



**UNIVERSITAS PERTAHANAN INDONESIA**

**IMPLEMENTASI *MEMORANDUM OF UNDERSTANDING*  
HELSINKI UNTUK PERDAMAIAN DI ACEH**

**TESIS**

**ARIANA DINYATI**

**120120103001**

**FAKULTAS STRATEGI PERTAHANAN  
PRODI DAMAI DAN RESOLUSI KONFLIK**

**BOGOR  
SEPTEMBER 2015**

## LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh:

Nama : Ariana Dinyati  
NPM : 120120103001  
Program Studi : Damai dan Resolusi Konflik  
Judul Tesis : Implementasi *Memorandum of Understanding Helsinki*  
untuk Perdamaian

Telah berhasil dipertahankan dihadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister dalam bidang Ilmu Pertahanan pada Program Studi Damai dan Resolusi Konflik, Fakultas Strategi Pertahanan, Universitas Pertahanan Indonesia.

## DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Mayjen TNI (Mar) Dr. Syaiful Anwar, M.Bus., M.A.  
(.....)

Pembimbing II : Brigjen. TNI (Purn) Natsri, S.H., L.LM.  
(.....)

Penguji I : Dr. Poppy Setiawati, S.Sos., M.Si.  
(.....)

Penguji II : Kol. Kav. Drs. Wibisono Poespito Hadi, M.Sc., M.Si (Han)  
(.....)

Penguji III : Kol. Laut (P) Purwanto, S.E., M.M., M.Si (Han)  
(.....)

Ditetapkan di : Bogor  
Tanggal : September 2015

## **PERNYATAAN ORISINALITAS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya atau bagian karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan jenjang apapun di suatu Perguruan Tinggi; dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat istilah, frasa, kalimat, paragraf, subbab, atau bab dari karya yang pernah ditulis atau diterbitkan; kecuali yang secara tertulis dirujuk dalam naskah ini dan disebutkan dalam Daftar Referensi.

Apabila di kemudian hari terbukti bahwa terdapat plagiat dalam tesis ini, saya bersedia menerima sanksi sesuai ketentuan peraturan dan undang-undang yang berlaku.

Bogor, September 2015

Ariana Dinyati

**PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI  
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Pertahanan Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ariana Dinyati  
NPM : 120120103001  
Program Studi : Damai dan Resolusi Konflik  
Fakultas : Strategi Pertahanan  
Jenis karya : Tesis

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pertahanan Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul:

**IMPLEMENTASI MEMORANDUM OF UNDERSTANDING HELSINKI  
UNTUK PERDAMAIAN**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Pertahanan Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan memublikasikan Tugas Akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta/Karya Intelektual dari tesis ini.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan kesadaran penuh tanpa paksaan dari pihak manapun.

Bogor, September 2015

Ariana Dinyati

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena atas karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk menyandang gelar Magister dalam bidang Ilmu Pertahanan dari Universitas Pertahanan Indonesia.

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, tidak mudah bagi penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Oleh sebab itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Laksamana Madya Dr. Desi Albert Mamahit, M.Sc., selaku Rektor Universitas Pertahanan Indonesia yang telah memberikan kebijakan luar biasa sehingga penulis diperkenankan untuk terus melanjutkan penyusunan tesis ini sebagai syarat utama kelulusan.
- (2) Mayor Jenderal TNI I Gede Sumerta K.Y., P.Sc., M.Sc., selaku Dekan Fakultas Strategi Pertahanan yang telah memberikan arahan dan kemudahan dalam penyusunan tesis ini.
- (3) Mayjen TNI (Purn) Dr. Syaiful Anwar, M.Bus., M.A., sekaligus Dosen Pembimbing I yang telah memberikan arahan dan bimbingan yang sangat berharga dalam menyusun tesis.
- (4) Brigjen. TNI (Purn) Natsri Anshari, S.H., L.LM., selaku Dosen Pembimbing II yang dengan penuh kesabaran untuk selalu memberikan pengarahan, bimbingan, saran, dan motivasi kepada penulis dalam penyusunan tesis ini.
- (5) Kolonel Laut (KH) Dr. M. Adnan Madjid, S.H., M.Hum., selaku Kepala Program Studi Damai dan Resolusi Konflik yang selalu memberikan pengarahan, dan motivasi selama penulis dalam penyusunan tesis ini.
- (6) Kolonel Inf. Silvester Albert Tumbol, M.A., selaku mantan Kepala Program Studi Damai dan Resolusi Konflik yang selalu memberikan

pengarahan, dan motivasi selama penulis melaksanakan kuliah di Universitas Pertahanan.

- (7) Mayor. Arm. Moch. Rofiq, S.Pd., M.Si., selaku mantan wakil kepala program studi Damai dan Resolusi Konflik yang selalu membantu kelancaran perkuliahan dan pengerjaan tesis ini.
- (8) Agung Prasetyo, S.H., selaku Kepala Biro Hukum dan Kepegawaian Badan SAR Nasional yang selalu memberikan dukungannya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas belajar dan tesis ini.
- (9) Waluyo Raharjo, S.Sos., selaku Kepala Kantor SAR Yogyakarta yang telah memberikan semangat dan maklumnya sehingga penulis dapat kembali menyelesaikan studi S2 ini.
- (10) Tanto Rudianto, S.E., selaku Kepala Urusan Umum Kantor SAR Yogyakarta yang telah memberikan kesediaannya sehingga penulis dapat melanjutkan penyusunan tesis ini.
- (11) Budi Purwanto, S.H., M.H., dan Edi Purwanto, S.IP., M.AP., selaku mantan Kepala Bagian Hukum dan Kerjasama dan Kepala Sub Bagian Kerjasama yang senantiasa memberikan kelonggaran waktu sehingga penulis dapat tetap melakukan bimbingan dan mengerjakan tesis dengan mudah.
- (12) Papa Engkon Sutisna dan Mama Wiem Herwati, serta kakak-kakak Arya Yudhistira dan Anyes Sedayu Pramesti yang selalu memberikan semangat, motivasi, pengertian dan perhatian kepada penulis hingga penulis dapat menyelesaikan studi S2 ini.
- (13) Suami tercinta, Decki Hermadi, yang dengan sabarnya mendukung agar penulis mampu menyelesaikan studi S2 ini.
- (14) Teman-teman Prodi Damai dan Resolusi Konflik Cohort 1 yang telah menjadi sahabat, kakak, adik, dan keluarga baru untuk penulis, yang selalu membantu, memotivasi dan memberikan perhatian selama perkuliahan hingga pembuatan tesis ini.
- (15) Teman-teman Universitas Pertahanan Indonesia angkatan 2012/2013, yang namanya tidak mungkin saya sebutkan satu per

satu. Terima kasih atas dukungan semangat dan *sharing* pengetahuan dari awal matrikulasi hingga sidang tesis.

- (16) Rekan-rekan di Badan SAR Nasional khususnya Bagian Hukum dan Kerjasama dan rekan-rekan di Kantor SAR Yogyakarta yang selalu memberikan dukungan dan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
- (17) Para sahabat dimanapun kalian berada, terima kasih untuk segala bantuan dan semangat yang selalu kalian berikan.

Akhir kata, penulis berharap Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan masyarakat, serta mewujudkan perdamaian dunia.

Bogor, September 2015

Ariana Dinyati

## ABSTRAKSI

Nama : Ariana Dinyati  
NPM : 120120103001  
Program Studi : Damai dan Resolusi Konflik  
Judul Tesis : Implementasi *Memorandum of Understanding Helsinki* untuk Perdamaian di Aceh

Tesis ini bertujuan untuk menganalisa dan mengidentifikasi implementasi *Memorandum of Understanding Helsinki* dan kaitannya dalam perwujudan perdamaian di Aceh. Sehingga ditemukan kendala dan peluang di dalam implementasi butir-butir *Memorandum of Understanding Helsinki* yang belum dapat diimplementasikan.

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Data yang diperoleh melalui observasi dan studi kepustakaan. Penelitian ini menggunakan teori-teori yang relevan dengan judul tersebut, antara lain, prinsip non-intervensi, teori resolusi konflik (mediasi dan fasilitasi), teori *non-state actor*, dan konsep perjanjian.

Hasil dari penulisan menunjukkan bahwa: 1) implementasi dari *Memorandum of Understanding Helsinki* belum sepenuhnya terlaksana karena masih berbenturan dengan hukum yang berlaku secara nasional di Indonesia dan kepentingan politik. 2) beberapa kendala dan peluang dalam pengimplementasian butir-butir *Memorandum of Understanding Helsinki* sangat bergantung pada keseriusan dari Pemerintah RI untuk dapat mengakomodasi butir-butir *Memorandum of Understanding* yang hingga saat ini belum dapat diimplementasikan.

Kata kunci:

*perdamaian, resolusi konflik, Memorandum of Understanding Helsinki, GAM, implementasi.*

## ABSTRACT

Name : Ariana Dinyati  
Studi Program : Peace and Conflict Resolution  
Title : Implementation of Helsinki Memorandum of Understanding (MOU) for Peace in Aceh

The purpose of this thesis is to analyze and identify the implementation of Helsinki Memorandum of Understanding (MOU) in relation to realize the peace in Aceh. It is found that there are some obstacles and opportunities in implementing the MOU in Aceh.

This study uses qualitative methods. The data obtained by observation and library research. The study uses following the relevant theories, inter alia, the non-intervention principle, conflict resolution theory (mediation and facilitation), non-state actor theory, and treaty concept.

The result of this study showed that: 1) the implementation of Helsinki Memorandum of Understanding (MOU) has not been fully successful because of many gaps on Indonesian national regulations and political will. 2) the author found that the obstacle and opportunity in implementing the points of Memorandum of Understanding Helsinki are depends on the consistency of the Indonesian Government to accommodate the pending points of the Memorandum of Understanding.

Keywords:

peace, conflict resolution, Memorandum of Understanding Helsinki, GAM, implementation.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
LEMBAR PERNYATAAN ORISINILITAS .....	iii
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
ABSTRAK/ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	x
DAFTAR LAMPIRAN.....	xiii
DAFTAR SINGKATAN.....	xiv
<b>BAB 1 PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang .....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Rumusan Masalah .....</b>	<b>5</b>
<b>1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian .....</b>	<b>5</b>
<b>1.4 Manfaat Penelitian .....</b>	<b>6</b>
<b>BAB 2 TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN....</b>	<b>7</b>
<b>2.1 Tinjauan Pustaka.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.1 Prinsip Non-Intervensi.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1.2 Teori Resolusi Konflik.....</b>	<b>8</b>
<b>2.1.3 Fasilitasi.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1.4 Mediasi.....</b>	<b>11</b>
<b>2.1.5 Konsep Perjanjian.....</b>	<b>14</b>
<b>2.1.6 Penelitian Terdahulu.....</b>	<b>16</b>
<b>2.2 Kerangka Penelitian.....</b>	<b>18</b>

<b>BAB 3</b>	<b>METODE PENELITIAN .....</b>	<b>21</b>
3.1	Sumber Data/Subyek/Obyek Penelitian.....	21
3.1.1	Sumber Data.....	21
3.1.2	Subyek Penelitian.....	22
3.1.3	Obyek Penelitian.....	23
3.2	Desain Penelitian.....	23
3.2.1	Teknik Pengumpulan Data.....	24
3.2.2	Observasi.....	25
3.2.3	Dokumentasi atau Studi Literatur.....	25
3.3	Teknis Analisis Data.....	26
<b>BAB 4</b>	<b>ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>28</b>
4.1	Gambaran Sebaran Data/ Subyek Penelitian.....	28
4.2	Analisa Data (Interpretasi hasil Penelitian).....	30
4.3	Pembahasan.....	31
4.3.1	Upaya penyelesaian konflik yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia.....	34
4.3.1.1	Operasi Jaring Merah.....	34
4.3.1.2	Humanitarian Pause.....	36
4.3.1.3	<i>Cessation of Hostilities Agreement (COHA)</i> ...	38
4.3.1.4	<i>Memorandum of Understanding Helsinki</i> .....	42
4.3.1.4.1	Bidang Pemerintah Aceh.....	49
4.3.1.4.2	Bidang Ekonomi.....	56
4.3.1.4.3	Bidang Hukum.....	59
4.3.1.4.4	Bidang Hak Asasi Manusia.....	63

<b>BAB 5</b>	<b>SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>70</b>
5.1	Simpulan .....	70
5.2	Saran .....	72
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>		<b>75</b>

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Lampiran 2 *Memorandum of Understanding* Helsinki

Lampiran 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang  
Pemerintah Aceh

## DAFTAR SINGKATAN

AMM	Aceh Monitoring Mission
CMI	Crisis Management Initiative
COHA	Cessation of Hostilities Agreement
DOM	Daerah Operasi Militer
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
MoU	Memorandum of Understanding
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
Polri	Polisi Republik Indonesia
RI	Republik Indonesia
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UN	United Nations

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1 Latar Belakang

Konflik yang terjadi di Aceh antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka bukanlah merupakan konflik yang baru saja terjadi. Namun, merupakan suatu bentuk rangkaian konflik *intra-state* yang terjadi ketika Indonesia masih berusaha membentuk negara kesatuannya.

Sedangkan pada masa Pemerintahan Orde Baru, permasalahan berlanjut dengan adanya ketidakadilan dalam pembagian eksploitasi tambang yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia dengan perusahaan asing. Sehingga secara langsung Aceh menjadi korban dominasi ekonomi yang dihasilkan oleh kerjasama tersebut. Seiring persoalan ekonomi tersebut, pada tanggal 4 Desember 1976, Teungku Hasan di Tiro mengumumkan bahwa Aceh menjadi negara merdeka dan terlepas dari Indonesia.

Sikap yang ditunjukkan oleh Hasan di Tiro secara langsung memberikan reaksi yang cukup keras dari Pemerintah Indonesia. Hal ini ditunjukkan dengan diterapkannya Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh hingga tahun 1998 yang bertujuan untuk menghalau pertumbuhan upaya militer yang dimiliki Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan menciptakan perdamaian di Aceh. Dalam operasi tersebut, tercatat puluhan ribu orang meninggal dan menjadi korban.

Upaya perdamaian di Aceh berlanjut dengan ditandatanganinya "*humanitarian ceasefire*" pada tanggal 12 Mei 2000 dan pada bulan Juni 2000. Upaya ini dilakukan sebagai reaksi dari puncak pergerakan masyarakat Aceh pada tanggal 8 November 1999. Bahkan pada tahun 2001

(pada masa pemerintah Presiden Abdurrahman Wahid), dilakukan upaya militer besar-besaran sebagai salah satu resolusi.

Upaya perdamaian di Aceh kembali dilakukan dengan mengundang para pihak untuk berdiskusi di Swiss pada tanggal 19 Januari 2001. Dalam forum diskusi tersebut Aceh diberikan status sebagai 'Daerah Administratif Khusus' yang secara teori status tersebut berada di tingkatan yang lebih tinggi dari administratif khusus. Bahkan pada bulan Januari 2002, Aceh diberikan kewenangan untuk mengimplementasikan Hukum Syariat Islam dan pembagian pendapatan sumber daya alam di Aceh. Kemudian pada bulan Desember 2002, GAM dan Pemerintah RI menandatangani '*Cessation of Hostilities Agreement*' (CoHA) yang dilanda kesulitan-kesulitan atas adanya pandangan-pandangan negatif dan penggunaan dukungan TNI yang berlebih (Aspinall dan Crouch, 2003 dalam Kingsbury, 2010). Sehingga, dalam mengatasi hal tersebut, TNI berjanji akan melakukan gencatan senjata sebagaimana dinyatakan dalam pertemuan di Tokyo pada tanggal 19 Mei 2003.

Pada saat itu, CoHA diharapkan mampu menjadi media bagi Pemerintah Indonesia dan GAM untuk melakukan diskusi guna mencapai perdamaian di Aceh. Namun, Pemerintah Indonesia lebih memilih untuk mendesak melakukan perlucutan senjata GAM dan memaksa untuk menyetujui konsep otonomi khusus di bawah nama Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Namun hal ini secara tegas ditolak oleh pihak GAM, yang memberikan dalih untuk memperbaharui operasi militer TNI di Aceh. Disayangkan bahwa, kesepakatan yang dilakukan Pemerintah RI dengan GAM melalui CoHA pada akhirnya menemukan titik buntu yang ditandai dengan semakin meningkatnya tensi dan perlawanan.

Perlawanan yang dilakukan oleh GAM terhadap Pemerintah RI berjalan setidaknya selama dua belas bulan hingga pada akhirnya tsunami 26 Desember 2004 membuat GAM secara sepihak memutuskan untuk gencatan senjata. Pernyataan GAM tersebut ditanggapi oleh Pemerintah Indonesia dengan tetap melanjutkan kampanye militernya. Namun, sebagai

langkah menuju perdamaian, kedua pihak sepakat untuk mengadakan perundingan di Helsinki dengan difasilitasi oleh *Crisis Management Institute* (CMI).

CMI merupakan sebuah organisasi independen non-profit Finlandia yang didirikan pada tahun 2000 oleh Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari. CMI memiliki ruang lingkup untuk mencegah dan menyelesaikan konflik kekerasan dengan melibatkan semua pihak yang relevan untuk mencapai perdamaian yang berkelanjutan. Ada pun metode yang dilakukan yaitu, (1) Mediasi dan dialog. Dalam mediasi konflik, CMI memfasilitasi proses dialog dan memberikan dukungan langsung kepada para pihak untuk proses mediasi; dan (2) Pengembangan kapasitas, yaitu dengan memperkuat resolusi konflik dan kapasitas pihak konflik dalam proses peacebuilding baik dalam lingkup organisasi internasional dan regional, maupun pemerintah dan masyarakat sipil (CMI:2013).

Pasca terjadinya tsunami di Aceh, CMI dan Presiden Martti Ahtisaari diminta oleh Pemerintah Indonesia untuk menjadi mediator di dalam penyelesaian konflik di Aceh, yang kemudian upaya tersebut mendapat dukungan penuh dari *European Union* (EU) dan Negara Eropa lainnya. Perundingan antara Pemerintah Indonesia dan GAM pada akhirnya menemukan titik terang ketika pada tanggal 15 Agustus 2005 kedua pihak sepakat untuk menandatangani *Memorandum of Understanding* (*Memorandum of Understanding*) sebagai resolusi konflik antara Pemerintah Indonesia dengan GAM (CMI:2013).

Dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* Helsinki, 15 Agustus 2005, di kota Helsinki, Finlandia, merupakan sebuah babak baru dalam upaya penyelesaian konflik di Aceh yang telah berlangsung lama. Di dalam *Memorandum of Understanding* tersebut telah diatur beberapa hal pokok yaitu penyelenggaraan pemerintahan Aceh, hak asasi manusia, serta amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat. Selanjutnya sebagai bentuk realisasi Pemerintah RI terhadap *Memorandum of*

*Understanding* tersebut telah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Namun, pasca penandatanganan *Memorandum of Understanding* tersebut masih banyak ditemukan beberapa permasalahan di lapangan. Sebagai contoh, pada akhir Februari 2008, telah diberitakan kejadian penyerangan, pembakaran, dan pembunuhan anggota Komite Peralihan Aceh (KPA) di Atu Lintang, Aceh Tengah dan satu bulan kemudian telah diberitakan kasus penembakan anggota TNI (Tentara Nasional Indonesia) oleh anggota KPA (LIPI, 2008).

Bahkan, menurut Zaini Abdullah, Gubernur Aceh, acara penjaringan pendapat masyarakat tentang implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki dan Undang - Undang Pemerintah Aceh (UUPA), di Anjong Mon Mata, Banda Aceh, menyatakan bahwa terdapat sejumlah poin penting dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki yang belum diimplementasikan oleh Pemerintah RI (JPPN, 2012). Selain itu, menurut Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Gamawan Fauzi, keputusan DPRA tanggal 22 Maret 2013 yang mensahkan Qanun (perda) Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Provinsi Aceh, hingga saat ini masih menjadi bahan perundingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemda Aceh dan belum menemukan titik temu (Merdeka:2013).

Seiring dengan pernyataan Gubernur Aceh pada tahun 2014, Zaini Abdullah, yang menyatakan kekecewaannya terhadap sikap pemerintah pusat yang hingga saat ini belum mampu merealisasikan penyusunan peraturan pelaksana dari *Memorandum of Understanding*. Dia juga menekankan bahwa kendala terbesar pelaksanaan kesepakatan *Memorandum of Understanding* Helsinki adalah sikap Jakarta yang dianggapnya belum mengimplementasikan *Memorandum of Understanding* itu secara optimal (BBC, 2014).

Hal inilah yang dikemudian hari akan menjadi potensi terjadinya permasalahan baru antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah Aceh. Berdasarkan latar belakang tersebut, sehingga peneliti mengambil judul tesis adalah “**Implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki untuk Perdamaian di Aceh**”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, rumusan masalah dalam penelitian tentang implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki adalah Bagaimana implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki dalam menciptakan perdamaian di Aceh? Bagaimana kendala dan peluang dalam menciptakan perdamaian di Aceh berdasarkan implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki? Mengacu kepada rumusan masalah tersebut, maka pertanyaan penelitian disusun sebagai berikut:

1. Bagaimana implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki dalam menciptakan perdamaian di Aceh?
2. Bagaimana kendala dan peluang dalam menciptakan perdamaian di Aceh berdasarkan implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki?

## **1.3 Tujuan dan Signifikansi Penelitian**

1. Memahami, menganalisa, mendeskripsikan, dan mengidentifikasi implementasi dalam butir – butir *Memorandum of Understanding* Helsinki dalam menciptakan perdamaian di Aceh.
2. Mengidentifikasi kendala dan peluang dalam menciptakan perdamaian di Aceh berdasarkan implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki.

## **1.4 Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan akan memberikan kontribusi yang positif, baik bagi pengembangan kajian resolusi konflik, terutama dalam teori penyelesaian konflik yang melibatkan pihak ketiga dalam konflik *intra-state* (aspek teoretis) dan bagi organisasi atau lembaga yang berhubungan langsung dengan hasil penelitian (aspek praktis).

### **1.4.1 Manfaat Teoretis**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi yang positif terhadap perkembangan kajian resolusi konflik, khususnya penyelesaian konflik *intra-state* yang melibatkan pihak ketiga. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan dapat memperkaya penelitian sebelumnya dan memberikan kemudahan bagi penelitian setelahnya untuk terus menyempurnakan dan memberikan kritik serta masukan demi ilmu pengetahuan.

### **1.4.2 Manfaat Praktis**

Hasil dari penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pemerintah RI dan pemerintah NAD dalam mengimplementasikan *Memorandum of Understanding* Helsinki sehingga dapat tercipta perdamaian yang permanen di Aceh dalam kerangka NKRI. Selain itu, penelitian ini juga diharapkan bermanfaat bagi Universitas Pertahanan Indonesia, baik bagi organisasi, pegawai, dan mahasiswanya, terutama bagi Program Studi Damai dan Resolusi Konflik untuk Keamanan Nasional dan stabilitas negara.

## **BAB 2**

### **TINJAUAN PUSTAKA DAN KERANGKA PEMIKIRAN**

#### **2.1 Tinjauan Pustaka**

Dalam penelitian tesis ini, peneliti melakukan penelitian berupa studi pustaka dan melakukan analisa berdasarkan teori-teori yang relevan dengan judul tersebut, antara lain prinsip non-intervensi, teori resolusi konflik (mediasi dan fasilitasi), dan konsep perjanjian. Peneliti juga melakukan pembahasan mengenai penelitian terdahulu yang terkait dengan judul tesis yang akan diteliti. Hal ini bertujuan untuk memberikan penguatan secara substansi mengenai tesis yang akan diteliti.

##### **2.1.1 Prinsip Non-Intervensi**

Terkait dengan hukum internasional, konsep intervensi kemanusiaan telah menimbulkan perdebatan yang hangat. Perdebatan muncul karena doktrin tersebut berhadapan langsung dengan prinsip-prinsip umum dalam hukum internasional, yaitu prinsip kedaulatan negara dan prinsip non-intervensi. Dalam *UN Charter* telah mengatur kedua prinsip tersebut, yaitu:

Pasal 2 ayat (1): *“the organization is based on the principles of the sovereign equality of all the members”*.

Pasal 2 ayat (4): *“All Members shall refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations.”*

Pasal 2 ayat (7): *“Nothing contained in the present Charter shall authorize the United Nations to intervene in matters which are essentially within the domestic jurisdiction of any state or shall require the Members to submit such matters to settlement under the present Charter; but this principle shall not prejudice the application of enforcement measures under Chapter VII.”*

Ketiga ayat di atas menjelaskan bahwa UN dan negara anggota merupakan suatu organisasi yang berdasar atas prinsip kesamaan kedaulatan bagi masing-masing negara anggota. Seluruh negara anggota diwajibkan untuk tidak menggunakan kekerasan kepada negara anggota lainnya baik yang mengancam integritas wilayahnya maupun kemerdekaan politis suatu negara, serta segala tindakan yang tidak sesuai dengan tujuan dari UN sebagaimana tercantum di dalam pasal 1 UN Charter. Selain itu, UN tidak diperkenankan untuk melakukan intervensi terhadap yurisdiksi dalam negeri negara lain, terkecuali apabila dalam kondisi khusus sebagaimana yang diatur di dalam Bab VII UN Charter.

### **2.1.2 Teori Resolusi Konflik**

Penyelesaian konflik memainkan peranan yang amat penting dalam kehidupan bermasyarakat. Konflik yang selalu ada dan selalu mengancam masyarakat hanya dapat diatasi dengan penyelesaian konflik politik. Namun, apabila penyelesaian konflik tidak berhasil dicapai, akibat yang akan timbul adalah gangguan terhadap keberadaan masyarakat, paling tidak gangguan terhadap ketenangan hidup bermasyarakat (Saafroedin Bahar, A.B. Tangdililing, 1996: 80).

Konflik politik adalah salah satu bentuk dari konflik sosial yang ada dalam masyarakat. Konflik politik dapat dikelompokkan ke dalam konflik sosial karena terjadi diantara anggota masyarakat sebagai akibat dari adanya hubungan sosial yang cukup intensif. Seperti konflik sosial lainnya, konflik politik juga mampu mendatangkan disintegrasi masyarakat, malah konflik politiklah yang mempunyai dampak paling langsung bagi terjadinya disintegrasi nasional apabila konflik politik tidak kunjung dapat diselesaikan (Saafroedin Bahar, A.B. Tangdililing, 1996: 80).

Konflik sosial berbeda dari konflik politik karena konflik politik berkaitan dengan penguasa politik dan/atau keputusan yang dibuatnya.

Konflik politik dapat terjadi antara rakyat dengan penguasa politik dan antar rakyat. Sedangkan dalam konflik sosial tidak melibatkan perbedaan pandangan terhadap penguasa politik dan keputusan politik. Masalah yang dipertentangkan adalah masalah sosial yang tidak mempunyai kaitan langsung dengan politik ataupun tidak berdampak langsung terhadapnya, melainkan masalah perbedaan pandangan yang terjadi diantara anggota masyarakat tentang masalah sosial budaya (Saafroedin Bahar, A.B. Tangdililing, 1996: 80).

Di dalam bukunya, Christie (2001) telah menjelaskan empat prinsip dalam resolusi konflik, antara lain; (1) resolusi konflik merupakan upaya kerjasama; (2) solusi-solusi dipandang sebagai solusi integratif; (3) berlandaskan pada kesepakatan dari kepentingan para pihak; dan (4) proses dan hasil yang diperoleh merupakan anti-kekerasan.

Konflik merupakan suatu situasi tegang yang terjadi di dalam masyarakat yang timbul karena adanya perbedaan konteks baik dari faktor eksternal, internal, kelompok, organisasi dan tingkat internasional yang diciptakan karena adanya perbedaan tujuan antar individu, kelompok, atau bangsa (Deutsch dan Coleman, 2000 dalam Sandole, 2009). Sehingga diperlukan analisa lebih lanjut mengenai latar belakang, perkembangan, dan perputaran konflik serta faktor-faktor yang memicu terjadinya eskalasi dan de-eskalasi, sifat konflik, situasi, tujuan, dan nilai-nilai yang mempengaruhi interaksi individu dan gaya intervensinya (Rubin *et al.* 1992 dalam Sandole, 2009). Kemudian, sebagai fungsi suatu konflik sosial, kekuatan memiliki peranan penting dalam hubungan dan resolusi konflik. Dalam hal ini pihak ketiga harus memiliki proses intervensi yang tepat untuk mampu menyeimbangkan kekuatan dan para pihak yang ada di lapangan (Boulding, 1990a dalam Sandole, 2006).

Dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di dalam suatu negara terkadang diperlukan beberapa metode dan melibatkan pihak lain dalam

menyelesaikan konflik tersebut. Beberapa metode tersebut antara lain negosiasi, mediasi, fasilitasi, dan arbitrase. Dalam konflik yang terjadi di Aceh, Pemerintah Indonesia dan GAM telah melewati beberapa tahapan penyelesaian konflik, dimulai dari negosiasi antarpihak hingga hadirnya pihak ketiga sebagai fasilitator dalam penyelesaian konflik secara mediasi. Dalam hal ini, peneliti melakukan beberapa tinjauan teori mengenai metode penyelesaian konflik yang melibatkan pihak ketiga.

### **2.1.3 Fasilitasi**

Andrea Bartoli dan Yannis Psimopoulos dalam Deutsch (2006), membedakan bahwa seorang mediator harusnya menjadi katalis di dalam suatu resolusi konflik, sedangkan seorang fasilitator hanyalah sebagai perpanjangan tangan dalam upaya resolusi konflik. Dalam hal ini seorang fasilitator bertugas untuk mengembangkan komunikasi antar pihak, membangun norma-norma dalam berperilaku (tata bahasa), mengelola tingkat amarah, menjaga kerahasiaan dalam bernegosiasi, mendidik para pihak mengenai proses negosiasi, dan membangun prosedur yang disetujui antarpihak mengenai pencarian fakta.

Selain itu, Andrea Bartoli dan Yannis Psimopoulos dalam Deutsch (2006), membagi seorang fasilitator menjadi dua kategori yaitu; (1) Fasilitator Terlatih, adalah seorang fasilitator yang bukan merupakan anggota dari kelompok tersebut yang mampu membantu suatu kelompok untuk mengatasi berbagai permasalahan dengan kembali menegakkan norma-norma dengan memonitor proses *counter-productive* dan menambah wawasan; dan (2) Fasilitator Reflektif, merupakan seorang fasilitator yang bertugas untuk mengevaluasi keprihatinan-keprihatinan yang muncul, mempertahankan kohesi suatu kelompok, dan meningkatkan toleransi terhadap timbulnya ambiguitas dan kebingungan terhadap kasus.

Secara singkat, di dalam proses fasilitasi, diskusi kelompok dirancang untuk pencarian kolektif guna pemecahan masalah berdasarkan prinsip saling pengertian dari masalah dan sumber permasalahan. Proses fasilitasi juga dapat mendukung prinsip saling pengertian terhadap keprihatinan masing-masing, membangun solidaritas, memetakan momen, atau membantu untuk mengembangkan wawasan transformatif. Produk dari proses fasilitasi dapat menjadi sarana untuk pengembangan kemampuan dalam memahami dan berempati dengan situasi yang lain, secara bersama-sama dengan proses validasi klaim sendiri (Ho-Won Jeong, 2010).

#### **2.1.4 Mediasi**

Leeds (2001) menjelaskan bahwa mediasi merupakan kegiatan pihak ketiga yang bervariasi sepanjang kontinum dari keterlibatan pasif menjadi aktif. Kondisi pasif mediator diakhiri dengan menarik para pihak dan tetap siaga ketika dibutuhkan. Mediator bertugas untuk menyampaikan informasi kepada para pihak dan mempromosikan kerjasama. Dalam hal ini, mediator diberikan kemampuan untuk menentukan agenda pertemuan dan mengendalikan kekuatan eksternal seperti media publikasi. Selain itu, seorang mediator juga memiliki tugas untuk menawarkan metode penyelesaian konflik yang dikehendaki oleh masing-masing pihak.

Carnevale dan Pruitt (1992) dalam Christie (2001) menekankan bahwa mediasi melibatkan masalah identifikasi, mengungkap kepentingan dan kekhawatiran yang mendasari masing-masing pihak, menetapkan agenda, isu-isu dan prioritas, menafsirkan urutan dan menyusun proposal, dan membuat saran untuk penyelesaian konflik.

Selain itu, Moore (1996) dalam Deutsch (2006) menjelaskan bahwa secara konseptual, mediasi harus membantu dalam setiap konflik di mana

dasar kerangka kerja untuk negosiasi telah tersedia. Ada pun kerangka kerja tersebut mencakup hal-hal sebagai berikut:

- a) Para pihak dapat diidentifikasi.
- b) Mereka saling bergantung.
- c) Mereka memiliki kognitif dasar, interpersonal, dan kemampuan emosional untuk mewakili diri mereka sendiri.
- d) Mereka memiliki kepentingan yang tidak sepenuhnya kompatibel.
- e) Mereka menghadapi alternatif untuk kesepakatan bersama yang tidak diinginkan.

Dalam pandangan Christie (2001), menjelaskan bahwa mediasi lebih efektif bila konflik merupakan konflik moderat daripada konflik intens, ketika masalah tidak melibatkan prinsip-prinsip umum, dan di mana tidak ada kekurangan sumber daya yang parah. Hal ini lebih berhasil bila pihak sangat termotivasi untuk mencapai resolusi, berkomitmen untuk mediasi, percaya mediator, dan memiliki kekuasaan yang relatif sama (tidak timpang). Hal ini cukup membantu jika para pihak memiliki hubungan kerja yang positif dan rasa saling ketergantungan. Dalam hal karakteristik mediator, penggunaan gaya ramah, netralitas, dan kekuasaan yang dirasakan, yang kadang-kadang berasal dari reputasi dan otoritas, juga mempengaruhi efektivitas berjalannya proses mediasi.

Baik fasilitasi dan mediasi dipandang sebagai alat penting dalam semua fase siklus konflik, termasuk untuk membangun kepercayaan antara pihak-pihak konflik hal ini disebabkan pihak yang melakukan fasilitasi dan mediasi bagi pihak yang sedang berkonflik adalah pihak ketiga (fasilitator dan mediator).

Seorang fasilitator dan mediator di dalam peraturan hukum dapat dikategorikan sebagai pihak ketiga atau *non-state actor*. Meskipun tidak

diatur secara jelas di dalam peraturan hukum, namun *non-state actor* memiliki kewajiban untuk tetap menghormati aturan-aturan dan hukum internasional, sebagaimana yang telah dijabarkan oleh Theo van Boven dalam Noortmann, Math and Cedric Ryngaert, 2010, adalah sebagai berikut:

*“The responsibility of Non-State Actors and their duties to respect and to comply with international law, must be regarded as inherently linked with the claim that they qualify as acceptable parties in national and international society”*

Dalam NIC – *National Intelligence Council (2007)*, *non-state actor* dikategorikan sebagai entitas non-negara yang bergerak di beberapa bidang signifikan, antara lain, ekonomi, politik, sosial dan memiliki pengaruh yang besar baik dalam lingkup nasional maupun internasional. NIC telah membagi jenis *non-state actor* menjadi tiga kategori, yaitu *multinational corporations*, *non-governmental organization (NGOs)*, dan *super-empowered individuals*. Dalam penelitian ini, peneliti hanya berfokus pada pembagian *non-state actor* berupa (NGOs).

NGOs merupakan suatu organisasi yang bersifat pribadi, memiliki ‘sistem pemerintahan’ sendiri, sukarela, *non-profit*, dan berorientasi terhadap advokasi. Dalam parameter luas ada tingkat besar keragaman dalam hal prinsip pemersatu, tidak bergantung dengan pemerintah, bisnis besar, dan pengaruh luar lainnya, memiliki prosedur, dan sumber pendanaan, mencapai internasional. Mereka bisa melaksanakan proyek, memberikan pelayananan, membela atau mempromosikan penyebab tertentu, atau berusaha untuk mempengaruhi kebijakan yang ada atau yang akan ditetapkan (NIC, 2007).

