

Crisis Management Initiative

**PROYEK TINDAK LANJUT
PROSES PERDAMAIAN ACEH**

Laporan Akhir



Crisis Management Initiative¹

PROYEK TINDAK LANJUT PROSES PERDAMAIAN ACEH

Laporan Akhir

Laporan ini diterbitkan dengan dukungan keuangan Uni Eropa.
Tanggung jawab atas isi laporan ini ada sepenuhnya dengan CMI.

Uni Eropa



Copyright: © 2012 CMI
Language editing by Stephen Thompson
Graphic design by Ossi Gustafsson, Hiekka Graphics. Printed by Yliopistopaino

1. Crisis Management Initiative (CMI) adalah sebuah organisasi nirlaba independen Finlandia yang bekerja untuk penyelesaian konflik dan pembangunan perdamaian yang berkelanjutan. CMI didirikan pada tahun 2000 oleh Pimpinannya, President Martti Ahtisaari. Markas organisasi ini berada di Helsinki, Finlandia.

DAFTAR ISI



Kata Pengantar	5
1. Ringkasan	6
2. Pendahuluan	8
2.1 Pengantar	8
2.2 Ucapan Terima Kasih	9
3. Proyek Tindak-Lanjut Perdamaian Aceh	10
3.1 Latar Belakang	10
3.2 Sejarah Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh	11
3.3 Konsep Awal Proyek dan Penyesuaian yang Diperlukan	12
3.4 Kegiatan dan Pencapaian	13
4. Penilaian Implementasi MoU	16
4.1 Cakupan Penilaian	16
4.2 Status Implementasi MoU	17
4.2.1 Ketentuan-Ketentuan MoU yang diakomodasikan dalam UUPA	17
4.2.1.1 Latar Belakang UUPA	17
4.2.1.2 Aturan-Aturan UUPA yang Berbeda dengan Ketentuan-Ketentuan MoU	19
4.2.1.3 Aturan UUPA yang Sesuai dengan Ketentuan MoU, Namun Belum Dilaksanakan	21
a) Pelabuhan Laut dan Bandar Udara	21
b) Auditor Independent	22
c) Pengadilan Hak Asasi Manusia	22
d) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	23
4.2.1.4 Peraturan Pelaksanaan UUPA	24
a) Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh	25
b) Pengaturan Kewenangan dalam Bidang Pertanahan	25
c) Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Minyak dan Gas	26
4.2.2 Ketentuan MoU yang tidak Termasuk dalam UUPA	26
4.2.2.1 Reintegrasi kedalam Masyarakat	26
4.2.2.2 Pengaturan Keamanan	29
5. Proses Dialog untuk Mengatasi Permasalahan MoU yang Masih Terbuka	30
5.1 Desk Aceh dan Forum Komunikasi dan Koordinasi (FKK)	30
5.2 Proses Focus Group Discussion (FGD)	31
6. Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Keberlanjutan Perdamaian di Aceh	35
6.1 Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Proses Perdamaian	35
6.2 Situasi Perempuan di Aceh dan Partisipasi Perempuan dalam Proses Perdamaian	36
6.3 Pembangunan Ekonomi, Tulang Punggung bagi Proses Perdamaian	37
6.4 Situasi Keamanan di Aceh	39
7. Kesimpulan dan Saran	40
Untuk Proyek Tindak-Lanjut Perdamaian Aceh yang diinisiasi oleh CMI	40
Untuk Proses Dialog antara Para Pihak dan Implementasi MoU	40
Mengenai Peran Masyarakat Sipil	41
Mengenai Peran Perempuan	41
Mengenai Pembangunan Ekonomi	42
Mengenai Peran Donor Internasional	42

KATA PENGANTAR



Perdamaian di Aceh telah menjadi suatu “success story”. Nota Kesepahaman yang ditandatangani di Helsinki pada tahun 2005 adalah hasil dari kemauan para pihak yang terlibat dalam perundingan untuk menyampingkan perselisihan mereka guna menciptakan perdamaian. Namun perjanjian perdamaian tidak bisa mengatasi semua permasalahan, melainkan dapat menciptakan kerangka kelembagaan dan politik yang demokratis yang memberikan kesempatan pada para pihak untuk berkerja sama guna menyelesaikan isu-isu yang telah disepakati bersama.

Aceh sudah mengalami kemajuan yang berarti. Provinsi ini telah dapat memanfaatkan bantuan penganggaran yang reguler dari pemerintah pusat ditambah dengan bantuan dari Uni Eropa dan banyak donor lain yang telah memberikan dukungan terhadap proses perdamaian dan pembangunan Aceh. Namun tidak boleh dilupakan bahwa proses perdamaian perlu berakar di masyarakat sendiri. Masyarakat berhak dan bertanggungjawab untuk memanfaatkan hasil perdamaian yang diperjuangkannya.

Masih perlu perjalanan yang sangat jauh untuk menjamin agar keuntungan perdamaian dan pembangunan dapat dinikmati pada kemudian hari oleh generasi yang akan datang. Semua pihak terkait, termasuk komunitas donor internasional, tetap harus berperan dalam mendukung pembangunan di Aceh.

Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh diprakarsai oleh CMI pada tahun 2010 untuk mendukung sebuah proses yang dimaksudkan untuk memenuhi komitmen MoU Helsinki yang belum terselesaikan. Laporan ini menyampaikan sebuah ringkasan dari temuan dan pandangan tim CMI mengenai isu-isu yang masih perlu diselesaikan oleh para pihak penandatanganan MoU secara bersama dan pemangku kepentingan lain. Laporan ini juga menyediakan rekomendasi dan saran menyangkut tindakan-tindakan yang perlu diambil oleh lembaga yang bersangkutan dan masyarakat secara umum, serta komunitas donor internasional.

Saya ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada Uni Eropa atas dukungannya yang berkelanjutan selama kegiatan CMI berlangsung di Aceh. Uni Eropa telah memberikan sumbangan yang luar biasa dalam mendukung proses perdamaian di Aceh.

Saya memuji kedua pihak penandatanganan MoU Helsinki bersama dengan semua pemangku kepentingan proses perdamaian Aceh atas kerjasamanya yang begitu rajin dan konstruktif guna menyelesaikan isu-isu yang belum terselesaikan dalam rangka suatu proses yang telah disepakati bersama. Pekerjaan penting ini perlu diteruskan demi kebaikan masyarakat Aceh.

Martti Ahtisaari

Chairman and Founder, Crisis Management Initiative

1. RINGKASAN



Laporan ini mengulas rincian tentang tujuan, sejarah, kegiatan dan hasil Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh, dan mengajukan seperangkat rekomendasi untuk para pihak yang terlibat dalam proses perdamaian bagaimana proses tersebut dapat dilanjutkan dengan sukses.

Pada tahun 2009, Crisis Management Initiative (CMI) menyimpulkan bahwa diperlukan sebuah proses dialog yang disegarkan, sistematis dan konstruktif agar implementasi Memorandum of Understanding (MoU) yang telah ditandatangani oleh Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 2005 di Helsinki tercapai secara memuaskan. Untuk itu, CMI mengupayakan Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh, yang pelaksanaannya dimungkinkan oleh dukungan Uni Eropa.

Dalam proyek ini, Presiden Ahtisaari selaku pimpinan CMI dan mediator perjanjian perdamaian Helsinki, berperan sebagai pembina untuk membantu agar proses tindak-lanjut ini berjalan dengan baik. Untuk mencapai tujuan terbangunnya sebuah mekanisme dialog yang efektif antara para pihak penandatanganan MoU, CMI mengajukan sebuah pendekatan yang terstruktur dan menyediakan tenaga ahli dalam bidang-bidang tertentu yang berkaitan dengan isu-isu MoU yang belum terimplementasikan. Disamping itu, CMI mengadakan dialog secara berkala dengan Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, dan mengadakan konsultasi dengan perwakilan dari berbagai organisasi masyarakat sipil.

Proyek ini telah menjadi saksi atas berkembangnya sebuah proses bernama “Focus Group Discussions (FGD)” yang dirancang untuk mengangkat isu-isu yang terkait dengan implementasi komitmen MoU, yang diupayakan oleh Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam) dan Desk Aceh Kemenko Polhukam. Hingga saat ini, empat (4) pertemuan FGD telah terselenggara, dihadiri oleh Country Coordinator CMI yang bertindak sebagai pengamat. Pertemuan FGD tersebut telah menyepakati format untuk sebuah proses terlembaga yang dimiliki oleh para pihak penandatanganan MoU.

Laporan ini merincikan ketentuan-ketentuan MoU yang masih perlu ditangani oleh para pihak. Ini termasuk perbedaan antara Pasal-Pasal Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA) dengan ketentuan-ketentuan MoU serta ketentuan-ketentuan MoU yang belum terimplementasikan. Disarankan agar suatu evaluasi terhadap enam tahun pelaksanaan UUPA dapat menghasilkan masukan penting untuk suatu proses yang dapat mengarah pada kemungkinan dilakukan amandemen terhadap UUPA dan memungkinkan agar segala keprihatinan dan keluhan dapat ditindak-lanjuti dengan cara yang sistematis. Tujuannya adalah agar sebagian besar aspek-aspek ini, jika tidak semuanya, dapat ditangani secara berturut-turut dalam pertemuan FGD sebelum tahun 2014.

Laporan ini juga mempertimbangkan beberapa faktor penting yang berpengaruh terhadap keberlangsungan perdamaian di Aceh. Ini termasuk pentingnya keberadaan masyarakat sipil yang kuat, yang dapat berperan sebagai mitra Pemerintah Aceh untuk berkonsultasi secara berkala; penguatan ekonomi; dukungan berkelanjutan untuk pemberdayaan perempuan dalam kehidupan politik; dan kelanjutan pengembangan sektor keamanan yang sehat dan direformasikan.

Sebagai kesimpulannya, President Ahtisaari dan CMI tetap bersemangat melihat capaian-capaian yang telah diraih dan memuji kesediaan para pihak untuk terlibat dengan cara yang

konstruktif dalam upaya mengatasi berbagai masalah yang belum diselesaikan. Dengan proyek ini, CMI akan mengakhiri perannya dalam mendukung proses perdamaian di Aceh, sembari menyemangati semua pihak untuk melanjutkan kerjasama konstruktif di atas jalan yang menjanjikan menuju perdamaian berkelanjutan di Aceh.

2. PENDAHULUAN



2.1 Pengantar

CMI dan Pimpnannya, Presiden Martti Ahtisaari, memfasilitasi perundingan perdamaian antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tahun 2005, dengan tujuan mengakhiri konflik bersenjata di Aceh yang telah berlangsung hampir selama 30 tahun. Nota Kesepahaman antara kedua belah pihak, yang dikenal sebagai Memorandum of Understanding atau MoU, berisi ketentuan-ketentuan agar diundangkan sebuah undang-undang baru tentang pemerintahan Aceh dan ketentuan mengenai partisipasi politik bagi seluruh penduduk Aceh. MoU tersebut menentukan bahwa Aceh akan memiliki hak untuk mengambil keputusan yang berpengaruh besar terhadap ekonomi provinsi, menetapkan standar untuk aturan hukum dan hak asasi manusia, menjamin amnesti untuk mantan kombatan GAM dan reintegrasi mereka kedalam masyarakat, dan mengandung ketentuan-ketentuan mengenai pengaturan keamanan. Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang diundangkan pada bulan Agustus 2006 bermaksud untuk mengkonsolidasikan isi nota kesepahaman kedalam sebuah kerangka hukum.

Beberapa tahun setelah penandatanganan perjanjian perdamaian, telah tampak bahwa beberapa ketentuan MoU belum terpenuhi atau masih menjadi persoalan yang diperdebatkan diantara pemangku kepentingan proses perdamaian Aceh. Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh berangkat dari suatu pemikiran bahwa diperlukan suatu pendekatan yang lebih terfokus dan sistematis untuk mengoptimalkan implementasi nota kesepahaman dengan mengumpulkan informasi berbasis fakta mengenai kondisi implementasi MoU dan beberapa isu terkait. Tujuan proyek ini adalah untuk memfasilitasi terbangunnya sebuah proses dialog diantara para pemangku kepentingan, yang akan memungkinkan agar persoalan-persoalan yang belum diselesaikan dapat diidentifikasi dan diatasi dengan cara yang dapat membantu transisi dari persoalan-persoalan yang langsung terkait dengan MoU kepada proses pengembangan perdamaian dan pembangunan yang lebih luas di Aceh.

Selama masa dua tahun, tim CMI dari Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh telah bekerja dengan para pemangku kepentingan di Aceh dan di Jakarta untuk mengklarifikasi status mengenai ketentuan-ketentuan MoU yang belum terimplementasi, serta mendengar pandangan para pihak dan para pemangku kepentingan mengenai implementasinya. Proyek ini juga bertujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan kesadaran para pemangku kepentingan mengenai MoU dan beberapa persoalan tertentu yang terkait melalui pengkajian dan diskusi-diskusi. Meskipun tidak memungkinkan dan berguna untuk menyimak dan menganalisa setiap aspek dari ketentuan MoU yang belum terimplementasi, tim CMI dari proyek ini telah berusaha untuk mendefinisikan persoalan-persoalan dan pertanyaan-pertanyaan utama yang diperselisihkan melalui kerjasama yang erat dengan para pihak penandatanganan MoU.

2.2 Ucapan Terima Kasih

Laporan ini diterbitkan sebagai bagian dari Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh, yang didukung oleh "Instrument for Stability" dari Uni Eropa sejak tahun 2010 hingga 2012. Bab-bab dari laporan ini menyajikan hasil-hasil diskusi dan pengkajian yang manfaatnya telah diperoleh tim proyek CMI selama masa implementasi proyek ini.

Dalam kesempatan ini CMI ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada Uni Eropa, terutama Kepala Delegasi Uni Eropa di Jakarta beserta stafnya dan Kepala Europe House beserta stafnya di Banda Aceh, atas dukungan dan masukan berharga yang mereka berikan selama masa berjalannya proyek ini.

Pekerjaan ini tidak mungkin terlaksana tanpa dukungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam), yang mewakili Penandatanganan Pertama MoU. Secara khusus, CMI ingin mengungkapkan ucapan terimakasih kepada pimpinan dan staf Desk Aceh atas kerjasama yang sangat baik.

CMI juga berterimakasih kepada Pihak Penandatanganan Kedua MoU atas keberlanjutan kerjasama yang erat dan penuh kepercayaan. Komitmen mereka untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan penting untuk Aceh merupakan terobosan besar demi terbangunnya proses dialog yang konstruktif diantara para penandatanganan MoU.

Tim CMI juga berhutang budi pada Pemerintah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh atas kerjasama mereka yang berharga, dan juga kepada para perwakilan masyarakat sipil Aceh atas kesediaan mereka untuk menyumbangkan pandangan dan pikiran yang penting dalam pelaksanaan tugas-tugas tim CMI.

Tugas-tugas CMI juga banyak terbantu oleh masukan para peneliti, dan kami banyak berhutang ucapan terimakasih atas analisa mereka yang berharga terhadap topik-topik yang kompleks berkaitan dengan proses perdamaian di Aceh.

Ucapan terimakasih ditujukan khususnya kepada Kedutaan Besar Finlandia di Jakarta atas bantuan dan dukungan mereka yang sangat efektif.

Meskipun kami berhutang terimakasih pada banyak individu dan organisasi atas dukungan mereka, isi dokumen ini sepenuhnya merupakan tanggungjawab Crisis Management Initiative.

3. PROYEK TINDAK LANJUT PROSES PERDAMAIAN ACEH



3.1 Latar Belakang

Upaya awal negosiasi antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang difasilitasi oleh Presiden Martti Ahtisaari diprakarsai pada musim gugur tahun 2004. Tsunami perusak yang terjadi pada tanggal 26 Desember 2004, yang menelan hampir 230,000 jiwa, lebih dari 130,000 diantaranya di wilayah paling utara Indonesia di provinsi Aceh, telah membantu mendorong perjanjian perdamaian antara para pihak. Nota Kesepahaman yang ditandatangani kedua belah pihak mengakhiri konflik bersenjata yang telah lama berlangsung di Aceh, yang telah mengambil lebih dari 10,000 nyawa manusia dan telah menyebabkan kehancuran yang parah bagi provinsi ini dan penderitaan yang besar bagi rakyat Aceh. Crisis Management Initiative dan pimpinannya, Presiden Martti Ahtisaari, diminta secara resmi untuk memfasilitasi dialog antara Pemerintah Republik Indonesia dan GAM dengan tujuan untuk mengakhiri konflik bersenjata. Dialog pada putaran pertama dimana pertama kali kedua belah pihak bertemu muka setelah bulan Mei 2003 berlangsung mulai tanggal 27 hingga 29 Januari 2005 di Helsinki. Dialog putaran kedua terjadi dari tanggal 21 sampai 23 Februari, putaran ketiga dari tanggal 12 sampai 16 April, dan putaran keempat dari tanggal 26 sampai 31 Mei 2005. Antara pembicaraan putaran keempat dan kelima, CMI menyiapkan sebuah draf Memorandum of Understanding (Nota Kesepahaman), yang meletakkan dasar mengenai pembahasan untuk dialog putaran kelima. Perundingan putaran kelima diselenggarakan dari tanggal 12 sampai 17 Juli, dan akhirnya MoU ditandatangani di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005. Proses perundingan ini difasilitasi melalui dukungan keuangan oleh "Rapid Reaction Mechanism" dari Komisi Uni Eropa dan Pemerintah Belanda, serta dukungan keuangan dan dukungan in kind oleh Pemerintah Finlandia. Pemerintah yang lain dan Yayasan, seperti Pemerintah Swiss dan Olof Palme Centre dari Swedia, juga memberikan dukungan kepada para pihak dan perwakilan masyarakat sipil yang berpartisipasi dalam proses tersebut.

