

# Transformasi Politik

## dan Prospek Bagi Perdamaian Positif Berkelanjutan di Aceh<sup>13</sup>

*Political Transformation And Prospects For Sustainable Positive Peace In Aceh*

**SUADI ZAINAL<sup>14</sup> DAN KAMARULZAMAN ASKANDAR<sup>15</sup>**

Research and Education for Peace (REPUSM), School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia, Penang-Malaysia.

Email: suadisostro@yahoo.com

### **ABSTRACT**

*A peace agreement does not automatically create a situation of positive peace in a post conflict area. In fact, many peacefully resolved conflicts have reverted back to become violent after a few years. The people living in these areas are always hopeful that a positive peace is achieved after a peace agreement, even if it is something very difficult to achieve. A peace agreement like the Helsinki MOU is only able to achieve a situation of negative peace in Aceh. To achieve a situation of positive peace, concrete actions must be undertaken by all stakeholders, especially the rulers of Aceh, or the Acehnese government. At the very least, there are three important aspects that must be observed by peace actors: politics, economic, and social. This paper will however only focus on two of these – politics and economy. The paper will analyse the political transformation and efforts made by the Aceh government to change the political situation and economy as a way to fulfill the needs of the Acehnese people. Based on this, a prediction can be made of the prospect to achieve sustainable positive peace in Aceh. Lastly, it is hoped that this study can contribute some thoughts to peace and development actors in their efforts to build peace in post-conflict areas.*

*Key Words: Political Transformaton, Peacebuilding, and Sustainable Positive Peace.*

553

### **ABSTRAK**

Kesepakatan damai tidak dapat menciptakan perdamaian positif secara otomatis di kawasan bekas konflik. Bahkan sebahagian konflik yang telah diselesaikan secara politik dapat kembali ke konflik setelah beberapa tahun kemudian. Namun bagaimanapun masyarakat di kawasan bekas konflik sangat berharap adanya perdamaian positif segera setelah kesepakatan damai, walaupun hal itu sangat sukar untuk dicapai. Oleh itu, kesepakatan damai seperti MoU Helsinki hanya baru dapat membentuk perdamaian negatif di Aceh. Untuk mencapai perdamaian positif diperlukan tindakan konkrit dari semua pamangku kepentingan, utamanya Pemerintah Aceh. Paling tidak, ada tiga aspek penting yang mesti diperhatikan oleh pelaku perdamaian, yaitu; politik, ekonomi dan sosial. Namun paper ini hanya menjelaskan dua; politik dan ekonomi. Untuk itu, dianalisis transformasi politik dan usaha-usaha Pemerintah Aceh untuk

13 *Naskah diterima 25 Agustus 2013, Revisi Pertama 28 September 2013.*

14 *Peneliti Peace Studies at Research and Education for Peace (REPUSM), School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia.*

15 *Guru Besar Peace Studies at Research and Education for Peace (REPUSM), School of Social Sciences, Universiti Sains Malaysia.*

merubah keadaan politik dan ekonomi sebagai upaya memenuhi keperluan masyarakat Aceh. Selanjutnya berdasarkan hal tersebut dapat diprediksikan prospek wujudnya perdamaian positif berkelanjutan di Aceh. Akhirnya kajian ini diharapkan dapat menjadi satu sumbangan pemikiran kepada pelaku perdamaian atau pembangunan untuk membangun perdamaian di kawasan setelah konflik.

Kata Kunci: Transformasi Politik, pembangunan perdamaian dan perdamaian positif berkelanjutan.

## A. PENDAHULUAN

Hubungan Gerakan Aceh Merdeka - Pemerintah Indonesia adalah bersiklus; damai-konflik-damai. Masa konflik lebih lama dibandingkan masa damai. Jika dihitung usia Republik Indonesia (RI) yang sudah mencapai 68 tahun, maka damai di Aceh hanya berlangsung 29 tahun sejak pasca integrasinya ke dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Sedangkan selebihnya (39 tahun) adalah konflik (perlawanan), yaitu; Gerakan Darul Islam/DI (1953-1962)<sup>16</sup> dan Gerakan Aceh Merdeka/GAM (1976-2005). Konflik Aceh (*red*, GAM) - Indonesia yang berlangsung 30an tahun, secara politik telah diselesaikan melalui dialog damai, bersifat kompromistik dan *saving-face* atau *win-win solution* dengan penandatanganan kesepakatan damai *Memorandum of Understanding (MoU)* tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki, Finlandia.

Keberhasilan mencapai kesepakatan damai tersebut tentu tidak terlepas dari kapasitas sebuah Organisasi Non Pemerintahan (NGO) Internasional,

16 Dikenal dengan Gerakan Daud Beureueh, yang merupakan gerakan pelaksanaan Syari'at Islam secara Kaffah di Bumi Serambi Mekkah (Aceh). Menurut Nurhasim et. al (2003: 15) gerakan ini merupakan embrio bagi gerakan pemisah Aceh atau Gerakan Aceh Merdeka yang dimotori oleh Hasan Tiro.

*Crisis Management Initiative (CMI)*<sup>17</sup> dalam memediasi dua kelompok yang bertikai (RI-GAM). Menurut Kalla (2009) berhasilnya pencapaian MoU ini karena dijalankannya dengan cara-cara mengetahui pihak-pihak yang bertikai secara menyeluruh, memperkuat keberanian dan kepemimpinan, membangun kepercayaan diri para pihak yang bertikai, menyatukannya, dan membatasi publikasi, serta menjaga kehormatan dan martabat para pihak.

