kelompok masyarakat mana yang paling rentan dan layak mendapatkan bantuan.

Penyediaan Barang Publik kepada Masyarakat yang Terkena Dampak Konflik

Sebagian besar desa yang diteliti memiliki kebutuhan infrastruktur yang mendesak. Konflik berdampak terhadap penyediaan infrastruktur seperti jalan, listrik dan irigasi di tingkat desa, khususnya di desa yang terpencil. Pembangunan infrastruktur yang rusak akibat konflik merupakan komponen inti dari strategi bantuan (penyediaan) lapangan kerja dan dapat memperkokoh reintegrasi, terutama bila proyek dikerjakan dengan menggabungkan GAM yang kembali dan penduduk.

Penduduk memberikan prioritas yang tinggi terhadap upaya peningkatan akses layanan, terutama pendidikan dan kesehatan. Akses terhadap kesehatan dan pendidikan terkait dengan empat faktor yang saling berhubungan: (a) biaya sekolah dan perawatan kesehatan, termasuk transportasi; (b) jarak pelayanan; (c) keadaan klinik dan sekolah yang rusak karena konflik dan tidak dikelola, dan (d) rendahnya kualitas layanan. Pendekatan kepada masyarakat luas

untuk meningkatkan mata pencaharian dapat meliputi intervensi yang bertujuan untuk meningkatkan iklim investasi sektor swasta dan jaringan pasar.

Jaminan keamanan merupakan prasyarat untuk menghadapi kebutuhan sosio-ekonomi. Peningkatan pemberian pelayanan, operasi pasar lokal, pembangunan rumah, penciptaan lapangan kerja: semua tergantung kepada situasi keamanan yang positif. Meskipun saat ini keamanan sedang berjalan dengan baik, masih ada beberapa tantangan. Dalam jangka panjang, lembaga penegak hukum perlu meningkatkan kapasitas untuk menangani masalah keamanan dengan tepat. Dalam jangka pendek, diperlukan upaya peralihan ketika AMM pergi.

Penyediaan Barang Perorangan bagi Kelompok Rentan

Selain pendekatan pada masyarakat secara luas yang diuraikan di atas, diperlukan pula program yang ditujukan kepada kelompok rentan yang terkena dampak konflik secara langsung. Masyarakat memiliki posisi paling strategis untuk mengidentifikasi siapa saja yang memerlukan bantuan. Proses ini membutuhkan fasilitasi untuk memastikan bahwa pembuatan keputusan juga melibatkan kelompok yang tersisih. Kelompok rentan termasuk pengungsi, janda yang kehilangan suami selama konflik, dan mereka yang rumahnya hancur karena konflik.

Prioritasnya adalah pembangunan rumah yang hancur akibat konflik, juga pemberian bantuan modal dan pelatihan bagi mereka yang paling membutuhkan, dan dapat menggunakannya dengan baik. Selain itu, perhatian juga perlu diberikan kepada layanan kesehatan jiwa.

Penutup dan Rekomendasi

Temuan dari kajian ini mengusulkan tiga rekomendasi yang, bila digabungkan, akan memberikan kerangka kegiatan untuk memperkokoh perdamaian dan menjawab tantangan-tantangan yang ada. Rekomendasi pertama menitikberatkan kepada program bantuan yang diperlukan untuk mempertahankan suasana kondusif dari proses reintegrasi dan rekonsiliasi yang lebih baik. Rekomendasi kedua mengidentifikasi dan merangkul prioritas kebutuhan dan sektor yang perlu ditangani dalam program reintegrasi. Kebutuhan ini dikategorikan berdasarkan barang publik dan perorangan. Rekomendasi terakhir mengusulkan mekanisme penyaluran untuk memenuhi kebutuhan sektoral dengan cara yang tepat waktu dan transparan.

Program Pendukung Proses Perdamaian

Untuk mempertahankan proses perdamaian diperlukan pemantauan berkelanjutan. Pertimbangan serius perlu diberikan kepada pengembangan mekanisme pemantauan yang netral untuk mengisi kekosongan pada masa peralihan saat penarikan AMM. Hal ini perlu dilakukan, terutama dalam masa Pilkada, karena persaingan politik dapat mengakibatkan mobilisasi dan konflik massal.

Dalam jangka menengah hingga jangka panjang, diperlukan dukungan untuk meningkatkan kapasitas lembaga penegak hukum daerah dan lembaga sektor keadilan. Hubungan antara polisi dan masyarakat begitu buruk dan sistem hukum propinsi memiliki kelemahan sistem. Pengembangan kapasitas kelembagaan sebaiknya tidak hanya berpusat di tingkat propinsi tetapi juga di tingkat kabupaten dan kecamatan, khususnya di daerah-daerah yang masih terdapat ketegangan tersembunyi. Pada saat yang sama dibutuhkan program peningkatan akses terhadap keadilan bagi masyarakat dan mendukung mekanisme keadilan informal. Sangat diperlukan kepekaan terhadap jenis kelamin dalam program-program tersebut.

