

ACEH PASCATSUNAMI DAN PASCAKONFLIK

A C E H

PASCATSUNAMI DAN PASCAKONFLIK

Disunting oleh
Patrick Daly
R. Michael Feener
Anthony Reid



ICAIOS



2012

Aceh pascatsunami dan pascakonflik / Penyunting: Patrick Daly, R. Michael Feener, dan Anthony Reid. –Ed.1. –Denpasar: Pustaka Larasan; Jakarta: KITLV-Jakarta, 2012

xvi, 326 hlm. : ill. : 24x16 cm.

ISBN xxx-xxx-xxxx-xx-x

Aceh pascatsunami dan pascakonflik

© 2012

All rights reserved

Penyunting

Patrick Daly, R. Michael Feener, dan Anthony Reid

Kontributor

Patrick Daly, Kerry Sieh, John Telford, Ian Christoplos, Treena Wu, Yenny Rahmayati, Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, Kai Kaiser, Daniel Fitzpatrick, Saiful Mahdi, Rodolphe De Koninck, Stéphane Bernard, Marc Girard, Michael Morfit, Pieter Feith, Leena Avonius, dan Rizal Sukma

Penerjemah

Arif B. Prasetyo

Penyelaras bahasa dan tata letak

Slamat Trisila

Desain sampul

IBED Surgana Yuga

Edisi Pertama: 2012

Penerbit

Pustaka Larasan

Jl. Tunggul Ametung IIIA/11B

Denpasar, Bali

Telepon: +62-361-2163433

Ponsel: 0817353433

Email: pustaka_larasan@yahoo.co.id

Laman: www.pustaka-larasan.com

KITLV-Jakarta

Jl. Prapanca Raya 95A

Jakarta 12150

Telepon: +62-21-7399501; Faksimile: +62-21-7399502

Email: jkt@kitlv.nl; Website: www.kitlv.nl

Buku ini diterbitkan atas kerja sama dengan
International Centre for Aceh and Indian Ocean Studies (ICAIOS)

Foto sampul: Koleksi ARI Institute

Daftar isi

Prakata
Kontributor
Ilustrasi
Daftar istilah dan singkatan

Bab 1. Pendahuluan: Menguak tantangan Aceh pasca-2004
Patrick Daly

Bab 2. Megasesar Sunda: Dulu, kini, dan esok
Kerry Sieh

Bagian I: Upaya Rekonstruksi

Bab 3. Pemulihan pascabencana: Tantangan kemanusiaan internasional?
John Telford

Bab 4. Keterkaitan antara Pertolongan Darurat, Rehabilitasi dan Pembangunan (PDRP) pada perlindungan sosial: Pelajaran-pelajaran dari tanggap tsunami awal di Aceh
Ian Christoplos dan Treena Wu

Bab 5. Pusaka budaya dan pemulihan komunitas di Aceh pascatsunami
Patrick Daly dan Yenny Rahmayati

Bab 6. Mengelola pembiayaan rekonstruksi: Pengalaman internasional dalam akuntabilitas dan pengelolaan keuangan publik
Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, dan Kai Kaiser

Bab 7. Antara adat dan hukum: Melindungi hak-hak properti perempuan pascatsunami di Aceh
Daniel Fitzpatrick

Bab 8. Faktor-faktor penentu pergerakan pengungsi (IDP) di Aceh
Saiful Mahdi

Patrick Daly, R. Michael Feener, dan Anthony Reid

Bab 9. Hutan Aceh sebagai aset rekonstruksi?

Rodolphe De Koninck, Stéphane Bernard, dan Marc Girard

Bagian II: Penyelesaian Konflik

Bab 10. Mengelola risiko: Aceh, kesepakatan Helsinki dan perkembangan demokratis Indonesia

Michael Morfit

Bab 11. Mengefektifkan kesepakatan damai: Pengalaman misi pemantau Aceh

Pieter Feith

Bab 12. Keadilan dan proses perdamaian Aceh

Leena Avonius

Bab 13. Mengelola perdamaian di Aceh: Tantangan pemeliharaan perdamaian pascakonflik

Rizal Sukma

Daftar pustaka

Indeks

Kontributor

PENGANTAR

Tsunami yang melanda seluruh negara di kawasan Samudera Hindia pada 26 Desember 2004 menggugah simpati internasional dengan skala melebihi bencana alam manapun pada masa-masa sebelumnya. Liputan media dan respons kemanusiaan yang tidak pernah terjadi sebelumnya bukan saja dipicu oleh gambar-gambar dramatis yang ditayangkan dari kamera jinjing dan telepon genggam, tetapi juga oleh jatuhnya korban dari ‘dunia-pertama’ dalam musibah yang pada hakikatnya menimpa ‘dunia-ketiga’. Wilayah-wilayah yang diterjang tsunami mencakup resor-resor pantai populer di Thailand Selatan dan Sri Lanka, sehingga jumlah korban jiwa yang sangat besar pada orang Indonesia, India, Thai dan Sri Lanka menjadi bertambah dengan tewasnya orang Eropa, Amerika dan Australia. Upaya pertolongan darurat internasional memecahkan semua rekor dalam hal skala maupun ragamnya, dengan tujuh milyar dolar AS yang disumbangkan untuk Sumatra saja dari seluruh penjuru dunia melalui agensi-agensi pemerintah dan swasta.

Oleh karena itu, sebagai sebuah upaya rekonstruksi saja, penyaluran dana-dana tersebut dan pembangunan kembali rumah, infrastruktur dan ekonomi, menyodorkan tantangan besar pada tingkat nasional dan internasional. Presiden Indonesia, Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), menyambut baik upaya pertolongan darurat internasional yang tidak pernah terjadi sebelumnya, yang membawa ribuan pekerja bantuan dari kalangan pemerintah dan swasta ke Aceh, dan mengubah Aceh yang tadinya daerah terkucil menjadi poros internasional. Setelah pada awalnya sempat dirundung ketidakpastian, SBY mengambil langkah yang tidak pernah dilakukan sebelumnya dengan menyisihkan birokrasi Indonesia dan membentuk lembaga baru, Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR), yang ketuanya, Kuntoro Mangkusubroto, memiliki otonomi penuh untuk bertindak selaku menteri yang bertanggung-jawab langsung kepada Presiden.

Namun ini bukan sekadar upaya rekonstruksi. Pada waktu itu, Aceh adalah zona perang, dengan militer Indonesia yang diterjunkan dalam operasi besar untuk menumpas pemberontakan separatis yang bergolak sejak 1976. Anehnya, dua wilayah panas lain yang dibakar separatisme dan represi, Thailand Selatan dan Sri Lanka, juga menderita hebat akibat tsunami 2004 tanpa itikad perdamaian apapun. Tetapi di Aceh, besarnya skala bencana, beserta sejumlah faktor lain yang dikupas dalam buku ini,

menjadi bagian dari perdamaian luar-biasa pada 2005. Meskipun dana-dana disumbangkan untuk menanggulangi bencana tsunami, rekonstruksi nyata apapun terhadap Aceh harus mempertimbangkan dampak konflik pada kesejahteraan penduduk, dan juga kapasitas pemerintahan dan administratif. Terlepas dari seperti apa persisnya hubungan antara konflik dan tsunami, momentumnya mengharuskan bahwa proses rekonstruksi, reintegrasi dan pembangunan harus ditujukan pada kedua rangkaian dinamika tersebut.

Dalam kurun yang lain daripada yang lain, 2005-2009, rekonstruksi maupun proses perdamaian di Aceh menjadi sangat internasional, di sebuah provinsi yang konfliknya benar-benar mengesampingkan orang asing selama puluhan tahun. Kesepakatan damai Helsinki memandatkan bahwa gencatan dan pelucutan senjata akan dipantau oleh Misi Pemantauan Aceh (*Aceh Monitoring Mission* - AMM), yang diketuai oleh Peter Feith dari Masyarakat Eropa. Keberhasilan proses perdamaian ini menciptakan landasan kokoh dan keamanan yang diperlukan untuk rekonstruksi dan upaya pembangunan jangka panjang. Dalam konteks inilah BRR mendanai Konferensi Internasional untuk Kajian Aceh dan Samudera Hindia (*International Conference of Aceh and Indian Ocean Studies* - ICAIOS) yang pertama di Banda Aceh pada 24–27 Pebruari 2007. Kepanitiaannya dipercayakan kepada Institut Penelitian Asia (*Asia Research Institute* - ARI), Universitas Nasional Singapura, yang pada waktu itu dipimpin oleh Anthony Reid sebagai Direktur dan beranggotakan editor lain buku ini. Konteks Samudera Hindia dimaksudkan untuk menekankan bahwa makna penting Aceh tidak terbatas pada Sumatra atau Indonesia, melainkan terajut oleh geografi, sejarah dan tsunami, dalam sebuah dunia yang jauh lebih besar.

Sebagian besar bab buku ini berasal dari tiga di antara enam panel konferensi, yang membahas seismologi, geologi dan isu lingkungan; penyelesaian konflik, upaya perdamaian dan demokratisasi; serta penanggulangan bencana dan rekonstruksi. Tiga panel lainnya mengungkap sejarah; hukum Islam dan masyarakat Islam; serta bahasa, budaya dan masyarakat Aceh. Diskusi dwibahasa di Aceh selama berlangsungnya konferensi membangkitkan minat yang sangat besar pada kalangan setempat, dan sesi-sesi diskusi kelompok memastikan bahwa para akademisi dan intelektual Aceh dapat bertukar-pikiran dengan rekan mereka dari seluruh dunia untuk mengevaluasi keadaan pengetahuan dan cara melangkah ke masa depan yang lebih terbuka. Jalinan hubungan yang dimulai di sana telah memperdalam dan menyempurnakan bab-bab buku ini. Makalah-makalah mengenai sejarah Aceh dihimpun dalam

sebuah buku pendamping yang disusun oleh tim editor yang sama.¹

Dua buku tersebut bukan saja bertujuan membahas sejumlah pelajaran tentang rekonstruksi Aceh dan proses perdamaian Aceh, tetapi juga memelihara berbagai kaitan kritis antara Aceh dan komunitas internasional setelah habisnya porsi bantuan awal. Kedua buku dipersiapkan dengan harapan bahwa Aceh akan terus dilibatkan dalam konteks nasional dan internasional yang lebih luas, dan bahwa Aceh akan beranjak dari masa silam mutakhirnya yang terkucil dan traumatis.

Tim editor menyampaikan terima kasih kepada semua pihak yang telah memungkinkan terselenggaranya konferensi 2007, khususnya Kuntoro Mangkusubroto dan Heru Prasetyo dari BRR, dan Alyson Rozells yang budiman dari *Asia Research Institute*, serta Saharah Abubakar dan Joyce Zaide, juga dari ARI, yang telah memberikan sumbangsih berharga pada persiapan naskah.

¹ *Mapping the Acehnese Past*, eds. Michael Feener, Patrick Daly and Anthony Reid (Leiden: KITLV Press, 2010).

Ilustrasi

Gambar 1.1 Gambaran ideal potongan melintang perbatasan lempeng Sumatra.

Gambar 1.2 Latar dan sumber gempa bumi dahsyat 2004, 2005 dan sebelumnya.

Gambar 1.3 Foto udara ujung barat Pulau Simeulue.

Gambar 1.4a Gambaran ideal potongan melintang koloni koral.

Gambar 1.4b Koral di Pulau Simeulue ini sebagian besar terbenam dalam laut sampai terjadi guncangan pada tahun 2002 yang mengawali gempa bumi dahsyat 2004.

Gambar 1.5 Keretakan megasesar dahsyat terjadi pada tahun 1797 dan 1883 di Sumatra barat-tengah (di bawah petak-petak berwarna).

Gambar 1.6 Jaringan GPS Sumatra saat ini terdiri dari 27 stasiun GPS yang terus merekam data.

Gambar 1.7a Padang kini sebuah kota yang terbentang tidak teratur dengan penduduk sekitar 800.000 jiwa. Sebagian besar wilayahnya berada pada ketinggian kurang dari 10 meter di atas permukaan laut.

Gambar 1.7b Banyak kota kecil dan desa di sepanjang pesisir barat Sumatra juga akan terlanda tsunami di masa depan.

Gambar 1.8 Terangkatnya dasar laut akibat enam keretakan megasesar yang dipakai dalam kajian Borrero *et al.* (2006).

Gambar 1.9 Peta-peta luapan dan kedalaman aliran tsunami pada topografi pesisir lokal dekat Padang (Atas) dan Bengkulu (Bawah) untuk skenario model 1 dan 3, dari hasil pengolahan komputer.

Gambar 1.10 Versi Inggris dari poster-poster terbaru dalam seri poster penyuluhan kami yang ditujukan untuk warga pesisir daratan utama Sumatra.

Gambar 4.1 Fase implementasi proses rekonstruksi.

Tabel 4.1 Rekonstruksi pascabencana alam vs rekonstruksi pascakonflik.

Gambar 4.2 Proses mobilisasi dan eksekusi pembiayaan rekonstruksi.

Tabel 4.2 Penilaian kebutuhan vs penilaian kerusakan/kehilangan.

Kotak 4.1 Apa yang beda pada penyusunan anggaran rekonstruksi?

Tabel 4.3 Siklus anggaran reguler dan anggaran rekonstruksi.

Tabel 4.4 Tata Kelembagaan untuk rekonstruksi pascabencana dan pascakonflik.

Tabel 4.5 Mengelola proses rekonstruksi: Pilihan-pilihan dan pertimbangan-pertimbangan kelembagaan.

Tabel 4.6 Modalitas-modalitas Bank Dunia untuk pembiayaan bencana alam dan pascakonflik.

Tabel 4.7 Kriteria kinerja terpilih untuk PFM rekonstruksi.

Aneks 4.1 Kerangka kerja: Siklus PFM Konvensional dan PFM pascabencana/pascakonflik.

Aneks 4.2 Kasus-kasus negara: Fakta-fakta kunci.

Tabel 5.1 Data pendahuluan RALAS untuk Banda Aceh dan Aceh Besar

Tabel 5.2. Analisis RALAS Desa Lambung

Tabel 5.3 Analisis RALAS Ulee Lheue

Kotak 5.1 Contoh-contoh solusi masalah warisan melalui negosiasi lokal di Aceh terdampak tsunami

Kotak 5.2 Tradisi memuliakan istri (*uxorilocal*) di Aceh

Kotak 5.3 Hak waris anak perempuan bungsu di sejumlah wilayah Aceh

Kotak 5.4 Penolakan lokal terhadap hak perempuan atas tanah di sejumlah wilayah Aceh

Kotak 5.5 Ketidakpastian setempat dalam kasus-kasus warisan yang rumit

Tabel 6.1 Formasi dan asosiasi komunitas di masyarakat Aceh

Tabel 6.2 Penyebaran IDP tsunami di kawasan-kawasan “konflik panas” di Aceh Timur Laut

Apendiks 6.1 Surat dari *United Nations Recovery Coordinator for Aceh and Nias* (UNORC) kepada Ketua Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) tentang definisi IDP

Apendiks 6.2 Tabel penyebaran pengungsi (IDP) tsunami di 21 Kabupaten di Aceh

Gambar 7.1 Aceh. Kabupaten dan kota besar. 2005.

Gambar 7.2 Aceh. Ekosistem Ulu Masen dan ekosistem Leuser. 2005

Gambar 7.3 Sumatra. Evolusi lapisan hutan, 1940-1996

Gambar 7.4 Sumatra. Evolusi lapisan hutan, 1980- sekitar1985

Gambar 7.5 Sumatra. Evolusi lapisan hutan, sekitar1970 – sekitar1990

Gambar 7.6 Aceh. Penggunaan tanah, sekitar 1966

Gambar 7.7 Aceh. Pelanggaran batas di ekosistem Leuser, 1996-2001

Gambar 7.8 Aceh. Entire Google Earth Mosaic

Gambar 7.9 Aceh Selatan. Google Earth Focus

Daftar istilah dan singkatan

AFEP	<i>Aceb Forest and Environment Project</i> , Proyek Hutan dan Lingkungan Aceh
AMM	<i>Aceb Monitoring Mission</i> , Misi Pemantau Aceh
<i>aneuk yatim</i>	anak yatim
ASEAN	<i>Association of South East Asian Nations</i> , Asosiasi Negara-Negara Asia Tenggara
BAKORNAS	Badan Koordinasi Nasional [untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi]
BAPPENAS	Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional
BPN	Badan Pertanahan Nasional
BRA	Badan Reintegrasi Aceh
BRR	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias
CDA	<i>Community Driven Adjudication</i> , Legalisasi Berbasis Komunitas
CFAN	<i>Coordination Forum for Aceb and Nias</i> , Forum Koordinasi untuk Aceh dan Nias
CMI	<i>Crisis Management Initiative</i> , Prakarsa Penanganan Krisis
CoHA	<i>Cessation of Hostilities Agreement</i> , Perjanjian Penghentian Permusuhan yang ditandatangani GAM dan Pemerintah Indonesia pada 9 Desember 2003
COSA	<i>Commission on Security Arrangements</i> , Komisi Pengaturan Keamanan
DAD	<i>Development Assistance Database</i> , Basis Data Bantuan Pembangunan
DFID	<i>Department for International Development</i> , Departemen untuk Pembangunan Internasional
<i>diyat</i>	kompensasi yang diberikan oleh pihak berwenang provinsi kepada keluarga orang yang terbunuh dalam konflik
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DDR	<i>disarmament, demobilisation and reintegration</i> , pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi
DRR	<i>Disaster Risk Reduction</i> , Pengurangan Risiko Bencana
EC	<i>European Commission</i> , Komisi Eropa

ERRA	<i>Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Agency</i> , Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Gempa Bumi Pakistan
ESDP	<i>European Security and Defense Policy</i> , Kebijakan Pertahanan dan Keamanan Eropa
EU	<i>European Union</i> , Uni Eropa
FOREC	<i>Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero</i> , badan yang didirikan untuk mengoordinasi rekonstruksi pasca-gempa bumi di Kolombia, 1999
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
<i>gampong</i>	desa di Aceh
GHD	<i>Good Humanitarian Donorship</i>
GLNP	<i>Gunung Leuser National Park</i> , Taman Nasional Gunung Leuser
GPS	<i>Global Positioning System</i>
HDC	<i>Henry Dunant Centre</i>
HRC	<i>human rights court</i> , pengadilan hak asasi manusia
IDLO	<i>International Development Law Organisation</i> , Organisasi Hukum Pembangunan Internasional
IDP	<i>Internally displaced person</i> , pengungsi [domestik]
IFES	<i>International Foundation for Electoral Systems</i> , Yayasan Internasional untuk Sistem Elektoral
IFI	<i>International Financial Institutions</i> , Lembaga Keuangan Internasional
<i>imam meunasab</i>	pemimpin agama Islam di desa di Aceh
IMP	<i>Initial Monitoring Presence</i> , Kehadiran Pemantau Awal
INGO	<i>International Non-governmental organizations</i> , lembaga-lembaga swadaya masyarakat (LSM) internasional
IOM	<i>International Organization of Migration</i> , Organisasi Migrasi Internasional
ISEAS	<i>Institute of Southeast Asian Studies</i> , Institut Kajian Asia Tenggara
<i>kawom</i>	kekerabatan
KDP	<i>Kecamatan Development Program</i> , Program Pembangunan Kecamatan
<i>keucik</i>	kepala desa di Aceh
KPK	Koalisi Pengungkapan Kebenaran

LRRD	<i>Linking Relief, Rehabilitation and Development</i> , Keterkaitan antara Pertolongan Darurat, Rehabilitasi dan Pembangunan
LIF	<i>Leuser International Foundation</i> , Yayasan Internasional Leuser
LoGA	<i>Law on Governing Aceh</i> , Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA)
LOGICA	<i>Local Governance and Infrastructure for Communities in Aceh</i> , sebuah proyek dari Australia
MDTF	<i>Multi-Donor Trust Fund</i> , Dana Perwalian Multi-Donor
MDG	<i>Millennium Development Goals</i>
<i>meudagang</i>	berdagang
MoU	Nota Kesepahaman [Helsinki]
MRP	Majelis Rakyat Papua
<i>mupakat</i>	mufakat
NAD	Nanggroe Aceh Darussalam
NATO	<i>North Atlantic Treaty Organization</i> , Pakta Pertahanan Atlantik Utara
NGO	<i>Non-Governmental Organization</i> , Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM)
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
<i>Operasi Terpadu</i>	Operasi militer TNI untuk membasmi GAM – Mei 2003
OPM	Organisasi Papua Merdeka
PEFA	<i>Public Expenditure & Financial Management Accountability</i> , Akuntabilitas Pembelanjaan Publik & Pengelolaan Keuangan
PFM	<i>Public Financial Management</i> , Pengelolaan Keuangan Publik
PFMA	<i>Public Financial Management & Accountability</i> , Akuntabilitas & Pengelolaan Keuangan Publik
PIU	<i>project implementation units</i> , unit implementasi proyek
POLRI	Kepolisian Republik Indonesia
Posko	Pos Komando, pusat distribusi bantuan di Aceh
PRSP	<i>Poverty Reduction Strategy Papers</i> , Lembaran Strategi Pengurangan Kemiskinan
RALAS	<i>Reconstruction of Land Administration Systems in Aceh and Nias</i> , Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan di Aceh dan

	Nias
<i>sayam</i>	impas
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden RI
Sida	<i>Swedish International Development Cooperation Agency</i> , Badan Kerja sama Pembangunan Internasional Swedia
<i>sulob</i>	penyelesaian damai, resolusi konflik
SUSENAS	Survei Sosial-Ekonomi Nasional
TEC	<i>Tsunami Evaluation Coalition</i> , Koalisi Evaluasi Tsunami
TKI	Tenaga Kerja Indonesia [di luar negeri]
TKW	Tenaga Kerja Wanita [di luar negeri]
TLC	<i>Temporary Living Center</i> , tempat tinggal sementara
TNI	Tentara Nasional Indonesia
KKR	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
TRSH	<i>Tropical Forest Heritage of Sumatra</i> , Warisan Hutan Tropis Sumatra
<i>tuba pent</i>	sesepuh desa
<i>uleebalang</i>	hulubalang, kepala negeri
UNCHS	<i>United Nations Centre for Human Settlements</i> , badan PBB untuk urusan pemukiman
UNDP	<i>United National Development Programme</i> , Program Pembangunan PBB
UNHCR	<i>United Nations High Commission for Refugees</i> , komisi tinggi PBB untuk urusan pengungsi
UNIFEM	<i>United Nations Development Fund for Women</i> , Dana Pembangunan PBB untuk Perempuan
UNIMS	<i>United Nations Information Management System</i> , Sistem Manajemen Informasi PBB
UN-OCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> , Dinas PBB untuk Koordinasi Urusan Kemanusiaan
UNORC	<i>United Nations Recovery Coordinator for Aceh and Nias</i> , koordinator PBB untuk pemulihan Aceh dan Nias
UNTAET	<i>United Nations Transitional Administration for East Timor</i> , pemerintahan transisi PBB di Timor Timur
UUPA	Undang-Undang Pemerintahan Aceh, 2006
<i>waki</i>	wakil

BAB 1

PENDAHULUAN: Menguak tantangan Aceh pasca-2004

Patrick Daly

Bagaimana kita dapat mencapai rekonstruksi dan pembangunan pascabencana yang membangun kembali dan sekaligus melindungi rakyat dari potensi kerugian dalam musibah-musibah pada masa mendatang? Bagaimana kita bisa memelihara perdamaian yang meredakan penderitaan lama dan mengurangi kemungkinan timbulnya permusuhan baru antara pihak-pihak yang memiliki sejarah panjang perseteruan? Inilah dua dari tantangan-tantangan utama yang dihadapi Aceh selepas tsunami Samudera Hindia 2004 dan Kesepakatan Perdamaian Helsinki 2005 yang mengakhiri permusuhan antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan pemerintah Indonesia. Pertanyaan-pertanyaan tersebut jelas penting bagi rakyat Aceh yang telah mengalami konflik dan pengucilan puluhan tahun, kehancuran mendadak akibat tsunami, serta perih dan susahnyanya proses berkabung dan membangun kembali. Masa depan Aceh telah diubah secara dramatis oleh berbagai kejadian sejak Desember 2004, dan akan butuh waktu bertahun-tahun, kalau bukan berpuluh-puluh tahun, untuk menjadikan segala sesuatunya normal kembali.

Pertanyaan-pertanyaan di atas juga sangat penting bagi komunitas internasional yang lebih luas. Pengalaman Aceh tak syak lagi akan mempengaruhi tekstur dan hasil dari berbagai respons pascabencana dan proses perdamaian di seluruh dunia pada masa depan. Sejumlah besar kader pekerja bantuan kemanusiaan, orang-orang yang terlibat dalam penyelesaian konflik, serta para penasihat rekonstruksi dan pembangunan, sudah mulai memboyong pengalaman mereka dari Aceh ke daerah berikutnya di mana mereka ditempatkan atau ditugaskan. Segenap generasi staf LSM, pembuat kebijakan dan akademisi, telah dipengaruhi oleh apa yang terjadi di seputar Samudera Hindia akibat serbuan tsunami. Berbagai upaya di Aceh – yang terkait dengan konflik maupun tsunami – telah banyak didokumentasikan dengan baik dan

relatif transparan, sehingga membuka kemungkinan bagi jenis penelitian dan penilaian secara mendalam, yang seringkali tidak mungkin dilakukan di penghujung banyak insiden trauma berskala besar. Sejumlah besar sumberdaya yang dikucurkan ke daerah ini untuk menangani konflik dan membangun kembali kehidupan para korban perang dan bencana yang porak-poranda, memerintahkan – dan sesungguhnya mewajibkan – adanya refleksi komprehensif yang mempertanyakan standar-standar lama dan membuahkan pengetahuan baru.

Pengetahuan baru tersebut tidak boleh terbatas pada sekadar ‘hikmah pelajaran’ praktis atau solusi generik yang dapat secara otomatis diterapkan ketika berlangsung krisis besar berikutnya. Berbagai organisasi, baik dari pihak pemerintah maupun kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), sudah bersusah-payah menghimpun penilaian tentang upaya mereka di Aceh. Penilaian-penilaian ini banyak tersedia, dan sejumlah kontributor buku ini telah menggeluti produksi analisis-analisis semacam itu. Sementara banyak di antaranya yang jelas sangat berharga dan menjadi bagian yang diperlukan dari kontrol kualitas dan proses pengawasan bagi organisasi-organisasi bersangkutan, penilaian-penilaian tersebut juga memiliki banyak keterbatasan. Ada berbagai tekanan di dunia kebijakan yang menyodorkan kendala waktu yang serius pada penilaian-penilaian semacam itu, dan banyak organisasi biasanya tidak memiliki mandat untuk menekuni kajian jangka-panjang yang dibutuhkan agar dapat lebih memahami berbagai implikasi dan konsekuensi pekerjaan mereka. Selain itu, sulit diharapkan adanya penelitian dan kritik yang benar-benar tidak bias mengenai organisasi-organisasi dan bidang-bidang kemanusiaan, rekonstruksi dan pembangunan lebih luas, dari orang-orang yang berkecimpung dalam, atau dibiayai oleh, organisasi-organisasi tersebut.

Sayangnya, lumrah pula bahwa orang-orang yang memiliki bertahun-tahun pengalaman berharga di lapangan dan bekerja dengan organisasi-organisasi pertolongan darurat, bantuan dan pembangunan, tidak didorong untuk memahami pekerjaan mereka dari perspektif yang benar-benar kritis, dan hampir tidak pernah diberi kesempatan untuk mencerna pengalaman mereka dengan baik dan menyaring apa yang telah mereka pelajari sebelum pindah ke ‘situasi krisis’ berikutnya. Sebagaimana banyak orang di antara rombongan awal yang tiba di Aceh telah memetik pelajaran di Timor Timur atau Balkan, banyak di antara mereka yang telah menghabiskan beberapa tahun terakhir dengan berkiprah di kawasan Samudra Hindia tak pelak lagi akan melanjutkan langkahnya ke Afghanistan, Darfur, Haiti, Chile, atau di manapun muncul keadaan darurat yang menyita perhatian global. Rotasi bakat ini menimbulkan

pandangan yang terpecah-pecah tentang proses-proses kompleks jangka-panjang yang dibutuhkan untuk membentuk kembali komunitas-komunitas dan masyarakat-masyarakat yang hancur berantakan. Percakapan singkat dengan staf LSM besar manapun akan menunjukkan dengan jelas bahwa banyak orang pandai dan berpengalaman memiliki kekayaan pemahaman yang tidak pernah diungkapkan secara resmi karena berbagai kendala struktural dan institusional.

Sangat sulit pula mendapatkan hasil analisis yang mantap dan bermakna dari para akademisi yang dapat mengambil hikmah dari diskusi-diskusi praktis tentang situasi pascakonflik dan pascabencana. Akademisi dibebani berbagai rangkaian kendala institusional mereka sendiri. Tidak seperti sejawat mereka di dunia kebijakan dan LSM, sedikit sekali akademisi dari disiplin keilmuan apapun yang berkesempatan menghabiskan cukup banyak waktu di lapangan untuk mengembangkan pemahaman yang lebih mendalam terhadap dinamika yang mendasari situasi pascatrauma. Jarak dan kerenggangan hubungan bukan saja menyodorkan perspektif yang berbeda, boleh jadi perspektif yang berguna dan perlu, tetapi juga mereduksi keterlibatan yang berlangsung terus-menerus, setiap hari, dengan situasi-situasi bersangkutan. Refleksi teoretis yang ditulis dengan mengandalkan laporan kemajuan yang disusun LSM, dan dilengkapi kunjungan singkat ke lapangan, tidak otomatis melahirkan pemahaman baru yang mendalam. Lagi pula, kebanyakan peneliti yang dipekerjakan oleh lembaga akademis tidak harus membuat keputusan-keputusan sulit dalam kondisi kurang optimal, sebagaimana yang harus dilakukan para praktisi.

Sifat dunia akademis yang terpecah-pecah menimbulkan fokus-fokus yang sangat terspesialisasi pada pemilihan aspek rekonstruksi dan situasi pascakonflik. Tidak mudah menyatukan dan mempertahankan berbagai jenis kemitraan multidisiplin yang diperlukan untuk membina penelitian yang lebih holistik tentang masalah-masalah yang luar biasa kompleks. Selain itu, hasil penelitian sering butuh waktu bertahun-tahun untuk melewati berbagai ulasan dari kalangan akademis dan proses publikasi, dan akhirnya muncul dalam jurnal atau buku suntingan yang jarang dibaca oleh praktisi, atau bahkan oleh akademisi lain dari disiplin-disiplin berbeda yang menggarap masalah berlingkup luas yang sama. Hal ini dapat dengan mudah dibuktikan kebenarannya dengan melirik rak buku pekerja LSM di lapangan, yang sering memuat sedikit sekali buku yang terbilang esensial bagi pendalaman di bidangnya. Ketimbang menemukan kumpulan artikel atau buku karya akademisi, jauh lebih mungkin menjumpai buku frase bahasa setempat, buku panduan *Lonehy*

Planet, mungkin *The Shock Doctrine* Naomi Klein, dan dalam kasus Aceh, *Verandah of violence* Anthony Reid.

Jelaslah bahwa pemahaman kita tentang situasi pascakonflik dan pascabencana menghadapi batasan-batasan institusional serius dari semua sisi, yang perlu diatasi. Salah satu cara mengatasinya adalah dengan membina interaksi yang lebih hakiki antara praktisi dan akademisi, yang melibatkan pihak internasional, nasional dan 'lokal'. Inilah sebagian dari logika di balik Konferensi Internasional Pertama untuk Kajian Aceh dan Samudera Hindia yang diselenggarakan di Banda Aceh pada Februari 2007, yang menjadi titik awal penyusunan buku ini. Sebagai tambahan, kiranya penting untuk menemukan cara mempertemukan berbagai pengalaman berharga dan perspektif anggota komunitas-komunitas ini dalam sebuah dialog bersama yang konstruktif. Sayangnya, format standar yang dipakai masing-masing pihak untuk 'menerbitkan' tidak serta-merta mendukung upaya semacam ini. Organisasi-organisasi besar menginginkan penilaian pragmatis dan terfokus yang mudah diterjemahkan ke dalam praktik, sementara jurnal akademik menghendaki pembahasan yang kontekstual dan seringkali lebih abstrak tentang berbagai gagasan. Ujung-ujungnya, berbagai lingkaran akademisi dan profesional yang berbeda-beda, tetapi menggarap isu-isu yang sama, kerap tidak terjembatani antara satu sama lain.

Tujuan kami dengan buku ini adalah menyediakan ruang bagi jenis-jenis dialog yang sering tidak dilakukan tersebut. Para penyumbang artikel buku ini diminta menuliskan beragam pengalaman mereka di Aceh untuk menguak sejumlah konsep fundamental yang mendasari pemulihan komunitas, rekonsiliasi, dan pemerintahan – sekadar menyebut beberapa di antaranya. Dalam proses penyuntingan, kami menghargai perbedaan gaya dan standar yang digunakan para penulis, dan memberikan keleluasaan pada beraneka-macam kontribusi tulisan. Berbagai sumbangan artikel tersebut meliputi makalah penelitian akademis sampai penilaian kebijakan yang lebih luas serta refleksi personal dan profesional. Untuk mulai memahami apa yang terjadi di Aceh sejak 2004, semua suara dan perspektif tersebut perlu disimak.

Isi buku

Buku ini dibuka dengan bab yang ditulis oleh Kerry Sieh, profesor geologi terkemuka, yang menyarikan proses-proses fisik yang mengakibatkan terjadinya gempa bumi dan tsunami. Artikelnya memberikan lingkup temporal pada buku ini, dan membentangkan arena bagi pembahasan-

pembahasan berikutnya mengenai rekonstruksi pascatsunami. Sieh mengutarakan kerawanan yang berkelanjutan di daerah ini, dan kerentanan terhadap kejadian-kejadian seismik berskala besar pada masa depan. Kerja yang dilakukannya di daerah ini bukan saja bertujuan menghasilkan data ilmiah tentang sifat ketidakstabilan di daerah ini, tetapi juga mencakup program berjangkauan ke luar yang signifikan, dengan upaya-upaya pemberian informasi kepada penduduk di tingkat komunitas mengenai hasil penelitian timnya. Himbauannya untuk lebih mengintegrasikan penelitian ilmiah dan akademik dengan program-program berjangkauan ke luar adalah langkah yang diperlukan untuk memastikan bahwa hasil-hasil dan informasi yang berharga akan tersedia bagi penduduk yang paling berkepentingan, dan untuk menyusun upaya-upaya mitigasi bencana.

Setelah bab permulaan ini, buku dibagi menjadi dua bagian. Bagian pertama meninjau situasi pascabencana. Mengingat skala dan kompleksitas operasi-operasi di Aceh, nyaris mustahil meliputi semua sektor yang relevan. Meskipun demikian, bab-bab buku ini dipilih untuk memberikan suatu jangkauan perspektif tentang sejumlah faset kunci Aceh pascatsunami. Sayangnya, ada isu-isu penting yang tidak terliput dalam buku ini, seperti refleksi-refleksi tentang berbagai proses ekonomi yang dimunculkan oleh upaya pertolongan darurat dan rekonstruksi, serta hasil proses politik demokratisnya. Mengingat keterbatasan-keterbatasan yang harus diakui ini, kami berharap buku ini akan memberi sumbangan yang mantap kepada apa yang kelak menjadi suatu kepustakaan yang bergairah dan luas.

Bagian I: Upaya-upaya rekonstruksi

John Telford, konsultan bantuan dan pembangunan dan salah satu penulis Laporan Koalisi Evaluasi Tsunami (*Tsunami Evaluation Coalition* - TEC), mengikhtisarkan sejumlah temuan dan rekomendasi terpenting TEC, yang berfokus pada isu-isu yang dihadapi dalam banyak misi bantuan kemanusiaan berskala besar. Ia membahas pendanaan, mengilustrasikan bagaimana dinamika pendanaan yang tidak lazim di Aceh telah menimbulkan banyak sekali tumpang-tindih proyek, maupun organisasi-organisasi yang jauh melampaui keahlian sektoral dan regional mereka. Jika respons terhadap tsunami Aceh hendak digunakan untuk menyusun cetak-biru tentang bagaimana komunitas internasional turuntangan dalam berbagai musibah pada masa depan, maka penting sekali memahami isu-isu inti tentang kelayakan dan standar-standar ketika ada

sejumlah besar organisasi yang terlibat. Dalam tema yang mengemuka di sejumlah kontribusi tulisan di buku ini, Telford menekankan bahwa upaya bantuan perlu lebih dipadukan, dan dijalankan oleh warga di kawasan-kawasan yang terkena bencana – sesuatu yang terus-menerus disuarakan dalam retorika, namun sering jauh dari kenyataan dalam praktik.

Bab ini disusul dengan kontribusi lain yang membedah berbagai pengalaman TEC. Christopolos dan Wu, keduanya akademisi yang berpengalaman luas dalam konsultasi dan evaluasi proyek, menaruh perhatian pada Keterkaitan antara Pertolongan Darurat, Rehabilitasi dan Pembangunan (*Linking Relief, Rehabilitation and Development - LRRD*), yang menjadi unsur utama dalam situasi pascakonflik dan pascabencana. Sebagai bagian dari bab mereka, kedua penulis menampilkan argumen halus perihal manfaat memiliki kebijakan rekonstruksi dan pembangunan yang lebih terpadu, dan membahas sejumlah kekurangan institusional yang mengganggu keefektifan LRRD di Aceh. Salah satu kesimpulan utama mereka berkenaan dengan perlunya lebih membumikan upaya-upaya LRRD di dalam lembaga-lembaga lokal untuk menjamin kecocokan dan ketahanan. Dalam apa yang telah menjadi bagian standar dari kosakata pemulihan pascabencana, LRRD menekankan perlunya memusatkan perhatian bukan saja pada solusi cepat, tapi juga pada pendekatan terhadap berbagai kerawanan mendasar untuk melakukan mitigasi bencana pada masa mendatang.

Bab berikutnya, oleh Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, dan Kai Kaiser, meninjau mekanika pendanaan operasi-operasi pascatsunami dari perspektif yang lebih teknis. Mengingat skala anggarannya, dan tuntutan serius tentang akuntabilitas dan transparansi di Aceh, sejumlah lembaga dan dewan pengawas ditempatkan untuk memantau dan menjadi saksi penyaluran sumbangan dan bantuan, seperti *Multi-Donor Trust Fund*. Bab ini mengusung kekayaan pengalaman praktis yang diperoleh ketika Fengler menjadi pimpinan ekonom Bank Dunia di kantor Jakarta, yang mengurus pendanaan rekonstruksi berskala besar, dan membahas sejumlah dinamika kunci dalam pengelolaan aneka aliran dana yang membiayai upaya pemulihan di seputar dunia Samudra Hindia. Bab ini juga menyediakan titik awal untuk lebih memahami bagaimana operasi pascakonflik dan pascabencana dibiayai dan dikelola, sambil menekankan perbedaan fungsional dan bujeter antara situasi gawat-darurat kemanusiaan dan proyek pembangunan yang berjangka lebih panjang.

Daniel Fitzpatrick, yang menulis berdasarkan pengalamannya selama bertahun-tahun menjadi ahli hukum pertanahan Indonesia dan

akademisi hukum, menyumbangkan bab yang meninjau isu kepemilikan dan hak atas tanah selepas tsunami. Banyak aspek dasar rekonstruksi disandarkan pada adanya rencana yang dapat dijalankan untuk memformalkan kepemilikan tanah di mana persoalan tersebut tidak jelas. Proses kompleks ini, yang dipimpin oleh inisiatif RALAS dengan Fitzpatrick menjadi bagian darinya, harus menghadapi paham informal dan paham adat tentang kepemilikan tanah, tuntunan hukum Islam, kehancuran dan ketiadaan catatan, serta jaringan kompleks pewarisan. Sebagai tambahan, perlu merujuk berbagai paham kepemilikan tanah yang sangat berbeda-beda itu dengan harapan dan persyaratan agen-agen donor, yang mencakup pertimbangan eksplisit terhadap isu gender dan keinklusan. Menariknya, penelitian Fitzpatrick mengisyaratkan bahwa penekanan pada penyertaan formal program-program ‘peka gender’ yang menyangkut hak atas tanah tidak selalu membawa hasil sebagaimana yang dimaksudkan. Sesungguhnya, dia mengemukakan bahwa dalam sejumlah kasus, program-program semacam itu justru menyingkirkan orang-orang yang hendak diikutsertakan.

Makalah Saiful Mahdi, yang ditulis berdasarkan pengalamannya sebagai akademisi dan sekaligus tokoh terpendang masyarakat sipil Aceh, meninjau bagaimana mobilitas telah digunakan oleh masyarakat Aceh untuk menanggapi konflik maupun tsunami. Selama masa-masa menghebatnya konflik, dan pada periode menyusul terjadinya tsunami, pengungsi domestik (*Internally Displaced Persons* – IDP) berkeliaran di seantero Aceh. Bab ini, yang dilandasi pemahaman mendalam tentang praktik-praktik budaya Aceh, menekankan orientasi kultural orang Aceh terhadap pergerakan, perjalanan dan keramahmatan, dan modal sosial yang tersirat di dalam jaringan-jaringan desa. Dia melontarkan pertanyaan-pertanyaan kritis tentang dampak upaya bantuan pada respons orang Aceh, dan mengemukakan bahwa banyak organisasi yang terlibat dalam kerja pascatsunami kurang memperhitungkan berbagai kekuatan komunal dan atribut kultural orang Aceh.

Terakhir, bab yang ditulis oleh Rodolphe De Koninck, Stephane Bernard dan Marc Girard memberi kita perspektif historis yang lebih dalam tentang sifat perubahan daratan Aceh. Analisis mereka tentang peta-peta lapisan hutan dan penggunaan tanah menunjukkan dengan jelas bahwa laju penghilangan hutan meningkat tajam dalam beberapa dekade terakhir. Barangkali ironis, sebagaimana yang mereka kemukakan, berakhirnya konflik membuka kemungkinan-kemungkinan baru bagi pembalakan hutan, karena lahan-lahan yang tadinya tidak dapat dijangkau menjadi lebih terbuka. Selain itu, upaya untuk menghubungkan tebaran

wilayah-wilayah Aceh juga membuka akses ke kawasan pedalaman berhutan lebat, sehingga memuluskan operasi pembalakan hutan. Hutan dan keragaman hayati Aceh mungkin merupakan salah satu ekosistem terpenting dan terutuh di seluruh Asia Tenggara, dan tekanan untuk memperluas pertanian dan memanen kayu hutan perlu diimbangi dengan pentingnya melestarikan hutan Aceh demi kehidupan sosial dan ekonomi jangka panjang.

Bagian II: Penyelesaian konflik

Bagian kedua dari buku ini meninjau proses perdamaian yang mengakhiri konflik panjang antara GAM dan pemerintah Indonesia. Mengingat kronologi kejadian-kejadian di Aceh, wajar saja jika proses perdamaian dan respons pascatsunami menjadi tergabungkan dalam diskusi, dan juga, sampai kadar tertentu, dalam mandat administratif berbagai agen pemerintah maupun LSM. Walaupun keterkaitan ini memang memiliki validitas tertentu, dan keduanya akan tetap bertautan dalam imajinasi populer, penting untuk melihat dua hal tersebut sebagai rangkaian-rangkaian proses yang sangat berbeda, dan memahami dengan lebih sempurna dinamika unik masing-masing, serta wilayah-wilayah tumpang-tindihnya yang sejati. Semua penyumbang tulisan di bagian ini terlibat secara mendalam, dan dalam sejumlah kasus, secara pribadi, dalam konflik dan proses perdamaian itu.

Michael Morfitt, dalam bab yang terdokumentasikan dengan sangat baik, mengawali bagian ini dengan pembahasan komprehensif tentang bagaimana proses perdamaian tersebut dijalankan. Menggunakan aksesnya terhadap tokoh-tokoh kunci yang terlibat, ia merangkai narasi yang dimulai jauh sebelum tsunami; terentang melintasi beberapa pemerintahan presiden di Indonesia pasca-Orde Baru. Selain menyediakan ikhtisar yang sangat berguna tentang langkah-langkah yang bermuara pada penandatanganan Kesepakatan Helsinki pada 2005, dia dengan jernih memetakan berbagai tindakan dan pendirian pokok dari semua pemain inti yang terlibat, mulai dari Presiden dan Wakil Presiden Indonesia dan para pimpinan GAM, sampai personil profesional dan ‘amatir’ dalam penyelesaian konflik. Cerita perdamaian di Aceh tidak boleh dinomorduakan menjadi dampak sekunder tsunami, tetapi harus dilihat dari apa yang dibutuhkan untuk mencapainya; begitu banyak upaya bersama oleh berbagai aktor, keputusan-keputusan yang berani dan pendirian-pendirian oleh jajaran pemimpin politik di kedua belah pihak yang bertikai, serta dukungan yang mendalam dan terlibat

dari komunitas internasional. Akhirnya, bab ini menyentuh implikasi-implikasi lebih luas dari proses perdamaian ini bagi Indonesia, dan reformasi-reformasi lebih jauh di dalam negeri.

Bab ini disusul dengan enak oleh penuturan yang lebih personal dari Peter Feith, yang mengawasi Misi Pemantauan Aceh (*Aceh Monitoring Mission*) yang ditugaskan mengawasi pelaksanaan Kesepakatan Helsinki. Feith, tokoh kawakan di bidang penyelesaian konflik, menekankan sejumlah faktor kunci yang sedemikian jauh telah memungkinkan proses perdamaian berlangsung relatif sukses. Dia memberikan perspektif yang sangat berbeda, dan sekaligus menguraikan langkah-langkah yang dibutuhkan untuk memastikan berhasilnya pemeliharaan perdamaian yang tahan lama. Sementara perdamaian di Aceh tidak mungkin pernah terjadi tanpa aksi-aksi dari jajaran pemimpin Aceh dan Indonesia, mustahil pula pelaksanaan Kesepakatan Helsinki bisa berjalan lancar tanpa kehadiran tim pemantau yang kuat dan efektif. Kehadiran pihak ketiga yang dapat dipercaya oleh kedua belah pihak, dan juga bisa menyanggah beban asistensi finansial, politik dan praktis Uni Eropa (EU), merupakan bagian pokok dari cerita pascakonflik di Aceh.

Bab yang ditulis oleh Leena Avonius mengambil pendekatan yang lebih menyeluruh, dan meninjau isu-isu penting tentang keadilan dalam situasi pascakonflik. Bab ini menyediakan ikhtisar teoretis tentang berbagai-macam bentuk keadilan yang lumrah di dalam perbincangan mengenai situasi pascakonflik, seperti pengadilan hak asasi manusia, serta komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Sebagai tambahan, Avonius, yang menulis berdasarkan pengalaman pribadinya yang luas selama di Aceh, menyodorkan alasan kuat tentang perlunya lebih mengapresiasi dan bekerja di dalam konstruk-konstruk dan pemahaman-pemahaman orang Aceh tentang keadilan. Adanya sejumlah tingkatan otoritas yang berbeda-beda di dalam Aceh, termasuk lembaga pemerintahan ‘resmi’, mahkamah Syariat Islam, dan hukum adat tingkat desa sehingga mutlak perlu menemukan keseimbangan yang dipahami dan dapat diterapkan secara luas, dan sekaligus peka terhadap adat-istiadat, praktik, dan kerangka institusional masyarakat Aceh.

Terakhir, Rizal Sukma membahas tantangan-tantangan yang sangat luas dalam mengelola perdamaian di Aceh. Ketika sorotan internasional bergeser dari Aceh, semakin berat beban para aktor setempat untuk mengemban tanggung jawab secara penuh dan leluasa dalam membangun masa depan damai untuk Aceh, dan membina hubungan yang berhasil antara Aceh dan Jakarta. Bab ini menampilkan suatu perspektif Indonesia yang penting tentang berbagai peristiwa di seputar proses perdamaian,

dan juga perspektif yang terfokus tentang berbagai persoalan yang masih perlu diselesaikan untuk memastikan tetap stabilnya kawasan ini. Dalam hal ini, yang sangat menentukan adalah peningkatan terus-menerus kapasitas pemerintahan di Aceh, serta agenda pembangunan ekonomi yang lebih luas di seantero Aceh; khususnya di wilayah-wilayah yang meskipun tidak terlibat langsung dalam tsunami, tetap berkubang dalam kemiskinan.

Secara keseluruhan, dua bagian buku ini mengumandangkan sederet suara, semuanya dari orang-orang yang terlibat jauh dalam berbagai faset proses pascabencana dan pascakonflik di Aceh. Suara-suara ini mewakili pihak Indonesia, Aceh, dan internasional, serta akademisi, pekerja LSM dan pembuat kebijakan. Sejumlah perspektif menyoroti isu-isu institusional tingkat makro, sedangkan sebagian lainnya lebih berfokus pada isu-isu yang skalanya lebih kecil. Salah satu benang-merahnya adalah penekanan berulang-ulang di dalam bab-bab buku ini agar berbagai intervensi pascabencana dan pascakonflik diselaraskan dengan proses-proses 'lokal' untuk memaksimalkan kepemilikan 'lokal' dari ikhtiar-ikhtiar semacam itu. Hal ini memastikan tingkat investasi yang lebih tinggi oleh rakyat Aceh sendiri untuk mengambil tanggung-jawab dalam pembuatan keputusan pokok dan implementasi, yang bermuara pada terciptanya dan berkembangnya kapasitas. Lebih dari itu, untuk ketahanan jangka panjang, dipandang esensial untuk menyesuaikan semua program dengan berbagai cetak-biru yang dimiliki orang Aceh untuk kehidupan mereka pasca-2004. Dengan berakhirnya konflik, dan komunitas-komunitas bergerak maju dari trauma tsunami, Aceh kini memiliki wawasan yang lebih luas untuk membentuk masa depannya daripada titik lain manapun dalam sejarah mutakhirnya.

BAB 2

MEGASESAR SUNDA: Dulu, kini, dan esok

Kerry Sieh

Setelah terbaring tenang selama seribu tahunan, sebagian patahan megasesar Sunda sepanjang 1.600 km tiba-tiba selip dan menyebabkan terangkatnya dasar laut antara Pulau Sumatra di Indonesia dan Myanmar, serta menimbulkan gempa besar dan tsunami dahsyat pada 2004. Tiga bulan kemudian, tepat di selatannya, selipnya megasesar yang sama sepanjang 350 km di bawah Pulau Simeulue dan Pulau Nias menyebabkan terjadinya gempa hebat lain yang destruktif dan tsunami yang lebih kecil. Meskipun riset mengisyaratkan bahwa mungkin baru beberapa ratus tahun lagi wilayah-wilayah ini akan mengalami musibah gempa bumi serupa, ada daerah-daerah berpenduduk padat lainnya yang rawan gempa di sepanjang patahan Sunda. Penting sekali untuk lebih memahami proses tektonik yang berlangsung di kawasan ini, agar langkah-langkah yang didasari pengetahuan dapat diambil untuk memasyarakatkan program-program mitigasi bencana, dan menghindarkan jatuhnya korban dengan skala sebesar yang diakibatkan oleh gempa dan tsunami 2004.

Bab ini pertama-tama memberikan ikhtisar dasar tentang apa yang terjadi pada 26 Desember 2004 dari perspektif geologis. Hal ini sebagian adalah untuk lebih mengontekstualkan bab-bab buku ini yang mengulas persoalan yang ditimbulkan oleh tsunami, dan untuk memosisikan penelitian yang terus saya lakukan di kawasan ini. Selanjutnya, saya membahas kemungkinan munculnya kejadian seismik besar-besaran pada masa depan di kawasan Samudra Hindia berdasarkan riset selama beberapa tahun. Terakhir, diajukan saran-saran tentang bagaimana cara terbaik memanfaatkan pengetahuan ilmiah ini untuk melindungi komunitas yang tinggal di wilayah pesisir yang rawan.

Kerugian serupa akibat gempa dan tsunami di Asia Selatan dan Asia Tenggara pada masa mendatang, secara teoretis, dapat sangat ditekan. Tetapi, tercapainya tujuan ini mempersyaratkan ditempanya rantai kokoh yang menautkan mengapa, kapan dan di mana kejadian-kejadian tersebut

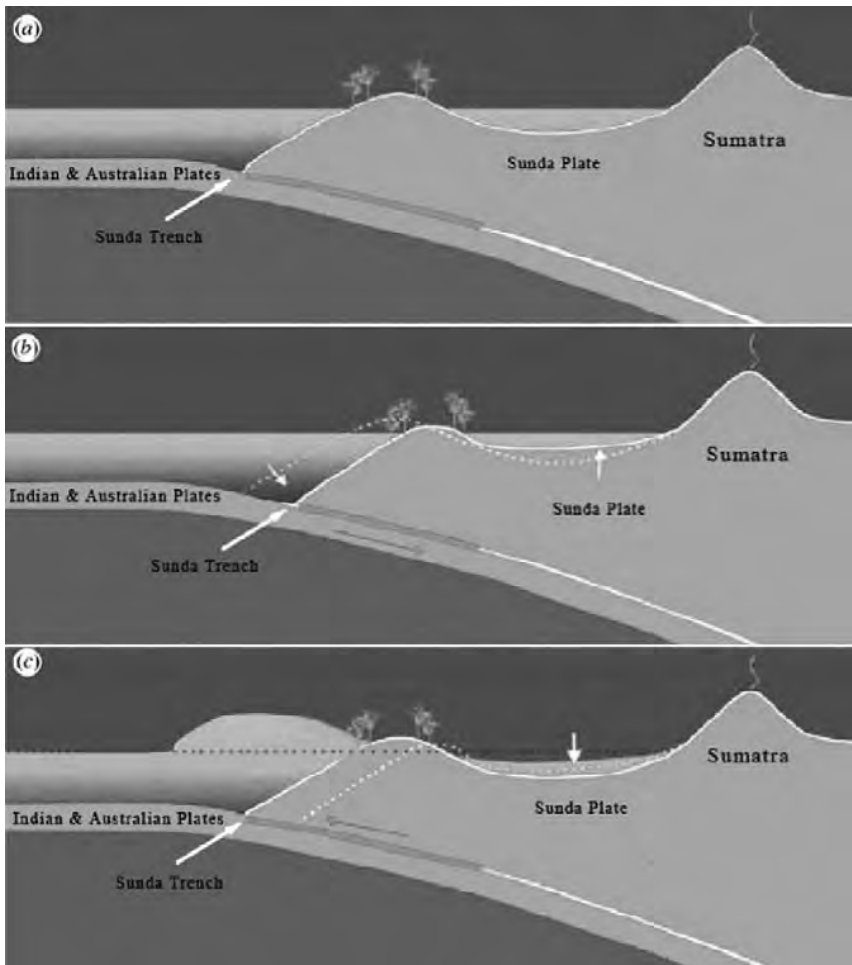
akan menimpa kehidupan sehari-hari orang banyak. *Post mortem* bencana 2004 menunjukkan dengan jelas bahwa simpul-simpul terpenting dalam rantai ini adalah pengenalan dan pencirian marabahaya melalui penelitian ilmiah, kemudian penyuluhan masyarakat, kesiapan tanggap-darurat, dan peningkatan ketahanan infrastruktur.¹

Ilmu dasar gempa bumi dan tsunami

Kebanyakan gempa besar terjadi di zona-zona subduksi – zona-zona pertemuan antarlempeng tektonik Bumi, di mana satu lempeng perlahan-lahan menyisip di bawah lempeng lain. Kontak permukaan antara dua lempeng ini dikenal sebagai patahan megasesar. Hal ini mirip dengan patahan sesar yang ditemukan, contohnya, di bawah Kota Los Angeles dan Teheran, tetapi jauh lebih besar. Megasesar Sunda terentang ke selatan dari Bangladesh, berbelok ke sisi barat dan selatan Sumatra, Jawa, Bali, dan Indonesia timur sampai Australia barat-laut – panjang keseluruhannya sekitar 5.500 km. Sejumlah megasesar Asia lainnya terdapat di lepas-pantai Filipina, Taiwan, Jepang, dan Cina tenggara. Megasesar daratan terbesar membentang dari Pakistan hingga India dan Nepal, sejauh 2.500 km di sepanjang sisi selatan kisaran Gunung Himalaya.