Pasal 71 *UN Charter* memberikan *consultative status* terhadap NGO sesuai dengan kompetensinya sebagai berikut:

*“The Economic and Social Council may make suitable arrangements for consultation with non-governmental organizations which are concerned with matters within its competence. Such arrangements*

*may be made with international organizations and, where appropriate, with national organizations after consultation with the Member of the United Nations concerned”.*

Berdasarkan Resolusi ECOSOC UN Nomor 1996/31 tentang *Consultative Relationship Between the United Nations and Non-Governmental Organizations*, persyaratan untuk memperoleh *consultative status*, suatu NGO harus memiliki eksistensi (secara resmi terdaftar berdasarkan otoritas pemerintah yang tepat sebagai NGO/ *non-profit*) untuk setidaknya dua tahun, memiliki kantor pusat, memiliki peraturan/ konstitusi yang diadopsi secara demokratis, anggotanya memiliki kewenangan untuk berbicara, memiliki struktur perwakilan, memiliki mekanisme yang tepat dan akuntabilitas, dan memiliki proses pengambilan keputusan yang demokratis dan transparan. Selain itu, sumber daya dasar organisasi tersebut harus berasal dari kontribusi dari afiliasi nasional atau komponen lain atau dari anggota perorangan.

### **2.1.5 Konsep Perjanjian**

Saat ini, Pemerintah Indonesia sudah memiliki aturan yang mengatur tentang Perjanjian Internasional, yaitu Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional. Dalam Pasal 1 UU tersebut disebutkan bahwa:

*“Perjanjian Internasional adalah perjanjian, dalam bentuk dan nama tertentu, yang diatur dalam hukum internasional yang dibuat secara tertulis serta menimbulkan hak dan kewajiban di bidang hukum publik”.*

Sedangkan di dalam butir Penjelasan UU tersebut diatur bahwa, bentuk dan nama perjanjian internasional dalam prakteknya cukup beragam, antara lain: *treaty; convention, agreement, Memorandum of Understanding, protocol, charter, dedaration, final act; arrangement,*

*exchange of notes, agreed minutes, summary records, process verbal, modus vivendi, dan letter of intent.*

Munir Fuady mendefinisikan *Memorandum of Understanding* sebagai perjanjian pendahuluan yang nanti akan dijabarkan dan diuraikan dengan perjanjian lainnya yang memuat aturan dan persyaratan secara lebih detail, oleh sebab itu, materi *Memorandum of Understanding* berisi hal-hal yang bersifat pokok saja (Burhanuddin S., S.HI., M.Hum., 2013:7).

Disebutkan juga bahwa pada hakikatnya *Memorandum of Understanding* merupakan suatu nota kesepahaman yang berfungsi sebagai kesepakatan pendahuluan untuk ditindaklanjuti, baik dalam bentuk perjanjian lain yang memuat hak dan kewajiban secara lebih detail. Sehingga apabila dilihat dari aspek yuridis formal *Memorandum of Understanding* tidak memiliki kedudukan khusus dalam suatu perjanjian. Dalam artian, *Memorandum of Understanding* bukanlah merupakan syarat formal yang menentukan keabsahan berlakunya suatu perjanjian. Namun dalam kondisi tertentu, tidak sedikit pihak yang merasa perlu untuk menyusun *Memorandum of Understanding* sebelum melakukan perjanjian. Sehingga dalam hal ini, *Memorandum of Understanding* memiliki fungsi tersendiri dalam suatu perjanjian (Burhanuddin S., S.HI., M.Hum., 2013:15).

Dalam prakteknya, seringkali kekuatan hukum suatu *Memorandum of Understanding* disangsikan oleh berbagai pihak. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Ray Wijaya dalam buku yang berjudul *Merancang Suatu Kontrak (Contract Drafting): Teori dan Praktik*, adalah sebagai berikut:

*“dari sudut pandang Indonesia, tampaknya para ahli hukum Indonesia berbeda pendapat tentang makna dari Memorandum of Understanding tersebut. Satu pihak berpendapat bahwa Memorandum of Understanding hanya merupakan suatu gentlemen agreement yang tidak mempunyai akibat hukum, sedangkan pihak lain menganggap bahwa Memorandum of Understanding itu merupakan bukti awal telah terjadi atau tercapainya saling pengertian mengenai masalah-masalah pokok. Artinya telah terjadi pemahaman awal antara pihak yang bernegosiasi sebagaimana dituangkan dalam memorandum oleh para pihak untuk melakukan kerjasama. Oleh karenanya, kesepakatan awal ini merupakan pendahuluan untuk merintis lahirnya sutau kerjasama sebenarnya*

*yang kemudian baru diatur dan dituangkan dalam perjanjian kerjasama atau joint venture dalam bentuk yang lebih formal.”* (Burhanuddin S., S.HI., M.Hum., 2013:13).

Namun apabila kita menelaah kekuatan hukum *Memorandum of Understanding* berdasarkan Pasal 1338 KUH Perdata yang berbunyi “*Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya*”. Sehingga, suatu *Memorandum of Understanding* merupakan suatu ikatan kerjasama yang memiliki kekuatan hukum bagi para pihak yang terlibat di dalamnya.

#### **2.1.6 Penelitian Terdahulu**

Penelitian mengenai keterlibatan *non-state actor* di dalam upaya penyelesaian konflik *intra-state* telah banyak dilakukan terutama pada konflik yang terjadi di negara-negara Afrika yang mengalami pergolakan politik akibat terjadinya pergantian era politik. Namun, konflik yang terjadi di Aceh merupakan konflik yang bermula karena adanya keinginan untuk merdeka dari Indonesia. Hal ini terbukti dari sekian lamanya GAM memberikan perlawanannya terhadap Pemerintah Indonesia (tercatat hampir 30 tahun perlawanan). Bahkan Pemerintah Indonesia telah sejak lama melakukan upaya-upaya perdamaian untuk meredam konflik di Aceh namun selalu menemukan jalan buntu di kedua pihak.

Salah satu hasil penelitian yang terkait dengan topik ini adalah keterlibatan *International Alert* (IA) di dalam upaya penciptaan perdamaian pada perang sipil di Sierra Leone. IA merupakan NGO di Inggris yang dipimpin oleh seorang *Board of Trustee* yang dipilih dari negara-negara yang berbeda. IA telah terdaftar pada bulan Maret 1985 dan memiliki tujuan untuk merespon permasalahan mengenai frustrasi yang dirasakan oleh badan-badan pembangunan internasional dan organisasi hak asasi manusia. Hal ini mungkin ditimbulkan dari adanya konflik internal dalam

suatu negara yang mampu merusak perlindungan hak asasi manusia, baik individu maupun kolektif, dan mencegah pembangunan sosial dan ekonomi yang berkelanjutan (Sørbø, et.al.:1997). Hal inilah yang kemudian mendasari IA untuk terlibat di dalam upaya penciptaan perdamaian di Sierra Leone.

Dalam Sørbø, et.al., (1997), konflik yang terjadi di Sierra Leone merupakan konflik yang terjadi karena pemerintahan yang buruk dan adanya ketimpangan distribusi akan sumber daya. Hal ini yang kemudian membuat sekelompok pemberontak kecil yang bernama *Revolutionary United Front* (RUF) meluncurkan serangan di selatan dan timur negara sekitar perbatasan Liberia pada bulan Maret 1991.

Asal-usul konflik di Sierra Leone berakar mendalam dalam sejarah negara dan dapat ditelusuri kembali ke pemerintahan yang buruk dan ketimpangan distribusi sumber daya. Perang *Outright* pecah pada bulan Maret 1991 ketika sekelompok kecil pejuang menamakan diri Front Persatuan Revolusioner (RUF) mulai meluncurkan serangan di selatan dan timur negara sekitar perbatasan Liberia. Proses perdamaian melalui negosiasi telah dilakukan bertepatan dengan proses demokratisasi, yaitu pada saat pemilu multipartai dalam referendum pada tahun 1991.

Fase kedua dari perang dimulai pada akhir tahun 1994 ketika RUF memperluas jangkauan serangan terhadap instalasi ekonomi utama dan melakukan beberapa penyanderaan. Pada fase ini, pasukan pemberontak mencapai pinggiran Freetown pada Januari 1995. Respon pemerintah adalah membawa pasukan asing atau tentara bayaran. Perang mencapai puncaknya pada tahun 1995, pelanggaran berat terhadap warga sipil yang dilakukan oleh kedua belah pihak. Pada awal tahun 1996, diperkirakan bahwa lebih dari setengah penduduk telah mengungsi.

Menghadapi hal tersebut, IA melakukan pendekatan terhadap konflik Sierra Leone dengan mengajukan proposal *multi-track*, yaitu pendekatan

yang terdiri dari tiga unsur: fasilitasi perundingan perdamaian, membantu konstituen perdamaian nasional, dan membangun kelompok dukungan internasional. Kemudian, ditambahkan rekonstruksi pasca konflik.

Membantu untuk membangun kepercayaan antara pemberontak dan masyarakat internasional; hubungan yang kuat Didirikan dan hubungan kerja yang baik dengan Pemerintah Pantai Gading, yang menawarkan untuk menengahi dan tuan rumah pembicaraan; Dibawa perspektif yang seimbang dengan tahapan yang berbeda dari negosiasi, terutama berkaitan dengan cacat RUF/SL 's dalam berkomunikasi dan bernegosiasi dengan organisasi-organisasi antar-pemerintah, IA mendukung kontak langsung pertama antara RUF/SL dan ICRC, Pemerintah *La Cote d'Ivoire*, OAU, PBB, Sekretariat Persemakmuran dan anggota korps diplomatik di Abidjan.

Perundingan perdamaian dilanjutkan dengan pemimpin RUF Foday Sankoh bertemu langsung dengan Presiden Kabbah pada bulan April 1996. Penandatanganan perjanjian damai berlangsung pada bulan November 1996. Perjanjian damai ditengahi oleh *Cote d'Ivoire* dan dengan dukungan dari pemerintah daerah lain dan organisasi internasional. Di dalam perjanjian tersebut dijanjikan, sebagian, penghentian permusuhan, konversi RUF menjadi partai politik, amnesti bagi anggota RUF, perlucutan senjata dan demobilisasi para kombatan, pengurangan angkatan bersenjata, dan penarikan *Executive Outcomes* dari negara tersebut (C-R: 2013).

## **2.2 Kerangka Pemikiran**

Penelitian bertujuan untuk menganalisa dan mengidentifikasi kendala dan peluang implementasi dari butir-butir *Memorandum of Understanding Helsinki* terhadap perdamaian di Aceh. Analisa dan identifikasi meliputi pemahaman dan korelasi antara butir-butir di dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* dengan peraturan yang berlaku di Indonesia baik secara nasional maupun daerah.

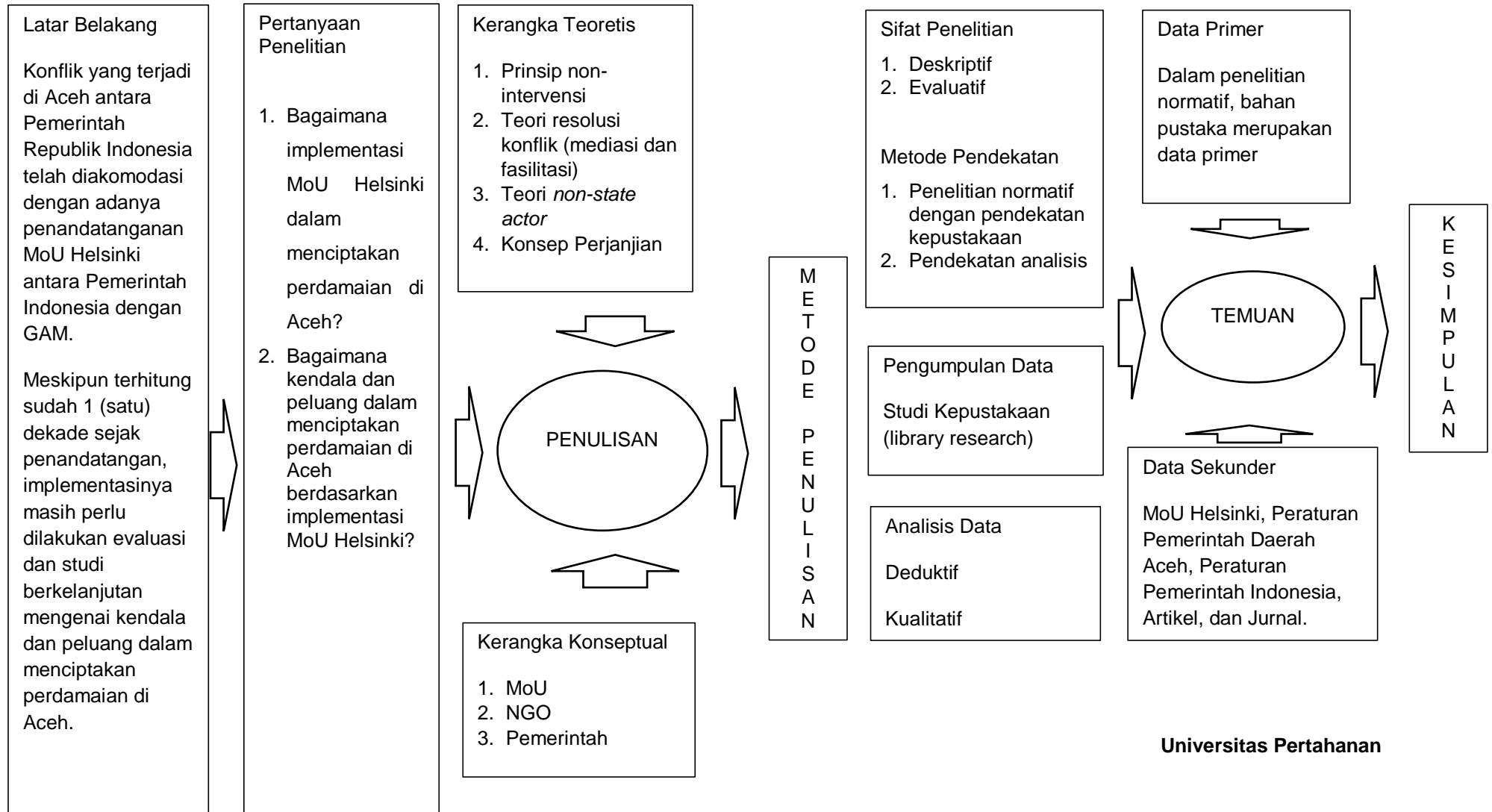
Hal ini bermaksud agar dapat mengetahui kendala mengenai butir-butir yang hingga saat ini belum dapat diimplementasikan dan seberapa besar peluang terwujudnya butir-butir tersebut ditinjau dari aspek normatif.

Penelitian menggunakan media pustaka dan peraturan-peraturan yang berlaku di Indonesia sebagai data primer penyusunan tesis ini. Selain itu, penulis juga menggunakan artikel terkait dengan judul tesis ini sebagai sumber data sekunder penulis. Hal ini disebabkan penulis menggunakan metode studi pustaka dalam penyusunan tesis dan melakukan analisa berdasarkan hal-hal yang bersifat normatif dan deskriptif.

Secara garis besar, skema di bawah ini dapat membantu menggambarkan kerangka penelitian yang akan dilakukan:

ALUR PIKIR

IMPLEMENTASI *MEMORANDUM OF UNDERSTANDING* HELSINKI UNTUK PERDAMAIAN DI ACEH



## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

#### **3.1 Sumber Data/Subyek/Obyek Penelitian**

##### **3.1.1 Sumber Data**

Penelitian ini akan menggunakan sumber data melalui data primer dan data sekunder.

###### **a. Data primer**

Sumadi (2012) mengatakan bahwa data primer merupakan data yang langsung dikumpulkan oleh seorang peneliti (atau petugas-petugasnya) dari sumber pertamanya. Sedangkan menurut Lofland dan Lofland (1984:47) dalam Moleong (2011), sumber data primer dalam penelitian kualitatif merupakan kata-kata dan tindakan orang-orang yang diamati atau diwawancarai.

Menurut Moleong (2011), pengamatan dapat dibagi atas pengamatan pada latar alamiah dan pada latar buatan. Latar alamiah inilah yang dikehendaki dalam penelitian kualitatif, sedangkan situasi yang dibuat atau dikontrol biasanya digunakan untuk keperluan eksperimen.

Di dalam penelitian ini, penulis menggunakan Undang-Undang dan peraturan lainnya baik bersifat nasional maupun lokal sebagai sumber data primer di dalam penelitian ini. Sehingga data yang diperoleh merupakan data normatif yang dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.

###### **b. Data sekunder**

Data sekunder merupakan sumber yang tidak secara langsung memberikan data kepada peneliti atau pengumpul data (Sugiyono, 2009). Data sekunder dapat berupa studi kepustakaan

dan dokumen-dokumen yang seringkali diperlukan oleh peneliti (Sumadi, 2012).

Dokumen merupakan catatan peristiwa yang sudah berlalu, dapat berupa tulisan, gambar, atau karya-karya monumental dari seseorang. Bogdan dalam Sugiyono (2009:240) menyatakan;

*“in most tradition of qualitative research, the phrase personal document is used broadly to refer to any first person narrative produced by an individual which describes his or her own actions, experience and belief”.*

Dalam hal ini dinyatakan bahwa studi dokumen merupakan pelengkap dari penggunaan metode wawancara dalam penelitian kualitatif yang mampu menjelaskan tindakan-tindakan dan pengalaman dari narasumber.

Dalam penelitian ini, data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data yang diperoleh dari *Crisis Management Institute* (CMI) baik itu dari website resminya, laporan, artikel, maupun peraturan-peraturan yang berlaku. Selain itu, data yang diperoleh dari berbagai pihak yang terlibat dalam proses penyelesaian konflik di Aceh dalam bentuk karya tulis dan analisa mendalam terhadap implementasi substansi *Memorandum of Understanding* Helsinki antara Pemerintah RI dengan GAM.

### **3.1.2 Subyek Penelitian**

Subjek penelitian adalah sesuatu yang diteliti baik orang, benda, ataupun lembaga (organisasi). Subjek penelitian pada dasarnya adalah yang akan dikenai kesimpulan hasil penelitian (Saifuddin, Azwar, 1998:35).

Di dalam penelitian ini, peneliti menentukan beberapa pihak yang menjadi subyek penelitian, antara lain, Pemerintah Aceh, Pemerintah RI, dan GAM. Selain itu, peneliti juga memasukkan CMI sebagai fasilitator

dalam perundingan perdamaian antara Pemerintah RI dengan GAM yang pada akhirnya melahirkan penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki yang kemudian dijadikan sebagai obyek penelitian ini.

### **3.1.3 Obyek Penelitian**

Sugiyono (2009:229) menyatakan bahwa obyek penelitian dalam penelitian kualitatif yang diobservasi menurut Spradley dinamakan situasi sosial, yang terdiri atas tiga komponen, yaitu tempat, pelaku, dan aktivitas.