Namun, MoU bukanlah perdamaian yang sebenarnya (perdamaian positif), di mana suatu keadaan dapat melindungi hak asasi manusia dan memungkinkan setiap individu memenuhi kebutuhannya secara adil dan tanpa kekerasan, baik langsung maupun tidak langsung. MoU merupakan bentuk penghentian perang secara formal, yang hanya menghasilkan keadaan damai negatif, yaitu tiadanya perang atau kekerasan langsung yang terorganisir. MoU hanya telah memberi peluang kepada Aceh untuk bertransformasi, baik di bidang politik, ekonomi, maupun sosial. MoU Helsinki

17 Organisasi ini adalah non profit dan independen, yang didirikan pada tahun 2000. Dipimpin oleh Martti Ahtisaari mantan Presiden Finland. Kantor utamanya di Helsinki, Finland. Bekerja untuk menyelesaikan konflik dan pembinaan perdamaian secara berterusan (CMI). <http://www.cmi.fi/mission.html>

hanya merupakan *entry point* dan *roadmap for political policy* bagi pembinaan perdamaian supaya perdamaian positif dapat diwujudkan secara berkelanjutan di Aceh. Sebagaimana dikatakan oleh Miall, *et.al* (2002) bahwa kesepakatan damai bukan akhir dari konflik, tetapi ia adalah alat di mana ke dua kelompok yang berkonflik diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan perang yang tidak selesai.

Disadari bahwa meskipun usia perdamaian Aceh sudah ke-8 tahun (2006-2013), belum ada jaminan konflik tidak akan berulang lagi, kecuali pengelolaan perdamaian dapat menjamin terpenuhi kebutuhan atau keperluan masyarakat secara baik, adil dan merata. Diperlukan komitmen dan tindakan nyata dalam merealisasikan isi MoU tersebut sebagai upaya menransformasikan Aceh dari berbagai sektor, baik sektor ekonomi, politik, hukum dan sosial.

Dengan demikian akar permasalahan (*root causes*) yang telah menimbulkan konflik berkepanjangan, seperti permasalahan politik, ekonomi dan sosial dapat diselesaikan. Permasalahan ini adalah penting untuk ditransformasikan dengan segera oleh semua *stakeholder*, terutamanya Pemerintah Aceh. Tujuannya adalah menjamin terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan masyarakat Aceh secara berkeadilan, karena tanpa keadilan perdamaian hanyalah simbolik (Maina, 2011).

Sebagai wujud komitmen terhadap implementasi MoU, Pemerintah Indonesia menetapkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). Dengan demikian Pemerintah Aceh

telah memiliki *roadmap for political policy* dalam upaya melakukan pembangunan dan menyelesaikan permasalahan konflik Aceh selama ini. Sehingga diharapkan adanya jaminan terhadap proses pembangunan perdamaian positif yang berkelanjutan di Aceh.

Tulisan ini menjelaskan: (i) transformasi politik Aceh pasca MoU; dan (ii) Upaya pembentukan perdamaian positif yang berkelanjutan, melalui analisis dinamika politik dan ekonomi pemerintahan eks GAM.

## **B. TRANSFORMASI POLITIK**

### **1. Legitimasi Dominasi Aktor Lokal Dalam Pilkadaesung Aceh Pasca MoU Helsinki**

Wujud pergolakan Aceh adalah disebabkan oleh kekecewaan atas pengabaian Hak Istimewa bagi Aceh, ketidakseriusan Pemerintah Pusat Indonesia dalam membangun Aceh dan mensejahterakan masyarakatnya (Rachman, *et.al.*, 2003: 37). Aceh yang dikenal sebagai daerah modal bagi Republik Indonesia tertinggal dalam pembangunan (Sulaiman, 2000: 4-6; Tippe, 2000: 35). Aspinal (2006) menyatakan bahwa konflik Aceh periode GAM lebih disebabkan oleh persoalan nasionalisme Aceh yang mesti dikembalikan oleh Kerajaan Indonesia. Sejalan dengan itu, Djafar (2008:201) menjelaskan penyebab pergolakan Aceh adalah; mempertahankan identitas politik yang berasaskan syari'at Islam (aspek social, budaya, ekonomi dan politik), otonomi politik (*sharing power*) yang adil, mempertahankan kedaulatan ekonomi dan pembebasan eksploitasi, dan mempertahankan harkat dan martabat

Aceh yang menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Kondisi diskriminasi terhadap keistimewaan Aceh tersebut, menimbulkan kebijakan-kebijakan politik yang lahir adalah kebijakan yang lebih menguntungkan pemerintahan pusat dan kepentingan kelompoknya, sehingga Pemerintahan Aceh semasa itu dianggap hanya sebagai perpanjangan tangan Pemerintahan Indonesia. GAM dan simpatisannya menyebutkan sebagai Pemerintah Kolonial Indonesia-Jawa, yang mengeksploitasi sumber daya alam Aceh tanpa mensejahterakan rakyat Aceh. Kesenjangan ekonomi dan politik serta terkikisnya identitas keacehan telah menyakitkan pandangan dan perasaan rakyat Aceh. Akhirnya terakumulasi menjadi alasan kuat bagi Aceh untuk melawan Pemerintah Indonesia dan memisahkan dirinya dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Namun, pasca perdamaian RI-GAM pada tahun 2005 telah menyebabkan banyak perubahan terhadap *landscape*

politik di Aceh (Aguswandi & Wolfram Zunzer, 2008: 8), dan dengan sendirinya telah memperkuat kembali posisi pemerintahan sipil di Aceh, yang dinilai lumpuh pada masa konflik. Pasca MoU Helsinki (2006), Aceh pertama kali mengadakan pemilihan kepala daerah secara langsung (Pilkadasung) berlandaskan MoU Helsinki dan UUPA, yang sebelumnya dipilih oleh parlemen.