Megasesar biasanya terentang dari palung di dasar laut di bawah tepian benua. Fakta bahwa megasesar berada di bawah permukaan laut menyodorkan marabahaya kedua selain guncangan yang disebabkan oleh gempa itu sendiri; retakannya bisa sekonyong-konyong memindahkan sejumlah besar air samudera di atasnya sehingga memicu tsunami. Inilah gelombang yang memancar dari tempat terjadinya guncangan terkuat, bergerak cepat melintasi samudera terbuka, dan tiba di pesisir yang berjarak puluhan sampai ribuan kilometer jauhnya sebagai serangkaian gelombang dan hempasan yang tingginya bisa bermeter-meter bahkan berpuluh-puluh meter. Ironis bahwa di lokasi tertentu manapun, gempa subduksi dan tsunami besar terjadi dalam selang waktu yang begitu lama, sehingga jarang terdapat memori kolektif tentang musibah terdahulu atau kesiagaan terhadap potensi marabahaya pada masa depan.

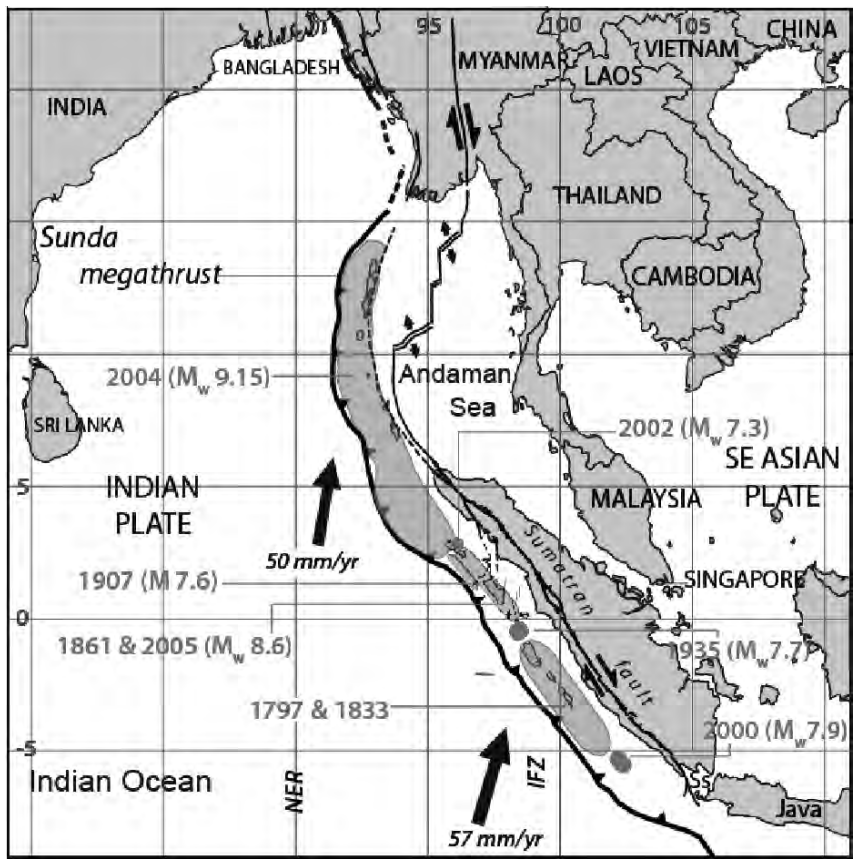
¹ Sieh, K. "Sumatran Megathrust Earthquakes: From Science to Saving Lives". *Phil. Trans. R. Soc.* 364 (2006): 1947–63.



Gambar 1.1 Gambaran ideal potongan melintang perbatasan lempeng Sumatra

Gambar 1 menunjukkan mekanisme-mekanisme dasar gempa bumi megasesar, dan bagaimana gempa itu menghasilkan tsunami. Pada kontak antara dua lempeng bumi, salah satu lempeng (dalam kasus ini lempeng Hindia dan lempeng Australia) menusuk lempeng lain (lempeng Sunda). Kontak antar-lempeng inilah megasesar, sebuah permukaan berlereng landai yang menurun dari palung laut sejauh beberapa ratus kilometer ke perut Bumi. Selama berabad-abad di sela gempa yang berulang, megasesar tetap terkunci sehingga gerak relatif antara dua lempeng tersebut tidak muncul sebagai gerakan pada bidang persinggungan itu sendiri, melainkan sebagai tegangan atau deformasi kerak Bumi di sekelilingnya

yang berangsur-angsur meningkat. Secara khusus, bertambah dalamnya tusukan lempeng Hindia dan lempeng Australia menyebabkan lempeng Sunda memendek dan merunduk di wilayah di atas megasesar, sehingga mengumpulkan energi seperti pegas atau papan loncat kolam renang yang ditekan (Gambar 1b). Ketika akumulasi tekanan itu melebihi kemampuan bidang persinggungan untuk menahannya, terjadilah retakan; lempeng Hindia dan lempeng Australia oleng ke depan dan ke bawah (sampai 10 m dalam kasus gempa bumi 2005), dan lempeng Sunda terhuyung balik ke posisi “rileks” semula (Gambar 1c). Dalam prosesnya, permukaan lempeng Sunda anjlok kembali ke ketinggiannya semula. Gerak oleng lempeng Sunda mengirimkan “tendangan” ke samudera di atasnya, sehingga memicu tsunami.



Gambar 1.2 Latar dan sumber gempa bumi dahsyat 2004, 2005 dan sebelumnya



Gambar 1.2 Latar dan sumber gempa bumi dahsyat 2004, 2005 dan sebelumnya

Gempa bumi dan tsunami besar di Sumatra pada masa lampau

2004 dan 2005

Megasesar Sunda adalah bidang persentuhan lempeng-lempeng oseanik Hindia/Australia yang menusuk lempeng Sunda; kedua lempeng yang menusuk ini bergerak ke utara–timur-laut dari lempeng Sunda, dengan laju sekitar 50 mm per tahun (Gambar 2). Retakan megasesar sepanjang 1.600 km inilah yang menimbulkan gempa hebat berkekuatan 9,2 M (*Magnitude*) pada 26 Desember 2004. Selip mendadak puluhan meter melepaskan berabad-abad tegangan yang terkumpul pelan-pelan di sepanjang perbatasan lempeng ini. Gerakan monumen-monumen GPS serta naik-turunnya posisi koral-koral menunjukkan bahwa selip pada megasesar ini tingginya kira-kira 20 m di lepas-pantai Aceh dan pulau-pulau Nicobar.² Terangkatnya dasar laut yang disebabkan oleh selip ini tingginya sekitar 6 m. Pengukuran terhadap gosong-karang yang terangkat di Pulau Simeulue, di atas ujung selatan retakan itu (Gambar 3), menunjukkan bahwa megasesar di bawah belahan pulau tersebut telah

² Subarya, C., M. Chlieh, L. Prawirodirdjo, J. Avouac, Y. Bock, K. Sieh, A. Meltzner, D. Natawidjaja and R. McCaffrey. “Plate-boundary Deformation Associated with the Great Sumatra-Andaman Earthquake”. *Nature* 440 (2006): 46–51; Chlieh, M., J. Avouac, K. Sieh, and D. Natawidjaja. “Investigation of Interseismic Strain Accumulation along the Sunda Megathrust, Offshore Sumatra”. *Journal of Geophysical Research* (in review).

selip sekitar 10 m. Terangkatnya kerak bumi inilah yang menimbulkan tsunami besar.

Gempa besar kedua terjadi tiga bulan kemudian, pada 28 Maret 2005. Dalam gempa berkekuatan 8,7 M ini, retakan megasesar subduksian memanjang ke selatan dengan tambahan 350 km di luar ujung selatan retakan 2004.³ Sekali lagi, pola gerakan monumen-monumen GPS dan koral-koral mengizinkan kami untuk menentukan panjang retakan, kedalamannya dan selip pada megasesar. Gabungan retakan 2004 dan 2005 bukan main panjangnya – sekitar 1.900 km. Ini setara dengan jarak dari Kuala Lumpur ke Bali atau Singapura ke Hanoi.

1797 dan 1833

Ada juga uraian-uraian historis tentang gempa bumi dahsyat di sektor-sektor megasesar di sebelah selatan tempat terjadinya gempa 2004 dan 2005, namun uraian-uraian itu terlalu sedikit sehingga tidak banyak memberitahu kita tentang detail-detail gempa besar pada zaman kuno itu. Namun untungnya, kami sudah bisa menggunakan koral-koral untuk mencirikan secara rinci kejadian pada 1797 dan 1833 tersebut.⁴ Selain itu, kami telah memakai geodesi GPS modern untuk mengukur akumulasi tegangan mutakhir yang akan berujung pada kegagalan besar berikutnya yang dialami megasesar.

Kami telah cukup belajar mengenai gempa-gempa hebat ini, gempa-gempa prasejarah terdahulu, dan laju akumulasi tegangan mutakhir, sehingga dapat membuat taksiran yang bermakna terhadap masa depan, termasuk efek-efek yang masuk-akal dari tsunami pada masa yang akan datang. Wilayah ini, kami percaya, berpeluang besar menciptakan gempa dahsyat dalam kurun beberapa dekade mendatang – barangkali dalam masa hidup anak-anak yang kini tinggal di sepanjang pesisirnya. Tsunami yang menyusul gempa bumi mungkin akan memporak-porandakan berbagai kota besar, kota kecil dan desa pesisir di belahan Sumatra barat, dan juga pulau-pulau di lepas-pantai. Puluhan, ratusan atau ribuan orang akan tewas dalam persitiwa ini, dan kerusakan yang diderita akan memiliki efek sampai berdekade-dekade kemudian, kecuali jika tindakan

³ Briggs, R. K. Sieh, A. Meltzer, D. Natawidjaja, J. Galetzka, B. Suwargadi, Y. Hsu, M. Simons, N. Hananto, I. Suprihanto, D. Prayudi, J. Avouac, L. Prawirodirdjo, and Y. Bock. "Deformation and Slip along the Sunda Megathrust in the Great 2005 Nias-Simeulue Earthquake". *Science* 311 (2006): 1897–1901.

⁴ Natawidjaja, D., K. Sieh, M. Chlieh, J. Galetzka, B. Suwargadi, H. Cheng, R. Edwards, J. Avouac and S. Ward, "Source Parameters of the Great Sumatran Megathrust Earthquakes of 1797 and 1833 Inferred from Coral Microatolls". *J. Geophys. Res.* 3 (2006).

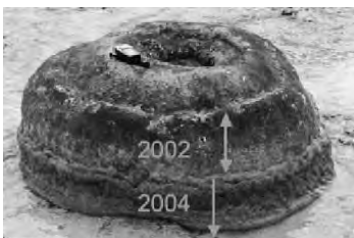
untuk mengurangi skala bencana secara signifikan dimulai sekarang juga dan dipertahankan sampai berpuluh-puluh tahun yang akan datang.

Sebagian besar dari apa yang kami ketahui tentang belahan berbahaya megasesar Sunda ini kami peroleh dari riset paleoseismik dan geodetik. Untuk mempelajari gempa kuno, kami berpaling dari catatan geologis ke catatan biologis – rekaman yang disimpan oleh sejumlah besar koloni koral yang lazim terdapat di gosong-karang yang memagari pulau-pulau di lepas-pantai sebelah barat daratan Sumatra. Organisme koral tidak tahan terpapar udara terlalu banyak. Dengan demikian, koloni-koloni ini tumbuh ke atas dari tempatnya berpijak hanya sampai mencapai permukaan air (khususnya, sampai level terendah pasang-surut pada tahun tertentu), setelah itu melanjutkan pertumbuhannya ke samping saja. Begitu mencapai permukaan air, ia hanya bisa tumbuh melebar, membentuk koloni mirip-dadar, atau “mikroatol”. Mikroatol-mikroatol yang tumbuh di lokasi semacam ini memiliki ketinggian yang mengejutkan perubahan-perubahan siklus yang terkait dengan siklus gempa bumi. Gempa bumi yang diiringi dengan penurunan kerak bumi membuat puncak mikroatol jadi anjlok ke bawah permukaan air, sehingga mikroatol itu akan tumbuh ke atas dengan lancar selama beberapa tahun hingga mencapai permukaan air lagi. Kalau kerak bumi naik, mikroatol akan mati jika kenaikan itu cukup tinggi untuk mencuatkan puncak mikroatol dari permukaan air (Gambar 4a).

Dengan bantuan gergaji mesin bawah-air, kami dapat mengambil penampang-penampang mirip-kayu mikroatol. Pada penampang-penampang ini, kami dapat melihat cincin-cincin pertumbuhan tahunan, yang analog dengan cincin pertumbuhan pohon. Dengan menghitung



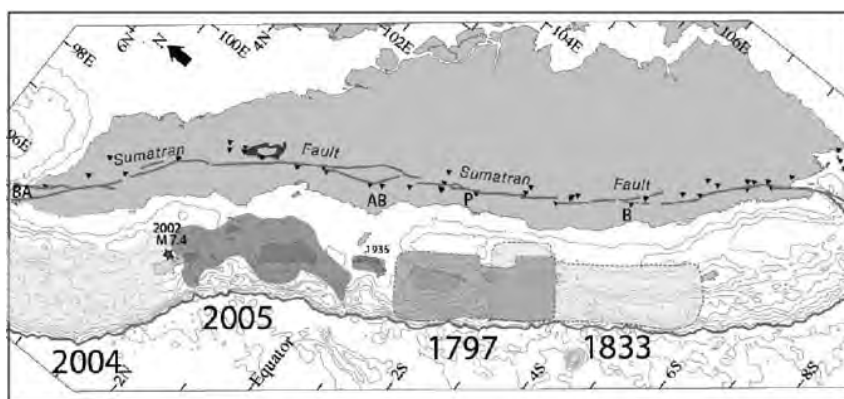
Gambar 1.3 Foto udara ujung barat Pulau Simeulue



Gambar 1.4b Koral di Pulau Simeulue ini sebagian besar terbenam dalam laut sampai terjadi guncangan pada tahun 2002 yang mengawali gempa bumi dahsyat 2004

cincin-cincin ini, serta dengan menerapkan teknik radiometrik untuk menentukan umur, kami dapat merekonstruksi segenap sejarah pertumbuhan mikroatol, yang bisa terentang jauh ke masa lebih dari seabad lampau. Selain itu, dapat ditemukan mikroatol-mikroatol mati yang merekam sejarah-sejarah yang bahkan lebih silam lagi. Dari sejarah-sejarah ini, kami dapat menarik kesimpulan tentang kapan terjadinya gempa bumi beberapa abad yang lalu. Dengan menghimpun sejarah-sejarah yang diperoleh dari mikroatol di banyak lokasi berbeda, kami seringkali dapat merekonstruksi sejauh mana dan seperti apa keretakan yang menyebabkan gempa-gempa individual, dan dengan demikian, mendapatkan perkiraan tentang kekuatan gempa-gempa itu.

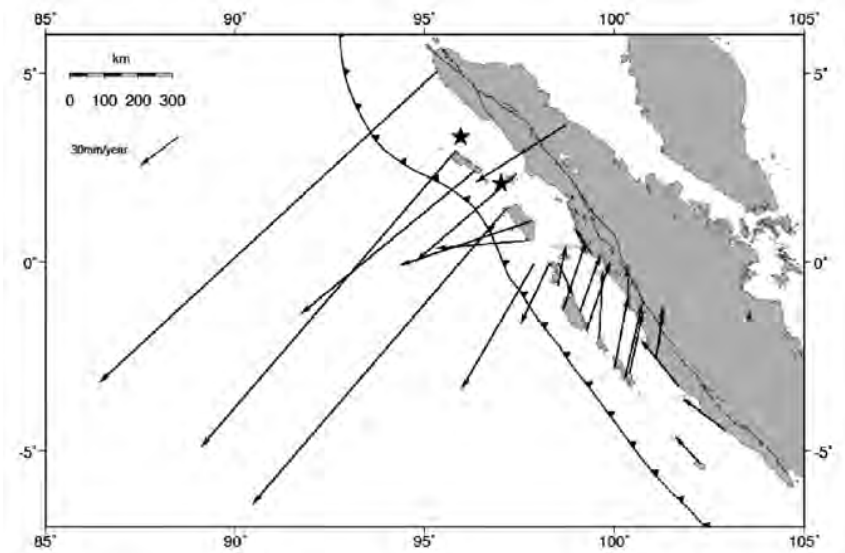
Dari analisis kami tentang kejadian gempa bumi pada 1797 dan 1883, kami melihat bahwa gempa tersebut ditimbulkan oleh retakan sektor-sektor megasesar yang bersebelahan dan agak bertumpang-tindih, di sebelah tenggara retakan yang menimbulkan gempa bumi Maret 2005 (Gambar 5)



Gambar 1.5 Keretakan megasesar dahsyat terjadi pada tahun 1797 dan 1883 di Sumatra barat-tengah (di bawah petak-petak berwarna)

Mikroatol-mikroatol koral di pulau-pulau di atas retakan-retakan itu membantu kami menetapkan jangkauan dan kekuatan dua kejadian gempa tersebut.⁵ Jangkauan ke selatan dari retakan 1883 sulit ditetapkan, tapi ukuran gempa ini mungkin antara 8,7 dan 8,9. Berulangnya retakan di bagian-bagian megasesar ini kini mengancam sekitar sejuta penduduk pesisir barat Sumatra. Patahan Sumatra, yang terbentang melintasi

⁵ Natawidjaja *et al* "Source Parameters".



Gambar 1.6 Jaringan GPS Sumatra saat ini terdiri dari 27 stasiun GPS yang terus merekam data

dataran tinggi Sumatra dan melewati Banda Aceh, ibukota provinsi Aceh yang luluh-lantak, juga berisiko bagi warga Sumatra.⁶

Gempa bumi megasesar dan tsunami di Sumatra pada masa depan

Mulai tahun 2002, kami tambahkan geodesi ke kantung peralatan ilmiah kami dengan memulai pemasangan jaringan stasiun-stasiun GPS yang dipantau terus-menerus di Sumatra. Sejauh ini kami telah mendirikan 27 stasiun, sebagian besar di pulau-pulau di lepas-pantai, hanya berjarak kira-kira 20 km di atas megasesar. Beberapa stasiun juga sudah didirikan di daratan Sumatra (Gambar 6). Jaringan ini mendeteksi gerak-gerak terkini kerak bumi Sumatra dengan tingkat ketelitian yang tinggi. Kebanyakan stasiun mengirimkan data kepada kami melalui satelit, sehingga kami dapat memantau data dari hari ke hari. Data GPS mengizinkan kami untuk mengawasi deformasi-deformasi pelan kerak Bumi yang terus berlangsung di antara satu gempa dan gempa berikutnya – sesungguhnya, data GPS lebih bagus daripada mikroatol, karena dapat mencatat gerak dalam arah vertikal *dan* horisontal. Sebagai

⁶Sieh, K. dan D. Natawidjaja. "Neotectonics of the Sumatran Fault, Indonesia". *J. Geophys. Res.* 105 (2000): 28, 295–28, 326; Nalbant, S., S. Steacy, K. Sieh, D. Natawidjaja, and J. McCloskey. "Earthquake Risk on the Sunda Trench". *Nature* 435 (2005): 756–7.

tambahan, data GPS mendeteksi pergeseran-pergeseran mendadak yang diasosiasikan dengan gempa itu sendiri, seperti kejadian pada Desember 2004 dan Maret 2005.⁷

Stasiun-stasiun di utara khatulistiwa terus menunjukkan penyesuaian pesat terhadap gempa dahsyat 2004 dan 2005; vektor-vektor besar yang menunjuk ke barat-daya merefleksikan keadaan megasesar sepanjang tahun setelah mengalami selip yang menimbulkan gempa bumi 2005.⁸ Stasiun-stasiun di selatan Khatulistiwa menunjukkan akumulasi tegangan yang kian meningkat dan akan terlepas secara mendadak dalam gempa besar yang kelak terjadi di sana. Vektor-vektor dari stasiun-stasiun ini menunjukkan bahwa pulau-pulau Mentawai dan pesisir selatan Pulau Sumatra masih menggencet, karena kuncian megasesar yang mengalasinya. Koral-koral menunjukkan bahwa hal ini telah berlangsung sekurang-kurangnya sejak pertengahan abad ke-20, dan sangat mungkin telah terjadi akumulasi tegangan sejak gempa besar 1883.

Utara khatulistiwa

Tidak ada catatan sejarah tentang kejadian gempa bumi yang sebanding dengan gempa Aceh-Andaman 2004. Hal ini hampir-hampir tidak mengejutkan karena, pada laju tetap pertemuan lempeng bumi, dibutuhkan ratusan tahun agar terkumpul tegangan yang cukup besar untuk dilepaskan oleh selip puluhan meter yang terjadi pada 2004. Sesungguhnya, bukti arkeologis di pesisir timur India menunjukkan bahwa tsunami besar yang mendahului tsunami 2004 terjadi sekitar seribu tahun yang lampau.⁹

Sebaliknya, gempa bumi 2005 tampak mengulang kejadian 140 tahun sebelumnya, pada 1861.¹⁰ Selang waktu 140 tahun ini hampir sama dengan dugaan yang dihitung dari besar rata-rata selip yang terjadi pada 2005 (6m) dan laju pertemuan lempeng-lempeng di sana (45 mm/tahun). Walaupun selang waktu antargempa ini jauh lebih pendek daripada

⁷ Briggs *et al.* "Deformation and Slip".

⁸ Hsu, Y., M. Simons, J. Avouac, J. Galetzka, K. Sieh, M. Chlieh, D. Natawidjaja, L. Prawirodirdjo and Y. Bock. "Frictional Afterslip Following the 2005 Nias-Simeulue Earthquake, Sumatra". *Science*, 312 (2006): pp. 1921–1926.

⁹ Rajendran, C., K. Rajendran, R. Anu, A. Earnest, T. Machado, P. Mohan, dan J. Freymueller. "The Style of Crustal Deformation and Seismic History Associated with the 2004 Indian Ocean Earthquake: A Perspective from the Andaman-Nicobar Islands". *Bull. Seismol. Soc. Am* (in press).

¹⁰ K. Newcomb dan W. McCann "Seismic History and Seismotectonics of the Sunda Arc". *J. Geophys. Res.*, 92 (1987): 421–39.

interval beratus-ratus tahun antara gempa-gempa yang mirip dengan gempa 2004, tampaknya gempa hebat 2005 sangat kecil kemungkinannya terulang kembali dalam kurun ratusan tahun ke depan.

Namun ada gempa jenis lain yang dapat mengancam warga pesisir Nias dan Simeulue. Pada 1907, gempa bumi berkekuatan sedang (7,6)¹¹ menimbulkan tsunami di pesisir barat pulau-pulau itu dengan ketinggian lebih dari tsunami 2004 dan 2005. Sesungguhnya, ingatan tentang tsunami inilah yang mendorong penduduk Pulau Simeulue dan Pulau Nias kabur ke bukit-bukit sesudah terjadi gempa 2004 dan 2005 – tindakan yang memastikan keselamatan mereka. Sumber tsunami 1907 yang beringas itu masih diperdebatkan. Dua sumber, keduanya di sebelah barat pulau-pulau tersebut, dapat diterima nalar: retakan mendadak pada bagian terdangkal megasesar, yang menjalar dengan cepat sejak gempa 2005,¹² atau retakan dari patahan di sebelah barat palung Sunda di dasar laut. Pemetaan mutakhir lautan-dalam (*bathymetry*) oleh sejawat kami dari Jerman menunjukkan bahwa dasar laut tersebut telah pecah oleh banyaknya patahan normal ketika membengkok dalam persiapan turun ke zona subduksi.¹³ Kedua sumber ini harus dipandang sebagai sumber potensi tsunami yang merusak kawasan setempat pada abad mendatang.

Selatan khatulistiwa

Kini muncul pertanyaan apakah sektor megasesar di selatan khatulistiwa telah tergencet dengan cukup kuat sejak 1797 dan 1833, sehingga akan mengalami retakan lagi dalam waktu dekat. Yang jelas, puncaknya belum terjadi pada 2004 atau 2005, karena seandainya sudah, retakan pada Maret 2005 tidak akan berhenti pada tempatnya berhenti saat itu, tapi akan terus ke selatan menjauhi khatulistiwa.

Kami bisa mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang sudah berada pada titik manakah sektor ini dalam siklus gempanya dengan memeriksa sejarahnya sepanjang beberapa siklus gempa yang telah lewat,

¹¹ B. Gutenberg dan C. Richter *Seismicity of the Earth and Associated Phenomena* Princeton, NJ: Princeton University Press, 1954.

¹² Hsu, Y. *et al* “Frictional Afterslip”; Tilmann, F., E. Flueh, I. Grevemeyer, L. Handayani, H. Kopp, B. Suwargadi, W. Triyoso, dan M. Heintz “First Results from a Combined Marine and Land Passive Seismic Network near Simeulue Island”. *Eos Trans. AGU, Fall Meeting Supplement*, 87.52 (2006): U53A-0025.

¹³ Schauer, M., S. Ladage, W. Weinrebe, K. Berglar, A. Krabbenhoef, E. Flueh, dan C. Gaedicke “Morphotectonics of the Sumatra Margin—Analysis of New Swath Bathymetry”. *Eos Trans. AGU, Fall Meeting Supplement*, 87.52 (2006): U53A-0033.

sebagaimana yang terungkap dalam rekaman-rekaman koral. Rekaman-rekaman ini menunjukkan bahwa pengangkatan sebesar yang terjadi pada 1797 dan 1833 juga terjadi pada akhir abad ke-14 dan abad ke-17. Jadi, tampaknya gempa bumi besar (atau dua-seuntai gempa, seperti pada 1797 dan 1833) terjadi kira-kira setiap dua abad. Ini menyiratkan bahwa kita berada pada tahun-tahun atau dekade-dekade terakhir dari masa tenangnya yang sekarang, dan gempa besar berikutnya mungkin terjadi dalam waktu dekat. “Dalam waktu dekat” tidak mesti berarti sekian pekan lagi, sekian bulan lagi, atau bahkan sekian tahun lagi, melainkan beberapa dekade lagi. Gempa dahsyat bisa terjadi besok atau 30 tahun dari sekarang, tetapi tidak mungkin tertunda lebih lama dari beberapa dekade ke depan.

Memprakirakan tsunami di selatan khatulistiwa

Apakah yang akan terjadi jika bagian megasesar di selatan khatulistiwa tiba-tiba mengalami retakan? Pertama, kemungkinan akan ada banyak kerusakan dan kehilangan nyawa yang disebabkan oleh gempa itu sendiri, khususnya karena banyak bangunan setempat tidak tahan menerima beberapa menit guncangan kuat yang akan terjadi.

Pada 1797, Padang adalah sebuah pemukiman kecil kolonial Inggris yang terletak di tepi sungai kecil sejauh 1–2 km ke arah hulu dari pantai. Tsunami melanda sungai dan, menurut penuturan dari masa itu, menggasak kapal Inggris seberat 150 ton yang bersandar di dekat mulut sungai, menyeretnya di sungai dan mendamparkannya di pinggir sungai di tengah kota. Untuk melakukan itu, arus air yang menerjang daratan harus memiliki kedalaman beberapa meter.¹⁴ Kini Padang adalah kota besar dengan penduduk sekitar 800.000 jiwa yang mendiami hampir seluruh wilayah yang terbentang beberapa kilometer dari garis-pantai (Gambar 7a) – efek tsunami seukuran tsunami 1797 pada hari ini jelas mengerikan. Gempa bumi 1833 juga diikuti dengan tsunami yang merusak, namun efeknya kurang terasa di Padang, yang terletak di luar ujung paling utara zona retakan. Tetapi, tsunami ini menghancurkan daerah tepi sungai di Bengkulu, sekitar 400 km ke selatan. Kala itu Bengkulu adalah pemukiman kecil, tapi kini berpenduduk sekitar 300.000 jiwa. Secara keseluruhan, ada lebih dari sejuta orang yang terancam oleh gempa megasesar dan tsunami pada masa-masa mendatang di Bengkulu, Padang, dan berbagai kota besar maupun kecil serta desa di pesisir barat Sumatra.

¹⁴ Natawidjaja *et al.* “Source Parameters”.



Gambar 1.7a Padang kini sebuah kota yang terbentang tidak teratur dengan penduduk sekitar 800.000 jiwa. Sebagian besar wilayahnya berada pada ketinggian kurang dari 10 meter di atas permukaan laut



Gambar 1.7b Banyak kota kecil dan desa di sepanjang pesisir barat Sumatra juga akan terlanda tsunami di masa depan

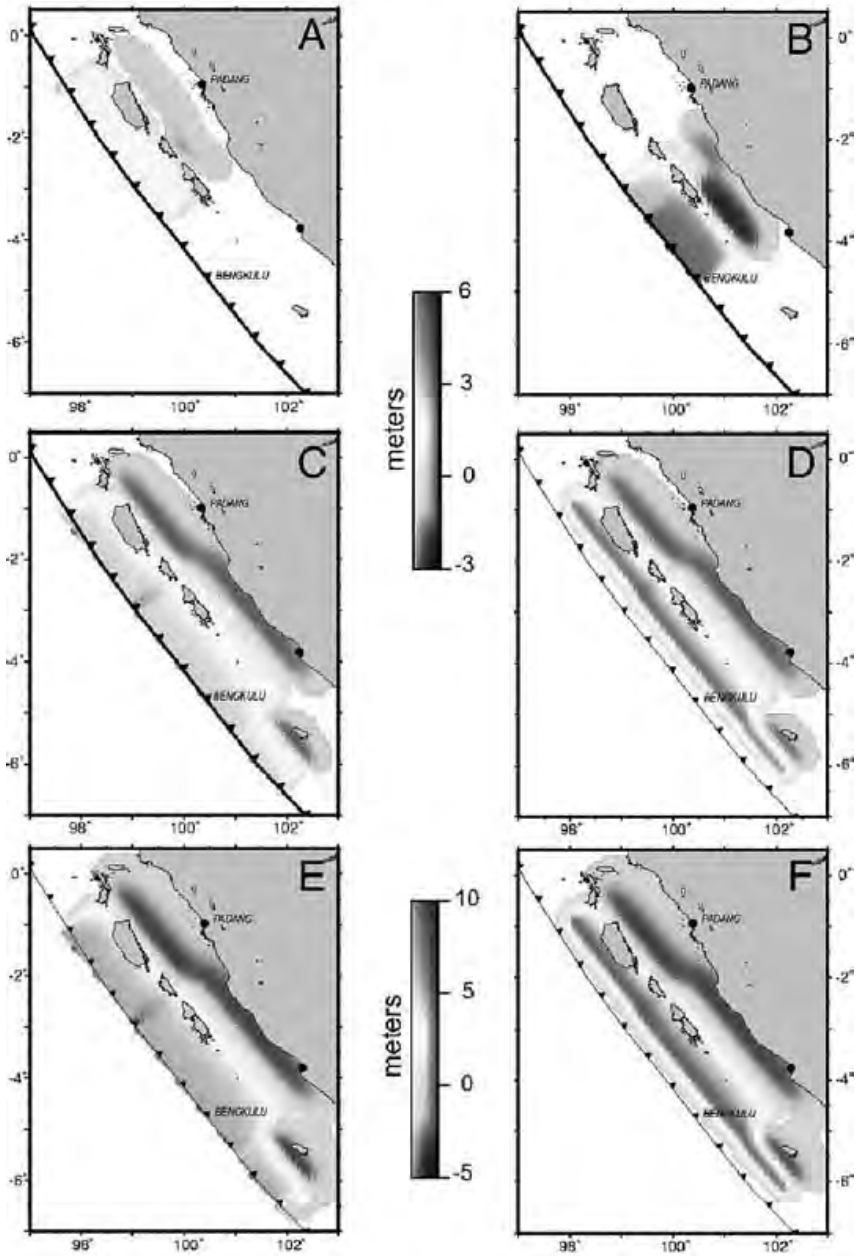
Saat ini, berbagai upaya yang tidak berlebihan, tetapi patut dipuji, oleh LSM-LSM setempat dan pemerintah daerah untuk mengurangi marabahaya tsunami di Padang dan sekitarnya¹⁵ bersandar pada asumsi-asumsi sederhana mengenai tsunami pada masa yang akan datang. Mereka mengasumsikan bahwa tanah yang lebih rendah dari 5 m di atas permukaan laut adalah berbahaya, tanah antara 5 dan 10 m di atas permukaan laut relatif aman, dan tanah di atas 10 m adalah aman. Informasi yang lebih tepat dari ilmuwan sangat dibutuhkan untuk membantu upaya-upaya mitigasi.

Untuk menaksir efek-efek khusus tsunami pada masa mendatang di sepanjang belahan pesisir ini, perlu diawali dengan seperangkat sumber yang masuk-akal, yakni retakan-retakan yang layak diperhitungkan pada megasesar, yang membuat dasar lautnya terangkat. Kemudian, harus dihitung efek-efek terangkatnya dasar laut terhadap lautan itu sendiri. Kami telah melakukan ikhtiar awal untuk ini.¹⁶ Pertama, kami menghitung efek tsunami 1797 dan 1883 terhadap daratan, menggunakan selip-selip yang disiratkan oleh terangkatnya koral selama terjadinya gempa. Hasilnya dibandingkan dengan catatan historis yang tercecer tentang luapan tsunami dan kedalaman arus air yang menerjang daratan pada kejadian-kejadian itu. Berbekal keberhasilan ini, kami kemudian menghitung efek-efek untuk dua skenario yang masuk-akal pada masa depan: Dalam kasus pertama, segenap pecahan megasesar sepanjang 700 km, dengan selip 10 m – setara dengan yang terjadi pada gempa Nias-Simeulue 2005, di utara Khatulistiwa. Dalam kasus kedua, selip 20 m di sepanjang rentangan 700 km ini – setara dengan yang terjadi pada gempa Aceh-Andaman 2004 (Gambar 8). Skenario kedua dapat dianggap sebagai skenario terburuk yang masuk-akal. Dalam kasus ini, bilur sepanjang 700 km, setinggi beberapa meter, terbentuk di permukaan laut di sebelah barat Kepulauan Mentawai (Gambar 8f). Bilur ini terentang ke arah barat-daya memasuki Samudera Hindia, dan ke arah timur-laut menuju pesisir Sumatra.

Hasil dari model-model ini menyiratkan bahwa sebagian besar pesisir Sumatra, di selatan Khatulistiwa, akan diterpa gelombang yang menghancurkan. Di Padang dan Bengkulu, gelombang besar pertama akan menerjang sekitar setengah jam sesudah dimulainya gempa bumi (Gambar 9). Bengkulu, yang tidak dilindungi oleh pulau-pulau besar di

¹⁵ <<http://multiply.com/i/xqeWVamMRpEvgXAiTylvjw>>.

¹⁶ Borrero, J., K. Sieh, M. Chlieh dan C. Synolakis “Tsunami Inundation Modeling for Western Sumatra”. *Proc. Natl. Acad. Sci.*, 103 (2006): 19673–7.



Gambar 1.8 Terangkatnya dasar laut akibat enam keretakan megasesar yang dipakai dalam kajian Borrero et al. (2006)

lepas-pantai, mengalami terpaan satu gelombang besar awal, setinggi beberapa meter, yang berlangsung lama. Sebaliknya, Padang mengalami terpaan serangkaian tiga gelombang yang agak lebih kecil dalam kurun waktu yang sama, karena lautnya harus melewati selat-selat antara pulau-pulau besar di lepas-pantai dalam perjalanannya menuju kota itu. Perlu dicatat bahwa gelombang-gelombang besar juga menghantam setelah selang dua jam lebih dari terjadinya gempa. Inilah gelombang-gelombang “pinggiran” yang bergerak pelan di sepanjang pantai di perairan dangkal.¹⁷

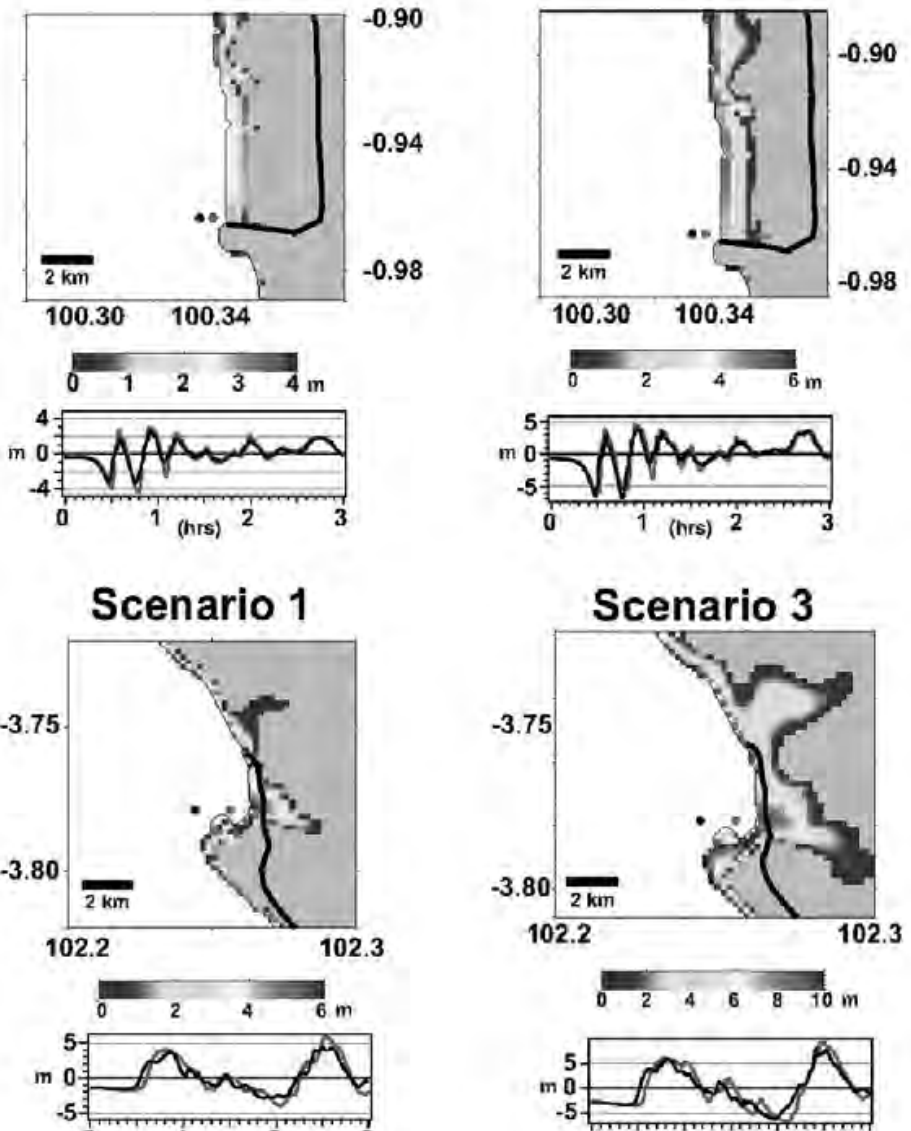
Simulasi-simulasi ini baru permulaan dari apa yang harus dihasilkan oleh ilmuwan untuk membantu mitigasi marabahaya tsunami di sepanjang pantai barat Sumatra. Penyempurnaan sumber tsunami akan diwujudkan melalui kajian terus-menerus terhadap deformasi-deformasi yang kini dicatat oleh jaringan SuGAR piranti GPS yang terus melakukan pencatatan. Yang sudah ada, data baru GPS menyarankan bahwa sumber-sumber yang digunakan oleh Borrero dkk.¹⁸ terlampau besar. Chlieh dkk.¹⁹ memakai data GPS dan catatan koral 50 tahun terakhir untuk menunjukkan bahwa panjang tambalan terkunci megasesar di lepas-pantai Bengkulu dan Padang tidak lebih dari 600 km, bukan 700 km sebagaimana yang diasumsikan dalam model-model pada Gambar 8. Ini menyiratkan bahwa ukuran tsunami Sumatra barat pada masa depan agak lebih kecil daripada ukuran tsunami dalam model-model tersebut.

Topografi dan *bathymetry* dangkal yang digunakan dalam pemodelan tsunami juga berperan sangat penting dalam menentukan ciri-ciri lokal tsunami. Model-model dalam Gambar 9 menggunakan topografi dan *bathymetry* paling rinci yang saat ini tersedia – *bathymetry* dari peta hidrografik standar dan topografi dari Misi Radar Topografi Ulang-Alik (*Shuttle Topography Radar Mission/SRTM*) NASA. Data dengan resolusi lebih tinggi akan memungkinkan kemajuan signifikan dalam memperkirakan jarak luapan dan kedalaman arus air yang masuk daratan pada masa depan. Sejawat kami dari Jerman telah mengumumkan rencana-rencana pengumpulan data semacam itu untuk digunakan dalam peta-peta generasi mendatang. Upaya ini menjanjikan tersedianya data yang lebih tepat dan lebih terpercaya lagi untuk membuat peta-peta

¹⁷ Film tentang simulasi tsunami dapat diunduh dari <<http://www.pnas.org/cgi/content/full/060469103/DC1>> dan <www.tectonics.caltech.edu/sumatra/tsunami_models.html>.

¹⁸ Borrero *et al* “Tsunami Inundation”.

¹⁹ Chlieh *et al* “Investigation of Interseismic Strain”.



Gambar 1.9 Peta-peta luapan dan kedalaman aliran tsunami pada topografi pesisir lokal dekat Padang (Atas) dan Bengkulu (Bawah) untuk skenario model 1 dan 3, dari hasil pengolahan komputer

marabahaya tsunami.

Penyuluhan masyarakat

Jangkauan bab ini tidak mencakup pembahasan rinci aspek-aspek mitigasi marabahaya gempa bumi dan tsunami yang seharusnya menyusul definisi ilmiah dasar tentang problem yang telah disarikan di atas. Akan tetapi, saya telah menjelaskan pandangan saya mengenai hal ini dalam makalah sebelumnya.²⁰ Meskipun demikian, perkenankan saya menyebutkan dengan singkat apa yang telah dilakukan oleh kelompok kami dalam memberi penyuluhan kepada masyarakat di Sumatra. Ringkasnya, kami telah berusaha mengajarkan kepada masyarakat di sana tentang mengapa terjadi gempa bumi dan tsunami. Kami juga berusaha agar kerja kami selalu diketahui masyarakat, untuk mendorong persiapan, kesiapan dan perubahan.

Dalam banyak kunjungan, kami telah membina persahabatan dengan, dan memupuk kekaguman terhadap, banyak orang di Sumatra. Hal ini mendorong kami untuk secara proaktif menggugah kesadaran tentang marabahaya yang mengancam mereka. Berawal pada 2004, saya dan rekan-rekan sejawat memulai program penyuluhan di pulau-pulau Mentawai, yang menjadi fokus dari sebagian besar riset kami. Program ini memiliki beberapa unsur. Salah satunya adalah serangkaian poster yang kami bagi-bagikan dan kami tempelkan di ruang-ruang publik, seperti kantor dan tempat usaha. Tiga bahasa dipergunakan dalam poster-poster ini: Inggris (untuk turis dan peselancar), Mentawai (bahasa daerah setempat) dan Indonesia. Poster-poster ini menjelaskan riset dan temuan-temuan kami secara lugas, dan menerangkan apa artinya temuan-temuan tersebut dalam hubungannya dengan marabahaya gempa bumi dan tsunami. Sebagian kecil poster memperkenalkan sejumlah langkah yang dapat diambil untuk mengurangi marabahaya tersebut. Tingginya tingkat melek-huruf membuat poster-poster ini dapat menjangkau sejumlah besar penduduk di desa-desa yang kami kunjungi.²¹ Gambar 10 menunjukkan poster kami pada saat ini, yang ditujukan pada penduduk di pesisir daratan Sumatra.

Bencana 2004 dan 2005 telah sangat membantu upaya penyuluhan kami. Sedihnya, perlu bencana dengan skala sebesar itu untuk menarik perhatian masyarakat kepada marabahaya gempa bumi dan tsunami, dan kaitan antara keduanya. Kejadian-kejadian di utara merebakkan

²⁰ Sieh, "Sumatran Megarathrust Earthquakes".

²¹ Poster-poster ini dapat diunduh di <www.tectonics.caltech.edu/sumatra/public.html>.

29

kecemasan hebat pada penduduk Padang. Rangkaian guncangan susulan yang disebutkan sebelumnya, yang berada di dekat Padang, menimbulkan keresahan hebat di sana, tapi tentunya perasaan cemas ini akan berangsur-angsur mereda.

Jadi, sangat penting untuk menangkap kesempatan yang dimunculkan oleh bencana 2004 dan 2005 untuk mendidik komunitas-komunitas lokal perihal tindakan yang dapat mereka ambil untuk melindungi diri dari gempa-gempa raksasa Sumatra pada masa depan. Pesan utama yang perlu dikomunikasikan adalah bahwa penduduk harus menanggapi gempa bumi yang berlangsung lama – katakanlah yang berdurasi 45 detik atau lebih – dengan berlari atau bersepeda ke dataran tinggi atau pedalaman, tapi tindakan ini tidak perlu dilakukan bila terjadi gempa-gempa kecil yang lebih sering, yang lazimnya berlangsung 10 sampai 15 detik. Sebagai tambahan, penduduk harus didorong agar mendukung program-program perubahan infrastruktur dan pembinaan kemampuan tanggap-darurat.

Infrastruktur – pembangunan dan perencanaan untuk keselamatan

Aspek lain yang sangat penting dari mitigasi marabahaya di pesisir barat Sumatra bersentuhan dengan begitu besarnya ancaman gempa dan banjir tsunami yang dihadapi komunitas-komunitas. Situasinya saat ini mirip dengan berkemah semalam di tengah jalan yang tidak terlalu ramai. Hampir sepanjang malam, orang-orang di tenda-tenda tidur nyenyak. Ketika sepasang lampu depan mobil muncul di jalan, seseorang diandaikan membangunkan semua orang supaya mereka dapat menyingkir sebelum mobil menabrak tenda-tenda. Jauh lebih bagus kalau tendanya dipasang di halaman depan rumah ketimbang di jalan! Jadi, dua pertanyaan kunci mengenai bagaimana membangun yang aman di wilayah-wilayah pesisir yang terancam gempa bumi megasesar dan tsunami adalah: pertama, membangun di mana, dan kedua, bagaimana cara membangun.

Perihal membangun di mana, terlalu jelas bahwa banyak warga Sumatra kini tinggal di apa yang kala terjadi tsunami dahsyat merupakan tempat-tempat yang salah – areal-areal dataran rendah dekat samudera, kuala atau sungai. Dalam tsunami Desember 2004 dan juga tsunami Maret 2005, areal-areal dataran rendah di Aceh dan Sumatra Utara benar-benar hancur. Di sejumlah kota pesisir di pantai barat-laut Aceh, nyaris tak ada jejak hunian manusia yang tersisa seusai tsunami; di kota-kota kecil semacam ini, 90% atau lebih penduduknya tewas. Butuh waktu berdekade-dekade atau lebih lama lagi untuk pulih dari kehilangan yang

sedemikian besar.

Kerusakan yang ditimbulkan oleh peristiwa-peristiwa ini tidak terbatas pada kehancuran selama terjadinya tsunami itu sendiri. Sebagai tambahan, penurunan permukaan tanah yang menyertai keretakan mengakibatkan banyak kawasan pesisir menjadi berada di bawah permukaan laut secara permanen, sebagaimana yang dapat dilihat dalam berbagai citra satelit untuk Aceh dan provinsi-provinsi Sumatra Utara sesudah gempa bumi 2004 dan 2005. Perubahan garis-pantai ini akan menimbulkan, bertahun-tahun atau berdekade-dekade kemudian, berbagai efek destruktif lainnya. Laut terus mengikis dataran pesisir yang anjlok, memindahkan garis-pantai makin jauh ke daratan. Sungai-sungai, yang mengalir terlalu curam ke samudera, akan merespons dengan membanjiri wilayah yang makin luas dan meretas kanal-kanal baru.

Semua proses ini, meskipun sepenuhnya alami dan tidak terhindarkan, akan sangat menyengsarakan penduduk yang mencoba membangun kembali di areal-areal yang terkena. Seberapa jauh dari pantai harus dibangun jalan pesisir yang baru? Di mana jembatan seharusnya ditempatkan? Seberapa dekat dengan tepi sungai dapat dibangun rumah dengan aman? Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan semacam ini dibutuhkan keahlian para geomorfolog pesisir dan persungai, dipadukan dengan pemahaman rinci tentang kondisi setempat. Bangsa-bangsa yang memiliki kemampuan ilmiah dan rekayasa di kawasan-kawasan ini dapat menyediakan tenaga pakar, yang akan membantu menyusun rencana penggunaan tanah dan melatih para ilmuwan Indonesia dalam bidang-bidang tersebut.

Terhadap pertanyaan tentang bagaimana cara membangun, isunya bukanlah tahan terhadap tsunami, tetapi tahan terhadap peristiwa seismik. Saat ini, teknik-teknik pembangunan rumah di pulau-pulau, dan sampai batas tertentu di pesisir daratan Sumatra, masih sangat sederhana, sehingga langkah-langkah yang cukup murah dapat diambil untuk memperkuat rumah rakyat dalam menghadapi gempa bumi. Yang paling utama, rumah di pulau di tempat-tempat seperti Mentawai lazimnya disangga tiang-tiang yang sekadar ditenggerkan pada balok-balok karang yang tergeletak pada tanah. Bila diguncang gempa berkekuatan sedang saja, struktur semacam ini lepas dari “fondasi”nya dan, sering sekali, runtuh. Kegagalan struktur ini dapat dicegah dengan menancapkan tiang-tiang pada tumpuan beton yang tidak mahal dan ditanam sedalam 18 inci.

Kesimpulan

Pemahaman ilmiah tentang gempa bumi dan tsunami menyediakan landasan untuk memitigasi efek gempa dan tsunami di Sumatra pada masa depan. Penemuan potensi besar gempa bumi dan tsunami di sepanjang pesisir Sumatra di selatan Khatulistiwa telah meletakkan landasan bagi upaya-upaya mitigasi. Meskipun dibutuhkan kerja ilmiah yang lebih banyak, kami sudah mengidentifikasi, pada urutan pertama, tambalan megasesar mana di lepas-pantai Sumatra yang saat ini terkunci, dan oleh karena itu, menyimpan tegangan. Dan kami telah mulai menghitung ciri-ciri tsunami yang dapat diterima nalar, yang ditimbulkan oleh kegagalan tambalan-tambalan tersebut pada masa yang akan datang.

Sebagian besar dari megasesar-megasesar besar dan aktif di seantero Asia Selatan dan Asia Tenggara tidak seterkenal megasesar di lepas-pantai Sumatra barat. Maka tidak mengherankan jika marabahaya yang disodorkan oleh megasesar-megasesar ini sangat sedikit diketahui, sehingga tidak banyak memberikan pemahaman yang mendalam tentang taraf-taraf dan kekhususan-kekhususan persiapan, penyuluhan dan perubahan yang diperlukan. Paragraf-paragraf terdahulu memberikan beberapa contoh mencolok.

Bahaya yang disodorkan oleh bagian megasesar Sunda di lepas-pantai selatan Jawa, salah satu pesisir yang berpenduduk terpadat di Bumi, tidak diketahui. Berdasarkan bencana tsunami Juli 2006, tampaknya gempa bumi berkekuatan sedang pun yang terjadi di sana berpotensi menimbulkan tsunami yang berbahaya pada kawasan setempat. Namun mungkinkah megasesar di selatan Jawa juga dapat menimbulkan gempa yang jauh lebih besar, katakanlah berkekuatan 8,5 atau 9, yang akan menghasilkan tsunami yang jauh lebih merusak di salah satu pesisir dengan penduduk terpadat di Bumi? Program pemantuan geodetik yang berkesinambungan kiranya menjadi salah satu langkah sederhana untuk menjawab pertanyaan ini.

Perihal bagian-bagian mana dari megasesar Himalaya yang mungkin akan pecah pada kesempatan berikutnya, sudah banyak diketahui bahwa patahan raksasa ini menimbulkan gempa-gempa dahsyat dari Pakistan melewati India dan Nepal ke Bangladesh.²² Tetapi, hampir tak ada yang dilakukan terhadap kerentanan penduduk yang terancam. Diharapkan bahwa informasi ilmiah spesifik yang tingkatnya lebih tinggi akan berujung pada informasi lebih khusus lagi yang, pada gilirannya, akan

²² Bilham, R. "Dangerous Tectonics, Fragile Buildings, dan Tough Decisions". *Science* 311 (2006).

mendorong aktivitas mitigasi yang serius. Tanpa upaya semacam itu, kita hanya bisa bertanya-tanya kota megapolitan mana di dataran Gangga yang akan menjadi pecundang pertama di meja judi berkat tiadanya perhatian terhadap masalah ini.