Di dalam penelitian ini, peneliti menetapkan *Memorandum of Understanding* Helsinki sebagai obyek penelitian yang diteliti berdasarkan wilayah diberlakukannya *Memorandum of Understanding*, para pihak yang tunduk akan ketentuan di dalam *Memorandum of Understanding*, dan hak dan kewajiban yang tercantum di dalam *Memorandum of Understanding* sebagai akibat ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* Helsinki.

## **3.2 Desain Penelitian**

Dalam penelitian yang berjudul “Implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki untuk Perdamaian di Aceh”, peneliti menggunakan metode penelitian kualitatif dan sifat penelitian adalah deskriptif. Dalam penelitian kualitatif, karena permasalahan yang dibawa oleh peneliti masih bersifat sementara, maka teori yang digunakan dalam penyusunan juga masih bersifat sementara, dan akan berkembang setelah peneliti memasuki lapangan atau konteks sosial (Moleong, 2011).

Dalam kaitannya dengan teori, di dalam penelitian kualitatif bersifat menemukan teori. Jumlah teori yang digunakan di dalam penelitian kualitatif bersifat holistik dan harus lebih banyak apabila dibandingkan dengan penelitian kuantitatif, karena harus disesuaikan dengan fenomena yang berkembang di lapangan. Hal ini disebabkan oleh teori yang digunakan oleh peneliti kualitatif berfungsi sebagai bekal untuk bisa memahami konteks

sosial secara lebih luas dan mendalam, namun seorang peneliti kualitatif dituntut untuk menguasai teori dan mampu melepaskan teori yang dimiliki tersebut dan tidak digunakan sebagai panduan untuk menyusun instrumen dan sebagai panduan untuk wawancara dan observasi.

Terkait dengan pengumpulan data dalam penelitian kualitatif Catherine Marshall, Gretchen B. Rossman dalam Sugiyono (2009:225), menyatakan sebagai berikut:

*“the fundamental methods relied on by qualitative researchers for gathering information are, participation in the setting, direct observations, in-depth interviewing, document review”.*

Sumadi Suryabrata (2012) menjelaskan bahwa penelitian deskriptif merupakan penelitian yang bermaksud untuk membuat pencandraan (deskripsi) mengenai situasi-situasi atau kejadian-kejadian. Dalam hal ini, seorang peneliti tidak diharuskan untuk mencari atau menerangkan saling hubungan, menguji hipotesa, membuat ramalan, atau mendapatkan makna dan implikasi. Meskipun penelitian ini bertujuan untuk menemukan hal-hal dimaksud.

Di dalam metode penelitian deskriptif, seorang peneliti bertugas untuk mencari informasi faktual yang rinci mengenai gejala-gejala yang ada, mengidentifikasi masalah untuk menjustifikasi keadaan dan praktek yang sedang berlangsung, dan mempelajari hasil kerja dari peneliti lain yang menangani masalah atau situasi yang sama.

### **3.2.1 Teknik Pengumpulan Data**

Teknik pengumpulan data dalam penelitian yang bersifat kualitatif dapat dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu observasi dan dokumentasi atau studi literatur.

### **3.2.2 Observasi**

Observasi dianggap sebagai dasar untuk baik penelitian kualitatif. observasi digunakan untuk mengumpulkan berbagai macam data perilaku atau interaksional. Pengumpulan data observasi dibagi menjadi 2 (dua) jenis, yaitu observasi partisipasi dimana seorang peneliti secara langsung berinteraksi dengan subyek penelitian dan lingkungannya dan observasi non-partisipasi dimana peneliti adalah orang luar yang melakukan observasi sistematis tanpa berinteraksi dengan siapa pun (Lisa M. Given: 2008).

Observasi non-partisipasi adalah relatif tidak mengganggu metode penelitian kualitatif untuk mengumpulkan data primer tentang beberapa aspek dari dunia sosial tanpa berinteraksi langsung dengan peserta. Observasi non-partisipasi terkadang mewakili secara fisik dengan obyek penelitian meskipun tidak terlibat langsung di dalamnya (Lisa M. Given: 2008).

Di dalam penelitian ini, peneliti melakukan observasi non-partisipasi dimana peneliti hanya melakukan observasi terhadap hasil observasi penulis lainnya dan hal-hal normatif sebagai pendukung observasi.

### **3.2.3 Dokumentasi atau Studi Literatur**

Guba dan Lincoln (1981) dalam Moleong (2011) mendefinisikan dokumen sebagai setiap bahan yang tertulis ataupun film, yang dapat dibagi menjadi dokumen pribadi dan dokumen resmi. Dokumen pribadi merupakan catatan atau karangan seseorang secara tertulis tentang tindakan, pengalaman, dan kepercayaannya. Hal ini bertujuan untuk memperoleh kejadian nyata tentang situasi sosial dan arti berbagai faktor di sekitar subjek penelitian. Lain hal dengan dokumen resmi yang didefinisikan sebagai bahan-bahan informasi yang dihasilkan oleh lembaga atau instansi

tertentu. Hal ini bertujuan untuk menyajikan informasi terkait dengan formalitas di dalam suatu lembaga, seperti keadaan, aturan, disiplin, gaya kepemimpinan, dan lain-lain.

Di dalam penelitian ini, peneliti melakukan pendalaman studi dengan memperoleh berbagai referensi yang dibutuhkan untuk mengklarifikasi implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki yang belum terlaksana. Hal ini diperlukan agar penelitian tidak bersifat pendapat pribadi dan merupakan hasil penelitian dari beberapa sumber yang diperoleh baik dari media cetak maupun media elektronik. Selain itu, peneliti juga menggunakan beberapa laporan perkembangan implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki yang dilakukan oleh para penggiat Aceh.

### **3.3 Teknis Analisis Data**

Menurut Sumadi Suryabrata (2012), menganalisis data merupakan suatu langkah yang sangat kritis dalam penelitian. Seorang peneliti harus memastikan pola analisis yang akan digunakan, apakah analisis statistik ataukah analisis non-statistik. Analisis statistik merupakan data kuantitatif atau data yang dikuantitatifkan, yaitu data dalam bentuk bilangan, sedangkan non-statistik merupakan data kualitatif atau data deskriptif. Ditambahkan pula bahwa, data deskriptif hanya dianalisis menurut isinya sehingga kemudian dapat juga disebut sebagai analisis isi (*content analysis*).

Menurut Taylor dan Bogdan dalam Suyanto dan Sutinah (2005:173), pengolahan data dalam penelitian kualitatif dilakukan dengan cara mengklarifikasikan atau mengkategorikan data berdasarkan beberapa tema sesuai fokus penelitiannya. Pengolahan data kualitatif ini juga dapat dilakukan dengan menggunakan komputer.

Di lain pihak, Bogdan dan Biklen (1982) dalam Moleong (2011) menyatakan bahwa analisis data kualitatif merupakan upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, mengorganisasikan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mensistesisikannya, mencari dan menemukan pola, menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari, dan memutuskan apa yang dapat diceritakan kepada orang lain.

Oleh karena data yang diperoleh dalam penelitian kualitatif berupa kata-kata dan tidak dalam bentuk angka, peneliti menyajikan data penelitian berupa rangkaian kata-kata dan tidak berupa tabel-tabel dengan ukuran-ukuran statistik. Seringkali data disajikan dalam bentuk kutipan-kutipan langsung dan tidak langsung. Selain itu, hasil penelitian juga disajikan dalam bentuk cerita, yaitu deskripsi tentang peristiwa dan pengalaman penting dari kehidupan atau beberapa bagian pokok dari kehidupan seseorang dengan kata-katanya sendiri. (Suyanto dan Sutinah, 2005: 174).

Di dalam penelitian ini, peneliti melakukan analisa terhadap obyek penelitian dengan melakukan pendalaman materi melalui subyek penelitian sehingga dapat diketemukan hal-hal terkait dengan implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki yang masih memiliki kendala dan menjadi pekerjaan rumah Pemerintah RI untuk dapat menyelesaikannya.

## **BAB 4**

### **ANALISIS DATA DAN PEMBAHASAN**

#### **4.1 Gambaran Sebaran Data/Subyek Penelitian**

Obyek penelitian adalah butir-butir di dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* sedangkan subyek penelitian adalah Pemerintah Aceh, Pemerintah RI, GAM dan CMI. Berikut adalah sedikit ulasan mengenai subyek penelitian.

Menurut catatan sejarah, Aceh adalah tempat pertama masuknya agama Islam di Indonesia dan sebagai tempat timbulnya kerajaan Islam pertama di Indonesia, yaitu Peureulak dan Pasai. Kerajaan yang dibangun oleh Sultan Ali Mughayatsyah dengan ibukotanya di Bandar Aceh Darussalam (Banda Aceh sekarang) lambat laun bertambah luas wilayahnya yang meliputi sebagian besar pantai Barat dan Timur Sumatra hingga ke Semenanjung Malaka. Kehadiran daerah ini semakin bertambah kokoh dengan terbentuknya Kesultanan Aceh yang mempersatukan seluruh kerajaan-kerajaan kecil yang terdapat di daerah itu (Acehprov, 2014).

Sejak bangsa Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945 sebagai bangsa dan negara yang merdeka dan berdaulat, Aceh merupakan salah satu daerah atau bagian dari negara Republik Indonesia sebagai sebuah karesidenan dari Propinsi Sumatera. Bersamaan dengan pembentukan keresidenan Aceh, berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Sumatera Utara Nomor 1/X tanggal 3 Oktober 1945 diangkat Teuku Nyak Arief sebagai Residen. Kedudukan daerah Aceh sebagai bagian dari wilayah Negara Republik Indonesia telah beberapa kali mengalami perubahan status. Pada masa revolusi kemerdekaan, Keresidenan Aceh pada awal tahun 1947 berada di bawah daerah administratif Sumatera Utara. Sehubungan dengan adanya agresi militer

Belanda terhadap Republik Indonesia, Keresidenan Aceh, Langkat dan Tanah Karo ditetapkan menjadi Daerah militer yang berkedudukan di Kutaradja (Banda Aceh sekarang) dengan Gubernur Militer Teungku Muhammad Daud Beureueh (Acehprov, 2014).

Hingga pada akhirnya melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, kedudukan Aceh menjadi lebih jelas dan berikan hak-hak keistimewaan yang tidak semuanya dimiliki oleh Provinsi lainnya di Indonesia.

Pemerintah RI merupakan suatu pemerintah yang menganut sistem pemerintahan presidential yang dianut oleh UUD 1945 dan Pancasila dalam menjalankan pemerintahannya. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, dipimpin oleh seorang Presiden dan diwakili oleh seorang Wakil Presiden dengan didampingi badan legislatif dan badan yudikatif yang memiliki peran tidak kalah penting dengan 2 (dua) instrumen sebelumnya.

Sejarah lahirnya GAM di Aceh berawal dari awal kemerdekaan RI yang dirayakan seluruh masyarakat RI. Namun, di sisi lain, terdapat pihak-pihak yang menganggap bahwa tanpa bergabung dengan RI, Aceh dapat menjalankan pemerintahannya sendiri di segala sektor. Hal ini dipicu ketika Indonesia membentuk sebagai negara kesatuan pada tahun 1950an, yang kemudian Aceh merupakan bagian Sumatera Utara. Menyusul kebijakan tersebut, Gubernur Aceh Teungku Daud Beureuh mendeklarasikan kemerdekaan Aceh dari Indonesia dan secara sukarela bergabung dengan kelompok Darul Islam Indonesia (DII) yang kemudian mendeklarasikan Negara Bahagian Aceh (NBA). Namun, menghadapi pergerakan di Aceh, Pemerintah RI, pada tahun 1963, mengeluarkan kebijakan untuk membentuk administratif khusus di Aceh terutama dalam bidang agama, pendidikan, dan budaya (Sue Kenny, Matthew Clarke, Ismet Fanany, dan Damien Kingsbury, 2010).

Melihat perjuangan perdamaian antara Pemerintah RI dengan GAM, muncullah suatu NGO di Finlandia yang dipimpin oleh Presiden Martti Ahtisaari yang berinisiatif untuk menjadi fasilitator di dalam perdamaian antara Pemerintah RI dengan GAM. Di dalam upayanya, CMI mengajak kedua pihak untuk duduk bersama guna mencari solusi yang efektif dan efisien agar perdamaian di Aceh dapat terselesaikan. Hingga pada akhirnya CMI mengusulkan untuk ditandatanganinya *Memorandum of Understanding Helsinki* agar mampu mengakomodasi segala tuntutan dan keinginan masyarakat Aceh dan GAM pada saat itu.

#### **4.2 Analisa Data (Interpretasi hasil Penelitian)**

Analisa data di dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak sebelum memasuki lapangan, selama di lapangan, dan setelah selesai di lapangan. Nasution (1998) menyatakan, “Analisa telah dimulai sejak merumuskan dan menjelaskan masalah, sebelum terjun ke lapangan, dan berlangsung terus sampai penulisan hasil penelitian”. (Sugiyono, 2009:245).

Dalam penelitian ini, untuk menganalisa implementasi *Memorandum of Understanding Helsinki* digunakan beberapa teori sebagai instrumen dalam membangun kerangka pemikiran guna melihat dan memahami permasalahan penelitian. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah prinsip non-intervensi, teori resolusi konflik (mediasi dan fasilitasi), dan konsep perjanjian.

Disamping menggunakan teori tersebut di atas, sebagai bahan pendukung dalam pertimbangan analisa data juga digunakan pendekatan legalitas atau hukum normatif, yaitu : Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer terkait dengan peradilan yang berwenang untuk mengadili tindak pidana yang dilakukan oleh aparat militer, Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia terkait dengan kewenangan Bank Indonesia untuk mengatur kebijakan fiskal dan moneter

di Indonesia, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional yang terkait dengan hal-hal dalam penyusunan perjanjian dan macamnya, termasuk hak dan kewajiban para pihak penandatanganan perjanjian, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang mengatur mengenai kewenangan Pengadilan Hak Asasi Manusia termasuk wilayah kewenangan dan tugas fungsi pengadilan, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) terkait dengan pembentukan KKR di Indonesia termasuk di dalamnya mengenai tugas dan fungsi KKR, Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia yang mengatur mengenai hak dan kewajiban seorang aparat militer, dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh sebagai pedoman penting dalam penjabaran hak yang dimiliki oleh Pemerintah Aceh sebagai Daerah Istimewa.

### **4.3 Pembahasan**

Secara geografis, Aceh merupakan daerah yang terletak di ujung Utara pulau Sumatera yang juga merupakan menghadap ke perairan atau Selat Malaka. Aceh merupakan sebuah kota bandar yang penting dalam perdagangan baik di Asia maupun Afrika. Berjayanya Aceh sejak akhir abad 15 dan pasang naik ekspansinya pada abad ke-16 dan ke-17 berdampak pada berjayanya Malaka dengan berdatangan orang-orang Eropa.

Sejak abad ke-16 Aceh mulai berkembang menjadi salah satu kekuatan politik, militer, ekonomi dan budaya tersendiri di kawasan selat Malaka. Dengan letak Aceh yang di posisi silang dua dunia tersebut juga yang memberikan keberagaman kehidupan juga sekaligus kesatuan dalam adat istiadatnya. Keberadaan Aceh dalam kepungan kekuatan-kekuatan politik dan ekonomi terungkap dalam berbagai perjanjian antara negara dan deklarasi perang oleh kekuatan asing terhadap Aceh sebagai negara yang berdaulat.

Perjanjian politik antar negara dan peperangan yang bergelombang dengan kekuatan asing seperti Portugis, Inggris, Belanda, dan Jepang; serta Indonesia (Pemerintah Pusat) telah menjadi bagian sejarah panjang Aceh, yang sekaligus memberikan pengaruh pembentukan budaya dan karakter orang Aceh terkait dengan perang itu sendiri. Sepanjang rentan waktu itu pula upaya Aceh untuk mencapai perjanjian damai sebagai solusi penghentian perang atau konflik bersenjata dengan kekuatan negara asing maupun dengan Indonesia.

Persoalan utama yang melatarbelakangi timbulnya konflik yang terjadi di Aceh bukanlah merupakan suatu konflik yang terjadi tanpa sebab. Dalam hal ini penulis membagi penyebab-penyebab timbulnya konflik di Aceh menjadi beberapa bagian. Pertama, konflik yang di Aceh awal mulanya adalah permasalahan ekonomi. Hal ini disebabkan adanya berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintahan pusat telah menimbulkan kerugian ekonomi bagi daerah yang bersangkutan. Konflik di Aceh timbul dikarenakan oleh melimpahnya sumber daya mineral di Aceh terutama minyak dan gas.

Kedua, dilihat dari sejarah militansi Aceh terhadap penjajah, para pendahulu Aceh berpendapat bahwa Aceh memiliki andil yang cukup besar dalam mengusir penjajah di Bumi Rencong (Reid 1979 dalam Kingsbury 2006:7). Bahkan pada tahun 1873, ketika Belanda berusaha menguasai Aceh, warga Aceh melakukan perlawanan secara sporadis hingga tahun 1912. Setelah berhasil memberikan perlawanannya kepada Belanda, warga Aceh pun melanjutkan perlawanannya dalam menentang invasi Jepang yang dilakukan pada tahun 1942, hingga akhirnya Indonesia mendeklarasikan kemerdekaannya pada tahun 1945.

Sejarah menorehkan fakta yang tak terbantahkan bahwa rakyat Aceh telah memberikan kontribusi baik dukungan ekonomi dan moril kepada Republik sejak penjajahan Belanda dan pendudukan Jepang.

Selain itu Divisi X TNI di Aceh yang berjasa dalam perjuangan kemerdekaan juga dibubarkan, kekecewaan semakin diperburuk dengan munculnya isu “Daftar Hitam” yang memuat tokoh-tokoh Aceh termasuk Teuku Daud Beureueh yang ingin disingkirkan oleh pemerintah pusat. Kekecewaan ini menghasilkan gerakan pemberontakan Darul Islam/Tentara Islam Indonesia (DI/TII) tahun 1953.