Pilkadasung tahun 2006 bukan saja terjadi perubahan pada pemilih tetapi juga jalur politik calon kepala daerah yang dipilih. Calon kepala daerah tidak hanya berasal dari partai politik, namun juga dari unsur independen. Sehingga calon kepala daerah tingkat provinsi mencapai delapan (8) pasangan. Lima calon pasangan dari partai politik dan tiga lainnya berasal dari unsur independen. Dari unsur independen pun berasal dari berbagai elemen; dari mantan birokrat dan politisi partai nasional, purnawirawan TNI, dosen, dan eks pejuang kemerdekaan (GAM). (Lihat Tabel 1)

**Tabel 1.**

**Perolehan Suara Pilkadasung Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh 2006**

No	Pasangan Calon	Jalur/Unsur	Perolehan Suara
1	Drh. Irwandi Yusuf, M.Sc / Muhammad Nazar, S.Ag.	Independen (GAM/SIRA)	768.745 (38,20%)
2	DR. Ir. H. A. Humam Hamid, MA dan Drs. H. Hasbi Abdullah, M.Si.	PPP-GAM Tua	334.484 (16,62 %)
3	Drs. H. A. Malik Raden, MM dan H. Sayed Fuad Zakaria, SE	Partai Golkar, PDIP, dan PKPI	281.174 (13,97%)
4	Ir. H. Azwar Abubakar, MM dan M. Nasir Djamil, S.Ag.	PAN dan PKS	281.174 (13,97%)
5	Drs. Ghazali Abbas Adan dan H. Salahuddin Alfata	Independen	156.978 (7,80%)
6	Ir. H. Iskandar Hoesin, MH dan Drs. H. M. Saleh Manaf	PBB	111.553 (5,54%)

7	Letjen TNI (Purn) H. Tamlicha Ali dan Drs. Tgk. Harmen Nuriqmar	PBR, PPNUI, dan PKB	80.327 (3,99%)
8	H. M. Djali Yusuf dan Drs. H. R. A. Syauqas Rahmatillah, MA	Independen	65.543 (3,26%)

Sumber: Disadur dari Clark & Palmer (2008)

Koalisi independen mantan pejuang kemerdekaan; GAM-SIRA berhasil menang sebagai Gubernur/Wakil Gubernur Aceh. Kemenangan serupa juga terjadi pada beberapa Pilkadaung Kab/Kota, yaitu ada sembilan posisi Bupati/Wakil Wakil Bupati serta Walikota/Wakil Walikota<sup>18</sup> (Clark & Palmer, 2008).

Suksesnya koalisi dalam memenangkan pilkadasung, akan tetapi tidak diikuti dengan kesuksesan koalisi dalam mengelola pemerintahan. Sehingga perpecahan di level kader dan masyarakat simpatisan masing-masing kelompok pun tidak dapat dielakkan.

Akibatnya, pada tahun 2007 GAM dan SIRA membentuk partai lokal masing-masing untuk merebut kekuasaan di parlemen provinsi dan kabupaten/kota pada tahun 2009. Kemudian terjadi juga perpecahan di eksternal KPA/PA dalam pilkadasung Tahun 2012.

Meskipun sudah terjadi perpecahan di internal KPA/PA, pada pilkadasung tahun 2012, GAM secara partai masih berhasil memenangkan pemilihan di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten/kota (dengan cukup satu putaran pemilihan). Secara detail, perolehan suara yang dicapai terlihat pada tabel di bawah ini:

**Tabel. 2**  
**Perolehan Suara Pilkadaung Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh 2006**

No	Pasangan Calon	Perolehan	Dukungan/Jalur
1	Tgk. H. Ahmad Tajuddin, AB Ir. H. Teuku Surliansyah, M.Si	3.33%	Independen
2	Drh. Irwandi Yusuf Dr. Ir. Muhyan Munan, M.Sc	29.18%	Independen
3	Prof. Dr. H. Darni M. Daud, MA Dr. Tgk. Ahmad Fauzi, M.Ag	4.07%	Independen
4	H. Muhammad Nazar Ir. H. Nova Iriansyah, MT	7.65%	Gabungan Partai
5	Dr. H. Zaini Abdullah Muzakkir Manaf	55.78%	Partai Aceh

Sumber: Disadur dari Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh (2012).

18 *Kabupaten Aceh Timur, Aceh Utara, Pidie, Aceh Barat, Aceh Jaya, Aceh Selatan, Bireuen, Kota Lhokseumawe, Kota Sabang, dan Pidie Jaya (Pilkada 2008).*

Kemenangan Zaini Abdullah sebagai Gubernur Aceh telah memperpanjang masa kekuasaan eks

GAM sebagai pengatur (*the ruller*) pemerintahan Aceh. Hal ini sekaligus telah menampakkan bahwa demokrasi elektoral tidak mampu menjamin lahirnya pemimpin yang plural.

Meskipun pilkadasung 2006 dan 2012 belum mampu merepresentasikan lahirnya pemimpin yang plural, namun kondisi ini sangat diharapkan tidaklah menghambat pembangunan Aceh. Pimpinan terpilih harus mampu mempercepat pembangunan Aceh yang dapat mensejahterakan dan mengharmonisasikan rakyat Aceh. Sangat tidak bijaksana jika mereka beralasan, "Aceh susah dibangun" karena tidak sejalan/satu pemikiran dalam membangun Aceh yang bermartabat dan mandiri.