Apa potensi megasesar Manila, yang terbentang sepanjang 1.200 km di Laut Cina Selatan, dari Filipina sampai Taiwan? Jika keseluruhan panjangnya mengalami retakan dalam satu peristiwa, gempa bumi dan tsunami yang menyusulnya akan menandingi kejadian di Samudera Hindia pada 2004. Namun demikian, tidak seorang pun tahu apakah hal itu mungkin terjadi. Kajian-kajian paleotsunami pesisir Vietnam dan Cina selatan dapat mulai menanggapi pertanyaan ini. Penyelidikan-penyelidikan geodetik akan lebih sulit, karena di dekat megasesar ini tidak ada pulau untuk mendirikan stasiun-stasiun GPS. Betapa pun, prospeknya cukup penting bagi komunitas-komunitas di pesisir Laut Cina Selatan (seperti Macau dan Hong Kong), sehingga pemasangan sistem GPS bawah-laut yang mahal bisa dibenarkan.

Di seantero Asia Selatan dan Asia Tenggara, para ilmuwan tidak memiliki dukungan publik dan pemerintah yang diperlukan agar dapat secara efektif mengevaluasi potensi terjadinya gempa besar dan tsunami. Akibatnya, tragedi-tragedi seperti tsunami 2004 terasa sangat mengejutkan. Selain itu, simpul-simpul penting lain dalam rantai mitigasi bencana – penyuluhan masyarakat, kesiapan tanggap-darurat dan ketahanan infrastruktur – tidak menduduki tempat utama pada kebanyakan agenda. Bertahannya *status quo* ini di seantero Asia Selatan dan Asia Tenggara akan terbukti tragis dan mahal, karena tanpa rantai-rantai kokoh yang menautkan penemuan ilmiah dan mitigasi, musibah lain yang begitu menyengsarakan manusia seperti tsunami 2004 akan menempa tempat lain manapun pada abad mendatang.

Bahkan di sepanjang pesisir barat Sumatra, di mana dilakukan kajian ilmiah yang sangat maju, pertautan antara sains dan upaya mitigasi masih lemah. Walaupun penemuan ilmiah di sana telah menunjukkan bahwa gempa besar dan tsunami sangat mungkin terjadi beberapa dekade lagi, aktivitas yang bertujuan mengurangi ancaman bencana terhadap komunitas-komunitas pesisir sangatlah tidak mencukupi untuk dapat menghasilkan kemajuan yang berarti dalam memecahkan masalah ini.

Satu tes untuk mengetahui apakah umat manusia bertindak secara bertanggung-jawab pada milenium mendatang adalah sebagai berikut: dapatkah kita mengibarkan kegigihan visioner yang dibutuhkan untuk mengemban tanggung-jawab atas masa depan kita? Ataukah kita akan melanjutkan langkah seperti biasa kita lakukan pada masa yang sudah-

Kerry Sieh

sudah – sekadar mereaksi tragedi yang terjadi? Kalau yang terakhir ini jawabannya, maka akan terus muncul tragedi seperti yang terjadi pada 26 Desember 2004.

BAGIAN I

UPAYA REKONSTRUKSI

BAB 3

PEMULIHAN PASCABENCANA: Tantangan kemanusiaan internasional?

John Telford

Pemulihan pascabencana: Definisi, deskripsi, dan kendala

Bencana alam menimbulkan dampak jangka panjang yang rumit pada mata pencarian para korban selamat, infrastruktur fisik, sosial dan politik, serta lingkungan. Dalam hampir semua kasus, operasi pemulihan tampak nyaris segera berlangsung selepas terjadinya bencana alam. Sesudah mula-mula tercurah pada kesibukan menemukan orang-orang tercinta dan mengorganisasi bantuan darurat, perhatian dengan cepat beralih ke urusan yang berjangka lebih panjang, seperti membangun rumah penduduk, membuka kembali sekolah-sekolah, dan menghidupkan kembali sumber penghasilan dan kegiatan pencarian nafkah. Sebagaimana yang disampaikan oleh para penulis lain dalam buku ini, agar berhasil, aktivitas pemulihan harus mengakar kuat dalam berbagai prioritas, proses dan kapasitas lokal dan nasional. Namun hal ini telah menjadi semakin pelik karena internasionalisasi besar-besaran dari upaya tanggap bencana.

Di negara-negara industri, tanggap bencana alam umumnya dikelola (“dimiliki”) oleh negara dan masyarakat yang terkena bencana, sebagaimana yang dapat dilihat dalam respons Amerika terhadap Katrina, respons Jepang terhadap gempa bumi Kobe, dan yang lebih belakangan, respons Cina terhadap gempa bumi Sichuan. Dalam berbagai contoh tersebut, orang-orang yang terkena bencana menjadi aktor utama dalam pemulihan mereka sendiri, dengan dibiayai dan dipimpin untuk sebagian besar oleh otoritas nasional dan regional. Penghargaan kepada “kepemilikan” semacam ini merupakan prinsip bantuan kemanusiaan internasional, sebagaimana yang tercermin dalam standar *Sphere Project*, standar *Red Cross Code of Conduct*, dan prakarsa *Good Humanitarian*

Donorship.¹

Di negara-negara “non-industri”, dan pada contoh-contoh lain di manajangkauan bencananya melampaui kapasitas lokal untuk menanggapi secara efektif, sederetan panjang aktor kemanusiaan semakin menjadi terlibat. Ini diilustrasikan dengan jelas oleh respons intensif terhadap Tsunami Samudra Hindia 2004, khususnya di Indonesia dan Sri Lanka. Peningkatan dramatis dana yang dipercayakan kepada aktor-aktor bantuan kemanusiaan internasional telah mendorong mereka untuk berperan lebih menonjol di berbagai latar pascabencana (lihat bagian tentang pendanaan di bawah). Tetapi, mereka menghadapi pelbagai kendala dan tantangan besar dalam merancang dan melaksanakan program pemulihan. Walaupun ada banyak kasus “praktik yang baik”, dalam bab ini saya akan lebih menitikberatkan pada kesesuaian dan keefektifan aktor-aktor bantuan kemanusiaan di hadapan berbagai tantangan dan kendala itu. Dalam hal ini, saya lebih memusatkan perhatian pada pelbagai kekurangan organisasi-organisasi internasional.²

Bab ini berlandaskan pada sejumlah sumber. Antara lain terutama *Tsunami Evaluation Coalition* (TEC) *Synthesis* dan laporan-laporan TEC lainnya, yang memeriksa respons internasional terhadap Tsunami 2004. Laporan-laporan tersebut berfokus pada Indonesia dan Sri Lanka, sambil memeriksa pula respons di Maladewa dan Thailand. Selaku salah seorang penulis kajian TEC, saya memanfaatkan sebagian temuan kami untuk membedah sejumlah kekurangan pada respons kemanusiaan terhadap Tsunami, khususnya di Aceh. Untuk lebih sepenuhnya mengontekstualkan respons terhadap Tsunami, bab ini juga ditulis berdasarkan pengalaman

¹ Bantuan kemanusiaan didefinisikan sebagai: “Tindakan asistensi, proteksi dan advokasi yang diambil atas dasar ketidakberpihakan, untuk menanggapi kebutuhan manusia yang timbul dari keadaan darurat politik yang kompleks dan marabahaya alami.” Kesiapan menghadapi bencana, aktivitas pencegahan dan pemulihan, kesemuanya secara umum tercakup dalam istilah aksi kemanusiaan, yang kini juga menjangkau aktivitas non-darurat. Prakarsa *Good Humanitarian Donorship* (GHD) menyatakan bahwa:

“Tujuan aksi kemanusiaan adalah menyelamatkan nyawa, meringankan penderitaan, dan menjaga martabat manusia selama dan setelah krisis buatan-manusia dan bencana alam, serta mencegah, dan memperkuat kesiapan menghadapi, terjadinya situasi demikian.” (GHD 2003)

² Tentu saja ada problem-problem signifikan yang muncul dari isu-isu lokal seperti lemahnya kapasitas nasional dan lokal; konflik bersenjata; kepemimpinan nasional dan regional yang tidak tegas, tidak bijaksana dan korup; pembuatan keputusan yang terpolitisasi, terhambat birokrasi, dan terlalu sentralistik; dan isu-isu kompleks yang berkaitan dengan kepemilikan tanah, kelangkaan, perencanaan ruang dan pertimbangan lingkungan. Semua ini memainkan peran kunci dalam proses pemulihan di Aceh dan Sri Lanka dan, dengan kadar lebih rendah, di wilayah-wilayah lain yang terkena tsunami.

terdahulu penulis saat terlibat dalam proses pemulihan selepas bencana di Honduras (1998), Kolombia (1999), El Salvador (2001), India (2001) dan Iran (2003). Saya mulai dengan menyisir sebagian dari butir-butir utama yang diangkat TEC, dan kemudian dilanjutkan dengan membahas sejumlah persoalan pokok secara lebih terperinci.

Agensi-agensi internasional dikritik dalam laporan-laporan TEC karena membuat pilihan program tanpa secukupnya mengajak bicara dan mempertimbangkan warga yang terkena bencana beserta konteks di mana mereka hidup. Ini sebagian merupakan akibat dari relatif besarnya kekuasaan dan kekayaan agensi-agensi yang, menurut pernyataan dalam laporan-laporan TEC, telah menenggelamkan dan menggerus kapasitas nasional dan lokal. “[K]epemilikan lokal... tergerus dan sejumlah kapasitas lokal dianggap lebih rentan.” “Memperlakukan negara yang terkena bencana sebagai ‘negara gagal’ merupakan kesalahan umum.”³ Kalau pun kapasitas lokal dan nasional diakui, itu sering dieksploitasi untuk memperkuat organisasi-organisasi internasional dan bukan untuk menyokong respons lokal.

Kami mendapati bahwa organisasi-organisasi internasional sering gagal mencapai tujuan sederhana dalam memberikan informasi secara akurat, tepat waktu, dan lengkap kepada rakyat yang terkena bencana. “Kombinasi tragis arogansi dan kekurangtahuan sudah mencirikan sebanyak apa komunitas penyalur bantuan... menyesatkan rakyat...”⁴ Janji palsu kepada rakyat yang terkena bencana adalah contoh arogansi internasional yang khususnya menyakitkan. Kemitraan palsu (yakni kesepakatan yang tak jauh beda dari sekedar melibatkan organisasi lokal sebagai pekerja lepas) merupakan contoh lainnya. Berbagai masalah lain yang diidentifikasi dalam evaluasi-evaluasi tematik TEC dan sub-kajiannya termasuk: meremehkan atau menyesatkan pihak berwenang, komunitas dan organisasi setempat; kurangnya dukungan kepada keluarga-keluarga tuan rumah; penggantian staf lokal yang cakap dengan staf internasional yang dipersiapkan secara buruk; menerapkan persyaratan yang lebih menuntut pada “mitra” nasional dan lokal daripada persyaratan yang diterima oleh agensi internasional; “menginjak-injak” staf dari entitas nasional dan lokal; “salah mengenali” kapasitas lokal sehingga pelaksanaan menjadi tidak efisien; dan terbatasnya partisipasi penduduk yang terkena bencana. Praktik-praktik semacam ini menimbulkan

³ Scheper, Elisabeth, Arjuna Parakrama dan Smruti Patel. *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

⁴ Christoplos, Ian. *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

ketidakadilan, penyusunan program yang tidak peka-gender dan peka-konflik, penistaan, pelecehan budaya dan kemubaziran.

Saya menjumpai praktik-praktik serupa dalam berbagai bencana lain. Praktik-praktik tersebut dapat ditelusuri ke akar penyebab berikut ini: terlalu sedikitnya legislasi internasional dan nasional yang mengatur kewajiban agensi internasional di negara yang terkena bencana; buruknya kapasitas, persiapan dan sarana dari banyak staf kemanusiaan internasional (menyangkut, contohnya, kecakapan komunikasi, pengetahuan kontekstual dan kepekaan, serta sarana untuk mengidentifikasi kapasitas lokal); dan monopoli yang dipegang oleh agensi-agensi internasional tertentu sebagai penyalur bantuan kemanusiaan internasional. Pada bagian berikutnya dari bab ini, saya lanjutkan dengan membicarakan segenap pengorganisasian upaya bantuan, dan juga sejumlah isu yang berkaitan dengan pendonor dan pendanaan. Inilah bidang-bidang kritis yang perlu ditinjau-ulang oleh komunitas internasional agar dapat memberikan respons bantuan kemanusiaan yang lebih inklusif, responsif dan efektif pada berbagai musibah manusia dan alam pada masa depan.

pemulihan pascabencana di Indonesia: Agensi-agensi pertolongan darurat dan BRR di Aceh dan Nias, 2005⁵

Langkah pertama adalah meninjau dengan lebih terperinci mekanisme resmi tanggap bencana di Indonesia sebelum terjadinya tsunami Aceh, kekurangan-kekurangannya, dan akibat-akibat berubahnya pelbagai kerangka-kerja administratif dalam perjalanan waktu. Indonesia telah membentuk lembaga-lembaga nasional dan sistem-sistem legal yang relatif kuat, termasuk Badan Koordinasi Nasional untuk Penanganan Bencana dan Pengungsi (BAKORNAS PBP) dan Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS). Tetapi, kapasitas penanganan bencana, khususnya di tingkat regional dan lokal, belum dirancang untuk menghadapi musibah seperti tsunami Aceh. Silang-selisih, kelemahan dan salah-kaprah berbagai peran dan tanggung-jawab terutama tampak jelas pada fase awal pemulihan. BAPPENAS adalah aktor utama dalam perancangan rencana induk (atau “cetak biru”) rekonstruksi. Rencana ini mencakup dibentuknya lembaga baru, Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR). BRR diresmikan pada April/Mei

⁵ Bagian ini memeriksa hubungan dan inter-aksi antara agensi-agensi internasional dan agensi pemulihan resmi di Indonesia selepas tsunami 2004. Sumber utamanya adalah “laporan-laporan tematis” *Tsunami Evaluation Coalition* (TEC), riset dan penelitian lapangan yang dilakukan terutama pada 2005. de Ville de Goyet, Claude dan Lezlie C Morinière. *The Role of Needs Assessment in the Tsunami Response*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

2005, tapi baru belakangan pada tahun itu dapat berjalan sepenuhnya. Badan ini ditugasi mengoordinasi dan mengawasi upaya rekonstruksi, di bawah wewenang langsung presiden Indonesia. Salah satu peran utamanya adalah sebagai pihak berwenang resmi Indonesia yang menjadi mitra kerja organisasi-organisasi internasional.

Peran istimewa BRR membawa persoalan pelik. Konflik bersenjata yang kronis di Aceh dan peran dominan militer Indonesia telah melemahkan lembaga-lembaga lokal di Aceh selama bertahun-tahun, dan sangat mengikis kepercayaan masyarakat Aceh kepada pejabat dari Jakarta. Tsunami memperparah proses ini lewat dampak mahabesar yang ditimbulkannya pada manusia dan materi, dan dengan semakin memperlemah infrastruktur fisik dan sosial lokal. Salah satu isu besar yang langsung mencuat dan terus menjadi masalah bagi kelangsungan hidup BRR adalah persepsi bahwa badan ini adalah lembaga luar. Di lapangan, BRR dipandang oleh masyarakat luas sebagai sebuah badan pemerintah Indonesia, yang berimplikasi pada penerimaannya oleh banyak orang Aceh yang berseteru dengan pemerintah federal. Terlepas dari persoalan ini, semua organisasi kemanusiaan internasional dipersyaratkan untuk bekerja dengan BRR.

Berdirinya BRR dipandang oleh banyak agensi internasional sebagai langkah penting untuk memberikan arah dan transparansi pada upaya bantuan. Meski dikritik, sepanjang 2005 dan 2006 tumbuh pengakuan dari aktor-aktor internasional terhadap fokus, otoritas dan sistem yang berangsur-angsur membaik pada BRR (seperti manajemen informasi dan keahlian sektoral, inter-sektoral dan silang-bidang):

Setelah melewati masa ketidakpastian perihal kehadiran jangka panjang yang diperlukan dari agensi-agensi internasional di Aceh, terciptanya Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) pada April 2005 menumbuhkan keyakinan yang lebih besar dan koordinasi yang lebih erat antara semua pihak yang berkepentingan.⁶

Dibanding berlimpahnya dana yang tersedia dan begitu banyaknya organisasi yang hadir, asistensi teknis dan finansial internasional terhadap otoritas-otoritas lokal untuk koordinasi, relatif kecil dan baru datang belakangan. Kerjasama pun kadang tidak diberikan.⁷ Dukungan, seperti

⁶ Bennett, J., W. Bertrand, C. Harkin, S. Samarasinghe dan H. Wickramatillake. *Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-Affected Countries*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006. h. 40

⁷ “Contohnya, sampai Oktober 2005 diperkirakan ada 438 LSM yang bekerja di Aceh, dan hanya 180 LSM di antaranya yang melaporkan kegiatan mereka kepada pemerintah.”

dari Sistem Manajemen Informasi PBB (*UN Information Management System - UNIMS*), kepada BRR, kementerian-kementerian dan pemerintah kabupaten dan kecamatan bukanlah sesuatu yang lumrah. Otoritas-otoritas lokal yang telah turun-tangan dalam operasi pertolongan darurat dini tahu-tahu tersingkir menempati peran pembantu pada fase awal pemulihan.

Meski BRR telah terbentuk sebagai badan tunggal perencanaan dan koordinasi, ada aneka-macam mekanisme koordinasi, khususnya yang melibatkan pendonor. Pada 2005, BRR menggelar rapat koordinasi kurang-lebih setiap dua pekan di Jakarta, dengan melibatkan wakil-wakil pendonor. BRR juga mengusulkan pembentukan Forum Koordinasi untuk Aceh dan Nias (*Coordination Forum for Aceh and Nias - CFAN*) “dengan tujuan gamblang untuk melibatkan kalangan yang lebih luas para pihak yang berkepentingan – pendonor bilateral dan multilateral, LSM Internasional, masyarakat sipil dan pemerintah pusat dan daerah”.⁸ Selain itu, *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) sebesar 500 juta dolar AS membentuk mekanisme pengaturan dan koordinasi untuk 14 anggota utama. Tetapi, MDTF hanya mewakili sejumlah kecil dari seluruh pendonor, dan hanya sebagian dari seluruh dana. Dalam kenyataannya, sejumlah besar dana anggota MDTF dikelola di luar MDTF. Terlebih lagi, ada banyak sekali mekanisme koordinasi lainnya yang sering tumpang-tindih, atas dasar konsorsium-konsorsium, persekutuan-persekutuan dan “keluarga-keluarga” agensi, serta jaringan-jaringan formal dan informal, yang membentuk jejaring rumit bantuan internasional modern.

Buruknya kapasitas koordinasi menimbulkan ketimpangan mencolok antara kehadiran agensi bantuan di lokasi-lokasi tertentu atau aktivitas bantuan dan kebutuhan nyata rakyat Aceh. Pada pertengahan 2005, wilayah-wilayah yang relatif dikerumuni agensi-agensi dan dana-dana antara lain Banda Aceh dan Aceh Besar, dengan kabupaten-kabupaten di sekitarnya seperti Aceh Jaya dan Pidie, atau lebih jauh lagi di selatan dan timur-laut Aceh dan di Nias, dirugikan. Baru pada 2006, BRR mulai “menangani masalah ini melalui penggalakan kelompok-kelompok penasehat kebijakan inter-agensi dan pembentukan forum-forum koordinasi kecamatan”.⁹

Selain itu, sebagai bagian dari fungsi perencanaan dan koordinasinya, BRR dibentuk untuk memainkan peran utama yang berkenaan dengan

Lihat Christoplos, *Links between Relief, Rehabilitation and Development*, h. 37.

⁸ Bennett, *et al.*, *Coordination of international humanitarian assistance*, h. 65.

⁹ Bennett, *et al.*, *Coordination of international humanitarian assistance*, h. 57.

kendali mutu, akuntabilitas dan transparansi. Badan ini menetapkan, mungkin agak belakangan pada tahun 2005, 40 indikator pemantauan dan evaluasi. Untuk agensi bantuan dan penerima bantuan, BRR juga menyediakan pedoman pembangunan rumah, yang meliputi rancangan bangunan, areal total dan bahan bangunan. Guna meningkatkan transparansi dan akuntabilitas, khususnya dalam kasus-kasus di mana muncul kebingungan atau kesalahpahaman antara penerima bantuan dan agensi bantuan, BRR menggelar kampanye penerangan masyarakat, yang mencakup penggunaan poster, papan iklan di desa, dan siaran radio. Kedua, BRR menunjuk pejabat ombudsman untuk menangani kasus-kasus khusus. Tindakan ketiga BRR adalah membentuk Satuan Anti Korupsi (SAK) pada September 2005. Dalam dua bulan, satuan ini memeriksa lebih dari seratus dugaan korupsi.

Sayangnya, BRR kekurangan kapasitas, sarana, dan barangkali kemauan, untuk secara formal mengontrol, mengatur, atau mengabsahkan LSM-LSM. Tugas ini oleh sebagian pihak dipandang sebagai fungsi PBB (khususnya Kantor Koordinasi Urusan Kemanusiaan - OCHA), yang juga sama-sama tidak dirancang dan tidak disiapkan untuk melakukan pendekatan semacam ini. Untuk lebih memahami sebagian dari isu-isu mengenai BRR dan keseluruhan respons terhadap Tsunami, penting meninjau pendanaan secara lebih terperinci. Terlepas dari mandat BRR, jelaslah bahwa sejumlah sangat besar tekanan dan pengaruh berkaitan dengan masalah pendanaan. Di beberapa bagian pembahasan selanjutnya, saya membahas sebagian dari isu-isu utama yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan dana yang membuat respons terhadap Tsunami Aceh menjadi unik di antara banyak upaya bantuan bencana berskala besar lainnya.

Pemulihan pascabencana: Problem-problem dana tsunami

Sementara bencana-bencana terdahulu juga menyedot dana bantuan dalam jumlah besar (seperti Badai Mitch), tsunami 2004 adalah yang paling cepat dan paling berlimpah mendapatkan dana tanggap bencana dalam sejarah: sekurang-kurangnya 13,5 milyar dolar AS dijanjikan atau disumbangkan secara internasional untuk pertolongan darurat dan rekonstruksi, termasuk lebih dari 5,5 milyar dolar AS dari masyarakat umum di negara-negara maju. Total biaya ekonomi untuk kerusakan yang timbul, dan kerugian yang diakibatkannya, diperkirakan mencapai 9,9 milyar dolar AS di seantero wilayah yang terkena bencana, dengan Indonesia menanggung hampir separuhnya. Sumbangan tambahan

sebesar milyaran dolar AS tidak tercatat (seperti kiriman uang dari luar negeri dan sumbangan lokal). Sumbangan swasta memecahkan banyak rekor;¹⁰ pemerintah-pemerintah melakukan pendanaan dengan fleksibel dan cukup cepat, dan pelaporan janji-janji dan komitmen-komitmen lebih bagus daripada dalam krisis-krisis lain.

Tanggap tsunami memunculkan aspek-aspek mengganggu yang berkaitan dengan pendanaan. Pertama, kebanyakan dana bantuan swasta terkonsentrasi di tangan selusin aktor utama. Gerakan berbagai LSM Internasional dan Palang Merah/Bulan Sabit Merah sering lebih banyak memegang dana bantuan daripada administrasi pendonor atau organisasi multilateral. Tidak banyak organisasi internasional yang berusaha menghentikan penggalangan dana ketika telah mencapai batas. *TEC Needs Assessment Report* (2006) menyarikan dampak berlimpahnya dana bantuan pada agensi-agensi pelaksana, sebagai berikut:

Berlimpahnya dana bantuan bukan saja melebihi daya serap industri kemanusiaan yang terlalu kencang dan menggugurkan dalihnya yang lazim tentang cacat sistemik bawaan, tetapi juga menimbulkan perkembangbiakan aktor-aktor baru yang tidak cukup memiliki pengalaman (dan karena itu, kompetensi), serta aktor-aktor kawakan yang nekat terjun ke dalam kegiatan-kegiatan di luar bidang keahlian normal mereka. Akhirnya, akses relatif pendanaan mematikan dorongan untuk menilai, mengoordinasi dan menerapkan hasil-hasil dari sejumlah kecil penilaian kolektif.

Kedua, serupa dengan banyak krisis lainnya, pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi internasional gagal memastikan bahwa dana dikucurkan “berdasarkan kebutuhan”. Berbagai ketimpangan, motivasi yang tidak didorong oleh kebutuhan (termasuk LSM-LSM Internasional pendanaan yang bermarkas di negara pendonor sendiri, tak peduli apakah mereka punya keunggulan komparatif dibanding LSM-LSM lain dalam hal tugas memenuhi kebutuhan di lapangan), buruknya kemampuan melacak “pengguna-akhir” dan kurangnya pemantauan, tampak jelas di tengah respons-respons pendonor resmi. “Alokasi dan penyusunan program, khususnya pada pekan-pekan dan bulan-bulan pertama, didorong oleh politik, dana-dana dan oportunisme kontekstual, bukan oleh penilaian dan kebutuhan.”¹¹ Alokasi dana dibagi secara adil-merata

¹⁰ Istilah “swasta” mencakup masyarakat umum maupun entitas swasta seperti perusahaan, kelompok agama atau perkumpulan, dengan kata lain, semua pendonor non-institusional. Sejumlah besar sumbangan swasta ini berasal dari perorangan.

¹¹ Flint, Michael dan Hugh Goyder. *Funding the Tsunami Response*. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

antara pertolongan darurat dan rekonstruksi. Ini tidak mencerminkan kenyataan bahwa kebutuhan rekonstruksi dan pembangunan jangka panjang adalah vital bagi pemulihan yang berkelanjutan dan awet, dan lazimnya memerlukan sumber daya yang jauh lebih banyak, dalam kurun waktu yang jauh lebih panjang.¹²

Persaingan antar-pendonor memperebutkan keterlihatan dan kepentingan politik di depan mata menggiring pendanaan ke dalam kegilaan adu-penawaran, mirip kontes kecantikan oleh Komisioner Masyarakat Eropa (EU). Dalam kasus Badai Mitch, berbagai keputusan pendanaan penting bukan saja dimotivasi oleh penilaian profesional tentang kebutuhan dan kapasitas, tetapi juga oleh deklarasi politik dan “politik halaman belakang” geo-politis. Menariknya, pendanaan pemerintah atau inter-pemerintah untuk negara-negara yang terkena bencana Mitch lebih banyak daripada untuk negara-negara yang terkena Tsunami (9 milyar dolar AS dijanjikan untuk yang pertama versus sekitar 8 milyar dolar AS untuk yang terakhir).

Ketiga, pendanaan resmi tidak didasarkan pada pengukuran sistematis atas keefektivan dan keefisienan relatif organisasi-organisasi dan program mereka. Bahwa kapasitas untuk memberikan hasil yang sesuai ternyata tidak sepadan dengan besarnya sumbangan, tampaknya bukan persoalan. Tidak banyak organisasi yang mampu menggunakan secara efektif dana besar yang terkumpul, khususnya dalam jangka waktu yang dituntut oleh banyak pendonor. Di samping itu, arus uang masuk menarik ratusan agensi internasional tanpa pandang keahlian dan relevansi, sehingga menghasilkan respons yang sangat terpecah-pecah.

Keempat, tampak sekali kelemahan dalam hal transparansi penggunaan dan tujuan dana. Tiadanya definisi seluruh-sistem dan standar pelaporan dana diperburuk oleh praktik pemberian kontrak dan sub-kontrak secara berlapis-lapis antara organisasi internasional, nasional dan lokal, yang banyak di antaranya tidak memberikan “nilai tambah” yang dapat diukur ketika disinggahi dana-dana, tapi malah menyedot ongkos operasional yang besar. Aliran informasi keuangan secara lokal kepada penduduk yang terkena bencana, yang disampaikan dengan bahasa mereka sendiri, khususnya lemah.

Kelima, agensi-ageni internasional kian menjadi organisasi komersial yang menyodorkan dan melindungi cap. Kelangsungan hidup mereka bukan saja bergantung pada kinerja aktual mereka, tapi

¹² Namun harus diakui bahwa *sejumlah* pendonor sangat mendukung pemulihan atau rekonstruksi lebih dari aktivitas pertolongan darurat.

juga pada bagaimana mereka mengapitalkan keadaan darurat untuk beroleh penghasilan. Departemen-departemen “komunikasi” besar tekun bekerja untuk meyakinkan pendonor (negeri dan swasta) bahwa agensi mereka harus diberi uang untuk menolong rakyat yang terkena bencana. Permohonan yang menyoroti kondisi darurat akut lebih mungkin menggalang dana daripada permohonan yang menampilkan kebutuhan rekonstruksi yang lebih membosankan, walaupun mungkin lebih penting. Ini menimbulkan ekspektasi bahwa uang yang digalang untuk tanggap bencana harus cepat dibelanjakan; seringkali melebihi apa yang mungkin atau cocok. Saya membahas implikasi-implikasi dari hal ini secara lebih terperinci di bawah.

Pemulihan pascabencana: Isu-isu pendanaan global

Pengalaman saya yang berkenaan dengan sejumlah situasi pascabencana menunjukkan bahwa penggerak utama pemulihan adalah rakyat yang terkena bencana itu sendiri, dengan dukungan keluarga atau teman mereka. Dalam kasus Honduras:

Kecakapan, ikhtiar dan sumber daya penduduk sendiri, ditopang kiriman uang dari keluarga di luar negeri, kerja dan tabungan keluarga atau pribadi, dan/atau pinjaman bank dengan bunga standar, mungkin merupakan sumber utama dukungan keluarga selama masa pemulihan.¹³

Laporan-laporan TEC juga menyoroti pentingnya kiriman uang dari anggota masyarakat diperantauan mancanegara, sebagai sokongan kepada kapasitas nasional dan lokal. Dengan demikian, dana internasional hanya pelengkap, meskipun pelengkap yang penting, dari sumbangan nasional dan lokal, bukannya satu-satunya sumber sumbangan sebagaimana yang kerap digambarkan.

Bantuan kemanusiaan adalah bisnis yang sedang marak. Bisnis ini tumbuh dengan stabil sepanjang dua dekade terakhir. Secara global, alokasi bantuan kemanusiaan tahunan dari semua sumber tercatat diperkirakan sekitar 10 milyar dolar AS. Sulit dibantah bahwa perkembangan dana bantuan mengalami penurunan secara absolut, namun signifikansi relatif bantuan kemanusiaan telah meningkat, walaupun ada komitmen-komitmen internasional terhadap, misalnya, *Millennium Development Goals* (MDG).

Sebagian besar dana kemanusiaan didermakan untuk keadaan

¹³ Telford, J., M. Arnold, A. Harth, bersama ASONOG, “Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Honduras”. *Disaster Risk Management Working Paper Series No. 8* Washington, D.C.: The World Bank, 2004.

darurat besar, entah akut atau kronis. Ini menimbulkan aliran pendanaan yang sangat tidak teratur: tahun-tahun panen dana diselingi masa-masa paceklik dana. Selain itu, tingkat pendanaan sangat beragam dari satu ke lain keadaan darurat. Sejumlah keadaan darurat mendapat dana besar-besaran (seperti respons terhadap Tsunami dan, dengan kadar lebih rendah, Badai Mitch), sementara keadaan darurat lainnya relatif tidak dilirik oleh pendonor internasional dan negara donor. Ini khususnya terjadi jika keadaan darurat itu berlangsung di tempat yang jauh dari perbatasan negara pendonor, tidak memiliki implikasi penting bagi kepentingan geo-politik pendonor, dan bila konflik bersenjata merupakan unsur utama krisis, seperti keadaan darurat di Darfur dan Republik Demokratis Kongo yang secara kronis sedikit sekali mendapat dana.

Seringkali, bantuan kemanusiaan internasional adalah fenomena yang didorong oleh persediaan, khususnya ketika berurusan dengan sumbangan non-uang. Lazimnya, apapun yang tersedia atau mudah pengadaannya disumbangkan, bukan apa yang dibutuhkan saja. Sesungguhnya, sering terkesan bahwa pendonor tidak banyak tahu bagaimana yang terbaik untuk memenuhi kebutuhan vital di lapangan. Demikianlah yang terjadi pada kasus gempa Gujarat. Ketika rakyat minta dibantu agar mendapatkan tempat tinggal permanen dan akses terhadap kesempatan memperoleh nafkah, agensi-agensi internasional mengapalkan begitu banyak barang yang tidak diminta, yang akhirnya tidak digunakan, bahkan dalam banyak kasus, tidak pernah dibuka. Pengiriman besar-besaran pakaian bekas dan obat-obatan yang tidak sesuai ke situs-situs bencana menjadi karikatur praktik donor yang buruk. Tanggap tsunami 2004 menghadirkan banyak kasus serupa, yang menimbulkan kemubaziran, kebingungan, dan bahkan ketersinggungan.

Dana spesial, “tanpa batasan” (*unearmarked*),¹⁴ yang lebih berlandaskan pada hasrat orang untuk beramal ketimbang pada kebutuhan nyata, memberikan tingkat independensi yang luar-biasa pada agensi-agensi, khususnya LSM Internasional besar. Ini membuka kesempatan untuk aktivitas-aktivitas pemulihan yang fleksibel dan sesuai. Tetapi, yang lebih sering terjadi, timbul tekanan di depan mata untuk membelanjakan dana dengan lebih cepat dan lebih kentara daripada yang disarankan. Hasilnya adalah inisiatif-inisiatif yang terpecah-pecah, lemah koordinasi, tidak cocok, dan bermutu rendah; bukannya pendekatan “membangun kembali dengan lebih baik” (*build-back-better*) yang dijanjikan.

¹⁴ Dana yang disumbangkan tanpa disertai syarat atau batasan yang ditentukan oleh pendonor. Dana ini dapat dibelanjakan untuk apapun yang dianggap cocok oleh agensi penerima.

Pemulihan pascabencana: Problem-problem struktural dalam administrasi bantuan

“Pembagian antara bantuan pertolongan darurat dan bantuan pembangunan” berakar pada kebutuhan administratif untuk membedakan anggaran-anggaran. Mengingat prosedur kaku dan bertele-tele yang selama berpuluh-puluh tahun melingkupi pengucuran bantuan pembangunan resmi, instrumen pendanaan alternatif yang lebih lincah dan lebih sederhana menjadi diperlukan untuk menangani keadaan darurat. Begitu tercipta, instrumen ini harus dibedakan sedemikian rupa dari anggaran pembangunan, untuk memastikan bahwa program non-darurat tidak memanfaatkan fasilitas istimewa yang berhubungan dengan pendanaan darurat.

Pembedaan paling umum berkaitan dengan pengaturan waktu. Umumnya, dana darurat harus dibelanjakan dalam jangka waktu yang relatif pendek, seringkali dalam hitungan bulan. Penyamaan yang keliru antara “darurat” dan “kemanusiaan” berarti bahwa pembelanjaan tanggap darurat non-akut (misalnya untuk pemulihan jangka panjang dan pengurangan risiko bencana) sering dibatasi waktunya dengan cara yang sama. Permohonan dana oleh agensi-agensi dengan menggunakan citra-citra dan bahasa dramatis yang menggambarkan kondisi darurat memperkuat ekspektasi umum, dan dalam sejumlah kasus juga persyaratan legal, bahwa dana kemanusiaan harus dibelanjakan dengan cepat, tak peduli berapa lama sesungguhnya aktivitas-aktivitas dan program-program butuh waktu (dalam sejumlah kasus membutuhkan waktu tahunan, bukan bulanan).

Dana-dana resmi AS untuk rekonstruksi di Honduras pascabencana Badai Mitch harus dibelanjakan dalam jangka waktu yang dibatasi dengan ketat, walaupun faktanya, sejumlah aktivitas bisa dan mestinya diberi tambahan waktu agar diselesaikan secara efektif dan efisien. Badan pengawasan belanja negara dari Perancis, “*Cour des Comptes*”, menemukan bahwa hampir separuh dari bantuan sebesar 323 juta euro (428,8 juta dolar AS kala itu), yang dikumpulkan dari pendonor negeri dan swasta untuk kawasan-kawasan yang terkena bencana Tsunami, belum dipergunakan hingga 31 Desember 2005. Badan ini menuntut agar sisa dana yang belum dibelanjakan itu dialokasikan-ulang untuk “tujuan amal lainnya”¹⁵

Akibatnya yang sering terjadi adalah pelaksanaan yang tergesa-

¹⁵ Emmanuel Jarry, “French Watchdog says Reallocate Excess Tsunami Aid”, Paris, *Reuters*, 3 Jan. 2007, <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LZEG-6-X4MWH?OpenDocument> (diakses pada 12 May 2009)

gesa dan berbiaya lebih mahal daripada yang semestinya. Jalan-jalan dan jembatan-jembatan di Honduras, rumah-rumah di Bam dan Gujarat, dan pengadaan nafkah di negara-negara yang terkena bencana Tsunami, adalah contoh-contoh dari penghamburan waktu, biaya dan mutu, yang disayangkan dan tidak perlu.

Kemunduran kedua adalah bahwa kegiatan-kegiatan yang saling berkaitan erat (misalnya penampungan sementara, pembangunan kembali rumah untuk jangka waktu yang lebih panjang, dan pengadaan nafkah) sering didanai dari anggaran-anggaran yang beragam, serta dirancang dan dikelola di bawah asumsi-asumsi terpisah, menggunakan data terpisah, oleh staf terpisah, bermarkas di lokasi-lokasi fisik yang terpisah dan dijalankan dengan jadwal terpisah. Akibatnya, upaya pemulihan pascabencana yang dibiayai dengan dana kemanusiaan jarang terpadu dengan program pembangunan baru atau program yang sudah ada, dan dengan demikian, *vice versa*, mengurangi kesempatan bagi Keterkaitan antara Pertolongan Darurat, Rehabilitasi dan Pembangunan (*Linking Relief, Rehabilitation and Development* - LRRD)

Pemulihan pascabencana: Korupsi dan bantuan internasional

Argumen yang diulang-ulang mengenai penggunaan agensi-agensi internasional sebagai penyalur dana (entah dari sumber swasta atau negeri) adalah demi menghindari korupsi. Keprihatinan terhadap korupsi muncul dalam banyak respons pascabencana, dan bukan saja di negara-negara berkembang. Laporan tentang penggelapan juga lumrah sehubungan dengan tanggap bencana di New Orleans, AS. Dugaan korupsi besar-besaran sudah biasa menghantui negara-negara yang ekonominya maju.¹⁶

Jelaslah bahwa diperlukan kewaspadaan dan kontrol khusus

¹⁶ The Costs to the Taxpayer Are Enormous. Laporan ini mengidentifikasi 19 kontrak Katrina dengan nilai keseluruhan \$8,75 milyar yang telah dirusak oleh penghamburan, penggelapan, penyalahgunaan atau salah-urus. Lihat *Waste, Fraud, and Abuse in Hurricane Katrina Contracts*, United States House of Representatives Committee on Government Reform—Minority Staff Special Investigations Division, August 2006, <http://oversight.house.gov/Documents/20060824110705-30132.pdf> (diakses pada 12 May 2009).

Demikian pula, menurut “sebuah laporan audit pada Januari 2005 dari Stuart W. Bowen, inspektur jenderal khusus pemerintah untuk rekonstruksi Irak,... [otoritas-otoritas AS] gagal mempertanggungjawabkan \$8,8 milyar yang diberikan kepada kementerian-kementerian Irak.” Diduga, 360 ton uang tunai “diambil dari Federal Reserve di New York, dimasukkan kemas kayu dan dinaikkan ke pesawat kargo yang terbang ke Baghdad. Anggota parlemen, Waxman, menyatakan [bahwa] \$12 milyar dikirim ke Irak antara Mei 2003 dan Juni 2004, dan tidak dipertanggungjawabkan oleh pemerintah AS”; lihat Jennifer Parker, “Waste in War: Where Did All the Iraq Reconstruction Money Go?”, 6 February 2007, ABC News <http://abcnews.go.com/Politics/story?id=2852426> (diakses pada 12 May 2009).

untuk memastikan kejujuran finansial. Namun yang belum terbukti adalah apakah organisasi-organisasi internasional bisa lebih memastikan penggunaan dana bencana secara transparan dan efisien daripada entitas-entitas nasional. Terlepas dari kasus-kasus seperti yang dirujuk di atas, biaya yang berlebihan, penggandaan ongkos dan penghamburan uang yang berhubungan dengan tanggap bencana internasional memunculkan pertanyaan serius; dan asumsi bahwa organisasi-organisasi internasional adalah esensial, *sine-qua-non*, untuk memastikan transparansi dan akuntabilitas finansial, patut diperiksa.

Kesimpulan dan rekomendasi

Organisasi-organisasi internasional akan terus berperan dalam pemulihan pascabencana, mengingat seringnya terjadi musibah manusia dan alam berskala besar. Tantangannya adalah mendefinisikan-kembali peran itu, dan menyesuaikan kapasitas kemanusiaan agar dapat memberikan yang terbaik pada peran tersebut. Berbagai struktur, kerangka-kerja, kapasitas dan motivasi yang menopang bantuan kemanusiaan internasional perlu direformasi untuk memastikan pendekatan yang lebih efisien dan tepat terhadap pemulihan pascabencana. Di bawah ini saya menyusun daftar sejumlah bidang yang perlu ditinjau secara kritis.

Kepemilikan, regulasi, dan akuntabilitas

Komunitas kemanusiaan internasional perlu secara fundamental mengubah orientasi dari memasok bantuan ke memfasilitasi pemulihan yang diprioritaskan oleh masyarakat yang terkena bencana itu sendiri. Ini mengharuskan komitmen untuk sejauh mungkin memindahkan kendali sumber daya dan pembuatan keputusan kepada rakyat yang terkena bencana. Negara harus menetapkan standar dan prosedur untuk mengundang, menerima dan mengatur asistensi internasional. Standar dan prosedur tersebut harus dibakukan dengan menyusun Undang-Undang Tanggap Bencana Internasional (*International Disaster Response Law* - IDRL) sebagai sarana untuk memperjelas dan memperkuat tanggung-jawab, akuntabilitas dan otoritas masing-masing negara yang terkena bencana dan agensi-agensi internasional serta aktor-aktor bilateral, seperti pasukan militer internasional. Di samping itu, negara-negara dan agensi-agensi internasional harus menegakkan sistem akreditasi dan sertifikasi untuk memilah agensi-agensi yang bekerja dengan standar profesional di sektor tertentu.

Konsentrasi pada pengurangan risiko bencana

Pengurangan Risiko Bencana (*Disaster Risk Reduction* - DRR) harus menjadi prioritas yang dimaklumkan bagi semua negara di kawasan-kawasan berisiko tinggi dan bagi agensi-agensi internasional yang bermaksud membantu rakyat yang terkena bencana. Program-program pengurangan risiko yang komprehensif dan menahun harus ditanamkan dalam pembangunan komunitas nasional dan lokal serta prakarsa-prakarsa perlindungan sosial. Pemerintah negara donor dan Lembaga-Lembaga Keuangan Internasional (*International Financial Institutions* - IFIs) harus berpikir mengalokasikan prosentase tertentu dari anggaran pertolongan darurat mereka untuk DRR, dan pendanaan harus jangka panjang dan dapat diprediksi.

Spesialisasi geografis dan teknis

Mengingat bahwa agensi-agensi internasional tidak dapat hadir di setiap negara yang berisiko, mereka harus berfokus pada sejumlah kecil wilayah atau negara yang berisiko tinggi. Ini akan memungkinkan dikembangkannya kemitraan jangka panjang serta pengetahuan dan kecakapan yang relevan secara lokal (termasuk kemampuan berbahasa). Dalam semangat yang sama, agensi-agensi harus mengembangkan spesialisasi teknis sehingga diakui sebagai ahli yang bertanggung-jawab atas kinerja dan hasil terkait. Dengan demikian, disiplin untuk “berkata tidak” kepada pengerahan-pengerahan oportunistik akan biasa dilakukan, demi terciptanya sistem respons internasional yang lebih efektif dan rasional. Spesialisasi yang menjadi prioritas pemulihan pascabencana mencakup tiga bidang: tempat tinggal sementara dan permanen, mata-pencarian, dan pengurangan risiko bencana.

Perubahan struktural: Sebuah model bantuan yang fleksibel

Bantuan kemanusiaan untuk transisi dan pembangunan, termasuk penyusunan program multi-tahun, yang meliputi kesiapan dan pencegahan, tanggap darurat dan program pembangunan, harus diurus oleh unit-unit dan staf yang memiliki otoritas, pengetahuan dan kecakapan untuk menyediakan bantuan sesuai dengan tuntutan konteks. Jika model fleksibel yang sepenuhnya terpadu tidak dimungkinkan, staf pengelola dana pembangunan sedikit-tidaknya harus terjun dalam respons pemulihan pascabencana sejak dini.

Mereformasi penggalangan dana, pemberian dana, dan penerimaan dana

Semua aktor perlu mengusahakan agar sistem pendanaan saat ini tidak berpihak, lebih efisien, fleksibel (termasuk pendanaan multi-tahun), transparan, dan lebih selaras dengan prinsip-prinsip donor yang baik. Agensi-agensi internasional harus membangun ambang-batas penggalangan dana yang berlandaskan pada penilaian kebutuhan, dan kemampuan menyalurkan dana secara efektif dan efisien. Sistem akreditasi/sertifikasi apapun pada masa depan harus mencakup ketentuan-ketentuan tentang bagaimana uang dimohonkan, dan bila perlu, direalokasikan untuk aktor-aktor dan program-program lain (misalnya melalui perjanjian dana-perwalian).

Pendonor harus membangun mekanisme untuk mengukur keefektivan, keefisienan dan akuntabilitas relatif agensi-agensi internasional, dan mendanai sesuai dengan itu. Mereka juga harus menginformasikan kepada masyarakat yang telah membayar pajak perihal kinerja dan kualitas agensi-agensi yang mereka danai, melalui, misalnya, laporan-laporan independen yang disebarluaskan. Pendidikan terhadap pendonor, masyarakat dan media diperlukan untuk meningkatkan pemahaman dan dukungan terhadap berbagai pelajaran dan rekomendasi di atas, termasuk pengakuan atas sumbangan lokal dan kiriman uang diaspora (dari perantauan di luar negeri), ketika melaporkan dana total yang didermakan untuk pertolongan darurat dan pemulihan.

Ikhtisar

Dalam bab ini, saya telah menggunakan sebagian temuan TEC, serta pengalaman bertahun-tahun bekerja di bidang bantuan kemanusiaan, untuk menyoroti apa yang saya pandang sebagai sebagian dari isu-isu utama yang muncul sepanjang beberapa tahun pertama upaya bantuan dan pertolongan darurat selepas Tsunami Samudra Hindia 2004. Sejumlah faktor bertemu untuk mengubah kehidupan jutaan rakyat menjadi lebih baik, tapi juga banyak kesalahan yang dibuat, yang memberi dampak sebaliknya pada penduduk di seantero kawasan ini. Mengingat skala responsnya, dan besarnya sumber daya yang dikeluarkan, ini penting dimanfaatkan sebagai kesempatan untuk memikirkan kembali sebagian operasi aktor-aktor internasional setelah berakhirnya bencana. Diharapkan, kerja TEC yang direpresentasikan dalam bab ini memberikan sumbangan untuk mereformasi mekanisme bantuan kemanusiaan pascabencana.

BAB 4

KETERKAITAN ANTARA PERTOLONGAN DARURAT, REHABILITASI DAN PEMBANGUNAN (LRRD) PADA PERLINDUNGAN SOSIAL: Pelajaran dari Tanggap Tsunami Awal di Aceh¹

Ian Christoplos dan Treena Wu

Awal yang bagus, tetapi bagaimana dengan pembangunan?

Tsunami berdampak luar-biasa besar pada berbagai proses pembangunan, konflik, pola risiko dan kemiskinan di wilayah-wilayah yang terkena bencana, sebagaimana halnya upaya pertolongan dan rekonstruksi yang menyusulnya. Bab ini mengulas bagaimana penduduk yang terkena tsunami di Aceh mengatasi bencana itu dari perspektif perlindungan sosial. Dibahas bagaimana mereka terus menyejahterakan diri sendiri dengan dan tanpa bantuan. Perhatian khususnya dipusatkan pada isu pengentasan kemiskinan, keadilan, dan keterkaitan antara pertolongan darurat, rekonstruksi dan pembangunan (LRRD) selepas tsunami 2004. Sebagai bagian dari pembahasan ini, dilontarkan pertanyaan tentang apakah upaya rekonstruksi dan pembangunan menunjang atau merusak mekanisme perlindungan sosial yang telah dimiliki penduduk di tingkat keluarga dan komunitas sebelum terjadinya bencana.

Secara konseptual, ‘perlindungan sosial’ berasal dari desain negara kesejahteraan Eropa yang mengakui tiga pilar kesejahteraan: swasta, pemerintah dan pasar. Sumber daya bergerak di antara tiga pilar ini

¹ Bab ini mengembangkan tinjauan sintesis “Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response”, yang diemban sebagai bagian dari kerja *Tsunami Evaluation Coalition* (TEC) dan ditulis dalam konteks lingkup sosial, politik dan pemerintahan di Aceh. Kajian TEC tentang keterkaitan antara pertolongan darurat, rehabilitasi dan pembangunan dibiayai oleh *Swedish International Development Cooperation Agency* (Sida). Pandangan yang disampaikan di sini adalah pandangan penulis, dan tidak niscaya mewakili pandangan Sida atau TEC.

sesuai dengan kebutuhan kesejahteraan individu dan keluarga. Desain semacam ini mengakui dan menanggapi berubahnya taraf pembangunan kemasyarakatan dan akibat-akibat yang menciptakan risiko. Dalam kasus Aceh dan Indonesia selebihnya, perlindungan sosial perlu memperhitungkan banyaknya bencana buatan-manusia dan bencana alam yang dihadapi dan tak teramalkan, sebagai bagian dari upaya menautkan pilar-pilar tersebut dengan lebih baik.

Tumbuh kesadaran bahwa dari perspektif pihak yang kurang beruntung ekonominya, guncangan bukanlah sesuatu yang tidak normal. Berbagai bencana dan marabahaya, besar dan kecil, tak putus-putusnya menjadi ancaman yang berpengaruh mendalam pada strategi-strategi pencarian nafkah. Menyadari hal ini, perlindungan sosial telah menjadi isu utama dalam debat pembangunan di banyak negara, walaupun istilah tersebut memiliki arti yang berbeda-beda bagi khalayak yang berbeda.² Perlindungan sosial bisa meliputi skema asistensi sosial, jaminan sosial, dana sosial dan struktur-struktur lain yang menyediakan jaring pengaman bagi mereka yang berisiko menjadi miskin, atau jaring pengaman untuk menyediakan dukungan subsidi bagi mereka yang berjuang membangun kembali kehidupan mereka selepas trauma. Semua skema ini bisa formal (dikelola negara) atau informal, seperti mekanisme pertolongan swadaya masyarakat yang langsung dikerahkan di banyak lokasi sesudah terjadinya tsunami. Mekanisme formal berkaitan dengan skema jaminan sosial pemerintah untuk warganegara: pensiun, tabungan masa tua, asuransi kesehatan nasional, asuransi kecelakaan kerja, dan tunjangan kematian untuk sanak-keluarga pekerja yang meninggal dunia. Mekanisme informal berkenaan dengan bagaimana individu, rumah-tangga dan desa menyejahterakan diri sendiri, dan melindungi diri sendiri dari risiko sosial dan ekonomi; salah satu mekanisme terpenting untuk ini di Indonesia adalah migrasi sirkuler jangka pendek, sebagaimana yang dibahas secara terperinci oleh Mahdi di buku ini.³ Baik mekanisme perlindungan sosial formal maupun informal pada umumnya tidak segera menjadi perhatian agensi-agensi bantuan, khususnya agensi-agensi kemanusiaan. Tapi jika upaya pemulihan terutama hendak mengurangi kerentanan, mekanisme perlindungan sosial harus dimasukkan dalam perhitungan.

Bencana, sebagaimana yang didefinisikan oleh *Department for International Development* (DFID) Inggris, adalah kejadian yang untuk

² Barrientos, A., D. Hulme, dan A. Shepherd. "Can Social Protection Tackle Chronic Poverty?". *The European Journal of Development Research*, 17, no. 1 (2005): 8- 23.

³ Hugo, G., "Circular Migration in Indonesia". *Population and Development Review* 8, no. 1 (1982): 59- 83.

sementara waktu menenggelamkan struktur formal dan informal yang dibicarakan di atas, sehingga menuntut masuknya respons kemanusiaan yang menyediakan paket dasar jaminan sosial. Tantangan konseptual kunci dalam LRRD adalah memutuskan sesementara apa intervensi tersebut harus dilakukan, dan bagaimana mengelola dengan lancar pergeseran balik ke keadaan semula di mana penduduk kembali mengandalkan lembaga-lembaga perlindungan sosial lokal. Tetapi, dalam banyak situasi pascabencana, sebagian besar aktor penyalur bantuan tidak memiliki pengetahuan historis dan kontekstual rinci yang sangat dibutuhkan untuk memahami intervensi macam apa yang pada akhirnya akan terbukti berkelanjutan. Dalam kasus Aceh, kekurangtahuan tentang mata pencarian, struktur komunitas, dan jaringan sosial *gampong* sangat mengganjal perlindungan sosial. Ketidakselarasan antara penyedia bantuan dan masyarakat diperburuk oleh proses-proses sekadar demi proyek, yang gagal mengenali bagaimana orang-orang dan komunitas-komunitas yang terkena bencana menyejahterakan diri sendiri pada masa lalu. Ini ditambah pula dengan kekurangtahuan mengenai kapasitas otoritas pemerintah lokal dalam mengelola intervensi-intervensi itu pada fase pembangunan.