Ketiga, warga Aceh berkeinginan untuk mendirikan negara Islam di Aceh. Hal ini dilatarbelakangi oleh mayoritas bahasa dan budaya yang dimiliki oleh warga Aceh yang merupakan penganut Sunni Islam dan mengklaim dirinya sebagai suatu bangsa (Connor 1994, Smith 1998, dalam Kingsbury 2006:7). Bahkan Presiden Soekarno menjanjikan diterapkannya Syariat Islam di Aceh setelah perjuangan kemerdekaan berakhir. Akan tetapi janji tersebut tidak dipenuhi, justru Aceh dimasukkan ke dalam Provinsi Sumatera Utara. Hal ini diwujudkan oleh Teungku Daud Beureuh, pada tahun 1953, yang secara sepihak menyatakan kemerdekaan Aceh dari Indonesia dengan bergabung dengan kelompok Darul Islam Indonesia dan mendeklarasikan Negara Bahagian Aceh.

Keempat, menghadapi pemberontakan yang dilakukan oleh Daud Beureuh, Pemerintah RI memberikan status administratif khusus kepada Aceh pada tahun 1959 yang kemudian disetujui pada tahun 1963. Adapun hak-hak khusus yang dimiliki oleh Aceh meliputi bidang agama, pendidikan, dan budaya dengan disahkannya UU No. 18 Tahun 1965. Namun, janji yang diberikan oleh Pemerintah Orde Baru pada tahun 1974 itu dinyatakan tidak berjalan, pemerintah pusat menetapkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan dan mencabut UU No. 18 Tahun 1965. Pencabutan ini kembali menimbulkan kekecewaan rakyat Aceh.

Kelima, munculnya konflik di Aceh juga dipicu oleh rasa ketidakadilan yang dialami oleh warga Aceh. Pada tahun 1969 di Arun ditemukan ladang gas yang depositnya diperkirakan dapat diekplorasi selama 30 tahun. Hal

ini dipicu dari hasil kesepakatan yang dilakukan oleh Pemerintah RI dengan pengusaha asing terkait dengan eksploitasi mineral di Aceh, khususnya gas alam cair.

Hal inilah yang pada akhirnya menjadi salah satu pemicu munculnya konflik di Aceh yang disebabkan oleh rasa kecewa yang dimiliki oleh warga Aceh kepada Pemerintah RI. Kekecewaan tersebut yang mendorong munculnya suatu gagasan untuk memerdekakan Aceh dan melepaskan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian status Daerah Istimewa tidak memberikan kesejahteraan bagi rakyat Aceh. Kekayaan sumber daya alam dan sistem pemerintahan yang sentralistis hanya menjadikan Aceh sebagai pelayan bagi pemerintahan pusat.

#### **4.3.1 Upaya penyelesaian konflik yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia**

##### **4.3.1.1 Operasi Jaring Merah**

Dalam kasus Aceh, masyarakat Aceh merasakan adanya ketidakadilan yang dilakukan oleh Pemerintah Indonesia. Hal ini disebabkan dalam kesepakatan yang dilaksanakan pada tahun 1973 tersebut (Purnomo 2003 dalam Kingsbury 2006:8). Pemerintah tidak mengikutsertakan Aceh sebagai salah satu pihak yang berkepentingan. Bahkan, melalui Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, pemerintah menegaskan adanya kontrol langsung yang dimiliki oleh pemerintah pusat atas urusan administrasi daerah. Dengan kata lain, undang-undang tersebut mengekang warga Aceh untuk turut serta terlibat di dalam proyek eksploitasi gas alam cair tersebut.

Sebagai puncak kekecewaan warga Aceh yang secara langsung diwakili oleh Teungku Hasan di Tiro, pada tanggal 4 Desember 1976, beliau mendeklarasikan Aceh sebagai negara yang merdeka dan terlepas dari

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Berdasarkan deklarasi itulah, Presiden Suharto menanggapi keras dengan melakukan penangkapan besar-besaran kepada seluruh anggota GAM. Hingga akhirnya pada tahun 1989 secara resmi pemerintah Indonesia menyatakan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM).

Kemudian pemerintah menurunkan pasukan elite untuk memberantas perlawanan tersebut melalui Operasi Jaring Merah yang lebih dikenal dengan sebutan DOM. Operasi Jaring Merah berlangsung dari tahun 1989-1998 hanya mampu membatasi ruang gerak GAM, tetapi tidak berhasil menuntaskan persoalan Aceh. Hasil operasi militer tersebut seakan-akan menunjukkan keberhasilan Pemerintah Pusat untuk menundukkan GAM dan orang Aceh secara keseluruhan. Namun, pada kenyataannya setelah pencabutan status DOM di Aceh justru lebih menguatkan identitas diri orang Aceh terhadap orang luar dan Pemerintah Indonesia.

Bahkan pada tahun 1997, melalui Exxon-Mobil, Aceh memberikan sumbangsih kepada Indonesia sebesar US\$12Juta melalui pendapatan ekspor minyak dan gas, dan menjadikan Indonesia sebagai pengeksport terbesar keempat. Selain itu, posisi Aceh yang strategis, berada di antara Provinsi Sumatera Utara dan Selat Malaka, membuat Aceh memiliki akses yang bagus dalam berbagai jenis perdagangan (Ong 2003:2 dalam Kingsbury 2006:6).

Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk meredam konflik dan mencoba untuk menemukan resolusi konflik dengan Aceh. Kejatuhan Rezim Soeharto pada 1998 diikuti dengan penguatan kesadaran kolektif keacehan yang memaksa Pemerintah Pusat melakukan pencabutan DOM pada masa kepresidenan Habibie juga mengeluarkan kebijakan untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai dan bermartabat. Ketidakstabilan politik pada masa Presiden Abdurrahman Wahid dan

adanya konflik di daerah-daerah seperti Papua, Sulawesi Tengah, dan Ambon telah memberikan peluang kepada GAM untuk semakin meningkatkan kekuatannya.

Dengan adanya tuntutan dari warga sipil di Aceh untuk menyelenggarakan referendum dan juga adanya inisiatif keterlibatan pihak ketiga yakni *The Hendry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue* (HDC) untuk menyelesaikan konflik Aceh, maka terbuka jalan bagi proses Perundingan I yang kemudian hari menghasilkan *Humanitarian Pause* (2000) dan pada Perundingan II menghasilkan *Cessation of Hostilities Agreement* (COHA) di Aceh (2003) yang keduanya diselenggarakan di Davos, Jenewa.

#### **4.3.2.2 Humanitarian Pause**

Status DOM telah dicabut pada akhir bulan Juli 1998 dan secara resmi diumumkan pencabutan DOM pada tanggal 7 Agustus 1998 oleh Jenderal Wiranto, sebagai Menteri Pertahanan dan Keamanan/Panglima TNI pada saat itu, namun kondisi Aceh semakin hari semakin sulit. Hal ini terbukti adanya tuntutan dari warga sipil di Aceh untuk menyelenggarakan referendum bagi Aceh seperti yang diberikan oleh Presiden B.J. Habibie dalam menyelesaikan kasus Timor Timur. Guna meredam tuntutan tersebut, pada tanggal 26 Maret 1999, Presiden B.J. Habibie, ketika berkunjung ke Aceh menyampaikan permintaan maaf dan membuat 9 (Sembilan) janji sebagai berikut: (Ahmad Farhan Hamid: 2006).

1. Melanjutkan program pembebasan narapidana yang terlibat aksi politik 1989-1998.
2. Meminta pemerintah daerah Aceh untuk membongkar kuburan massal korban DOM dan menguburkan kembali sesuai syariat Islam dengan segala biaya ditanggung pemerintah.

3. Memberikan bantuan kesejahteraan dalam bentuk beasiswa bagi anak yatim, penyaluran kredit usaha, modal kerja atau bantuan lainnya kepada para janda, korban perkosaan, cacat, dan bentuk rehabilitas ekonomi maupun rehabilitas sosial lainnya.
4. Merehabilitasi dan membangun kembali bangunan-bangunan desa-desa bekas wilayah operasi keamanan, termasuk rehabilitas mental spiritual bagi semua akses operasi keamanan.
5. Meningkatkan mutu pendidikan di Aceh, antara lain dengan meningkatkan status 85 madrasah swasta menjadi negeri, memberikan fasilitas yang memadai, mendirikan madrasah Aliyah unggulan, memberikan lahan untuk praktik dan usaha Unsyiah, IAIN, dan Pesantren.
6. Menghidupkan kembali jaringan kereta api di Aceh.
7. Mengembangkan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu Sabang.
8. Memperpanjang landasan pacu Bandara Iskandar Muda.
9. Mengangkat 2.188 anak-anak korban DOM menjadi Pegawai Negeri Sipil tanpa testing.

Pada tanggal 12 Mei 2000 hasil pembicaraan itu dituangkan dalam Kesepakatan Jeda Kemanusiaan (*Humanitarian Pause*) yang ditandatangani oleh Pemerintah Republik Indonesia dan GAM yang mulai berlaku secara efektif sejak 2 Juni 2000. Dalam kesepakatan tersebut telah ditetapkan antara lain pengurangan tindak kekerasan dan kontak senjata di seluruh Aceh dan penyaluran bantuan kemanusiaan di Pidie, Aceh Utara, dan Aceh Timur. Para pihak yang berunding juga membuat pengumuman bersama bahwa perang yang terjadi di Aceh selama ini telah menimbulkan penderitaan bagi penduduk (Elsam: 2015).

Sekalipun relatif efektif mengurangi tindak kekerasan, kesepakatan Jeda Kemanusiaan ini tidak berhasil menyentuh berbagai masalah pokok

yang menjadi tuntutan korban pelanggaran hak asasi manusia dan masyarakat sipil, yakni pengungkapan kasus-kasus kekerasan dan pengadilan yang efektif terhadap para pelaku pelanggaran. Masalah sosial-ekonomi yang makin menghimpit masyarakat dan peningkatan kesejahteraan pun tidak mendapat perhatian. Faktor lain adalah hampir tidak adanya keterlibatan pemerintah daerah, kepolisian daerah, organisasi masyarakat sipil, institusi keagamaan dan tokoh masyarakat dalam pelaksanaan. Fokus kepada pemerintah Indonesia, khususnya TNI di satu pihak dan GAM di pihak lain menjadi alasan utama mengapa kesepakatan ini menjadi tidak efektif (Elsam: 2015).

Gagalnya pelaksanaan Jeda Kemanusiaan pada pertengahan tahun 2000 adalah pengalaman yang berharga bagi Pemerintah Republik Indonesia, GAM, dan masyarakat sipil di Aceh. Isi kesepakatan yang tidak mampu menempatkan akar konflik di Aceh selama ini, membuat isi kesepakatan tersebut tidak mampu mengurangi peristiwa kontak senjata dan kekerasan terhadap penduduk sipil. Tidak adanya keseimbangan antara keinginan politik Pemerintah Republik Indonesia dengan kapasitas melaksanakannya, membuat kesepakatan Jeda Kemanusiaan tidak berjalan dengan efektif (Elsam: 2015).

#### **4.3.2.3 *Cessation of Hostilities Agreement (COHA)***

*Cessation of Hostilities Agreement (CoHA)* merupakan salah satu bentuk upaya penyelesaian konflik yang dilakukan antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan ditandai oleh penandatanganan *Cessation of Hostilities Framework Agreement* pada tanggal 9 Desember 2002 bertempat di Kantor Pusat *the Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue* di Jenewa, Swiss (UN: 2014).

Tujuan diadakannya penandatanganan CoHA ini dapat dibedakan menjadi beberapa poin, antara lain:

1. Untuk menciptakan kondisi dan kehidupan yang aman, bermartabat, damai, sejahtera, dan adil di Aceh;
2. Diharapkan Rakyat Aceh dapat mengatur kehidupannya sendiri secara bebas dan demokratis;
3. Pemerintah Republik Indonesia dan GAM sepakat untuk memfasilitasi pemilihan umum tahun 2004 di Aceh sebagaimana yang tercantum dalam Hukum NAD yang tercantum pada butir 1 dalam *Joint Statement* tanggal 10 Mei 2002 antara Pemerintah Republik Indonesia dengan GAM;
4. Pemerintah Republik Indonesia dan GAM sepakat untuk mendukung perkembangan dari proses pemilihan yang bebas dan adil di Aceh yang diperuntukan untuk seluruh elemen masyarakat Aceh;
5. Persetujuan ditujukan untuk menjamin adanya penghentian permusuhan dan segala bentuk kekerasan, meliputi, intimidasi, pengrusakan harta benda, dan tindakan pelanggaran dan kejahatan lainnya.

Selama proses perdamaian, pemeliharaan hukum dan ketertiban di Aceh akan terus menjadi tanggung jawab Kepolisian Indonesia (Polri). Dalam hal ini mandat dan misi dari Brimob akan diformulasikan kembali untuk secara ketat disesuaikan dengan kegiatan polisi reguler dan dengan demikian tidak akan lagi melakukan tindakan penyerangan terhadap anggota GAM yang tidak melanggar Perjanjian.

Sebagai salah satu upaya penyelesaian konflik di Aceh, para pihak sepakat untuk membagi CoHA menjadi 9 (sembilan) pasal, yaitu:

Pasal 1 mengatur tentang Tujuan dari Penghentian Permusuhan dan Segala Bentuk Kekerasan (*Objectives of the Cessation of Hostilities and All Acts of Violence*). Pasal ini bertujuan untuk; (1) diproses lebih lanjut ke tahap berikutnya dari proses perdamaian, sebagaimana yang telah disepakati bersama pada 10 Mei 2002 di Swiss; (2) melanjutkan proses

membangun kepercayaan dengan maksud untuk menghilangkan semua kecurigaan dan menciptakan suasana positif dan kooperatif yang akan membawa konflik di Aceh ke dalam sebuah perdamaian; dan (3) untuk mengaktifkan, penghentian permusuhan dan semua tindak kekerasan, untuk proses perdamaian ke tahap berikutnya, sebagai contoh, bantuan kemanusiaan, rehabilitasi, dan bantuan rekonstruksi.

Pasal 2 mengatur tentang Komitmen Kedua Pihak dalam Melakukan Penghentian Permusuhan dan Segala Tindak Kekerasan (*Commitment by Both Sides to Cease Hostilities and All Acts of Violence*). Dalam pasal ini dinyatakan bahwa TNI/Polri dan GAM harus dinonaktifkan guna menjamin kondisi yang mendukung proses penghentian permusuhan dan segala tindak kekerasan serta menjamin hak demokrasi tiap warga Aceh.

Pasal 3 mengatur tentang Komite Keamanan Gabungan (*Joint Security Committee – JSC*). JSC merupakan sebuah Komite yang dibentuk ketika pelaksanaan Jeda Kemanusiaan (*Humanitarian Pause*) yang terdiri dari perwakilan dari Pemerintah Republik Indonesia, GAM, dan pihak lain yang disepakati oleh kedua pihak. JSC memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Untuk memformulasikan proses implementasi Perjanjian ini;
2. Untuk memonitor situasi keamanan di Aceh;
3. Untuk melakukan investigasi terhadap pelanggaran keamanan;
4. Untuk mengambil langkah dalam mengembalikan situasi keamanan dan memberikan sanksi kepada pihak yang melakukan pelanggaran terhadap Perjanjian ini;
5. Untuk mempublikasikan laporan mingguan mengenai situasi keamanan di Aceh;
6. Untuk menjamin angkatan keamanan yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi Brimob; dan
7. Untuk membentuk dan mengimplementasikan kesepakatan mengenai proses demilitarisasi.

Pasal 4 mengatur tentang Pendirian Zona Damai (*Peace Zones*). Zona Damai adalah suatu lokasi dalam konflik yang didirikan oleh JSC untuk memfasilitasi JSC untuk menciptakan dan menjaga keamanan dan berfokus pada kemanusiaan, rehabilitasi, dan bantuan rekonstruksi.

Pasal 5 mengatur tentang Kerangka Waktu (*Time Frames*). Dalam pasal ini kedua pihak sepakat untuk dapat dengan segera melakukan penghentian permusuhan dan segala tindak kekerasan dalam waktu 3 (tiga) bulan pertama terhitung sejak JSC dan Tim Pengawas sepakat untuk melaksanakan komitmen bersama.

Pasal 6 mengatur tentang Dialog Inklusif Menyeluruh (*All-Inclusive Dialogue*). Dialog Inklusif Menyeluruh merupakan suatu wadah komunikasi yang difasilitasi oleh *Henry Dunant Centre* (HDC) dan dalam pasal ini para pihak sepakat untuk menjamin keamanan dan kebebasan pergerakan kepada para partisipan dari Dialog Inklusif Menyeluruh.

Pasal 7 mengatur tentang Informasi Publik dan Komunikasi (*Public Information and Communications*). Dalam pasal ini diatur bahwa dalam jangka waktu 1 (satu) bulan setelah penandatanganan, Perjanjian ini dan implementasinya, harus dipublikasikan dan dikomunikasikan secara luas baik nasional maupun internasional dan melalui media cetak maupun media elektronik.

Pasal 8 mengatur tentang Dewan Gabungan (*Joint Council*). Dalam pasal ini ditekankan bahwa perlu dibentuknya Dewan Gabungan, yang terdiri dari perwakilan senior Pemerintah Republik Indonesia, GAM, dan HDC. Dewan Gabungan berfungsi untuk memberikan resolusi terhadap isu-isu atau perselisihan yang timbul dari implementasi Perjanjian ini, yang tidak dapat diselesaikan oleh Komite atau Struktur yang didirikan melalui Perjanjian ini.

Pasal 9 mengatur tentang Amandemen dan Terminasi (*Amendment and Termination*). Pasal ini menyatakan bahwa Perjanjian ini hanya dapat

diamandemen melalui persetujuan dari para pihak yang tergabung dalam Dewan Gabungan. Selain itu, apabila Dewan Gabungan tidak dapat menyelesaikan tugasnya maka salah satu pihak dapat mengajukan pengakhiran Perjanjian.

#### **4.3.2.4 Memorandum of Understanding Helsinki**

Upaya perdamaian antara Pemerintah Indonesia dengan GAM telah dilakukan selama beberapa dekade kebelakang hingga akhirnya Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari, bersama organisasi yang dikelolanya, Crisis Management Initiative (CMI), diminta untuk memfasilitasi upaya perdamaian antara Pemerintah Indonesia dengan GAM pada tahun 2004 dengan tujuan untuk mengakhiri konflik bersenjata yang terjadi di wilayah Aceh (CMI, 2012).