## 2. Parlemen Aceh: Partai Nasional dan Partai Lokal

MoU Helsinki dan UUPA benar-benar telah merubah wajah politik Aceh, sarana merebut kekuasaan bertambah, selain unsur independen untuk kekuasaan eksekutif, pun telah lahir partai lokal untuk kekuasaan legislatif. Realitas ini, masyarakat Aceh telah mendapat kesempatan yang lebih luas untuk berpartisipasi dalam politik elektoral tentunya, baik pemilihan eksekutif maupun pemilihan legislatif. Dengan demikian, peluang memiliki pemimpin dan wakilnya yang aspiratif dan responsif sudah terbuka lebar. Untuk mewujudkannya tergantung pada rasionalitas yang digunakannya pada saat dilaksanakan pemilihan tentunya.

Pada Pemilu tahun 2009 terdapat 6 (enam) partai lokal yang lulus

verifikasi Komisi Independen (KIP) Aceh dan ikut bersaing dengan 38 partai nasional dalam perebutan 69 kursi di parlemen tingkat provinsi dan 645 kursi di 23 kabupaten/kota. Partai lokal tersebut mayoritasnya adalah berasal dari organisasi masyarakat sipil yang eksistensinya pada masa konflik adalah menentang kekerasan dan memperjuangkan hak asasi manusia<sup>19</sup>. Untuk itu, awalnya partai lokal diperkirakan akan mendapat mayoritas dukungan rakyat Aceh, namun hasilnya di luar dugaan banyak orang, ternyata hanya Partai Aceh (PA) yang dapat memperoleh kursi mayoritas, baik di tingkat provinsi maupun di beberapa kabupaten/kota. Sementara partai lokal lainnya tidak memperoleh kursi. Jika pun ada, perolehannya jauh di bawah perolehan suara partai nasional. Padahal mulanya partai nasional diasumsikan menjadi musuh bersama partai lokal. Sebagai gambarannya, perolehan suara di tingkat provinsi dapat dilihat pada tabel berikut ini:

19 Lihat Arie Sujito, 2009, *Kalkulasi Partai Lokal dan Demokratisasi di Aceh, Aliansi*, Vol. 46 No. 1 Februari – Maret Partai Aceh (mantan GAM), Partai SIRA (mantan aktivis SIRA), Partai PRA (mantan aktivis SMUR), Partai PDA (golongan ulama/mantan aktivis Taliban). Sementara partai lokal lainnya, memiliki basis heterogen aktivis, dan juga sebagian peralihan dari partai-partai nasional.

**Tabel. 3**  
**Partai Politik dan Perolehan Kursi di Parlemen Provinsi Aceh**

No	Partai	Persentase	Perolehan Kursi
1	Partai Aceh (lokal)	46,91%	33
2	Partai Demokrat	10,84%	10
3	Partai Golkar	6,63%	8
4	PAN	3,87%	5
5	PKS	3,80%	4
6	PPP	3,45%	3
7	PDA (lokal)	1,85%	1
8	PKB	1,41%	1
9	PBB	1,74%	1
10	PKPI	1,92%	1
11	PDI-P	1,01%	1
12	Partai Patriot	0,70%	1

Sumber: Disadur dari Tabloid Politik, Tapol (2009).

Berdasarkan perolehan suara tersebut, partai lokal mendominasi perolehan kursi, PA (33) dan PDA (1). Sementara 35 kursi sisanya masih dikuasai oleh partai nasional. Hal ini menandakan secara politik praktis PA benar-benar telah berubah dari *rebel to ruler*, karena telah berhasil menguasai dan mendominasi lembaga legislatif. Ditambah lagi hasil pilkadasung 2012 di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten/kota juga masih dapat dikuasai oleh PA.

Dengan demikian, sejak berakhirnya perang “Aceh-Jakarta” pada tahun 2005 hingga kini, Pemerintahan Aceh telah dikuasai oleh mantan aktivis pejuang kemerdekaan (GAM). Sehingga sebahagian masyarakat Aceh kadang-kadang menyebutnya “Pemerintahan GAM”. Oleh sebab itu, besar harapan masyarakat, Aceh akan segera memasuki tahap perdamaian positif,

yang menjamin adanya kemakmuran, kesejahteraan dan keadilan.

Dengan dominasi pada lembaga legislatif dan eksekutif, maka sangat strategis untuk mentransformasi Aceh lebih maju dan sejahtera. Harapannya peluang tersebut dapat membawa terpenuhi kesejahteraan seluruh masyarakat Aceh secara adil dan merata (bukan hanya golongan tertentu).

### **C. UPAYA PEMBENTUKAN PERDAMAIAN POSITIF BERKELANJUTAN DI ACEH**

Kegiatan sentral dari pembangunan perdamaian adalah menciptakan perdamaian positif, equilibrium sosial yang stabil (Maiese, 2003) dan perdamaian berkelanjutan, yaitu suatu keadaan kekerasan bersenjata atau fisik telah dihentikan, dan kekerasan non fisik, psikologi, struktural dan kultural hampir tidak ada, konflik diselesaikan

dengan cara yang konstruktif, dan perdamaian yang dicapai memperoleh legitamasi yang tinggi dari pihak dalam, ataupun pihak luar (Reychler & Paffenolz, 2001: 13). Untuk itu, dalam upaya membangun perdamaian positif berkelanjutan (*sustainable positive peace*), pendekatan *problem solving* jangka pendek dan pendekatan struktural jangka panjang adalah sangat diperlukan dan mesti disesuaikan.

Untuk mendorong percepatan pembangunan perdamaian pasca konflik, pemerintah pusat telah membentuk satu badan organisasi penting yaitu Badan Reintegrasi Aceh (BRA)<sup>20</sup> sebagai lembaga koordinasi perencanaan dan pelaksanaan proses reintergrasi setiap orang yang terlibat dalam GAM atau mantan anggota GAM. Dalam hal itu, peran aktif pemangku kepentingan lokal mutlak diperlukan, khususnya pemerintah daerah secara

eksplisit telah diberikan tanggungjawab melalui Inpres Nomor 5 tahun 2005 untuk mengimplementasikan isi MoU Helsinki. Hal ini tidak terlalu sukar bagi Pemerintah Aceh, karena kini pemerintahan Aceh telah dikuasai oleh eks GAM yang merupakan aktor utama dari wujud MoU tersebut.