Sejak awal perundingan, CMI telah berupaya untuk mengajak Uni Eropa terlibat secara aktif dalam proses tersebut. Pada permulaan telah tampak bahwa komitmen Uni Eropa terhadap perundingan perdamaian tidak merupakan komitmen pendanaan saja, namun juga komitmen politik. Setelah MoU ditandatangani oleh para pihak, Initial Monitoring Presence (IMP) atau Keberadaan Monitoring Awal segera dikirim ke Aceh. Tujuannya adalah untuk menegaskan komitmen Komisi Eropa dan untuk membentuk keberadaan awal di Aceh sebelum ditempatkan Aceh Monitoring Mission (AMM) yang telah disepakati. AMM dikerahkan bersama oleh Uni Eropa dan negara-negara Asean pendukung pada tanggal 15 September 2005 untuk memantau implementasi berbagai aspek MoU. Dukungan AMM berperan penting dalam memelihara perdamaian pada beberapa bulan pertama setelah perjanjian perdamaian. AMM merampungkan tugas pada tanggal 15 Desember 2006. Setelah AMM meninggalkan Aceh, Komisi Eropa menanam sejumlah dana yang sangat berarti untuk program APPS (Aceh Peace Process Support Package/Program Uni Eropa Dukung Aceh Damai), mencakup dukungan untuk penyelenggaraan pemilihan umum di Aceh; dukungan untuk meningkatkan akses masyarakat untuk keadilan; dukungan untuk pengembangan sistem peradilan yang lebih responsif di Aceh; sosialisasi dan dukungan untuk implementasi prinsip-prinsip dan konsep-

konsep perpolisian masyarakat bagi perwira polisi dan meng-integrasikan standar hak asasi manusia internasional kedalam kebijakan-kebijakan polisi dan praktek sehari-hari; dukungan untuk pemerintahan daerah; dukungan untuk integrasi para mantan kombatan dan bantuan kepada korban konflik dan masyarakat yang terkena dampak konflik.

Pada awal tahun 2007, Lembaga Non-Pemerintah dari Swiss yang bernama Interpeace bermitra dengan Indonesian Peace Institute (IPI) memulai sebuah program yang sangat berambisi untuk pembangunan perdamaian. Namun, karena berbagai alasan, program ini berakhir 18 bulan kemudian.

3.2 Sejarah Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh

Setelah kunjungan pencarian fakta oleh suatu tim CMI ke Indonesia pada bulan Agustus 2009, Presiden Martti Ahtisaari menyimpulkan bahwa diperlukan sebuah tindak lanjut yang lebih disegarkan dan ambisius terhadap proses perdamaian Aceh. Oleh karena itu, Presiden Ahtisaari dan CMI mengunjungi Indonesia pada bulan Desember tahun 2009 untuk merencanakan tindak lanjut proses perdamaian tersebut. Tujuan dari misi perencanaan ini ada dua, yaitu: bersama dengan para pihak penandatanganan MoU dan para pemangku kepentingan yang lain mengembangkan modalitas dari suatu proses untuk mengoptimalkan implementasi MoU, dan mengembangkan pemahaman yang lebih baik mengenai isu-isu yang dapat memicu perselisihan. Kunjungan ini didanai oleh Kementerian Luar Negri Swiss, dan mendapat dukungan in kind oleh Kedutaan Besar Finlandia di Jakarta. Disamping itu, Uni Eropa bersama dengan Kepresidenan Swedia melalui Europe House memfasilitasi terselenggaranya sebuah pertemuan dengan masyarakat sipil di Aceh.

Sejumlah 13 pertemuan telah diselenggarakan dengan kedua belah pihak penandatanganan MoU serta dengan Pemerintah Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh, para pemimpin mahasiswa, dan perwakilan-perwakilan masyarakat sipil di Aceh. Selain dari itu, juga terlaksana percakapan melalui telepon antara President Ahtisaari dan Presiden Republik Indonesia Dr. Susilo Bambang Yudhoyono, dan mantan Wakil Presiden Jusuf Kalla. Dua pertemuan dengan masyarakat donor internasional diselenggarakan di Jakarta, yaitu sebelum berangkat ke Aceh dan pertemuan tanya jawab setelah kembali dari Aceh. Pertemuan-pertemuan dengan para pihak penandatanganan MoU dan dengan para pemangku kepentingan proses perdamaian Aceh menghasilkan masukan yang sangat berharga untuk merancang sebuah upaya tindak lanjut.

Misi pencarian fakta pada tahun 2009 telah menyimpulkan bahwa sejumlah butir penting MoU Helsinki masih belum terpenuhi atau telah dilaksanakan tapi belum sesuai dengan maksud MoU. Selanjutnya, terlihat jelas bahwa diperlukan sebuah proses dialog yang sistematis dan efektif antara para pihak penandatanganan MoU, serta melibatkan para pemangku kepentingan lain kedalam proses dialog ini sehingga tercapai pemahaman yang sama mengenai cara penyelesaian isu-isu MoU yang masih bermasalah. Berdasarkan hasil misi pencarian fakta dan dengan mempertimbangkan permintaan yang tegas dari seluruh pihak terkait agar President Ahtisaari dan CMI menindak-lanjuti proses perdamaian Aceh, CMI mengusulkan kepada Komisi Eropa suatu program yang berlangsung selama 18 bulan, yang memungkinkan CMI untuk memainkan peran pendukung dalam memajukan dialog antara pihak-pihak penandatanganan MoU dan pemangku kepentingan proses damai Aceh lainnya. Maksud dari inisiatif ini adalah untuk mendukung terciptanya sebuah lingkungan yang memungkinkan semua pihak untuk dapat bekerja sama agar implementasi MoU memuaskan semua pihak sehingga tercapai perdamaian yang berkelanjutan di Aceh. Peran CMI dan Presiden Ahtisaari

bukanlah sebagai mediator, namun lebih pada peran fasilitasi untuk memastikan bahwa para pemangku kepentingan perjanjian perdamaian mempunyai rasa kepemilikan penuh terhadap segala tahapan proses yang dimaksudkan, sehingga mereka dapat diharapkan untuk memainkan peran aktif dalam proses ini.

3.3 Konsep Awal Proyek dan Penyesuaian yang Diperlukan

Tujuan Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh adalah untuk mencari cara-cara dan metode-metode yang dapat memungkinkan terjadinya implementasi perjanjian perdamaian dengan cara yang memuaskan bagi para pihak. Kurangnya tindak lanjut yang konsisten dilakukan oleh sebuah lembaga atau para pihak yang terkait dengan sendirinya mengakibatkan kurangnya fokus dan perhatian untuk membangun visi yang dapat mempersatukan para pihak dalam mencapai perdamaian yang menyeluruh dan berkesinambungan di Aceh. Hal ini juga menjadi penghalang bagi para pihak untuk menggerakkan energi dan kemauan politik yang memadai kearah pencapaian tujuannya. Akibatnya, sejumlah tindakan yang disepakati dalam MoU, yang belum diimplementasikan, telah menjadi isu-isu perdebatan dan mengakibatkan ketidakpuasan para pihak, terutama Pihak Penandatanganan Kedua dan Partai Aceh. Secara bersamaan, peran dan pengaruh masyarakat sipil yang terpinggirkan dalam proses perdamaian telah menjadi suatu alasan atas ketidakpuasan di Aceh. Untuk mengkonsolidasikan perdamaian yang berkelanjutan dan agar dapat maju menuju pembangunan ekonomi di Aceh, proyek tindak lanjut ini dirancang untuk membantu dalam membangun penyamaan pemahaman mengenai isu-isu penting diantara para pihak penandatanganan MoU dan pemangku kepentingan lainnya. Selain kedua pihak penandatanganan MoU, Pemerintah Aceh juga dibawa kedalam kerangka kerja ini sebagai pemangku kepentingan yang sah mengenai persoalan-persoalan yang terkait dengan implementasi MoU. Selain berfokus pada pemangku kepentingan politis yang utama, tim proyek CMI dan Presiden Ahtisaari mengadakan konsultasi secara teratur dan mencari masukan dari masyarakat sipil dan aktor-aktor penting lain, seperti Dewan Perwakilan Rakyat Aceh.

Peran Presiden Ahtisaari sebagai mediator perjanjian perdamaian Helsinki pantas untuk diperjelas disini secara khusus. Rancangan awal proyek ini memperkirakan bahwa Presiden Ahtisaari akan memfasilitasi serangkaian “round table meetings” (pertemuan meja bundar) di Indonesia yang melibatkan pemangku kepentingan utama proses perdamaian Aceh. Pertemuan tersebut dimaksudkan untuk diselenggarakan di Indonesia sendiri dengan agenda dan tujuan yang jelas dan tegas. Setiap pertemuan dimaksudkan untuk didahului oleh diskusi dengan para pemangku kepentingan, serta dengan saling berbagi suatu daftar isu-isu penting yang terbaru yang akan dibahas oleh para pihak. Jika para pihak membutuhkan saran khusus, maka CMI siap menyediakan tenaga ahli tersendiri. Akan tetapi, pendekatan ini dipertimbangkan kembali selama dalam proses berjalannya implementasi proyek ini, karena Kemenko Polhukam sendiri mengambil inisiatif untuk membangun sebuah proses dialog yang demikian terstruktur dengan melibatkan kedua belah pihak penandatanganan MoU. Perkembangan ini tak lagi mensyaratkan perlunya peran fasilitasi aktif oleh Presiden Ahtisaari. Sejak dimulai kegiatan proyek ini, tujuan akhir Presiden Ahtisaari adalah untuk membantu membangun dan mendukung sebuah proses penyelesaian isu-isu penting MoU yang dimiliki sepenuhnya para pemangku kepentingan proses perdamaian.

Menurut rancangan awal proyek ini, CMI akan menyediakan serangkaian pelayanan kepada Presiden Ahtisaari untuk memfasilitasi perannya, seperti pengelolaan proses dan penyediaan

tenaga ahli, pengelolaan proyek secara keseluruhan, serta penyediaan saran dan nasehat mengenai isu-isu tematik tertentu, dan berbagi informasi diantara pihak-pihak yang terkait. Meskipun pendekatan proyek kemudian mengalami penyesuaian dalam hal peran Presiden Ahtisaari, CMI melanjutkan kegiatan-kegiatan ini dengan mendukung pengembangan proses dialog diantara para pihak penandatanganan MoU.

Selain itu, CMI bermaksud untuk memberikan bantuan keahlian melalui sekelompok tenaga ahli dengan tujuan untuk meningkatkan pengetahuan dan menyediakan informasi bagi pemangku kepentingan yang terkait, agar mereka lebih dipersiapkan untuk dapat berpartisipasi secara efektif dalam proses dialog. Bantuan keahlian tersebut direncanakan untuk diberikan terutama oleh para ahli-ahli Indonesia dengan melakukan pengkajian dalam bidang-bidang tertentu, yaitu mengenai pembagian kewenangan antara tingkatan pemerintahan, isu-isu fiskal, reintegrasi, keadilan transisi, dan kepekaan jender dalam proses perdamaian. Masing-masing pengkajian tersebut telah dilaksanakan dan hasilnya menjadi masukan yang berharga bagi tim CMI tidak hanya dalam menjalankan tugas-tugasnya sebagai penasehat bagi para pihak penandatanganan MoU, tetapi juga untuk meningkatkan pengetahuan dan pemahaman para pemangku kepentingan mengenai isu-isu penting yang terkait dengan proses perdamaian.

Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh direncanakan sebagai bagian yang terpisah dari upaya komprehensif Uni Eropa yang bermaksud untuk membantu dalam memelihara dan mengkonsolidasikan perdamaian di Aceh. Paket dari proyek-proyek yang dirancang untuk menindak-lanjuti paket yang didukung Uni Eropa terdahulu, yaitu APPS, menurut Uni Eropa memiliki tujuan-tujuan berikut:

- untuk mengurangi dan mencegah konflik di Aceh dengan mendukung implementasi MOU
- untuk menguatkan badan-badan legislatif dan pemerintah di Aceh dalam menyelenggarakan tugas dan fungsi pemerintahan yang menentukan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi
- untuk menkonsolidasikan perpolisian masyarakat dengan memperluas dan mendalami cakupan program-program yang berkelanjutan
- untuk meningkatkan efisiensi pelaksanaan tugas polisi dengan memberikan bantuan teknis untuk pengembangan kebijakan dan prosedur agar tercipta perpolisian yang profesional berfokus kepada kebutuhan Aceh secara khusus, dan
- untuk mengembalikan kepercayaan kelompok masyarakat yang terdiri dari kebanyakan mantan kombatan terhadap hasil perdamaian melalui dukungan mata pencaharian yang berbasis masyarakat.

Proyek-proyek tersebut terpisah dari Proyek CMI, dan dengan demikian tidak diulas dalam laporan ini secara lebih terperinci.

3.4 Kegiatan dan Pencapaian

Fokus kegiatan proyek ini adalah untuk mendukung upaya-upaya pembangunan kepercayaan dan keterlibatan para pihak dalam sebuah dialog yang konstruktif untuk implementasi isu-isu MoU yang belum terselesaikan. Presiden Ahtisaari dan tim CMI mengunjungi Jakarta dan Banda Aceh pada bulan Nopember tahun 2010 untuk memastikan komitmen para pemangku kepentingan untuk berpartisipasi secara aktif dalam proses dialog tersebut. Setelah waktu itu, kegiatan CMI di Indonesia dipimpin oleh Country Coordinator Jaakko Oksanen, yang melaksanakan kunjungan secara berkala ke Jakarta dan Aceh, melakukan dialog intensif dengan para pihak penandatanganan MoU dan pemangku kepentingan proses perdamaian

lainnya. Disamping itu, tim CMI juga menyelenggarakan beberapa pertemuan dengan kedua belah pihak penandatanganan MoU dan mendukung persiapan dialog antara para pihak dengan memberikan saran dan nasehat mengenai isu-isu tertentu. Tim CMI telah menyiapkan beberapa karya tulis (background papers) yang penulisannya dilakukan oleh para peneliti yang ditugaskan untuk mengadakan pengkajian dalam bidang-bidang tertentu yang relevan dengan proses perdamaian, mengatur pertemuan dengan berbagai pemangku kepentingan, termasuk masyarakat sipil, dan menjaga komunikasi intensif dengan semua pihak yang terkait.

Sebagian besar waktu di tahun 2011, kegiatan-kegiatan proyek terkendala oleh perdebatan disekitar permasalahan pemilihan gubernur, bupati dan walikota di Aceh, yang mulanya dijadwalkan terjadi pada bulan Nopember 2011 dan akhirnya tertunda hingga April 2012. Perselisihan mengenai hak calon independen untuk ikut berpartisipasi dalam pemilhan umum kepala daerah, selama jangka waktu yang cukup panjang telah mengalihkan perhatian para pihak sehingga melewatkan proses dialog terstruktur untuk mencapai kesepakatan bersama mengenai cara penyelesaian isu-isu MoU yang belum terimplementasi. Pada gilirannya, hal ini telah mempengaruhi pelaksanaan kegiatan proyek dan mensyaratkan CMI untuk mengajukan pada Uni Eropa usulan perpanjangan periode implementasi proyek hingga awal Juni 2012.

Tujuan akhir Presiden Ahtisaari dan CMI untuk membangun proses dialog yang konstruktif antara para penandatanganan MoU baru mulai mengakar tatkala Kemenko Polhukam dan Desk Aceh, yang bertindak sebagai perwakilan Pemerintah Indonesia sebagai Penandatanganan Pertama, meluncurkan sebuah proses yang dinamakan "Focus Group Discussion" (FGD), yang dirancang untuk menanggapi pelaksanaan komitmen MoU. Pertemuan FGD yang pertama diselenggarakan pada tanggal 25 Mei 2011 bertepatan ketika CMI mengadakan kunjungan ke Jakarta. Sejak saat itu, Kemenko Polhukam telah menyelenggarakan tiga FGD berikutnya (14 September dan 8 Desember 2011, serta 1 Februari 2012) dimana Country Coordinator CMI diundang untuk hadir sebagai seorang pengamat. Pertemuan FGD berikutnya direncanakan untuk dapat terselenggara setelah pemilu Aceh di bulan Mei atau Juni 2012. Fokus kegiatan CMI berkenaan dengan FGD tersebut adalah untuk memberikan saran dan nasehat bagi para pihak dalam menerapkan pendekatan terstruktur untuk proses dialog, memberikan dukungan semangat kepada para pihak agar tetap terlibat aktif dalam proses dialog, serta memberikan masukan pada para pihak mengenai persoalan-persoalan terkait isu-isu MoU yang masih perlu diselesaikan.