Upaya sosialisasi penting namun perlu mengubah fokus. Sosialisasi pasca-MoU terdahulu memfokuskan kepada peningkatan pengetahuan terhadap MoU. Kegiatan ini telah berhasil meningkatkan kesadaran umum. Namun proses perdamaian saat ini memasuki tahap baru; GAM yang kembali dan masyarakat menginginkan informasi tentang program dan proses yang berpengaruh secara langsung terhadap kehidupan mereka. Kegiatan sosialisasi harus dilihat sebagai komponen inti dari semua program reintegrasi. Kegiatan sosialisasi juga harus mengutamakan kepada upaya penciptaan ruang di tingkat lokal untuk memperdebatkan pemahaman MoU yang berbeda-beda. Strategi harus ditujukan kepada upaya menjangkau daerah pedesaan.

Prioritas Kebutuhan Sektor untuk Penyusunan Program Reintegrasi

Seperti yang telah dibahas di atas, dukungan kepada GAM yang kembali dan masyarakat dapat dicapai melalui pemberian bantuan individual (barang perorangan) bagi kelompok rentan, termasuk GAM yang kembali, dan bantuan masyarakat (barang publik) bagi semua yang "terkena dampak konflik". Bantuan-bantuan tersebut saling memperkuat satu sama lain.

Penyusunan program reintegrasi untuk barang perorangan dan barang publik perlu dipusatkan di daerah pedesaan. Survei menunjukkan bahwa GAM yang kembali mayoritas tinggal di daerah pedesaan. Demikian pula, studi lapangan kualitatif menunjukkan bahwa daerah pedesaan, terutama yang terpencil, lebih banyak mengalami kerusakan fisik selama konflik.

Dibutuhkan bantuan masa peralihan jangka pendek untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari dan memudahkan pengembalian mantan GAM. Di hampir semua daerah pedesaan Aceh, GAM yang kembali dan masyarakat berjuang keras memenuhi kebutuhan sehari-hari mereka. Kelompok rentan (termasuk GAM yang kembali, pengungsi, dan korban lainnya) tidak mampu melakukan investasi produktif bagi mata pencaharian dan infrastruktur publik berskala kecil (seperti irigasi) selama kebutuhan mereka tidak terpenuhi.

Bantuan Individual (Barang Perorangan)

Prioritas terbesar dari kebutuhan GAM aktif, tapol dan anggota masyarakat yang rentan terhadap konflik adalah bantuan mata pencaharian. Modal adalah kebutuhan terbesar, akan tetapi pemberian bantuan perlu ditambah dengan bantuan lainnya, termasuk pelatihan ketrampilan dan mentoring. Bantuan harus dibatasi. Program tersebut sebaiknya disalurkan melalui pembuatan keputusan oleh masyarakat untuk memastikan bahwa bantuan dialokasikan dengan adil dan transparan.

Prioritas kedua adalah pembangunan rumah atau program perbaikan yang ditujukan bagi mereka yang rumahnya hancur atau rusak selama konflik. Hal ini biasanya berlaku bagi GAM yang kembali dan penduduk desa. Selanjutnya, terdapat hubungan tumpang tindih antara daerah konflik dan tsunami. Daripada membentuk program perumahan tersendiri (atau tidak memasukkan mereka ke dalam program yang sedang berjalan), lebih baik GAM yang kembali dan korban konflik digabungkan ke dalam program perlindungan tsunami. Kegiatan ini adalah prioritas jangka menengah, karena mayoritas GAM yang kembali, pengungsi konflik, dan korban konflik lainnya saat ini memiliki suatu bentuk tempat berlindung.

Utamakan akses bagi GAM aktif dan korban konflik terhadap layanan kesehatan. Diperlukan mekanisme umum untuk mengidentifikasi dan menanggapi kebutuhan kesehatan GAM yang kembali dan korban konflik. Sistem voucher yang dikelola oleh masyarakat perlu dipertimbangkan sebagai jalan keluar.

Program pelatihan dan pendidikan harus dipusatkan kepada ketrampilan bagi GAM yang kembali dan masyarakat umum untuk mendapatkan pekerjaan dan berhasil dalam pekerjaannya. Pelatihan seharusnya tidak diberikan secara tersendiri, tetapi juga dihubungkan dengan strategi mata pencaharian.

Program untuk mereintegrasi GAM aktif secara sipil, politik, sosial dan ekonomi adalah penting. Kegiatan ini harus berpusat kepada kepemimpinan masyarakat dan pelatihan politik bagi mereka yang berminat atau berperan di bidang tersebut. Reintegrasi merupakan upaya yang perlu dijalankan secara keseluruhan.

Bantuan Masyarakat (Barang Publik)

Prioritas masyarakat adalah infrastruktur berskala kecil hingga menengah. Masyarakat umumnya sadar akan proyek infrastruktur skala kecil yang diperlukan di daerah mereka. Partisipasi mereka dalam mengidentifikasi prioritas lokal dan melaksanakan proyek dapat membantu meyakinkan bahwa keinginan masyarakat setempat diperhitungkan dan dapat membantu penciptaan lapangan kerja jangka pendek.