Untuk itu, proses reintegrasi menuju perdamaian positif berkelanjutan, idealnya akan mudah dilaksanakan, karena mereka sudah sangat memahami permasalahan dasar yang menyebabkan munculnya konflik separatis berkepanjangan. Di mana umumnya secara teoritik, konflik selalu merujuk kepada deprivasi kebutuhan dasar manusia, yang mencakup kebutuhan akan makanan, tempat tinggal, kesehatan, pendidikan, kebutuhan hidup, martabat sosial dan kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam aktivitas sosial dan ekonomi (Galtung, 1969 dalam Ajith Balasooriya, 2012). Ini dapat menjadi frustrasi yang sistematis terhadap kebutuhan manusia ketika keluhan dan rasa tidak adil individu dan kelompok; kebutuhan fisik dan kesehatan, akses kepada partisipasi ekonomi dan politik, ekspresi budaya atau agama terancam dalam waktu yang lama, khususnya apabila merasa tidak adil dan tidak beruntung dibandingkan dengan orang lainnya. Untuk menjawab masalah ini konsep keamanan manusia<sup>21</sup>

20 Badan Reintegrasi Aceh di bentuk pada tanggal 11 Maret 2006, yang kemudian dikenal juga dengan Badan Reintegrasi Damai Aceh (BRDA) adalah satu badan yang dibentuk untuk menanggapi proses transformasi konflik pasca kesepakatan damai. Misinya antara lain mengkoordinasi perencanaan dan pelaksanaan antar-lembaga pemerintah dan non pemerintah, baik domestik maupun asing dalam melaksanakan pemberdayaan ekonomi dan program-program yang berkaitan dengan reintegrasi; mengakomodir dan memantau pelaksanaan pemberdayaan di kabupaten/kota agar realisasi program sejalan dengan kesepakatan MoU; memoitor dan mengevaluasi pelaksanaan program dan kegiatan yang sudah disepakati; dan mengompilasi dan mendistribusikan laporan realisasi program yang dilakukan oleh lembaga-lembaga kepada institusi terkait. Lihat Hamdan Basyar, 2008, *Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Reintegrasi*, P2P-LIPI Jakarta, p. xiv-xv.

21 Secara sempit diartikan *freedom from fears*; perlindungan manusia dari ancaman langsung melalui bantuan stabilitas keamanan militer dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi dan social, dan secara luas adalah *freedom from wants*; bebas dari semua sumber ketidakamanan social dan ekonomi, yang terkait dengan kemiskinan,



telah dikembangkan sebagai fondasi keamanan negara, “*The most secure states are those that provide the greatest human security to their populations*” (Peck, 1998: 17). Di mana kebijakan publik dituntut secara langsung untuk meningkatkan keamanan individu, kesejahteraan dan marwah/wibawa individu dan komunitas (Fatumura, *et.al.*, 2010: 5).

Oleh sebab itu, transformasi politik akan sangat berarti bagi masyarakat Aceh jika keperluannya dapat dipenuhi, baik keperluan primer maupun keperluan sekunder. Ini sangat tergantung kepada kemauan dan kemampuan pemimpin yang berkuasa untuk merealisasikannya, karena secara yuridis Aceh dengan status Otonomi Khusus (*Self-Government; versi GAM*) yang diperoleh melalui MoU Helsinki dan UUPA telah memungkinkan melakukan semua hal tersebut. Apalagi GAM yang dulunya adalah *the main rebel* sekarang telah menjadi *the main ruler* di Aceh.

Menurut Filipov (2006) konflik yang didasarkan pada politik ekonomi atau identitas harus didekati secara agresif dengan kebijakan-kebijakan dan langkah-langkah yang tepat yang dapat meletakkan fondasi untuk mengeliminasi penyebab munculnya konflik agar perdamaian bertahan lama. Sektor dan kebijakan yang mesti diperhatikan dan dijalankan adalah politik, ekonomi, kesehatan dan pendidikan. Dalam tulisan ini hanya

---

*pengangguran dan penyakit, yang mengancam individu akibat kekurangan pembangunan, yang sangat diperlukan untuk stabilitas politik dan ekonomi (Lihat, Dulic, Dragana, 2008, Peace Building and Human Security: Kosovo Case, HUMSEC.*

menggambarkan dinamika politik dan ekonomi Aceh:

### 1. Dinamika Politik

Pasca MoU Helsinki, Aceh telah melaksanakan politik demokrasi electoral tiga kali, yaitu Pemilihan kepala daerah 2006, pemilihan anggota parlemen tahun 2009, dan pemilihan kepala daerah tahun 2012. Pemilihan telah menjadi unsur penting dalam proses perdamaian, karena ia dapat menjadi sarana untuk mencapai sejumlah tujuan, termasuk pemberlakuan aturan-aturan baru demokrasi mengenai persaingan politik, pemberian legitimasi bagi pemerintahan baru, dan penyediaan landasan demokratis untuk memastikan tatakelola pemerintahan dan pembuatan kebijakan yang baik. Namun Pilkada 2006 meskipun telah berlangsung sukses – “bebas, adil dan damai”, tetapi pelaksanaannya juga memperlihatkan praktek-praktek politik yang cenderung tidak memperkuat manajemen persaingan politik antara elite lokal dan kurang membantu membentuk pemerintahan yang akuntabel, bertanggung jawab dan responsif pada jangka menengah dan panjang. Beberapa kasus intimidasi memang terjadi terhadap pemilih di daerah-daerah yang dikuasai oleh GAM, dan ada sejumlah indikasi bahwa sebagian warga memilih calon-calon yang berafiliasi dengan GAM disebabkan karena mereka takut akan mendapat aksi balas dendam jika GAM tidak menang (Clark & Palmer, 2008). Walaupun ada pemilihan berdasarkan ketakutan, masyarakat Aceh banyak

memilih GAM atas asumsi akan adanya perubahan kebijakan atau representasi kepentingan orang Aceh lebih baik (ICG, 2007).