Prakarsa Kemenko Polhukam untuk mendirikan dan menyelenggarakan proses pertemuan FGD secara teratur, dan untuk bekerjasama dengan pihak Penandatanganan Kedua dalam persiapan setiap pertemuan FGD, telah menunjukkan sebuah tanda adanya komitmen kuat Pemerintah Indonesia untuk menanggapi isu-isu yang terkait dengan implementasi MoU dengan cara yang konstruktif. Pertemuan-pertemuan FGD telah dilaksanakan dalam format proses yang terlembaga yang dimiliki oleh para pihak penandatanganan perjanjian perdamaian. Komitmen Desk Aceh Kemenko Polhukam untuk melaksanakan proses tersebut secara reguler dan Komitmen pihak Penandatanganan Kedua untuk secara aktif terlibat dalam proses tersebut, mensyaratkan CMI untuk merubah kegiatan-kegiatannya yang mulanya direncanakan untuk memfasilitasi pertemuan-pertemuan meja bundar oleh Presiden Ahtisaari, beralih pada memberikan dukungan untuk persiapan dan pelaksanaan pertemuan-pertemuan FGD.

Dalam upaya mencapai kemajuan yang nyata dalam menyamakan pemahaman mengenai isu-isu MoU yang belum terselesaikan, CMI telah mendukung pihak Penandatanganan Kedua dalam mengartikulasikan isu-isu prioritas mereka dalam persiapan pertemuan-pertemuan FGD.

Sehingga, hal ini memungkinkan terbangunnya wacana-wacana yang bermakna diantara para pihak dan untuk memajukan tindak lanjut terhadap komitmen-komitmen yang tercantum dalam MoU.

Selama proses implementasi proyek ini, CMI telah memesan sejumlah pengkajian untuk menjamin adanya pemahaman yang memadai mengenai beberapa isu penting yang relevan dengan proses perdamaian, dan menugaskan seorang koordinator riset untuk mengorganisir kegiatan-kegiatan pengkajian dan melakukan hubungan dengan para ahli di Aceh. Laporan-laporan yang dihasilkan oleh pengkajian tersebut dibuat terutama sekali untuk memberikan pemahaman yang lebih mendalam kepada Presiden Ahtisaari dan tim CMI terhadap isu-isu yang tersebut diatas. Karena hasil-hasil pengkajian tersebut juga dimaksudkan bermanfaat sejauh mungkin bagi pihak-pihak lain, sebagian laporan-laporannya dimuat dan tersedia di website CMI-Aceh (www.acehpeaceprocess.net):

1. Beberapa Catatan Awal Mengenai Dana Otonomi Khusus dan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi Aceh (laporan lengkap serta ringkasannya dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris)
2. Partisipasi Wanita dalam Proses Pengambilan Keputusan Paska Konflik di Aceh (laporan lengkap)
3. Reintegrasi: Peran-peran BRA di Masa Lampau dan Pandangannya di Kedepan (laporan lengkap serta ringkasannya dalam bahasa Inggris dan bahasa Indonesia)
4. Proses Konsultasi mengenai Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden yang Diamanatkan oleh UUPA (laporan lengkap serta ringkasannya dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris)

4. PENILAIAN IMPLEMENTASI MOU



4.1 Cakupan Penilaian

Penilaian implementasi MoU ini berkonsentrasi pada butir-butirnya yang diangkat oleh salah satu atau kedua pihak penandatanganan MoU sebagai permasalahan dalam hal status implementasinya. Butir-butir yang telah mendapat tanggapan yang memadai oleh pihak-pihak yang bertanggung-jawab akan disebutkan secara ringkas disini, tetapi tidak diuraikan secara terperinci.

Meskipun MoU tidak dilengkapi dengan mukadimah yang formil, kata pengantar MoU dapat dianggap mewakili sebuah mukadimah, karena kata pengantar tersebut mendefinisikan tujuan MoU sebagai berikut: “Nota Kesepahaman ini memerinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi”. Lebih dari itu, kata pengantar tersebut menjelaskan mengenai beberapa kesepakatan yang mendasar diantara para pihak. Kata pengantar itu menyatakan antara lain bahwa Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) “menegaskan komitmen mereka untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua”. Bagian terakhir kalimat tersebut menjadi hal yang sangat penting bagi kedua belah pihak saat berlangsungnya konsultasi di Helsinki serta selama proses perdamaian selanjutnya.

Elemen kunci dari kata pengantar tersebut adalah kalimat: “Para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam negara kesatuan dan konstitusi Republik Indonesia”. Komitmen terhadap negara kesatuan dan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia ini menjadi hal yang mendasar bagi seluruh aspek proses transformasi, dan secara khusus dalam penyusunan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA).

BAB 1 MoU mencakup *pemerintahan* Aceh dan terbagi dalam beberapa bagian yang mengatur mengenai prinsip-prinsip Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh, partisipasi politik, ekonomi, dan peraturan perundang-undangan. Sebagian besar ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam BAB 1 merupakan elemen-elemen kerangka hukum menyangkut pemerintahan di Aceh dan dengan demikian dimaksudkan untuk diakomodir dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh dan peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu penilaian mengenai kemajuan implementasi MoU untuk sebagian besar berfokus pada UUPA dan implementasinya.

BAB 2 MoU mencakup bidang mengenai *hak asasi manusia (HAM)*, yang menyebutkan bahwa Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (United Nations International Covenants on Civil and Political Rights and on Economic, Social and Cultural Rights). Selanjutnya, Bab ini mengamanatkan dibentuknya sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia untuk Aceh dan sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Dua-duanya telah diakomodir dalam UUPA dan pembentukannya dengan demikian menjadi bagian dari penilaian implementasi MoU.

Bagian pertama dari **BAB 3** berkenaan dengan *amnesti* untuk orang yang telah terlibat dalam kegiatan GAM dan pembebasan narapidana dan tahanan politik yang ditahan akibat konflik. Masing-masing komitmen Pemerintah RI tersebut telah terpenuhi dan tidak akan disinggung lebih lanjut dalam penilaian implementasi MoU ini. Bagian kedua Bab ini berkenaan dengan reintegrasi orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM ke dalam masyarakat, termasuk pemberian kemudahan ekonomi. Sebagian dari komitmen tersebut masih perlu dituntaskan, dan

dengan demikian akan disinggung dalam penilaian implementasi MoU ini.

BAB 4 MoU mencakup hal-hal yang berkenaan dengan *pengaturan keamanan*. Baik Pemerintah RI maupun GAM telah menuntaskan sebagian besar komitmen yang tertuang dalam Bab ini, antara lain dalam hal mengakhiri kekerasan antara pihak-pihak, demobilisasi pasukan militer GAM, decommissioning (*pemusnahan*) persenjataan GAM, dan penarikan semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh oleh Pemerintah RI. Akan tetapi, Pihak Penandatanganan Kedua masih mempertanyakan perihal penuntasan beberapa komitmen Pemerintah RI mengenai mandat dan kekuatan pasukan militer dan polisi di Aceh. Dengan demikian, isu-isu ini akan disinggung dalam penilaian implementasi MoU.

BAB 5 MoU mengatur perihal pembentukan, tugas dan fungsi *Aceh Monitoring Mission* (Misi Monitoring Aceh, AMM). Karena AMM telah menuntaskan tugas-tugasnya dan mandatnya telah berakhir dipenghujung 2006, bab ini tidak akan dikaji lebih lanjut dalam penilaian implementasi MoU.

BAB 6 MoU mengatur perihal *penyelesaian perselisihan*, memberikan wewenang untuk menyelesaikan perselisihan kepada Pimpinan AMM pada tahap pertama, dan dalam hal kasus-kasus yang tidak dapat diselesaikan ditingkat Pimpinan AMM akan dirujuk kepada Ketua Dewan Direktur Crisis Management Initiative. Mekanisme penyelesaian perselisihan ini telah berakhir seiring dengan berakhirnya mandat AMM, dan perihal ini dengan demikian tidak akan disinggung dalam penilaian implementasi MoU.

4.2 Status implementasi MoU

Penilaian implementasi MoU berikut ini akan dibagi kedalam beberapa bagian, yaitu: (a) ketentuan-ketentuan MoU yang merupakan elemen dari kerangka hukum pemerintahan Aceh dan dengan demikian tercakup dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA); dan (b) ketentuan-ketentuan yang implementasinya tidak mensyaratkan perlunya sebuah aturan hukum baru. Penilaian berikutnya didasarkan pada diskusi-diskusi bersama dan bilateral dengan para pemangku kepentingan yang terlibat dalam proses perdamaian Aceh, dan berdasarkan analisa mengenai pernyataan-pernyataan tertulis yang diberikan oleh kedua belah pihak penandatanganan kepada CMI.

4.2.1 Ketentuan-Ketentuan MoU yang Diakomodasikan dalam UUPA

4.2.1.1 Latar Belakang UUPA

Dalam Pasal 1.1.1 MoU menyebutkan: “Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan diundangkan dan akan mulai berlaku sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006.” Undang-undang tersebut ditetapkan dengan sedikit penundaan, yaitu pada tanggal 1 Agustus 2006 sebagai Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Rancangan akhir undang-undang tersebut pernah disiapkan oleh sebuah tim perumus dibawah pimpinan Kementerian Dalam Negeri berdasarkan draf yang diserahkan oleh pemerintah provinsi Aceh. Empat universitas lokal di Aceh, organisasi masyarakat sipil, dan Dewan Perwakilan Rakyat provinsi Aceh ikut memberikan masukan untuk draft UUPA yang dibuat oleh pemerintah provinsi Aceh.

MoU menekankan bahwa sebuah “Undang-Undang baru” akan diundangkan karena undang-undang tersebut telah didahului oleh dua buah undang-undang, kedua-duanya dimaksudkan untuk mengatur tentang otonomi Aceh. Yang pertama adalah Undang-Undang No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh, yang diundangkan

pada tanggal 4 Oktober 1999, di mana keistimewaan diartikan sebagai

- penyelenggaraan kehidupan beragama (diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya dalam masyarakat)
- penyelenggaraan kehidupan adat (dengan hak menetapkan berbagai kebijakan dalam upaya pemberdayaan adat serta lembaga adat di wilayahnya yang dijiwai dan sesuai dengan Syariat Islam)
- penyelenggaraan pendidikan (sesuai dengan Sistem Pendidikan Nasional, dengan hak menambah materi muatan lokal sesuai dengan Syariat Islam), dan
- peran ulama dalam penetapan kebijakan Daerah (dengan pembentukan sebuah dewan yang anggotanya terdiri atas para Ulama, yang dapat memberikan pertimbangan terhadap kebijakan Daerah).

Undang-undang No. 44/1999 tidak dicabut oleh UUPA, karena undang-undang tersebut dipandang sebagai penjelas ciri-ciri khas Aceh, yang kemudian diserap dan diperjelas dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2006.

Pada tanggal 9 Agustus 2001, Undang-undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam diundangkan, dimana ketentuan-ketentuannya yang paling penting adalah:

- Kewenangan pemerintahan sejauh tidak diatur secara khusus dalam undang-undang ini mengikuti undang-undang yang berlaku secara nasional pada saat itu, yaitu Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
- Pengaturan mengenai bagi hasil yang berbeda dari pengaturan yang berlaku secara umum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 1999: Aceh akan menerima 20% dari pajak penghasilan orang pribadi (provinsi lain = 0); selama masa 8 tahun, Aceh akan menerima tambahan 55% dari hasil pertambangan minyak bumi (disamping 15% yang diberikan kepada wilayah-wilayah lain), dan tambahan 40% dari hasil gas alam (disamping 30% yang diberikan kepada wilayah-wilayah lain); bagi hasil ini akan dikurangi setelah 8 tahun menjadi penambahan 35% untuk minyak bumi dan 20% untuk gas alam.
- Pembentukan Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe sebagai sebuah lembaga (non-politik) yang merupakan simbol bagi pelestarian penyelenggaraan kehidupan adat, budaya dan agama Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan pemersatu masyarakat di Provinsi NAD.
- Pemilihan Gubernur, Bupati/Walikota akan diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) yang terdiri dari Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia (KPU) dan anggota masyarakat.
- Pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah Provinsi NAD oleh Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia perlu persetujuan Gubernur.
- Peradilan Syariat Islam di Provinsi NAD oleh Mahkamah Syar'iyah untuk menerapkan hukum Islam bagi penganut agama Islam dalam kerangka hukum negara.
- Segala ketentuan yang menyangkut kewenangan Pemerintah Provinsi NAD ditetapkan dengan Qanun Provinsi NAD (peraturam Daerah), tanpa mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional.

Karena Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tidak menjabarkan urusan pemerintahan untuk Aceh yang berbeda dengan urusan pemerintah provinsi lain – kecuali yang dijelaskan diatas – undang-undang tersebut secara eksplisit telah dicabut oleh UUPA (pasal 272) yang mengatur kewenangan Aceh secara rinci.

4.2.1.2 Aturan-Aturan UUPA yang berbeda dengan Ketentuan-Ketentuan MoU

Dalam Pasal 1.1.1 MoU menyebutkan: “Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerin

Meskipun UUPA diundangkan sebagaimana yang diamanatkan oleh MoU, penilaian implementasi MoU ini sebagian besar berfokus pada undang-undang ini, karena pihak Penandatanganan Kedua telah menyampaikan keprihatinan mengenai perbedaan-perbedaan antara berbagai aturan dalam UUPA dengan ketentuan dalam MoU. Berikut ini adalah permasalahan utama yang diangkat oleh Pihak Penandatanganan Kedua.

Butir-butir MoU	Aturan UPPA yang menyimpang
<p>Prinsip-Prinsip UUPA</p> <p>1.1.2 Undang-undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh akan didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:</p> <p>a) Aceh akan melaksanakan kewenangan di semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ihwal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, dimana kebijakan tersebut merupakan kewenangan Pemerintah Republik Indonesia sesuai dengan Konstitusi.</p> <p>b) Persetujuan-persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ihwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.</p> <p>c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia yang terkait dengan Aceh akan dilakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.</p> <p>d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh</p>	<p>Kepada enam sektor publik, yang diberikan MoU kepada pemerintah pusat secara eksplisit, UUPA menambahkan <i>urusan pemerintahan “yang bersifat nasional”</i> (UUPA Pasal 7 ayat 2). Pihak Penandatanganan Kedua prihatin bahwa ini akan membuka peluang bagi pemerintah pusat untuk mengambil kewenangan yang sangat luas yang akan membatasi kewenangan Aceh secara berlebihan sehingga tidak seperti yang dimaksudkan oleh MoU, dan karena hal ini meminta agar ketentuan UUPA mengenai hal tersebut direvisi.</p> <p>UUPA Pasal 8 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) menggunakan istilah “...dengan konsultasi dan pertimbangan ...” sebagai pengganti “... pertimbangan dan persetujuan ...” seperti yang tertulis dalam MoU. Pihak Penandatanganan Kedua prihatin bahwa perbedaan dengan prinsip MoU ini dapat mengarah pada pengambilan keputusan sepihak oleh DPR-RI atau Pemerintah Pusat, dan berpendapat bahwa peraturan pelaksanaan terkait (Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2008) tidak menyediakan mekanisme mencari kesepakatan bersama yang memadai. Oleh karena itu, Pihak Penandatanganan Kedua MoU meminta agar ketentuan UUPA mengenai hal ini perlu disesuaikan.</p>
<p>Ekonomi</p> <p>1.3.1 Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri. Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia).</p>	<p>UUPA (Pasal 186 ayat1) mensyaratkan persetujuan Menteri Keuangan dan pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri untuk memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri. Pihak Penandatanganan Kedua prihatin bahwa hak-hak Aceh dalam mendapatkan pinjaman luar negeri akan menjadi sangat dibatasi oleh isi ketentuan UUPA</p>