Dialog perdamaian tersebut dilakukan dalam 5 (lima) putaran; pada putaran pertama, kedua pihak bertemu untuk pertama kalinya pada tanggal 27 hingga 29 Januari 2005 di Helsinki; pada putaran kedua, dilaksanakan pada tanggal 21 sampai 23 Februari 2005; pelaksanaan putaran ketiga dilakukan pada tanggal 12 hingga 16 April 2005, putaran keempat dilaksanakan pada tanggal 26 sampai 31 Mei 2005; dan putaran kelima dilaksanakan pada tanggal 12 sampai 17 Juli 2005. Pada putaran keempat, CMI telah menyiapkan draf *Memorandum of Understanding (Memorandum of Understanding)* yang kemudian ditandatangani oleh kedua belah pihak pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia (CMI, 2012).

Konsep penandatanganan *Memorandum of Understanding* antara Pemerintah Indonesia dan GAM, sebagaimana yang tertera di dalam Pembukaan *Memorandum of Understanding Helsinki*, merupakan suatu bentuk kesepakatan antara kedua belah pihak yang bertujuan untuk menjaga komitmen mereka untuk menciptakan kedamaian dan

mewujudkan resolusi konflik yang komprehensif dan berkesinambungan dengan tetap mempertahankan harga diri dan martabat Aceh.

*Memorandum of Understanding* yang telah disusun dan ditandatangani tersebut terdiri dari 6 (enam) bagian, 6 (enam) Subbagian, dan 71 (tujuh puluh satu) pasal. Berbagai ketentuan yang relevan dengan penelitian adalah antara lain sebagai berikut:

Bagian I terkait dengan Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh yang meliputi ketentuan tentang Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, Partisipasi Politik, Ekonomi, dan Peraturan Perundang-Undangan.

Dalam sub bagian I tentang Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. Segera disahkannya Undang-Undang baru tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh dan mulai diberlakukan sesegera mungkin dan selambat-lambatnya tanggal 31 Maret 2006;
- b. Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh harus mencakup hal-hal sebagai berikut:
  - a) Aceh memiliki kewenangan dalam semua sektor publik bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal ikhwal moneter dan fiscal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama;
  - b) Persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh;

- c) Keputusan-keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia akan diberlakukan dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh;
  - d) Kebijakan-kebijakan administratif yang diambil oleh Pemerintah Indonesia akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan Kepala Pemerintah Aceh.
- c. Perbatasan Aceh merujuk pada perbatasan pada tanggal 1 Juli 1956;
  - d. Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah, seperti bendera, lambang, dan *hymne*;
  - e. Akan diberlakukannya kembali *Qanun Aceh*;
  - f. Lembaga *Wali Nanggroe* akan dibentuk dengan segala perangkat upacara dan gelarnya.

Dalam sub bagian II tentang Partisipasi Politik terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. Pemerintah RI sepakat untuk memfasilitasi pembentukan partai-partai politik di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat;
- b. Rakyat Aceh memiliki hak untuk menentukan calon-calon pejabat untuk mengikuti pemilihan di Aceh;
- c. Semua Rakyat Aceh dijamin partisipasinya dalam pemilihan lokal dan nasional.

Dalam sub bagian III tentang Ekonomi terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. Aceh berhak untuk memperoleh dana melalui hutang luar negeri dan berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga yang berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia;

- b. Aceh berhak untuk menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi;
- c. Aceh memiliki kewenangan atas sumber daya alam yang hidup di laut teritorial di sekitar Aceh;
- d. Aceh berhak menguasai 70% hasil dari semua cadangan hidrokarbon dan sumber daya alam lainnya;
- e. Aceh melaksanakan pembangunan dan pengelolaan semua pelabuhan laut dan pelabuhan udara dalam wilayah Aceh;
- f. Aceh menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara;

Dalam sub bagian IV tentang Peraturan Perundang-Undangan terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain, semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh.

Bagian II terkait dengan Hak Asasi Manusia terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. Akan dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia;
- b. Akan dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*A Commission for Truth and Reconciliation*) oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia.

Bagian III terkait dengan Amnesti dan Reintegrasi ke dalam Masyarakat, terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

Dalam sub bagian I tentang Amnesti Pemerintah RI wajib memberikan amnesti dan membebaskan para narapidana dan tahanan politik yang ditahan akibat konflik selambat-lambatnya 15 (lima belas) hari sejak penandatanganan *Memorandum of Understanding*.

Dalam sub bagian II tentang Reintegrasi ke dalam Masyarakat terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. Pemerintah RI menjamin kepada semua orang yang telah diberikan amnesti atau dibebaskan dan Lembaga Perasyarakatan atau tempat penahanan lainnya akan memperoleh semua hak politik, ekonomi, sosial, dan hak berpartisipasi dalam proses politik di Aceh maupun di tingkat nasional;
- b. Pemerintah RI menjamin kepada semua orang yang telah menanggalkan kewarganegaraan RI untuk dapat kembali memiliki kewarganegaraan sebagai warga negara RI;
- c. Pemerintah RI mengalokasikan dana bagi rehabilitasi harta benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik;
- d. Pemerintah RI menjamin bahwa Pasukan GAM akan memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai polisi dan tentara organik di Aceh.

Bagian IV terkait dengan Pengaturan Keamanan, terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. GAM akan melakukan demobilisasi pasukan militernya dan melakukan decommissioning semua senjata, amunisi, dan alat peledak yang akan dikumpulkan oleh Pemerintah RI;
- b. Pemerintah RI akan menarik semua elemen tentara dan polisi non-organik dari Aceh;
- c. Polisi organik akan bertanggung jawab menjaga hukum dan ketertiban di Aceh.

Bagian V terkait dengan Pembentukan Misi Monitoring Aceh (AMM – *Aceh Monitoring Mission*), terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. AMM merupakan proyek kerja yang dibentuk oleh Uni Eropa dan negara-negara ASEAN untuk memantau pelaksanaan komitmen para pihak;
- b. AMM bertugas untuk memantau jalannya pelaksanaan butir-butir hak dan kewajiban yang terdapat dalam *Memorandum of Understanding*;
- c. Pemerintah RI bertanggungjawab penuh atas keamanan semua personil AMM di Indonesia;
- d. Pemerintah RI mengizinkan akses penuh bagi perwakilan media nasional dan internasional ke Aceh.

Bagian VI terkait dengan Penyelesaian Perselisihan, terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain sebagai berikut:

- a. Segala bentuk perselisihan yang terjadi akibat pelaksanaan *Memorandum of Understanding* akan diselesaikan oleh Kepala Misi Monitoring melalui musyawarah;
- b. Apabila perselisihan tidak dapat diselesaikan maka akan dibahas dengan wakil senior dari tiap pihak;
- c. Namun apabila belum dapat diselesaikan, dapat melaporkan kepada Menteri Koordinator Politik Hukum dan Keamanan Republik Indonesia, Pimpinan Politik GAM, dan Ketua Dewan Direktur *Crisis Management Initiative*, serta memberitahu Komite Politik dan Keamanan Uni Eropa.

Terhitung sejak penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki di Helsinki, Finlandia oleh Pemerintah Republik Indonesia dan GAM, 15 Agustus 2005, masih terdapat beberapa butir dalam *Memorandum of Understanding* tersebut yang belum mampu direalisasikan oleh Pemerintah Republik Indonesia karena beberapa pertimbangan.

Penulis mencoba untuk menganalisa beberapa implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki dalam berbagai bidang

berdasarkan kaitannya dengan implikasi terhadap Undang-Undang, Peraturan Daerah yang dikeluarkan oleh Pemerintah Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam, sebagai berikut:

Dalam pokok bahasan ini, penulis mencoba untuk melakukan analisa terhadap butir – butir *Memorandum of Understanding* Helsinki yang hingga saat ini masih belum terealisasi oleh Pemerintah Pusat. Ada pun beberapa butir dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki yang akan penulis analisa, antara lain:

1. Di dalam Bidang Pemerintah Aceh disebutkan adanya memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah, seperti bendera, lambang, dan *hymne*.
2. Di dalam Bidang Ekonomi disebutkan bahwa Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga yang berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia dan dapat menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi.
3. Di dalam Bidang Hukum disebutkan bahwa setiap tindak pidana umum yang dilakukan oleh Aparat Militer akan diadili di pengadilan Umum, yang selanjutnya di dalam ketentuan tersebut tidak diatur mengenai tindak pidana militer yang dilakukan oleh Aparat Militer akan diadili di Pengadilan Militer atau tidak.
4. Di dalam Bidang Hak Asasi Manusia disebutkan bahwa harus didirikan Pengadilan HAM dan dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh.

#### **4.3.2.4.1 Bidang Pemerintah Aceh**

Dalam salah satu butir dalam sub bagian I *Memorandum of Understanding* Helsinki tentang Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh disebutkan bahwa, Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah, seperti bendera, lambang, dan *hymne*.

Apabila dikaitkan antara ketentuan dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki yang menyebutkan bahwa Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah, seperti bendera, lambang, dan *hymne*, tidaklah seiring dengan ketentuan yang tertera di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 – Amandemen, dalam Bab XV tentang Bendera, Bahasa, Lambang, dan Lagu Kebangsaan, yang menyebutkan bahwa:

Pasal 35, "*Bendera Negara Indonesia ialah sang Merah Putih.*"

Pasal 36A, "*Lambang Negara ialah Garuda Pancasila dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika.*"

Pasal 36B, "*Lagu Kebangsaan ialah Indonesia Raya.*"

Sejalan dengan ketentuan dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki tersebut, pengaturan mengenai Bendera, Lambang, dan Himne pun diatur dalam BAB XXXVI UUPA, disebutkan bahwa:

Pasal 246;

- (1) *Bendera Merah Putih adalah bendera nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.*
- (2) *Selain Bendera Merah Putih sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Aceh dapat menentukan dan menetapkan bendera daerah Aceh sebagai lambang yang mencerminkan keistimewaan dan kekhususan.*
- (3) *Bendera daerah Aceh sebagai lambang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diberlakukan sebagai bendera kedaulatan di Aceh.*

Pasal 247 ayat (1), "*Pemerintah Aceh dapat menetapkan lambang sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan.*"

Pasal 248;

- (1) *Lagu Indonesia Raya adalah lagu kebangsaan yang bersifat nasional dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.*
- (2) *Pemerintah Aceh dapat menetapkan himne Aceh sebagai pencerminan keistimewaan dan kekhususan.*

Sebagaimana yang disebutkan di dalam UUD 1945 bahwa yang diakui sebagai Bendera Negara Republik Indonesia adalah Sang Merah Putih dan Lagu Kebangsaan Negara Republik Indonesia adalah Indonesia Raya. Sehingga, apabila hal tersebut tetap dilaksanakan maka hal tersebut dapat mengurangi nasionalisme yang disebabkan adanya kepatuhan terhadap bendera lain selain Sang Merah Putih, penghormatan terhadap lambang Aceh, dan penggunaan himne dapat kesetiaan ganda antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Aceh, pluralisme dalam bernegara, dan mengancam integrasi nasional.

Selain itu, secara eksplisit pun UUD 1945 dan peraturan lainnya secara khusus tidak mengatur secara khusus maupun umum mengenai penggunaan lambang daerah atau bendera daerah. Sehingga, ketentuan *Memorandum of Understanding* Helsinki yang menyebutkan hak Pemerintah Aceh untuk dapat memiliki bendera dan lambang daerah tidaklah sesuai dengan ketentuan dalam UUD 1945 dan aturan lainnya. Bahkan di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengatur secara khusus hal-hal terkait dengan Pemerintahan Daerah tidak mengatur adanya hak kepada Pemerintah Daerah untuk menggunakan bendera daerah di wilayahnya. Sehingga, kembali dapat penulis tegaskan bahwa ketentuan di dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki mengenai penggunaan bendera dan lambang daerah merupakan hal yang tidak konsisten dengan peraturan dan undang-undang yang berlaku di Indonesia.

Namun guna mengakomodir ketentuan *Memorandum of Understanding* Helsinki yang telah ditandatangani oleh Pemerintah Indonesia dan GAM, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah yang memasukkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh sebagai salah satu pertimbangannya. Di dalam Peraturan Pemerintah tersebut disebutkan bahwa bendera merupakan salah satu bagian dari lambang daerah yang

berfungsi sebagai tanda identitas daerah dan pengikat kesatuan sosial budaya masyarakat daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan bukan merupakan simbol kedaulatan daerah. Permasalahan akan timbul jika masyarakat Aceh saat ini menganggap bahwa bendera Aceh merupakan simbol kebanggaan mereka sebagai bagian dari Daerah Istimewa Aceh,

Polemik penggunaan Bendera Aceh merupakan hal yang belum terselesaikan hingga saat ini. Sebagaimana yang dilansir, Ketua Komisi I Dewan Perwakilan Rakyat Aceh Abdullah Saleh bersama Direktur Yayasan Advokasi Rakyat Aceh Safaruddin akan mengibarkan bendera berlambang bulan bintang di depan gedung Dewan pada Senin, 4 Mei 2015 silam (Adi Warsidi:2015). Meskipun hal tersebut tidak terlaksana, namun kondisi penolakan pengibaran Bendera Aceh mampu menimbulkan ketegangan antar pihak, terutama Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat.

Sejalan dengan pernyataan Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo yang meminta kepada Pemerintah Daerah Aceh dan DPR Aceh (DPRA) untuk mengubah *Qanun* No 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh. Dalam pernyataannya tersebut, Tjahjo Kumolo menegaskan bahwa lambang Aceh yang ada saat ini yang menyerupai simbol-simbol yang pernah digunakan oleh kelompok separatisme GAM (Detik: 2015). Sehingga hal ini tentu saja mampu menimbulkan ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Aceh yang hingga saat ini masih berupaya untuk menciptakan kondisi yang damai dan kondusif di Aceh.

Pernyataan Tjahjo Kumolo tentu saja memiliki alasan khusus terkait permintaannya untuk mengubah *Qanun* tersebut. Sebagaimana yang tertera di dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2007 tentang Lambang Daerah, yang menyatakan bahwa, "*Desain logo dan bendera daerah tidak boleh mempunyai persamaan pada pokoknya atau keseluruhannya dengan desain logo dan bendera organisasi*

*terlarang atau organisasi/perkumpulan/ lembaga/gerakan separatis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”.*

Terlebih dalam Klarifikasi Atas Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera dan Lambang Aceh yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri saat itu, Gamawan Fauzi, yang secara khusus menyatakan bahwa, “*Yang dimaksud dengan desain logo dan bendera organisasi terlarang atau organisasi/perkumpulan/lembaga/gerakan separatis dalam ketentuan ini misalnya logo dan Bendera Bulan Sabit yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Aceh, logo burung Mambruk dan Bintang Kejora yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Papua, serta Bendera Benang Raja yang digunakan oleh gerakan separatis di Provinsi Maluku.*”

Apabila kita melakukan pengkajian ulang tentang polemik kepemilikan Bendera Aceh yang telah diatur dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki dan UUPA, maka, kepemilikan suatu bendera yang merupakan identitas suatu organisasi atau daerah tertentu tidaklah menyalahi aturan yang sudah berlaku. Akan tetapi di dalam Peraturan Pemerintah tersebut pun telah diatur hal-hal detail terkait dengan desain lambang daerah yang menegaskan bahwa kepemilikan bendera tidak diperkenan untuk memiliki persamaan dengan organisasi terlarang di Indonesia karena dinilai akan terjadi propaganda di dalam masyarakat.

Sebagaimana yang kita ketahui bahwa Bendera Aceh saat ini memiliki kesamaan detail dengan Bendera GAM, yaitu logo Bulan Bintang. Hal inilah yang hingga saat ini masih diperjuangkan oleh Pemerintah Pusat untuk melakukan perubahan lambang sehingga tidak menimbulkan polemik berlanjut mengenai Bendera Aceh.

Sejalan dengan hal tersebut, anggota Komnas HAM Otto Nur Abdullah menyarankan agar bendera Aceh direvisi, sehingga bendera yang baru nanti dapat menimbulkan persatuan di wilayah Aceh secara keseluruhan. Menurutnya, bendera Aceh saat ini lebih mencerminkan

aspirasi politik kalangan GAM yang sekarang ada di dalam partai Aceh. Sehingga harus ada kompromi bahwa bendera itu menjadi simbol kesatuan Aceh, yang terdiri banyak etnis, bahasa, latar belakang sejarah (BBC:2013).

Terkait dengan diberlakukannya kembali Qanun di Aceh, disebutkan dalam sub bagian I tentang Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Pemerintahan di Aceh, bahwa akan diberlakukannya kembali *Qanun* Aceh di Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam.

Berdasarkan pengertian secara umum, Qanun merupakan Peraturan Perundang-undangan sejenis Peraturan Daerah yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat di Provinsi Aceh (Acehprov: 2015). Terhitung sejak Tahun 2002 hingga Tahun 2013, Pemerintah Daerah Istimewa Nangroe Aceh Darussalam telah menerbitkan 107 (seratus tujuh) *Qanun* yang berlaku untuk seluruh rakyat Aceh.

Awal mula diberlakukannya kembali Qanun di Aceh merupakan perwujudan dari Pasal 16 ayat (2) dan Pasal 17 ayat (2) UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) yang memberikan kewenangan keistimewaan Aceh dalam hal sebagai berikut:

- a. penyelenggaraan kehidupan beragama dalam bentuk pelaksanaan syari'at Islam bagi pemeluknya di Aceh dengan tetap menjaga kerukunan hidup antar-umat beragama;
- b. penyelenggaraan kehidupan adat yang bersendikan agama Islam;
- c. penyelenggaraan pendidikan yang berkualitas serta menambah materi muatan lokal sesuai dengan syari'at Islam;
- d. peran ulama dalam penetapan kebijakan Aceh; dan
- e. penyelenggaraan dan pengelolaan ibadah haji sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam hal ini dapat disimpulkan bahwasanya, sebagai salah satu bentuk keistimewaan yang dimiliki oleh Aceh adalah pembentukan Qanun yang berlaku di Aceh. Qanun merupakan kumpulan aturan yang bersifat lokal (hanya berlaku di Aceh) dan memasukkan unsur Syariat Islam yang kemudian diserap melalui adat dan budaya Aceh ke dalam aturannya. Hal ini tentu saja bertujuan untuk mengatur masyarakat Aceh agar tetap berada di dalam koridor Syariat Islam, yang selama ini memang dituntut oleh para leluhur Aceh.

Sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Qanun disamakan posisinya dengan Peraturan Daerah lainnya dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Hanya saja dalam hal ini, Qanun bermuatan Syariat Islam, yang tentunya tidak dimiliki oleh Perda lainnya. Hal ini yang tentunya menjadi keistimewaan Aceh, dimana mereka memiliki kewenangan untuk mengatur kehidupan bermasyarakatnya berdasarkan Syariat Islam.

Meskipun Qanun hanya berlaku khusus di Aceh, namun, hal ini tentu saja tidak berarti tidak mampu menjadi potensi negatif bagi kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Hal ini dapat dilihat di dalam Pasal 125 UUPA yang menyebutkan bahwa Qanun sebagaimana dibentuk di Aceh meliputi ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. Hal tersebut tentu saja dapat berpengaruh terhadap sistem Hukum Acara sebagaimana yang berlaku secara nasional di Indonesia dan jenis hukuman yang akan diterima oleh pelaku tindak pidana, yang tentu saja hal tersebut dapat menimbulkan dampak lain apabila pelaku tindak pidana bukan merupakan penduduk Aceh namun melakukan tindak pidana di wilayah Aceh. Sehingga dalam hal

ini, asas *locus delicti* dapat diberlakukan dan tentunya akan menimbulkan kesimpangsiuran keadilan bagi pelaku tindak pidana.

Terkait dengan hal tersebut, Pemerintah harus tetap melakukan pengawasan secara intensif terhadap aturan-aturan yang ada di Qanun maupun hal-hal lain yang akan diatur kemudian. Adapun bentuk pengawasan tersebut dapat berupa revisi, penangguhan atau pembatalan suatu Qanun, sehingga dalam pelaksanaannya, Qanun tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku secara nasional.

#### **4.3.2.4.2 Bidang Ekonomi**

Dalam salah satu butir dalam sub bagian III *Memorandum of Understanding Helsinki* tentang Ekonomi dinyatakan bahwa Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga yang berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia.

Selain itu, di dalam sub bagian III tentang Ekonomi dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* terdapat hak Aceh untuk dapat menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan internal yang resmi.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, telah ditetapkan bahwa Bank Indonesia adalah bank sentral Republik Indonesia yang merupakan lembaga negara yang independen, bebas dari campur tangan Pemerintah dan/atau pihak lainnya. Bank Indonesia bertujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah di Indonesia. Ada pun upaya untuk mencapai tujuan tersebut antara lain dengan menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter. Selain itu, pihak lain dilarang melakukan segala bentuk campur tangan terhadap pelaksanaan tugas Bank dan Bank Indonesia wajib menolak dan/atau

mengabaikan segala bentuk campur tangan dari pihak mana pun dalam rangka pelaksanaan tugasnya.

Menurut Pasal 1 butir 10 Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia dalam Bab I tentang Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia, dinyatakan bahwa;

*“Kebijakan Moneter adalah kebijakan yang ditetapkan dan dilaksanakan oleh Bank Indonesia untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah yang dilakukan antara lain melalui pengendalian jumlah uang beredar dan/atau suku bunga.”*

Berdasarkan hal tersebut dapat disimpulkan bahwa, ketentuan di dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki yang menyebutkan bahwa Pemerintah Aceh berhak untuk dapat menetapkan suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia tidak dapat diimplementasikan. Meskipun di dalam UUPA disebutkan bahwa Pemerintah Aceh dapat menetapkan tingkat suku bunga tertentu setelah mendapatkan kesepakatan dengan lembaga keuangan bank dan lembaga keuangan bukan bank terkait, namun ketentuan tersebut tetap tidak dapat diimplementasikan karena sudah diatur demikian menurut Undang-Undang tentang Bank Indonesia.

Berdasarkan Pasal 91 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diatur bahwa;

*“(1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.”*

Adapun salah satu tugas dari Gubernur berdasarkan Pasal 91 ayat (2) butir d adalah melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda

Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah.

Selanjutnya dalam Pasal 245 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dinyatakan bahwa;

*“(1) Rancangan Perda Provinsi yang mengatur tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, pajak daerah, retribusi daerah dan tata ruang daerah harus mendapat evaluasi Menteri sebelum ditetapkan oleh Gubernur.”*

*“(2) Menteri dalam melakukan evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang pajak daerah dan retribusi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang keuangan dan untuk evaluasi Rancangan Perda Provinsi tentang tata ruang daerah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang tata ruang”*

Di dalam salah satu sub bagian tentang Ekonomi, dinyatakan bahwa Aceh memiliki hak untuk menetapkan tingkat suku bunga yang berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia. Sedangkan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia, diatur bahwa pengendalian jumlah uang beredar dan/atau suku bunga merupakan kebijakan dari Bank Indonesia yang bertujuan untuk mencapai dan memelihara kestabilan nilai rupiah.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa ketentuan di dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* yang terkait dengan hak Aceh untuk dapat menetapkan tingkat suku bunga dan kewenangan untuk menetapkan dan memungut pajak daerah tidaklah sesuai dengan Undang-Undang yang berlaku di Indonesia. Apabila hal ini telah dilaksanakan maka hal ini dapat berdampak pada adanya penyelundupan ilegal yang dapat terjadi di wilayah Aceh. Hal ini disebabkan dengan posisi geografis Aceh

yang berada di ujung barat Indonesia dan berada di perbatasan Negara lain, sehingga memungkinkan adanya oknum-oknum tertentu untuk melakukan penyelundupan dengan dalil pajak daerah Aceh lebih rendah dibandingkan dengan daerah lainnya. Apabila hal itu terjadi, perlahan tetapi pasti pencurangan pajak yang dilakukan secara sengaja dan bersifat illegal akan banyak mempengaruhi perkembangan ekonomi dan pertumbuhan pembangunan di Indonesia, khususnya Aceh dalam hal ini.

Sehingga dapat disimpulkan bahwa ketentuan Aceh memiliki hak untuk menetapkan tingkat suku bunga dan pajak daerahnya tidaklah relevan dengan Undang-Undang yang telah berlaku secara nasional, sehingga ketentuan *Memorandum of Understanding* Helsinki tersebut pun tidak dapat diimplementasikan.

#### **4.3.2.4.3 Bidang Hukum**

Dalam sub bagian IV *Memorandum of Understanding* Helsinki tentang Peraturan Perundang-Undangan terdapat beberapa kewajiban dan hak yang harus dilakukan oleh kedua belah pihak, antara lain;

*“All civilian crimes by military personnel in Aceh will be tried in civil courts in Aceh”*

- Semua kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh akan diadili pada pengadilan sipil di Aceh –

Meskipun hal tersebut bukanlah hal yang tidak mungkin, namun saat ini Indonesia telah memiliki hukum yang mengatur mengenai pengadilan yang berhak untuk mengadili anggota TNI di seluruh Indonesia.

Peradilan Militer di Indonesia saat ini diatur melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer. Di dalam Pasal 5 diatur bahwa:

*“Peradilan militer merupakan pelaksana kekuasaan kehakiman di lingkungan Angkatan Bersenjata untuk menegakkan hukum dan keadilan dengan memperhatikan kepentingan penyelenggaraan pertahanan keamanan negara.”*

Sebagaimana yang tertera dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, Pasal 65 ayat (2) menyatakan bahwa:

*“Prajurit tunduk kepada kekuasaan peradilan militer dalam hal pelanggaran hukum pidana militer dan tunduk pada kekuasaan peradilan umum dalam hal pelanggaran hukum pidana umum yang diatur dengan undang-undang.”*

Selain pasal tersebut, di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UUPA) Pasal 203 ayat (1) dinyatakan bahwa:

*“Tindak pidana yang dilakukan oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia di Aceh diadili sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”*

Sebagaimana yang telah disebutkan di dalam Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia, seorang TNI dapat diadili di dalam 2 (dua) jenis peradilan. Hal ini tergantung dari jenis tindak pidana yang dilakukan oleh anggota tersebut. Apabila tindak pidana yang dilakukan termasuk di dalam pidana umum, maka anggota tersebut akan diadili di dalam Peradilan Sipil atau Peradilan Umum. Namun, apabila anggota tersebut melakukan tindak pidana militer, maka anggota tersebut akan diadili di dalam Peradilan Militer.

Namun apabila kita melakukan telaah lebih lanjut mengenai kewenangan dalam mengadili aparat militer, perlu dibedakan beberapa hal. Pertama, permasalahan muncul ketika definisi mengenai tindak pidana militer dan tindak pidana umum sebagaimana yang disebutkan di dalam

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tidak dijelaskan secara lugas. Selain hal tersebut, di dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer pun tidak menjelaskan hal-hal apa saja yang terkait dengan jenis-jenis tindak pidana militer dan tindak pidana umum yang dilakukan oleh aparat militer sehingga dapat diadili di Peradilan Militer atau Peradilan Umum. Sehingga sampai saat ini, masih terdapat kerancuan tentang definisi tindak pidana militer dan tindak pidana umum yang berakibat pada kesulitan untuk menentukan yurisdiksi pengadilan terhadap aparat militer yang melakukan pelanggaran kejahatan.

Kedua, meskipun Pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 berusaha untuk mengakomodir kemungkinan adanya aparat militer untuk diadili dalam Peradilan Umum, namun sampai saat ini badan legislatif belum menyusun rancangan undang-undang penundukan prajurit kepada peradilan umum. Adapun beberapa hal yang harus menjadi pertimbangan dalam menyusun rancangan tersebut antara lain masalah terkait dengan penyidik, masalah terkait dengan Lembaga Keankuman dan Kepaperaan, masalah terkait dengan jaksa penuntut, dan masalah terkait dengan Hakim persidangan. Keempat permasalahan tersebut haruslah dijelaskan secara lugas sebelum dilakukan penentuan wilayah kewenangan peradilan yang berhak untuk mengadili aparat militer di Peradilan Umum.

Ketiga, penyesuaian hukum acara yang akan diberlakukan kepada aparat militer. Saat ini Indonesia memiliki 2 (dua) hukum acara terkait dengan aparat militer, yaitu Kitab Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer, yang selanjutnya harus dilakukan revisi dan penjelasan secara rinci tentang hukum acara yang diterapkan kepada aparat militer yang melakukan tindak pidana umum.

Ketiga pertimbangan tersebut haruslah dianalisa lebih dalam mengingat aparat militer merupakan aparat Negara bidang pertahanan Negara yang berada di baris depan dalam rangka mempertahankan keutuhan wilayah dan bangsa Negara Republik Indonesia, sehingga kepentingan militer harus diletakkan sebagai prinsip utama. Selain itu, militer merupakan suatu komunitas yang berbeda dengan masyarakat sipil pada umumnya dari segi norma dan tata kehidupannya. Sehingga perlakuan antara masyarakat sipil dan militer haruslah dibedakan.

Meskipun saat ini dikenal asas *Equality before the Law* (kesamaan hak dalam hukum), namun sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa, dengan status yang diemban oleh seorang aparat militer yang merupakan alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk menegakkan kedaulatan negara, mempertahankan keutuhan wilayah, dan melindungi keselamatan bangsa, menjalankan operasi militer untuk perang dan operasi militer selain perang, serta ikut secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional, sehingga mereka memiliki hak khusus yang tidak dimiliki oleh warga negara lainnya.

Hal ini tentulah sejalan dengan dicabutnya hak seorang aparat militer untuk terlibat di dalam pemilihan umum, dimana seorang aparat militer menurut Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dilarang untuk terlibat dalam pemilihan umum dan jabatan politis lainnya, yang merupakan salah satu hak warga negara pada umumnya.

Sehingga berdasarkan penjabaran tersebut di atas, sampai saat ini kemungkinan aparat militer untuk diadili di peradilan umum masih harus dilakukan beberapa langkah penyesuaian. Meskipun, saat ini telah terjadi kontroversi munculnya RUU Peradilan Militer mencuat pada bulan Mei 2005

dimana seluruh fraksi-fraksi di DPR sepakat untuk mereformasi UU Peradilan Militer Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer yang dianggap sudah tidak lagi mencerminkan tuntutan reformasi di sektor keamanan, namun selama belum ada Undang-Undang pengganti Undang-Undang Peradilan Militer Nomor 31 Tahun 1997, maka Undang-Undang tersebut masih diberlakukan (Sri Murtiana:2012). Dengan demikian, penulis berkesimpulan bahwa ketentuan yang terdapat di *Memorandum of Understanding Helsinki* yang menyebutkan bahwa tiap tindak kejahatan sipil yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh harus diadili di Pengadilan Umum belum dapat diimplementasikan.

#### **4.3.2.4.4 Bidang Hak Asasi Manusia**

Pada Bagian II *Memorandum of Understanding Helsinki* terkait dengan Hak Asasi Manusia terdapat 1 (dua) pokok kewajiban yang disepakati oleh para pihak, yaitu dibentuknya Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh dan dibentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*A Commission for Truth and Reconciliation*) oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia.

Saat ini Indonesia, berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM), memiliki suatu pengadilan yang akan berwenang untuk mengadili para pelaku pelanggaran HAM berat, seperti mengadili kejahatan genosida (*genocide*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crimes against humanity*).

Berdasarkan Bab IX *Memorandum of Understanding Helsinki* tentang Ketentuan Peralihan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM dinyatakan bahwa:

Pasal 45 ayat (1): "*Untuk pertama kali pada saat Undang-undang ini mulai berlaku, Pengadilan HAM sebagaimana dimaksud dalam*

*Pasal 4, dibentuk di Jakarta Pusat, Surabaya, Medan, dan Makassar.”*

Pasal 45 ayat (2): “*Daerah hukum Pengadilan HAM sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada pada Pengadilan Negeri di:*

- b. Jakarta Pusat yang meliputi wilayah Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Banten, Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah;*
- c. Surabaya yang meliputi Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur;*
- d. Makassar yang meliputi Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, dan Irian Jaya;*
- e. Medan yang meliputi Provinsi Sumatera Utara, Daerah Istimewa Aceh, Riau, Jambi, dan Sumatera Barat.”*

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat disimpulkan bahwa Pengadilan HAM merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan peradilan umum. Kedudukannya di daerah kabupaten atau daerah kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum Pengadilan Negeri yang bersangkutan. Berdasarkan hal tersebut, maka kedudukan dalam pengadilan HAM mengikuti Pengadilan Umum atau Pengadilan Negeri termasuk dukungan administrasinya. Hal ini membawa konsekuensi bahwa pengadilan HAM ini sangat tergantung pada dukungan dari pengadilan negeri setempat, seperti sebagai berikut (Zainal Abidin, S.H. : 2015):

1. Ruang pengadilan yang juga merupakan ruang pengadilan untuk kasus lainnya dan tidak ada ruang yang khusus untuk pengadilan HAM. Hal ini membawa konsekuensi bahwa jadwal persidangan akan sangat bergantung dengan jadwal persidangan kasus-kasus lainnya yang juga ditangani oleh Pengadilan Negeri tempat Pengadilan HAM ini digelar.
2. Dukungan staf administrasi: staf administrasi adalah staf yang menangani perkara pengadilan HAM selain panitera yang juga

bertugas untuk membantu para hakim yang mengadili perkara pelanggaran HAM yang berat.

3. Dukungan panitera yang juga diambilkan dari Pengadilan Negeri setempat. Panitera ini adalah panitera biasa dan bukan panitera yang dibentuk khusus untuk menangani kasus pelanggaran HAM yang berat. Panitera ini juga menangani kasus lainnya.
4. Ruang hakim: ruang hakim untuk hakim ad hoc adalah ruang tersendiri, namun untuk hakim karir yang merupakan hakim pengadilan setempat maka mereka mempunyai ruang tersendiri.

Sehubungan dengan uraian di atas, pembentukan Pengadilan HAM harus dilakukan kajian ulang secara terus menerus agar pembentukannya tidak terjadi tumpang tindih kekuasaan. Selain hal tersebut, Saat ini Daerah Istimewa Aceh berada di dalam Daerah Hukum Pengadilan HAM Medan, sehingga setiap dugaan pelanggaran HAM yang terjadi di wilayah Aceh dapat diadili di Pengadilan HAM Medan. Hal ini tentu saja tidak berpengaruh terhadap hasil putusan pengadilan, mengingat sistem Pengadilan akan berlaku sama di tiap Daerah.

Terkait dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), menurut Pasal 3 UUKKR, tujuan pembentukan KKR adalah untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu diluar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa dan mewujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional dalam jiwa saling pengertian.

Berdasarkan Pasal 5 UUKKR, Komisi mempunyai fungsi kelembagaan yang bersifat publik untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan melaksanakan rekonsiliasi.

Untuk menjalankan fungsinya tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUKKR, Komisi mempunyai tugas-tugas sebagai berikut:

- a. menerima pengaduan atau laporan dari pelaku, korban, atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya;
- b. melakukan penyelidikan dan klarifikasi atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
- c. memberikan rekomendasi kepada presiden dalam hal permohonan amnesti;
- d. menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah dalam hal pemberian kompensasi dan/ atau rehabilitasi; dan
- e. menyampaikan laporan tahunan dan laporan akhir tentang pelaksanaan tugas dan wewenang berkaitan dengan perkara yang ditanganinya, kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada mahkamah agung.

Pembentukan KKR di Aceh merupakan salah satu butir dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* yang hingga saat ini belum mampu direalisasikan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 4 UUKKR yang menyebutkan bahwa;

*“Komisi berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara republik indonesia.”*

Hal ini pun sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 006/PUU-IV/2006 dan Perkara 020/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap UUD 1945 tanggal 7 Desember 2006 yang menyatakan bahwa Pasal 27, Pasal 44, dan Pasal 1 angka 9 UUKKR bertentangan dengan UUD 1945 dengan alasan-alasan yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 27 UUKKR membuat hak korban atas kompensasi dan rehabilitasi bergantung pada dikabulkannya amnesti, bukan pada substansi perkara.
2. Amnesti dalam Pasal 27 UUKKR mensyaratkan adanya pelaku. Konsekuensinya tanpa adanya pelaku yang ditemukan, maka amnesti tidak akan mungkin diberikan, sehingga korban tidak mendapat jaminan atas pemulihan;
3. Ketentuan ini telah mendudukkan korban dalam keadaan yang tidak seimbang dan tertekan sebab korban diberikan persyaratan berat untuk mendapatkan haknya, yakni bergantung pada pemberian amnesti.
4. Implikasi dari perumusan Pasal 27 UUKKR telah membuat kedudukan yang tidak seimbang antara korban dan pelaku dan telah mendisriminasikan hak atas pemulihan yang melekat pada korban, dan tidak bergantung pada pelaku dan tidak menghargai korban yang telah menderita akibat pelanggaran HAM yang berat yang dialaminya.
5. Pasal 44 UUKKR memposisikan KKR sebagai lembaga yang sama dengan lembaga pengadilan telah menutup akses setiap orang untuk mendapat penyelesaian melalui proses yudisial.
6. Pengaturan Pasal 44 UUKKR yang tidak memperkenankan lagi pemeriksaan di Pengadilan HAM *Ad Hoc*, apabila pemeriksaan tersebut telah diselesaikan melalui KKR telah menghilangkan hak negara dalam menuntut pelaku pelanggaran HAM yang berat sebagaimana yang diatur dalam hukum internasional baik yang diatur dalam praktik maupun dalam perjanjian-perjanjian internasional.
7. Amnesti bagi pelanggaran HAM berat bertentangan dengan hukum internasional, namun dalam rumusan Pasal 1 Angka 9 UUKKR justru menjelaskan bahwa amnesti diberikan kepada pelaku pelanggaran

HAM berat sehingga pasal tersebut bertentangan dengan prinsip hukum yang diakui oleh masyarakat internasional.