Sebagai ilustrasi, dalam enam bulan pertama sesudah tsunami, banyak agensi mendapati lahan kosong dan membangun penampungan sementara atau mulai membangun rumah permanen. Karena tidak ada dialog antara agensi bantuan dan pengungsi, pembangunan itu dilaksanakan tanpa memperhitungkan pola-pola aktivitas pencarian nafkah, atau implikasi penuh dari hukum adat dan hukum pertanahan formal (lihat tulisan Fitzpatrick di buku ini). Sebelum tsunami, rakyat harus melindungi keluarga dan mata pencarian mereka sendiri tanpa campurtangan luar. Sederet mekanisme perlindungan sosial informal, seperti pola-pola migrasi di lingkup lokal, digunakan. Melalui jaringan informasi mereka, individu-individu setiap hari bepergian jauh ke kota terdekat untuk bekerja.⁴ Selain itu, upaya-upaya sukarela yang berbasis komunitas, seperti gotong-royong, penting sekali untuk menilai kebutuhan rumah-tangga individual dan melaksanakan aktivitas pencarian nafkah secara kolektif guna memenuhi kebutuhan tersebut. Mekanisme semacam ini banyak yang tidak dilirik oleh upaya bantuan dan rekonstruksi.

Pentingnya kepemilikan pemerintah dan komunitas atas proses pemulihan diakui secara formal oleh hampir semua sektor bantuan,

⁴ Wu, T. "The Role of Remittances in Crisis: An Aceh Research Study" dalam *Remittances in Crises*, suntingan Paul Harvey dan Kevin Savage (London: Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, 2007).

tapi dalam tahun pertama tanggap tsunami, ada berbagai frustrasi dan penundaan dalam menanamkan tanggap tsunami pada lembaga-lembaga masyarakat Aceh. LRRD sejati menuntut penyelarasan antara penyusunan program dan kebijakan, kapasitas dan tindakan para pemain nasional, baik dari kalangan pemerintah, masyarakat sipil maupun penduduk yang terkena bencana itu sendiri. Sampai sekarang masih banyak kelemahan lembaga nasional dan lokal, sehingga proses penyelarasan dapat diduga akan berlangsung lama. Ada tanda-tanda bahwa penyelarasan ini sekarang membaik, tapi di beberapa bidang, telanjur terjadi kerusakan besar yang disebabkan oleh perilaku staf yang sewenang-wenang dan kurangnya perhatian pada kerangka-kerja kebijakan yang sebelumnya sudah ada serta dinamika sosial dan politik yang berkembang.

Tantangan pokok LRRD: Mengurangi kemiskinan sementara maupun kronis

Bencana dapat menimbulkan dua bentuk kemiskinan, yakni kemiskinan langgeng (kronis) dan kemiskinan temporer (sementara). Langkah bantuan pascabencana dan perubahan konteks politik dan ekonomi di Aceh telah mempengaruhi kemiskinan kronis maupun kemiskinan sementara. LRRD yang efektif mengejawantah dalam keseimbangan yang bijaksana dari upaya menangani kedua bentuk kemiskinan tersebut. Ini soal menyatukan perbedaan prinsip respons kemanusiaan dan prinsip pembangunan, dan memastikan bahwa kedua prinsip itu dihormati dan dipatuhi. Mengingat luasnya sumber daya yang tersedia dalam tanggap tsunami, kiranya tidak bijaksana mengonseptualkan hal ini sebagai pertanyaan “pilih salah satu” (*either-or*) antara berfokus pada kebutuhan kemanusiaan atau berinvestasi pada kesempatan kerja bagi mereka yang dimiskinkan secara kronis oleh bencana. Tersedia cukup uang untuk melakukan keduanya. Persoalan LRRD adalah apakah telah dirancang upaya-upaya yang dapat memadukan intervensi kemanusiaan dan pembangunan dengan cara yang seimbang dan tepat, yang sadar dan peka terhadap keprihatinan lokal.

Sebelum tsunami, kemiskinan kronis tersebar luas di Aceh. Menurut perkiraan Badan Pusat Statistik pada 2003, hampir 30% penduduk Aceh hidup di bawah garis kemiskinan, dibanding 17,4% rata-rata nasional. Kala itu, Aceh adalah daerah termiskin ketiga di Indonesia, walaupun provinsi ini dianugerahi sumber daya alam yang terutama dikeruk untuk penggunaan di tingkat nasional. Tsunami melonjakkan kemiskinan sementara, karena bencana ini memiskinkan sejumlah besar orang yang

tadinya terbilang hidup berkecukupan. Walaupun ada sejumlah klaim yang menyatakan sebaliknya, tsunami bukan saja mempengaruhi fakir-miskin, tapi hampir pasti mendorong semakin banyak orang masuk kategori ini. Penting mempertimbangkan seberapa besar kemiskinan yang diciptakan oleh tsunami dapat secara realistis dibalikkan melalui proyek-proyek rehabilitasi jangka pendek sampai menengah yang berlandaskan pada penggantian aset, dan berapa banyak orang yang dapat dikatakan telah masuk ke dalam golongan miskin kronis.

Bukti dari bencana-bencana lain menunjukkan bahwa strategi warga miskin dalam mengatasi dampak bencana dapat menyeret mereka ke jebakan kemiskinan, di mana habisnya aset mengakibatkan kemelaratan jangka panjang. Morat-maritnya penghasilan, hancurnya rumah dan aset produktif, berkurangnya konsumsi/gizi, dan penjualan murah aset produksi, jalin-menjalin. Tidak ada konsensus mengenai bagaimana cara terbaik menghindari lemahnya daya pulih ini melalui pertolongan darurat dan rehabilitasi. Lebih banyak intervensi pembangunan mungkin tepat, namun tidak jelas juga bagaimana langkah semacam ini harus dirancang. Lemahnya daya pulih menjadi perhatian dari upaya LRRD, tapi terutama menjadi tantangan yang berhubungan dengan upaya pengentasan kemiskinan di negara-negara yang terkena bencana.

Sebagian besar kemiskinan sementara yang ditimbulkan oleh tsunami kini telah berkurang, entah berkat bantuan atau upaya penduduk yang terkena bencana itu sendiri. Sebagian lainnya tidak. Hilangnya lahan pertanian produktif, fasilitas untuk menjalankan usaha komersial, dan pekerjaan yang tercipta melalui usaha komersial, tidak semuanya dapat dipulihkan dengan proyek pengadaan mata pencarian jangka pendek. Mereka yang mengandalkan usaha-usaha komersial ini pada umumnya belum terjangkau oleh sarana pertolongan darurat dan rehabilitasi.

Perlindungan sosial dimaksudkan untuk menjadi landasan dari upaya meningkatkan daya pulih penduduk miskin yang menghadapi guncangan berulang pada mata pencarian dan kesejahteraan mereka. Sebuah persoalan fundamental adalah menentukan di mana berakhirnya tanggap bencana, dan di mana dimulainya tanggung-jawab negara, masyarakat sipil dan komunitas lokal terhadap perlindungan sosial dasar. Ini khususnya berlaku untuk mereka yang kurang berpeluang bangkit dari pemiskinan yang terkait dengan tsunami, dan menjadi miskin kronis. Kemiskinan kronis mengalami peningkatan setelah tsunami, karena hilangnya aset-aset berikut ini dan akses terhadap:

- Lahan pertanian produktif
- Sumber daya manusia (contohnya, tenaga kerja keluarga,

kecakapan)

- Hak adat atau hak formal atas tanah dan rumah
- Modal sosial, yang disebabkan oleh pecahnya unit-unit *gampong* dan ikatan-ikatan kekerabatan
- Modal tak bergerak (khususnya bagi perempuan yang memiliki usaha rumah-tangga)
- Modal keuangan (digabung dengan bertambahnya hutang)
- Pensiun dan tindakan perlindungan sosial lainnya akibat hilangnya kartu identitas
- Lembaga pelayanan masyarakat

Hak dan tanggung jawab atas pengentasan kemiskinan dan perlindungan sosial yang berkelanjutan

‘Pendekatan berbasis hak’ adalah kerangka konseptual pemrograman bantuan yang berhubungan dengan pertanyaan mendasar tentang bagaimana menggabungkan kerangka-kerja kemanusiaan dan pembangunan untuk menangani kemiskinan. Aktor kemanusiaan dan aktor pembangunan cenderung memiliki perspektif yang sangat berbeda perihal apa yang mengonstitusi ‘hak’ dalam pelbagai konteks berbeda, dan mana yang harus lebih dipentingkan antara keberlanjutan dan kecepatan menjunjung ‘hak’. Perbedaan perspektif tentang keberlanjutan bukan satu-satunya sumber kebingungan dalam silang-sengketa tentang LRRD. ‘Standar’ telah menjadi wahana paling umum bagi upaya menjunjung hak. Tetapi, berbagai agensi dan fase respons yang berbeda-beda mencuatkan pertanyaan tentang ‘standar siapa’ yang relevan, sebagai berikut.

- Haruskah mengikuti standar internasional komunitas kemanusiaan (misalnya, *Sphere*)?
- Haruskah pedoman nasional pengentasan kemiskinan, misalnya *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs), dan pencapaian *Millennium Development Goals* (MDGs), menuntun perencanaan?
- Haruskah penduduk lokal didukung untuk mendefinisikan standar mereka sendiri melalui pendekatan partisipatoris?

Pentingnya menaati salah satu atau lebih standar-standar tersebut sering diserukan dalam rencana tanggap tsunami, tapi jarang ada pembahasan tentang betulkah penyusunan program dapat membuat upaya-upaya jadi responsif terhadap hak-hak yang lebih menonjol dalam konteks-konteks berbeda. Taat standar kadang diunggulkan sebagai tujuan pada dirinya sendiri, bukan sebagai sarana untuk mencapai sederet

hasil yang diinginkan. Pemberian air didahulukan daripada analisis yang kokoh tentang bagaimana memastikan akses yang berkelanjutan terhadap air. Bersikap responsif terhadap standar saja dapat dijadikan dalih untuk tidak memasukkan kebutuhan kontekstual dalam pertimbangan. Ketika barak-barak dibangun untuk tempat tinggal sementara, banyak proyek semata-mata berfokus pada standar pembangunan tempat tinggal yang ditetapkan dalam *Sphere*. Sedikit sekali yang memperhitungkan apakah barak-barak itu memiliki konotasi negatif bagi keluarga-keluarga yang telah menderita selama berlangsungnya konflik, atau apakah barak-barak tersebut secara kultural cocok dipakai orang Aceh.

Barangkali titik awal untuk mendefinisikan apa artinya pendekatan berbasis hak dalam respons LRRD tsunami adalah meninjau apakah upaya-upaya sedang menjadi bagian dari sebuah kerangka-kerja perlindungan sosial, di mana perlindungan dari guncangan serta pengurangan risiko dan kerentanan dipandang menjadi tanggung-jawab negara, penyedia internasional dan komunitas lokal. Dengan kata lain, apakah perlindungan terhadap warga yang rentan dianggap sebagai bagian integral dari komitmen untuk mengurangi kemiskinan, atau apakah guncangan dipandang sebagai kelainan, untuk ditangani secara terpisah dari strategi pengentasan kemiskinan yang tengah dijalankan oleh proyek-proyek kemanusiaan yang terpisah?

Wacana bantuan berorientasi kemanusiaan di Aceh yang cenderung mengacu pada pemiskinan tingkat tinggi mengindikasikan kebutuhan untuk melanjutkan program-program pertolongan darurat (atau bahkan mengindikasikan berlanjutnya hak meringankan penderitaan). Jalan pikiran ini terbukti menghalangi LRRD. Ada sejumlah besar penduduk miskin kronis yang tidak mungkin dientaskan dari kemiskinan oleh proyek jangka pendek seperti biasa. Mereka hanya akan tersokong secara efektif jika perlindungan sosial yang berkelanjutan ditegakkan (kembali). Meski ada upaya dari sejumlah agensi, pendekatan pembangunan untuk merespons guncangan dan pemiskinan belum digiatkan untuk menjawab berbagai tantangan baru.

Untuk menggiatkannya, salah satu tantangan utamanya adalah bagaimana menautkan upaya-upaya dengan lembaga-lembaga berbeda di tingkat lokal dan nasional. Di seantero Indonesia, kapasitas pemerintah lokal tidak merata, dan kini menjadi kendala utama pengurangan kemiskinan. Kira-kira sepertiga dari total belanja negara dialokasikan dan dibelanjakan di tingkat kabupaten.⁵ Sementara hal ini menandakan

⁵ World Bank, *Making the New Indonesia Work for the Poor* (Jakarta: World Bank, 2006).

desentralisasi, masalahnya adalah bahwa banyak pemerintah lokal menghadapi kesulitan merencanakan, menganggarkan dan mengeksekusi belanja ini.⁶ Aceh patut dipuji, karena berbagai intervensi kerja masyarakat telah berhasil menangani kebutuhan untuk menyediakan penghasilan bagi rumah-tangga, dan sekaligus membangun kembali infrastruktur yang sangat dibutuhkan.

Perlindungan sosial melalui investasi kerja masyarakat dan desentralisasi khususnya cocok, karena Aceh memiliki sumber daya ekonomi yang menjamin kelangsungan hidup penduduknya. Tidak ada alasan untuk mengasumsikan atau menerima bahwa kaum miskin kronis harus dipandang berada di bawah pengawasan komunitas internasional dalam kurun waktu yang panjang selepas tsunami. Di samping itu, respons kuat dari anggota komunitas, kalangan bisnis setempat dan masyarakat sipil segera sesudah tsunami memperagakan kekuatan mekanisme perlindungan sosial informal. Respons-respons ini semakin kuat membuktikan betapa orang Aceh menjaga satu sama lain, dan ini konsisten dengan fenomena sosiologis kehidupan di Indonesia pada umumnya yang berpusat pada melindungi desa.⁷ Kalau agensi-agensi kemanusiaan bercokol terlalu lama, ini bisa mengakibatkan kerusakan pada mekanisme-mekanisme tersebut, karena orang menjadi terbiasa melihat korban bencana sebagai menjadi tanggung-jawab komunitas internasional. Perkembangan semacam itu kiranya mengindikasikan bahwa struktur-struktur perlindungan sosial informal dan bentuk-bentuk tradisional kesiapan menghadapi bencana dan tanggap bencana telah dicerai dengan parah.

Implikasi dari isu-isu ini khususnya penting sehubungan dengan pendefinisian peran yang tepat bagi sektor kemanusiaan dalam menangani kebutuhan khusus warga lanjut usia, orang cacat dan kelompok-kelompok lain yang tidak terjangkau secara efektif oleh langkah-langkah penyusunan program standar. Tinjauan LRRD TEC mendapati bahwa sedikit sekali agensi yang menaruh perhatian pada hak-hak kaum yang juga terkena bencana ini akan asistensi yang memenuhi kebutuhan mereka dan membangun kapasitas mereka. Asistensi darurat harus menysasar kebutuhan akut unik yang timbul dari hilangnya tempat tinggal dan aset-aset lain milik mereka. Ini termasuk menyesuaikan tempat tinggal dan rencana-rencana pemukiman kembali dengan kebutuhan mereka, pelayanan kesehatan yang menjadi sasaran, dan memastikan bahwa

⁶ *Ibid.*

⁷ Y. Yuliati dan M. Purmono, *Sosiologi Pedesaan* (Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama, 2003).

pergeseran ke bentuk bantuan berupa pemberian pekerjaan sementara (*cash-for-work*) tidak mengesampingkan tunjangan bagi mereka yang tidak dapat berpartisipasi dalam program-program ini. Pertanyaan yang tidak kalah penting adalah apakah bantuan menolong atau menghalangi pembangunan kembali struktur-struktur perlindungan sosial yang akan menjadi sandaran mereka pada masa depan.

Kesempatan dan rintangan untuk belajar tentang kemiskinan dan kerentanan

Merespons kemiskinan menuntut pemahaman tentang hakikat multidimensional kemiskinan. Dibutuhkan pula pemahaman tentang bagaimana negara-negara yang terkena bencana dan berbagai kelompok rakyat miskin secara historis menangani kemiskinan. Di kalangan banyak agensi yang terlibat dalam tanggap tsunami, pengetahuan ini terbatas. Evaluasi-evaluasi TEC berulang-kali mencatat bahwa komunitas bantuan belum berpijak pada pengalaman penting negara-negara yang terkena bencana ketika menangani berbagai bentuk transisi krisis pada masa lalu.⁸

Dalam kasus Aceh, yang menderita sekurang-kurangnya 30 tahun konflik sebelum tsunami, kekurangtahuan ini diperburuk oleh sedikitnya informasi yang tersedia tentang budaya dan masyarakat Aceh. Bahkan informasi Survei Sosial-Ekonomi Nasional Indonesia (SUSENAS) mengenai Aceh sangat terbatas dibanding daerah-daerah lain Indonesia. Sebagai contoh, banyak agensi bantuan tiba di Aceh tanpa memahami akar Islamnya yang dalam dan tradisi kewirausahaannya; ini sangat mempengaruhi bagaimana pengiriman bantuan dirancang dan diimplementasikan untuk merespons kemiskinan.

Rakyat Aceh tidak pasif di hadapan ‘standar’ bantuan yang tidak cocok. Dalam banyak survei dan olah perencanaan partisipatoris, respons masyarakat Aceh terhadap apa yang disebut ‘tsunami bantuan’ telah menekankan pentingnya warisan budaya mereka sebagai titik tolak reformasi, dan bukan halangan reformasi. Berdasarkan survei komunitas terhadap orang-orang dari Kabupaten Pidie yang pindah ke Malaysia,⁹ para pemimpin mereka mengutip bahwa prioritas ketika kabur ke Malaysia adalah untuk memastikan terlindunginya semua dokumentasi sejarah Aceh. Dokumentasi semacam ini membantu melacak berbagai

⁸ Cosgrave, J. *Synthesis Report: Expanded Summary—Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami* (London: Tsunami Evaluation Coalition, 2007).

⁹ Wu, T. “The Role of Remittances in Crisis: An Aceh Research Study”

dimensi kemiskinan. Dengan mengidentifikasi dan memahami dimensi-dimensi kemiskinan dan interaksi-interaksinya dari masa ke masa dalam konteks Aceh, isu-isu pengurangan kemiskinan dapat ditinjau dengan lebih baik.

Menggunakan kabupaten yang sama untuk mengilustrasikan apa yang luput dari analisis kemiskinan oleh komunitas bantuan, survei ini menemukan bahwa banyak pekerja migran yang dikenal sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dan Tenaga Kerja Wanita (TKW) yang bekerja di Malaysia aktif menyokong rumah-tangga miskin di Pidie. Banyak manula khususnya menerima sebetulnya nafkah dari pekerja migran. Namun ini kebanyakan tidak terdeteksi oleh komunitas bantuan ketika menilai kebutuhan kelompok rentan ini.

Tentu saja keadaan darurat bukan kesempatan ideal untuk mempelajari dinamika kemiskinan. Aktor-aktor operasional cenderung lebih memprioritaskan “aksi” ketimbang analisis kritis tentang relevansi kerja mereka. Namun kekurangan ini tidak boleh dimaklumi sebagai tidak terelakkan. Sebuah kajian mendalam tentang operasi Bank Dunia di Indonesia mencatat bahwa sampai akhir 1990-an, analisis kemiskinan lemah, tapi “Krisis [ekonomi] 1997 menjadikan jelas bahwa ini tidak cukup... Ini terwujud sendiri dalam pergeseran dramatis dalam portofolio negara ini ketika Bank kalang-kabut mencari instrumen untuk menangani kemiskinan dan krisis.”¹⁰ Karena krisis ini, Indonesia menjadi salah satu negara tempat berbagai operasi Bank Dunia mengalami perubahan fokus yang mendasar ketika upaya-upaya bergeser ke desentralisasi dan jaring pengaman sosial. Tapi bahkan dalam upaya-upaya ini pun, Aceh terus berbeda dari daerah-daerah lain di Indonesia. Aceh memiliki dimensi-dimensi kemiskinannya sendiri yang menuntut penelitian tingkat lokal jangka panjang.

Percobaan-percobaan untuk menghubungkan penyusunan program tsunami masa kini dengan pengalaman masa lalu dan kebijakan-kebijakan pembangunan masa kini masih jauh arang dari api. Pada tahun pertama tanggap tsunami, hampir tidak ada rujukan kepada *Millennium Development Goals* (MDG) dalam berbagai dokumen dan pelaporan program terkait tsunami (tiga belas kutipan dari 24.000 lebih dokumen yang dihimpun oleh TEC). *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSP) bahkan lebih jarang lagi disebut-sebut. Berbagai strategi dan tujuan pengentasan kemiskinan

¹⁰ Bebbington, A. dan A. Barrientos. “Knowledge Generation for Poverty Reduction within Donor Organizations”. GPRG Working Paper Series 023 (Manchester: Global Poverty Research Group (GPRG), 2005 < <http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-023.pdf>>. (diakses pada 12 May, 2009).

ini mungkin sangat menentukan apakah proyek-proyek jangka pendek dapat memberikan kontribusi pada upaya-upaya jangka panjang, tapi diragukan apakah mayoritas staf agensi mengetahui rencana nasional pengentasan kemiskinan.

Isunya bukan sekadar menghubungkan respons LRRD dengan strategi pengentasan kemiskinan yang sebelumnya sudah ada, namun juga memastikan bahwa strategi tersebut digodok kembali dengan memperhitungkan proses-proses LRRD komunitas bantuan dan penduduk yang terkena bencana. Organisasi-organisasi mungkin perlu mempertimbangkan kembali perannya dalam menangani kemiskinan kronis berdasarkan apa yang telah dipelajari mengenai kerentanan-kerentanan yang disingkapkan oleh tsunami. Sedikit sekali indikasi bahwa belajar tentang kemiskinan telah menjadi ciri penting masa pascatsunami.

Keadilan, selaksa definisi

Keadilan dan kemiskinan adalah dua hal yang berbeda, tapi sering digabungkan dalam pembahasan LRRD. Sebagian dari kemiskinan yang ditimbulkan oleh tsunami dapat dikurangi tanpa menangani ketiadaadilan struktural. Sebagian tidak. Selain itu, bantuan dapat disediakan secara adil tanpa menunjang pengentasan kemiskinan. Memang, kebanyakan asistensi kemanusiaan tidak bertujuan mengentaskan kemiskinan, tapi memperjuangkan keadilan demi memastikan kelangsungan hidup paling mendasar dan martabat semua orang. Kaum miskin kronis mungkin disasar secara khusus, tapi mereka bukan kelompok sasaran yang eksklusif.

Ciri penting LRRD dalam tanggap tsunami awal adalah asumsi bahwa jika aset-aset dibagikan secara adil, maka kemiskinan akan berkurang. Sebagai contoh, pemberian perahu atas nama keadilan dipandang sebagai jaminan yang cukup bahwa kemiskinan akan berkurang. Analisis tentang bagaimana industri perikanan dapat memberikan kontribusi berkelanjutan pada pengentasan kemiskinan bukan bagian dari rancangan program. Analisis yang lebih terperinci tentang ekonomi politik dan basis sumber daya bio-fisik perikanan kiranya diperlukan jika tujuan keadilan dan pengentasan kemiskinan hendak digabungkan secara efektif, tapi ini jarang.

Penting diamati bahwa istilah 'keadilan' diterapkan dengan selaksa cara, implisit dan eksplisit, dalam tanggap tsunami. Keadilan dapat berarti memberikan prioritas pada siapa-siapa yang masuk kategori berikut ini:

- Mereka yang paling parah terkena bencana
- Tanpa pandang bulu mengalokasikan asistensi pada mereka yang terkena tsunami dan mereka yang menderita akibat konflik sesuai kebutuhan relatif
- Memandang lebih jauh dari dampak tsunami itu sendiri, untuk menyokong mereka yang paling membutuhkan, termasuk penduduk yang menderita akibat konflik dan warga miskin kronis
- Mereka yang paling tidak mampu pulih tanpa tunjangan dari luar
- Kaum yang kurang beruntung karena usia atau kapasitas fisik
- Fakir-miskin
- Memastikan akses yang adil terhadap bantuan untuk laki-laki dan perempuan
- Usaha-usaha yang paling mungkin menciptakan lapangan kerja yang berkelanjutan
- Pembagian adil sumber daya bantuan *di lingkup* komunitas-komunitas penerima
- Pembagian adil sumber daya bantuan *di antara* komunitas-komunitas yang terkena bencana
- Pembagian adil sumber daya bantuan *di antara* unit-unit *gampong*

Ada tumpang-tindih antara prioritas-prioritas ini, tapi tak ada yang sama persis. Mana yang dipilih di antara prioritas-prioritas tersebut di atas bukan sekadar isu kebijakan. Pilihan itu juga cerminan berbagai perjuangan politis, norma kultural, dan persepsi tentang bagaimana tanggap bencana harus didudukkan dalam proses pembangunan yang lebih luas. Menentukan pilihan terhadap prioritas harus menjadi bagian dari dialog yang lebih besar, di mana rakyat Aceh mendefinisikan konsep mereka sendiri tentang keadilan dan bagaimana hubungannya dengan perlindungan sosial.

Kendati keadilan dan fungsi operasionalnya untuk “penargetan” menyita perhatian banyak organisasi, tidak banyak kebijakan agensi yang memilah tujuan-tujuan dan paham-paham keadilan ini dalam konteks tsunami. Keputusan-keputusan penyusunan program mencerminkan kombinasi dari definisi-definisi di atas tanpa membedakan dengan jelas jenis keadilan mana yang lebih penting atau kurang penting. Satu perkecualian penting adalah makalah diskusi Komisi Tinggi PBB untuk Pengungsi (UNHCR) yang mengusulkan prinsip-prinsip yang jelas untuk menangani kebutuhan berbagai macam kelompok pengungsi dan kaum

kurang beruntung lainnya.¹¹

Kebanyakan agensi mengasumsikan bahwa warga miskinlah yang paling parah terkena bencana, dan oleh sebab itu, berfokus pada pembagian aset kepada fakir-miskin akan menunjang pengentasan kemiskinan maupun rehabilitasi untuk kalangan yang paling menderita. Asumsi ini diperkuat oleh paham bahwa dukungan langsung kepada produksi swakarsa pada hakikatnya lebih adil daripada dukungan tidak langsung melalui investasi-ulang dalam perusahaan-perusahaan yang lebih besar. Diterangi temuan-temuan di balik banyak kebijakan pengentasan kemiskinan bilateral dan multilateral saat ini,¹² asumsi-asumsi yang sangat lemah ini perlu dipertanyakan. Kepercayaan bahwa mendukung produksi swakarsa dalam rangka mempromosikan keadilan adalah basis yang secara hakiki tepat untuk pengurangan kemiskinan telah diacu sebagai ‘pendapat keliru petani gurem’ (*yeoman farmer fallacy*).¹³ Inilah asumsi yang telah dipertanyakan selama bertahun-tahun dalam lingkaran-lingkaran pembangunan, tapi sebagian besar tidak dipersoalkan di kalangan LSM internasional yang terlibat dalam tanggap tsunami. Alasannya adalah bahwa langkah asistensi kemanusiaan LSM berfokus nyaris eksklusif pada membantu *secara langsung* mereka yang paling *membutuhkan*. Penciptaan kesempatan kerja tidak masuk perhitungan agensi-agensi yang “mengadakan mata pencarian”. Sejumlah agensi terang-terangan menambatkan diri pada petani gurem dan nelayan kecil dengan menyatakan bahwa mereka hanya merespons kebutuhan, bukan merespons kehilangan.¹⁴

Inilah respons yang sepenuhnya sah dalam aksi kemanusiaan murni. Namun dalam rehabilitasi dan pembangunan, isu tentang keberlanjutan, pembiayaan negara untuk pelayanan sosial dasar, keselarasan dengan kebijakan nasional dan keserasian dengan norma-norma lokal harus

¹¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR). “The Internally Displaced in Sri Lanka: Discussion Paper on Equity”. IDP Working Group in Sri Lanka, 2005 <<http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/unhcr-lka-1dec.pdf>>. (accessed 12 May, 2009)

¹² Sida. “Improving Income among Rural Poor: Strategic Guidelines for Sida Support to Market-Based Rural Poverty Reduction”. Stockholm: Sida, Department for Natural Resources and the Environment, 2004 <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4088en_Rural+poor_web.pdf&a=3260>. (diakses pada 12 May, 2009)

¹³ Farrington, J. dan A. Bebbington. “From Research to Innovation: Getting the most from Interaction with NGO’s in Farming Systems Research-Extension”. Makalah terundang untuk International Farming Systems Research-Extension Symposium, Michigan State University, 14–18 Sept. 1992

¹⁴ Oxfam. “Targeting Poor People: Rebuilding Lives after the Tsunami”. Oxfam Briefing Note, 2005, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/bn_tsunami_women.pdf>. (diakses pada 12 May, 2009)

ditinjau berdampingan dengan ‘imperatif kemanusiaan’. Maka pengentasan kemiskinan tak pelak lagi menjadi isu yang berdimensi politik dan ideologis. Keselarasan menyeluruh antara kebijakan pengentasan kemiskinan dan LRRD di Indonesia tampaknya akan membutuhkan strategi ganda yang merespons kebutuhan-kebutuhan (yakni melalui perlindungan sosial) dan juga mendukung perluasan kesempatan kerja. Perspektif pembangunan yang lebih luas semacam ini akan mengharuskan agar pendekatan yang didorong kebutuhan dilengkapi dengan tindakan mendukung penggantian *kerugian* oleh perusahaan-perusahaan besar dan menengah, yang mungkin kelak *secara tidak langsung* (tapi secara lebih efektif dan berkelanjutan) menggapai mereka yang kehilangan sumber daya produktif dengan menciptakan kesempatan kerja. Kehilangan inilah yang melesukan kegiatan ekonomi, dan dampaknya yang terburuk mungkin diderita warga miskin, khususnya dalam sebuah masyarakat yang sangat berjiwa usaha seperti Aceh.¹⁵ Tindakan demikian juga bisa menegaskan kembali basis pajak untuk membiayai pelayanan pemerintah. Harus dicatat bahwa tiga negara/daerah yang mengalami operasi LRRD paling masif dalam sepuluh tahun terakhir (Bosnia Herzegovina, Kosovo dan Timor Timur) semuanya saat ini dihadapkan pada malapetaka pengangguran dan krisis pembiayaan negara. Contoh-contoh ini menyarankan bahwa industri bantuan pada masa lalu telah luput dari sasarannya dalam menangani kebutuhan menciptakan kesempatan kerja yang berkelanjutan. Tidak ada indikasi bahwa pelajaran-pelajaran mengenai dampak LRRD pada pengentasan kemiskinan dipetik secara aktif dari negara-negara ini untuk diterapkan pada tanggap tsunami.

Isu keadilan gender tidak diabaikan, namun metode-metode pendukung mata pencarian yang tersebar luas telah membatasi kemampuan dan kesiapan agensi-agensi untuk mengubah kesadaran gender menjadi langkah-langkah program yang lebih adil. ‘Pemantik gender’ berlimpah-ruah di LSM-LSM, namun pengaruhnya yang lebih luas pada penyusunan program dapat dipertanyakan dengan serius. Penargetan yang berhubungan dengan keadilan gender menuntut lebih dari sekadar memastikan bahwa perempuan tidak dikesampingkan dari daftar penerima dana. Ini membutuhkan pemahaman tentang apa yang terjadi dalam rumah-tangga. Sejak 1960-an sampai 1990-an,

¹⁵ Clay, E. and C. Benson. “Aftershocks: Natural Disaster Risk and Economic Development Policy”. ODI Briefing Paper, London: Overseas Development Institute (ODI), 2005, <http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_disasters_nov05.pdf>. (diakses pada 12 May, 2009)

masyarakat Indonesia sebagai suatu keseluruhan telah menekankan pentingnya keibuan dan peran perempuan dalam produksi rumahan. Secara konseptual, keibuan mengacu pada perempuan sebagai istri dan ibu yang baik, yang berarti bahwa peran perempuan di wilayah publik tunduk pada banyak tuntutan. Sejak tsunami, survei-survei komunitas yang dilakukan pada kelompok-kelompok yang didominasi laki-laki mengisyaratkan bahwa banyak rumah-tangga memprioritaskan pengembalian mata pencarian laki-laki selaku tulang-punggung keluarga. Alokasi sumber daya secara otomatis bergerak ke arah laki-laki, dengan tak banyak penyelidikan mengenai kebutuhan perempuan dan, yang lebih penting, bagaimana dampaknya pada peran perempuan di wilayah publik. Bagaimana perempuan berjuang antara mengasuh anak dan mencari air bersih di penampungan pengungsi? Mengapa mobil tangki air yang dikelola oleh proyek air dan sanitasi baru mendatangi penampungan sesudah makan siang? Bagaimana sang ibu akan mendapat air bersih untuk memasak makan siang keluarganya?

Pelajaran-pelajaran untuk masa depan

LRRD bukan proses terpaket. Ia menuntut pengetahuan tentang ekonomi politik negara bersangkutan dan kompleksitas sosial komunitas yang terkena bencana. Ia juga menuntut kapasitas dan kesiapan belajar di tingkat lapangan. Agensi-agensi belum proaktif membangun pengetahuan kontekstual mereka dan hubungan dengan lembaga-lembaga lokal dan masyarakat sipil di Aceh. Tindakan membangun pengetahuan dan hubungan terlalu sering terbatas pada penciptaan mekanisme-mekanisme untuk membelanjakan dana dengan lebih cepat melalui proyek-proyek. Ini bukan pertanda baik bagi bangkitnya hubungan-hubungan konstruktif, di mana tautan dengan pembangunan dan perlindungan sosial yang berkelanjutan ditemukan melalui dialog dengan lembaga-lembaga lokal. Kuantitas dana yang tersedia, yang sebelumnya tidak pernah sedemikian besar, membawa kecenderungan untuk lebih mengkhawatirkan bagaimana sebuah aktivitas akan terlihat di 'kampung-halaman sendiri' ketimbang relevansi aktivitas itu bagi penduduk yang terkena bencana.

Implikasi keseluruhannya untuk masa depan adalah bahwa ada kebutuhan untuk mendobrak paradigma pemberian bantuan yang "mementingkan proyek". Ini dalam rangka mengakui bahwa kaitan terpenting antara pertolongan darurat, rehabilitasi dan tegaknya lembaga-lembaga sosial yang berjangka lebih panjang adalah kaitan yang

dibuat oleh penduduk yang terkena bencana itu sendiri, dan oleh publik nasional dan lembaga swasta yang menjadi sandaran mereka untuk memperoleh pekerjaan, pelayanan dan keamanan manusiawi. Rakyat yang terkena tsunami melanjutkan hidup mereka, tanpa pandang aksi-aksi komunitas bantuan yang kadang kacau dan salah-kaprah. Dengan demikian, memperbaiki penyusunan program LRRD bukanlah soal agensi-agensi yang menjadi lebih pandai ‘mengadakan mata pencarian’ atau bahkan membangun rumah. Soalnya terletak pada analisis yang lebih mendalam tentang bagaimana upaya-upaya kecil ‘kami’ dapat memberikan kontribusi yang lebih baik untuk mendukung ‘proyek-proyek LRRD mereka’.

Perhatian pada ‘proyek-proyek LRRD mereka’ tak pelak lagi bermuara pada keterlibatan dalam proses mikro-politik dan makro-politik. Ini menciptakan ketidaknyamanan yang sah-sah saja di kalangan sebagian agensi kemanusiaan yang peduli terhadap bagaimana menjaga ketaatan kepada prinsip-prinsip kemanusiaan: netralitas, ketidakberpihakan, independensi. Memang, LRRD yang efektif menuntut keterlibatan erat dengan lembaga-lembaga lokal, dengan konsekuensi kehilangan independensi. Namun demikian, melemahnya ketaatan kepada sejumlah aspek prinsip-prinsip kemanusiaan dapat diimbangi dengan melekat politik, kejernihan komitmen dan kesadaran kontekstual, sehingga memastikan ketidakberpihakan dan netralitas dalam situasi konflik dan di tengah upaya politis untuk mempengaruhi aliran sumber daya. Dominasi staf yang tidak berpengalaman di Aceh memunculkan keprihatinan bahwa mereka mungkin tidak memiliki kecakapan yang dibutuhkan untuk bermanuver di tengah realitas mikro-politik LRRD.

Berbagai keprihatinan ini menunjuk pada dua kesimpulan secara keseluruhan. Pertama, agar LRRD menjadi lebih efektif, industri bantuan perlu banyak-banyak meningkatkan kapasitasnya untuk terlibat dengan proses pembangunan lokal dan nasional. Ini bersandar pada pengakuan rendah hati akan luar-biasa besarnya tugas-tugas rekonstruksi, dan pencarian yang lebih proaktif terhadap cara-cara untuk bekerja secara konstruktif dengan lembaga-lembaga di tingkat nasional dan lokal. Kedua, banyak agensi jelas kurang kapasitas untuk melakukan pekerjaan-pekerjaan LRRD dalam porsi cukup besar secara efektif. Otoritas nasional dan pendonor harus bekerja bahu-membahu untuk memastikan bahwa agensi-agensi tidak diberi tanggung-jawab yang bersandar pada kecakapan yang jelas-jelas tidak dapat mereka penuhi. Penelitian kami di Aceh dan tempat lain menggiring kami untuk menyarankan butir-butir berikut ini untuk membuat program-program LRRD menjadi lebih

berkelanjutan:

1) LRRD harus mengakar kuat dalam konteks lokal yang digerakkan oleh lokalitas, adat, dan sejarah-sejarah silam, dan berhubungan dengan proses-proses tingkat nasional. Untuk menjembatani pembagian yang ada sekarang antara penyusunan program bantuan dan inisiatif penduduk yang terkena bencana, perlu dipikirkan kembali bagaimana bantuan menunjang atau menghalangi agenda desentralisasi otoritas-otoritas nasional, pejabat-pejabat lokal, LSM-LSM, kalangan bisnis, dan penduduk yang terkena bencana.

2) Keterkaitan antara pertolongan darurat dan rehabilitasi telah tercapai, namun perhatian yang lebih besar perlu diberikan pada implikasi-implikasi dari penyusunan program terhadap pembangunan jangka panjang. Bantuan asing bukan motor satu-satunya, atau bahkan motor utama, untuk memulai kembali kegiatan ekonomi, sehingga industri bantuan tidak perlu dipuja-puji atau disalahkan. Betapa pun, ketahanan banyak mata pencarian yang ditunjang program bantuan patut dipertanyakan. Tempat tinggal, pembangunan rumah dan hak atas tanah sering ditangani dengan perspektif yang sempit, tanpa memberi perhatian yang cukup pada fungsionalitas komunitas yang sedang dibangun-kembali dan diciptakan. Kapasitas lembaga-lembaga pemerintah lokal untuk mengelola inisiatif-inisiatif dari waktu ke waktu juga harus dimasukkan perhitungan.

3) Berbagai intervensi pengentasan kemiskinan perlu lebih dikaitkan dengan berbagai lintasan pengentasan pemiskinan yang sedang berlangsung. LRRD yang efektif mengejawantah dalam keseimbangan yang bijaksana untuk mengatasi kemiskinan kronis maupun kemiskinan sementara. Sudah ada kemajuan pesat dalam mengurangi sejumlah besar kemiskinan sementara yang diciptakan oleh tsunami. Namun ada sebagian besar penduduk yang kini secara efektif ditempatkan di jajaran kaum miskin kronis oleh pemiskinan yang terkait dengan tsunami. Mereka tidak mungkin ditolong oleh inisiatif-inisiatif penggantian aset kecil-kecilan. Kebutuhan mereka sebaiknya ditangani oleh pembangunan ekonomi yang ditopang perlindungan sosial. Pemberian jaring pengaman sosial dari negara perlu dijalankan sejajar dengan mekanisme-mekanisme kesejahteraan informal yang ada di keluarga dan komunitas.

4) Perhatian lebih besar perlu diberikan pada pengurangan risiko bencana alam, konflik dan faktor-faktor lain, dan penanaman strategi-strategi demikian pada struktur-struktur perlindungan sosial nasional. Meski ada perhatian internasional tambahan dan pendanaan untuk peringatan dini, pengurangan risiko belum sepenuhnya dijadikan haluan penyusunan program pemulihan. Ada kebutuhan akan penilaian yang lebih mendalam dan lebih berbasis bukti terhadap dampak program bantuan pada lingkungan dan sumber daya alam. Mengingat risiko yang tersebar luas, ada kebutuhan untuk memikirkan bagaimana struktur-struktur nasional dapat mengemban kembali tanggung-jawab perlindungan sosial (misalnya penggunaan asuransi bencana yang didanai di tingkat nasional) untuk mengatasi berbagai bentuk guncangan dari marabahaya alam, konflik dan faktor-faktor lain. Ini berhubungan dengan bagaimana sumber daya dialokasikan di antara tiga pilar kesejahteraan. Bantuan perlu difokuskan-ulang agar menyokong pemerintah ketika tiba saatnya memikul kembali tanggung-jawab dalam menjamin keselamatan, kelangsungan hidup dan martabat warganegara.

5) Pertautan dengan upaya-upaya LRRD penduduk yang terkena bencana harus ditingkatkan dengan memperkuat aliran informasi. Rakyat yang terkena bencana membutuhkan informasi tentang bantuan yang akan mereka terima agar dapat memutuskan bagaimana cara terbaik membangun kembali kehidupan dan penghidupan mereka. Ini lebih penting daripada ‘partisipasi’, karena partisipasi dalam proyek-proyek bantuan adalah sekunder dibanding upaya-upaya penduduk yang terkena bencana untuk melanjutkan proyek-proyek LRRD mereka sendiri. Penduduk yang terkena bencana di Aceh tidak menerima cukup informasi, dan mereka layak marah, frustrasi dan bingung. Pemberian informasi yang lebih baik dapat memberikan kontribusi yang tidak berlebihan, tapi penting, untuk memperkuat wibawa penduduk yang terkena bencana dalam mempengaruhi agenda LRRD.

6) LRRD dapat disajikan sebaik-baiknya oleh transparansi yang lebih besar dan akuntabilitas institusional perihal siapa mampu melakukan apa, dan kapan bisa melakukannya. Problem-problem yang muncul dalam LRRD seringkali lebih berhubungan dengan agensi-agensi yang terlalu banyak berjanji ketimbang dengan mereka yang terlalu sedikit berbuat. Agensi, pendonor dan otoritas pemerintah merasa ditekan untuk membuat komitmen-komitmen yang jauh melampaui apa yang benar-benar dapat mereka penuhi. Karena itu, kritik tidak perlu diarahkan pada

kegagalan mereka dalam mencapai tujuan, melainkan pada cara-cara yang membuat klaim-klaim tersebut menjadi janji yang tak terpenuhi kepada penduduk yang terkena bencana, dan pada berbagai jalan pintas disfungsi dalam perencanaan pembangunan.

Ringkasan kesimpulan

Sebagai kesimpulan dari bab ini, pelajaran-pelajaran yang dipetik dari Aceh memiliki implikasi-implikasi penting bagi situasi pascabencana. Respons LRRD terhadap situasi bencana manapun harus dipikirkan masak-masak walaupun keadaannya mendesak. Respons ini harus dibuat dengan harapan akan bertaut dengan proses pembangunan dan perlindungan sosial yang sudah berlangsung di kawasan yang tertimpa bencana. Ini mengharuskan masuknya aktor-aktor kemanusiaan ke dalam dialog dengan pemerintah di tingkat lokal dan nasional.

Di tingkat lokal, ganjaran komunitas internasional adalah bahwa pada akhirnya penduduk yang terkena bencana dapat menyandang kepemilikan penuh atas proses rekonstruksi. Keberlanjutan harus mencerminkan apa yang ingin diberlanjutkan oleh penduduk di tingkat lokal, yang pada gilirannya menyiratkan bahwa upaya-upaya harus mencerminkan dinamika politik penduduk tertentu. Di tingkat nasional, harus ada keselarasan antara sumber daya bantuan yang dialokasikan untuk kawasan yang terkena bencana dan penggunaan manajemen sumber daya tingkat nasional. Ini mengakibatkan pembesaran proyek-proyek bantuan ke tingkat yang dibiayai oleh dana negara. Ini khususnya penting menyangkut perlindungan sosial yang terlembaga, seperti panti jompo, dan pemberian uang kepada kaum miskin, seperti Bantuan Langsung Tunai. Tetapi, sebagaimana yang ditunjukkan oleh pengalaman di Aceh, agensi-agensi bantuan yang bertanggung-jawab atas kerja pertolongan darurat dan rehabilitasi jarang memiliki kapasitas untuk memasuki dialog dan terus terlibat dalam jangka menengah. Mereka tidak mampu memasukkan asistensi bantuan kedaruratan ke dalam agenda perencanaan nasional, khususnya lintasan pengentasan kemiskinan. Akibatnya, kerja pertolongan darurat dan rehabilitasi dalam situasi pascabencana cenderung lebih mirip dengan apa yang telah dilakukan dalam bencana besar terdahulu ketimbang mencerminkan kebutuhan unik kawasan yang terkena bencana.

Dewasa ini, Pemerintah Daerah Aceh mengambil-alih kepemilikan atas proses politik dan pemerintahannya. Dalam kondisi demikian, mungkin bantuan asing yang kini dikucurkan akan menunjang

perlindungan sosial terhadap kaum yang rentan dengan lebih efektif daripada program-program lama. Pertanyaannya adalah apakah mereka bangkit sebelum dana-dana pemulihan habis.

BAB 5

PUSAKA BUDAYA DAN PEMULIHAN KOMUNITAS DI ACEH PASCA- TSUNAMI

Patrick Daly
Yenny Rahmayati

Pengalaman kami di Aceh membuat kami percaya bahwa agenda rekonstruksi dan pembangunan yang luar-biasa jumlahnya telah gagal menyentuh dimensi kultural dan historis pemulihan sosial. Walaupun didukung dengan banyak rapat, pertemuan-pertemuan koordinasi dan pernyataan-pernyataan publik mengenai kerjasama inter-agensi, mustahil rasanya ditemukan definisi yang bisa disepakati bersama tentang apa perlunya dan seperti apa mestinya ‘pemulihan’ itu. Sulit dibayangkan sumber daya yang sedemikian besarnya bisa dialokasikan dan dibelanjakan¹ tanpa babak akhir yang jelas, namun sayangnya inilah permasalahan endemis yang banyak terjadi dalam situasi pascabencana² (Bennett et al. 2006; Telford dan Cosgrave 2006). Bukti dari Aceh memberikan acuan bahwa hal ini menjadi masalah khususnya ketika ada

¹ Perkiraan-perkiraan menyebut total pembelanjaan pascatsunami sebesar lebih dari 12 milyar dolar AS, sementara ‘Master Plan untuk Rehabilitasi dan Rekonstruksi bagi Wilayah dan Penduduk Nanggroe Aceh Darussalam dan Pulau Nias, Sumatra Utara’, panduan utama dan resmi untuk rehabilitasi dan rekonstruksi dari pemerintah Indonesia, menyebut permintaan dana untuk keperluan rehabilitasi dan rekonstruksi yang diajukan oleh kementerian/lembaga sampai tahun 2009 sebesar Rp. 58,3 trilyun. Dananya berasal dari 1) Pemerintah Indonesia yang menjanjikan Rp. 5,9 trilyun (termasuk moratorium Rp. 3,9 trilyun dari Paris Club, tapi terpisah dari dana yang berasal dari departemen dan lembaga di Provinsi NAD dan Nias dalam bentuk dana desentralisasi, tugas asistensi, dan dana lembaga pusat, sektor peradilan dan sektor finansial), dan 2) hibah asing Rp. 15,7 trilyun dari sumber bilateral dan Rp. 7,7 trilyun dari sumber multilateral. Ada pula hibah US\$ 300 juta dari Bank Pembangunan Asia. Perkiraan dana total yang dijanjikan oleh sektor swasta dan pemerintah sebesar Rp. 13,5 trilyun. Laporan sintesis *Joint Evaluation of International Response to the Indian Ocean Tsunami* menyebut total aliran dana internasional sebesar US\$ 13,503 juta (Telford & Cosgrave 2006, h. 81).

² Ini dapat dilihat dengan sangat jelas dalam perdebatan panas yang menghambat rekonstruksi situs World Trade Center menyusul serangan 11 September 2001 (Vale & Campanella 2005). Kasus ini menegaskan silang-sengkarut suara yang bersaing dan sering bentrok berebut menyusun rekonstruksi pascabencana.

keterlibatan sejumlah besar organisasi eksternal dalam proses bantuan dan rekonstruksi.

Buku Naomi Klein yang terkenal, *The Shock Doctrine*, memberi perhatian pada perilaku sinis dan oportunis yang sering menyertai proses rekonstruksi pascakonflik dan pascabencana. Dalam bukunya, Klein membangun argumen yang sangat kuat bahwa kepentingan pemerintah dan korporat mengeksploitasi keadaan yang menyusul trauma sosial berskala besar demi menanggung keuntungan politik dan/atau ekonomi, dan dalam sejumlah kasus, hal ini memicu atau mendorong terjadinya trauma (Klein 2007). Walaupun terlihat jelas ada kasus-kasus di mana bantuan untuk pembangunan dan pertolongan darurat dimanipulasi demi meraih tujuan-tujuan politik, ekonomi atau sosial, dalam bab ini kami ingin menyampaikan bahwa praktik-praktik dengan sasaran perubahan sosial yang berada di luar konteks-konteks sosial dan budaya yang sudah ada dapat mengganggu proses pemulihan komunitas-komunitas yang mengalami trauma, bahkan ketika pemulihan itu dilakukan lewat campurtangan individu-individu dan organisasi-organisasi yang beritikad baik. Penelitian kami berfokus pada mekanisme-mekanisme kultural dan sosial untuk pemulihan komunitas, dan bagaimana mekanisme-mekanisme ini berhubungan dengan dunia nyata. Kami berpendapat bahwa ada aspek-aspek pemulihan pascabencana yang ditentukan oleh pulihnya hubungan dengan praktik-praktik kultural dan sosial yang telah dikenal akrab, yang pada gilirannya terkait erat dengan lingkungan lama. Upaya-upaya bantuan dan rekonstruksi yang semakin menjauhkan orang dari konteks-konteks fisik dan sosial yang telah mereka kenal akrab berisiko menarik mereka dari infrastruktur komunitas dasar yang diperlukan untuk pemulihan. Kami membuktikan bahwa di Aceh, proses penyambungan kembali komunitas dengan lingkungan lamanya yang sangat penting ini telah diacuhkan oleh organisasi-organisasi internasional dan nasional yang sebagian besar kurang mengetahui atau tidak mengindahkan praktik-praktik kultural dan sosial setempat. Hal ini didukung oleh bukti dari survei-survei lapangan yang dilakukan di Aceh, dan diperkuat oleh berbagai sumber kepustakaan dari ilmu-ilmu sosial.

Dari ‘membangun kembali dengan lebih baik’ hingga menghubungkan kembali dengan budaya masa lalu

Kita akan membangun kembali Aceh dan Nias, dan kita akan membangunnya kembali dengan lebih baik...

—Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden Republik Indonesia (2005)

Sebuah pernyataan filosofi dan slogan populer yang dipromosikan oleh Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi untuk Aceh dan Nias (BRR), organisasi yang dibentuk oleh pemerintah Indonesia yang bertugas mengawasi dan mengkoordinasi upaya-upaya bantuan di wilayah yang rusak dilanda Tsunami, adalah ‘Membangun Kembali dengan Lebih Baik’. Frase ini lazim digunakan dalam kepustakaan pemerintah dan LSM yang berkenaan dengan rekonstruksi pasca tsunami, dan, dengan sedikit pengecualian, belum dibantah. Sekilas, sulit untuk tidak sepakat dengan istilah ‘membangun kembali dengan *lebih baik*’, karena jelas niatnya baik. Namun, kami merasa bahwa di tengah dorongan untuk membangun kembali dengan lebih baik, sejumlah faktor yang vital untuk mencapai pemulihan komunitas jangka panjang menjadi terlewatkan. Dalam tulisan ini, kami tidak ingin berkuat untuk mengevaluasi mampu tidaknya agensi-agensi ‘membangun kembali dengan lebih baik’ berdasarkan kasus per kasus secara harfiah, melainkan membantah secara kritis manfaat penerapan konsep tersebut dalam situasi Aceh pasca tsunami.³ Hal ini memungkinkan kita untuk membahas dengan lebih bermanfaat bagaimana hubungan pelik antara perubahan dan pemulihan di lingkungan pasca bencana, dan pentingnya praktik-praktik budaya serta narasi-narasi historis di dalamnya.

Sulit dipungkiri, menyusul dekade-dekade konflik, isolasi, dan kesulitan ekonomi, Aceh telah dililit persoalan-persoalan berat ketika terjadi Tsunami (Reid 2006). Aceh telah sekian lama melawan berbagai gelombang penjajahan bangsa Eropa, yang sering melibatkan pertempuran luas, dan masa-masa pendudukan oleh Portugis yang diteruskan oleh Belanda. Pergulatan ini berlanjut sesudah kemerdekaan Indonesia ketika golongan-golongan di Aceh, terutama sekali *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM), melancarkan kampanye separatis ringan menentang pemerintah pusat Jakarta. Aceh berada dalam status darurat militer pada saat kejadian Tsunami, dan permusuhan belum berakhir secara resmi hingga akhirnya terjadi penandatanganan Kesepakatan damai Helsinki pada bulan Agustus 2005, yang secara efektif mengakhiri keinginan rakyat Aceh untuk mendapatkan kemerdekaan utuh, perjanjian yang membawa Aceh kepada masa stabil dan damai.

³ Di titik ini, penting disampaikan pernyataan dukungan yang tegas terhadap mayoritas sangat banyak individu dan organisasi (lokal maupun internasional) yang berbakat dan beretikad baik, yang bekerja ekstra keras memperbaiki situasi di Aceh dan wilayah lain yang terkena tsunami. Dalam banyak cara, banyak temuan kami menyuarakan keluhan dan frustrasi yang dialami dan diungkapkan oleh banyak pekerja bantuan yang telah mencurahkan begitu banyak waktu dan tenaga pada proses rekonstruksi.