<p>1.3.2 Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh.</p> <p>1.3.3 Aceh akan memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh.</p> <p>1.3.4 Aceh berhak menguasai (<i>retain</i>) 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya yang ada saat ini dan di masa mendatang di wilayah Aceh maupun laut teritorial sekitar Aceh.</p>	<p>Pihak Penandatanganan Kedua prihatin bahwa Aceh tidak memiliki kebebasan dalam penetapan dan pemungutan pajak, tetapi harus mengikuti peraturan perundang-undangan nasional yang ada (UUPA Pasal 180 ayat 2). Demikian pula halnya, kebebasan Aceh dalam menarik investasi langsung dari luar negeri dibatasi oleh ketentuan UUPA yang mensyaratkan bahwa Aceh harus mengikuti norma, standar dan prosedur yang berlaku secara nasional (UUPA Pasal 165 ayat 2).</p> <p>Aturan UUPA mengenai kewenangan Aceh atas sumber daya alam yang hidup di wilayah lautnya dianggap bersifat terlalu membatasi kewenangan Aceh, dengan mensyaratkan Aceh untuk mengikuti norma, standar dan prosedur yang berlaku secara nasional, khususnya dalam hal pemberian izin terkait (UUPA Pasal 165 ayat 3).</p> <p>Dalam kenyataan, Aceh tidak menahan 70% dari bagi hasilnya, tetapi semua pendapatan ditransfer kepada pemerintah pusat, yang kemudian mengalokasikan kembali dana tersebut. Pihak Penandatanganan Kedua prihatin mengenai kemungkinan kurangnya transparansi dan meminta agar dilakukan perubahan terhadap UUPA Pasal 181 ayat 2 yang mengamanatkan bahwa pembagian Dana Perimbangan (Dana Bagi Hasil) dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional yang ada.</p>
<p>Aturan Hukum</p> <p>1.4.5 Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.</p>	<p>Menurut UUPA Pasal 203, tindak pidana yang dilakukan oleh prajurit TNI di Aceh diadili sesuai dengan peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini adalah Undang-Undang No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer dan Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia. Keprihatinan Pihak Penantangan Kedua adalah bahwa undang-undang tersebut tidak memberikan penjelasan yang cukup mengenai "tindak pidana yang dilakukan oleh prajurit TNI". Masih memungkinkan bahwa kejahatan sipil akan diadili di pengadilan militer. Oleh karena itu, diminta agar dilakukan perubahan ketentuan UUPA yang terkait. (Sebagai alternatif, ketentuan yang lebih jelas mengenai kejahatan sipil yang diadili pada pengadilan sipil dapat diakomodasi dalam Undang-Undang tentang TNI dan tentang Peradilan Militer jika ada rencana untuk merevisi kedua undang-undang ini.)</p>
<p>Pengaturan Keamanan</p> <p>4.11 Tentara akan bertanggungjawab menjaga pertahanan eksternal Aceh. Dalam keadaan waktu damai yang normal, hanya tentara organik yang akan berada di Aceh.</p>	<p>Dalam menentukan tanggungjawab dan tugas TNI di Aceh, UUPA dalam Pasal 202 mengacu pada peraturan perundang-undangan, dalam hal ini Undang-Undang No. 34 Tahun 2004 tentang TNI yang juga mencakup masalah keamanan internal. Pihak Penandatanganan Kedua MoU prihatin bahwa secara tersirat ketentuan UUPA tersebut dapat memperbesar tugas-tugas TNI di Aceh melampaui ketentuan yang terdapat dalam MoU. Oleh karena itu, Pihak Penandatanganan Kedua memandang UUPA perlu disesuaikan agar mandat TNI di Aceh sebagaimana yang disyaratkan oleh MoU, atau mengakomodir situasi khusus Aceh kedalam revisi Undang-Undang tentang TNI.</p>

Suatu isu lain yang menjadi keprihatinan pihak Penandatanganan Kedua adalah kenyataan bahwa MoU tidak disebut secara eksplisit di dalam konsideran UUPA, sehingga terkesan bahwa MoU tidak diakui sebagai sebuah acuan yang mengikat secara hukum terhadap UUPA. Pihak Penandatanganan Kedua melihat ini sebagai sebab kenapa terjadi perbedaan yang substansial antara aturan-aturan UUPA dan MoU, dan karena itu berpendapat agar MoU perlu disebutkan secara eksplisit di konsideran UUPA pada bagian menimbang. Hal ini didukung oleh argumen-argumen berikut:

- MoU secara eksplisit disebutkan dalam Penjelasan Umum UUPA, yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari undang-undang tersebut. Demi alasan konsistensi, maka MoU perlu juga disebutkan dalam konsideran UUPA.
- Keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai isu calon independen (Putusan MK No. 108 PHPUD.D-IX/2011) secara berulang-ulang mengacu kepada MoU, berarti mengakui MoU sebagai suatu sumber hukum.
- MoU disebutkan secara eksplisit dalam bagian menimbang Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh tentang Tata Tertib, yang telah disetujui oleh Kementerian Dalam Negeri, dan berarti telah diakui sebagai sebuah sumber hukum.

Kemungkinan penyesuaian UUPA terhadap ketentuan-ketentuan MoU hanya dapat dijawab melalui amandemen UUPA. Proses legislasi, baik untuk pembentukan sebuah undang-undang baru maupun untuk revisi undang-undang yang sudah ada, dapat diprakarsai oleh pemerintah pusat maupun DPR-RI, namun sejauh ini tidak satupun dari keduanya menunjukkan niat untuk merevisi UUPA. Kendati demikian, Pemerintah Aceh dan/atau Dewan Perwakilan Rakyat Aceh berhak untuk merumuskan suatu pra-rancangan revisi UUPA dan menyampaikannya kepada pemerintah pusat untuk dipertimbangkan lebih lanjut. Perwakilan Pihak Penandatanganan Kedua telah menunjukkan bahwa ada kemauan di Aceh untuk mengikuti proses ini. Dengan demikian, keprihatinan pihak Penandatanganan Kedua dan pemangku kepentingan lain di Aceh berdasarkan evaluasi enam tahun implementasi UUPA dapat menjadi masukan penting untuk suatu proses yang memungkinkan untuk mengamademen UUPA.

4.2.1.3 Aturan UUPA yang sesuai dengan ketentuan MoU, namun belum dilaksanakan

a) Pelabuhan Laut dan Bandar Udara

Menurut butir 1.3.5 MoU, Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan bandar udara dalam wilayah Aceh.

Pasal 19 dan Pasal 254 UUPA menetapkan bahwa kewenangan pengelolaan semua pelabuhan dan bandar udara umum, kecuali yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara pada saat diundangkannya UUPA, diserahkan kepada pemerintah kabupaten/kota paling lambat awal tahun anggaran 2008. Namun, hingga saat ini serah-terima pelabuhan dan bandara tersebut belum dilakukan.

Bagi pelabuhan dan bandar udara umum yang dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara pada saat diundangkannya UUPA, Pasal 173 ayat 1 UUPA mensyaratkan agar pengelolaannya dikerjasamakan dengan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Meskipun ketentuan ini harus dilaksanakan paling lambat awal tahun anggaran 2008 (UUPA Pasal 254 ayat 2), kerjasama yang dimaksudkan belum dibentuk sampai saat ini.

Pihak Penandatanganan Kedua mengharapkan agar pelabuhan laut dan bandar udara

diserahkan kepada pihak yang berwenang di Aceh sesuai dengan ketentuan UUPA, yang dalam hal ini dipandang sesuai dengan amanat MoU (kecuali ketentuan mengenai pengelolaan bersama untuk pelabuhan laut dan bandar udara tertentu). Perwakilan pihak Penandatanganan Pertama telah menjelaskan bahwa khususnya untuk pelabuhan laut dan bandar udara perintis yang selama ini dikelola langsung oleh pemerintah pusat sangat bergantung pada dana subsidi dari pemerintah pusat. Menurut pihak Penandatanganan Pertama, kabupaten dan kota pada umumnya cenderung menolak untuk mengambil alih pelabuhan laut dan bandar udara tersebut. Karena ketentuan UUPA tersebut merupakan ketentuan hukum yang mengikat, maka solusi terhadap masalah ini perlu dikonsultasikan antara Pemerintah Aceh dengan pemerintah pusat.

b. Auditor Independen

Menurut butir 1.3.8 MoU, Pemerintah RI bertekad untuk menciptakan transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan antara Pemerintah Pusat dan Aceh dengan menyetujui auditor luar melakukan verifikasi atas kegiatan tersebut dan menyampaikan hasilnya kepada Kepala Pemerintah Aceh.

UUPA mengatur dalam Pasal 194 bahwa Pemerintah melaksanakan prinsip transparansi dalam pengumpulan dan pengalokasian pendapatan yang berasal dari Aceh. Pasal ini selanjutnya menetapkan bahwa dalam melaksanakan transparansi, Pemerintah Aceh dapat menggunakan auditor independen yang ditunjuk oleh Badan Pemeriksa Keuangan untuk melakukan pemeriksaan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan ketentuan tersebut, UUPA mendefinisikan auditor independen sebagai tenaga ahli dan/atau tenaga pemeriksa di luar Badan Pemeriksa Keuangan yang bekerja untuk dan atas nama Badan Pemeriksa Keuangan.

Karena sampai saat ini belum dipekerjakan auditor independen sebagaimana diatur dalam UUPA, Pihak Penandatanganan Kedua prihatin bahwa transparansi sebagaimana yang diamanatkan oleh MoU dan UUPA mungkin tidak akan terpenuhi. Oleh karena itu, Pihak Penandatanganan Kedua meminta agar auditor independen dipekerjakan untuk memverifikasi pengumpulan dan pengalokasian pendapatan yang berasal dari Aceh. Ketentuan UUPA, dengan mengikuti maksud MoU dalam hal ini, menetapkan bahwa “Pemerintah Aceh dapat menggunakan auditor independen”. Oleh karena itu, terserah kepada Pemerintah Aceh untuk mengambil inisiatif menggunakan auditor independen tersebut.

c. Pengadilan Hak Asasi Manusia

Menurut butir 2.2 MoU, sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh.

UUPA menetapkan dalam Pasal 228 dan 259, bahwa sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk di Aceh paling lambat satu tahun sejak UUPA diundangkan (1 Agustus 2006). Pada saat laporan ini ditulis, Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) belum dibentuk di Aceh. Oleh karena itu, Pihak Penandatanganan Kedua berharap agar Pengadilan HAM dibentuk sesuai dengan ketentuan UUPA.

UUPA tidak mengamanatkan secara eksplisit peraturan pelaksanaan untuk pembentukan Pengadilan HAM di Aceh. Namun, sesuai dengan Undang-Undang No. 6 Tahun 2000, pada saat ini tanggung jawab untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Aceh berada pada Pengadilan HAM di Medan. Tim CMI menerima laporan secara lisan bahwa pejabat berwenang yang terkait (Menteri Hukum dan HAM dan Mahkamah Agung) mengemukakan

pendapat bahwa Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 perlu direvisi, untuk mengeluarkan Aceh dari yurisdiksi Pengadilan Medan, sebelum sebuah peraturan tersendiri tentang pembentukan Pengadilan HAM di Aceh dapat diberlakukan. Meskipun tampaknya pejabat berwenang terkait memiliki kesepahaman mengenai pembentukan Pengadilan HAM di Aceh, tidak diperoleh informasi yang konkrit mengenai langkah-langkah menuju ke arah ini saat laporan ini dibuat.

d. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Menurut butir 2.3 MoU, sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

UUPA menetapkan dalam Pasal 229 bahwa sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dibentuk dengan UUPA, yang merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Nasional), dan bekerja berdasarkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Nasional).

Meskipun Pasal 260 UUPA menentukan bahwa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh seharusnya berlaku efektif paling lambat satu tahun sejak UUPA diundangkan (01 Agustus 2006), hingga saat ini KKR belum juga dibentuk. Oleh karena itu, Pihak Penandatanganan Kedua mengharapkan agar Komisi tersebut dibentuk di Aceh sebagaimana diamanatkan oleh MoU dan UUPA.

Akan tetapi, suatu unsur yang menentukan dalam kerangka hukum untuk pembentukan KKR di Aceh telah dihilangkan, dimana Undang-Undang tentang KKR (Nasional) yang menjadi rujukan UUPA telah dicabut oleh Mahkamah Konstitusi pada Tahun 2006. Meskipun pembentukan sebuah undang-undang baru tentang KKR (Nasional) telah dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional untuk tahun 2011 dan menurut laporan yang diterima secara lisan oleh tim CMI sebuah rancangan undang-undang dimaksud telah disiapkan, prosesnya ternyata telah tertunda. Menurut laporan secara lisan yang diterima CMI, pembahasan mengenai rancangan undang-undang tersebut sedang berlangsung di lingkungan pemerintah pusat. Tidak diperoleh informasi tentang status yang sebenarnya mengenai hal ini pada saat laporan ini ditulis.

UUPA dalam Pasal 230 menetapkan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan”. Karena UUPA meletakkan dasar hukum untuk pembentukan KKR dan dengan Qanun dapat diatur hal-hal yang lebih teknis, maka berbagai pihak di Aceh – diantaranya beberapa Organisasi Masyarakat Sipil dan anggota DPRA – mendukung agar dibentuk KKR di Aceh tanpa harus menunggu undang-undang baru tentang KKR (Nasional). Akan tetapi, KKR yang dibentuk di Aceh dengan cara seperti itu tidak akan memiliki wewenang yang diharapkan untuk sebuah KKR yang dibentuk dengan mengacu pada undang-undang KKR (Nasional) sebagaimana yang disyaratkan oleh UUPA. Pihak-pihak yang mendukung langkah ini berpendapat bahwa sebuah KKR yang dibentuk dengan Qanun Aceh setidaknya bekerja untuk mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, sehingga informasi penting tidak akan hilang seiring berlalunya waktu. Oleh karena itu DPRA memasukkan pembentukan Qanun Aceh tentang KKR kedalam Program Legislasi Aceh untuk tahun 2012.

4.2.1.4 Peraturan Pelaksanaan UUPA

UUPA mengamanatkan pembentukan serangkaian peraturan pelaksanaan yang menjadi kunci untuk penyelenggaraan pemerintahan di Aceh sesuai dengan maksud UUPA. Beberapa dari peraturan pelaksanaan tersebut harus diterbitkan oleh pemerintah pusat, dan banyak pula diantaranya harus diundangkan dalam bentuk qanun, baik oleh pemerintahan provinsi atau pemerintahan kabupaten/kota. Pada saat ini, hampir enam tahun setelah diberlakukannya UUPA, banyak dari peraturan pelaksanaan tersebut masih belum diterbitkan, termasuk diantaranya beberapa peraturan penting yang harus dibuat oleh pemerintah pusat. Sementara itu, sebagian dari qanun-qanun tergantung pada peraturan pelaksanaan yang perlu dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Demikianpun, sebenarnya banyak diantara qanun-qanun yang dapat dibentuk secara independen oleh pemerintahan di tingkat provinsi atau kabupaten/kota. Karena ada begitu banyak qanun yang perlu dibentuk, maka cakupannya akan menjadi terlalu luas jika diulas dalam penilaian ini.

Berbeda dengan qanun, peraturan pelaksanaan UUPA yang harus dibentuk oleh pemerintah pusat dapat dianggap sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kewajiban Pemerintah Indonesia yang telah dinyatakan melalui komitmen dalam MoU untuk mengundangkan UUPA sendiri. Sementara ini, sebagian besar dari peraturan pelaksanaan tersebut telah diterbitkan, yaitu:

- Peraturan Pemerintah No. 20 Tahun 2007 tentang Partai Politik Lokal di Aceh
- Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2009 tentang Persyaratan dan Tatacara Pengangkatan dan Pemberhentian Sekretaris Daerah Aceh dan Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota di Aceh
- Peraturan Pemerintah No. 83 Tahun 2010 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah kepada Dewan Kawasan Sabang (saat ini sedang dikaji untuk dirubah)
- Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2008 tentang Tata Cara Konsultasi dan Pemberian Pertimbangan atas Rencana Persetujuan Internasional, Rencana Pembentukan Undang-Undang, dan Kebijakan Administratif yang Berkaitan Langsung dengan Pemerintahan Aceh
- Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2010 tentang Kerja Sama Pemerintah Aceh dengan Lembaga atau Badan di Luar Negeri.