Meningkatkan iklim pembangunan sektor swasta, jaringan pasar dan akses kredit juga merupakan prioritas. Strategi mata pencaharian yang komprehensif perlu meyakinkan bahwa ekonomi lokal mampu menyerap ekspansi tenaga kerja.

Perlunya percepatan pelaksanaan pembangunan berbasis masyarakat jangka pendek di daerah konflik, dan persiapan masa peralihan menuju strategi pembangunan jangka panjang. Berbeda dengan bantuan perorangan, sudah banyak program dan mekanisme penyediaan barang publik. Pada awalnya sumber daya tambahan perlu ditujukan ke daerah yang terkena dampak, baru kemudian disebar ke seluruh Aceh.

Penetapan Sasaran dan Mekanisme Penyaluran

Penetapan sasaran terhadap barang publik dan perorangan harus mencakup GAM yang kembali, kelompok yang rentan, dan masyarakat umum yang terkena dampak konflik. Kebutuhan GAM yang kembali dan kelompok yang rentan serupa dan kedua pihak sangat percaya bahwa manfaat dari program reintegrasi harus dapat dirasakan oleh semua yang membutuhkannya.

Pemberian bantuan publik dan perorangan membutuhkan dua jenis program yang berbeda: program dukungan individual dan program dukungan masyarakat. Ada sejumlah alasan akan hal ini. Pertama, kedua program kurang begitu terkait dengan MoU. Kedua, tujuan dalam pemberian bantuan berbeda. Ketiga, program memiliki jangka waktu dan urgensi yang berbeda; untuk menghindari ketergantungan program dukungan individual harus dimulai dengan cepat dan dilakukan tidak lebih dari satu atau dua tahun. Keempat, program tersebut membutuhkan informasi dan mekanisme pelaksanaan yang berbeda.

Tiga mekanisme kunci sangat penting bagi kedua jenis program:

Identifikasi terhadap Kerentanan/ Pengutamaan Kebutuhan Masyarakat

Tantangan terbesar dalam menyalurkan bantuan individu adalah mengidentifikasi kelompok dan individu yang rentan dan berhak mendapatkan bantuan tanpa perlu menimbulkan ketegangan, mendukung reintegrasi dan adil. Upaya menentukan masyarakat yang paling terkena dampak dan mengidentifikasi kebutuhan utama mereka tentunya akan sulit. Oleh sebab itu, masyarakat seharusnya menjadi pelaku dalam mekanisme pembuatan keputusan dengan cara mendaftar orang-orang yang berhak (barang perorangan) atau program prioritas (barang publik).

Verifikasi terhadap Persyaratan/ Verifikasi atas Kelayakan

Walaupun masyarakat perlu mendapatkan pilihan yang cukup untuk menentukan kerentanan dan kebutuhan prioritas, namun perlu diketahui bahwa sumber dayanya terbatas. Karena itu, diperlukan penyaringan nama dan proposal di tingkat yang lebih tinggi. Istilah 'dampak konflik' memiliki berbagai dimensi karena sulit sekali untuk mengukur kerentanan yang berhubungan dengan konflik, contohnya tingkat kemiskinan. Karena itu, kriteria persyaratan yang bersih dan transparan perlu dikembangkan. Tantangannya adalah menyeimbangkan definisi kerentanan dari masyarakat dan program bantuan.

Mekanisme Pendukung

Selain kajian identifikasi masyarakat dan mekanisme verifikasi, dibutuhkan juga proses pendukung. Proses tersebut meliputi sosialisasi kriteria persyaratan dan paket bantuan; pemantauan terus menerus terhadap partisipasi dan pelaksanaan; fasilitasi dan dukungan mediasi bila diperlukan; dan penanganan keluhan bagi individu dan masyarakat yang tertinggal.

Langkah selanjutnya adalah menjalankan program reintegrasi.

Baru sedikit program yang berjalan di tingkat desa, sejak penandatanganan MoU tujuh bulan yang lalu. Laporan ini menekankan bahwa program reintegrasi yang peka terhadap konflik sangat dibutuhkan untuk membangun kesuksesan awal dari proses perdamaian. Laporan ini juga memberikan gambaran atas program-program yang diperlukan dan bagaimana melaksanakannya. Diperlukan bantuan bagi GAM yang kembali untuk memudahkan mereka memulai kembali mata pencahariannya. Bantuan tersebut seharusnya disalurkan dengan cara-cara yang dapat memperkokoh reintegrasi dan memperkecil resiko terjadinya kecemburuan atau ketegangan. MoU memberikan kerangka dalam melakukan kegiatan ini dengan memastikan bahwa dukungan diberikan kepada semua masyarakat yang terkena dampak konflik, termasuk dan tidak terbatas kepada GAM yang kembali. Saat ini terbuka peluang untuk menggunakan program reintegrasi agar memperoleh perdamaian yang abadi, sesuai dengan harapan sebagian besar masyarakat Aceh.