Namun demikian, berbagai persoalan yang dihadapi tidak membuat Aceh kehilangan anugerah kekayaan praktik sosial dan budaya, serta kesadaran historis yang panjang dan membanggakan, yang kesemuanya, pada hemat kami, merupakan unsur-unsur kunci dalam proses pemulihan komunitas. Kami memandang slogan ‘membangun kembali dengan lebih baik’ bukan saja sebagai pernyataan negatif tentang Aceh beserta lembaga-lembaga sosial budayanya jauh sebelum Tsunami, tapi juga bagian dari pembenaran yang diterima secara global terhadap pemberlakuan agenda rekonstruksi dari-atas-ke-bawah yang dipaksakan dari luar. Seruan perubahan yang eksplisit pada instruksi tersebut bukan berasal dari dalam Aceh, dan telah diterjemahkan secara luas di lapangan termasuk mencakup rekonstruksi fisik bangunan dan komunitas, serta program-program yang berfokus pada perubahan sosial untuk menciptakan kondisi-kondisi kehidupan dan kesempatan-kesempatan sosial yang ‘lebih baik’ di Aceh. Ini berlangsung di luar segala perbincangan di lingkup komunitas LSM perihal peran mereka dalam prosesnya dan kebutuhan untuk mengupayakan rekonstruksi ‘partisipatoris’ yang peka secara lokal. Telah nyaris menjadi asumsi di dalam industri rekonstruksi bahwa ‘jendela kesempatan’ yang disodorkan oleh bencana harus ditangkap untuk dimasukkan ke dalam pembangunan ekonomi dan sosial secara luas, sebagaimana terlihat jelas dalam popularisasi LRRD – Keterkaitan antara Pertolongan Darurat, Rekonstruksi dan Pembangunan (Christoplos 2006).

Pengalaman kami di Aceh dan berbagai situasi traumatis lainnya, disertai kajian luas studi kepustakaan dari sejumlah disiplin yang berkenaan dengan pemulihan pascabencana, mendorong kami untuk menentang gagasan ‘membangun kembali dengan lebih baik’ dengan paham ‘memulihkan hubungan dengan masa silam’ sebagai lensa lain untuk mengonseptualkan pertolongan darurat pasca trauma dan proyek-proyek rekonstruksi. Konsep tandingan ini dilandasi oleh pemahaman kami tentang pemulihan komunitas sebagai usaha terbaik untuk menegakkan kembali lintasan sosial dan momentum yang ada di komunitas sebelum terjadi bencana, hingga ke titik di mana komunitas dapat menangani dampak jangka panjang kehancuran dan trauma di dalam kerangka stabilitas dan perubahan yang didefinisikan secara internal. Kami percaya bahwa kemungkinan besar ketahanan dan keberlanjutan masyarakat akan tercapai lebih jika program-program yang dijalankan tidak melampaui ekspektasi, kapasitas dan sensibilitas kultural mereka yang harus berjuang dan hidup dengan berbagai konsekuensi dari segenap upaya yang dilakukan, bahkan jauh sesudah berakhirnya

sistem penunjang eksternal.

Dalam literatur ilmu sosial dan psikologi yang relevan, diterima secara luas bahwa ada proses laten dalam diri individu dan komunitas yang memungkinkan mereka mengatasi stres dan trauma (Brickman et al. 1982; Omer dan Alon 1994; Rich et al. 1995; Norris dan Kaniasty 1996; Oliver-Smith 1996; Gilbert dan Silvera 1996; Gist dan Lubin 1999; Bonanno 2004; dll.). Tinjauan pustaka ini menyarankan bahwa masyarakat dan komunitas lazimnya dianugerahi daya pulih yang membuat mereka mampu merespon dan pulih dari trauma (Bonanno 2004; Bonanno dan Keltner 1997; Cardena et al., 1994), dan bahwa pertolongan dari luar harus sangat berhati-hati menginterupsi atau mengooptasi mekanisme respon asli (Gilbert dan Silvera, 1996; Oliver-Smith 1996).⁴ Selain itu, telah banyak dibuktikan bahwa usaha mengatasi penderitaan adalah proses yang ditentukan secara kultural, dan berlangsung secara beragam dalam berbagai konteks sosial dan budaya yang berbeda-beda (Rich et al., 1995; Oliver-Smith 1996; Gist dan Lubin 1999). Tiap-tiap masyarakat memiliki tata cara budaya khas yang berbeda dalam mengelola trauma, dan cara-cara ini perlu dikenali pada tahap awal upaya bantuan dan rekonstruksi pascabencana. Memperluas hasil yang diperoleh dari studi kepustakaan, kami berpendapat bahwa proses pemulihan juga ditentukan secara historis dan materil, karena hal itu merupakan bagian dari lintasan kultural dan sosial yang lebih luas, dan dilaksanakan di lingkungan yang telah terbentuk secara bermakna dan berpadu dengan pembuatan proses tersebut. Inilah poin penting yang akan kami paparkan selanjutnya di bawah.

Dari sudut pandang pusaka budaya, kami sangat bersimpati kepada isu keberlanjutan, dan kami berpendapat bahwa salah satu aspek terpenting dari pemulihan pada periode paling awal pasca bencana adalah penegakan kembali kebiasaan-kebiasaan yang telah ada sebelumnya. Pendapat yang didasarkan akal-sehat ini didukung oleh 'prinsip keberlanjutan' Omer yang 'menetapkan bahwa di seluruh tahapan bencana, pengelolaan dan penanganan harus bertujuan untuk melestarikan dan memulihkan keberlanjutan fungsional, historis dan interpersonal di tingkat individu, keluarga, organisasi dan komunitas' (Omer dan Alon 1994, h. 274). Kami sepakat dengan pemikiran dasar ini, dan merasa bahwa merangkul

⁴ Dalam sebuah pembahasan yang memuaskn tentang destruksi dan rekonstruksi urban, Vale & Campanella membangun kasus kokoh bahwa merupakan perkecualian historis bagi kota-kota yang rusak parah untuk TIDAK pulih, dengan berpijak nyaris eksklusif pada studi-studi kasus yang mendahului internasionalisasi proses pertolongan darurat dan rekonstruksi.

kembali konteks sosial dan budaya yang sebelumnya sudah ada merupakan hal yang sangat mendasar bagi pemulihan komunitas, sebuah argumen yang juga didukung oleh sejumlah penulis lain (Omer dan Alon 1994; de Vries 1995; Gist dan Lubin 1999, etc.).⁵ Dari ini kami memandang bahwa patokan tertinggi kesuksesan upaya pemulihan adalah sebaik apa komunitas mampu terus berlanjut sebagai entitas sosial dan kultural yang kohesif sesudah selesainya rekonstruksi. Mengingat besarnya skala upaya bantuan darurat dan rekonstruksi dalam banyak situasi pasca bencana serta meningkatnya keterlibatan internasional, membuat pertanyaan ini menjadi semakin lebih penting lagi.

Lanskap-lanskap vernakular, praktik-praktik sosial dan pemulihan

Ruang eksistensial merupakan konstanta dari produksi dan reproduksi melalui pergerakan-pergerakan dan aktivitas-aktivitas para anggota sebuah kelompok. Ia bukan berupa ruang pasif, melainkan ruang bergerak yang mewadahi pengalaman. Ia dialami dan diciptakan melalui aktivitas-kehidupan, sebuah ruang sakral, simbolik dan mistis yang sarat dengan makna sosial yang menyelubungi bangunan-bangunan, objek-objek dan fitur-fitur topografi lokal, yang menyediakan titik-titik acuan dan bidang-bidang orientasi

⁵ Ada aneka literatur yang berfokus pada bagaimana bencana dan respons pascabencana mengekspose atau bahkan memperkuat ketidaksetaraan sosial yang sebelumnya sudah ada (lihat ringkasannya dalam Gist dan Lubin 1999, h. 49). Dalam tahun-tahun belakangan, hal ini telah menjadi isu besar bagi pendonor dan agensi bantuan yang memang perlu berhati-hati agar tidak melayani kepentingan struktur-struktur yang semakin merugikan segmen-segmen masyarakat berdasarkan alasan gender, kelas, usia, ras, afiliasi politik dsb. Meski mungkin patut dipuji pada satu tingkatan, hal ini dipakai membenarkan program yang sengaja diluncurkan di luar konteks yang dipahami secara kultural. Ini mencuatkan pertanyaan kritis tentang melewatkan penilaian moral di tengah tiadanya otoritas moral yang jelas, dan menentukan tujuan dasar dari proses bantuan kedaruratan dan rekonstruksi. Mengingat bahwa masalah ketidakadilan dan ketidaksetaraan ada di semua masyarakat, aneh dan mungkin munafik jika negara donor membedakan seperti itu: suatu perkara yang tidak hilang di kebanyakan lokal dalam situasi rekonstruksi dan pembangunan. Lebih penting dari itu, kami percaya bahwa pembuatan keputusan perlu dijaga ketat agar tidak keluar dari bingkai membantu pemulihan di komunitas-komunitas yang trauma, dan memrakarsai transformasi sosial sebagai bagian dari intervensi bantuan harus menjadi perkecualian dan bukan keharusan bagi organisasi-organisasi eksternal. Kami cenderung sepakat dengan pernyataan Vale dan Campanella bahwa “pemulihan harus pula berbuntut semacam kembali ke kenormalan relasi sosial dan ekonomi menurut manusianya, bahkan kalau pun apa yang disebut kenormalan itu hanya meniru dan memperpanjang ketidakadilan masa lalu pra-bencana” (Vale & Campanella 2005), dan menerima konsekuensi dari ketidakadilan lama yang tidak kunjung hilang. Kami tetap tidak bisa yakin dengan angka keberhasilan jangka panjang program yang berkeras mencampuri realitas sosial yang ada. Selain itu, kepustakaan mendukung bahwa bencana dapat membuka kesempatan bagi masuknya kelompok-kelompok baru ke dalam struktur-struktur kekuasaan komunitas yang dihasilkan oleh dinamika lokal (Aronoff & Gunter 1992; Bolin & Stanford 1989; Couto 1989; Gibbs 1982; Oliver-Smith 1996; Rich et al. 1995). Jika akan terjadi perubahan nyata, lebih baik penduduk lokal menjadi aktor perubahan itu, menjadi pemilik keberhasilan mereka, dan bertanggungjawab atas kegagalan mereka.

emosional untuk keterikatan dan keterlibatan manusia (Tilley 1994, h. 16).

...kehilangan akses terhadap tempat-tempat yang bermakna kultural dan sosial, dan putusnya hubungan dengan masyarakat luas sebagai akibatnya, menggerus kemampuan komunitas untuk memutar 'roda penyembuhan'-nya (de Vries 1995, p. 379).

Sejauh ini kami telah membuat argumen bahwa proses pemulihan perlu dikonsep ke dalam kerangka sosial dan kultural untuk lebih memahami sepenuhnya kompleksitas proses-proses bagaimana sebuah komunitas mengatasi trauma pasca bencana. Kami berpendapat bahwa program-program yang peka terhadap dimensi-dimensi kultural dan sosial dari sebuah proses pemulihan memiliki kemungkinan lebih besar untuk berhasil dan berkelanjutan. Di bagian pembahasan ini, kami membuat kaitan langsung antara proses-proses sosial-budaya dengan lanskap-lanskap vernakular. Hal ini khususnya menjadi penting karena khazanah besar dari apa yang lazim dirujuk sebagai 'rekonstruksi' secara langsung melibatkan lingkungan binaan, dan dalam kasus Aceh, hal itu dimodifikasikan sebagai bagian dari 'membangun kembali dengan lebih baik'. Ada dua isu besar yang perlu dipertimbangkan ketika menata kembali lingkungan masyarakat sesuai bencana. Pertama, lanskap harus dipahami secara kultural, dibentuk secara bermakna, dan biasanya merupakan hasil dari proses akumulatif jangka panjang. Lanskap adalah tempat-tempat yang berisi makna kultural penting yang membumikan komunitas. Kedua, dunia nyata terintegrasi dengan proses penyelenggaraan sebagian besar praktik-praktik sosial. Masyarakat perlu memiliki latar fisik dan budaya yang sesuai agar dapat melaksanakan praktik-praktik yang mendasar bagi reproduksi sosial dan proses-proses potensial yang relevan bagi rekonstruksi dan pemulihan. Proses membangun kembali secara berbeda dengan yang sebelumnya bukan saja berpotensi membingungkan komunitas yang berupaya memulihkan hubungan-hubungan dengan latar fisik yang telah mereka kenal dengan akrab, karena segala sesuatunya terlihat, terasa dan terkesan asing, tetapi juga karena banyak mekanisme laten penanggulangan dan pemulihan yang perlu dijalankan komunitas pada masa-masa seperti itu bersangkut paut dengan dunia nyata di mana komunitas itu hidup. Bahkan pada lanskap yang paling rusak parah sekalipun, sebuah konsep 'keakraban' terbukti mampu memberikan kerangka yang kokoh untuk proses-proses rekonstruksi komunitas, menyediakan target yang dipahami, patokan keberhasilan yang dapat dicapai serta keyakinan baru.

Karya pakar antropologi budaya, Oliver-Smith, telah secara

bermanfaat menekankan hubungan antara tempat dan pemulihan.

Penelitian terkini menekankan pentingnya tempat dalam pembentukan identitas individu dan komunitas, dalam pengkodean dan kontekstualisasi waktu dan sejarah, dan dalam politik interpersonal, komunitas, dan relasi-relasi antar budaya. Keterikatan pada tempat semacam ini mengandung arti bahwa hilangnya atau pindahnya komunitas dari lokasinya berada dikarenakan bencana bisa menjadi sangat traumatis (Oliver-Smith 1996, h. 308).

Kami berpendapat bahwa setidaknya dalam sejumlah kasus, ‘membangun kembali dengan lebih baik’ merongrong fungsionalitas, daya tahan, dan makna kultural dari lingkungan binaan setempat serta mekanisme sosial tersirat yang penting bagi pemulihan sosial jangka panjang maupun partisipasi komunitas yang menyeluruh dalam upaya-upaya bantuan dan rekonstruksi. Sebagaimana yang kami tunjukkan, banyak ‘aset-aset’ pokok yang rusak karena Tsunami di Aceh dan perlu ‘direkonstruksi’, terkait erat dengan penyelenggaraan praktik-praktik sosial serta memainkan peranan kuat terhadap keterikatan masyarakat pada tempat-tempat, rasa identitas, dan menjadi patokan-patokan untuk suatu persamaan dari kondisi ‘normal’. Merupakan hal yang umum bahwa dalam program-program rekonstruksi dan pembangunan yang didorong dari luar, komponen inti dalam lanskap budaya lokal dipandang secara praktis serta dari kejauhan, dan nilai penting dari fitur-fitur, ruang-ruang dan tempat-tempat untuk pembentukan masyarakat secara lebih mendalam, diabaikan. Hal ini perlu ditinjau kembali. Kini kami beralih pada hasil sejumlah penelitian lapangan untuk mengurai lebih jauh isu-isu tersebut dalam rekonstruksi Aceh pasca Tsunami. Kami menggunakan beberapa contoh untuk menunjukkan keterkaitan antara unsur-unsur lingkungan binaan dan praktik-praktik sosial yang penting untuk pemulihan komunitas.

Survei pusaka budaya dan rekonstruksi

Kami telah berada di Aceh sejak Tsunami, bekerja dalam berbagai kapasitas dengan LSM, akademisi, serta bersama-sama mengkoordinasi survei-survei dengan Komunitas Pusaka Aceh (*Aceh Heritage Community*).⁶ Kami telah mengadakan survei lapangan yang rinci di tingkat-desa selama enam bulan sejak awal 2005 di wilayah yang terkena Tsunami, dengan berfokus pada isu-isu pusaka budaya dan pembentukan kembali masyarakat yang terkena bencana. Kami mengumpulkan data dalam tiga

⁶ *Aceh Heritage Community Foundation*, yang didirikan oleh salah satu penulis bab ini, berkiprah melestarikan pusaka budaya di Aceh dan memupuk kesadaran tentang sejarah Aceh.

survei besar terhadap sekitar 150 situs di Banda Aceh dan sekitarnya yang dipandang penting secara kultural dan/atau historis berdasarkan khazanah ‘situs pusaka’ yang dibuat oleh Aceh Heritage Community beberapa bulan setelah bencana Tsunami ⁷ yang disesuaikan oleh tim kami dengan mencakup spektrum yang lebih luas dari situs-situs non-monumental dan kolonial. Survei-survei ini dilakukan rutin setiap tahun sejak Tsunami antara tahun 2005 sampai 2008, sehingga memungkinkan kami untuk mengamati hubungan antara proses rekonstruksi dan situs-situs pusaka budaya. Kegiatan ini berperan praktis membantu pihak berwenang setempat dan organisasi-organisasi internasional untuk mengelola situs pusaka sebagai bagian dari upaya-upaya rekonstruksi pasca bencana. Data survei ini juga memungkinkan kami untuk menguji hipotesis kami bahwa situs pusaka penting bagi pemulihan komunitas karena berfungsi sebagai pegangan yang jelas dan nyata yang membantu komunitas mengorientasikan diri mereka sendiri.

Dalam penelitian lapangan kami, kami berbicara secara ekstensif dan mendalam dengan penduduk yang mengenal betul geografi setempat untuk menemukan lokasi dari situs-situs yang dimaksud. Melalui banyak diskusi informal, dimana kami sering harus menjelaskan apa yang kami cari dan mengapa, kami mendapatkan gambaran yang jauh lebih jelas tentang apa yang dipandang oleh penduduk setempat sebagai komponen penting dari lingkungan binaan mereka, suatu temuan yang berada di luar pemahaman kami tentang pusaka budaya yang jauh lebih formal. Penduduk dapat dengan mudah menunjuk situs-situs yang paling berarti bagi mereka, dan seringkali jelas bahwa konteksnya sangat dipengaruhi oleh rekonstruksi. Kami menemukan bahwa ada sejumlah tipe struktur dan tempat yang diidentifikasi penduduk di Aceh sebagai lokasi penting dalam pemahaman-pemahaman lokal akan budaya dan pusaka yang memiliki relevansi tertentu bagi rekonstruksi komunitas.

Untuk mengumpulkan data kualitatif yang lebih sistematis tentang peran yang dimainkan oleh pusaka ‘vernakular’ ini dalam proses pemulihan komunitas, kami menggelar survei lapangan yang lebih terperinci pada bulan Pebruari 2007, di mana lebih dari 250 responden diwawancarai (lamanya wawancara rata-rata satu jam). Kami mengunjungi 12 desa ⁸ di

⁷ Survei untuk pendataan sekitar 150 situs sejarah dan pusaka budaya di wilayah Banda Aceh dan sekitarnya dilakukan oleh Aceh Heritage Community sendiri dimulai sejak tahun 2005 dengan bantuan dana dari Seikatsu Jepang dan Nara Machizukuri Center (sebuah LSM heritage di Jepang) melalui jaringan Lestari Heritage berbasis di Penang-Malaysia.

⁸ Kelimabelas desa tersebut dibagi menjadi 3 kategori yaitu: 1. Wilayah Non-tsunami terdiri dari desa Sibreh, Siem dan Siron, 2. Wilayah Relokasi Tsunami yaitu Neuhen, dan 3.

wilayah yang terkena bencana maupun di luar zona kerusakan, kawasan terakhir ini kami pilih untuk menentukan variabel kontrol. Situs-situs yang kami survei terletak dalam radius kurang lebih antara satu jam perjalanan dari Banda Aceh, yang merupakan salah satu kawasan yang mengalami kerusakan paling parah, dan juga menjadi pusat dari kegiatan upaya-upaya pemberian bantuan pasca bencana. Survei dilaksanakan oleh tim-dari Komunitas Pusaka Aceh (*Aceh Heritage Community*) didampingi dua anggota staf Museum Aceh dan kedua penulis. Kami mengadakan sesi pelatihan metodologi untuk semua staf yang terlibat dalam survei, dan kerja lapangan dilakukan di bawah pengawasan intensif oleh kedua penulis yang bersama-sama memimpin proyek ini. Kecuali Daly, semua pewawancara merupakan orang lokal Aceh, sebagian besar dari mereka adalah sarjana berlatarbelakang arsitektur yang memiliki minat pada pusaka budaya. Wawancara dilakukan dalam bahasa Indonesia atau bahasa Aceh, tergantung mana yang lebih disukai oleh responden. Semua catatan dari lapangan ditulis dalam bahasa Indonesia, dan semua rekaman wawancara diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia untuk dianalisis.

Selama wawancara, kami melakukan diskusi mendalam dengan responden mengenai apa yang mereka anggap sebagai komponen-komponen penting dari pusaka vernakular bagi komunitas mereka, dan bagaimana situs semacam itu menjadi penting untuk proses pemulihan dan rekonstruksi. Tujuan utama dari pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam survei adalah untuk mengidentifikasi komponen materil yang bermakna secara kultural dalam pembentukan dan pemeliharaan identitas budaya dan praktik-praktik sosial masyarakat, serta memiliki peran praktis di wilayah yang berhubungan dengan rekonstruksi, seperti misalnya menentukan konteks yang diperlukan untuk membangun dialog yang bermakna antar komunitas.

Survei ini memberikan informasi yang sangat kaya tentang unsur-unsur pusaka budaya vernakular yang dipandang penting oleh warga desa. Walaupun hasil survei ini menunjukkan rentang keragaman lokal, banyak *gampong*⁹ berbagi orientasi serupa dan memiliki kategori-kategori yang sama terhadap unsur-unsur yang memainkan peran-peran yang terdefiniskan dengan jelas. Pembahasan kami tentang hasil

Wilayah terparah terkena Tsunami terdiri dari 11 desa yaitu desa Deyah Glumpang, Kahju, Kampung Jawa, Kampung Pande, Lambadek, Lambaro Neujid, Lamguron, Lampisang, Lampuuk, Peulangahan and Ulheuleu, Total menjadi 15 desa.

⁹ *Gampong* berarti desa dalam bahasa Aceh, tapi sebagaimana dibahas di bawah, *gampong* merupakan konsep penting yang jauh melampaui definisi umum sebuah desa.

survei dibingkai oleh tiga skala materialitas: desa sebagai sebuah entitas, struktur-struktur yang melayani kebutuhan komunitas yang lebih luas, dan hunian individu keluarga. Hal ini tidak dimaksudkan untuk memberikan penjelasan komprehensif terhadap semua unsur pusaka vernakular *gampung-gampung* di Aceh, melainkan untuk memberikan beberapa contoh yang bisa mengilustrasikan poin-poin yang telah diutarakan di atas.

Pembahasan hasil-hasil survei

Data kami sepenuhnya mendukung pendapat bahwa *gampung* bukan sekadar kategori administratif atau entitas fisik murni, melainkan mekanisme sosial yang mapan dan berfungsi sebagai mekanisme sosial yang mengakar kuat dalam perpaduan tradisi kultural dan religius. Hal ini telah disebutkan dalam beberapa kajian rekonsruksi di Aceh (Mahdi di volume ini), dan pada umumnya dipahami oleh masyarakat Aceh sendiri dan oleh warga asing yang menghabiskan cukup banyak waktu di Aceh. Keterpaduan *gampung* terungkap dalam banyak wawancara kami, yang menekankan sifat komunal dari praktik-praktik sosial dan tatanan sosial *gampung* yang tertanam cukup dalam. Sangat banyak segi dan aspek kehidupan masyarakat Aceh terbentuk di tingkat *gampung*, dengan hierarki-hierarki baku, kepemimpinan, tata krama berdebat dan diskusi publik, serta proses pengambilan keputusan formal, yang kesemuanya penting bagi terwujudnya praktik-praktik rekonstruksi dan pembangunan yang ‘partisipatoris’. Dalam hampir semua diskusi kami, jawaban responden mengakui kolektivitas ini. Tampak bahwa banyak sarana yang dibutuhkan untuk mengorganisasi dan mengarahkan upaya-upaya rekonstruksi lokal telah mendarah-daging dalam *gampung*, dengan sebagian besar kekurangan berupa sumber daya materil dan finansial.

Menjadi jelas pula bahwa peran vital yang dimainkan *gampung* di dalam identitas Aceh, penstrukturan jaringan sosial, pembuatan keputusan dsb. terwujudkan dalam lanskap vernakular desa di Aceh. Berbagai tanggapan menunjukkan adanya komponen-komponen di dalam tata-tetak *gampung* yang memegang peranan penting bagi terselenggaranya praktik-praktik dan keterlibatan sosial yang luas. Penduduk mengenali dan membicarakan *gampung* sebagai entitas yang jelas dan nyata, atau sebagai sebuah kumpulan entitas. Sebagai contoh, pembicaraan apapun yang menjadi perdebatan komunitas dan pembuatan keputusan lazimnya melibatkan kepala desa (*geuchik*), golongan-golongan tetua desa, dan berlangsung di tempat-tempat khusus, seperti masjid (diuraikan di bawah) dan warung-warung kopi. Fakta menunjukkan bahwa sulit ditemukan

pemisahan yang alami antara unsur-unsur fisik, masyarakat dan proses-proses sangat jelas menunjukkan keterkaitan antara ketiganya. Data kami mendukung bahwa bentuk fisik *gampong* berfungsi untuk memperkuat kekuatan fungsi sosialnya.

Dua contoh terpenting untuk menjelaskan hal di atas adalah masjid dan *meunasah*,¹⁰ keduanya merupakan bagian standar dari kebanyakan *gampong* di Aceh. Sebagian besar responden menunjuk fitur-fitur ini sebagai unsur terpenting ‘pusaka budaya’ di tiap desa, tanpa memandang usia aktual bangunannya. Ketika pertanyaan-pertanyaan klarifikasi diajukan kepada responden, mereka dengan tegas bersikeras bahwa masjid dan *meunasah* adalah *pusaka* Aceh, bahkan sekalipun jika masjid itu baru dibangun dalam masa sepuluh tahun terakhir, dan dalam sejumlah kasus, pembangunannya jelas dilakukan oleh atau dengan sokongan pihak asing.¹¹ Responden menyatakan bahwa masjid dan *meunasah* memainkan peran fundamental pada sejumlah tingkatan yang berbeda, sebagai tempat keagamaan dan ritual peribadatan, dan sebagai ruang diskusi dan interaksi sosial. Kebanyakan responden yang kami ajak bicara mengenai hal ini tidak dapat membayangkan komunitas Aceh tanpa masjid dan *meunasah*, sehingga makin menegaskan pentingnya peran dua komponen ini bagi masyarakat Aceh.

Responden membahas peran dari kedua jenis bangunan ini dalam upaya-upaya pemulihan dan rekonstruksi pasca bencana. Ketika berbicara mengenai respons prakarsa-komunitas, responden dengan kompak sepakat mengatakan betapa bangunan-bangunan tersebut tidak ada lagi, dan seharusnya menjadi tempat-tempat yang pertama sekali dipikirkan dalam rekonstruksi, karena di sanalah titik pangkal sebuah komunitas

¹⁰ *Meunasah* adalah kombinasi ruangan ibadah umat muslim dan ruang komunitas. Nilai pentingnya diringkaskan dalam pernyataan berikut: “konsep *meunasah* dalam struktur masyarakat Aceh adalah musala desa. Tetapi, *meunasah* bukan sekadar tempat ibadah. Ia juga memenuhi fungsi komunitas...hampir setiap aspek kehidupan desa di Aceh berpusat di *meunasah*. Segala macam produk budaya tumbuh dari *meunasah*...” (YAKKUM Emergency Unit web site http://www.yeu.or.id/about_us.php). *Meunasah* berperan sangat penting sebagai perantara antara lokal dan pemerintah serta jurisprudensi pada tataran lebih luas. Sebagai contoh, kasus hukum lazim diselesaikan secara agak informal di I, guna menghindari proses yang jauh lebih rumit dan mahal jika perkaranya dibawa ke pengadilan. Ini hanya salah satu peran yang dimainkan *meunasah* dalam meredakan ketegangan sosial (M. Feener, komunikasi pribadi).

¹¹ Bahkan sebelum tsunami, adanya masjid-masjid yang dibangun dengan sokongan dari luar merupakan hal yang lumrah. Khususnya, dana dari negara-negara Teluk Persia banyak disumbangkan untuk mendirikan bangunan religius. Menarik dicatat, ada sejarah panjang pengaruh eksternal pada bangunan masjid di Aceh, termasuk usaha-usaha Ottoman, dan jauh kurang mencolok, Belanda. Tetapi, dari mana pun sumber dana atau cetak-biru arsitekturnya, masjid dipandang sebagai Aceh, seolah-olah mengikuti logika yang agak miring bahwa masjid adalah Muslim, Aceh adalah Muslim, maka masjid adalah Aceh!

berdiri. Lagi pula, ketiadaan tempat-tempat tersebut menyulitkan masyarakat untuk berdiskusi mengenai rekonstruksi dalam lingkungan yang telah mereka kenal akrab, dan menempatkan interaksi dengan pihak-pihak eksternal di luar batasan budaya yang sesuai menurut mereka. Hal ini disebutkan oleh sejumlah responden, khususnya ketika membahas kehidupan di barak-barak pengungsian sementara di mana ‘konsultasi’ komunitas oleh LSM-LSM banyak berlangsung, yang seringkali tidak didukung oleh sejumlah besar infrastruktur fisik dan kultural yang biasanya terdapat dalam sebuah *gampong* di Aceh.

Menariknya, fitur masjid mendapat makna simbolis tambahan penting sehubungan dengan alasan terjadinya bencana tsunami – yang oleh banyak orang Aceh dipandang sebagai azab dari Allah – maupun sumber harapan untuk kelangsungan hidup dan pemulihan – kekuatan iman dan Islam.¹² Sejumlah masjid telah menjadi ikon karena lebih kuat bertahan daripada bangunan-bangunan lain di wilayah yang dilanda Tsunami, dan beberapa di antaranya, seperti masjid di Lampuuk, meraih kemasyhuran internasional.¹³ Ketika kami mewawancarai warga sekitar Lampuuk, para responden pada umumnya menekankan bahwa masjid Lampuuk yang berada di wilayah mereka tersebut selamat manakala bangunan lainnya hancur, mereka memandang ini sebagai kehendak ilahi dan bukan karena ketangguhan struktural bangunannya, dan bahwa masjid ini adalah sumber kekuatan bagi masyarakat yang tersisa untuk mulai menata kembali puing-puing kehidupan dan komunitas mereka. Kisah-kisah perjuangan gigih para korban Tsunami yang nyaris tewas dan akhirnya selamat ketika melihat masjid ini masih berdiri tegak, telah menjadi bagian dari cerita rakyat setempat. Terlepas dari benar tidaknya penuturan-penuturan tersebut, jelaslah bahwa bertahannya bangunan-bangunan yang tersisa telah menjadi bagian yang tak tergoyahkan dari

¹² Terdapat banyak literatur yang membahas iman dan kesalehan menyusul terjadinya bencana. Ada fenomena umum bahwa orang menganggap bencana alam disebabkan oleh kuasa ilahi, dan komunitas-komunitas mencari pelipur lara di dalam iman (Bushnell 1969; Pargament & Hahn 1986; Ahler & Tamney 1964; Bradfield, Wylie & Echterling 1989; Smith 1978; Gist and Lubin 1999; Oliver-Smith 1996; dll).

¹³ Masjid di Lampuuk menjadi simbol kekuatan Allah di seluruh penjuru dunia muslim berkat foto-foto udara yang mencengangkan yang diambil tak lama sesudah tsunami, yang menunjukkan masjid ini berdiri tegak sendirian di tengah hamparan kehancuran. Selama berbulan-bulan sesudah tsunami, Lampuuk menjadi tujuan yang ramai dikunjungi para utusan, politisi bahkan wisatawan, termasuk mantan presiden AS, Bush dan Clinton. Diskusi informal di tengah berlangsungnya penelitian lapangan kami menyarankan bahwa kehadiran situs-situs semacam ini, dan ‘prestise’ yang dilekatkan padanya, telah mempengaruhi geografi distribusi bantuan, dengan pemerintah-pemerintah dan organisasi-organisasi yang, dalam sejumlah kasus, merapat ke lokasi yang memberikan ‘kesempatan berfoto’ lebih baik.

narasi-narasi lokal mengenai keimanan dan kegigihan, dan tampaknya menjadi jangkar-jangkar fisik di mana pemulihan baik fisik maupun sosial ditambatkan. Ini merupakan contoh penting tentang bagaimana masyarakat yang mengandalkan bagian-bagian yang bermakna secara kultural dari lingkungan mereka untuk memperoleh daya apung emosional dan psikologis. Tempat berlindung seperti ini jelas tak mungkin berada di luar pagar suatu latar yang telah dikenal akrab, meskipun dengan kondisi rusak parah, dan mendukung gagasan untuk tidak mengungsikan warga dari tanah mereka terlalu lama.

Pembangunan kembali rumah warga telah menjadi simbol upaya tanggap bencana pasca tsunami di Aceh. Merupakan suatu tindakan yang benar untuk memberikan penekanan akan pentingnya rumah bagi manusia, karena rumah bernilai vital bagi kebutuhan dasar manusia dan juga merupakan bentuk materil paling intim bagi keterlibatan individu dan keluarga. Tetapi, di seantero Aceh, mayoritas pembangunan (kembali) rumah penduduk dikendalikan oleh LSM dan disaring melalui pengaturan rumit yang dilakukan oleh berbagai perusahaan konstruksi dan subkontraktor. Hal ini telah mengakibatkan penundaan, kekacauan, dan terutama, pembangunan rumah sering menjadi tidak sesuai dengan konteks sosial-budaya setempat. Selain itu, sebagaimana yang dinyatakan oleh banyak responden kami, semua fase pembangunan rumah warga sebagian besar dikerjakan oleh kalangan non-lokal.¹⁴

Responden di banyak wilayah dengan cepat bisa menyebutkan permasalahan-permasalahan fisik rumah-rumah bantuan, mulai dari atap yang bocor hingga ketidaaan dapur! Sejumlah responden juga menyebutkan bagaimana kehidupan mereka kini berubah karena perubahan fisik yang terjadi terhadap desa dan rumah-rumah mereka.¹⁵

¹⁴ Mengimpor tukang maupun buruh kasar untuk proses rekonstruksi berskala besar merupakan praktik lumrah. Hal ini semakin memastikan terbatasnya masukan maupun keterlibatan lokal. Sebuah kajian menarik tentang pembangunan rumah penduduk menyusul gempa bumi di Gujarat memperagakan bahwa pada sejumlah tingkatan, solusi paling efektif untuk rekonstruksi rumah adalah sekadar menyediakan bahan bangunan dan bantuan keuangan, dan mengizinkan warga setempat mengurus sendiri rancangan dan pembangunan rumah. Kajian tersebut menunjukkan bahwa pendekatan ini lebih efisien, efektif di ongkos, dan memberikan kepuasan terhadap produk akhir dengan tingkat jauh lebih tinggi daripada di Aceh (Barenstein 2006). Memalukan bahwa model-model 'swakarsa pengguna' demikian tidak diterapkan secara luas di Aceh karena sejumlah alasan; pendekatan semacam ini jauh lebih mungkin memberikan kontribusi pada pembangunan tempat tinggal yang jauh lebih cocok secara kultural, dan menciptakan pemantik keterlibatan langsung: penduduk yang secara harfiah membangun kembali tempat tinggal dan komunitas mereka.

¹⁵ Sayang data kami tidak mencapai tingkat nuansa yang dibutuhkan untuk benar-benar menuturkan cerita lengkap yang berkaitan dengan pembangunan rumah warga, karena ada begitu banyak variasi gaya rumah yang dibangun oleh banyak organisasi, maupun batas-batas

Beberapa responden menjelaskan secara rinci tentang pembagian ruang di dalam rumah berdasarkan gender, dan beragam implikasi dari tata ruang perumahan di *gampong-gampong*. Dari hasil wawancara terungkap bahwa jika masjid dan *meunasah* merupakan ruang interaksi dan diskusi kaum laki-laki, maka ruang domestik rumah tangga menjadi sangat penting bagi interaksi dan dialog bagi kaum perempuan. Secara tradisional, areal di bawah rumah panggung Aceh dan di sekitar dapur – jika rumahnya bukan rumah panggung – adalah ruang-ruang kunci bagi kaum perempuan untuk berkumpul dan mendiskusikan isu-isu di komunitas mereka. Ketidadaan ruang-ruang ini, ditambah tata ruang dalam rumah dan tata letak desa yang baru, menyebabkan kaum perempuan di sejumlah desa merasa lebih terkucil. Hal seperti inilah yang berulang-kali kami temukan selama survei, di mana kaum perempuan tersebar di sana-sini, umumnya di lokasi-lokasi sekitar rumah mereka, baik secara sendiri-sendiri atau dalam kelompok-kelompok kecil. Kondisi ini sangat kontras dibandingkan dengan kerumunan kaum laki-laki di warung-warung kopi.¹⁶

Salah satu desa yang kami kunjungi, *Kampung Jawa*, patut mendapat perhatian khusus dalam pembahasan ini, karena salah satu donor penting penyedia ‘penampungan’ sementara bagi korban Tsunami di sana, Muslim Aid, secara sadar melakukan upaya untuk menawarkan gaya rumah yang sesuai dengan tradisi Aceh. Warga di desa ini bisa memilih antara rumah beton ‘moderen’ yang dibangun sejajar dengan permukaan tanah, atau model rumah panggung yang disebut *rumah Aceh*, gaya rumah tradisional Aceh. Tidak ada konsensus yang jelas perihal gaya rumah, masing-masing memiliki daya tarik sendiri, tapi dari wawancara kami, banyak responden, tanpa memandang gaya mana yang dipilih, merasa senang karena Muslim Aid menawarkan rumah bergaya tradisional – entah mereka ambil atau tidak. Warga memandang hal ini sebagai ungkapan rasa menghargai, dan menganggap hal ini sebagai sebuah kasus nyata untuk proyek rekonstruksi yang peka terhadap keinginan dan kebiasaan budaya setempat. Tetapi, dalam kurun waktu setahun setelah dibangun, hampir semua responden mengungkapkan keluhan bahwa meskipun

bentuk yang didasarkan pada metodologi yang diterapkan. Karena itu kami tidak dapat menyediakan model yang lebih canggih di sini.

¹⁶ Warung kopi memainkan peran sangat penting dalam kehidupan sosial kaum laki-laki di Aceh, dan ini menjadi satu ciri yang kami dapati direkonstruksi dalam bentuk tertentu di semua desa yang kami kunjungi. Ini hanya salah satu dari sejumlah ciri lain dalam lanskap-lanskap Aceh yang terdaftar yang patut mendapat perhatian dalam kajian kami, tapi kami kekurangan ruang di bab ini untuk memaparkan semua unsur dari lingkungan binaa ini.

idenya bagus, namun bahan bangunan yang digunakan bermutu rendah. Mereka khawatir dengan penggunaan asbes,¹⁷ dan orang-orang ‘tidak bisa tidur di malam hari karena bunyi rayap menggerogoti kayu’. Warga semakin frustrasi oleh fakta bahwa LSM ini men-subkontrakkan pekerjaan ke pihak lain, sehingga hasil akhirnya berupa rumah bantuan yang mengecewakan. Memalukan sekali bahwa prakarsa yang awalnya terlihat bagus tersebut menemui kegagalan karena alasan teknis, padahal ini merupakan salah satu dari sedikit kasus yang kami jumpai di Aceh tentang LSM yang secara khusus meniru model rumah tradisional dalam pembangunan rumah-rumah bantuan bagi korban Tsunami.

Secara keseluruhan, pengadaan perumahan bagi korban Tsunami merupakan isu yang menyumbangkan kendala-kendala utama dalam proses pemulihan, termasuk memaksa pengungsi bereaksi terhadap parameter-parameter spasial yang sangat berbeda dan tidak dikenal akrab, yang tidak bersimpati pada kondisi-kondisi yang ada sebelumnya, baik di barak-barak pengungsian sementara maupun di rumah-rumah yang baru dibangun.¹⁸ Sejumlah responden baru saja pulang kembali ke desa mereka setelah menghabiskan waktu hampir dua tahun di fasilitas penampungan sementara yang jauh dari tanah mereka. Penduduk secara terbuka mempertanyakan mengapa mereka dipindahkan dan dipisahkan dari tanah mereka begitu lama untuk menunggu orang lain membersihkan reruntuhan dan membangun rumah buat mereka. Selain itu, sebagian responden menyebutkan bahwa selama dalam masa pengungsian, sisa-sisa komunitas terkadang bertebaran di mana-mana, dan keadaan yang mereka temukan sering tidak cocok dengan kondisi sosial yang mereka kenal akrab.¹⁹ Hal ini bukan hanya menggarisbawahi

¹⁷ Ini salah satu desas-desus yang beredar di seputar desa, tapi kami tidak bisa mengkonfirmasi adanya asbes di rumah-rumah.

¹⁸ Tetapi, ada contoh-contoh di mana penduduk tampak senang dengan rumah ‘baru’ yang sangat berbeda dari rumah lama mereka. Khususnya, banyak warga desa Lampuuk, yang direkonstruksi oleh Bulan Sabit Merah dari Turki, melaporkan bahwa mereka puas dengan rumah ‘modern’ baru mereka. Kepuasan ini mungkin sekali berhubungan dengan bagusnya bangunan rumah-rumah itu dan kelengkapannya, tapi responden juga mencatat bahwa mereka merasa sangat terlibat dalam proses rekonstruksi di desa mereka. Ini mendukung gagasan yang disebutkan di atas bahwa ada perbedaan ketika penduduk merasa berada di balik perubahan yang dilakukan, dan bukan sebagai penerima perubahan yang didesakkan dari luar.

¹⁹ Ini sangat menyuarakan pendapat Gist dan Lubin bahwa “Menyusul bencana berskala besar, orang-orang yang bertanggung-jawab atas upaya relokasi, karena kekurangtahuan atau sekadar cari untung, bisa saja mengabaikan pengelompokan-pengelompokan alami yang secara tradisional ada dalam komunitas-komunitas, dan banyak korban harus mengandalkan hunian sementara yang jarang mencerminkan hubungan-hubungan personal dan pola-pola bertetangga pra-bencana” (Gist dan Lubin 1999, h. 41).

sejumlah isu praktis, tetapi juga membuktikan keterkaitan antara *gampong* dan keinginan, setidaknya pada sebagian orang, untuk kembali secepat mungkin ke keadaan yang telah dikenal akrab.

Permasalahan-permasalahan seputar penyediaan rumah bantuan kepada korban Tsunami telah merembes ke isu-isu terkait mengenai hak atas tanah dan pemberian hak, yang dituturkan responden dengan sejumlah cara. Mereka secara mendetail berbicara tentang percampuran berbagai macam orang di desa-desa yang dibangun kembali, dan kehadiran ‘orang luar’ yang menempati ‘rumah tsunami’.²⁰ Dalam sejumlah kasus, mereka ini merupakan kerabat para korban yang datang untuk mengklaim tanah keluarga, tapi sangat sering terdengar tentang para pekerja Jawa, atau orang-orang yang berasal dari tempat lain di Aceh, yang bermukim di desa-desa yang dibangun kembali, dengan alasan karena lokasi tersebut dekat dengan kesempatan mereka memperoleh pekerjaan.

Terakhir, logika dasar di balik pembangunan hunian berskala besar yang dilakukan oleh sejumlah LSM diabsahkan berdasarkan konsep penguasaan, pengesahan dan kepemilikan tanah yang tidak konsisten dengan praktik-praktik yang ada sebelumnya, di mana kepemilikan tanah dipahami dalam kerangka adat, atau tradisi budaya lokal. Sementara proyek RALAS²¹ telah bekerja secara ekstensif bersama komunitas-komunitas lokal untuk mendamaikan masalah ini melalui program pemetaan komunitas dan pensertifikatan yang sangat teliti, seluruh proses alokasi rumah dipenuhi berbagai kerumitan, dan membuka peluang besar untuk disalahgunakan (D. Fitzpatrick, di volume ini). Hal semacam ini merebak dikarenakan kegagalan LSM dalam melihat isu pengadaan perumahan dalam konteks yang lebih luas tentang tata ruang komunitas dan kepemilikan tanah di Aceh.

Pendapat terakhir yang diungkapkan oleh sebagian responden kami adalah perihal kecemburuan yang merebak antara – dan dalam sejumlah kasus bahkan di dalam – *gampong-gampong*, karena perbedaan alokasi sumber daya pengadaan rumah. Puluhan organisasi asing telah terlibat dalam pembangunan rumah di sepanjang ratusan mil kawasan pesisir, dengan pengawasan dan koordinasi yang sangat terbatas. Beragam cetak-biru, bahan bangunan yang dipakai, dan fasilitas kenyamanan yang tercakup di dalamnya telah menciptakan kesenjangan lanskap, di mana

²⁰ Kami harus mengawali semua wawancara dengan menetapkan apakah calon responden berasal dari *gampong* bersangkutan. Mulanya kami sangat terkejut oleh banyaknya orang yang sebelum tsunami tidak tinggal di wilayah-wilayah tersebut.

²¹ Lihat Fitzpatrick 2008a, 2008b, 2008c, & 2008d untuk informasi lebih detail tentang program RALAS, serta Dunlop, J. di buku ini.

faktor-faktor ketidakteraturan sering menyebabkan wilayah tertentu menerima jenis tunjangan tertentu pula. Kondisi seperti ini menjadi topik bahasan responden di sejumlah desa yang sadar betul bahwa ada desa-desa yang mendapatkan pemberian 'lebih baik', sehingga bisa berpotensi menjadi sumber ketegangan jangka panjang.

Kata-kata penutup

Ketika ada nilai didapat dari mempelajari dampak bencana dan rekonstruksi terhadap 'situs-situs pusaka' yang bermanfaat bagi praktik-praktik pengelolaan pusaka internasional, menjadi sesuatu yang lebih penting untuk memahami konstelasi tempat-tempat sarat makna yang membentuk pusaka kultural vernakular dari komunitas-komunitas dalam konteks rekonstruksi pasca bencana. Situs-situs dan tempat-tempat tersebut merupakan bagian dari tatanan kehidupan sosial sehari-hari, dan unsur-unsur lanskap yang menjadi pedoman masyarakat pada masa-masa trauma dan disorientasi. Sebagaimana diuraikan di atas, masyarakat di Aceh sangat mengenal pasti situs-situs dan tempat-tempat yang mereka anggap penting untuk membangkitkan dan mengontekstualkan respons mereka di tingkat individu dan komunitas, dan memberi mereka akses kepada kehidupan mereka sebelum Tsunami.

Kedua, banyak situs dalam lanskap vernakular secara aktif berperan penting dalam pembuatan fungsi-fungsi sosial sehari-hari yang penting, seperti menyediakan ruang untuk musyawarah komunitas, penyelesaian konflik dan pembuatan keputusan, yang kesemuanya sangat mendasar untuk proses pemulihan. Banyak proses yang dilakukan melalui berbagai diskusi penting perihal masa silam, masa kini dan masa depan masyarakat yang trauma difasilitasi bukan oleh intervensi asing, melainkan oleh akses penduduk terhadap tempat-tempat dan konteks-konteks pokok yang sesuai secara kultural, di mana terjadi beraneka ragam bentuk diskusi. Ini bukan saja melibatkan kepemimpinan komunitas, jaringan-jaringan sosial dan hierarki-hierarki, tapi juga kondisi-kondisi materil di mana komunitas mengetahui bagaimana caranya berinteraksi. Tanpa adanya semua yang disebutkan di atas, partisipasi komunitas yang bermakna dan komprehensif tidaklah mungkin dilakukan.

Menariknya, dengan jelas dapat segera dilihat bahwa dalam pemahaman orang Aceh tentang pusaka budaya vernakular, ada paduan luar-biasa dari unsur kultural, historis dan religius. Hal ini tidak mengherankan jika mengingat tingkat ketaatan religius di Aceh yang menjadi lebih diformalkan oleh penerapan syariah, dan diperkuat oleh

kebangkitan religius sebagai bagian dari keseluruhan respons terhadap trauma (Miller, akan terbit). Bagaimanapun juga, hal ini penting untuk dipertimbangkan dalam konteks bagaimana memahami situs-situs dan tempat-tempat kultural dan religius berfungsi sebagai gelanggang bagi sederet panjang fungsi sosial yang terentang dari interaksi sehari-hari sampai upacara-upacara khusus. Diskusi kami dengan responden menunjukkan bahwa situs-situs tersebut memainkan peran simultan sebagai pemersatu identitas-identitas religius, dan sebagai ruang-ruang tempat dilaksanakannya diskusi yang diperlukan untuk semua fase pertolongan darurat, rekonstruksi dan pembangunan. Ini sering menjadi isu bagi organisasi-organisasi internasional yang memiliki aturan khusus yang melarang sumbangan untuk bangunan religius, dan/atau staf berisi orang-orang yang kurang memiliki apresiasi nyata terhadap peran agama dan keyakinan dalam komunitas-komunitas.²²

Pengalaman kami di Aceh menunjukkan bahwa sangatlah berharga mempertimbangkan secara hati-hati berbagai kondisi sosial dan kultural yang sebelumnya sudah ada, dan mengapresiasi bahwa itu adalah bagian dari kompleksitas proses-proses penanggulangan penderitaan dan pemulihan di tingkat komunitas. Beramai-ramai 'membangun kembali dengan lebih baik' atas nama industri rekonstruksi dan pembangunan, disertai tingginya tingkat keterputusan antara pemberi dan penerima bantuan dan kekurangtahuan terhadap praktik sosial-budaya di Aceh, telah mengacaukan mekanisme-mekanisme yang penting bagi rehabilitasi sosial yang digerakkan dari dalam, serta penyaluran sumber daya bantuan yang efektif dan berguna. Jelas, ada banyak ruangan yang tersedia bagi agen-agen luar untuk membantu proses pemulihan, tapi sebagaimana yang kami sampaikan dengan penuh semangat, upaya apapun yang menghalangi digunakannya mekanisme-mekanisme laten dalam mengatasi penderitaan, atau terciptanya metode-metode baru oleh komunitas untuk menanggapi keadaan luar-biasa, dapat merugikan dan bertentangan dengan logika dasar di balik intervensi pertolongan darurat dan rekonstruksi. Menjauhi kondisi-kondisi dan praktik-praktik yang secara kultural telah dikenal akrab bukan saja menambah gangguan dan disorientasi, tapi juga menyodorkan hambatan-hambatan serius yang menyulitkan komunitas untuk secara intuitif menemukan jalan pemulihan mereka sendiri. Kami memperingatkan bahwa agenda-agenda eksternal eksplisit yang menentukan pertolongan darurat dan bantuan

²² Ini khas skeptisisme mengenai kepercayaan dan praktik religius dan kultural lokal yang tersebar luas di jajaran pekerja LSM internasional di Aceh, dan situasi-situasi bantuan lainnya.

atau membidik transformasi sosial dapat memperparah disorientasi, dan hilangnya keterlibatan masyarakat dalam fase-fase kunci pemulihan.²³

...ketidakpedulian terhadap kearifan lokal akan mengubur rumah dan impian untuk Aceh yang baru sejak peletakan batu pertama rekonstruksi (YAKKUM Emergency Unit website http://www.yeu.or.id/about_us.php).

Sederhananya, ketika beroperasi di lingkungan asing, mengakrabi dan menghargai kearifan lokal harus menjadi praktik konvensional. Sayangnya, ini bukan menjadi prosedur standar operasi untuk pekerjaan rekonstruksi di Aceh, kecuali hanya sebatas retorika. Di tengah kebutuhan mendesak para birokrat dan agensi-agensi bantuan untuk mencapai angka statistik keberhasilan yang jelas dan nyata untuk dipamerkan di depan konstituen dan pendonor mereka, menenangkan penduduk Aceh, dan memenuhi mandat ‘membangun kembali dengan lebih baik’, ada pengabaian luas dan sistematis terhadap kearifan lokal. Entah karena kekurangtahuan atau arogansi, mayoritas sangat banyak LSM dan organisasi pemerintah secara efektif mengejar rekonstruksi tingkat komunitas dengan perspektif dari-atas-ke-bawah, dan mengizinkan sejumlah besar prosesnya ditentukan oleh kontraktor dan konsultan dari luar. Di samping itu, proses konsultasi komunitas oleh LSM dan agensi pembangunan lainnya selama periode utama penilaian kebutuhan dan perencanaan rekonstruksi, sangat cacat. Penelitian kami menjadikan jelas bahwa proses-proses ditentukan oleh rangkaian infrastruktur kelembagaan fisik maupun aparat sosial yang menciptakan identitas *gampong* dan menyokong wacana komunitas. Tiadanya kedua hal itu di banyak tempat secara efektif banyak melemahkan – atau bahkan melumpuhkan – upaya untuk ‘melibatkan’ jajaran pemimpin dan anggota komunitas lokal dalam perencanaan rekonstruksi. Mewujudkan praktik-praktik ideal rekonstruksi dan pembangunan ‘partisipatoris’ tidak dapat dicapai tanpa memahami lanskap budaya lokal dan mengapresiasi nuansa sosial yang tertanam di dalamnya. Lebih dari segalanya, penting sekali memahami bagaimana merekonstruksi lingkungan lama agar bisa lebih diserasikan dengan meredakan trauma sosial, dan mengizinkan warga di daerah tersebut untuk memiliki kesempatan sebesar-besarnya (walaupun dalam keadaan sangat susah) untuk mengorientasikan kembali diri mereka sendiri dalam lanskap yang porak-poranda.

²³ Ini kritik yang jauh lebih luas tentang proses pertolongan darurat, rekonstruksi dan pembangunan, daripada yang dapat digarap di buku ini. Pembahasan yang lebih komprehensif akan disampaikan dalam sebuah monograf tentang transformasi sosial pascabencana (Daly, akan terbit).

Ucapan terima kasih

Penelitian di bab ini didanai oleh *Asia Research Institute, National University of Singapore*, sebagai partisipasi Daly dalam konferensi di New Delhi yang melandasi buku ini. Kami menyampaikan terima kasih kepada panitia konferensi yang telah bermurah hati membiayai perjalanan Rahmayati dari Aceh ke India. Konferensi ini adalah kesempatan yang sangat bagus untuk berinteraksi dengan para sarjana yang bekerja di luar Indonesia, dan kami berterima kasih kepada panitia dan rekan-rekan peserta. Kami haturkan terima kasih kepada anggota *Aceh Heritage Community* yang membantu survei lapangan, Dina Delias yang membantu dengan tinjauan pustaka, dan Dr Michael Feener yang telah membaca draf awal bab ini.

BAB 6

MENGELOLA PEMBIAYAAN REKONSTRUKSI: Pengalaman Internasional Dalam Akuntabilitas Dan Pengelolaan Keuangan Publik

Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, dan Kai Kaiser¹

Pendahuluan

Dua dekade terakhir, komunitas pembangunan telah dihadapkan pada sejumlah tantangan rekonstruksi terberat sejak berakhirnya Perang Dunia II. Bank Dunia dan mitra-mitra pembangunan lainnya telah terlibat dalam rekonstruksi pascabencana menanggapi kehancuran akibat tsunami di Indonesia (Aceh), Maladewa dan India, dan juga gempa bumi di Pakistan dan Indonesia (Yogyakarta/Jawa Tengah). Bank Dunia dan mitra-mitranya juga telah menyokong rekonstruksi pascakonflik menyusul kesepakatan damai di Haiti dan Sudan. Semua kegiatan ini masih ditambah dengan program rekonstruksi besar-besaran di Afghanistan, Timor Timur dan beberapa negara lain, paling mutakhir Lebanon.