Pada saat laporan ini ditulis, masih terdapat beberapa peraturan pelaksanaan penting yang masih dibahas antara pemerintah pusat dan Pemerintah Aceh. Menurut UUPA Pasal 8 ayat 3, kebijakan administratif (yaitu Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan kebijakan administratif yang lain) yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh pemerintah pusat dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur. Mekanisme konsultasi dan menerima pertimbangan Gubernur ini telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 75 Tahun 2008. Kenyataannya bahwa peraturan ini tidak menentukan perlunya pemerintah pusat menerima persetujuan Gubernur sebagaimana diamanatkan oleh MoU (butir 1.1.2), telah menjadi keprihatinan bagi Pihak Penandatanganan Kedua (lihat bagian 4.2.1.2 dari laporan ini). Akan tetapi, proses konsultasi yang panjang mengenai rancangan peraturan yang disebutkan diatas sejak mekanisme konsultasi ditetapkan di akhir tahun 2008, menunjukkan bahwa konsultasi dilakukan oleh kedua belah pihak sesuai dengan semangat MoU, yaitu dengan berupaya untuk mencapai konsensus (kesepahaman bersama) secara prinsip. Meskipun demikian, perlu dicatat masih ada beberapa peraturan pelaksanaan UUPA yang penting, yang masih menunggu diundangkan dikarenakan oleh proses konsultasi itu yang begitu teliti. Status persiapan peraturan pelaksanaan tersebut dan masalah-masalahnya yang dihadapi secara ringkas dijelaskan sebagai berikut.

a) Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh

Menurut Pasal 7 ayat 1 UUPA, Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama. Kewenangan Pemerintah yang bersifat nasional menurut UUPA akan diatur lebih lanjut dengan peraturan perundang-undangan, dalam hal ini dengan "Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh". Rancangan peraturan tersebut pada dasarnya mengikuti pola Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007, yang mengatur urusan Pemerintah (Pusat) untuk seluruh wilayah Indonesia. Penyesuaian rancangan peraturan tersebut dengan keperluan otonomi khusus Aceh dibuat melalui suatu proses konsultasi yang panjang antara instansi pemerintah pusat yang bertanggung jawab untuk masing-masing sektor dan Pemerintah Aceh, sebagaimana yang disyaratkan oleh Pasal 8 UUPA. Meskipun sebagian besar proses ini telah dirampungkan, beberapa permasalahan masih belum diselesaikan, terutama yang terkait dengan kewenangan dalam bidang pertanahan (lihat di bawah), dalam pengelolaan hutan dan pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi (lihat di bawah).

b) Pengaturan Kewenangan dalam Bidang Pertanahan

Menurut Pasal 253 UUPA, Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Aceh dan Kantor Pertanahan kabupaten/kota (yang dua-duanya sampai saat ini masih menjadi milik pemerintah pusat) menjadi perangkat Daerah Aceh dan perangkat daerah kabupaten/kota paling lambat awal tahun 2008. Rincian teknis penyerahannya akan diatur dengan Peraturan Presiden. Menurut laporan yang diterima tim CMI secara lisan, rancangan Perpres ini telah disiapkan oleh Badan Pertanahan Nasional pada tahun 2008, namun hingga saat ini masih belum dibahas secara resmi dengan Pemerintah Aceh. Ternyata, rancangan Peraturan Presiden tersebut mengandung rincian pembagian urusan dalam bidang pertanahan antara Pemerintah (Pusat), Pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pada waktu yang sama, urusan pemerintahan dalam bidang pertanahan yang tetap akan menjadi milik pemerintah pusat juga harus diuraikan dalam Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh. Kedua peraturan tersebut saling melengkapi dan seharusnya memiliki konsistensi dalam hal pembagian urusan pemerintahan di bidang pertanahan diantara ketiga tingkatan pemerintahan, yaitu antara pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota, dengan merujuk pada kerangka hukum UUPA.

Ternyata, Pemerintah Aceh dan Badan Pertanahan Nasional mempunyai penafsiran yang berbeda mengenai ketentuan UUPA berkaitan dengan pertanahan. UUPA (Pasal 213 ayat 3) menetapkan secara eksplisit bahwa Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan untuk menerbitkan hak guna bangunan dan hak guna usaha sesuai dengan norma, standar dan prosedur yang berlaku. Hak guna bangunan memberikan hak untuk membuat dan memiliki bangunan diatas sebidang tanah milik orang lain, sedangkan hak guna usaha memberikan hak untuk menggunakan tanah milik negara untuk tujuan pertanian. Karena UUPA tidak secara eksplisit menyebutkan penyerahan kewenangan untuk menerbitkan hak kepemilikan tanah, Badan Pertanahan Nasional ingin membatasi kewenangan Aceh dalam bidang pertanahan terhadap dua fungsi yang secara eksplisit disebutkan dalam UUPA. Namun, Pemerintah Aceh berpendapat bahwa penyerahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan kepada pemerintah daerah sebagai amanat dari UUPA juga termasuk penyerahan semua kewenangan dalam bidang pertanahan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, termasuk kewenangan menerbitkan hak kepemilikan tanah.

Perselisihan mengenai penyerahan kewenangan di bidang pertanahan tidak hanya menghambat penyerahan Kantor Wilayah Badan Pertanahan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota tetapi juga menghambat upaya penyelesaian rancangan Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh. Menurut laporan yang diterima secara lisan oleh tim CMI, masalah tersebut akan ditangani oleh Kemenko Polhukam, yang akan mengupayakan untuk mencari sebuah penyelesaian yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Tidak terdapat informasi mengenai kemajuan yang dicapai pada saat laporan ini dituliskan.

c) Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh

UUPA (Pasal 16c) menentukan bahwa Pemerintah (Pusat) dan Pemerintah Aceh melakukan pengelolaan bersama sumber daya alam minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah kewenangan Aceh. Hal ini merupakan pengecualian dari peraturan yang berlaku di wilayah lain di Indonesia, di mana pengelolaan sumber daya alam minyak dan gas bumi merupakan kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat. Tanggung jawab pengelolaan bersama sebagaimana dimaksud dalam UUPA akan dilaksanakan oleh sebuah lembaga khusus (Badan Pengelola Migas Aceh, BPMA) yang akan dibentuk bersama oleh kedua belah pihak.

Ketentuan-ketentuan tentang pengelolaan bersama sumber daya alam minyak dan gas bumi sebagaimana diamanatkan dalam UUPA akan diatur dalam "Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Sumber Daya Alam Minyak dan Gas Bumi di Aceh". Menurut laporan yang diterima oleh tim CMI secara lisan, Pemerintah Aceh dan pemerintah pusat telah mencapai kesepakatan tentang kebanyakan hal yang perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Namun, sebuah masalah penting yang masih diperdebatkan adalah mengenai permintaan Aceh untuk memperluas wilayah untuk pengelolaan bersama dan bagi hasil minyak dan gas bumi hingga sejauh 200 mil dari pantai, sementara menurut peraturan yang berlaku, wilayah kewenangan Aceh terbatas pada zona sejauh 12 mil. Menurut laporan yang diterima oleh tim CMI, Kementerian Pertambangan dan Energi untuk alasan teknis dan efisiensi setuju untuk melakukan pengelolaan bersama melalui BPMA dalam wilayah 200 mil, sedangkan Kementerian Keuangan keberatan karena peraturan perundang-undangan yang berlaku tidak memberikan dasar hukum untuk pengaturan seperti itu. Menurut laporan yang diterima CMI secara lisan, masalah tersebut telah diserahkan kepada kabinet, namun tidak terdapat informasi mengenai status perkembangan persoalan ini pada saat laporan ini ditulis.

4.2.2 Ketentuan MoU yang Tidak Termasuk dalam UUPA

4.2.2.1 Reintegrasi kedalam Masyarakat

Menurut butir 3.2.3 MoU, "Pemerintah RI dan Pemerintah Aceh akan melakukan upaya untuk membantu orang-orang yang terlibat dalam kegiatan GAM guna memperlancar reintegrasi mereka ke dalam masyarakat. Langkah-langkah tersebut mencakup pemberian kemudahan ekonomi bagi mantan pasukan GAM, tahanan politik yang telah memperoleh amnesti dan masyarakat yang terkena dampak. Suatu Dana Reintegrasi di bawah kewenangan Pemerintah Aceh akan dibentuk."

Sebagai wujud ketentuan MoU tersebut pertama kali dibentuk Badan Reintegrasi Aceh (BRA) pada tanggal 11 Februari 2006 dengan Surat Keputusan Gubernur Aceh. BRA melalui kantor-kantornya di tingkat kabupaten dan kota bertanggungjawab melaksanakan langkah-langkah

reintegrasi seperti disebutkan pada butir 3.2.3 MoU, sedangkan pendanaan kegiatan-kegiatannya disediakan melalui Dinas Sosial Aceh dan berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (provinsi) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional. Pemerintah pusat berkomitmen untuk menyediakan dana senilai total 2,1 triliun Rupiah untuk tujuan-tujuan reintegrasi, meskipun jumlah angka ini tidak pernah secara resmi disepakati diantara pihak yang terkait. Dari jumlah ini, 2,03 triliun Rupiah (96,7%) telah dihabiskan sampai dengan tahun anggaran 2011. Dari anggaran provinsi sejumlah 401 milyar Rupiah telah disediakan sampai dengan tahun anggaran 2011, diantaranya dibayarkan untuk Diyat, yakni ganti rugi berdasarkan Hukum Islam untuk keluarga korban yang dibunuh atau hilang semasa konflik, yang disediakan dalam bentuk uang tunai.

MoU menentukan beragam tujuan penggunaan dana reintegrasi. Untuk menjawab beberapa tujuan yang berbeda, BRA mempunyai tiga program utama: perumahan, pemberdayaan ekonomi dan jaminan sosial. Program perumahan adalah untuk memenuhi ketentuan-ketentuan MoU butir 3.2.4: "Pemerintah RI akan mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik untuk dikelola oleh Pemerintah Aceh". Perkiraan jumlah rumah yang perlu dibangun telah jauh meningkat setiap tahunnya karena tuntutan-tuntutan dan permintaan baru dari penerima manfaat terus bertambah. Sampai dengan tahun anggaran 2011, BRA telah membangun 29,378 rumah rusak berat atau hancur total. Sementara BRA melihat komitmennya telah terpenuhi, permintaan rumah terus bertambah, diantaranya dari mantan pasukan GAM yang tidak pernah memiliki rumah pada masa konflik. BRA memperkirakan kemungkinan 15.000 rumah lagi harus dibangun. Karena mandat BRA berakhir pada 2012, pendanaan untuk pembangunan rumah tambahan diharapkan berasal dari Kementerian Perumahan Rakyat dan Kementerian Sosial.

Hak-hak atas bantuan reintegrasi untuk berbagai kelompok penerima manfaat diatur dalam butir 3.2.5 MoU: "Pemerintah RI akan mengalokasikan tanah pertanian dan dana yang memadai kepada Pemerintah Aceh dengan tujuan untuk memperlancar reintegrasi mantan pasukan GAM ke dalam masyarakat dan kompensasi bagi tahanan politik dan kalangan sipil yang terkena dampak. Pemerintah Aceh akan memanfaatkan tanah dan dana sebagai berikut:

- a) Semua mantan pasukan GAM akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
- b) Semua tahanan politik yang memperoleh amnesti akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan, atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.
- c) Semua rakyat sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik akan menerima alokasi tanah pertanian yang pantas, pekerjaan atau jaminan sosial yang layak dari Pemerintah Aceh apabila tidak mampu bekerja.

Sejak tahun 2006, BRA telah melaksanakan ketentuan-ketentuan MoU butir 3.2.5 melalui program "Pemberdayaan Ekonomi", yang umumnya terdiri dari bantuan tunai. Menyangkut komitmen untuk menyediakan lahan pertanian yang pantas bagi mantan pasukan GAM, para pihak penandatanganan MoU memiliki pandangan yang berbeda. Ternyata, pada tahun 2005, telah dibuat sebuah kesepakatan antara beberapa anggota pimpinan GAM dan Gubernur Aceh untuk membayar 25 juta rupiah per orang kepada 3000 mantan pasukan GAM yang disebutkan dalam MoU (butir 4.2). Jumlah tersebut dianggap oleh beberapa pihak sudah termasuk kompensasi keuangan sebagai pengganti alokasi lahan pertanian. Penerima bantuan reintegrasi lainnya (yang bukan anggota pasukan GAM, anggota GAM yang menyerah sebelum MoU, dan anggota PETA)

hanya menerima 10 juta rupiah. Kesepakatan yang tampaknya tidak dicatat secara tertulis, telah dibahas dan dikonfirmasi kembali dalam sebuah pertemuan COSA tanggal 4 Nopember 2006. Karena kesepakatan tersebut tidak dibuat secara tertulis, interpretasi beberapa pihak sebagaimana disebutkan di atas dibantah oleh wakil-wakil Pihak Penandatanganan Kedua. Sebuah solusi untuk masalah tersebut mungkin dapat diupayakan melalui Komisi Bersama Penyelesaian Klaim (Joint Claims Settlement Commission, JCSC) yang harus dibentuk berdasarkan butir 3.2.6 MoU (lihat bawah).

Pada saat ini, sedang dibahas sebuah rencana untuk memulai suatu program untuk penyediaan lahan pertanian kepada berbagai kelompok penerima manfaat sebagaimana yang disebutkan dalam MoU. Melalui program ini, setiap orang dari 50.000 penerima manfaat termasuk mantan pasukan GAM, mantan anggota sipil GAM, mantan tahanan politik dan korban konflik, masing-masing akan disediakan 2 hektar lahan pertanian. Para penerima manfaat tersebut tidak akan diberikan hak kepemilikan tanah, melainkan hanya menerima hak pakai tanah selama 75 tahun. Para penerima manfaat tersebut harus melakukan pengelolaan bersama atas lahan pertanian tersebut dalam bentuk koperasi atau kelompok tani dan akan didukung untuk menanam kopi, coklat dan hasil pertanian lainnya. Pembagian lahan ini akan dimulai pada tahun 2013 dengan alokasi 3000 hektar dan akan diperluas hingga mencapai 125.000 hektar menjelang tahun 2025. Menurut laporan yang diterima oleh tim CMI secara lisan, sejumlah dana untuk program tersebut telah diplot dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh tahun 2012.

Beberapa program jaminan sosial telah dibentuk untuk menjawab kebutuhan berbagai kelompok penerima manfaat. Satu program penting, yang telah dimulai pada tahun 2002, adalah program Diyat, di mana berdasarkan Hukum Islam dibayarkan uang tunai sebesar 3 juta rupiah untuk setiap keluarga korban terbunuh atau hilang pada masa konflik. Para penerima manfaat tersebut didata oleh BRA dan diverifikasi oleh masing-masing kepala desa. Lebih dari 30.000 orang telah mendapat manfaat dari program ini, yang dananya berasal dari pemerintah pusat dan Pemerintah Aceh. Menurut BRA, program tersebut sampai dengan tahun 2009 (di mana program dihentikan karena tidak terdapat lagi pendanaan) telah menghabiskan lebih dari 300 milyar Rupiah, namun BRA mengklaim membutuhkan tambahan dana sebesar 150 milyar Rupiah untuk merampungkan program Diyat.

Dalam konteks bantuan sosial, Pemerintah Aceh telah menyediakan juga beasiswa untuk lebih dari 15.000 anak yatim. Disamping itu, dana bantuan serta akses untuk pelayanan kesehatan juga diberikan kepada korban cacat akibat konflik.

Mandat BRA akan berakhir di penghujung tahun 2012. Ternyata, sebagai pelanjut BRA sedang dipertimbangkan dan dibahas antara pihak yang berwenang kemungkinan pembentukan Badan Penguatan Perdamaian Aceh (BPPA). Apabila direalisasi, kemungkinan besar BPPA nantinya akan memiliki peran koordinasi saja, sedangkan implementasi kegiatan-kegiatan terkait reintegrasi sebagaimana yang diamanatkan MoU akan menjadi tanggung jawab masing-masing dinas Pemerintah Aceh. Pendanaan untuk BPPA diharapkan akan mulai pada tahun 2013 dan akan berasal dari anggaran provinsi

Pihak Penandatanganan Kedua MoU mengemukakan keprihatinan bahwa beberapa ketentuan dalam butir 3.2.5 MoU belum terpenuhi sebagaimana yang diamanatkan oleh MoU. Tanpa adanya mekanisme verifikasi yang kredibel, akan sulit membuat penilaian yang objektif mengenai sampai sejauh mana terpenuhinya tuntutan dari berbagai kelompok penerima manfaat. Menurut butir 3.2.6 MoU, Pemerintah Aceh dan Pemerintah RI akan membentuk Komisi Bersama Penyelesaian Klaim untuk menangani klaim-klaim yang tidak terselesaikan. Pada saat laporan ini

ditulis (hampir tujuh tahun setelah MoU ditandatangani), Komisi ini belum terbentuk. Menurut informasi yang diterima tim CMI oleh Kemenko Polhukam, sebuah rancangan peraturan untuk pembentukan Komisi tersebut telah disiapkan dan telah diserahkan kepada Pemerintah Aceh beberapa waktu yang lalu. Namun, sejauh ini belum ada tanggapan dari Pemerintah Aceh. Oleh karena itu, peraturan tersebut belum bisa diberlakukan, menyebabkan tertundanya pembentukan Komisi tersebut. Sebagai hasil dari pertemuan bersama yang dilaksanakan pada tanggal 1 Februari 2012 (lihat 5.2), para pihak penandatanganan telah setuju bahwa sebuah upaya baru akan diambil dengan melibatkan DPRA untuk mendukung pembentukan Komisi Bersama Penyelesaian Klaim.

4.2.2.2 Pengaturan Keamanan

Butir 4.7 MoU menetapkan bahwa: "Jumlah tentara organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 14.700 orang. Jumlah kekuatan polisi organik yang tetap berada di Aceh setelah relokasi adalah 9.100 orang," dan butir 4.8 menetapkan bahwa: "tidak akan ada pergerakan besar-besaran tentara setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini. Semua pergerakan lebih dari sejumlah satu peleton perlu diberitahukan sebelumnya kepada Kepala Misi Monitoring".