Pemilu 2009 di Aceh juga tidak terlepas dari bayang-bayang kekerasan. Kebebasan berafiliasi dengan suatu kelompok/partai belum dapat dirasakan secara maksimal, terutama di kalangan aktivis GAM dan SIRA. Klaim pengkhianat bagi anggota SIRA oleh GAM sangat kentara, dan intimidasi serta tindakan kekerasan fisik pun tidak dapat dihindari menjelang Pemilu 2009. Sehingga hasil Pemilu pun banyak menuai protes. Kekerasan dan intimidasi<sup>22</sup> serupa juga masih terjadi pada masa menjelang Pilkada 2012, terutama kekerasan politik terjadi antara mantan anggota GAM, pendukung Irwandi-Muhyan dan pendukung dr. Zaini Abdullah-Muzakir Manaf. Akibatnya kemenangan PA di tingkat provinsi dan beberapa kabupaten/kota menuai protes dari peserta pemilu lainnya, walaupun pada akhirnya putusan Mahkamah Konstitusi pun memenangkan pihak PA.

Realitas ini, menunjukkan demokratisasi politik Aceh belum mampu mewarnai politik demokrasi Indonesia. Bahkan ada yang berpendapat bahwa demokrasi politik Aceh hari ini lebih buruk daripada praktek politik demokrasi Indonesia yang dulunya dilawan oleh orang Aceh<sup>23</sup>. Implikasinya adalah reformasi birokrasi dan institusi tidak dapat menjawab kebutuhan masyarakat secara adil, kecuali kebutuhan klien patronase sebagai *reward* daripada sokongan politik yang diberikan pada masa suksesi pemilihan. Artinya keberhasilan PA menguasai lembaga eksekutif dan parlemen Aceh lebih berkesan kepada pergeseran kekuatan politik dan ekonomi baru di Aceh, yang didominasi oleh eks GAM (Nurhasim dan Bhakti, 2008). Bahkan ada penilaian masyarakat penentuan kepala-kepala dinas dan pelaksanaan proyek tertentu *disetting* oleh agen-agen politik diluar pemerintahan, terutama KPA. Sehingga memberi kesan ada pemerintah diluar pemerintah<sup>24</sup>.

22 *Diantaranya adalah penembakan terhadap ex kombatan GAM di Bireuen, penggranatan Serantau Irwandi-Muhyan, tanggal 29 November 2011 (tidak ada korban), dan tanggal 01 Desember (melukai tiga orang), <http://harian-aceh.com/2011/12/01>. Penembakan terhadap beberapa buruh kebun di Aceh Utara. Penganiayaan terhadap Timses Irwandi di Aceh Utara, dan bahkan pemukulan terhadap mantan Gubernur Irwandi Yusuf pada saat menghadiri acara pelantikan dr. Zaini Abdullah dan Muzakir Manaf sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Aceh, periode 2012-2017.*

23 *Saiful Mahdi menyebutnya "Aceh more than Indonesia in running politics", dimaksudkan adalah politik Aceh lebih buruk daripada politik Indonesia, dalam Internasional Symposium on Strengthening Peace and human Security, Banda Aceh, 8<sup>th</sup> September 2012.*

24 *Informal diskusi dengan seorang tokoh masyarakat dan masyarakat Kuta blang Lhokseumawe, Juni 2012. Menurut seorang kontraktor hampir 100 % pelaksanaan proyek dikuasai oleh eks GAM, baik dilakukan sendiri, dijual kepada kontraktor lain ataupun memperolehnya melalui jasa lobi mereka (wanawancara bebas dengan seorang kontraktor, Juli 2012 Cunda Lhokseumawe).*

## 2. Keadaan Ekonomi

Untuk menjamin keamanan ekonomi rakyat, sebenarnya Pemerintah Aceh telah melaksanakan banyak program, di antaranya; *Aceh Economic Development Financing Facility* (AEDFF); Bantuan Kesejahteraan dan Pembangunan Gampong (BKPG) dan Alokasi Dana Gampong (ADG); Bantuan Ekonomi untuk Usaha Kecil. Bahkan telah mengaplikasikan program-program yang menjadi Sasaran Pembangunan Milenium (MDG'S). Pemerintah Aceh telah mengarusutamakan tujuh (1-7) dari delapan tujuan<sup>25</sup> Pembangunan Milenium ke dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Aceh (RPJPA) 2005-2025, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Aceh (RPJMA) 2007-2012 dan Rencana Kerja Pemerintah Aceh (RKPA) (Tabloid Tabangun Aceh, 2011: 4).

Namun kenyataanya perkembangan ekonomi Aceh masih sangat lambat. Hingga 2011, Aceh menempati peringkat ke 7 tingkat kemiskinan dari 33 provinsi di Indonesia. Manakala pada tahun 2012 Aceh menduduki peringkat ke 5 tingkat kemiskinan dengan persentase

19,46% (BPS Aceh, 2013), yang diikuti oleh provinsi lain di Indonesia, yaitu; Provinsi Nusa Tenggara Timur (20,41%), Maluku (20,76%), Papua Barat (27,04%) dan Papua (30,66%). Kenyataan ini menjelaskan bahwa angka kemiskinan di Aceh masih jauh dari rata-rata nasional, 11,66% (Bisnis Aceh, 2013).