Dalam kebanyakan kasus, bencana-bencana tersebut jauh melebihi sumber daya domestik yang tersedia. Akibatnya, agensi-agensi donor internasional sering diminta membiayai rekonstruksi di negara-negara pascabencana dan pascakonflik. Dalam kasus bencana alam berskala besar seperti tsunami Samudra Hindia, sumbangan swasta juga merupakan bagian penting dari program rekonstruksi. Membelanjakan berbagai sumber daya finansial yang signifikan ini dengan bijak telah menjadi perhatian pokok dalam semua episode rekonstruksi tersebut. Pengaturan yang tepat untuk Akuntabilitas & Pengelolaan Keuangan Publik (*Public*

¹ Cut Dian Agustina, Peter Milne dan Stefan Nachuk memberi masukan penting untuk makalah ini, yang juga disampaikan dalam Konferensi Internasional Pertama tentang Kajian Aceh dan Samudra Hindia, 26 Pebruari 2007, Banda Aceh.

Financial Management & Accountability - PFMA) kian dipandang sebagai ramuan krusial untuk memastikan bahwa rekonstruksi berjalan utuh secara tepat waktu dan efektif, selain juga mengelola risiko fidusia (*fiduciary*: pendelegasian wewenang pengolahan uang dari pemilik uang kepada pihak yang didelegasi) secara memadai.

Komunitas internasional semakin menekankan kinerja sistem-sistem Pengelolaan Keuangan Publik (*Public Financial Management* - PFM) untuk meningkatkan penggunaan sumber daya domestik di negara-negara berkembang dan menopang pembesaran dan keefektifan bantuan. Penguatan sistem-sistem pengelolaan keuangan negara dan harmonisasi donor sama-sama muncul sebagai prioritas kunci dalam meningkatkan keefektifan bantuan, termasuk melalui dukungan anggaran. Kerangka-kerja mutakhir indikator kinerja Akuntabilitas Pembelanjaan Publik & Pengelolaan Keuangan (*Public Expenditure & Financial Management Accountability*—PEFA) berfokus mematok hasil-hasil sebagai cara meningkatkan pengembangan kapasitas di bidang PFMA.²

Bab ini berfokus pada pertimbangan-pertimbangan khusus untuk memperkuat pengaturan PFM di lingkungan pascabencana dan pascakonflik yang masih perlu mendapatkan perhatian sistematis. Tujuan bab ini ada dua: (1) menampilkan ciri-ciri pokok PFM di lingkungan pascabencana, dan (2) menganalisis kesamaan dan perbedaan antara PFM di lingkungan pascabencana dan lingkungan pascakonflik.

Penerapan prinsip-prinsip fidusia yang kuat dan sehat sangat menantang dalam situasi pascabencana, karena kebutuhan akan kecepatan seringkali mengesampingkan mekanisme yang lebih konvensional untuk merencanakan dan mengimplementasikan anggaran. Selain itu, situasi pascabencana dan pascakonflik sering memerlukan keterlibatan banyak mitra pembangunan negeri dan swasta, sehingga mengharuskan semua pihak bekerja bersama-sama secara efektif untuk mencapai tujuan rekonstruksi. Mengurangi risiko korupsi mewakili unsur krusial dalam menjaga komitmen pendonor dan mendukung legitimasi keseluruhan proses rekonstruksi.³ Kami memeriksa bagaimana pengaturan-

² Kerangka-kerja pengukuran kinerja inisiatif PEFA multi-donor mencakup 28 indikator, dengan tiga indikator tambahan untuk menilai praktik-praktik donor (lihat *The PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework*, June 2005) di sepanjang siklus anggaran penuh.

³ Kerja PFM mutakhir juga berfokus pada mengidentifikasi kerangka-kerja pembaruan yang sesuai untuk konteks berkapasitas rendah. Contohnya, pendekatan *platform* terhadap Pengelolaan Keuangan Publik dan Akuntabilitas (PFMA) tengah dirintis di sejumlah negara, karena pembaruan-pembaruan selama ini sering terbukti sulit dijalankan, lemah koordinasi dan tidak awet. Pendekatan ini bertujuan mencapai kenaikan tingkat (*platform*) kompetensi

pengaturan PFM mutakhir dalam enam kasus rekonstruksi pascabencana alam – Indonesia (Aceh dan Nias), Sri Lanka, Kolombia, Grenada, Pakistan dan Maladewa – telah memberikan kontribusi pada manajemen pembiayaan rekonstruksi, dengan menyoroti isu-isu dan pertimbangan-pertimbangan kunci, beserta aneka pendekatan untuk memperkuat pengaturan tersebut. Pendekatan kami berupaya mengadopsi penilaian yang lebih sistematis, seperti membandingkan susunan prioritas dan tata-urut pengaturan-pengaturan PFM pascabencana dengan perspektif-perspektif konvensional yang digunakan dalam menilai sistem-sistem dan proses-proses PFM. Dari perspektif bandingan, tulisan ini juga menyoroti kesamaan dan perbedaan dengan rekonstruksi pascakonflik murni, dengan berpijak secara selektif pada contoh di Afghanistan, Timor-Timur, Haiti dan Sudan.

Bab ini pertama-tama memaparkan kerangka analitis dasar untuk respons-respons pascabencana/pascakonflik dan siklus-siklus PFM. Kemudian dianalisis pengalaman mutakhir negara di hadapan kerangka-kerja ini. Bab ini berfokus pada ihwal rekonstruksi pascabencana alam, namun juga memberikan perspektif bandingan tentang situasi pascakonflik. Bagian akhir menampilkan sejumlah pelajaran perihwal memperkuat pengaturan-pengaturan PFM untuk rekonstruksi dengan berdasarkan pada pengalaman-pengalaman komparatif.

Mengelola pembiayaan rekonstruksi – sebuah kerangka analitis

Situasi pascabencana dan situasi pascakonflik sama-sama membutuhkan penggalangan dan pengerahan cepat sumber daya publik dalam jumlah besar untuk pertolongan darurat dan rekonstruksi. Sementara fase pertolongan darurat lazimnya berurusan dengan penyediaan dukungan segera, fase rekonstruksi lazimnya melibatkan suatu lintasan kembali ke “kenormalan”. Manajemen pemulihan meliputi implementasi proyek-proyek kapital (misalnya rumah, sekolah dan klinik), juga menegakkan kembali berbagai layanan publik dasar secara berkelanjutan. Fase rekonstruksi juga memprioritaskan jenis-jenis rekonstruksi tertentu, seperti rumah, mata pencarian, dan infrastruktur fisik dan sosial.

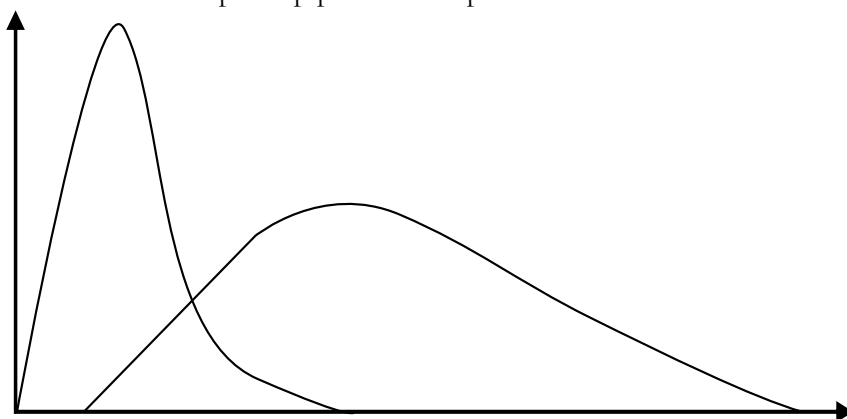
Situasi pascabencana dan situasi pascakonflik juga menyodorkan

PFMA dalam kerangka waktu yang dapat diatur. Tiap *platform* menancapkan landasan yang jelas untuk meluncurkan *platform* berikutnya, berdasarkan premis bahwa tingkat tertentu kompetensi PFMA dibutuhkan agar terjadi kemajuan lebih lanjut; lihat Department for International Development (DFID), *A Platform Approach to Improving Public Financial Management*, Policy Discussion Briefing (July 2005) <http://www.cipfa.org.uk/international//download/Briefing_Platform_July05.pdf>.

tantangan bagaimana menjembatani keterputusan antara fase pertolongan darurat dan fase rekonstruksi:

- Fase I dicirikan oleh upaya pertolongan darurat, dan lazimnya dipimpin oleh pemerintah nasional (seringkali termasuk militer), bersama badan-badan PBB. Pada fase ini, yang biasanya berlangsung selama beberapa pekan, perencanaan rekonstruksi dimulai.
- Fase II mengetengahkan transisi dari keadaan darurat ke program rekonstruksi berskala penuh. Rekonstruksi awal dimulai ketika kegiatan pertolongan darurat masih berlanjut. Inilah fase kritis bagi suksesnya keseluruhan program rekonstruksi. Dalam banyak program rekonstruksi, transisi antara pertolongan darurat dan rekonstruksi tidak dikelola dengan baik. Ini dapat menciptakan keterputusan yang tidak perlu sebelum kegiatan rekonstruksi dimulai, dan frustrasi terkait di kalangan mereka yang terkena bencana. Sebagai contoh, frustrasi di Aceh pascatsunami melonjak enam bulan selepas bencana alam itu, ketika kegiatan pertolongan darurat disudahi sebelum sebagian besar kegiatan rekonstruksi dimulai.
- Fase III merupakan program rekonstruksi yang telah berjalan sepenuhnya, di mana tiap komponen memiliki urutannya sendiri. Sebagai contoh, di India, fokus rekonstruksi tahun pertama adalah memulihkan mata pencarian, khususnya pada komunitas nelayan yang terkena bencana. Sebaliknya di Aceh dan Nias, tahun pertama didominasi oleh rekonstruksi rumah penduduk, disusul fokus pada infrastruktur.⁴

GAMBAR 5.1
Tahap-tahap pelaksanaan proses rekonstruksi



⁴ “Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR)”, *One Year after the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward* (Jakarta, Indonesia: NAD-Nias and Internasional Partners, 2005).

Rekonstruksi pascabencana dan pascakonflik memiliki kesamaan karakteristik kesegeraan dan skala, tapi ada perbedaan penting. Bencana alam lazimnya tidak teramalkan, sementara rekonstruksi pascakonflik, yang seringkali ditandai oleh kesepakatan damai, menawarkan kesempatan untuk ambil anjang-angang. Tetapi, dalam situasi pascakonflik sekali pun, niat rekonstruksi memerlukan tindakan cekatan, khususnya ketika sumber daya domestik dan internasional bertujuan menstabilkan perdamaian yang rapuh (Tabel 1).

Tabel 5.1
Rekonstruksi pascabencana vs rekonstruksi pascakonflik

Persamaan	Perbedaan	
	Pascabencana	Pascakonflik
• Donor perlu merespon dengan cepat, sering kali dengan bantuan berjumlah besar • Pembentukan badan rekonstruksi baru • Penggunaan instrumen keuangan Bank Dunia (misalnya, MDTF, ERL)	• Kejadian tiba-tiba dan tak terduga • Sistem Pemerintah yang biasanya berfungsi rutin pra-bencana • Jalannya rekonstruksi lebih linier	• Sering dapat diduga • Sistem Pemerintah yang terkait dengan, dan sering melemah akibat, konflik • Tingginya kemungkinan jatuh kembali ke dalam konflik

Lebih daripada bencana alam, konflik sering melemahkan kapasitas administratif dan pelayanan negara. Tetapi, bencana skala besar, khususnya jika menimpa sebagian besar wilayah sebuah negara, juga dapat melumpuhkan sistem-sistem yang melekat pada negara. Terutama, situasi pascakonflik selalu membawa risiko adanya isu-isu politis yang tidak terselesaikan dan langkah balik ke permusuhan, sehingga proses rekonstruksi menjadi dirundung ketidakpastian.⁵ Di dua daerah yang paling parah terkena tsunami, wilayah pesisir Aceh dan Sri Lanka, konflik dan bencana bertumpang-tindih. Tetapi, berlawanan dengan Sri Lanka, menyusul penandatanganan Kesepakatan Damai Helsinki pada 15 Agustus 2005, Aceh telah melangkah ke penyelesaian damai yang langgeng.

⁵ Diperkirakan sekitar separuh dari kesepakatan-kesepakatan damai berasosiasi dengan pengembalian ke konflik; lihat Paul Collier, Anke Hoeffler dan Mans Soderbom, *Post-Conflict Risks*, CSAE WPS/2006-12 (Oxford: Center for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford, 2006).

Di negara-negara pascakonflik, tantangan rekonstruksi kerap bercampur dengan kebutuhan membangun kembali berfungsinya administrasi negara. Sementara prioritas pertama adalah memulihkan layanan publik yang mendasar, kegiatan lain yang bisa dilakukan adalah memperkuat fungsi-fungsi publik “inti”, seperti PFM dan layanan sipil. Tujuan ganda ini berkemungkinan menciptakan tarik-menarik dalam hal fokus pada penguatan dan penggunaan awal sistem-sistem pemerintah berhadapan dengan penekanan awal pada jenis-jenis pengaturan lain (termasuk unit-unit pelaksana proyek/*project implementation units* - PIUs)

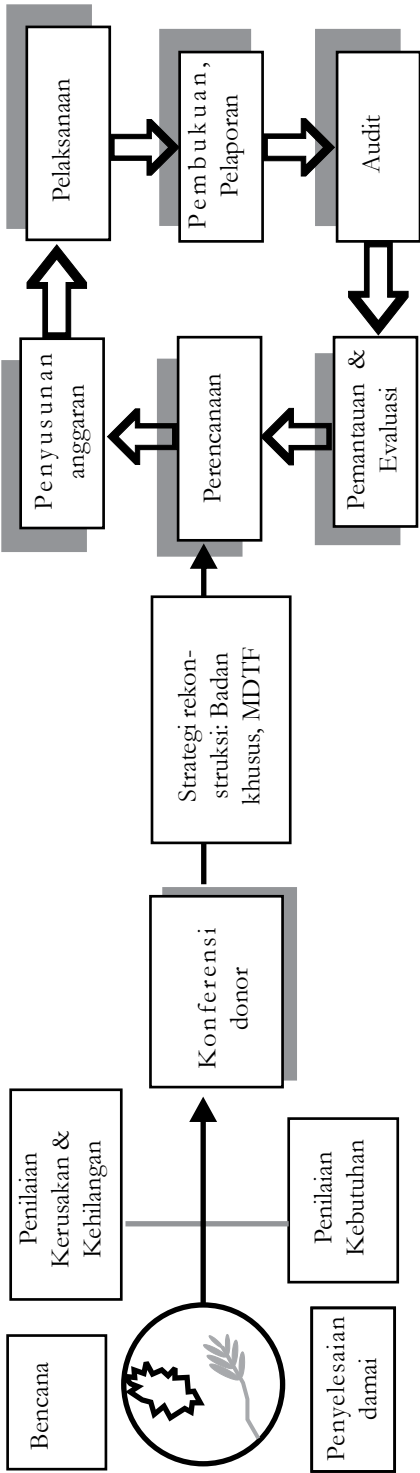
Dalam rekonstruksi pascabencana maupun pascakonflik, berbagai dana perwalian multi-donor (*multi-donor trust funds* - MDTFs) muncul sebagai satu wahana untuk menyalurkan dan mengoordinasi sumber daya rekonstruksi. MDTF dapat menjadi alat yang efektif dan efisien dalam mengurangi biaya transaksi dan pengelolaan, khususnya di lingkungan yang berisiko tinggi. Ini lazimnya memerlukan peran penting agensi-agensi multilateral seperti Bank Dunia dan PBB.

Tinjauan mutakhir atas 18 MDTF dalam situasi pascakrisis (rekonstruksi pascabencana dan pascakonflik) mengisyaratkan bahwa MDTF telah menjadi instrumen penting dalam mobilisasi sumber daya, dialog kebijakan, serta manajemen risiko dan informasi. Karena sering beroperasi di lingkungan yang berisiko tinggi dan berbiaya tinggi, MDTF mengharuskan pendanaan yang fleksibel dan mencukupi agar dapat merespons situasi dinamis di lapangan secara efektif dan cepat. MDTF menawarkan sejumlah keuntungan bagi pemerintah nasional dan pendonor di lingkungan pascakrisis. Ia dapat meningkatkan dan memobilisasi bantuan keuangan dan memberikan keterlihatan politis pada pihak-pihak berwenang nasional. Pendonor dapat beroperasi secara lebih efektif dan efisien dengan mengurangi ongkos informasi, koordinasi dan administrasi di bawah payung pengaturan keuangan gabungan. Selain dapat menjadi alat efektif dalam mendongkrak pengaruh donor kolektif, MDTF juga mengurangi keterlihatan setiap pendonor individual.⁶

Lazimnya, kebangunan segera dari bencana atau konflik terdiri dari sejumlah tahap yang berjalan silih-berganti dengan cepat: (1) penilaian kerusakan/kehilangan dan penilaian kebutuhan; (2) konferensi donor; (3) pengembangan strategi rekonstruksi (yang sejumlah elemennya mungkin sudah disampaikan dalam konferensi donor); dan (4) pemberdayaan modul-modul implementasi dan integrasinya ke dalam siklus anggaran (Gambar 2).

⁶ *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds* (Norway: Scanteam, February 2007).

GAMBAR 5.2
Proses Mobilisasi dan Pelaksanaan Pembiayaan Rekonstruksi



Penilaian kerusakan/kehilangan dan penilaian kebutuhan⁷

Penilaian kerusakan/kehilangan dan penilaian kebutuhan telah menjadi instrumen vital pemerintah dan pendonor dalam memperkirakan tingkat kerusakan, memobilisasi sumber daya dan merancang tata-laksana. Penilaian-penilaian ini sering dilaksanakan oleh pemerintah tuan-rumah bersama misi-misi donor gabungan, lazimnya dipimpin oleh Bank Dunia, PBB, dan/atau bank-bank pembangunan regional.

Penilaian kerusakan/kehilangan dan penilaian kebutuhan adalah konsep-konsep yang berkaitan, tapi metodologinya berbeda secara mendasar. Penilaian kerusakan/kehilangan menghitung hilangnya aset dan hilangnya aliran produksi barang dan jasa, juga efek temporer apapun pada variabel-variabel makroekonomi sesudah terjadi bencana. Sementara itu, penilaian kebutuhan mengalkulasi keperluan pembiayaan rekonstruksi, dan tidak niscaya mencerminkan kerusakan/kehilangan. Kebutuhan-kebutuhan akan sangat bergantung pada ketersediaan sumber daya, lamanya masa pemulihan, serta berbagai kebijakan dan prioritas pemerintah sendiri. Maka, angka moneter untuk penilaian kebutuhan bisa lebih tinggi atau lebih rendah daripada angka penilaian kerusakan/kehilangan, bergantung pada determinan-determinan kebutuhan yang melandasinya.

Tabel 5.2

Penilaian Kebutuhan vs Penilaian Kerusakan/Kehilangan

Kebutuhan bisa lebih tinggi daripada kerusakan/kerugian, karena:	• Membangun kembali yang lebih baik, yakni melebihi pelayanan minimum (yang ada sebelum bencana) • Biaya darurat/transisional; termasuk logistik murni penyelenggaraan rekonstruksi • Inflasi
Kebutuhan dapat lebih rendah daripada kerusakan/kerugian, karena:	• Lebih sedikit pelayanan umum yang dibutuhkan apabila banyak korban jiwa atau migrasi • Asuransi, sektor swasta atau rumah-tangga menanggung sebagian biaya

⁷ Penilaian kerusakan/kehilangan kebanyakan diterapkan setelah terjadi bencana alam, sedangkan penilaian kebutuhan sering digunakan untuk memperkirakan keperluan pembiayaan dalam situasi pascakonflik. Komisi Ekonomi untuk Amerika Latin dan Karibia (ECLAC) telah mengembangkan metodologi standar untuk menaksir kerusakan dan kehilangan selepas bencana alam; lihat *Handbook for Estimating the Socio-Economic and Environmental Effects of Disasters* (New York/Washington D.C: Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2003). Penilaian kebutuhan mengambil pendekatan hitungan-ongkos yang lebih luas dan mencakup kebutuhan kelembagaan, kebijakan dan infrastruktur. Dalam rekonstruksi pascakonflik, penilaian kebutuhan lebih berfokus pada ongkos-ongkos pembangunan-negara; lihat *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* (New York: UNDP/UNDG/World Bank, 2004).

Konferensi donor

Dampak bencana atau konflik sering jauh melampaui kapasitas dan sumber daya negara berkembang untuk mengelola pemulihan secara mandiri. Dalam situasi ini, bantuan keuangan dari donor internasional kerap memainkan peran penting. Konferensi donor menjadi mekanisme penting untuk memobilisasi bantuan internasional tersebut. Dalam forum konferensi donor, disampaikan estimasi pendahuluan tentang kerusakan/kehilangan atau penilaian kebutuhan, beserta kebijakan-kebijakan pokok awal pemerintah untuk memandu rekonstruksi.

Strategi rekonstruksi

Persiapan strategi rekonstruksi yang komprehensif mencakup keputusan-keputusan mengenai tata kelembagaan dan keuangan program rekonstruksi itu. Tergantung pada skala bencananya atau kapasitas pemerintah nasional, mendirikan badan rekonstruksi tersendiri adalah satu pilihan, khususnya bila upaya rekonstruksi itu mendapat perhatian nasional dan internasional terus-menerus. Dalam fase ini, pemerintah-pemerintah juga lazim membuat keputusan untuk membentuk MDTF.

Strategi PFM

Langkah penting berikutnya adalah implementasi program rekonstruksi bersama-sama dengan sistem anggaran pemerintah. Dalam kebanyakan episode rekonstruksi, khususnya yang besar-besar, pembiayaan rekonstruksi mengalir lewat anggaran pemerintah maupun di luar mekanisme regulernya (“luar-anggaran”, “*off-budget*”). Dalam banyak kasus, negara menghadapi tarik-menarik antara perencanaan ketat dan tindakan cepat. Sistem anggaran reguler terlalu kaku untuk mengizinkan respons yang cukup fleksibel. Sebaliknya, mekanisme luar-anggaran menghadapi peningkatan risiko fidusia dan koordinasi yang biasanya rumit. Bagian pembahasan berikut ini mengupas pertimbangan-pertimbangan khusus untuk PFM rekonstruksi.

Pertimbangan-pertimbangan khusus untuk PFM rekonstruksi

Ada kesepakatan luas bahwa sistem PFM yang baik adalah esensial bagi implementasi kebijakan dan tercapainya tujuan pembangunan, karena sistem yang baik dapat mendukung disiplin fiskal agregat, alokasi strategis sumber daya, dan pelayanan yang efisien. Kerangka-kerja Belanja Publik dan Akuntabilitas Keuangan (*Public Expenditure and Financial Accountability* - PEFA) juga menyediakan patokan untuk keluaran-keluaran PFM

(kredibilitas anggaran), fitur-fitur silang (kekomprehensivan dan transparansi), siklus anggaran (penyusunan anggaran berbasis kebijakan, prediktabilitas dan kontrol dalam eksekusi anggaran, akuntansi, perolehan, pencatatan dan pelaporan, serta pemeriksaan dan audit eksternal), dan praktik-praktik donor.⁸ Kerangka-kerja PEFA mengilhami sejumlah aksi awal, di negara-negara yang kapasitasnya lemah sekali pun. Aksi-aksi ini mencakup pengadaan anggaran yang terkonsolidasi (mengintegrasikan pembelanjaan kapital maupun pembelanjaan berulang), yang berusaha mengonsolidasi kegiatan pendonor majemuk dan memastikan terlunasinya biaya-biaya akan berulang.⁹

Praktik PFM yang baik berlaku dalam rekonstruksi pascabencana dan pascakonflik. Contohnya, anggaran rekonstruksi harus kredibel, yang berarti bahwa sumber daya yang dijanjikan untuk rekonstruksi benar-benar digunakan untuk tujuan yang dimaksud dalam kerangka waktu yang diberikan. Tetapi, upaya rekonstruksi pascabencana dan pascakonflik menuntut perlakuan yang berbeda dari siklus dan prosedur anggaran reguler. Ini karena diperlukan respons yang lebih cepat dan lebih fleksibel di lingkungan yang disesaki aktor majemuk. Pendeknya, anggaran rekonstruksi seringkali perlu disusun dari nol, beroperasi di luar anggaran reguler nasional atau sub-nasional, dan mengizinkan implementasi proyek-proyek dengan lebih cepat.

KOTAK 5.1

Apa yang Beda tentang Penyusunan Anggaran Rekonstruksi?

- *Kecepatan.* Upaya rekonstruksi biasanya menghadapi tekanan waktu yang berat. Kemajuan diukur per bulan, bukan per tahun seperti dalam proyek reguler. Dibutuhkannya respons cepat berarti bahwa jangka waktu untuk persiapan proyek, persetujuan anggaran dan perolehan perlu sangat dipersingkat.
- *Fleksibilitas.* Bencana atau penyelesaian damai jarang terjadi seiring dengan proses anggaran. Untuk merespons kejadian semacam itu, kebanyakan pemerintah memiliki dana darurat kilat, tetapi sering tidak punya prosedur yang dibutuhkan untuk membangun pendanaan jalur-cepat untuk pemulihan segera. Begitu anggaran disetujui, situasi darurat-pemulihan menuntut fleksibilitas yang lebih besar untuk merealokasikan dana dalam batas-batas tertentu. Di lingkungan pasca-bencana, kondisi berubah begitu cepat sehingga menunggu sampai ada revisi anggaran nasional akan menciptakan penundaan yang tidak dapat dimaklumi.

⁸ The PEFA Public Financial Management Performance Measurement Framework (June 2005).

⁹ Feridoun Sarraf, *Integration of Recurrent and Capital "Development" Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward*. Makalah yang disiapkan untuk Program Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) (Washington D.C.: The World Bank, 2005).

• *Aktor majemuk. Sehabis terjadi bencana besar dan konflik keras, banyak aktor pemerintah dan non-pemerintah, seringkali dengan keahlian yang terbatas di kawasan atau negara yang terkena dampak, ingin terlibat dalam rekonstruksi. Aceh, daerah yang terkucil sebelum tsunami, memiliki lebih dari 250 lembaga yang menyokong upaya rekonstruksi. Lembaga-lembaga ini sering menggunakan mekanisme anggaran yang berbeda-beda untuk menyalurkan dana (seringkali di luar-anggaran) dan berkontribusi pada program rekonstruksi.*

Tantangan utama dalam mengelola pembiayaan rekonstruksi adalah mengintegrasikan berbagai kebutuhan dan kondisi rekonstruksi yang spesifik (kecepatan, fleksibilitas, aktor majemuk) ke dalam sistem reguler negara demi memenuhi standar fidusia tertinggi. Dalam hampir semua episode rekonstruksi, terdapat penyesuaian dengan kadar tertentu pada proses anggaran reguler (bagian III). Kadar penyesuaian ini tergantung pada skala upaya rekonstruksinya, serta kekuatan dan fleksibilitas sistem di masing-masing negara. Tabel 3 meringkaskan ciri-ciri utama proses anggaran standar dan penyesuaiannya yang mungkin dalam episode-episode rekonstruksi.¹⁰

Strategi rekonstruksi dan siklus anggaran

Selain mengamankan komitmen-komitmen sumber daya yang mencukupi untuk rekonstruksi jelas menjadi prioritas selepas konflik atau bencana alam, kecepatan dan integritas rekonstruksi pada giliran selanjutnya kian menjadi pusat perhatian. Komitmen pendonor itu sendiri tergantung pada jaminan bahwa sumber daya akan dibelanjakan dengan sebaik-baiknya. Badan-badan internasional, termasuk Bank Dunia, memiliki kredibilitas untuk membantu memenuhi harapan-harapan tersebut dan mempengaruhi pendonor-pendonor lain agar memobilisasi dana. PFM penting karena menciptakan “lingkungan terpercaya” di mana pendonor merasa yakin untuk membuat komitmen bantuan yang kuat dan memastikan bantuan itu sampai ke pihak penerima yang dimaksud, membantu pemerintah memperkuat standar fidusia (termasuk melalui efek-efek peragaan), dan menggalang dukungan yang lebih kuat dari organisasi-organisasi masyarakat sipil.

Akan tetapi, walaupun prinsip-prinsip pokok fidusia diterapkan, pengelolaan, perencanaan, penyusunan anggaran dan implementasi

¹⁰ Lihat Annex 1 untuk adaptasi lengkap kerangka-kerja PFM terhadap program-program rekonstruksi.

Tabel 5.3
Siklus Anggaran Reguler dan Anggaran Rekonstruksi

	Siklus anggaran reguler (prinsip PEFA)	Pembiayaan rekonstruksi
Perencanaan	• Disusun berdasarkan evaluasi kinerja anggaran pada masa lalu • Termasuk kerangka-kerja makro berdasarkan prospek ekonomi	• Disusun berdasarkan penilaian kerusakan/kebutuhan • Perlu berfokus pada tindakan cepat sambil menghindari penundaan yang terkait dengan siklus perencanaan tahunan standar • Badan/dewan rekonstruksi dapat mengambil peran khusus
Persiapan Anggaran	• Pemeriksaan proyek secara rinci oleh Departemen Keuangan dan kementerian pelaksana • Persetujuan oleh parlemen	• Anggaran ditetapkan dari nol • Perlu fleksibilitas tinggi, dan antisipasi sumbangan dari donor dan LSM • Biaya satuan standar sering perlu direvisi ke atas
Pelaksanaan Anggaran	• Pelaksanaan anggaran reguler	• Penggunaan saluran luar-anggaran, khususnya oleh PBB dan LSM • Tata perolehan khusus, termasuk agen perolehan
Pembukuan dan Pelaporan	• Pembukuan dan pelaporan transaksi sesuai standar dan tepat waktu	• Penekanan pada kekomprehensivan dan transparansi anggaran rekonstruksi, termasuk aliran dana luar-anggaran
Audit dan Pemeriksaan Eksternal	• Prinsip fidusia kunci adalah bahwa dana terbatas digunakan untuk tujuan yang dimaksud • Kontrol ex ante dan ex post akan menjadi unsur penting dalam memastikan bahwa dana tidak dibelanjakan untuk tujuan selain yang dimaksud	• Mengandalkan kontrol ex ante yang terlalu rinci akan mengurangi fleksibilitas dan dapat berisiko tertundanya pelaksanaan • Audit ex post akan sangat penting untuk menilai kepatuhan dan, dalam hubungannya dengan tindakan dan sanksi yang setimpal, mencegah penyalahgunaan
Pemantauan dan Evaluasi	• Evaluasi kinerja anggaran menurut indikator anggaran reguler. Contohnya termasuk defisit fiskal, realisme anggaran (implementasi dibanding anggaran asli), dan rasio pembelanjaan	• Informasi andal dan analisis bahkan lebih penting dalam program rekonstruksi besar daripada dalam proyek pembangunan reguler • Pemutakhiran perlu dipersering, namun pelacakan real time tidak realistis dan tidak perlu; pemutakhiran kuartalan aliran dana, kemajuan rekonstruksi dan indikator ekonomi pokok akan menjadi prestasi besar

proyek seringkali perlu mengikuti urutan dan langkah-langkah berbeda agar efektif pada tahun-tahun awal rekonstruksi. Sedikitnya ada enam keputusan yang dapat diambil:

- Manajemen dan pembentukan lembaga: Tergantung pada skala dan lokasi bencana, ukuran negara dan kekuatan lembaga-lembaga lokal, negara-negara yang terkena bencana dapat membentuk badan-badan rekonstruksi independen (lihat juga bagian 3.1).
- Perencanaan rekonstruksi versus implementasi proyek dengan cepat: sebuah rencana terpercaya yang mencakup keputusan-keputusan kebijakan kunci adalah esensial. Tetapi, olah perencanaan yang lama dan rencana rekonstruksi yang terlalu rinci bisa merugikan dan bukan menguntungkan. Yang terpenting, proses rekonstruksi perlu segera dimulai, khususnya untuk menyediakan lapangan pekerjaan dan mata pencarian; rencana-rencana dapat disesuaikan kembali sambil jalan.
- Dalam-anggaran (*on-budget*) versus luar-anggaran (*off-budget*): Pengaturan aliran dana menegaskan tegangan antara kecepatan dan implementasi anggaran yang tertib dalam program-program rekonstruksi. Mitra-mitra internasional kian menekankan penggunaan sistem-sistem PFM negara untuk menyalurkan bantuan secara merata dalam situasi-situasi rekonstruksi. Tetapi, porsi besar implementasi proyek dapat disalurkan di luar proses-proses anggaran reguler, khususnya jika LSM-LSM dan sistem PBB memainkan peran penting. Ini bukan problem besar *per se* jika sistem pemantauan dan evaluasi yang sehat berada pada tempatnya. Untuk dana-dana yang mengalir lewat sistem anggaran reguler, sangat penting memperkenalkan fleksibilitas yang lebih kental dan iterasi penyusunan anggaran untuk mengizinkan pengeluaran dan realokasi dana yang lebih cepat. Tetapi, pemerintah hanya dapat mencapai pengeluaran dana secara fleksibel jika sudah membentuk mekanisme-mekanisme aliran-dana khusus yang juga dapat digunakan untuk fase awal rekonstruksi.
- Pendanaan-di-muka versus pendanaan-di-belakang. Tindakan cepat amatlah penting, tapi terlalu banyak dana rekonstruksi yang dikucurkan di muka akan mungkin meningkatkan inflasi dan mengurangi sumber daya yang tersedia pada tahun kedua dan ketiga rekonstruksi. Makin tinggi porsi pendanaan LSM, makin banyak dana-dana yang bisa diprogram pemerintah pada tahun-tahun yang lebih kemudian, karena pendanaan LSM cenderung habis sesudah dua tahun.

- Rezim perolehan reguler versus spesial. Perolehan rekonstruksi menghadapi dilema. Di satu sisi, proses perolehan standar perlu dipersingkat guna mempercepat rekonstruksi. Di sisi lain, perlu kehati-hatian ekstra, karena aliran-masuk sumber daya tambahan akan memberi tegangan pada sistem perolehan, yang sebelum terjadi bencana mungkin lemah. Karena itu digunakanlah sejumlah pengaturan perolehan khusus/luwes, dan sejumlah negara juga memakai agen-agen perolehan independen.
- Penekanan pada *ex ante* kontrol atau *ex pasca* kontrol. Rekonstruksi perlu menemukan keseimbangan progresif antara mengisyaratkan akuntabilitas tingkat tinggi, seraya tidak mengizinkan proses implementasi berhenti mendadak. Keputusan kuncinya terletak pada keseimbangan antara *ex ante* kontrol dan *ex pasca* kontrol. Makin cepat rekonstruksi perlu dimulai, pemerintah makin mengandalkan *ex pasca* kontrol. Tetapi, pentingnya *ex pasca* kontrol ini kemudian bahkan menjadi lebih signifikan daripada dalam program-program pembangunan reguler.

Pemantauan dan evaluasi

Informasi dan analisis yang terpercaya bahkan lebih mendesak dalam program-program rekonstruksi besar daripada program-program pembangunan reguler. Berbagai asal sumber daya (dari pemerintah nasional, pendonor, LSM), dan arus implementasi untuk rekonstruksi, memberikan tantangan khusus dalam melacak dana-dana dan mengevaluasi hasil-hasil. Selain itu, siklus PFM rekonstruksi lebih mampat dan iteratif daripada siklus-siklus anggaran reguler. Patokan kunci untuk sistem pemantauan dan evaluasi (*monitoring and evaluation* - M&E) adalah produksi perkiraan-perkiraan yang tepat waktu dan komprehensif tentang (1) dana-dana yang dialokasikan dan dibelanjakan (meliputi semua sumber dari negeri domestik, internasional dan swasta), (2) kemajuan rekonstruksi, dan (3) dampak ekonomi.

Temuan di sejumlah negara

Studi kasus pada enam negara yang tertimpa bencana alam menyingkapkan tingkat keragaman yang signifikan dalam skala tantangan rekonstruksi dan langkah implementasi. Berbagai studi kasus ini meliputi tiga negara pascatsunami (Aceh-Indonesia, Sri Lanka dan Maladewa); dua negara pascagempa (Kolombia dan Pakistan); dan satu negara pascabadaai (Grenada). Sementara semua negara ini mengalami kerusakan/kehilangan

parah akibat bencana alam, Aceh dan Sri Lanka juga menderita kerusakan/kehilangan akibat konflik. Jangkauan respons nasional dan internasional, jenis intervensi, serta mekanisme institusional dan finansial, semuanya menunjukkan keragaman signifikan antara enam kasus itu. Ulasan ini bersandar pada tinjauan di belakang meja dicampur wawancara dengan staf Bank Dunia.¹¹

Untuk tujuan perbandingan, bab ini juga berpijak pada sejumlah contoh pascakonflik murni di Afghanistan, Timor Timur, Sudan Selatan dan Haiti. Kehancuran Timor Timur untuk sebagian besar ditimbulkan oleh tangan manusia, dan durasinya pendek. Intensitas demikian dapat dibandingkan dengan kejadian-kejadian mutakhir di Lebanon, di mana kehancuran terjadi dalam kurun waktu pendek, mirip dengan bencana alam. Sebaliknya, kehancuran Sudan Selatan yang diakibatkan oleh perang saudara jauh lebih panjang waktunya.

Sifat dan cakupan yang pasti dari tantangan rekonstruksi itu, digabung dengan konteks negaranya, bisa berisi perbedaan-perbedaan situasional penting. Pertimbangan-pertimbangan yang penting termasuk: (1) skala bantuan internasional (negeri/swasta), (2) berapa banyak bantuan yang disalurkan melalui anggaran, (3) tata kelembagaan dan tata anggaran negara, (4) bagaimana koordinasi bantuan ditangani, (5) adakah pengaturan-pengaturan silang (misalnya, MD'TF), (6) seberapa komprehensif dan tepat waktunya pelaporan komitmen-komitmen, komitmen-komitmen yang dipenuhi, dan implementasi/pembelanaan aktual, (7) berapa tingkat kelembagaan yang terlibat dalam siklus PFM, (8) pengaturan keuangan untuk pertolongan darurat dan pemulihan yang berjangka lebih panjang, (9) apa saja pengaturan-pengaturan implementasi, dan (10) bagaimana integritas fidusia/anti-korupsi dikelola untuk berbagai aliran dana (termasuk audit internal dan eksternal). Unsur-unsur ini mempengaruhi leher-botol dan hasil-hasil yang dicapai dalam proses rekonstruksi.

Tata kelembagaan

Semua studi kasus melibatkan diadakannya suatu jenis pengaturan-pengaturan kelembagaan khusus, misalnya badan koordinasi atau agensi khusus, untuk menggiatkan rekonstruksi. Tetapi, sejauh mana badan-badan ini terlibat dalam koordinasi, pemantauan, dan bahkan implementasi, berbeda-beda. Semua agensi khusus diberi peran khusus dalam mengoordinasi dan memantau, walaupun seringkali masih tersisa

¹¹ Lihat Annex 2 untuk ringkasan profil rekonstruksi dari sepuluh kasus negara.

agen-agen lain yang menangani implementasi.

Kecuali Maladewa, semua negara studi-kasus yang terkena bencana alam membentuk badan rekonstruksi khusus. Negara-negara pascakonflik juga diperintah oleh struktur-struktur pemerintahan khusus, entah pemerintah *interim* atau kesepakatan pembagian-kekuasaan khusus seperti dalam kasus Sudan (Tabel 4). Semua badan rekonstruksi ditugasi mengemban fungsi koordinasi dan pemantauan, sedangkan tugas implementasi sebagian besar dilaksanakan oleh jajaran agensi pemerintah yang ada atau LSM-LSM. Indonesia mewakili kasus khusus di mana badan rekonstruksi juga memiliki wewenang implementasi. Tetapi, pada tahun pertama, sebagian besar implementasi diemban oleh jajaran kementerian dan pemerintah lokal.

Tabel 5.4
Tata kelembagaan untuk rekonstruksi pascabencana dan pascakonflik

Negara	Jenis Kejadian	Tanggal Kejadian	Jenis Tata Kelembagaan	Badan(-Badan) Pelaksana
Pascabencana				
Indonesia (Aceh & Nias)	Tsunami dan konflik	Tsunami: 26 Desember 2004; Kesepakatan Damai: 15 Agustus 2005	Badan Khusus: <i>Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi</i> (BRR)	Badan rekonstruksi, pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah setempat, LSM
Sri Lanka	Tsunami dan konflik	Tsunami: 26 Desember 2004	Badan Khusus: <i>Task Force for Rebuilding the Nation</i> (TAFREN); <i>Reconstruction and Development Agency</i> (RADA)	Pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah setempat, Donor, LSM
Maladewa	Tsunami	26 Desember 2004	Dewan Koordinasi: <i>National Disaster Management Center</i> (NDMC)	Pemerintah pusat, Donor, LSM
Pakistan	Gempa bumi	5 Oktober 2005	Badan Khusus: <i>Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Authority</i> (ERRA)	Pemerintah provinsi dan pemerintah setempat, organisasi mitra, LSM
Grenada	Badai Ivan	7 September 2004	Badan Khusus: <i>Agency for Reconstruction Development</i> (ARD)	Pemerintah pusat, mitra eksternal dan LSM
Kolombia	Gempa bumi	25 Januari 1999	Badan Khusus: <i>Reconstruction Fund for the Coffee Region</i> (FOREC)	Badan Rekonstruksi, LSM

Pascakonflik				
Timor-Timur	Konflik	30 Agustus 1999 (Referendum)	Pemerintah interim 1999-2002: <i>The United Nation Transitional Administration for East Timor</i> (UNTAET)	Pemerintah interim, Donor, LSM
Afghanistan	Konflik	Oktober 2001 (Tumbangnya rezim Taliban)	Pemerintah interim 2002-04 didukung <i>The United Nation Assistance Mission in Afghanistan</i> (UNAMA) dan Badan Koordinasi: <i>Afghanistan Assistance Coordination Authority</i> (ACA)	Pemerintah interim, Donor, LSM
Sudan Selatan	Konflik	Januari 2005 (Kesepakatan Damai)	Kesepakatan berbagi kekuasaan antara pihak Utara dan Selatan. Kehadiran <i>Core Coordination Group</i> (CCG) PBB (<i>United Nations Mission in the Sudan</i> atau UNMIS) sebagai mekanisme koordinasi.	Pemerintah Sudan Selatan, LSM, sektor swasta
Haiti	Konflik	Maret 2004 (Tumbangnya rezim Aristide)	Pemerintah interim 2004-06	Pemerintah interim

Ada sejumlah argumen yang mendorong untuk memisahkan fungsi koordinasi dan pemantauan dari implementasi. Pertama, karena agensi-agensi tersebut lazimnya diciptakan dari nol, mereka tidak memiliki kapasitas operasional atau pengalaman dalam implementasi. Kedua, jika jajaran agensi yang berpengalaman atau pemerintah lokal dilangkahi, mereka mungkin merasa hanya memiliki peran terbatas dalam proses rekonstruksi. Ketiga, mendirikan birokrasi-birokrasi baru tersendiri untuk implementasi dapat menciptakan insentif bagi birokrasi-birokrasi ini untuk dilestarikan dan mencegah berakhirnya masa tugas mereka. Terakhir, memberikan tugas implementasi pada agensi baru bisa merongrong peran pemantauan dan kepemimpinannya.

Terdapat beberapa pilihan yang mungkin berkenaan dengan tata kelembagaan untuk mengelola rekonstruksi (Tabel 5). Dua model yang umumnya diadopsi mengintegrasikan agensi baru ke dalam sistem kementerian yang ada, biasanya dalam bentuk sebuah badan

koordinasi, atau menciptakan agensi yang sepenuhnya terpisah dengan wewenang dan tanggung-jawab spesifik. Pemerintah bisa menduduki posisi kepemimpinan yang kuat dalam rekonstruksi pascabencana dan sering memainkan peran utama. Sebaliknya, dalam latar pascakonflik, peran pemerintah acapkali lemah, sehingga sering mengharuskan adanya intervensi internasional, misalnya, melalui PBB.

Kolombia mengembangkan model manajemen inovatif untuk mengelola rekonstruksi yang terbukti sangat sukses. Badan rekontruksi, FOREC, memiliki struktur manajemen terdesentralisasi dengan pembedaan yang jelas antara fungsi pemerintah nasional dan lokal. Perannya berpusat pada mengoordinasi dan memantau keseluruhan operasi pemulihan. Implementasi proyek dilaksanakan oleh LSM-LSM di kantor-kantor manajemen berzona di 32 zona rekonstruksi melalui proses seleksi yang kompetitif. Model ini berhasil memastikan partisipasi masyarakat, serta kontrol sosial dan transparansi dengan mengontrakkan pemantauan proyek kepada konsorsium universitas-universitas, sambil memastikan bahwa dana-dana diurus oleh agensi fidusia. PBB menganugerahkan Hadiah Sasakawa kepada FOREC pada 11 Oktober 2000 atas prestasinya dalam membantu mencegah atau mengurangi risiko bencana alam.¹²

FOREC menghadapi sejumlah tantangan kelembagaan. Disingkirkannya pemerintah-pemerintah lokal dari identifikasi proyek dan implementasi dapat mengakibatkan mereka enggan bekerja sama sepenuhnya. Kapasitas dan kecakapan rekayasa tidak sama pada 32 manajer zona, sehingga menimbulkan penyimpangan implementasi di sejumlah wilayah. Fungsi yang terdesentralisasi ini juga menciptakan tantangan dalam hal koordinasi dan pengumpulan informasi.

Model pengelolaan lainnya adalah Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Gempa Pakistan (*Pakistan's Earthquake Reconstruction and Rehabilitation Agency* - ERRA). ERRA didirikan sebagai agensi independen untuk mengoordinasi, memonitor dan mendukung pemerintah dalam implementasi proyek-proyek rekonstruksi. Badan ini memiliki kantor-kantor yang terdesentralisasi di tingkat provinsi dan distrik. ERRA dijalankan oleh tim profesional yang berdedikasi, dan menyediakan bantuan teknis untuk pemerintah provinsi dan distrik sebagai agen pelaksana untuk persiapan anggaran, perolehan, dan implementasi proyek.

¹²World Bank, *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$225 million to The Government of Colombia for the Earthquake Recovery Project* (Washington D.C., 2003).

Tabel 5.5

Mengelola proses rekonstruksi: Pilihan kelembagaan dan pertimbangan

Pilihan Kelembagaan	Negara	Kelebihan	Kekurangan	Pertimbangan
Integrasi ke dalam sistem kementerian yang ada (Badan Koordinasi Terpusat)	Maladewa Haiti	• Sistem perencanaan dan penyusunan anggaran serta sistem pengawasan telah tersedia • Hubungan yang terbina dengan komunitas internasional • Kapasitas pelaksanaan yang mencukupi	• Tugas bisa tidak tertangani secara efektif • Risiko kekurangan kemandirian dan kepemilikan/kepemimpinan lokal • Peraturan kepegawaian negeri menghambat perekrutan tenaga profesional dari luar	• Disarankan untuk negara kecil atau pemerintah dengan rekam-jejak yang mantap dan administrasi yang kuat untuk mengelola rekonstruksi
Badan rekonstruksi terpisah	Indonesia (Aceh) Sri Lanka Pakistan Grenada Kolombia	• Sangat mandiri; dan sepenuhnya terfokus pada upaya rekonstruksi • Kemungkinan perekrutan tim baru yang berdedikasi • Tugas dapat ditangani secara efektif	• Perlu waktu untuk memperjelas peran dan tanggung-jawab agensi • Kemungkinan terputus dari kegiatan pemerintah lainnya • Bisa kurang kepemilikan lokal • Dapat mati sendiri dan sulit disudahi	• Disarankan untuk episode rekonstruksi skala besar dan/atau lokal jika agensi berwenang mengambil keputusan • Sangat penting membangun mekanisme penutupan untuk menghindari hidup sendiri terlalu lama

Dalam kasus-kasus perkecualian, ketika struktur-struktur pemerintah resmi lemah atau tidak ada, PBB bertindak sebagai pemerintah *interim*. Di Timor Timur, PBB memegang pemerintahan transisi dan mengelola fase permulaan rekonstruksi, sambil pada saat yang sama memastikan bahwa sistem pemerintah terus berfungsi. *United Nations Transitional Administration for East Timor* (UNTAET) bertindak sebagai agen koordinasi dan pemantauan. Fungsi implementasi sebagian besar dilaksanakan oleh pendonor internasional dan LSM internasional dengan peran terbatas pemerintah-pemerintah lokal.¹³

¹³ Sebagai contoh, di Afghanistan dan Timor Timur, kekurangan kapasitas berarti bahwa aktivitas anggaran hari-ke-hari dijalankan oleh konsultan internasional; lihat William Dorotinsky dan Silpha Pradhan, "Exploring Corruption in Public Financial Management", dalam *The Many Faces of Corruption: Tracking the Vulnerabilities at the Sector Level*, disunting oleh J.

Tata pembiayaan dan eksekusi

Ciri utama pengalaman rekonstruksi adalah ketergantungannya pada sumber sokongan majemuk. Pemerintah, agensi multilateral, agensi bilateral, dan agensi non-pemerintah, semuanya memberikan kontribusi pada proses rekonstruksi. Contohnya, di Aceh, Sri Lanka, Timor Timur dan Afghanistan, pendonor internasional dan aktor non-pemerintah memainkan peran utama dalam proses pertolongan darurat/rehabilitasi awal.

Campuran dana negeri dan dana swasta berbeda-beda dari kasus ke kasus. Tsunami memicu salah satu mobilisasi terbesar dana swasta dalam sejarah pembangunan. Rakyat dan pemerintah di seluruh dunia berpartisipasi dalam tindak solidaritas global yang tidak pernah terjadi sebelumnya. Sumbangan swasta mencapai puncak-puncak rekor yang diperkirakan lebih dari 10 milyar dolar AS untuk sokongan darurat dan program rekonstruksi. Di Aceh dan Sri Lanka, sektor LSM menjadi salah satu kontributor utama untuk upaya rekonstruksi, dan dananya membiayai sebagian besar kegiatan rekonstruksi yang ada sejauh ini. Di Aceh saja, LSM melaksanakan program-program senilai hampir 2 milyar dolar AS (berakhir April 2006) dan diharapkan membiayai sekitar 30 persen dari total program rekonstruksi.

LSM (dan, dalam batas-batas tertentu, PBB) dapat bereaksi lebih cepat untuk mengirim pasokan darurat dan melakukan rekonstruksi dalam sektor-sektor unggulan komparatif mereka (seringkali sektor sosial). Para pendonor klasik (dan lebih besar) dan pemerintah-pemerintah nasional lebih lambat, tapi memiliki keunggulan komparatif dalam investasi-investasi berjumlah besar, berskala besar dan kompleks, khususnya dalam infrastruktur.

Karena spesialisasi dan keunggulan komparatif mereka, LSM dan banyak pendonor dapat memrogram duluan dana mereka dengan sangat cepat. Perencanaan dan pemrograman awal ini membantu implementasi. Tetapi, kompleksitas rekonstruksi dan banyaknya pemain dapat menciptakan tantangan-tantangan bagi koordinasi dan manajemen proyek, khususnya dalam situasi-situasi di mana pengaturan luar-anggaran menonjol. Sangat penting bahwa dana-dana cair (*fungible*) yang mencukupi tetap tersedia untuk menambal rekonstruksi dan untuk program-program pembangunan dalam fase kedua rekonstruksi.

Tata pembiayaan gabungan, seperti MDTF, digunakan oleh sejumlah besar negara untuk meningkatkan koordinasi dan keefektifan proses

rekonstruksi. Model ini penting dalam situasi-situasi di mana sejumlah besar sumber daya berasal dari pendonor bilateral dan multilateral. Bank Dunia menjadi wali dan sekaligus administrator MDTF. Selain meningkatkan keefektifan koordinasi, pengaturan ini menambah kepercayaan pendonor dengan menyediakan asistensi ketika berhadapan dengan lemahnya sistem fidusia sebuah negara.

Ada sejumlah terbatas kasus di mana pemerintah mengelola tata pembiayaan gabungan semacam itu. Ini mengharuskan adanya sistem anggaran pemerintah yang sehat dan kuat, dan dipasangnya sejumlah indikator pengukuran risiko fidusia untuk memastikan akuntabilitas dan transparansi, dan menjaga kepercayaan pendonor. Maladewa mendirikan MDTF yang diurus oleh pemerintah, sementara di Pakistan, pemerintah mendedikasikan sebuah rekening keranjang-tunggal sebagai dana rekonstruksi, yang dikelola oleh badan rekonstruksinya (Tabel 6).

Tabel 5.6

Modalitas pembiayaan bank dunia pascabencana alam dan pascakonflik

Negara	MDTF	ERL Baru	Pemrograman-ulang portofolio
Pasca-Bencana			
Aceh & Nias	V		V
Sri Lanka		V	V
Maladewa	V	V	V
	(dikelola pemerintah)		
Pakistan		V	V
Grenada		V	
Kolombia	V		
	V		
Pasca-Konflik			
Timor-Timur	V		
Afghanistan	V		
Sudan Selatan	V		
Haiti		V	

Rekonstruksi pascakonflik menyodorkan tantangan khusus dalam manajemen pembiayaan karena lingkungannya tidak aman. Prosedur administratif dan sistem anggaran nasional yang lemah, yang serentak menerima bantuan keuangan eksternal dalam jumlah besar, dapat menyebabkan investasi beralih menjauhi prioritas pembangunan nasional. Seringkali pemerintah tidak memiliki kapasitas yang memadai untuk

mengkoordinasi dan memonitor janji-janji, pembelanjaan-pembelanjaan atau hasil-hasil. Pada latar semacam ini, instrumen pembiayaan donor gabungan, seperti MDTF, dapat memainkan peran vital dalam mengonsolidasi keuangan eksternal, dan meningkatkan koordinasi dan keefektifan implementasi.