Pihak Penandatanganan Kedua menyampaikan keprihatinannya bahwa karena mandat AMM telah berakhir, tidak ada lagi mekanisme verifikasi terhadap jumlah kekuatan tentara dan polisi, demikian pula terhadap pergerakan tentara di Aceh. Keprihatinan ini sejauh ini telah dijawab dalam sebuah kesepakatan antara kedua pihak penandatanganan pada kesempatan Focus Group Discussion (FGD) meeting pada tanggal 1 Februari 2012. Menurut kesepakatan tersebut, penambahan jumlah personil dan pergerakan TNI akan dikoordinasikan melalui Forum Komunikasi Pimpinan Daerah, yang diketuai oleh Gubernur dan termasuk Pimpinan DPRA, Wali Nanggroe, Panglima Kodam, Kapolda, dan Kepala Kejaksaan.

5. PROSES DIALOG UNTUK MENGATASI PERMASALAHAN MOU YANG BELUM TERSELESAIKAN

5.1 Desk Aceh dan Forum Komunikasi dan Koordinasi (FKK)

Tujuan akhir proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh yang dilaksanakan oleh CMI adalah untuk membantu membangun dan dan mendorong keberlanjutan proses dialog antara para pihak penandatanganan MoU dan para pemangku kepentingan terkait lainnya untuk menyelesaikan mengatasi permasalahan MoU yang belum terselesaikan. Tujuan ini dapat dianggap telah tercapai, sebagaimana dapat disimpulkan dari perkembangan pada saat laporan ini ditulis. Sejak dimulainya proyek, diperkirakan sebagai pendekatan yang paling sesuai apabila proses dialog yang dimaksudkan dapat dikaitkan sejauh mungkin dengan lembaga-lembaga yang ada untuk menjamin keberlanjutannya proses sampai tiba saatnya dimana kedua belah pihak penandatanganan sepakat bahwa komitmen-komitmen MoU dapat dianggap telah tuntas. Suatu lembaga yang memiliki relevansi khusus untuk melaksanakan dialog antara para pihak adalah Desk Aceh Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko Polhukam).

Pembentukan Desk Aceh adalah berdasarkan Instruksi Presiden No. 15 Tahun 2005 tentang “Pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka”. Instruksi Presiden ini mengembankan tanggungjawab kepada menteri-menteri, kepala Lembaga Negara Non-Departemen, dan Gubernur Aceh untuk mengambil langkah-langka perencanaan dan penyusunan kebijakan sesuai dengan lingkup tugas, peran dan fungsi serta kewenangannya masing-masing dalam rangka pelaksanaan Nota Kesepahaman (MoU). Kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan, Instruksi Presiden tersebut memberikan tanggungjawab untuk (1) mengkoordinasikan dan men-sinkronisasikan seluruh perencanaan dan penyusunan kebijakan dalam rangka pelaksanaan Nota Kesepahaman, (2) bersama pihak-pihak terkait menyelesaikan perselisihan pelaksanaan Nota Kesepahaman yang tidak dapat diselesaikan pada tingkat wakil senior setiap pihak dan Kepala Misi Monitoring Aceh, dan (3) mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi pelaksanaan Nota Kesepahaman. Untuk membantu Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan dalam melaksanakan tugas-tugas ini, dibentuk Desk Aceh dengan Keputusan Menteri. Berhubung bahwa mekanisme penyelesaian perselisihan yang diatur dalam MoU tidak lagi berlaku setelah berakhirnya mandat AMM, tugas kedua yang dipercayakan kepada Menko telah diroboh. Demikian pula, tugas dari Desk Aceh juga diroboh dan sekarang berbunyi: “Bersama pihak-pihak yang terkait, menyelesaikan kemungkinan adanya perbedaan pendapat terhadap pelaksanaan dari Nota Kesepahaman yang tidak dapat diselesaikan, untuk diteruskan kepada Kementerian/Lembaga atau Instansi teknis yang terkait dalam rangka pemberian pertimbangan dan/atau pendapat atas suatu permasalahan” (Keputusan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan No. 18 tanggal 23 Februari 2012). Desk Aceh terdiri dari beberapa unit pelaksana dan keseluruhannya melibatkan 49 orang, umumnya berasal dari Kemenko Polhukam, Kemendagri, Kemenlu, dan Pemerintah Aceh.

Salah satu unit pelaksana yang berada di Desk Aceh adalah *Forum Komunikasi dan Koordinasi Desk Aceh (FKK)*, yang memiliki tugas untuk mengimplementasikan beberapa bagian dari tugas-tugas Desk Aceh. Menurut Keputusan Menteri yang tersebut diatas, FKK

merupakan forum resmi dari Pemerintah Pusat di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan bertugas melaksanakan tugas, fungsi dan perannya sebagai wadah dan pelaksana komunikasi dan koordinasi antara Pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka, Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan masyarakat Aceh dalam rangka mempercepat dan melancarkan pelaksanaan Nota Kesepahaman dan UndangUndang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

FKK memiliki fungsi berikut:

- Melaksanakan komunikasi antara Pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, mantan unsur-unsur Gerakan Aceh Merdeka, dan masyarakat Aceh;
- Koordinasi pelaksanaan kebijakan/kewenangan Pemerintah di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam;
- Perencanaan tugas dan fungsi FKK Damai Aceh; dan untuk merencanakan tugas-tugas dan fungsi FKK; dan
- Penyampaian laporan berkala, evaluasi, saran dan pertimbangan kepada Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan melalui Koordinator/Ketua Desk Aceh.

Anggota tetap FKK adalah pejabat yang berasal dari Kemenko Polhukam, Kemendagri, BIN, BAIS TNI, dan Polda Aceh, serta Sekda Provinsi Aceh dan Ketua Partai Aceh. Menurut Keputusan Menteri, para anggota tetap secara aktif terus menerus mengikuti dan melakukan kegiatan Desk Aceh secara umum dan secara khusus kegiatan FKK.

Anggota tidak tetap FKK berasal dari Forum Koordinasi Pimpinan Daerah Aceh yang terdiri dari Gubernur, Kapolda, Pangdam Iskandar Muda, Kajati Provinsi Aceh, dan Kabinda Provinsi Aceh, serta Ketua Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Ketua Majelis Adat Aceh (MAA) dan Ketua Badan Reintegrasi Aceh (BRA). Menurut Keputusan Menteri, para anggota tidak tetap mengikuti kegiatan Desk Aceh khususnya FKK melalui program/kegiatan partisipatif menurut kebutuhan.

5.2 Proses Focus Group Discussion (FGD)

Setelah berlangsung wacana yang panjang mengenai bentuk forum yang cocok untuk melakukan dialog mengenai isu-isu MoU yang belum terselesaikan, para pihak penandatanganan akhirnya sepakat untuk terlibat dalam sebuah proses Focus Group Discussion (FGD). Pada prinsipnya para pihak setuju bahwa:

- Pertemuan FGD akan membahas dan menyelesaikan isu-isu MoU yang belum terselesaikan.
- Pertemuan FGD akan diselenggarakan secara berkala setiap tiga bulan atas undangan Ketua Desk Aceh, yang juga akan memimpin pertemuan-pertemuan tersebut.
- Peserta pertemuan FGD akan dibatasi jumlahnya dan pada prinsipnya akan berasal dari Desk Aceh dan Pihak Penandatanganan Kedua; peserta lainnya (misalnya dari kementerian sektoral dan instansi Pemerintah yang lain) akan diundang sesuai kebutuhan.
- Agenda dari setiap pertemuan FGD akan didiskusikan dan disepakati diantara para perwakilan pihak Penandatanganan Kedua dan Ketua FKK melalui suatu pertemuan persiapan di Banda Aceh.
- Hasil dan kesepakatan yang dicapai dalam pertemuan FGD akan didokumentasikan dan ditandatangani oleh perwakilan-perwakilan dari kedua belah pihak.
- Pelaksanaan komitmen yang mensyaratkan tindakan konkret oleh salah satu pihak akan dievaluasi pada saat pertemuan FGD berikutnya.

- Apabila ada komitmen yang belum terpenuhi atau jika ada ketidaksepahaman diantara para pihak mengenai cara penyelesaian komitmen tersebut, para pihak dapat mempertimbangkan untuk membawa isu tersebut kepada pengambil keputusan di tingkat yang lebih atas, yang biasanya adalah Menko Polhukam (pihak Penandatanganan Kedua sebagai pengecualian meminta hak untuk mengajukan isu-isu yang tak terselesaikan tersebut kepada Presiden Republik Indonesia dalam hal-hal yang sangat serius).

Tim CMI telah memberikan masukan dan saran dalam pembentukan proses FGD dan telah diundang untuk mengikuti proses tersebut sebagai pengamat. Country Coordinator CMI telah ikut serta dalam beberapa pertemuan FGD dan tim CMI telah mengadakan diskusi dengan kedua belah pihak mengenai hasil-hasil pertemuan dan tidak-lanjut yang diperlukan.

Suatu kesepakatan penting yang telah dicapai melalui proses tersebut sejauh ini adalah terbentuknya sebuah tim bersama untuk menelaah kembali implementasi MoU dan UUPA. Tim tersebut telah dibentuk oleh Sesmenko Polhukam dan menyertakan lima anggota yang mewakili pihak Penandatanganan Pertama yang berasal dari Kemenko Polhukam, Kementerian Hukum dan HAM, Kemendagri, serta lima anggota yang mewakili pihak Penandatanganan Kedua, termasuk seorang mantan anggota DPR-RI yang terlibat dalam perancangan UUPA. Utamanya tim tersebut akan berfokus pada mengumpulkan informasi tentang persepsi masyarakat Aceh mengenai implementasi MoU dan UUPA, dan harus menyerahkan laporannya kepada Sesmenko Polhukam sebelum akhir Nopember 2012.

Kesepakatan juga telah dicapai mengenai isu yang menjadi keprihatinan utama bagi pihak Penandatanganan Pertama, yaitu berlanjutnya keberadaan Komite Peralihan Aceh (KPA) sebagai sebuah pergerakan tidak resmi dengan struktur, simbol-simbol, tanda dan istilah-istilah yang cenderung bernuansa “militer”. Pada mulanya KPA dibentuk oleh GAM (tanpa pengakuan Pemerintah) sebagai sebuah wadah informal untuk memfasilitasi proses transisi mantan kombatan GAM kedalam kehidupan sipil. Pemerintah secara konsisten telah meminta kepada pihak Penandatanganan Kedua untuk mentransformasi KPA menjadi organisasi yang benar-benar non-militer dan meminta agar KPA didaftarkan secara resmi menjadi sebuah ormas, yang pemimpin-pemimpinnya dapat diminta pertanggungjawaban atas tindakan-tindakannya. Pada pertemuan FGD tanggal 1 Februari 2012, kedua belah pihak sepakat bahwa KPA akan dilebur menjadi ormas/orsospol dan tidak akan menggunakan pakaian yang meniru dan menggunakan atribut militer, sebagaimana diamanatkan oleh MoU. Meskipun telah disepakati demikian, ternyata pendukung Partai Aceh tampil dengan mengenakan seragam semi-militer dan menggunakan atribut bergaya militer selama kampanye pada bulan Maret dan April 2012. Hal ini telah menjadi keprihatinan serius bagi perwakilan penandatanganan Pihak Pertama dan menghimbau pihak Penandatanganan Kedua untuk menindak-lanjuti hal ini secara konsisten. Demikian pula halnya, tuduhan-tuduhan bahwa mantan kombatan telah melakukan aksi-aksi kekerasan selama masa kampanye perlu diklarifikasi dan ditindak-lanjuti oleh pihak Penandatanganan Kedua, jika terbukti benar.

Isu yang sangat penting bagi kedua belah pihak adalah mengenai keberadaan GAM. Pihak Penandatanganan Pertama berpendapat bahwa GAM sebagai sebuah organisasi (informal) seharusnya sudah tidak ada lagi setelah terbentuknya perwakilan politiknya, yakni Partai Aceh. Dalam hal ini, pihak Penandatanganan Pertama telah menyampaikan keprihatinan serius mengenai simbol-simbol GAM yang terus digunakan dan bahwa dilaksanakan perayaan ulang-tahun GAM secara publik. Akan tetapi, pihak Penandatanganan Kedua mengklaim bahwa GAM,

sebagai penandatanganan MoU, berhak untuk tetap eksis sampai seluruh ketentuan MoU telah dipenuhi secara memuaskan. Se jauh ini, para pihak belum sampai pada kesepakatan yang jelas mengenai isu penting ini, dan mencari penyelesaian yang memuaskan untuk kedua pihak akan menjadi tantangan untuk pertemuan FGD berikutnya.

Beberapa kesepakatan lain yang telah dicapai dalam pertemuan FGD pertama adalah terkait dengan kemungkinan proses merevisi UUPA (lihat poin 4.2.1.2), latihan militer (lihat poin 4.2.2.2), dan pengendalian keberadaan senjata di Aceh.

Pada saat penulisan laporan ini, tim CMI telah memperoleh kesan bahwa proses pertemuan FGD berjalan sebagaimana diharapkan untuk menjadi sebuah wadah yang terlembaga bagi dialog diantara para pihak. Tim CMI telah mendorong kedua belah pihak untuk melanjutkan proses yang menjanjikan ini dan telah memberikan beberapa rekomendasi dan saran untuk menjadikan pertemuan FGD tetap efektif.

Para pihak telah menetapkan sendiri tujuan yang ambisius, yaitu berusaha untuk menyelesaikan komitmen MoU yang belum terselesaikan melalui proses FGD sampai dengan tahun 2014. Walaupun tampaknya tidak setiap masalah akan dapat diselesaikan dalam kerangka waktu tersebut, mungkin saja kedua belah pihak dapat mencapai suatu situasi dimana mereka bersepakat untuk menganggap komitmen-komitmen MoU pada prinsipnya telah terpenuhi. Pada saat ini, sebagian besar proses implementasi MoU telah mengalih kepada proses pelaksanaan UUPA, dan hal tersebut akan terus berlanjut. Dengan demikian, menjamin implementasi sebagian komitmen MoU yang cukup besar telah menjadi tanggung jawab Pemerintah Aceh dan DPRA di satu pihak, dan Pemerintah Pusat dan DPR-RI di pihak lain. Hal ini akan menjadi sangat relevan apabila revisi UUPA diupayakan, di mana pihak Penandatanganan Kedua akan dimungkinkan untuk menyampaikan pandangan-pandangan dan tuntutan-tuntutan dalam proses legislasi melalui perwakilan politiknya di DPRA.

Banyak isu-isu lain yang masih belum terselesaikan yang menjadi keprihatinan pihak Penandatanganan Kedua akan dapat diakomodir secara lebih efektif bila terbangun hubungan kerja yang lebih konstruktif antara Pemerintah Aceh dan DPRA, suatu syarat terbentuknya pemerintahan yang baik dan sukses yang tidak pernah ada di Aceh selama beberapa tahun terakhir. Meskipun DPRA tidak terlibat secara formil dan langsung dalam proses konsultasi antara Gubernur Aceh dan pemerintah pusat mengenai peraturan pelaksanaan UUPA, maka interaksi yang erat antara Pemerintah Aceh dan DPRA mengenai unsur-unsur penting ini dari kerangka hukum Aceh dapat membantu meredakan keprihatinan dari pemangku kepentingan terkait di Aceh, termasuk organisasi-organisasi masyarakat sipil dan pihak Penandatanganan Kedua.

Tanggungjawab besar untuk memenuhi janji-janji proses perdamaian Aceh tetap berada pada pemerintah pusat. Hal ini adalah sangat relevan, khususnya menyangkut penerapan UUPA dan peraturan pelaksanaannya secara konsisten. Para pemangku kepentingan di Aceh, termasuk pihak Penandatanganan Kedua, telah menyampaikan suatu keprihatinan bahwa beberapa peraturan perundang-undangan nasional telah dibentuk tanpa merujuk kepada ketentuan-ketentuan UUPA, sehingga mengabaikan hak-hak istimewa yang diberikan kepada Aceh dengan status otonomi khususnya. Untuk menghindari kemungkinan konflik dan untuk menguatkan pembangunan kepercayaan antara semua pemangku kepentingan proses perdamaian ini, konsultasi antara pemerintah pusat atau DPR-RI dan Pemerintah Aceh atau DPRA mengenai rancangan undang-undang dan kebijakan administratif Pemerintah yang

terkait dengan Aceh harus secara konsisten dilakukan sebagaimana yang diamanatkan oleh UUPA.

Ringkasnya, proses FGD dapat dilihat sebagai suatu instrumen tambahan dan transisi yang bernilai untuk penyelesaian sejumlah permasalahan MoU yang sampai saat ini belum terselesaikan. Akan tetapi, tantangan utama dalam memenuhi harapan masyarakat Aceh terhadap hasil proses perdamaian terletak pada Pemerintah Aceh, DPRA dan partai-partai yang ada di DPRA, termasuk Partai Aceh, serta pemerintah pusat.