Adapun amar putusan Perkara Nomor 006/PUU-IV/2006 tersebut berbunyi, *“Mengabulkan Permohonan Para Pemohon; Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya”*.

Kembali ditegaskan oleh Hakim Konstitusi: Dr. Harjono, S.H., M.C.L. dalam putusannya yang menyatakan bahwa, *“UUKKR secara objektif materi muatannya nyata-nyata mengandung cacat hukum yang mendasar atau prinsipil. Undang-Undang a quo tidak saja potensial menciptakan ketidakpastian hukum dan sulit mewujudkan rasa keadilan, namun lebih banyak mendatangkan mudharat ketimbang kemaslahatan bagi banyak orang. Karena, sangat potensial menimbulkan konflik di antara sesama anak bangsa yang pada akhirnya akan menjerumuskan bangsa ini ke jurang perpecahan dan kerusakan yang parah.”*

Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa butir dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki yang terkait dengan pembentukan KKR di Aceh tidak dapat diimplementasikan mengingat UUKKR saat ini telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi sehingga pendirian KKR di Aceh belum dapat dilaksanakan karena dasar hukum pembentukan KKR Nasional sudah tidak berlaku/dibatalkan sehingga sebagai konsekuensi hukum, pembentukan KKR di Aceh secara otomatis tidak dapat dilakukan. Selain itu, dikhawatirkan apabila dipaksakan adanya

pembentukan KKR di Aceh maka akan kembali dibatalkan di Mahkamah Konstitusi mengingat dasar hukum pembentukan KKR diduga potensial menimbulkan konflik antar bangsa.



## BAB 5 SIMPULAN DAN SARAN

### 5.1 SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan analisa:

1. Penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 di Finlandia merupakan suatu bentuk komitmen antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang difasilitasi oleh *Crisis Management Institute* (CMI) untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat bagi semua pihak yang terkait. Tujuan utama diadakannya *penandatanganan Memorandum of Understanding* Helsinki ini tidaklah lain dari adanya keyakinan dari Para Pihak bahwa hanya dengan penyelesaian damai atas konflik tersebut yang akan memungkinkan pembangunan kembali Aceh pasca terjadinya musibah bencana alam tsunami yang telah meluluhlantahkan Aceh pada tanggal 26 Desember 2004 sehingga dapat mencapai kemajuan dan keberhasilan.

Selain itu, penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki ini pun dijadikan sebagai simbolis untuk membangun rasa saling percaya antara pihak yang terlibat di dalam konflik dimaksud. Adapun tujuan akhir dari penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki ini pun guna menciptakan kondisi damai yang abadi antara Pemerintah Republik Indonesia dan Rakyat Aceh sehingga pemerintahan rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam NKRI.

Meskipun telah berjalan selama 10 (sepuluh) tahun, namun implementasi dari *Memorandum of Understanding* Helsinki masih belum dapat dilaksanakan sepenuhnya. Hal ini terbukti dari beberapa tuntutan di

dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* yang masih gantung, antara lain, hak untuk memiliki bendera daerah yang diamanatkan kepada Aceh hingga saat ini masih menimbulkan polemik di Indonesia. Pengibaran Bendera Aceh dianggap sebagai salah satu bentuk kamuflase dan bukan merupakan bentuk pluralisme di dalam suatu negara.

Di dalam sektor ekonomi pun menuntut adanya kewenangan kepada Aceh untuk dapat menentukan suku bunga dan menetapkan pajak daerah yang berbeda, yang tentu saja hal ini tidak dapat diimplementasikan selama Bank Indonesia masih merupakan bank sentral Republik Indonesia.

Di dalam sektor hukum, pengambilalihan kewenangan untuk mengadili aparat militer di pengadilan sipil untuk yang melakukan tindak pidana umum masih belum dapat diimplementasikan karena hingga saat ini belum diatur jelas kriteria yang memungkinkan seorang aparat militer untuk diadili diluar pengadilan militer.

Selain itu, sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam bab 4, pembentukan Pengadilan HAM dan KKR di Aceh hingga saat ini mutlak belum dapat diimplementasikan dengan berbagai pertimbangan sebagaimana yang telah dijelaskan.

2. Kendala yang saat ini dihadapi oleh Pemerintah Pusat adalah ketika rakyat Aceh menginginkan ketentuan-ketentuan yang terdapat di dalam *Memorandum of Understanding Helsinki* tersebut dapat dilaksanakan sepenuhnya melalui UUPA. Sehingga Pemerintah Pusat harus bekerja ekstra untuk mampu mewujudkan hal-hal tersebut dengan konsistensi dan keseriusan. Hal ini dapat diwujudkan dengan disusunnya konsep Peraturan Pemerintah dan/atau Peraturan Presiden guna mengakomodasi butir-butir yang belum diimplementasikan sehingga tuntutan-tuntutan rakyat Aceh dapat terakomodir dan tidak menimbulkan sentimen negatif terhadap Pemerintah Pusat.

## **4.4 SARAN**

### **4.4.2 Saran Teoritis**

Penelitian tentang implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki terhadap perdamaian ini dapat dijadikan kajian akademik untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan, khususnya dalam kajian resolusi konflik serta rekonstruksi pasca konflik. Diharapkan, penelitian ini dapat, memberikan kontribusi positif untuk pengembangan studi damai dan resolusi konflik yang lebih spesifik membahas proses penyelesaian konflik bersenjata melalui jalur damai.

Lebih lanjut, implementasi dari *Memorandum of Understanding Helsinki* dapat dijadikan kajian lebih lanjut untuk penelitian berikutnya dan dapat dijadikan bahan evaluasi bagi Pemerintah Republik Indonesia dalam mewujudkan hak-hak dan kewajiban yang telah tertuang dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki tersebut.

### **4.4.3 Saran Praktis**

Penandatanganan *Memorandum of Understanding Helsinki* antara Pemerintah Republik Indonesia dengan GAM merupakan suatu penyelesaian konflik melalui jalan damai yang dapat dijadikan pembelajaran penting bagi Pemerintah Republik Indonesia dan pihak-pihak lain yang terkait proses penyelesaian konflik. Meskipun pelaksanaan *Memorandum of Understanding* Helsinki belum berjalan sepenuhnya, namun hal ini terbukti mampu memberikan kestabilan kehidupan Rakyat Aceh hingga saat ini. Oleh karena itu, penulis ingin memberikan saran-saran praktis, sebagai berikut.

#### **A. Untuk Pemerintah Republik Indonesia**

- 1) Pemerintah Republik Indonesia perlu menyusun dan menyelesaikan rancangan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden mengenai pelaksanaan *Memorandum of Understanding* Helsinki sehingga dapat sepenuhnya diterapkan di dalam Undang-Undang Pemerintah Aceh.
- 2) Pemerintah Republik Indonesia perlu melakukan beberapa penyesuaian mengenai butir-butir yang terdapat di dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam, terutama terkait dengan bidang ekonomi dan hak asasi manusia sebagaimana yang telah diatur di dalam *Memorandum of Understanding* Helsinki;
- 3) Perlu adanya sinergitas dan konsolidasi antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam dalam rangka mengimplementasikan *Memorandum of Understanding* Helsinki dan guna mewujudkan kondisi damai di Bumi Aceh berdasarkan implementasi dari *Memorandum of Understanding* Helsinki;
- 4) Pemerintah Republik Indonesia, bersama-sama dengan Pemerintah Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam, harus segera melakukan sosialisasi *Memorandum of Understanding* Helsinki secara intensif kepada seluruh masyarakat Aceh, sehingga hak-hak yang timbul dari *Memorandum of Understanding* Helsinki tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku secara nasional di Indonesia.

**B. Untuk Pemerintah Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam**

- 1) Pemerintah Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam perlu melakukan sinergitas dan konsultasi terlebih dahulu dengan Pemerintah Republik Indonesia terkait dengan kebijakan-kebijakan baru yang timbul akibat penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki sehingga kebijakan tersebut nantinya tidak akan menimbulkan polemik dan saling paham antar pihak;
- 2) Perlu dilakukan konsolidasi dengan berbagai lembaga pemerintah, tokoh masyarakat, LSM, tokoh adat, tokoh agama, dan masyarakat sipil dalam membahas hak-hak dan kewajiban yang timbul akibat penandatanganan *Memorandum of Understanding* Helsinki;
- 3) Pemerintah Daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam, bersama-sama dengan Pemerintah Republik Indonesia, harus segera melakukan sosialisasi *Memorandum of Understanding* Helsinki secara intensif kepada seluruh masyarakat Aceh. Pemerintah Republik Indonesia diharapkan mampu untuk meninjau ulang dan melakukan evaluasi terhadap implementasi *Memorandum of Understanding* Helsinki, sehingga hak-hak yang timbul dari *Memorandum of Understanding* Helsinki dapat terakomodasi dengan baik namun tidak bertentangan dengan peraturan-peraturan yang berlaku secara nasional di Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

Bahar, Saafoedin dan A.B. Tangdililing. (1996). *Integrasi Nasional, Teori, Masalah, dan Strategi*. Jakarta: Ghalia Indonesia

Burhanuddin S., S.HI., M.Hum. (2013). *Pedoman Penyusunan Memorandum of Understanding (MoU)*. Yogyakarta: Penerbit Pustaka Yustisia.

Clarke, Matthew, et.al. (2010). *Post-Disaster Reconstruction. Lessons from Aceh*. London: Eartscan.

Christie, D. J., Wagner, R. V., & Winter, D. A. (Eds.). (2001). *Peace, Conflict, and Violence: Peace Psychology for the 21st Century*. Englewood Cliffs. New Jersey: Prentice-Hall.

Creswell, John W. *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches, Second Edition*.

Crisis Management Initiative. *Proyek Tindak Lanjut Proses Perdamaian Aceh – Laporan Akhir*. Finlandia: CMI.

Deutsch et.al. (2006). *The Handbook of Conflict Resolution. Theory and Practice* Second. San Francisco: John Wiley & Sons, Inc.

Given, Lisa M. (2008). *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. London: SAGE Publications, Inc.

Hamid, Ahmad Farhan. (2006). *Upaya Pemerintah dalam Menyelesaikan Konflik di Aceh*. Jakarta: Sara Bebas.

Jeong, Ho-Won. (2010). *Conflict Management and Resolution, an introduction*. Great Britain: Routledge.

- Kingsbury. (2006). *Peace in Aceh. A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Singapura: Equinox Publishing.
- Leeds. (2001). *International Peacekeeping*, Vol.8, No.4, Winter 2001. London: Published by Frank Cass.
- Moleong, Prof. Dr. Lexy J. (2011). *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Noortmann, Math and Cedric Ryngaert. (2010). *Non-State Actor Dynamics in International Law*. UK: MPG Books Group.
- Patton, M. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Saifuddin, Azwar. (1998). *Metode Penelitian*. Yogyakarta : Pustaka pelajar.
- Sandole, Dennis J.D., et.al. (2009). *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*. New York: Routledge.
- Sørbø, Gunnar M., et.al. (1997). *NGOs in Conflict – an Evaluation of International Alert*. Norwegia: Chr. Michelsen Institute.
- Sugiyono, Prof. Dr. (2009). *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung: Alfabeta.
- Suryabrata, Sumadi. (2012). *Metodologi Penelitian*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Undang-Undang dan PERPPU Pemerintah Daerah. (2014). Bandung: Fokusmedia.
- Webel, Charles, et. al. (2007). *Handbook of Peace and Conflict Studies*. New York: Routledge.

Wiyono, R., S.H. (2006). *Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.

### **Media Internet**

\_\_\_\_\_. (2013). Bendera Aceh dianggap tidak cerminkan pluralitas. [http://www.bbc.com/indonesia/berita\\_indonesia/2013/03/130328\\_bendera\\_gam\\_dikritik](http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2013/03/130328_bendera_gam_dikritik).

\_\_\_\_\_. (2014). Zaini Abdullah dan masa depan Aceh. [http://www.bbc.com/indonesia/laporan\\_khusus/2014/05/140518\\_bincang\\_zaini\\_abdullah](http://www.bbc.com/indonesia/laporan_khusus/2014/05/140518_bincang_zaini_abdullah).

Abidin, Zainal. [http://www.elsam.or.id/pdf/kursusham/Pengadilan\\_HAM\\_di\\_Ind.pdf](http://www.elsam.or.id/pdf/kursusham/Pengadilan_HAM_di_Ind.pdf)

Aceh: Mengapa Kesepakatan Penghentian Permusuhan Sulit Dipertahankan. <http://www.elsam.or.id/pdf/paper/ACEHBriefing%20Paper.pdf>.

Aceh : *The Impediment in remaining the Cessation of Hostilities Agreement*. <http://www.elsam.or.id/pdf/paper/Marga-Aceh.pdf>.

Advokasi. Edisi-18, Desember 2009. [http://lms.aau.ac.id/library/ebook/MJ\\_183\\_10\\_H/files/res/downloads/download\\_0032.pdf](http://lms.aau.ac.id/library/ebook/MJ_183_10_H/files/res/downloads/download_0032.pdf).

Advokasi. Edisi-18, Desember 2009. [http://lms.aau.ac.id/library/ebook/MJ\\_183\\_10\\_H/files/res/downloads/download\\_0033.pdf](http://lms.aau.ac.id/library/ebook/MJ_183_10_H/files/res/downloads/download_0033.pdf).

Anggriani, Jum. (2011). Kedudukan Qanun dalam Sistem Pemerintahan Daerah dan Mekanisme Pengawasannya. *Jurnal Hukum* No. 3 Vol. 18 Juli 2011: 320 – 335. <http://law.uui.ac.id/images/stories/Jurnal%20Hukum/11%20Jum%20Anggriani.pdf>.

Baquini. (2013). Mendagri targetkan qanun bendera Aceh selesai 90 hari lagi. <http://www.merdeka.com/peristiwa/mendagri-targetkan-qanun-bendera-aceh-selesai-90-hari-lagi.html>.

*Cessation of Hostilities Framework Agreement between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement.* [http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ID\\_021209\\_Cessation%20of%20Hostilities%20Framework%20Gov%20of%20Indonesia%20and%20Free%20Aceh%20Movement.pdf](http://peacemaker.un.org/sites/peacemaker.un.org/files/ID_021209_Cessation%20of%20Hostilities%20Framework%20Gov%20of%20Indonesia%20and%20Free%20Aceh%20Movement.pdf).

Chronology. [http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/accord%2009\\_14Chronology\\_2000\\_ENG.pdf](http://www.c-r.org/sites/c-r.org/files/accord%2009_14Chronology_2000_ENG.pdf).

Family Health International. *Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide. Module 1, Qualitative Research Methods Overview.* <http://www.ccs.neu.edu/course/is4800sp12/resources/qualmethods.pdf>.

JPPN. (2012). Implementasi *MEMORANDUM OF UNDERSTANDING Helsinki* Ditunggu. [http://www.jpnn.com/read/2012/08/04/135828/Implementasi-MEMORANDUM\\_OF\\_UNDERSTANDING-Helsinki-Ditunggu-](http://www.jpnn.com/read/2012/08/04/135828/Implementasi-MEMORANDUM_OF_UNDERSTANDING-Helsinki-Ditunggu-)

Mendagri Ingin Aceh Sesuaikan Qanun Tentang Bendera dan Lambang disadur dari <http://news.detik.com/berita/2902720/mendagri-ingin-aceh-sesuaikan-qanun-tentang-bendera-dan-lambang-pada-tanggal-1-juni-2015>.

Murtiana, Sri, Dilematis, RUU Peradilan Militer. [http://www.pelita.or.id/baca.php?id=65002\\_](http://www.pelita.or.id/baca.php?id=65002_)

National Intelligence Council. (2007). *Nonstate Actors: Impact on International Relations and Implications for the United States.* [http://www.fas.org/irp/nic/nonstate\\_actors\\_2007.pdf](http://www.fas.org/irp/nic/nonstate_actors_2007.pdf).

Pusat Penelitian Politik LIPI. (2008). Problematika Keamanan di Aceh Pasca *Memorandum of Understanding Helsinki* dan Prospeknya di Masa Depan. [http://www.politik.lipi.go.id/en/columns/kolom-aceh/10-problematika-keamanan-di-aceh-pasca-Memorandum\\_of\\_Understanding-helsinki-dan-prospeknya-di-masa-depan.html](http://www.politik.lipi.go.id/en/columns/kolom-aceh/10-problematika-keamanan-di-aceh-pasca-Memorandum_of_Understanding-helsinki-dan-prospeknya-di-masa-depan.html).

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No. 006/PUU-IV/2006 dan Perkara 020/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap UUD 1945 tanggal 7 Desember 2006

Qanun. <http://www.acehprov.go.id/hukum/category/2/qanun.html>.

Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X Tahun 2005. (2005). [http://www.elsam.or.id/pdf/kursusham/Pengadilan\\_HAM\\_di\\_Ind.pdf](http://www.elsam.or.id/pdf/kursusham/Pengadilan_HAM_di_Ind.pdf).

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer.

Undang-Undang Nomor 23 tahun 1999 tentang Bank Indonesia.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

Warsidi, Adi. (2015). Polemik Bendera Aceh, Gubernur Zaini: Tunggu Tanggal Mainnya. <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/05/06/058663867/Polemik-Bendera-Aceh-Gubernur-Zaini-Tunggu-Tanggal-Mainnya>.