Kompleksitas koordinasi pembiayaan bantuan dapat menciptakan halangan terhadap kepemilikan nasional atas proses perencanaan rekonstruksi dan mencegah integrasi dari semua sumber dana ke dalam anggaran nasional. Di Timor Timur, tata pembiayaan donornya rumit, dan disalurkan melalui empat mekanisme berbeda: permohonan terkonsolidasi kemanusiaan PBB, anggaran UNTAET, dana perwalian di bawah administrasi CFET-UN, dan dana perwalian di bawah administrasi TFET-World Bank.¹⁴

Pengalaman implementasi

Proses rekonstruksi yang sukses mencakup kesiapan menanggapi kebutuhan/prioritisasi efektif, ketepatan waktu, keefektifan-ongkos (mengingat kendala waktu) dan jaminan bahwa dana-dana akan dibelanjakan sesuai dengan tujuan yang dimaksud secara tepat waktu (termasuk manajemen risiko korupsi yang sesuai). Patokan-patokan kunci bahwa sistem-sistem PFM dapat mempengaruhi secara signifikan adalah: informasi yang terpercaya dan tepat waktu, implementasi secara adil dan tepat waktu, dan upaya-upaya meminimalkan korupsi (Tabel 7). Meski memberikan kontribusi pada tercapainya hasil-hasil tersebut, rancangan dan implementasi sistem PFM bukan satu-satunya faktor yang menentukan. Banyak faktor lain juga ikut bermain, khususnya ketersediaan sumber daya, ketersediaan dan harga bahan bangunan, kapasitas untuk mengelola dan melaksanakan program-program rekonstruksi, dan tingkat koordinasi antara semua pihak yang terlibat dalam rekonstruksi.

¹⁴ Sarah Cliffe dan Klaus Rohland, *The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems, Tradeoffs*. Working Paper (Washington, D.C.: World Bank, 2002).

Tabel 5.7
Kriteria Kinerja Terpilih untuk PFM Rekonstruksi

Kriteria	Ukuran Hasil	Pertimbangan Utama	Masalah
Informasi	• Informasi tepat waktu dan komprehensif tentang komitmen dan pembelanjaan sumberdaya rekonstruksi • Informasi keuangan yang komprehensif • Kemajuan fisik	Sangat penting diberikan dalam konteks rekonstruksi, kebutuhan informasi yang tepat waktu tentang: (1) Aliran keuangan (pemerintah, Donor, LSM) (2) Kemajuan fisik (3) Dampak ekonomi	Informasi tidak lancar, kecenderungan menyurut informasi yang mudah, termasuk agensi sendiri (bagian insentif untuk iklan-diri)
Pelaksanaan (efektivitas dan efisiensi)	Pelaksanaan rekonstruksi yang tepat waktu sesuai prioritas: (1) Alokasi tepat waktu: perencanaan (2) Komitmen tepat waktu: perolehan dan kontrak (3) Pelaksanaan tepat waktu: pembelanjaan	Studi kasus harus mengungkapkan bagaimana bekerjanya proses yang berbeda-beda. Apakah “kebutuhan” cocok dengan komitmen di kawasan yang berbeda-beda?	Apakah negara-negara tampak menjalankan proses prioritisasi awal dengan benar? Apakah ini diterjemahkan ke dalam eksekusi? Ketika membentuk badan rekonstruksi (misalnya, Aceh, Pakistan), ada pertukaran antara melambatnya rekonstruksi pada tahap awal yang ditukar dengan program rekonstruksi yang lebih kohesif dalam jangka menengah
Pelaksanaan (pemerataan)	Pemerataan dalam pelaksanaan rekonstruksi	Kawasan pedesaan/kapasitas-rendah bisa relatif terabaikan dalam proses rekonstruksi	Bukti bahwa rekonstruksi tercurah di ibukota
Anti-korupsi	Manajemen pengurangan risiko fidusia/korupsi yang efektif	• Di mana pengamanan yang efektif dipasang? • Apakah pengamanan ini sangat bervariasi di sepanjang aliran pendanaan? • Apakah tercapai keseimbangan yang efektif antara kecepatan pelaksanaan dan manajemen risiko fidusia?	Di Aceh, badan rekonstruksi membatalkan sejumlah proyek yang proses tendernya dianggap tidak adil. Ada bukti bahwa beberapa pejabat pemerintah enggan menjadi manajer proyek karena ketatnya prosedur anti-korupsi. Ini memperlambat pelaksanaan.

Informasi

Pembiayaan mungkin berasal dari sumber majemuk. Pelacakan yang tepat waktu dan konsisten terhadap anggaran/komitmen dan eksekusi adalah ramuan yang sangat penting untuk menilai kemajuan rekonstruksi. Informasi keuangan terutama sensitif, khususnya jika pendonor dan sumbangan swastanya banyak. Penilaian terus-menerus terhadap komitmen dan pembelanjaan di semua sumber (negeri/swasta, domestik/internasional) akan menerangi rentang setiap penundaan rekonstruksi dan lubang pembiayaan potensial. Maka sistem PFM yang

andal akan mengukur apakah sumber daya keuangan diterjemahkan ke dalam hasil. Ketika eksekusi didesentralisasi ke aneka macam agensi domestik atau internasional, atau pemerintah lokal, sistem data perlu menaruh perhatian khusus pada akuntansi yang tepat. Sebagai contoh, komitmen perlu dipisahkan dari pembelanjaan, proyek darurat dipisahkan dari proyek rekonstruksi, dan lembaga keuangan dipisahkan dari mitra pelaksana.¹⁵

Pada tahun-tahun belakangan ini, beberapa “sistem pelacakan” telah dikembangkan untuk memonitor informasi keuangan dan memperbaiki pengelolaan bantuan untuk proyek pemulihan. Keberadaan sistem pelacakan keuangan yang terpercaya dan terpadu menjadi semakin penting pada tahun-tahun belakangan ini, karena besarnya dana yang baru pertama kali terjadi setelah tsunami, beserta upaya rekonstruksi pascakonflik berskala besar (misalnya Afghanistan dan Sudan) dengan pendanaan besar.

Instrumen paling menonjol untuk melacak pengelolaan bantuan dan rekonstruksi adalah Basis Data Bantuan Pembangunan (*Development Assistance Database* - DAD). DAD telah diterapkan di sejumlah negara, termasuk Afghanistan, Sri Lanka, Maladewa dan Indonesia. Tetapi, cakupannya terbatas, sering berfokus pada aktivitas PBB dan pendonor inti lainnya. Kendati meliputi berbagai spesifikasi teknis yang canggih, seperti telaah visual sampai tingkat desa, DAD menghadapi banyak tantangan implementasi, khususnya di Aceh dan Nias.

Meski terkadang menjadi kendala implementasi sistem informasi yang efektif, teknologi informasi lazimnya bukan halangan utama bagi pemantauan yang efektif. Sebetulnya, tantangan utama berkaitan dengan pengumpulan data dan analisis:

- Di Aceh dan Nias, upaya pengumpulan data padat-karya oleh tim gabungan Bank Dunia (terutama staf nasional) dan badan rekonstruksi terbukti lebih unggul dalam melacak dana-dana daripada sistem informasi DAD yang berbasis swa-entri dan lebih berteknologi tinggi. DAD Indonesia, sebuah investasi bernilai lebih dari 2 juta dolar AS, belum memberikan hasil apapun yang signifikan.
- Di Sri Lanka, DAD menyediakan pemutakhiran proyek dan pemutakhiran finansial secara teratur. Serupa dengan Aceh dan Nias, sistem ini juga mengandalkan informasi berbasis swa-entri.

¹⁵Cut Dian R. D. Agustina, *Experience with Reconstruction Finance Tracking Systems* (Jakarta: Technical Note, 2007).

Untuk meningkatkan keandalan, tim DAD juga membeberkan lembaga-lembaga yang tidak memberikan data.

Bantuan teknis pada masa mendatang harus memberi perhatian khusus pada sistem yang lebih dasar, tetapi efektif. Sebagai contoh, sistem DAD terutama bersandar pada swa-entri. Pendekatan yang lebih baik, tapi harus diakui lebih padat-karya, adalah terjun secara proaktif mengumpulkan data dari para pemain kunci. Selain itu, ketimbang berfokus pada detail yang berlebihan, sebuah sistem klasifikasi yang lebih lugas dan berfokus pada sektor-sektor inti penilaian kerusakan/kehilangan akan menciptakan sistem-sistem yang lebih dapat dilaksanakan.

Implementasi

Pengalaman menyingkapkan tarik-menarik antara kecekatan dan kepemilikan (bangunan kapasitas) nasional dalam implementasi rekonstruksi. Rekonstruksi fisik, sampai batas tertentu, kurang bermasalah dan lebih cepat diimplementasikan daripada bangunan kapasitas dan kelembagaan. Tata urutan sangat penting dalam situasi kapasitas kelembagaan yang rendah dan sekaligus kebutuhan yang luas. Di Timor Timur, sektor-sektor yang mengalami kemajuan dalam menegakkan lembaga-lembaga dan tingkatan-tingkatan kokoh kapasitas pengelolaan, seperti kesehatan, pada awalnya sering lebih lambat mencapai target rekonstruksi fisik.¹⁶

Dalam tata pemerintahan yang lemah dan/atau tidak praktis, berbagai saluran luar-anggaran (sebagian melalui LSM) tampaknya sangat penting pada fase awal rekonstruksi. Di Aceh dan Timor Timur, mobilisasi sektor swasta dan LSM pada tahap-tahap permulaan, digabungkan dengan rekonstruksi berbasis pembangunan komunitas, cepat menuai hasil di lapangan dan juga meningkatkan partisipasi komunitas (misalnya, program pemberian pekerjaan sementara/*cash-for-work*).

Dalam situasi pascakonflik, keamanan tetap menjadi tantangan utama dalam proses pemulihan. Di Afghanistan, implementasi program pembangunan terkendala oleh buruknya kondisi keamanan. Dalam banyak kasus, walaupun pendonor dan pemerintah dengan cepat menyetujui proyek-proyek dan alokasi anggaran, implementasinya sendiri lambat. Selain itu, terbatasnya kapasitas di jajaran kementerian, di bidang perolehan dan manajemen keuangan, telah menjadi problem

¹⁶ Sarah Cliffe dan Klaus Rohland. *The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems, Tradeoffs*. Working Paper (Washington, D.C.: World Bank, 2002).

besar yang dihadapi oleh Afghanistan. Di Timor Timur, implementasi proyek-proyek rekonstruksi besar lambat, sebagian besar karena kesulitan mengelola prosedur perolehan standar dalam konteks pascakonflik.

Ada keprihatinan yang makin besar terhadap distribusi geografis dana-dana secara merata. Wilayah-wilayah yang paling mudah dijangkau, biasanya ibukota daerah, selalu menerima dana lebih dari yang dibutuhkan. Sebaliknya, kawasan-kawasan terpencil sering tertinggal dalam pendanaan. Di Aceh, ada ketimpangan yang menguntungkan kawasan-kawasan yang lebih dekat dengan ibukota, Banda Aceh, yang menerima dana dua kali lipat dari kebutuhannya. Di Afghanistan, buruknya keamanan membuat pendonor dan LSM tidak dapat memberi bantuan kepada kawasan terpencil, sehingga memusatkan rekonstruksi di Kabul.

Pelajaran-pelajaran yang dipetik

Bab ini berikhtiar menawarkan penghitungan-stok awal tentang pengalaman PFM dalam rekonstruksi. Semua kasus yang diperiksa tersebut menggarisbawahi tiga pelajaran utama: (1) perbedaan fundamental antara program rekonstruksi dan program pembangunan reguler, khususnya berkenaan dengan kecekatan tindakan, (2) pentingnya menyesuaikan siklus anggaran standar sambil melindungi prinsip-prinsip pokok fidusia, dan (3) informasi dan komunikasi yang baik adalah kunci menuju suksesnya rekonstruksi.

Program rekonstruksi berbeda dari program pembangunan reguler: Tindakan cekatan sama pentingnya dengan perencanaan yang berhati-hati.

Pada fase awal, tindakan cekatan adalah di atas segala-galanya, dan respons cepat hanya dapat dijamin dengan fleksibilitas tingkat tinggi dalam pengaturan PFM. Banyak pemerintah memiliki persediaan untuk tanggap darurat, tapi kekurangan fleksibilitas anggaran pada fase awal rekonstruksi (tiga sampai dua belas bulan memasuki program rekonstruksi). Begitu porsi yang signifikan dari program rekonstruksi diluncurkan, sangat penting mengelola transisinya kembali ke proses anggaran reguler. Dalam banyak kasus, pemerintah lokal adalah pemain kunci, tapi sering kurang diperhitungkan, dalam menjaga investasi modal yang dilakukan selama proses rekonstruksi.

Adalah penting untuk mengidentifikasi berubahnya lingkungan pengaturan PFM sejak dini agar pemerintah tuan-rumah dan pendonor dapat melakukan penyesuaian. Dalam kasus-kasus di mana dibentuk

badan rekonstruksi baru, risiko kelambanan implementasi proyek dapat dikurangi dengan mempertimbangkan eksekusi luar-anggaran atau suntikan substansial sumbangan pemerintah sendiri. Banyak pemain, khususnya LSM, pendonor bilateral dan PBB, mendedikasikan dana mereka untuk sektor-sektor spesifik dan berfokus pada fase awal rekonstruksi. Sumber daya yang cair (*fungible*) untuk rekonstruksi dan pembangunan sangat penting pada fase kedua rekonstruksi. Pemerintah negara yang terkena bencana dan/atau pendonor multilateral yang lebih besar memiliki keunggulan komparatif dalam menyediakan program-program yang cair tersebut.

Prinsip-prinsip pokok PFM yang baik berlaku dalam rekonstruksi pascabencana maupun pascakonflik, tapi tidak demikian halnya dengan siklus anggaran tahunan standar.

Agar terhindar dari penundaan implementasi, rekonstruksi perlu segera dimulai. Di sini, tata urutan PFM bersangkutan perlu mengidentifikasi prosedur-prosedur darurat pokok dan fungsionalitas minimal untuk menghindarkan tertundanya implementasi. Bukannya menunggu siapa sistem yang matang dan strategi perencanaan yang komprehensif, proyek-proyek kritis mungkin mengharuskan langkah-langkah darurat.

Sementara pengaturan dalam-anggaran lebih disukai untuk pembangunan jangka panjang, mekanisme luar-anggaran efektif dalam merespons kebutuhan darurat dan memberikan fleksibilitas lebih besar dalam keadaan-keadaan yang berubah dengan cepat. Koordinasi dan pemantauan terpadu atas proyek-proyek harus menghindarkan tumpang-tindih dan kemubaziran sumber daya.

Informasi dan komunikasi yang baik adalah rahasia sukses rekonstruksi: kombinasi dari dana berjumlah besar dan kebutuhan akan tindakan cepat menciptakan lingkungan di mana evaluasi dan pemantauan yang terpercaya amatlah penting untuk mencapai keberhasilan.

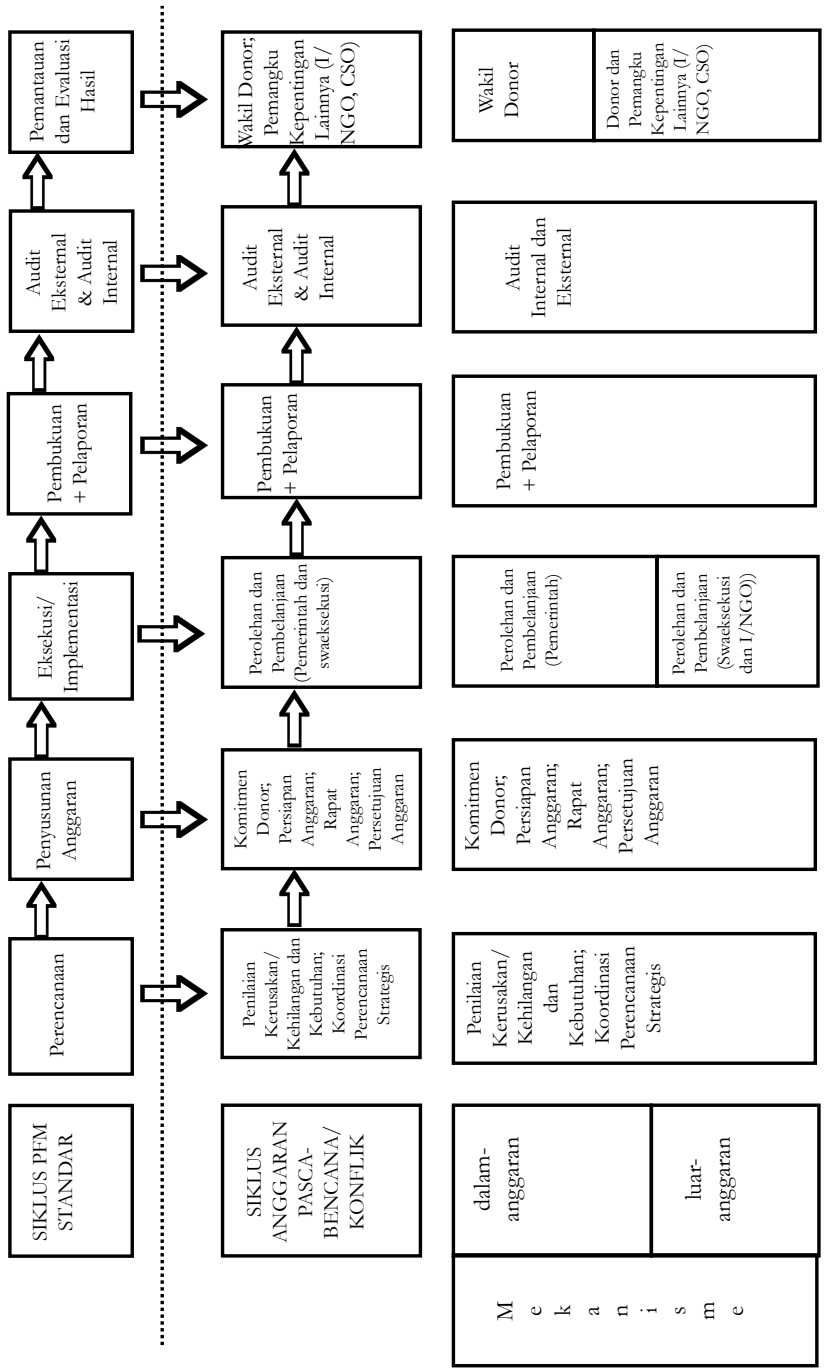
Banyak keputusan penting, khususnya keputusan pendanaan, diambil cepat-cepat dan berdasarkan informasi yang lemah. Mekanisme akuntansi dan pelaporan terpadu yang mencakup sumbangan dalam-anggaran maupun luar-anggaran pemerintah amat penting jika penggunaan sumber daya rekonstruksi hendak direncanakan dan dikelola dengan lebih baik. Dalam banyak kasus, dana luar-anggaran, khususnya dari LSM, bukan bagian dari keseluruhan sistem akuntansi dan pelaporan. Pengaturan-pengaturan khusus, seperti lokakarya persetujuan proyek sebagaimana

dalam kasus Aceh dan Nias, diperlukan untuk menangkap aliran luar-anggaran ini.

Untuk memonitor dan mengevaluasi kemajuan dan hasil secara keseluruhan, pemantauan reguler harus dilakukan bersama oleh pemerintah, agensi internasional dan LSM. Pemutakhiran reguler dan sistematis terhadap indikator-indikator kemajuan kunci teramat penting untuk mematangkan dan memperbaiki keputusan (pendanaan) yang akan datang, dan dalam mengadaptasi program rekonstruksi. Dalam banyak kasus, pemantauan dan evaluasi tidak dilakukan secara komprehensif. Sebaliknya, kebanyakan sistem Monitor & Evaluasi hanya berfokus pada kinerja koordinasi agensi sendiri, dan bukan kinerja pemulihan dan rekonstruksi secara utuh.

Meskipun dimaklumkan dengan ambisius, sistem-sistem berteknologi tinggi yang ada, seperti DAD PBB, belum mampu menyediakan informasi yang tepat waktu dan terpercaya yang dapat dipergunakan dalam memutuskan kebijakan. Pengalaman dari upaya rekonstruksi di Aceh dan Nias menunjukkan bahwa pengumpulan data padat-karya yang relatif berteknologi rendah, dan analisis yang berlandaskan metodologi yang kuat, mengungguli sistem-sistem informasi berbasis swa-entri yang lebih canggih.

Lampiran 5.1
Kerangka Kerja: Siklus PFM Konvensional dan PFM Pasca-Bencana/Pasca-Konflik



Lampiran 5.2
Kasus Negara: Fakta Kunci

Negara	Tanggal Kejadian	Hakikat dan Dampak Tantangan Rekonstruksi	Tanggal Penilaian Kerusakan dan Kehilangan atau Kebutuhan	Konferensi Donor
Indonesia (Aceh dan Nias)	Tsunami Samudera Hindia: 26 Desember 2004 Penandatanganan perjanjian damai: 15 Agustus 2005 (setelah 30 tahun konflik)	Dampak tsunami: • 130.000 orang tewas • Kerusakan dan kehilangan: US \$ 4,5 miliar • Dampak ekonomi: 97% PDB provinsi atau 2% PDB nasional 15.000 orang tewas akibat konflik	18 Januari 2005	Jakarta, 19 Januari 2005 Komitmen Donor: US \$ 5,1 miliar (hibah & pinjaman)
Sri Lanka	Tsunami Samudera Hindia: 26 Desember 2004 Gencatan senjata pada tahun 2002, konflik masih berlangsung	Dampak tsunami: • 35.322 orang tewas • Kerusakan dan kehilangan: US \$ 2,2 miliar • Dampak ekonomi: 7,6% PDB Konflik selama lebih dari 20 tahun: 390.000 orang meninggal	10 Januari 2005. Laporan dirilis pada 2 Februari 2005	Jakarta, 19 Januari 2005 Komitmen Donor: US \$ 2,1 miliar (hibah & pinjaman)
Maladewa	Tsunami Samudera Hindia: 26 Desember 2004	• 29.000 orang meninggal • Kerusakan dan kehilangan: US \$ 470 juta • Dampak ekonomi: 62% PDB	Awal Januari 2005. Laporan dirilis pada 8 Februari 2005	Jakarta, 19 Januari 2005 Komitmen Donor: US \$ 302 juta (hibah & pinjaman)
Pakistan	Gempa 7,8 skala Richter pada 5 Oktober 2005	• 73.000 orang tewas • Kerusakan dan kehilangan: US \$ 5,2 miliar • Dampak ekonomi: 0,4% PDB (kecuali Azad Jammu dan Kashmir/AJK)	12 November 2005	Tokyo, 19 November 2005. Komitmen Donor: US \$ 5,9 miliar (hibah + pinjaman)
Grenada	Badai Ivan: 7 September 2004	• Kerusakan 80% infrastruktur publik dan swasta • Kerusakan dan kehilangan: US \$ 800 juta • Dampak ekonomi: 200% PDB	13 September 2004	Washington, DC, 4 Oktober 2004 Komitmen Donor: US \$ 150 juta

Kolombia	Gempa 6,2 skala Richter pada 25 Januari 1999	• 1.185 orang tewas • Kerusakan dan kehilangan: US \$ 1,86 miliar • Dampak ekonomi: 2,2% PDB	April 1999	Tidak ada
Timor Timur	Kekerasan massa dan bentrokan antara kelompok pro-Indonesia dan kelompok pro-kemerdekaan setelah referendum 30 Agustus 1999 yang mengakibatkan kerusakan infrastruktur dan runtuhnya struktur negara	• 75% penduduk mengungsi dan 70% infrastruktur hancur • Penilaian Kebutuhan: US \$ 307 juta • Dampak ekonomi: PDB anjlok 40-45%	Oktober-November 1999	Tokyo, Desember 1999 Komitmen Donor: US \$ 366 juta
Afghanistan	Jatuhnya rezim Taliban pada Oktober 2001	• jutaan orang mengungsi • Penilaian Kebutuhan: US \$ 14,6 miliar (10 tahun) • PDB 2002: US \$ 4,4 miliar	Januari 2002	Tokyo, 21-22 Januari 2002 Komitmen Donor: US \$ 5,1 miliar
Sudan Selatan	Penandatanganan Perjanjian Damai pada Januari 2005 setelah 20 tahun perang saudara	• 2 juta orang tewas • Kebutuhan: US \$ 3,6 miliar (atau total US \$ 8 miliar)	Desember 2003-18 Maret 2005 (<i>Joint Assessment Mission</i>)	Oslo, April 2005 Komitmen Donor: S \$ 4,5 miliar
Haiti	Maret 2004, jatuhnya rezim Aristide, setelah konflik selama lebih dari dua dekade	• 65% penduduk di bawah garis kemiskinan • Penilaian Kebutuhan: US \$ 1,4 miliar • Dampak ekonomi: 5,5% PDB	Juli 2004 (<i>Interim Cooperation Framework</i> 2004-2006)	Washington DC, Juli 2004. Komitmen Donor: US \$ 1 miliar

Catatan:

Pengalaman rekonstruksi pasca-tsunami di India dan rekonstruksi pasca-gempa Yogyakarta dan Jawa Tengah di Indonesia (gempa 27 Mei) bukan bagian dari sepuluh studi kasus ini. Namun, dalam kedua kasus tersebut, pemerintah nasional memutuskan untuk memberdayakan pemerintah daerah guna memimpin proses rekonstruksi.

Lampiran 5.3

Kasus Negara

Indonesia (Aceh and Nias)

Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD-Nias and International Partners. 2005. *One Year after the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward*. Jakarta, Indonesia

Fengler, Wolfgang and Ihsan, Ahya 2006. Tracking the Money. 10 Lessons from the Aceh and Nias Reconstruction Effort. Presentasi pada pekan PREM. Mei 2006, Washington D.C.

World Bank and Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) NAD-Nias. 2005. *Rebuilding a Better Aceh and Nias: Stocktaking of the Reconstruction Effort*. Jakarta, Indonesia

World Bank. 2007. *One Year after the Java earthquake and Tsunami: Reconstruction Achievements and the Results of the Java Reconstruction Fund*. Jakarta, Indonesia

Sri Lanka

Government of Sri Lanka. 2005. *Post Tsunami Recovery and Reconstruction: Progress, Challenges, Way Forward*. Colombo, Sri Lanka.

Government of Sri Lanka and Development Partners. 2005. *Post Tsunami Recovery and Reconstruction: Progress, challenges, way forward*. Colombo, Sri Lanka.

Reconstruction and Development Agency (RADA). 2005a. *Establishment of the Reconstruction and Development Agency (RADA)* available at: <<http://www.tafren.gov.lk>>.

Reconstruction and Development Agency (RADA). 2005b. *The Role of TAFREN in Post-Tsunami Recovery in Sri Lanka* available at: <<http://www.tafren.gov.lk>>.

World Bank. 2005b. Technical Annex for a Proposed IDA Grant in the Amount of SDR 20.1 million (US\$30 million equivalent) and a Proposed IDA Credit in the Amount of SDR 30.2 million (US\$45 million equivalent) to the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka for a Tsunami Emergency Recovery Programme — Phase II. Washington D.C.

Maladewa

Government of Maldives. 2005. *The Maldives: One Year after the Tsunami*. Male, Maldives.

Government of Maldives, Ministry of Finance and Treasury. 2005. *Tsunami Relief and Reconstruction Fund: Operation Manual*. Maldives

World Bank. 2005c. Technical Annex for a Proposed IDA Grant in the Amount

of SDR 3.7 million (US\$5.6 million Equivalent) and a Proposed IDA Credit in the Amount of SDR 5.6 million (US\$8.4 million Equivalent) to the Republic of Maldives for a Post-Tsunami Recovery and Reconstruction Project. Washington D.C.

The official website of National Disaster Management Center (NDMC). 2005. Tersedia di <<http://www.tsunamimaldives.mv>>.

Pakistan

Asian Development Bank and World Bank. 2005. Pakistan 2005 Earthquake: Preliminary Damage and Needs Assessment. Islamabad, Pakistan. World Bank. 2005d. Technical Annex for a Proposed Credit in the Amount of SDR 281.8 Million (US\$400 Million Equivalent) to the Islamic Republic of Pakistan for an Earthquake Emergency Recovery Credit. Washington D.C.

United Nations. 2005. *Pakistan 2005 Earthquake: Early Recovery Framework*. Islamabad, Pakistan.

World Bank and Asian Development Bank. 2005. *Pakistan 2005 Earthquake: Preliminary Damage and Needs Assessment*. Islamabad, Pakistan.

Grenada

Organization of Eastern Caribbean States. 2004. *Grenada: Macro Socio-Economic Assessment Caused by Hurricane Ivan*. www.oecs.org

World Bank. 2004a. *Grenada Hurricane Ivan: Preliminary Assessment of Damages*. Washington D.C.

World Bank. 2005e. *Grenada: A Nation Rebuilding: An Assessment of Reconstruction and Economic Recovery One Year after Hurricane Ivan*. Washington D.C.

Honduras

World Bank. 2004b. *Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Honduras*. Washington D.C.

Kolombia

World Bank. 2003. Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$225 million to The Government of Colombia for the Earthquake Recovery Project. Washington, D.C. "ECLAC Study on Impact of January Earthquake in Colombia to be Presented to President Andres Pastrana". Tersedia di <<http://www.scienceblog.com/community/older/archives/L/1999/A/un990625.html>>.

Timor Timur

Cliffe, Sarah and Rohland, Klaus. 2002. The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems, Tradeoffs. Working Paper. World Bank, Washington D.C.

Alonso, Alvaro and Brugha, Ruairi. 2006. *Rehabilitating the Health System after Conflict*

Wolfgang Fengler, Ahya Ihsan, dan Kai Kaiser

in East Timor: A Shift from NGO to Government Leadership. Oxford University Press, London.

Afghanistan

Scanteam. 2005. *Assessment, Afghanistan Reconstruction Trust Fund*. Oslo, Norway.

Suhrke Astri et al. 2002. *Peacebuilding: Lessons for Afghanistan*. Chr. Michelsen Institute. Norway.

World Bank. 2005f. *Afghanistan: Managing Public Finances for Development. Main Report (Vol. 1)*. Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region, Washington, D.C.

Mckechnie, Alastair. 2003. Humanitarian Assistance, Reconstruction and Development in Afghanistan: A Practitioner's View. CPR Working Paper. Washington, D.C.

Asian Development Bank, United Nations Development Programme, and World Bank (ADB, UNDP, and WB). 2002. *Afghanistan: Preliminary Needs Assessment for Recovery and Reconstruction*.

Sudan Selatan

Joint Assessment Mission (JAM) Sudan. 2005a. *Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication. Volume 1: Synthesis*. Tersedia di <<http://www.unsudanig.org/JAM/>>.

Joint Assessment Mission (JAM) Sudan. 2005b. *Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication. Volume 2: Cluster Costings and Matrices*. Tersedia di <<http://www.unsudanig.org/JAM/>>.

Joint Assessment Mission (JAM) Sudan. 2005c. *Framework for Sustained Peace, Development and Poverty Eradication. Volume 3: Cluster Reports*. Tersedia di <<http://www.unsudanig.org/JAM/>>.

Haiti

World Bank. 2004c. Haiti Country Overview. Tersedia di <<http://www.worldbank.org/ht>>.

Republic of Haiti. 2004. Summary Report — Interim Cooperation Framework 2004–2006 Haiti.

Taft-Morales, Maureen. 2005. *Haiti: International Assistance Strategy for the Interim Government and Congressional Concerns*. Congressional Research Service.

BAB 7

ANTARA ADAT DAN HUKUM: Melindungi hak-hak properti perempuan pascatsunami di aceh

Daniel Fitzpatrick

Pendahuluan

Tidak banyak yang akan membantah bahwa bencana alam dan konflik bersenjata berpotensi menimbulkan dampak yang tidak adil pada perempuan, khususnya di dunia berkembang. Perempuan, yang adalah pemelihara utama, dengan tanggung-jawab lebih besar dalam pekerjaan rumah-tangga, memiliki lebih sedikit waktu dan kapasitas memobilisasi sumber daya untuk pemulihan. Lebih kecil kemungkinan perempuan berpartisipasi di ruang publik, di mana pertolongan darurat kemanusiaan diorganisasi dan dilancarkan. Perempuan mungkin terlewatkan bila upaya-upaya pertolongan darurat menargetkan program-program untuk kepala rumah-tangga, atau berfokus pada pekerjaan primer sebagai satu-satunya sumber nafkah. Dan jika upaya-upaya pertolongan darurat juga gagal mengumpulkan data-lepas gender, dampak yang tidak adil pada perempuan mungkin bahkan tidak terdaftar dalam mekanisme-mekanisme pemantauan.¹

Mengungsinya penduduk yang disebabkan oleh bencana atau konflik dapat memutus perempuan dari struktur-struktur kekerabatan yang menyediakan bentuk-bentuk dasar jaminan sosial yang melindungi mereka dari kemiskinan dan kekerasan. Pengungsian juga memutus perempuan dari penghasilan khas di lokasi tertentu, termasuk akses terhadap sumber daya properti umum. Sekembalinya dari pengungsian, perempuan yang pulang ke kampung-halamannya berisiko menghadapi sanak-saudara atau tetangga yang memanfaatkan gejolak sosial dan

¹ Untuk contoh-contoh dan pembahasan, lihat The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 'Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction' (2001).

kelemahan pemerintah untuk menolak klaim perempuan atas tanah.² Dalam sejumlah kasus, perempuan yang kembali ke kampung-halaman akan kehilangan akses terhadap tanah, karena norma sosial atau norma hukum yang berlaku umumnya memperantarai pemberian hak atas tanah kepada perempuan lewat suami atau sanak-saudara yang meninggal atau hilang. Ini khususnya dialami perempuan yang janda, atau perempuan yang mengajukan diri sebagai pewaris tanah dari sanak-saudara yang meninggal dunia.

Kendati risiko-risiko gender terjadinya perampasan selepas konflik atau bencana tersebut cukup nyata, bentuk dan fokus respons apapun yang tepat terhadapnya tidak begitu jelas. Bagi aktor-aktor kemanusiaan seperti badan-badan PBB dan LSM-LSM internasional, resep ortodoksnya adalah “mengarusbesarkan” gender ke dalam penyusunan program berbasis hak. Contohnya, resolusi tahun 1998 dari Sub-Komisi PBB tentang Pencegahan Diskriminasi dan Perlindungan Minoritas (*UN Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities*) mencatat dampak diskriminasi terkait-tanah pada perempuan pengungsi domestik. Resolusi ini mendesak Pemerintah-Pemerintah:³

agar mengambil segala tindakan yang diperlukan dalam rangka memperbaiki dan/atau mencabut undang-undang dan kebijakan yang berkenaan dengan tanah, properti dan rumah, yang menolak jaminan bagi perempuan terhadap penguasaan dan akses yang setara dan hak-hak atas tanah, properti dan rumah, untuk mendorong transformasi adat dan tradisi yang menolak jaminan bagi perempuan terhadap penguasaan dan akses yang setara dan hak-hak atas tanah, properti dan rumah, dan untuk memberlakukan dan menegakkan perundangan yang melindungi dan memperkuat hak-hak perempuan untuk memiliki, mewarisi, menyewakan atau menyewa tanah, properti dan rumah...

Dengan tujuan serupa, Prinsip-Prinsip mengenai Restitusi Rumah dan Properti untuk Pengungsi Domestik dan Lintas-Negara (*Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*), yang dikeluarkan PBB pada 2005, menyatakan bahwa:⁴

² United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS (UN-Habitat)), ‘Woman’s Rights to Land, Housing and Property in Post-conflict Situations and During Reconstruction: A Global Overview’ (1999) 2-3.

³ UN Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Res 15 (1998), ‘Women and the right to land, property and adequate housing’, UN doc E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15.

⁴ United Nations Economic and Social Council (ECOSOC) ‘Housing and property restitution in the context of the return of refugees and internally displaced persons, Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro, Principles on housing and

Negara harus memastikan bahwa program, kebijakan dan praktik restitusi rumah, tanah dan properti mengakui hak kepemilikan bersama dari kepala rumah-tangga laki-laki maupun perempuan sebagai komponen eksplisit proses restitusi, dan bahwa program, kebijakan dan praktik restitusi mencerminkan pendekatan peka-gender.

Dalam resep-resep kebijakan semacam ini, hukum dan hak-hak legal yang dapat dilaksanakan ditekankan sebagai respons terhadap risiko-risiko gender selepas terjadinya bencana atau pengungsian yang disebabkan oleh konflik. “Adat dan tradisi” dipahami dalam arti negatifnya saja, sebagai fenomena yang mengharuskan transformasi unsur-unsurnya yang diskriminatif. Konsepsi hukum yang kemudian muncul bersifat instrumentalis dan sekaligus sentralis. Diasumsikan bahwa hukum dan lembaga peradilan dapat bertindak sebagai instrumen langsung perubahan sosial yang diinginkan, dan negara diistimewakan sebagai penyedia hukum dan lembaga yang merespons risiko-risiko perampasan terkait-gender.

Resep-resep kebijakan pertanahan yang berdasarkan hukum dan hak-hak legal harus memperhitungkan relasi-relasi sosial yang khas dan struktur-struktur kekuasaan yang membentuk klaim-klaim lokal terhadap tanah. Pranata-pranata lokal yang berlabel “adat dan tradisi” terkenal bandel di hadapan ikhtiar-ikhtiar transformasi legal. Pranata-pranata ini sering bekerja terus di balik bayang-bayang hukum, menciptakan ketidakpastian jika pihak-pihak yang bersengketa “menjual” klaim mereka kepada sumber-sumber legal dan legitimasi normatif yang berbeda-beda. Dan selain dapat merampas hak-hak sah perempuan atas tanah ketika keadaan telah berubah dan berpihak kepada klaim-klaim elit kekuasaan lokal, pranata-pranata lokal ini juga menghasilkan solusi-solusi positif lewat negosiasi bagi perempuan yang kehilangan akses terhadap tanah se usai konflik atau bencana.

Dilandasi penelitian lapangan yang ekstensif se usai tsunami di Provinsi Aceh, Indonesia, bab ini mengemukakan bahwa upaya perlindungan hak-hak perempuan atas tanah melalui hukum formal dan hak-hak legal membuahkan sejumlah hasil yang tidak terantisipasi dan kontra-intuitif bagi perempuan Aceh, khususnya dalam hal proses-proses yang ditempuh dengan negosiasi dan gugat-menggugat di tingkat lokal. Contohnya, respons formal utama terhadap ketidakpastian

property restitution for refugees and displaced persons’ (28 Juni 2005) UN Doc E/CN.4/Sub.2/2005/17.

hak-hak pertanahan selepas tsunami adalah program pengesahan kepemilikan tanah yang memformalkan hak-hak atas tanah lewat kesepakatan berbasis komunitas. Program ini – proyek Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan di Aceh dan Nias (*Reconstruction of Land Administration Systems - "RALAS"*) menaruh perhatian pada risiko-risiko yang dihadapi perempuan dalam proyek-proyek pengesahan kepemilikan tanah, sebagaimana yang telah banyak didokumentasikan, dengan memasukkan sejumlah besar pengaman gender. Namun demikian, data yang kami peroleh di lapangan menunjukkan bahwa relatif sedikit perempuan yang tercatat sebagai pemilik tunggal atau pemilik-bersama persil tanah mereka. Sesungguhnya, perempuan terkesan relatif lebih buruk situasinya sesudah program pengesahan tanah RALAS dibanding ketika dalam naungan pranata lokal yang sudah ada sejak dulu.

Proyek RALAS juga memberi kesempatan kepada ahli waris sah untuk dicatat sebagai pemilik tanah, setelah menerima persetujuan waris dari kepala desa (*keucik*) atau imam desa, dan kemudian dari Mahkamah Syariah keliling.⁵ Dengan sekurang-kurangnya 150.000 warga Aceh yang tewas dalam tsunami, proses-proses yang terdesentralisasi ini sangat diperlukan untuk mengembalikan kepastian hak pertanahan dan merumahkan kembali anggota keluarga yang selamat dari bencana. Namun sebagai sebuah respons terhadap risiko-risiko gender terjadinya perampasan, data di lapangan menyarankan bahwa membuka lebih lebar ruang legal untuk solusi-solusi yang dinegosiasikan secara lokal dengan menerapkan bentuk-bentuk adat, dan bukan dengan sejumlah pasal hukum Syariah, akan membuahkan hasil yang lebih menguntungkan setidaknya bagi sebagian perempuan yang menuntut hak atas tanah.

Meskipun demikian, bukan berarti semua pranata lokal membuahkan hasil yang lebih menguntungkan perempuan daripada hukum formal dan hak-hak legal. Dalam sejumlah kasus, pemimpin desa tidak bisa atau tidak bersedia mencegah penolakan sanak-saudara laki-laki terhadap klaim waris sah yang diajukan oleh janda atau anak perempuan. Namun data di lapangan memang menyarankan bahwa aktor-aktor kemanusiaan harus merespons risiko-risiko gender dengan lebih berfokus pada proses-proses lokal penuntutan dan penegosiasian klaim atas tanah, dan tidak terlalu mengandalkan usaha-usaha yang digulirkan dari-atas-ke-bawah untuk memformalkan klaim-klaim atas tanah, sekali pun usaha formalisasi itu mengandung banyak sekali pengaman gender. Khususnya

5 Mahkamah Syariah keliling melibatkan hakim yang mendampingi atau mengikuti tim-tim pembuatan akta tanah RALAS untuk mengesahkan keputusan-keputusan waris bebas-gugatan oleh anggota keluarga yang selamat dari bencana.

terlihat bahwa pemberian informasi, yang mendukung tuntutan dan negosiasi klaim-klaim oleh perempuan, harus menjadi fokus pokok intervensi kebijakan lokal.

Data yang diketengahkan di bab ini berdasarkan wawancara dengan:

- Perempuan di Aceh Besar, Banda Aceh dan Aceh Jaya.
- Kepala desa dan pemimpin desa di Aceh Besar, Banda Aceh, Simeulue, Aceh Barat dan Aceh Jaya.
- LSM-LSM yang aktif dalam pemetaan tanah komunitas dan hak-hak perempuan atas tanah.
- Anggota tim-tim legalisasi kepemilikan tanah dari Badan Pertanahan Nasional.
- Hakim Mahkamah Syariah di Banda Aceh dan Jantho.

Saya juga berpijak pada materi lapangan yang dengan murah hati disediakan oleh *International Development Law Organisation* (IDLO). Materi lapangan ini berasal dari awal 2006, dan dalam sejumlah kasus, staf penelitian saya mewawancarai-ulang narasumber IDLO untuk menyesuaikan dengan berbagai perkembangan mutakhir.⁶

Memformalkan kepemilikan tanah selepas bencana: Proyek RALAS di Aceh

Di Aceh, respons formal utama terhadap ketidakpastian hak-hak pertanahan selepas bencana tsunami adalah proyek Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan di Aceh dan Nias (“RALAS”). Proyek RALAS diusulkan oleh pemerintah Indonesia pada awal 2005, dan dirancang oleh tim Bank Dunia pada Maret 2005.

Unsur inti RALAS adalah program sertifikasi kepemilikan tanah secara sistematis berdasarkan legalisasi berbasis komunitas terhadap hak atas tanah. Warga lokal yang selamat dari tsunami menyepakati kepemilikan tanah dan batas persil tanah melalui proses pemetaan tanah komunitas atau *Community Driven Adjudication* (CDA). *International Development Law Organisation* meringkaskan dengan rapi langkah-langkah yang terlibat sebagai berikut:⁷

1. Tiap pemilik tanah harus memasang patok batas dan melengkapi formulir pernyataan yang menegaskan lokasi dari, dan kepemilikan atas, persil tanah tertentu. Pernyataan ini harus dikuatkan oleh

⁶ Dana penelitian lapangan ini dengan murah hati disediakan oleh Oxfam UK.

⁷ Lihat Harper, Fitzpatrick dan Clark, *Land, Inheritance and Guardianship Law in Aceh*, International Development Law Organisation 2006.

- pemilik tanah di sebelahnya dan kepala desa (*keucik*).
2. Apabila pemilik tanah telah meninggal dunia, formulir ini harus dilengkapi oleh ahli waris sah almarhum yang sebelumnya telah mendapatkan persetujuan waris dari *keucik* atau imam desa (*imam meunasah*) (annexure 2, Manual RALAS).
 3. Apabila ahli waris masih anak-anak, formulir harus dilengkapi oleh wali yang disetujui oleh *keucik* atau *imam meunasah* dan dikonfirmasi oleh Mahkamah Syariah. Sebagai bagian dari program RALAS, Mahkamah Syariah akan mendatangi tiap desa dan menyelenggarakan dengar-pendapat untuk konfirmasi tersebut tanpa dipungut biaya (annexure 3, Manual RALAS).
 4. Dari pernyataan-pernyataan tersebut, komunitas kemudian membuat peta yang mengidentifikasi kepemilikan dan batas persil-persil tanah di desa.⁸

Manual RALAS 2005 menjelaskan lebih lanjut bahwa begitu pernyataan-pernyataan kepemilikan telah dilengkapi, Badan Pertanahan Nasional (BPN) akan mengirim petugas survei terakreditasi untuk menyurvei batas persil-persil tanah yang telah diidentifikasi. Selesai survei, BPN menyiapkan peta tanah komunitas yang mengidentifikasi batas-batas dan pemilik-pemilik tanah. Peta ini dipasang pada papan pengumuman desa selama 30 hari, dan dalam kurun waktu tersebut, keberatan-keberatan boleh diajukan untuk dipertimbangkan oleh musyawarah desa atau tim keluhan BPN. Tergantung pada penentuan terhadap keberatan-keberatan itu, BPN akan mengeluarkan sertifikat tanah untuk pemilik tanah dalam kurun 90 hari sejak dimulainya kerja penyurveian.⁹

Manual RALAS 2005 mengandung sejumlah besar pengaman risiko-risiko gender yang banyak dikenal dalam program-program pengesahan kepemilikan tanah. Pengaman terpenting diuraikan dalam Bagian 2 manual ini, dengan judul: 'Bagaimana menyelenggarakan perlindungan terhadap hak perempuan atas tanah dan terhadap kelompok-kelompok rentan lainnya?'. Pasal-pasal kunci Bagian 2 adalah sebagai berikut:

- 1.1 Setiap pemegang hak atas tanah, laki-laki maupun perempuan, dapat mendaftarkan tanahnya dan memperoleh sertifikat atas namanya.
- 1.2 Sertifikat tanah dapat dibuat atas nama lebih dari satu orang. Untuk tanah yang dimiliki bersama oleh suami-istri, sertifikat dapat dibuat atas nama gabungan dengan orang lainnya, dan bukan atas nama

⁸ *ibid*, 17, 24.

⁹ Target-target waktu ini pada praktiknya jarang terpenuhi.

suami saja.

- 1.3 Untuk tanah warisan yang jatah pembagian hak atasnya belum ditentukan pada saat dilakukan legalisasi, sertifikat dapat dibuat atas nama sejumlah ahli waris, termasuk perempuan dan yang masih di bawah umur.
- 1.4 Menurut hukum Syariah, janda dan anak perempuan berhak mewarisi tanah. Maka dari itu, janda dan anak perempuan yang mendapatkan hak waris atas tanah harus mendaftarkan haknya atas nama masing-masing.
- 1.5 Perempuan pemilik tanah diharapkan hadir dalam musyawarah desa untuk membahas rencana legalisasi tanah desa, karena menyangkut kepentingan mereka juga.
- 1.6 Pemilik tanah (laki-laki maupun perempuan) harus menulis surat pernyataan yang menyatakan kepemilikan tanah. Mereka juga harus memasang sendiri patok batas, kecuali jika dinyatakan tidak mampu melakukan itu.
- 1.7 Pemilik tanah (laki-laki maupun perempuan) harus hadir di persil tanah ketika tim legalisasi dari BPN datang untuk melakukan legalisasi itu, menyurvei dan memetakan.
- 1.8 Untuk pembagian sertifikat, pemilik sah (termasuk perempuan) harus menerima sendiri sertifikatnya. Maka dari itu, tim legalisasi harus memastikan bahwa perempuan dan janda dapat hadir di acara serah-terima sertifikat, termasuk pemberian keamanan yang diperlukan.

Pencatatan hak perempuan atas tanah dalam RALAS

Sebagian data yang didapatkan dari tim pemetaan komunitas dan pengesahan kepemilikan tanah menyarankan bahwa pengaman-pengaman gender tersebut relatif berpengaruh kecil dalam praktik. Tampaknya, kebanyakan persil tanah tercatat atas nama laki-laki. Di kabupaten Banda Aceh dan Aceh Besar, sekitar 20-25% persil-persil tanah tercatat atas nama perempuan. Sedikit sekali yang tercatat atas nama suami-istri.

Rangkaian data berikut ini mengilustrasikan temuan-temuan tersebut. Kami awali dengan data permulaan RALAS untuk Banda Aceh dan Aceh Besar, dan kemudian beralih ke dua desa di Banda Aceh (Lambung dan Ulee Lheue). Rangkaian data ini diperoleh antara Juli dan November 2006.

Tabel 6.1
Data Pendahuluan RALAS untuk Banda Aceh dan Aceh Besar

Distribusi pemilik sertifikat tanah berdasarkan jenis kelamin di Banda Aceh dan Aceh Besar						
Jenis Sertifikat	Banda Aceh	% dari JumlahTotal di Kabupaten	Aceh Besar	% dari Jumlah Total di Kabupaten	Jumlah Total	% dari JumlahTotal
Nama laki-laki saja	4163	68,2	1425	69,2	5588	68,4
Nama perempuan saja	1699	27,8	561	27,3	2260	27,7
Nama laki-laki dan perempuan	246	4,0	72	3,5	318	3,9
Total	6108	100,0	2058	100,0	8166	100,0

Tabel 6.2
Analisis RALAS Desa Lambung

Distribusi pemilik sertifikat tanah berdasarkan jenis kelamin di Desa Lambung		
Rincian Jenis Kelamin Pemilik Sertifikat	Jumlah Persil Tanah	% dari Jumlah Total
Nama laki-laki	215	60,7
Nama perempuan	72	20,3
Milik bersama, termasuk perempuan	28	7,9
Milik bersama, laki-laki saja	39	11,0
Total	354	100,0

Tabel 6.3
Analisis RALAS Ulee Lheue

Distribusi pemilik sertifikat tanah berdasarkan jenis kelamin di Ulee Lheue		
Rincian Jenis Kelamin Pemilik Sertifikat	Jumlah Persil Tanah	% dari Jumlah Total
Nama laki-laki	275	81,8
Nama perempuan	48	14,3
Milik bersama, termasuk perempuan	8	2,4
Milik bersama, laki-laki saja	5	1,5
Total	336	100,0

Angka-angka tersebut didapatkan dari staf RALAS. RALAS sendiri tidak menghimpun data-lepas gender komprehensif sendiri. Meskipun angka-angka yang relatif rendah untuk sertifikat atas nama perempuan saja layak dikomentari, hasil-hasil yang terpenting berkenaan dengan relatif kurangnya pengesahan kepemilikan gabungan atas nama suami-istri untuk tanah gono-gini (*marital*). Data yang tersedia menyarankan proporsi yang sangat rendah dari tanah milik-berdua di mana perempuan menjadi salah satu pemilik tercatat, dengan hasil-hasil terentang dari Lambung (7,9%) sampai Ulee Lheue (2,4%).

Walaupun mustahil membuat penilaian definitif tanpa data lebih lanjut, yang tidak disediakan untuk umum oleh proyek RALAS, tampaknya tidak mungkin bahwa sangat kecilnya proporsi tanah gono-gini yang tercatat melalui pengesahan kepemilikan gabungan atas nama suami-istri dalam proyek RALAS mencerminkan jumlah aktual tanah gono-gini di kawasan-kawasan yang terkena tsunami. Ini khususnya berlaku untuk tanah urban di Banda Aceh (termasuk Lambung dan Ulee Lheue). Menurut hukum Indonesia dan adat Aceh, tanah yang diperoleh selama berumah-tangga dimiliki berdua oleh suami dan istri. Kendati tanah pedesaan yang digunakan oleh pasangan-menikah biasanya adalah tanah yang diwarisi oleh istri atau suami – dan karena itu dimiliki perseorangan – lebih tingginya tingkat mobilitas kerja dan kelangkaan tanah di kawasan urban menjadikan lebih mungkin pasangan-menikah membeli tanah untuk tempat tinggal. Dengan kata lain, banyaknya tanah gono-gini yang dimiliki berdua oleh suami-istri di Banda Aceh mungkin melebihi proporsinya yang sangat rendah sebagaimana tercatat melalui proses RALAS.

Walaupun banyak sekali pengaman gender, terdapat bukti untuk mengemukakan bahwa proyek RALAS memformalkan hak atas tanah dengan cara tertentu yang tidak mencatat semua nama perempuan pemilik tanah. Alasannya tampaknya bersifat kultural dan sekaligus institusional. Sejumlah perempuan yang diwawancarai untuk kajian lapangan ini mengindikasikan bahwa suami mereka akan selalu menjadi wakil keluarga untuk tujuan-tujuan dokumentasi formal, termasuk dalam kaitan dengan sertifikat pemilikan tanah, walaupun tanah itu dalam praktiknya dan menurut norma-norma lokal dimiliki berdua oleh suami-istri. Terkesan pula bahwa staf badan pertanahan yang memfasilitasi dokumentasi pemilikan tanah tidak memastikan bahwa kepemilikan tanah yang diidentifikasi sebagai harta gono-gini dicatat atas nama suami-istri. Ini tidak mengejutkan mengingat pandangan yang tersebar luas bahwa BPN kekurangan kapasitas untuk mewujudkan tujuan-tujuan

ambisius proyek RALAS.