6. BEBERAPA FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KEBERLANJUTAN PERDAMAIAN DI ACEH



6.1 Partisipasi Masyarakat Sipil dalam Proses Perdamaian

Sebuah proses perdamaian yang berkelanjutan juga membutuhkan keberadaan masyarakat sipil yang bersemangat yang memiliki peluang untuk mengutarakan isu-isu dan keprihatinan yang suaranya dipertimbangkan dalam sistem politik. Sebuah dialog antara pemerintah dan masyarakat sipil merupakan pengayaan terhadap sistem politik karena masyarakat sipil membuka peluang untuk kemajuan masyarakat yang demokratis. Presiden Ahtisaari dan CMI telah berkonsultasi beberapa kali dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil di Aceh dan telah menyelenggarakan pertemuan meja bundar dengan masyarakat sipil selama proses ini, membahas sejumlah isu seperti hak asasi manusia, gender, pembangunan ekonomi dan peran masyarakat sipil dalam proses perdamaian. Organisasi-organisasi masyarakat sipil secara konsisten telah menuntut agar mereka lebih banyak terlibat sebagai aktor dalam proses perdamaian. Pemahaman mereka adalah bahwa organisasi-organisasi masyarakat sipil dapat berkontribusi untuk menciptakan masyarakat yang damai dengan mendukung dialog tanpa kekerasan dan memfasilitasi rekonsiliasi antara kelompok-kelompok yang sebelumnya saling bertikai. Sering kali, sebagaimana juga terjadi di Aceh, upaya-upaya yang dilakukan organisasi-organisasi masyarakat sipil tidak menjadi berita atau tidak menarik perhatian umum, akan tetapi kegiatan-kegiatan mereka perlu disokong dan didukung.

Organisasi-organisasi masyarakat sipil di Aceh memiliki fokus yang kuat terhadap isu-isu hak asasi manusia, dan dalam konteks ini, agar terbentuknya sistem keadilan dimana penderitaan rakyat mendapat tanggapan. Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan Pengadilan HAM yang masih penting untuk Aceh tetap menjadi keprihatinan masyarakat sipil di Aceh. Koalisi organisasi-organisasi masyarakat sipil dari Aceh dan Jakarta yang bernama “Koalisi Aceh untuk Kebenaran” telah menyiapkan sebuah konsep dan merancang sebuah model untuk KKR pada tahun 2007, yang telah diserahkan kepada pemerintah. Pekerjaan yang sangat penting juga telah dilakukan oleh beberapa organisasi-organisasi masyarakat sipil untuk mendokumentasikan pelanggaran-pelanggaran HAM. Tantangan untuk pembentukan Pengadilan HAM dan KKR di Aceh terletak pada proses yang dilaksanakan oleh pemerintah untuk menyelesaikan masalah tersebut. Meskipun fokus dan prioritas masih tertuju pada persoalan pelanggaran HAM di masa lampau, dan meskipun diskusi untuk mencapai tujuan ini masih diselenggarakan pada tingkat kementerian, kemajuan dalam menciptakan kerangka hukum yang diperlukan tertahan pada pertanyaan-pertanyaan seperti cakupan yurisdiksi dalam hal Pengadilan HAM dan masalah tempus delicti dan peran proses kebenaran dan rekonsiliasi berkait dengan reparasi pada korban. Sebuah upaya bersama yang dilakukan oleh organisasi-organisasi HAM dalam skala nasional sangat diperlukan untuk mendorong memajukan isu-isu KKR dengan pemerintah pusat.

Pada saat yang bersamaan, organisasi-organisasi masyarakat sipil prihatin mengenai perkembangan ekonomi di Aceh, yang perlu didorong secara lebih aktif dan konsisten untuk penyediaan peluang-peluang kerja dan kesejahteraan untuk masyarakat. Mereka khususnya menyangkan bahwa pendapatan Aceh yang begitu besar (yang terutama berasal dari dana otonomi khusus) ternyata berdampak kecil terhadap pembangunan ekonomi dan lapangan kerja. Dalam konteks ini, tampak pula sebuah permasalahan bahwa banyak korban konflik belum menerima bantuan pemberdayaan ekonomi sebagai hak mereka berdasarkan ketentuan MoU. Dalam hal ini, organisasi-organisasi masyarakat sipil siap untuk memainkan peran advokasi.

Setelah berkurangnya perhatian internasional terhadap Aceh, peran organisasi-organisasi masyarakat sipil mungkin akan berubah. Banyak diantaranya pernah terlibat dalam pekerjaan rekonstruksi dan

rehabilitasi paska tsunami, yang didanai oleh donor-donor internasional. Hengkangnya para donor dari Aceh dan berkurangnya pendanaan untuk LSM-LSM lokal kemungkinan menyebabkan mereka lebih berfokus pada peran advokasi mereka dalam bidang pemerintahan, hak asasi manusia, kesejahteraan sosial dan lingkungan hidup. Para pejabat di Aceh, baik yang berada di tingkat provinsi maupun di kabupaten dan kota, dianjurkan untuk mengadakan proses dialog reguler dengan organisasi-organisasi masyarakat sipil, misalnya dengan membentuk dewan ahli masyarakat sipil yang dapat memungkinkan terjadinya pertukaran informasi secara reguler, sehingga dapat menanggapi isu-isu penting bagi masyarakat di Aceh. Dengan demikian, organisasi-organisasi masyarakat sipil dapat memainkan peran yang aktif untuk mendukung perdamaian masyarakat yang berkelanjutan, dan pejabat pemerintah memiliki peluang untuk menanggapi dan memperhatikan isu-isu penting yang menjadi keprihatinan masyarakat sipil.

6.2 Situasi Perempuan di Aceh dan Partisipasi Perempuan dalam Proses Perdamaian

Peran perempuan di Aceh, baik sebagai aktor menciptakan perdamaian maupun sebagai kombatan selama masa konflik, telah diremehkan. Perempuan telah sangat dikesampingkan dari lembaga-lembaga dan inisiatif-inisiatif yang penting dalam menangani proses perdamaian. Perempuan, termasuk para mantan kombatan, masih berjuang untuk menemukan jalan yang memungkinkan mereka menjadi peserta dan aktor-aktor dalam kehidupan politik paska konflik di Aceh. Peran perempuan dalam proses perdamaian dan partisipasi mereka dalam kehidupan politik merupakan sebuah tantangan yang harus diperhatikan secara lebih serius oleh pemerintah pusat dan daerah.

Peraturan perundang-undangan pusat dan daerah meletakkan dasar normatif untuk memungkinkan partisipasi perempuan dalam ranah pengambilan keputusan dan politik di Aceh. UUPA menekankan kewajiban pemerintah di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota untuk mendukung dan melindungi hak-hak perempuan dan melakukan upaya untuk pemberdayaan perempuan. Instruksi Presiden No. 9 Tahun 2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional telah ditetapkan dengan maksud untuk mengarusutamakan gender dalam pekerjaan di berbagai sektor pemerintahan dan untuk menghilangkan diskriminasi terhadap perempuan. Partisipasi perempuan juga didukung oleh peraturan daerah di Aceh seperti Qanun Aceh tentang “Pemberdayaan dan Perlindungan Perempuan” dan Qanun Aceh tentang “Pembentukan Lembaga Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak”. Disamping itu, pada tahun 2008, sebuah “Piagam Hak-Hak Perempuan di Aceh” dideklarasikan dan ditandatangani oleh Gubernur, Ketua DPRA, serta para pimpinan organisasi-organisasi keagamaan dan masyarakat, dengan harapan bahwa hal itu akan mendukung penjaminan kesetaraan hak bagi perempuan di Aceh.

Meskipun kerangka hukum dan normatif lain telah ada, beberapa norma sosial dan budaya masih tetap menghambat implementasi dan realisasi kesetaraan gender di Aceh. Istilah “gender” sering dipandang sebagai sebuah konsep Barat sehingga menimbulkan sentimen khususnya dalam ranah keagamaan yang mempertahankan posisi yang kuat untuk lelaki dalam masyarakat Aceh dan berpengaruh dalam menentukan peran dan status perempuan. Penafsiran Syari’at Islam secara patriarkal membatasi hak-hak perempuan pada kepemilikan tanah dan harta benda dan menekankan aturan yang tegas dalam hal moralitas dan cara berpakaian. Peran perempuan dalam masyarakat dari pandangan konservatif sering dilihat pertama dan terutama sebagai seorang pengatur rumah tangga dan keluarga.

Sebuah pengkajian yang dilaksanakan atas nama CMI dalam rangka proyek ini dengan tema “Partisipasi Perempuan dalam Proses Pengambilan Keputusan Paska Konflik di Aceh” menunjukkan bahwa peran perempuan dalam partisipasi politik juga mengacu pada “perdebatan seputar wacana publik dan bagaimana nilai-nilai sosial dan budaya Aceh diimplementasikan dan ditampilkan pada

tingkat akar-rumput hingga tingkat pemerintahan formal”. Masih harus dilakukan banyak upaya untuk merubah persepsi masyarakat mengenai peran perempuan dalam kehidupan politik. Dengan suatu pengecualian untuk beberapa tokoh tertentu, tampaknya ada persepsi diantara para pria (dan bahkan sebagian perempuan) bahwa wanita bebas untuk berpartisipasi dalam kehidupan politik, tetapi tidak boleh mengambil posisi utama sebagai pengambil keputusan. Alasan yang sering dikemukakan adalah bahwa meskipun ada mekanisme untuk memungkinkan keterlibatan perempuan, perempuan sendiri yang sering pasif dan jarang mengambil kesempatan untuk memperjuangkan posisi-posisi pimpinan karena kurangnya rasa percaya diri, kemampuan atau inisiatif. Telah berulang kali disampaikan bahwa perempuan butuh peningkatan kapasitas dan pelatihan agar dapat membangun keahlian yang diperlukan untuk mengejar posisi dalam politik.

Di Aceh, beberapa program pemerintah dan LSM telah diimplementasikan dalam beberapa tahun terakhir dengan sebuah visi untuk meningkatkan partisipasi perempuan dalam pengambilan keputusan di ranah publik. Beberapa hasil positif telah tercapai, misalnya berkenaan dengan pelibatan perempuan dalam prosedur perencanaan pembangunan formal atau dalam proses perancangan Qanun. Akan tetapi, kegiatan-kegiatan kearah pemberdayaan perempuan secara umum tidak seefektif yang diharapkan karena kurangnya koordinasi sehingga tumpang-tindih atau menjadi kekosongan, dan beberapa program yang menjanjikan dihentikan sebelum hasilnya tercapai.

Penyebab rendahnya partisipasi perempuan dalam politik dapat juga ditemukan dalam struktur internal partai politik yang jarang mendukung calon-calon perempuan dan tidak menempatkan mereka pada nomor urutan atas dalam pemilu. Situasi ini tercermin dalam keanggotaan DPRA saat ini: hanya ada 4 perempuan dari 69 anggota dewan.

Modernisasi masyarakat Aceh adalah juga mengenai mempertimbangkan evolusi nilai-nilai adat yang hidup dalam masyarakat. Harus diberikan fokus yang lebih besar untuk bekerja dengan perempuan di tingkat akar-rumput dengan bantuan kelompok-kelompok dan jaringan kerja perempuan yang ada untuk memberdayakan perempuan dan meningkatkan kesadaran mereka mengenai peluang-peluang partisipasi sosial dan politik. Penting juga memberikan perhatian yang lebih besar terhadap hambatan-hambatan dan kepekaan budaya dengan tujuan untuk mengembangkan dan memperkaya nilai-nilai tradisi, karena nilai-nilai ini sering membentuk persepsi masyarakat umum dan berkali-kali dipandang bertentangan dengan peran-peran kepemimpinan perempuan. Dukungan lebih lanjut oleh semua pemangku kepentingan dalam politik dan masyarakat secara umum, termasuk pemuka agama dan partai-partai besar, dalam keikutsertaan perempuan dalam mekanisme demokratis pendukung, serta kepekaan gender dalam pelaksanaan program-program pembangunan ekonomi, akan menjadi langkah-langkah penting untuk memungkinkan wanita memperkaya kehidupan politik di Aceh. Penting pula mendukung partisipasi perempuan dalam politik pemilihan untuk menjamin dukungan politik, sosial dan finansial bagi para perempuan yang ingin menjadi calon untuk posisi-posisi politik.

6.3 Pembangunan Ekonomi, Tulang Punggung bagi Proses Perdamaian

Pembangunan ekonomi di Aceh telah terhambat secara luar biasa selama lebih 30 tahun oleh konflik bersenjata dan selanjutnya telah merana karena imbas gempa dan tsunami maut yang terjadi di bulan Desember 2004. Perjanjian Perdamaian yang ditetapkan antara Pemerintah Indonesia dan GAM di bulan Agustus 2005 mengakhiri permusuhan panjang dan memungkinkan masuknya bantuan modal dan teknis secara besar-besaran yang diberikan oleh masyarakat internasional untuk rekonstruksi dan rehabilitasi setelah bencana alam yang menghancurkan itu. Bantuan hibah yang besar, seiring dengan upaya-upaya pengelolaan yang kuat oleh Pemerintah Indonesia melalui Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) secara efektif telah membantu menangani dampak bencana dan

telah memicu kemajuan dalam pembangunan ekonomi dan sosial di provinsi ini. Investasi besar tersebut – khususnya dalam bidang transportasi dan komunikasi, dalam meningkatkan pelayanan-pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan dan pengembangan kapasitas keahlian – telah menyumbang terhadap peningkatan produktifitas di Aceh. Akan tetapi, menciptakan lapangan kerja yang berkelanjutan masih menjadi tantangan besar. Sementara rekonstruksi telah menggerakkan peluang-peluang kerja jangka pendek, terutama dalam sektor konstruksi dan pelayanan, masih terdapat banyak kekurangan investasi dalam sektor-sektor yang dapat menyerap banyak tenaga kerja, seperti pertanian atau industri padat tenaga kerja. Yang menyebabkan keengganan para calon investor antara lain adalah masalah keamanan dengan melihat terus berlanjutnya aksi-aksi kekerasan, tingkat ketidakpastian yang besar menyangkut kerangka hukum otonomi khusus yang masih belum lengkap, dan kurangnya infrastruktur pendukung, khususnya ketersediaan listrik yang tidak meyakinkan. Diperlukan upaya keras dari Pemerintah Aceh, melalui kerjasama yang erat dengan Pemerintah Pusat, untuk menyelesaikan permasalahan-permasalahan ini dan menciptakan iklim investasi yang kondusif.

Tujuh tahun setelah disepakatinya perjanjian perdamaian di Helsinki, Aceh masih tertinggal dibelakang provinsi-provinsi lain dalam hal indikator-indikator ekonomi dan sosial. Dengan 20% penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan, Aceh berada di urutan enam termiskin diantara 33 provinsi yang ada di Indonesia dan menempati rangking 17 dalam hal HDI (Human Development Index). Pada saat yang sama, tingkat HDI bervariasi di setiap kabupaten/kota di Aceh (2009: dari 77,0 di Banda Aceh hingga 67,6 di Kabupaten Gayo Lues), menunjukkan kesenjangan yang sangat besar di seluruh wilayah provinsi. Untuk meningkatkan pembangunan provinsi dan mengatasi kesenjangan antar wilayah ini, Aceh diuntungkan oleh dana otonomi khusus melalui ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUPA. Disamping menerima jatah reguler berdasarkan sistem berimbangan keuangan nasional dan bagi hasil khusus untuk minyak dan gas bumi, Aceh berhak menerima alokasi khusus sebesar 2% dari Dana Alokasi Umum (DAU) dalam periode waktu 5 tahun dan 1% untuk selama periode 15 tahun berikutnya. Diperkirakan bahwa alokasi khusus ini, yang dimulai pada tahun 2008 dan akan berakhir di tahun 2027, akan menyumbang lebih dari 90 triliun Rupiah untuk anggaran provinsi. Dana Otonomi Khusus tersebut sejauh ini telah menjadi penyumbang terbesar untuk anggaran provinsi (62% di tahun 2010) dan untuk keseluruhan anggaran provinsi dan kabupaten/kota (25% di tahun 2010). Dengan bantuan jumlah dana yang cukup besar ini, Provinsi Aceh diharapkan dapat mempercepat pembangunan ekonominya, menciptakan kondisi-kondisi yang dapat mendukung investasi dan peluang-peluang kerja, dan mengangkat rakyat Aceh dari garis kemiskinan. Memberikan bagian yang adil dari hasil perdamaian kepada seluruh masyarakat Aceh merupakan pra-syarat penting untuk perdamaian yang berkelanjutan di provinsi ini.