Jumlah penduduk miskin di provinsi Aceh meningkat mengikuti meningkat jumlah penduduknya. Namun demikian persentasenya menurun dibandingkan pada tahun 2011, yaitu; 894,800 orang (19,57%) menjadi 909,040 orang (19,46%) pada tahun 2012 (BPS Aceh, 2013). Di samping itu angka pengangguran juga terus meningkat. Jumlah penganggur di Aceh per Februari 2011 mencapai 171 ribu orang. Angka ini mengalami peningkatan cukup tinggi dibandingkan angka pengangguran per Agustus 2010 yang totalnya 162 ribu orang. Sedangkan pada Pebruari 2012 tingkat pengangguran di aceh sudah mencapai 164.400 orang (Suara Pembaharuan, 2012). Pada Agustus 2012 meningkat 179 ribu orang atau 9.10% (Atjeh Post, 2013).

Realitas ini tentu sangat kontradiktif dengan kekayaan sumber daya dan sumber pendapatan Aceh yang dimiliki pasca MoU Helsinki. Aceh termasuk daerah yang memiliki sumber daya fiskal keenam tertinggi di Indonesia. Setelah desentralisasi dan otonomi khusus, jumlah anggaran yang dikelola langsung oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota Aceh naik beberapa kali lipat. Pada tahun 2008, penerimaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Aceh meningkat hampir tujuh kali lipat (Rp 13,9 triliun)

25 Tujuan adalah: (1) Menanggulangi Kemiskinan dan Kelaparan; (2) Mencapai Pendidikan Dasar untuk Semua; (3) Mendorong Kesetaraan Gender dan Pemberdayaan Perempuan; (4) Menurunkan Angka Kematian Anak; (5) Meningkatkan Kesehatan Ibu; (6) Memerangi HIV/AIDS, Malaria dan Penyakit Menular lainnya; (7) Memastikan Kelestarian Lingkungan Hidup; dan (8) Membangun Kemitraan Global untuk Pembangunan (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan perencanaan Pembangunan Nasional, 2010)

dibandingkan dengan penerimaan pada tahun 1999 (Rp 2,3 triliun). Namun tingkat kemiskinan secara umum masih jauh lebih tinggi dari rata-rata nasional. Ini menunjukkan bahwa kesejahteraan masih merupakan isu utama di Aceh terutama di daerah pedesaan (SICD, 2010). Perdamaian akan terancam jika pembangunan ekonomi gagal, seperti dikatakan oleh Martii Ahtisaari "*The key to success for peace is in economic development*" (Wiratmadinata, 2009: 107)

#### D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Secara umum perdamaian Aceh pasca MoU telah menciptakan kondisi damai di Aceh, serta membawa dinamika perubahan dalam transformasi perpolitikan di Aceh. Transformasi politik hasil pilkadasung dan pemilu legislatif, telah melahirkan aktor-aktor partai politik lokal (red. Partai Aceh) legislatif di Aceh, dan terpilihnya pimpinan daerah dari unsur partai lokal begitu juga dengan terpilihnya pimpinan daerah dari aktor partai politik lokal. Namun meskipun dengan dominasi aktor-aktor partai politik lokal tersebut, belumlah menjamin terwujud perdamaian positif yang berkelanjutan. Hal ini antara lain disebabkan; (i) konstruksi politik aktor baru belum memiliki titik kepentingan yang sama terhadap arah pembangunan Aceh; (ii) partai politik lokal belum mampu merepresentasi aspirasi seluruh masyarakat; dan (iii) potensi terjadinya perpecahan disebagian internal aktor politik lokal.

Kemudian untuk sektor ekonomi, pasca MoU dan otonomi khusus,

meskipun Aceh diuntungkan dengan dukungan sumber daya finansial yang memadai, akan tetapi perkembangan ekonomi Aceh masih sangat lambat. Indikatornya terlihat dari peringkat ke 7 tingkat kemiskinan dari 33 provinsi di Indonesia (2011) dan peringkat ke-5 (2012), hal ini salah satunya disebabkan karena anggaran pembangunan Aceh (APBA) dipergunakan secara tidak optimal untuk memenuhi kebutuhan atas kesejahteraan masyarakat (ACSTF, 2011).

Dengan demikian situasi politik dan ekonomi Aceh dapat dikatakan belumlah stabil. Untuk itu, diharapkan kepada Pemerintah Aceh dapat mengabaikan dan meninggalkan praktek politik patronase<sup>26</sup> dan fokus pada pembangunan Aceh yang berkelanjutan. Jika tidak menginginkan Aceh terjebak dalam konflik baru, atau muncul generasi pemberontak baru yang menggugat keabsahan MoU Helsinki yang dilakukan oleh GAM, karena tidak dapat menjadikan Aceh "*Freedom from fear and want*". Transformasi politik yang dapat mewujudkan *good governance and clean government* merupakan hal yang sangat urgen dilakukan dengan segera untuk mempromosikan keadilan prosedural dan substansial.