Penelitian terakhir mengenai pengelolaan dan penggunaan dana Otonomi Khusus merekomendasikan agar dilakukan beberapa perbaikan yang dapat membuat sumber penting pendanaan pembangunan Aceh menjadi lebih efisien dan lebih efektif. Suatu strategi yang komprehensif untuk pembangunan ekonomi yang berkelanjutan diperlukan sebagai panduan dalam penggunaan dana tersebut. Dengan menimbang batas waktu yang diberikan untuk alokasi khusus tersebut, harus diberikan prioritas terhadap investasi yang dapat menggerakkan keuntungan yang berkelanjutan dalam jangka panjang, khususnya dalam infrastruktur dasar, layanan pendidikan, dan kesehatan. Berdasarkan analisa terhadap mekanisme alokasi yang dijalankan saat ini, maka perlu untuk memberikan peran yang lebih besar kepada kabupaten/kota untuk mengelola sendiri dana otonomi khusus bagian mereka agar dapat memperkuat akuntabilitas mereka dan meningkatkan keuntungan bagi masyarakat di masing-masing kabupaten/kota.

6.4 Situasi Keamanan di Aceh

Terjadinya peristiwa-peristiwa kekerasan yang parah di Aceh sebelum Pemilu 2012 telah menarik perhatian publik secara serius dan meningkatkan keprihatinan bahwa situasi keamanan dapat membahayakan perdamaian di Aceh. Namun, walaupun terjadinya insiden-insiden tersebut, masyarakat pada umumnya tampaknya menilai bahwa situasi keamanan cukup baik, terutama jika dibandingkan dengan situasi keamanan sebelum disepakatinya perjanjian damai.

Pembagian tugas diantara para penanggungjawab keamanan, yaitu TNI dan polisi, berkembang kearah yang tepat. Menurut laporan yang diterima CMI dari berbagai pihak secara lisan, partisipasi TNI dalam menjaga keamanan internal telah banyak berkurang. Peraturan perundang-undangan yang berlaku memungkinkan TNI untuk turun tangan jika terjadi kasus-kasus luarbiasa yang mengancam keamanan dalam negeri. Akan tetapi, dengan menimbang sejarah konflik bersenjata di Aceh dan kepekaan diantara sebagian besar penduduk, intervensi TNI semacam ini sebaiknya dihindari sejauh mungkin. Jika memang sangat dibutuhkan, keterlibatan TNI dalam hal keamanan internal hanya dapat dilakukan atas permintaan Polri dan di bawah kendali kepolisian, bukan sebagai intervensi paralel. Ini akan membantu menanamkan kepercayaan publik terhadap sektor keamanan di Aceh.

Pembangunan kembali kepercayaan masyarakat kepada sektor keamanan, dan pemeliharaan rasa damai dalam masyarakat juga mensyaratkan agar tindak pidana, seperti penembakan dan aksi-aksi kekerasan serius lainnya yang terjadi sebelum Pemilu 2012, harus diinvestigasi, dan para pelakunya harus diproses sesuai aturan hukum yang berlaku. Dikarenakan tingginya kepekaan konflik dikalangan masyarakat Aceh, insiden-insiden yang demikian dapat meningkatkan rasa takut dan sering dikait-kaitkan dengan konflik masa lalu yang terjadi di Aceh.

Peran, tugas dan keberadaan TNI di Aceh tetap menjadi bahan diskusi dan perdebatan serta tetap menjadi sorotan masyarakat Aceh. Mereka ingin mendapatkan informasi dari TNI mengenai rencana pendirian barak militer dan mengenai tempat dan waktu pelaksanaan kegiatan latihan berskala besar. Forum Komunikasi Pimpinan Daerah, yang dipimpin oleh Gubernur dan termasuk Ketua DPR, Wali Nanggroe, Panglima Kodam, Kepala Kepolisian dan Kepala Kejaksaan, merupakan mekanisme yang tepat untuk berbagi informasi agar menghasilkan transparansi yang diharapkan, juga pada tingkat pemerintahan kabupaten/kota.

Secara umum, masih ada keprihatinan diantara para pihak penandatanganan perjanjian perdamaian dan masyarakat Aceh secara umum mengenai keberadaan senjata api ilegal di Aceh. Kepolisian berkomitmen untuk melanjutkan pengumpulan senjata-senjata tersebut. Tugas ini membutuhkan dukungan luas dari masyarakat, dan untuk itu pihak kepolisian telah menghimbau masyarakat untuk menyerahkan senjata api ilegal secara sukarela, tanpa khawatir akan dihukum. Penggunaan senjata legal secara ofensif yang pernah terjadi di Aceh, juga menyebabkan banyak kekhawatiran. Oleh karena itu, organisasi masyarakat sipil dan warga masyarakat yang peduli berharap agar pejabat yang berwenang dapat memastikan bahwa pada prinsipnya hanya polisi dan militer yang boleh membawa senjata.

Setelah serangkaian penembakan dan aksi kekerasan lainnya yang terjadi sebelum Pemilu 2012, masyarakat dihimbau untuk berpartisipasi dalam kegiatan jaga malam (siskamling), sebuah kegiatan yang telah dilakukan selama masa konflik. Kegiatan pengawasan keamanan ini dipandang oleh banyak warga sebagai sebuah peninggalan paska konflik dan merupakan suatu beban yang tak lagi diperlukan dalam situasi sekarang ini, jadi sebaiknya ditinggalkan. Konsultasi publik mengenai partisipasi masyarakat dalam masalah keamanan amatlah penting karena partisipasi yang demikian itu dapat berkontribusi pada harmoni sosial dan meningkatkan kepercayaan masyarakat pada lembaga negara.

7. KESIMPULAN DAN SARAN



Untuk Proyek Tindak Lanjut Perdamaian Aceh yang diinisiasi oleh CMI

- ▶ Fokus awal proyek ini adalah untuk memastikan dan mendukung implementasi MoU, untuk menghindari agar proses perdamaian tidak terputus pada masa waktu yang kritis, sebagaimana terjadi pada sebagian besar perjanjian perdamaian, yang biasanya terjadi dalam masa lima tahun pertama setelah perjanjian ditandatangani. Implementasi proyek ini memungkinkan para pemangku kepentingan proses perdamaian untuk memfokuskan kembali pada isu-isu MoU yang belum terselesaikan secara bertahap dengan pendekatan yang lebih sistematis. Pada waktu setiap kunjungannya ke Jakarta dan Aceh, Presiden Ahtisaari telah mengingatkan para pihak mengenai komitmen mereka dan terus menghimbau mereka untuk mengambil tanggungjawab penuh dalam proses penyelesaian isu-isu MoU yang belum terselesaikan. Para pihak penandatanganan MoU, sebenarnya telah memperlihatkan tanggungjawab dan telah menyumbangkan sumber daya yang cukup besar untuk menangani isu-isu tersebut secara serius. Peran CMI sebagai pendukung dialog dan tenaga penasehat telah mendapat sambutan yang baik dari para pihak, yang telah menggunakan sumber daya ini secara reguler dan konstruktif apabila dibutuhkan. Presiden Ahtisaari dan CMI menghimbau semua pihak untuk melanjutkan jalan yang menjanjikan ini menuju perdamaian yang berkelanjutan di Aceh.

Untuk Proses Dialog antara Para Pihak dan Implementasi MoU

- ▶ Proses dialog yang telah dijalankan oleh para pihak telah berkembang menjadi sebuah forum yang memungkinkan mereka untuk menanggapi berbagai isu dengan cara yang sistematis, sehingga dapat dianggap sebagai suatu pencapaian yang solid. Dengan demikian, tampaknya forum tersebut merupakan suatu wadah bersifat transisi yang tepat untuk melakukan dialog diantara para pihak mengenai isu-isu MoU yang belum terselesaikan. Direkomendasikan agar proses ini terus dilanjutkan dan sebagai suatu kemungkinan dapat mengakomodir kontribusi yang diberikan oleh pemangku kepentingan lainnya dalam proses perdamaian Aceh.
- ▶ Para pihak sendiri telah menetapkan tujuan yang cukup ambisius dengan berupaya menyelesaikan isu-isu MoU yang belum terselesaikan melalui proses FGD sampai dengan tahun 2014. Meskipun kemungkinan tidak semua permasalahan terselesaikan pada waktu itu, tetap mungkin untuk mencapai suatu keadaan dimana kedua belah pihak dapat bersepakat untuk menganggap komitmen MoU pada prinsipnya telah terpenuhi. Untuk itu, pekerjaan yang sejauh ini telah dilakukan oleh kedua belah pihak dengan sungguh-sungguh sangat penting untuk dilanjutkan.
- ▶ Dalam konteks ini, pembentukan sebuah tim untuk menelaah kembali (mengevaluasi) implementasi MoU dan UUPA sangat menjanjikan. Tim tersebut direncanakan untuk menyerahkan laporannya kepada Sesmenko Polhukam sampai dengan akhir November 2012.
- ▶ Seluruh pihak yang terlibat dalam proses dialog perlu memahami bahwa proses implementasi MoU merupakan peralihan menuju proses implementasi UUPA. Pemenuhan komitmen awal MoU dengan begitu akan juga menjadi suatu hal yang harus ditangani oleh Pemerintah Aceh atau DPRA, dan pemerintah pusat atau DPR-RI.
- ▶ Tanggungjawab yang besar untuk memenuhi janji-janji proses perdamaian Aceh terletak pada pemerintah pusat, yang harus secara konsisten mengacu kepada ketentuan-ketentuan UUPA setiap kali disiapkannya peraturan perundang-undangan nasional. Penghargaan dan pengakuan terhadap hak

istimewa yang diberikan kepada Aceh karena status otonomi khususnya dapat membantu menghindari kemungkinan konflik dan memperkuat pembangunan kepercayaan diantara seluruh pemangku kepentingan proses perdamaian.

- ▶ Bilamana dilakukan upaya proses legislatif untuk merevisi UUPA, Pemerintah Aceh dan/atau DPRA perlu diberikan kesempatan untuk menyiapkan draf revisi UUPA versi mereka sendiri untuk diserahkan kepada pemerintah pusat yang kemudian akan melakukan pertimbangannya lebih lanjut.

Mengenai Peran Masyarakat Sipil

- ▶ Peran masyarakat sipil dan kerjanya di Aceh selanjutnya harus didukung, karena kerja dan fungsi masyarakat sipil merupakan unsur penting untuk keberlanjutan keharmonisan sosial dan perdamaian jangka panjang di Aceh. Masyarakat donor perlu melanjutkan upaya-upaya untuk penguatan kapasitas organisasi masyarakat sipil ini, khususnya mereka yang bekerja di tingkat akar rumput. Dialog yang dilaksanakan secara teratur dalam bentuk dewan ahli masyarakat sipil dapat menjadi sebuah wadah untuk konsultasi antara organisasi masyarakat sipil dan instansi pemerintah di semua tingkatan pemerintahan di Aceh. Selanjutnya, organisasi-organisasi masyarakat sipil dapat didukung untuk meningkatkan proses konsultasi dengan pemerintah pusat dan dalam jaringan masyarakat sipil berskala nasional.

Mengenai Peran Perempuan

- ▶ Upaya-upaya yang lebih terfokus dan berkelanjutan untuk penguatan kapasitas perempuan agar dapat terlibat dalam kehidupan politik di Aceh perlu didukung oleh lembaga-lembaga dan pimpinan daerah, serta komunitas internasional. Kegiatan perempuan di tingkat akar rumput harus lebih diperhatikan dan didukung untuk meningkatkan kesadaran terhadap peran mereka yang mungkin dan untuk memberdayakan mereka agar dapat berpartisipasi secara aktif dalam kehidupan politik dan sosial. Sebuah dialog yang berpandangan kedepan mengenai pemberdayaan perempuan dan kepemimpinan perempuan perlu didorong pada lembaga-lembaga keagamaan. Para donor internasional perlu mendukung program-program di tempat yang memiliki tujuan jangka panjang untuk pemberdayaan perempuan. Koordinasi antara program-program untuk pemberdayaan perempuan harus diperbaiki untuk menghindari persaingan dan program yang tumpang-tindih diantara berbagai organisasi.

Mengenai Masalah Keamanan

- ▶ Peran TNI masih menjadi sorotan publik oleh masyarakat Aceh. Memandang sejarah konflik bersenjata dan kepekaan diantara sebagian besar masyarakat, pembagian peran dan fungsi yang jelas antara TNI dan Polri sangat diperlukan. Intervensi TNI dalam masalah keamanan internal, jika terjadi kasus-kasus yang luar biasa, hanya dilakukan atas permintaan Polri dibawah kendali kepolisian.
- ▶ Forum Komunikasi Pimpinan Daerah dapat menjadi sebuah mekanisme untuk berbagi informasi mengenai rencana untuk mendirikan atau memindahkan barak militer dan mengenai latihan berskala besar TNI.
- ▶ Keprihatinan di kalangan masyarakat Aceh mengenai keberadaan senjata ilegal yang berlanjut dan penggunaan senjata legal di Aceh secara offensif harus ditanggapi melalui tindakan penegakan aturan hukum yang ketat oleh pejabat berwenang yang terkait.
- ▶ Konsultasi publik mengenai partisipasi masyarakat dalam masalah keamanan di Aceh adalah penting karena hal itu berkontribusi untuk keharmonisan sosial, dan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap sektor keamanan khususnya, dan kepada lembaga negara pada umumnya.

Mengenai Pembangunan Ekonomi

- ▶ Pemerintah Aceh harus melakukan upaya-upaya keras untuk menarik investasi yang berarti dalam sektor industri padat tenaga kerja dan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan cara yang menjamin pelestarian lingkungan. Untuk tujuan ini, Pemerintah Aceh bekerja sama dengan pemerintah pusat perlu memperbaiki iklim investasi dengan menangani isu-isu keamanan secara konsisten, membangun infrastruktur pendukung dan membuat serta melaksanakan kerangka hukum otonomi khusus Aceh secara konsisten.
- ▶ Sebuah strategi pembangunan ekonomi berkelanjutan yang komprehensif harus menjadi dasar bagi penggunaan dana otonomi khusus Aceh yang begitu besar, dimana harus diberikan prioritas kepada investasi-investasi yang dapat menggerakkan keuntungan berkelanjutan jangka panjang. Pengkajian ulang terhadap mekanisme alokasi dana otonomi khusus yang ada harus memberikan peran yang lebih besar kepada pemerintah kabupaten/kota dalam mengelola sendiri dana otonomi khusus yang menjadi bagian mereka agar dapat memperkuat akuntabilitas mereka dan meningkatkan keuntungan bagi masyarakat di daerah. Kepada para donor disarankan untuk memberikan bantuan teknis dalam memperbaiki mekanisme alokasi dan pembangunan kapasitas dalam hal pengelolaan keuangan.
- ▶ Secara umum, masyarakat donor perlu melanjutkan fokus terhadap pembangunan kapasitas pada bagian eksekutif maupun legislatif pemerintahan di tingkat provinsi serta kabupaten/kota. Ini termasuk program-program untuk penguatan kemampuan lembaga-lembaga pemerintah dan akademik untuk melakukan analisa mengenai isu-isu ekonomi dan lingkungan. Dewan Perwakilan Rakyat di semua tingkatan pemerintahan telah menyatakan bahwa mereka membutuhkan penguatan kapasitas dalam bidang analisa kebijakan dan penyusunan produk hukum (*legal drafting*).

Mengenai Peran Donor Internasional

- ▶ Komunitas donor internasional, yang pernah berada di Aceh dalam jumlah yang sangat berarti dan yang telah memberikan sejumlah bantuan teknis dan keuangan yang sangat besar setelah tsunami dan penandatanganan MoU, untuk alasan-alasan yang dapat dipahami telah mengurangi keberadaan dan aktifitasnya di Aceh. Akan tetapi, pekerjaan besar masih harus dilakukan untuk mendukung pembangunan berkelanjutan secara ekonomi dan ekologi dan selanjutnya untuk menguatkan lembaga-lembaga pemerintah dan non-pemerintah di semua tingkatan. Ini termasuk pembangunan kapasitas untuk Dewan Perwakilan Rakyat dan lembaga pemerintah, mendukung organisasi-organisasi masyarakat sipil dalam melakukan peran advokasi yang lebih efektif, dan upaya-upaya untuk pemberdayaan perempuan agar mereka dapat memainkan peran yang lebih aktif dalam masyarakat dan dalam kehidupan politik di Aceh. Masyarakat donor internasional perlu tetap terlibat dalam bidang-bidang ini dengan memberikan bantuan teknis yang memiliki sasaran yang jelas. Hasil-hasil dari investasi yang luar biasa oleh komunitas donor internasional di Aceh dapat diamankan secara terbaik dengan melanjutkan pemberian dukungan yang pantas untuk kegiatan-kegiatan yang akan membantu memajukan pembangunan Aceh dan dengan demikian membuat landasan yang kuat untuk perdamaian yang berkelanjutan.

CMI

Martti Ahtisaari Centre

Eteläranta 12, FI-00130 Helsinki, Finland, tel +358 9 424 2810, cmi.helsinki@cmi.fi

205 Rue Belliard, Box 3, BE-1040 Brussels, Belgium, tel +32 2 239 2115, cmi.brussels@cmi.fi

www.cmi.fi