26 *Praktek politik patron (penguasa) terhadap klien (rakyat) dilandasi atas hubungan personal seperti keluarga, sahabat, dan kelompok untuk balas jasa. Distribusi sumberdaya (ekonomi dan kekuasaan) dan kebijakan politik lebih banyak menguntungkan mereka dibandingkan dengan rakyat lainnya secara umum.*

## DAFTAR PUSTAKA

- ACSTF (Achehnese civil society Task Force), (2011). Concepts Paper: Situasi Terkini Aceh, <http://acstf.org/wp-content/uploads/2011/05/Bahan-multistakeholder-meeting-28-April-2011.pdf>. Diakses tanggal 15 Mei 2012.
- Aguswandi & Wolfram Zunzer, (2008). From Politics to Arms and to Politics Again: The Transition of Free Aceh Movement (GAM), <http://www.berghofconflictresearch.org/documents/publications/transition>. Diakses tanggal 03 Agustus 2011.
- Ajith Balasooriya, (2012). Toward positive Peace: Government of Sri Lanka's Post Conflict Peacebuilding Efforts, *Journal of International Development and Cooperation*, 18 (3): 17-30.
- Arie Sujito, (2009). Kalkulasi Partai Lokal dan Demokratisasi di Aceh, *Aliansi*, 46 (L): Februari – Maret.
- Aspinal, Edward, (2006). Sejarah konflik Aceh, <http://www.acehinstitute.org/id/index>. Diakses tanggal 29 Desember 2010.
- Atjeh Post, (2013), Jumlah Pengangguran di Aceh hingga Agustus 2012, <http://atjehpost.com/read/2013/02/25/>. Diakses tanggal 28 September 2013.
- Basyar, Hamdan, Nurhasim, Asvi, WA., Zuhro, S., Ichwanuddin, W. (2008). *Aceh Baru: Tantangan Perdamaian dan Integrasi*, Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Bisnis Aceh, 2013, Kemiskinan di Aceh tertinggi di Sumatera, tertinggi ke 5 di Indonesia, <http://www.bisnisaceh.com>, Diakses tanggal 26 September 2013.
- Clark, Samuel dan Palmer, Blair, (2008). *Pilkada Damai, Demokrasi yang Rapuh: Pilkada Pasca Konflik di Aceh dan Implikasinya*, Indonesian Social Development Paper No. 11, Jakarta: World Bank.
- Djafar, M., (2008). Pilkada dan Demokrasi Konsosiasional di Aceh, *Jurnal Kajian Politik, dan Masalah Pembangunan (POELITIK)*, 4 (1): 195-217, <http://sps.unas.ac.id:8080/publikasi/P%20195-217%20Demokratisasi.pdf>. Diakses tanggal 25 Maret 2013.
- Dulic, Dragana, (2008). *Peace Building and Human Security: Kosovo Case*, HUMSEC.
- Filipov, Filip, (2006). *Post-conflict Peacebuilding: Strategies and Lessons from Bosnia and Herzegovina, El Salvador and Sierra Leone*, p. 47-50, [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/27306/sps123\\_lcl2613.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/27306/sps123_lcl2613.pdf). Diakses Tanggal 7 Oktober 2011.
- Futamura, M., Newman, E., and Tadjbakhsh, S., (2010). *Towards a Human Security Approach to Peacebuilding*, Research Brief, United Nations University, Institute for Sustainability and Peace, <http://i.unu.edu/media/articles/000/011/474/>. Diakses tanggal 12 November 2012,

- Galtung, J., (1967). *Theories of Peace: A Synthetic Approach to Peace Thinking*, Oslo: International Peace Research Institute,
- ICG, (2007). *Indonesia: How GAM Won in Aceh*, <http://www.crisisgroup.org>, Diakses tanggal 23 Mei 2011.
- Kalla, M. Yusuf, (2009), *Perdamaian dan Pembangunan Bangsa*, <http://www.setneg.go.id>. Diakses tanggal 11 Juli 2012.
- Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan perencanaan Pembangunan Nasional, (2010). *Pedoman Penyusunan rencana aksi Percepatan pencapaian Tujuan mdgs di daerah (RAD MDGS)*, <http://kgm.bappenas.go.id/document/pdf>. Diakses tanggal 29 Maret 2013.
- Komisi Independen Pemilihan (KIP) Aceh, (2012). *Aceh Elections Result 2012*, <http://kip-acehprov.go.id/hasil/en/terkinilist.php>. Diakses tanggal 27 September 2012
- Maiese, Michelle, (2003). *Peacebuilding*, <http://www.beyondintractability.org/bi-essay/peacebuilding>, Diakses tanggal 21 September 2011.
- Maina, Grace, (2011). *Making Deals for Peace: The Peace and Justice Dilemma*, Policy & Practice Brief, Knowledge for durable peace, ACCORD, 08 June, <http://accord.org.za>, Diakses tanggal 22 Pebruari 2012.
- Miall, Hugh, Oliver Romsbotham, Tom Woodhouse, (2002). *Resolusi Damai Konflik Kontemporer*, Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Nurhasim dan Bhakti (2008). *Merajut Perdamaian Berkelanjutan di Aceh* (dalam Beranda Perdamaian), Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Peck, Connie, (1998). *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Conflict*, USA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Rachman, Abdul, Nurhasim, M., Alihar Fadjri, Lamijo, (2004). *Negara dan Masyarakat dalam Konflik Aceh*, Jakarta: LIPI
- Reychler, Luc & Paffenolz, Diana, (2001), *Building Peace: A Field Guide*, Lynne Rinner Publisher, United State of America.
- SICD (Social institute for community development), (2010). *Perdamaian Aceh Berkelanjutan*, Jeulingke Banda Aceh.
- Tabloid Politik, Tapol, (2009). *Pemilu Aceh: Sebuah Keniscayaan*, [http://tapol.gn.apc.org/elections/updates/Issue 8 article IND](http://tapol.gn.apc.org/elections/updates/Issue%208%20article%20IND). Kabar Pemilu, No.8 Juni. P. 5. Diakses tanggal 08 April 2012.
- Tippe, Syarifudin, (2000). *Aceh di Persimpangan Jalan*, Jakarta: Pustaka Cidesindo.
- Wiratmadinata, (2009). *An Evolving Model for Conflict Transformation and Peacebuilding in Aceh*, Banda Aceh: Aceh Justice Resource Centre (AJRC).