The Aceh Institute telah mempublikasikan telaah data RALAS untuk kabupaten Pidie, Bireun dan Banda Aceh.¹⁰ Data RALAS sekadar mencatat jumlah total laki-laki dan perempuan dalam daftar registrasi untuk tiap-tiap kecamatan sampel. Tidak diidentifikasi jumlah persil tanah milik berdua, atau proporsi-proporsi yang dipegang oleh perempuan dalam persil milik berdua. Di kotamadya Sigli, Kabupaten Pidie, terdapat 448 perempuan (52%) dan 414 laki-laki (48%) dalam daftar-daftar registrasi. Angka-angka ini mencerminkan tradisi waris Pidie yang memuliakan istri (*uxorilocal*) dan anak perempuan. Di dua desa di Bireun, tercatat 347 perempuan (40%) dan 510 laki-laki (60%) dalam daftar-daftar registrasi. Di empat desa sampel di Banda Aceh, ada 686 perempuan (32%) dan 1443 laki-laki (68%) dalam daftar-daftar registrasi. *The Aceh Institute* mencatat bahwa pengesahan kepemilikan-bersama untuk tanah gono-gini “luar-biasa jarang”.¹¹

Pada Desember 2005, sebuah survei komprehensif terhadap 347.775 jiwa dari total 500.000 pengungsi di Aceh diselenggarakan di Aceh oleh LSM Garansi dan Biro Statistik Indonesia (“survei BPDE”).¹² Dalam survei ini, 44,8% dari semua perempuan pengungsi menyatakan punya tanah. Angka ini, walaupun mungkin tercermin dalam rangkaian data RALAS untuk Pidie (52%) dan Bireun (40%), tidak tercermin dalam data permulaan yang tersedia untuk Banda Aceh (27,8%) dan Aceh Besar (27,3%), termasuk desa-desa di Banda Aceh, Lambung (20,3%) sampai Ulee Lheue (14,3%). Di sini, juga ada indikasi bahwa proyek RALAS tidak sepenuhnya mencatat nama-nama perempuan yang memiliki tanah dengan usahanya sendiri. Sayang temuan permulaan ini tidak dapat dikonfirmasi dengan merujuk data-lepas gender komprehensif yang diterbitkan oleh proyek RALAS sendiri.

Hak perempuan atas tanah warisan di Aceh yang terkena tsunami

Konsensus keluarga dan solusi melalui negosiasi lokal

Bukti kuantitatif bahwa pengaman-pengaman gender dalam proyek

¹⁰ Kadriah et al, Perlindungan Terhadap Perempuan Korban Tsunami Dalam Mendapatkan Hak Kepemilikan Atas Tanah [“The Protection of Female Victims of the Tsunami in the Context of Land Ownership”], University of Syiah Kuala Darussalam Law School, Banda Aceh, December 2006, h. 17-17.

¹¹ Ibid, di h. 21.

¹² Dalam pelaksanaannya, survei mencakup sejumlah kabupaten yang menampung orang-orang yang mengungsi akibat konflik separatis di Aceh, bukan akibat tsunami itu sendiri.

RALAS tidak sepenuhnya efektif dalam praktik didukung oleh banyak sekali bahan kualitatif yang dikumpulkan oleh tim penelitian saya. Dalam proyek RALAS, ahli waris sah dicatat sebagai pemilik tanah begitu menerima persetujuan waris dari *keucik* atau imam desa. Transfer hak waris ini kemudian dikuatkan oleh Mahkamah Syariah keliling. Namun data lapangan menunjukkan bahwa pewarisan tanah di Aceh ditentukan terutama di tingkat lokal, tanpa banyak mengacu mekanisme-mekanisme yang ditetapkan oleh proyek RALAS. Kebanyakan kasus diselesaikan dengan konsensus antar-anggota keluarga yang selamat dari bencana. Bahkan para kepala desa pun tidak mengetahui banyaknya transfer tanah berbasis warisan – walaupun mereka atau imam desa seharusnya mengeluarkan persetujuan dalam proyek RALAS. Sebagian besar penentuan warisan ini juga telah berlangsung mulus sebelum staf RALAS tiba untuk memfasilitasi pencatatan kepemilikan tanah.

Meskipun hukum Syariah secara formal berlaku untuk menentukan warisan di Aceh, tampaknya lumrah bagi kelompok-kelompok keluarga dan pemimpin-pemimpin desa untuk mencari solusi kasus warisan yang lebih menguntungkan perempuan daripada pasal-pasal tegas hukum Syariah. Banyak orang yang kami wawancarai mencatat bahwa aturan waris Syariah menetapkan pembagian 2:1, dengan jatah warisan untuk anak laki-laki lebih besar daripada anak perempuan. Namun dalam praktiknya, sangat lumrah keluarga-keluarga menyepakati pembagian warisan yang lebih adil.¹³

Dalam sebuah wawancara pada 2006, Ketua Mahkamah Syariah di Aceh menyatakan bahwa Mahkamah Syariah keliling akan memverifikasi alokasi-alokasi warisan yang disetujui oleh semua anggota keluarga, sekali pun proporsi-proporsi hukum Syariah tidak diterapkan. Betapa pun, penelitian kami di lapangan mengidentifikasi tingginya kebimbangan di kalangan *keucik* dan imam desa perihal wewenang mereka untuk mencari solusi waris bagi perempuan, yang tidak sesuai dengan proporsi-proporsi

¹³ Wawancara dengan Zaenabun (dari Desa Meunasah Tuha, Kecamatan Pekan Bada, 28 November 2006; Wawancara dengan Sudirman Arif (dari Kade Gelumpang Teungoh, Desa Surien, Kecamatan Meuraxa Banda Aceh), 27 November 2006; Diskusi Kelompok dengan Maemunah, Salmah, Aminah dan Rifky (perempuan-perempuan dari Meunasah Tuha, Kecamatan Pekan Bada), 28 November 2006; Diskusi Kelompok dengan 18 perempuan dan satu laki-laki fasilitator desa dari LOGICA, barak Kajhu, Darussalam, Aceh Besar, 30 September 2006; Wawancara dengan Zaenabun (dari Desa Meunasah Tuha), Kecamatan Pekan Bada, 28 November 2006; Wawancara dengan Sudirman Arif (dari Kades Gelumpang Teungoh, Desa Surien, Kecamatan Meuraxa Banda Aceh), Kantor Uplink's, 27 November 2006; Diskusi Kelompok dengan Maemunah, Salmah, Aminah dan Rifky (perempuan-perempuan dari Meunasah Tuha), Kecamatan Pekan Bada, 28 November 2006.

KOTAK 6.1

Contoh Solusi Masalah Warisan melalui Negosiasi Lokal di Wilayah Aceh yang Terkena Dampak Tsunami

Hibah Tanah untuk Janda

Sebelum tsunami, Wardiah dan suaminya, Meka, tidak memiliki tanah. Alih-alih, mereka bekerja untuk seseorang di desa yang memiliki kolam ikan, dan akhirnya membangun rumah di tanah itu. Rumah ini hancur diterjang tsunami. Meka dan semua anaknya juga tewas. Jadilah Wardiah janda tanpa anak tuna tanah. *Uplink*, LSM, menawarkan bantuan rumah kepada Wardiah. Seorang warga desa menghibahkan sepetak tanah kepada Wardiah, tempat *Uplink* kini membangun rumah untuknya.

Warisan Tanah kepada Anak Yatim Perempuan

Lia menjadi yatim-piatu akibat tsunami. Umumnya, anak yatim perempuan mewarisi separuh tanah orang-tuanya, dan separuhnya lagi diberikan kepada wali dari pihak ayah si anak yatim. Dalam sebuah keputusan terobosan, *keucik* Kahju memutuskan bahwa Lia mendapat seluruh tanah orang-tuanya. Keputusan mengizinkan anak perempuan ini mewarisi seluruh tanah orang-tuanya diambil berdasarkan pertimbangan tokoh masyarakat Kahju. Faktor yang relevan termasuk fakta bahwa gadis ini berumur tujuh belas tahun dan masih bersekolah, dan bahwa tidak ada orang lain yang menentang keputusan tersebut. Tanah itu juga dikelola sepenuhnya oleh anak yatim tersebut, karena ia tidak mempunyai wali.

Barniah menjadi yatim-piatu akibat tsunami. Menurut hukum Islam yang berlaku di komunitasnya, Barniah, sebagai putri tunggal, hanya berhak atas separuh dari warisan orang-tuanya. Separuhnya lagi diberikan kepada walinya, dalam hal ini paman Barniah, Zulhamsyah. Atas kebaikan hatinya sendiri, Zulhamsyah memilih untuk tidak menerima warisan, meskipun berhak, dan Barniah mewarisi seluruh tanah orang-tuanya.

yang dimandatkan oleh hukum Syariah.¹⁴ Temuan ini mendukung kesimpulan bahwa aliran informasi ke lingkup lokal sangat penting bagi suksesnya respons-respons kebijakan terhadap risiko-risiko gender terjadinya perampasan tanah selepas konflik atau bencana.

¹⁴ Sampai batas tertentu, kebimbangan ini muncul dari upaya lama untuk mengintegrasikan konsepsi tradisional Indonesia tentang harta gono-gini – didefinisikan sebagai harta yang diperoleh selama berumah-tangga melalui ikhtiar suami atau istri – ke dalam mazhab-mazhab dan doktrin-doktrin yurisprudensi Syariah yang ada: untuk pembahasan, lihat: Mark E. Cammack dan R. Michael Feener, “Joint Marital Property in Indonesian Customary, Islamic and National Law”, dalam Peri Bearman, Wolfhart Heinrichs dan Bernard Weiss (2008), *The Law Applied: Contextualising the Islamic Shari’a*, h. 92-115.

Penerapan adat di Aceh

Penelitian kami di lapangan menguatkan bukti dalam kepustakaan bahwa adat dan praktik lokal yang berkaitan dengan hak perempuan atas tanah diterapkan di wilayah-wilayah tertentu di Aceh. Contohnya:

Tradisi memuliakan istri (uxorilocal). Menurut adat di sejumlah kabupaten di Aceh (termasuk Pidie dan sebagian Aceh Besar), anak perempuan yang menikah menerima tanah (dan mungkin rumah) dari orang tuanya. Secara tradisional, tanah ini satu kompleks dengan rumah orang tua. Si anak perempuan (istri) diakui sebagai pemilik tunggal tanah (dan rumah) pemberian orang tua tersebut.

KOTAK 6.2

Tradisi Memuliakan Istri (*Uxorilocal*) di Aceh

Para perempuan yang diwawancarai di Pekanbaru, Aceh Besar, menyatakan bahwa di desa mereka ada tradisi memuliakan istri. Biasanya orang-tua istri memberi tanah dan rumah kepada anak perempuan dan menantu laki-laki mereka. Beberapa orang-tua memberi tanah saja. Jika orang-tua tidak mampu memberi tanah atau rumah, anak perempuan dan menantu laki-laki akan tinggal di rumah keluarga istri, sampai kelak terkumpul dana yang cukup untuk membangun rumah baru bagi suami-istri tersebut. Salah satu responden perempuan mengatakan bahwa, ketika dia menikah, ibunya menghadiahi tanah, tempat dia dan suaminya kemudian membangun rumah. Sebelum tsunami, sepetak tanah itu bersertifikat atas nama ibunya. Ibunya tewas dalam tsunami dan, dalam proses legalisasi kepemilikan tanah, BPN mendaftarkan tanah itu atas nama ahli waris perempuan tersebut.

KOTAK 6.3

Hak Waris Anak Perempuan Bungsu di Sebagian Wilayah Aceh

Ahli Waris Perempuan di Banda Aceh

Gampong Teungoh, Kec. Meuraxa, Banda Aceh, menerapkan campuran adat dan hukum syariah Islam dalam menentukan pewarisan. Adat menggariskan bahwa anak laki-laki berhak atas tanah pertanian, sementara anak perempuan mewarisi tanah pemukiman dan rumah. Putri bungsu, yang bertanggung jawab merawat kesehatan orang-tuanya, diprioritaskan mewarisi tanah pemukiman dan rumah. Setelah mewarisi, anak perempuan sepenuhnya memiliki tanah itu, dan dapat mewariskan, menghadiahkan atau menjualnya; tetapi, penjualan tanah harus dibicarakan dulu dengan kerabat yang berhak menolak atau menerimanya sebelum tanah ditawarkan kepada orang lain.

Tradisi mewariskan kepada anak perempuan. Di sebagian Pidie, Aceh Besar dan bahkan Banda Aceh sendiri, anak perempuan akan mewarisi rumah orang tuanya dan lahan tempat tinggal di sekitarnya. Saudara laki-lakinya akan mewarisi tanah yang bukan lahan tempat tinggal. Di sejumlah tempat, anak perempuan bungsu saja yang akan mewarisi lahan tempat tinggal dan rumah orang tua. Sebagai balasan, si anak perempuan (atau anak perempuan bungsu) diharapkan merawat orang tuanya sampai akhir hayat mereka.

Suami/istri yang ditinggal mati pasangannya. Syahrizal, pakar adat Aceh, juga menyampaikan bahwa adat Aceh di kawasan-kawasan tertentu bisa mengakui pemberian hak waris kepada suami/istri yang ditinggal mati pasangannya dengan lebih longgar daripada hukum Syariah.¹⁵

Ada ambivalensi yang sangat besar di kalangan aktor-aktor internasional terhadap adat dan hubungannya dengan hak-hak legal selepas konflik atau bencana. Bukti yang kami temukan di lapangan menyarankan bahwa proses-proses lokal yang terlembaga sebagai adat tidak perlu dipandang berjiwa diskriminatif dan merugikan hak-hak perempuan. Walaupun tidak terdapat bukti bahwa proyek RALAS dan Mahkamah Syariah keliling bertindak menggusur adat lokal demi mengedepankan hukum Syariah, ada alasan bagi pembuat kebijakan untuk lebih berfokus pada potensi manfaat adat di kawasan-kawasan tertentu di Aceh.

Penolakan terhadap klaim perempuan: Pemimpin desa dan kerabat laki-laki

Proses lokal tidak niscaya menguntungkan perempuan. Ada bukti anekdotal tentang pemimpin-pemimpin lokal yang menolak klaim sah janda terhadap tanah, sekali pun didukung hukum Syariah. Penuturan-penuturan anekdotikal ini antara lain mengungkapkan adanya tekanan kepada janda untuk kawin lagi agar dapat mengklaim tanah. Penelitian kami tidak menemukan bukti langsung apapun tentang perampasan hak perempuan atas tanah oleh pejabat lokal di luar kerangka hukum Syariah. Riset ini mencakup pertemuan-pertemuan dengan LSM-LSM perempuan terkemuka di Aceh, serta sejumlah besar wawancara dengan perempuan di Banda Aceh dan Aceh Besar.

Penelitian kami memang menemukan sejumlah kasus di mana

¹⁵ Lihat Harper et al, *Land, Inheritance and Guardianship Law in Aceh*, International Development Law Organisation 2006, h. 54-5.

pemimpin desa tidak bisa atau tidak bersedia mencegah penolakan kerabat laki-laki terhadap klaim sah janda dan anak perempuan. Tindak perampasan oleh kerabat ini dilatari oleh ketidakberdayaan sosial yang dirasakan oleh banyak perempuan selepas tsunami. Adapun bentuknya adalah:

- Ancaman kekerasan tersirat oleh kerabat laki-laki.
- Argumen bahwa perempuan yang menuntut haknya tidak bisa mendapatkan tanah kecuali jika sudah kawin (atau kawin lagi).
- Argumen bahwa janda tidak dapat mengklaim tanah, karena tanah itu dimiliki sendirian oleh suaminya (yakni, bukan tanah gonogini).

Walaupun kepala desa memiliki wewenang legal untuk menyelesaikan perselisihan tingkat-desa ini berdasarkan Peraturan Daerah 7/2000, sejumlah di antara mereka tidak mau atau tidak mampu menyelesaikan konflik keluarga yang melibatkan penolakan terhadap klaim perempuan.

Pengaman-pengaman gender dalam proyek RALAS terlalu diandalkan untuk menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan lokal dalam perkara warisan. Sebagian besar penentuan warisan yang merugikan perempuan terjadi di tingkat lokal, tanpa ada kaitannya atau rujukannya dengan proyek RALAS; dan meskipun demikian, sedikit sekali kebijakan atau perhatian program terhadap kemungkinan ini, selain kampanye-kampanye penerangan yang disokong oleh Mahkamah Syariah, Oxfam dan IDLO.¹⁶ Temuan-temuan pada bagian pembahasan selanjutnya tentang ketersediaan informasi menyarankan – setidaknya dalam hal perlindungan gender – bahwa dana internasional untuk proyek RALAS bisa lebih bermanfaat dipakai untuk memperluas dan memperdalam kampanye-kampanye penerangan ini.

Kebutuhan informasi: Pemimpin desa

Dalam wawancara-wawancara kami di lapangan, sejumlah kepala desa dan imam desa mengaku bimbang dengan penerapan yang benar hukum Syariah pada kasus-kasus yang lebih rumit. Kasus-kasus rumit relatif banyak terjadi, karena tsunami menciptakan segala macam kemungkinan pewarisan yang dapat dibayangkan. Kasus-kasus rumit ini seringkali tidak terselesaikan, atau setidaknya diselesaikan dengan tidak memuaskan, dan rawan terhadap konflik pada masa depan, karena (1) pemimpin desa

16 Lihat Bagian III C di bawah.

KOTAK 6.4

Penolakan Lokal terhadap Hak Perempuan atas Tanah di Sebagian Wilayah Aceh

Saudara Ipar Laki-Laki yang Beringas

Witni bekerja sebagai pegawai perusahaan distributor telepon seluler di Indonesia. Sebelum tsunami, suaminya sudah lama sakit-sakitan, dan gaji Witni menjadi satu-satunya sumber pendapatan keluarga. Witni sekarang menanda – ia selamat dari tsunami, namun suami dan anaknya tidak. Witni sangat trauma dengan bencana itu, dan lebih buruk lagi, kini warisannya dirampas oleh empat saudara kandung suaminya yang selamat dari tsunami. Meskipun Witni berhak secara hukum, saudara suaminya mengklaim 100 persen tanah suaminya. Witni tidak keberatan apapun, dan tidak berani protes mengenai warisan itu kepada kakak laki-laki tertua suaminya, yang terkenal beringas. Witni merasa kesendirian dan terlunta-lunta.

Apakah Cucu Perempuan Harus Nikah agar Mendapatkan Tanah?

Salwa meninggal dunia tiga bulan sebelum tsunami, meninggalkan empat putra dan tiga putri (istri Salwa telah berpulang lebih dulu). Tanah Salwa berupa satu hektar lahan. Hanya satu putra Salwa (Kautsar) yang selamat dari tsunami. Saudara ipar Kautsar bernama Lily juga selamat. Meski suami Lily tewas dalam tsunami, putrinya, Jeni, selamat. Menurut hukum syariah Islam di Indonesia, Jeni seharusnya mendapat sebagian tanah Salwa (kakeknya), walaupun ayahnya tewas dalam tsunami. Namun kini Kautsar tidak ingin Jeni mendapat warisan. Kautsar mengklaim bahwa Jeni hanya berhak atas tanah yang diperoleh ayahnya setelah menikah. Masalah ini tetap belum terselesaikan.

Tanah Milik Suami-Istri atau Suami?

Seorang perempuan bernama Rasmiah selamat dari tsunami, namun suaminya, Zulfan, tidak. Sebelum tsunami, Rasmiah dan Zulfan mempunyai tanah milik bersama. Rasmiah memiliki rumah yang dibangun oleh LSM di tanah itu setelah tsunami; namun, setelah rumah selesai dibangun, keluarga Zulfan berusaha menuntut kepemilikan atas rumah itu dengan alasan bahwa Rasmiah tidak berhak atas tanah tersebut. Tidak jelas apakah masalah ini telah terselesaikan.

Tanah Milik Anak atau Saudara Laki-Laki?

Di Peukan Bada, Aceh Besar, dua anak yatim ditolak haknya untuk mewarisi tanah ibu mereka dan memiliki rumah yang dibangun di sana oleh sebuah badan bantuan. Tanah sang ibu awalnya milik nenek kedua anak yatim itu. Sebelum wafat, sang nenek menyerahkan tanah tersebut kepada ibu mereka tanpa surat wasiat. Setelah tsunami, tanah itu diambil-alih oleh paman

kedua anak yatim tersebut (adik ibu mereka). Para pemimpin masyarakat menganggap kedua anak yatim itu tidak memenuhi syarat untuk mewarisi tanah dan mendukung pengambilalihan oleh paman mereka, walaupun mereka secara hukum berhak mendapat tanah itu dan memiliki rumah yang dibangun di sana.

Istri dan Ibu, atau Saudara Laki-Laki?

Yusnita berasal dari Aceh Besar. Yusnita kehilangan suami dan anaknya dalam tsunami. Meski berhak secara hukum atas sejumlah besar warisan yang ditinggalkan oleh keluarganya (termasuk tanah), Yusnita tidak mendapat apapun – tanah tersebut saat ini dikuasai oleh kakak laki-laki tertua suami Yusnita. Ketika Yusnita melaporkan kasus ini kepada *keucik*, dia diabaikan. Ketika mendatangi saudara suaminya itu, ia diancam.

Penolakan terhadap Hak Waris Cucu Perempuan

Tiramah meninggal dunia dalam tsunami. Para pejabat desa (*keucik* dan sekretaris desa) bersikeras bahwa cucu Tiramah, Ayusnita, tidak memenuhi syarat untuk mewarisi tanah Tiramah, karena ibu Ayusnita telah wafat sebelum tsunami (*patah titi*). *Tengku* (pemimpin agama) menyatakan bahwa Ayusnita memenuhi syarat. Salah satu cucu Tiramah lainnya tewas dalam tsunami dan tidak boleh dikubur di kuburan keluarga, karena anak itu tidak lagi dianggap keturunan sang nenek.

tidak bersedia atau tidak bisa memberikan ketetapan yang tegas, (2) para pihak yang berperkara tidak mau menerima keputusan kepala desa, atau (3) para pihak yang berperkara tidak bersedia atau tidak bisa membawa kasusnya ke Mahkamah Syariah.

Dalam wawancara-wawancara kami di lapangan, sejumlah pemimpin dan imam desa mengungkapkan kebimbangan perihal hukum yang dapat diberlakukan pada jenis kasus-kasus berikut:

- Hak anak yatim perempuan.
- Perbedaan antara harta milik bersama dan harta milik sendiri.
- Hak ahli waris yang tersisa ketika seluruh keluarga meninggal dunia.
- Hak relatif anak perempuan dan paman.
- Hak janda, khususnya melawan saudara laki-laki almarhum suaminya.
- Hak relatif cucu perempuan dan anak laki-laki.
- Status harta gono-gini setelah perceraian, manakala tidak ada perjanjian cerai.

Semua kasus tersebut melibatkan ketidakpastian perihal klaim perempuan.

KOTAK 6.5

Ketidakpastian Lokal dalam Kasus Warisan yang Rumit

Hak Relatif Keponakan Perempuan dan Saudara Laki-Laki

Numeri tidak selamat dari tsunami. Tiga korban selamat mengklaim tanah Numeri – dua saudara laki-lakinya dan seorang keponakan perempuannya, yang ayahnya (kakak Numeri) juga tewas dalam tsunami. Masalah yang muncul adalah apakah sang keponakan berhak mewarisi. Para saudara laki-laki Numeri yang masih hidup menantang klaim perempuan itu. Menurut pendapat mereka, sang keponakan tidak berhak lagi mendapat bagian tanah itu ketika ayahnya meninggal dunia. Kasus ini dilaporkan kepada *keuik*, yang bimbang menyelesaikannya.

Kebutuhan informasi untuk perempuan

Penelitian kami di lapangan melibatkan sejumlah besar wawancara kelompok dan individual dengan perempuan di Banda Aceh, Aceh Besar dan Aceh Jaya. Dalam wawancara-wawancara tersebut, para perempuan mengungkapkan kebingungan dan sangat ingin mendapatkan informasi lebih jelas mengenai:

- Hak janda atas harta yang diperoleh sendirian maupun bersama.
- Hak cucu yatim untuk mendapat warisan dari kakek-nenek mereka (*patab titi*).

Sebagai contoh, responden-responden perempuan dari Lhok Seude tidak mengetahui rumus yang dipakai membagi harta untuk janda.¹⁷ Responden perempuan dari barak-barak di Kajhu mengetahui bahwa janda berhak mewarisi harta gono-gini, tapi tidak yakin apakah janda berhak mewarisi harta milik pribadi suaminya.¹⁸ Perempuan-perempuan Kajhu juga memiliki pendapat berbeda-beda tentang bagaimana membagi harta gono-gini jika terjadi perceraian atau kematian. Sejumlah responden menyatakan bahwa harta akan diparo antara suami dan istri, sedangkan

¹⁷ Diskusi Kelompok dengan empat perempuan (satu janda lanjut-usia, dua perempuan paruh-baya, dan satu perempuan muda), Lhok Seude, Leupung, Aceh Besar, tanggal tidak diketahui.

¹⁸ Diskusi Kelompok dengan 18 perempuan dan satu laki-laki fasilitator desa dari LOG-ICA, barak Kajhu, Darussalam, Aceh Besar, 30 September 2006.

sejumlah responden lainnya menyatakan harta dibagi tiga untuk suami, istri dan anak.¹⁹ Di Ulee Lheue, para responden perempuan mempunyai pemahaman yang bercampur-aduk tentang hak mereka atas harta milik pribadi suami. Ada yang menyatakan bahwa kalau perkawinan tidak dikaruniai anak, istri tidak berhak mewarisi harta milik pribadi suaminya. Lainnya mengatakan bahwa ia tidak berhak mewarisi harta milik pribadi mendiang suaminya, karena suaminya mempunyai anak dari perkawinan yang terdahulu. Perempuan ketiga mengatakan bahwa dia bisa mewarisi harta milik pribadi suaminya, dengan alasan bahwa semua harta suaminya akan dibagi dua.²⁰

Sejumlah perempuan yang diwawancarai berpendapat bahwa akses terhadap informasi adalah mekanisme terbaik untuk memastikan hak perempuan dan akses mereka terhadap tanah.²¹ Baik Mahkamah Syariah, dengan dibantu Oxfam, maupun IDLO, menyelenggarakan kampanye penerangan yang mencakup masalah-masalah tersebut dan isu-isu pewarisan lainnya. Sebagai catatan, program-program ini layak mendapatkan dana internasional dalam jumlah yang jauh lebih banyak untuk mendukung negosiasi dan tuntutan klaim-klaim di tingkat lokal.

Kesimpulan

Hubungan dengan tanah tertanam secara sosial. Norma-norma lokal mengatur penggunaan tanah. Tafsir-tafsir lokal mempengaruhi jangkauan dan daya laksana klaim-klaim terhadap tanah. Bahkan dalam keadaan-keadaan di mana negara berposisi kuat dan lembaga-lembaga hukum dapat dijangkau dengan mudah, tingkat ketidakpastian atau konflik masih akan sangat tinggi jika klaim terhadap tanah tidak diakui oleh tetangga atau pihak lain yang mengajukan klaim. Dan jika negara lemah atau tidak dipercaya oleh orang banyak, upaya-upaya pemberlakuan hukum dan hak-hak legal di atas pranata-pranata lokal mungkin hanya menciptakan bentuk-bentuk pluralisme legal atau normatif yang tidak sesuai dengan yang dimaksudkan.

Hak-hak perempuan atas tanah selepas tsunami bukan sekadar isu, yang muncul dari kerangka legal internasional, bagi aktor-aktor

¹⁹ Diskusi Kelompok dengan 18 perempuan dan satu laki-laki fasilitator desa dari LOGICA, barak Kajhu, Darussalam, Aceh Besar, 30 September 2006.

²⁰ Diskusi kelompok dengan perempuan-perempuan dari Dusun Tenggiri, Desa Ulhe Lhe, Meuraxa Banda Aceh, 28 November 2006.

²¹ Wawancara dengan Yatrin (Spesialis Gender LOGICA) dan Sofyan (Spesialis Pemetaan Tanah Komunitas LOGICA), Kantor LOGICA, 29 September 2006.

internasional. Hak-hak tersebut adalah sumber utama gugat-menggugat dan negosiasi di tingkat lokal. Instrumen-instrumen internasional yang berfokus pada program pengembalian tanah selepas masa pengungsian, atas nama laki-laki dan perempuan, atau yang memikirkan transformasi adat dan tradisi guna menghilangkan unsur-unsurnya yang diskriminatif, pada dirinya sendiri tidak memadai untuk mencegah terulangnya penolakan yang tidak dapat dibenarkan terhadap hak-hak perempuan atas tanah, jika mereka gagal memperhitungkan fakta bahwa proses-proses lokal berpengaruh fundamental pada bagaimana hukum dan hak-hak legal dimediasi dalam praktik. Apa yang ingin dikatakan bukanlah bahwa proses lokal itu baik atau buruk bagi perempuan yang mengklaim tanah. Tetapi untuk menegaskan pentingnya proses lokal dalam penyusunan program pascabencana, dan untuk mempertanyakan manfaat sikap terlalu mengandalkan pengaman-pengaman gender dalam program formalisasi hak-hak pertanahan.

BAB 8

FAKTOR-FAKTOR PENENTU PERGERAKAN PENGUNGSI (IDP) DI ACEH

Saiful Mahdi

Pendahuluan

“Migrasi dari kawasan yang tertimpa bencana besar ke kawasan bebas-bencana kiranya menjadi salah satu respons paling umum terhadap bencana dan sebuah strategi penting untuk bertahan hidup.”¹

Aceh, Indonesia, telah menyaksikan begitu banyak migrasi manusia yang disebabkan oleh malapetaka buatan manusia maupun bencana alam. Perang saudara sejak akhir 1940-an sampai awal 1950-an, disusul dengan tiga dekade perjuangan kemerdekaan sejak 1976, telah menimbulkan krisis besar pengungsi dan IDP (*Internally Displaced Persons*, atau pengungsi domestik). Gempa dahsyat dan tsunami pada 26 Desember 2004 menimbulkan krisis besar IDP lainnya, yang berakibat mengungsinya lebih dari setengah juta orang.² Diterima secara luas bahwa bencana dan konflik lazimnya mempengaruhi pergerakan penduduk dan juga karakteristik sosial komunitas-komunitas yang terkena dampaknya.³ Bencana alam dan konflik sering menciptakan migrasi kecil-kecilan maupun besar-besaran oleh penduduk yang menyingkir dari kawasan

¹ Curson, P. Introduction. (1989) *Population and Disaster*. J. I. Clarke, P. Curson, S. L. Kayastha dan P. Nag. Oxford and Cambridge, Basil Blackwell.

² Bahkan dua tahun selepas tsunami, Oxfam melaporkan bahwa sekitar 70.000 orang masih tinggal di penampungan-penampungan sementara gaya-militer yang disebut “barak” di Aceh, sementara banyak lagi masih tinggal bersama komunitas-komunitas penampung di seantero daerah ini.
http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2006/11/oxfam_calls_to_step_up_respons.html (diakses 10 Januari 2007).

³ Clarke, J., P. Curson, S.L. Kayastha dan P. Nag. (1989). *Population and Disaster*, Oxford and Cambridge, Basil Blackwell.

terdampak.⁴ Namun demikian, Paul berpendapat bahwa tidak semua komunitas yang tertimpa bencana pindah dari kampung-halaman mereka secara permanen selepas bencana jika ada “bantuan yang terus mengalir untuk korban bencana dan distribusinya yang benar oleh pemerintah dan LSM”.⁵ Bab ini menggunakan kasus IDP di Aceh untuk mencermati imbas distribusi bantuan terhadap mobilitas dan kerekatan komunitas dalam situasi pascabencana.

Dalam penelitian saya, saya berpandangan bahwa migrasi dipergunakan secara aktif oleh penduduk Aceh sebagai cara bertahan hidup pada masa konflik dan hari-hari pertama selepas tsunami. Hal ini saya hubungkan dengan “modal sosial” dan pentingnya koneksi desa (atau *gampong*) di Aceh. Saya peragakan bahwa modal sosial tertanam dalam *gampong-gampong*, dan menjadi poros pergerakan IDP konflik maupun IDP tsunami. Di bab ini, saya memperagakan bahwa daya utama yang menentukan pergerakan IDP akibat konflik yang berlangsung lama antara GAM dan militer Indonesia adalah koneksi-koneksi dan jaringan-jaringan desa. Ini menyediakan variabel kontrol untuk meninjau dampak bantuan pertolongan darurat dan rekonstruksi pascatsunami pada respons IDP. Saya berpendapat bahwa selepas tsunami, koneksi-koneksi desa dirongrong oleh berbagai campur-tangan terkait pertolongan darurat dan rekonstruksi. Akhirnya, saya mengetengahkan dua kajian alit yang berlawanan tentang bagaimana komunitas-komunitas beradaptasi dengan keadaan pascatsunami, untuk membahas dampak campur-tangan pihak luar pada tingkat keberhasilan proyek-proyek rekonstruksi.

Modal sosial dan *gampong* Aceh

Saya memandang koneksi-koneksi *gampong* Aceh sebagai jaringan-jaringan yang dibangun atas dasar kepercayaan beserta norma-norma dan nilai-nilai spesifik yang mengaturnya, cocok dengan pengertian

⁴ Lihat, misalnya, Blaikie, P.M. et al. (1994) *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. New York, Routledge; Brook, V.T. dan B.P. Paul (2003) “Public Response to a Tornado Disaster: The Case of Hoisington, Kansas.” *Papers of the Applied Geography Conferences*. 26. h. 343–351; Cannon, T. (1994) “Vulnerability Analysis and the Explanation of ‘Natural’ Disasters”. Dalam A. Varley (ed.) *Disasters, Development and Environment*. John Wiley & Sons, Chichester. h. 13–30; Lavell, A. (1994) ‘Opening a Policy Window: The Costa Rican Hospital Retrofit and Seismic Insurance Programs 1986–1992.’ *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 12(1): 95–115; Parker, D. et al. (1997) ‘Reducing Vulnerability following Flood Disasters: Issues and Practices’. Dalam A. Awotona (ed.) *Reconstruction After Disaster: Issues and Practices*. Ashgate, Aldershot. h. 23–44; Smith, K. dan R. Ward (1998) *Floods: Physical Processes and Human Impacts*. New York, John Wiley & Sons.

⁵ Paul, B. K. (2005). “Evidence against disaster-induced migration: the 2004 tornado in north-central Bangladesh”. *Disaster* 29(4): 370–385.

“modal sosial” sebagaimana yang dikemukakan oleh sejumlah ilmuwan sosial.⁶ Bourdieu mencatat bahwa “modal sosial adalah penjumlahan dari berbagai sumber daya, aktual atau virtual, yang bertumbuh pada individu atau kelompok berkat memiliki jaringan hubungan saling-kenal dan saling-mengakui yang awet dan kurang-lebih terlembaga.”⁷ Putnam mengaitkan “komunitas warga” (*civic community*) dengan tradisi “humanisme warga” (*civic humanism*), yang ia rinci mempunyai empat dimensi teoretis: (1) keterlibatan warga, (2) kesetaraan politis, (3) solidaritas, kepercayaan dan toleransi, dan (4) struktur sosial kerjasama. Dalam kajiannya, Putnam menemukan bahwa daerah-daerah utara di Italia lebih berprestasi daripada daerah-daerah selatan karena “modal sosial” tumbuh-berkembang di kawasan utara itu.

Kolaborasi, tolong-menolong, kewajiban warga, dan bahkan kepercayaan... merupakan ciri khas di Utara. Kebajikan utama di Selatan, sebaliknya, adalah pemaksaan hierarki dan ketertiban pada anarki laten.⁸

Fatimah Castillo mengupas adaptasi kultural dan aspek-aspek modal sosial ketegaran (*resilience*).⁹ Castillo berpendapat bahwa dalam banyak kasus, bangunan kehidupan sosial dan modal sosial – pertemanan, kekerabatan, kepercayaan, keyakinan religius, dan sistem-sistem kepercayaan asli setempat – tegar menghadapi konflik dan bencana. Oleh sebab itu, “hanya karena banyak yang tewas, atau prasarana fisik mengalami kehancuran,” tidak selalu berarti “bangunan kehidupan sosial juga hancur.” Pada bagian pembahasan ini, saya ingin mengulas sejumlah mekanisme pokok *gampong* Aceh yang relevan untuk memahami kapasitas-kapasitas masyarakat Aceh dalam menanggapi situasi-situasi IDP. Ini pertama-tama melibatkan uraian singkat tentang *gampong*, dan juga pembahasan tentang bagaimana bentuk-bentuk “ketegaran” dan

⁶ Lihat Field (2003), untuk contoh ringkasan ‘gagasan-gagasan kunci’ tentang Modal Sosial. Field, J. (2003). *Social Capital*. New York, Routledge.

⁷ Bourdieu, P. dan L. Wacquant (1992) *An Invitation to Reflexive Sociology* Chicago, University Of Chicago Press.

⁸ Putnam, R., R. Leonardi, R. Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work, Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press; Putnam, R. (1993). “The Prosperous Community”. *American Prospect* 13(Spring): 35-42; Putnam, R. (1995). “Bowling Alone: America’s Declining Social Capital”. *Journal of Democracy* 6(1): 65-78; Putnam, R. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.

⁹ (2003, dalam Siapno: 2007) Dikutip dengan izin. Siapno, J. (akan terbit). ‘Living Displacement: Everyday Politics of Gender, Silence, and Resilience in Aceh.’ *Conflict, Violence, and Displacement in Southeast Asia*. E. L. Hedman. Ithaca, Cornell University Press.

tanggapan menjadi bagian dari bangunan-bangunan sosial lokal.

***Gampong* dan modal sosial Aceh**

Gampong adalah “unit teritorial terkecil” di Aceh, juga di daerah-daerah lain di Indonesia.¹⁰ Semula, *gampong* merupakan produk dari *kawom* (kekerabatan) atau sub-divisinya yang menambah jumlah anggota melalui perkawinan saja, atau paling banter dengan menyertakan perempuan-perempuan sesuku di sekitarnya. Secara tradisional, *gampong* dikepalai oleh *keucik*¹¹ (kepala desa), yang dulu dipilih dari kalangan *uleebalang* (kepala negeri) *kawom* atau penerusnya. Namun belakangan, ketika *kawom* menjadi semakin besar dan perbatasan-perbatasan mulai bertumpang-tindih, *keucik* dipilih secara lebih demokratis. Menurut Qanun No. 5/2003, *keucik* memegang kekuasaan eksekutif dalam pemerintahan sehari-hari *gampong*. Bersama *tuba pent* (sesepuh desa), *teungku* atau *imeum meunasab* dan sekretaris desa, *keucik* bekerja menyelenggarakan pemerintahan pokok *gampong*.

Keucik bukan hanya pemimpin warga dan wilayahnya, tapi juga pemangku adat. *Keucik* dipilih secara demokratis oleh warga di tiap *gampong*, sementara lurah atau kepala desa yang lebih modern ditunjuk dari atas oleh pemerintah melalui camat. Selain itu, segala masalah yang menyangkut hajat hidup orang banyak dimusyawarahkan secara terbuka, dan keputusan diambil dengan *mupakat* (berasal dari istilah Arab, *muwafakat*). Kehidupan di *gampong* sangat komunal dengan warganya yang guyub. Hubungan di kalangan warga *gampong* tidak dilandasi kepentingan pribadi, tapi lebih didasari oleh pemahaman bersama tentang harmoni, kepatutan dan kepatutan, sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 1.¹²

Hukum dan adat *gampong* sebagai basis ketegaran

Hubungan yang erat dan terang-benderang antara *hukum* (hukum agama) dan *adat* dalam komunitas-komunitas masyarakat Aceh bukan berarti keduanya selalu sama atau selalu sejalan. Snouck mencatat bahwa:

¹⁰ Snouck, H. 1906. *The Acehnese*, (trans. by A. W. S. O’Sullivan), Vols. I dan II, Leiden: Brill, h. 58.

¹¹ Ada yang memakai istilah *geusyik* atau *geuchik*. Perda No. 7/2000 memakai *geusyik*, Qanun No.5/2003 memakai *keuchik*.

¹² Tripa, S. *Memahami Budaya dalam Konteks Aceh* (Understanding Culture in The Aceh Context), Opini di www.acehinstitute.org, 16 Mei 2006, diakses 10 Desember 2006.

Tabel 7.1

Bentuk dan Ikatan Komunitas dalam Masyarakat Aceh

Komunitas	Bentuk Ikatan	Keterangan
Genealogis	<i>Kawom-syedara</i> (kekerabatan)	Berdasarkan garis orang-tua, dari pihak ibu maupun bapak
Teritorial <i>gampung</i>	<i>Syedara lingka</i> (hubungan teritorial)	Mulai dari tetangga sekitar rumah sampai seluruh tetangga
Genealogis – Teritorial	<i>Syedara kampung</i> (kekerabatan- teritorial)	Seringkali warga sebuah kampung ada hubungan saudara antara satu sama lain

Sumber: Tripa (2006)

dalam praktik, dibedakan antara apa yang religius dalam arti ketat, dan karena itu tidak boleh dilanggar, dan apa yang lebih sekuler sehingga boleh disesuaikan dengan tuntutan negara dan masyarakat, atau bahkan dikesampingkan. Ini menjelaskan kontras yang diungkapkan orang Aceh dengan kata *buköm* dan *adat*.¹³

Namun demikian, *bukum* dan *adat* sama-sama memiliki karakter religius, termasuk norma-norma dan nilai-nilai yang berhubungan dengan ketegaran dan ketahanan. Siapno melaporkan bahwa masyarakat Aceh:

memberikan sekurang-kurangnya tiga alasan bagi ketegaran mereka pada masa konflik dan pengungsian: (1) tradisi dan struktur pengalaman *perantauan* (daerah di luar kampung-halaman – berkelana), (2) *tawakkal* (berserah dan percaya sepenuh hati kepada Tuhan yang berkuasa menitahkan segalanya); dan (3) *saudara seperjuangan* (jaringan semangat kekeluargaan, komunitas-komunitas pengungsi).¹⁴

Kesemua alasan tersebut, khususnya butir pertama dan ketiga, terkait langsung dengan konsep *silaturrahim* (atau *silaturrahmi*, ikatan persahabatan atau persaudaraan) yang terbina melalui nilai-nilai Islami yang tertancap kukuh, meskipun tidak secara eksklusif, di *gampung-gampung*. Selain itu, kedua konsep tersebut tidak dapat dipisahkan dari paham mobilitas dan, oleh sebab itu, latar geografis. Ini memberikan “ruang” pada apa yang dilukiskan Siapno sebagai semacam keadaan batin. Saya berpendapat

¹³ Snouck 1906:(2)314.

¹⁴ Siapno 2007.

bahwa kekuatan dan ketegaran pada diri individu di Aceh tidak sebesar pada masyarakat *gampong*.

Ketika tertimpa musibah, banyak orang Aceh bersandar pada *tawakkal* dan *silaturrahim*. *Tawakkal* bersifat lebih personal, di mana orang memulangkan segala yang terjadi pada kepercayaanya kepada Tuhan. Dengan demikian ia tidak boleh terlalu lama berkubang dalam kesedihan, karena segalanya terjadi atas kehendak Tuhan semata. Berbeda dari *tawakkal*, *silaturrahim* adalah suatu kebajikan komunitas, di mana warga masyarakat yang tertimpa musibah menguatkan satu sama lain. Mengunjungi dan melipur lara anggota komunitas yang mengalami kemalangan merupakan kewajiban religius dan kewajiban adat. Bersifat religius, karena sesama muslim diyakini bersaudara, sebagaimana sabda Nabi Muhammad dalam salah satu *hadith*: “Umat Islam itu bagaikan satu tubuh. Kalau salah satu bagian tubuh merasa sakit, bagian tubuh lainnya ikut sakit.” Bersifat adat, karena warga di *gampong-gampong* saling kenal dan sering kunjung-mengunjungi. Kunjungan ini lebih esensial pada momen-momen penting kehidupan seseorang: kelahiran, pernikahan, kematian, serta semua peristiwa yang dipandang penting. Jika seseorang tidak mau terjun dalam kegiatan kunjung-mengunjungi ini, ia bisa kehilangan hak mendapatkan balas-budi. Menurut Siapno, *perantauan* adalah:

Mentalitas berkelana... suatu struktur pengalaman yang tidak condong kepada kepicikan (parokialisme), tetapi kepada keterbukaan pikiran dan perjuangan tanpa henti. Sebuah tradisi berjuang tanpa kenal lelah, terus-menerus menciptakan-kembali diri, menjalani ketidakpastian hidup, menjadi orang luar di sebuah sistem yang mapan – baik dalam rangka mencari ilmu (pengetahuan), panggilan jiwa, atau pekerjaan, sebagai prasyarat kedewasaan diri di Aceh.¹⁵

Lebih lanjut, Siapno mengaitkan *perantauan* dengan konsep *musafir* (pelawat) yang dalam ajaran Islam termasuk kaum yang harus dibantu dan disantuni, selain *fakir miskin* dan *aneuk yatim* (anak yatim). Konsep *perantauan* dan *merantau* (bepergian, hijrah) berpangkal pada sejarah awal tatkala orang Aceh merangkul paham *mendagang*, yang secara harfiah berarti “berdagang”. Snouck (1906, h. 26) mencatat bahwa “di Aceh, kata *mendagang*, yang aslinya bermakna ‘menjadi orang asing, bepergian dari satu ke lain tempat’, menunjuk pada arti ‘menuntut ilmu’”. Pada sebuah catatan kaki di halaman yang sama, ia menulis: “*ureung dagang* selalu berarti ‘orang asing’ yang biasanya pedagang...” Tetapi, “*mendagang* kini

¹⁵ Siapno 2007.

tidak mempunyai arti lain kecuali ‘belajar’, dan *ureung meudagang* berarti ‘pelajar’”. Konsep *meudagang* masih dipakai dan bersemayam dalam alam pikiran orang Aceh. Ini khususnya berlaku pada kalangan orang-orang dari Pidie, Aceh Utara, Gayo dan Aceh Selatan yang terkenal sebagai saudagar migran dan suka bepergian mencari ilmu dan kehidupan yang lebih baik.

Saya telah mencoba berfokus pada aspek-aspek kehidupan di *gampung-gampung* Aceh yang membentuk modal sosial dan juga mempengaruhi mobilitas IDP. Jelaslah bahwa ada kerekatan kuat *gampung* yang tertanam kukuh dalam kekerabatan dan keluarga, dan bahwa *gampung* memainkan peran praktis dan simbolis yang sangat sentral di Aceh. Selain itu, *gampung* diperlengkapi dengan sistem kepemimpinan dan pemerintahan lokal yang mapan, dikepalai oleh *keucik* dan sesepuh desa, yang bekerja dalam naungan sistem demokratis yang longgar. Terakhir, ada sejumlah tradisi di Aceh yang berpotensi membentuk bagaimana orang Aceh memandang IDP sebagai bagian dari jaringan yang terbentang luas, dan sebagai musafir. Dalam banyak hal, orang Aceh relatif mudah mencangkokkan gagasan tentang pengungsi dalam cara-cara mereka memelihara hubungan, menyediakan sokongan dan memahami pengertian-pengertian tentang mobilitas. Sebagaimana yang akan saya catat di bawah, pada masa konflik dan hari-hari awal selepas tsunami, terdapat respons-respons lokal terhadap IDP yang bukan saja memberikan arah pada pergerakan mereka, tetapi juga memastikan bahwa banyak pengungsi mendapatkan tingkat sokongan tertentu dan keramahan di *gampung-gampung* yang punya koneksi dengan mereka. Sekarang saya akan beranjak ke isu-isu praktis tentang pengungsi akibat konflik dan tsunami di Aceh, sebelum beralih pada studi-studi kasus.

IDP di Aceh

Kepustakaan tentang migrasi manusia di Aceh adalah langka. Laporan tentang situasi IDP sebagian besar disediakan oleh badan-badan pemerintah dan kelompok-kelompok hak asasi manusia.¹⁶ Dari segi perbatasan geografis, orang-orang yang mengungsi ke negara lain biasanya disebut “pengungsi” (*refugee*), sedangkan orang-orang yang mengungsi

¹⁶ Sepanjang pengetahuan penulis, ilmuwan yang menggarap isu ini hanya Hedman dan Siapno. Nah dan Hyndman melaporkan tentang Diaspora Aceh di Malaysia dan Amerika Utara. Hyndman, J dan James McLean (2006) “Settling Like a State: Acehese Refugees in Vancouver”, *Journal of Refugee Studies* 19(3):345-360; Nah, Alice M. (2005) “Ripples of Hope: Acehese Refugees in Post-Tsunami Malaysia, *Singapore J. of Tropical Geography* 26 (2) h. 249.

ke daerah lain di negara yang sama disebut “IDP” (*internally displaced persons*). Istilah-istilah ini sering dipertukarkan dalam penggunaannya; meskipun, karena alasan politis, sebuah negara mungkin berkeras memakai istilah IDP dan bukan pengungsi. Di Indonesia, contohnya, istilah IDP digunakan untuk orang-orang yang mengungsi karena konflik dan bencana alam. Orang-orang yang mengungsi dalam batas wilayah negara maupun lintas-batas negara disebut “pengungsi” dalam Bahasa Indonesia, yang hanya memiliki satu kata untuk IDP maupun *refugee*.

Pada 1999, *Inside Indonesia* melaporkan ada sekitar 80.000 warga Aceh yang mengungsi dari desa mereka di kawasan pedesaan di tiga kabupaten yang paling parah terimbas konflik (Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur).¹⁷ Hugo melaporkan bahwa berdasarkan kondisi pada awal 2002, Indonesia memiliki salah satu kelompok IDP terbesar dibanding bangsa manapun di dunia, dengan sebagian besar pengungsi berada di provinsi-provinsi di pulau-pulau luaran, termasuk Aceh.¹⁸ Proyek IDP Global, yang dibentuk oleh Dewan Pengungsi Norwegia (*Norwegian Refugee Council*) atas permintaan PBB untuk memonitor pengungsian domestik akibat konflik di seluruh dunia, melaporkan bahwa Indonesia (Aceh) masuk dalam sepuluh situasi pengungsian terburuk dunia pada tahun 2003, tentunya sebelum tsunami.¹⁹ Penting untuk membahas terlebih dahulu hakikat IDP konflik di Aceh, dan mengisolasi sejumlah faktor utama yang menentukan pergerakan mereka.

IDP konflik

GAM maupun militer Indonesia bertanggung-jawab atas terjadinya pengungsian di Aceh selama konflik. Pada 1999-2000, GAM kadang-kadang menggunakan IDP dan pengungsi untuk menarik perhatian internasional.

¹⁷ “Towards a mapping of ‘at risk’ ethnic, religious and political groups in Indonesia”. *Inside Indonesia* 1999 [dikutip 10 April 2006]; 86: Tersedia di: <http://www.serve.com/inside/digest/dig86.htm>.

¹⁸ Hugo, G. 2002. “Pengungsi-Indonesia’s Internally Displaced Persons.” *Asian and Pacific Migration Journal* 11(3), 297-331.

¹⁹ Global IDP Project, *Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003*. Geneva, Pebruari 2004. Dalam laporan ini, entrinya secara spesifik tertulis “Indonesia (Aceh)”, yang saya asumsikan didasarkan pada situasi IDP di Aceh dan bukan jumlah pengungsi di seluruh Indonesia. [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/\(httpPublications\)/21973CC905348E7F802570BB0042BB63?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/(httpPublications)/21973CC905348E7F802570BB0042BB63?OpenDocument) (Diakses 18 Mei 2009).

Salah satu taktik adalah menggalang dukungan dari kelompok-kelompok hak asasi internasional. Pendekatan lain – yang diterapkan pada pertengahan 1999 – adalah mengosongkan lusinan desa, dan memindahkan antara 80.000 dan 100.000 warga Aceh ke 61 kamp pengungsi [IDP], sehingga memicu krisis pengungsi [IDP]. Sesudah berhasil menarik perhatian media internasional, warga desa diperbolehkan kembali ke desa mereka, dan kamp-kamp pengungsian ini sebagian besar ditutup.²⁰

Informasi yang dikumpulkan oleh ELSAM, sebuah LSM hak asasi manusia yang bermarkas di Jakarta, menunjukkan bahwa pada Juni-Juli 1999 terdapat sekurang-kurangnya 117.000 IDP di Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur.²¹ Jumlah ini berkurang ketika dilaksanakan Perjanjian Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement - CoHA*), yang diperantarai oleh *Henry Dunant Center for Humanitarian Dialog* yang bermarkas di Swiss, pada 2000-2002.

Menyusul kemandekan mendadak CoHA, darurat militer diberlakukan di Aceh pada 19 Mei 2003. Pada masa darurat militer, TNI menggunakan taktik “evakuasi paksa” untuk memindahkan rakyat dari desa-desa mereka dan memisahkan mereka dari kaum gerilyawan – dikenal sebagai “memisahkan ikan dari air” dalam perang kontra-pemberontakan. Sebuah laporan tidak resmi UN-OCHA (Dinas PBB untuk Koordinasi Hubungan Kemanusiaan) menunjukkan bahwa terdapat 8.251 rumah-tangga yang terdiri dari 35.649 IDP antara 19 Mei dan 17 Juni 2002.²² Dua bulan sejak pemberlakuan darurat militer, jumlah IDP membengkak jadi lebih dari 50.000 jiwa yang tersebar di seantero Aceh. Sekitar 24% dari jumlah total IDP adalah anak-anak, perempuan dan manula.²³ Pada Agustus 2003, menurut Organisasi Migrasi Internasional (*International Organization of Migration - IOM*), jumlah total IDP di Aceh mencapai 104.702 jiwa.

Pada Oktober 2003, IOM dan rekanan Indonesianya, Satkorlak, otoritas nasional untuk mitigasi bencana, secara resmi melaporkan bahwa 118.000 orang telah diungsikan oleh operasi militer. Namun Hedman melaporkan bahwa:

²⁰ Ross, M. 2003. *Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia*. Makalah yang disiapkan untuk proyek Yale-Bank Dunia, “The Economics and Political Violence” (Dikutip dengan izin).

²¹ Sebagaimana dilaporkan dalam Sulistyanto, Priyambudi. 2001. “Whither Aceh?” *Third World Quarterly*. 22:3. h. 437-452 (h. 447).

²² www.reliefweb.int

²³ *Kompas*, 28 Mei 2003.

Jumlah ini hanya mencakup IDP di kamp-kamp yang ditunjuk; banyak penduduk mengungsi ke sanak-kerabat atau kamp-kamp yang tidak dikelola oleh pemerintahan darurat militer. Contohnya, 3.780 orang dari kecamatan Pasie Raja di Aceh Selatan mengungsi ke keluarga-keluarga penampung. Ada pula laporan-laporan terpercaya tentang penduduk yang melarikan diri ke hutan-hutan. Selain itu, jumlah tersebut tidak mencakup pengungsian ke daerah-daerah lain di Indonesia dan para pencari suaka di negara-negara lain.²⁴

Banyak penduduk meninggalkan, atau diusir dari, desa mereka di kawasan pedesaan yang membara oleh permusuhan sengit, khususnya di pedalaman Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur. Dalam kasus-kasus di mana mobilitas dimungkinkan, banyak IDP biasanya mengungsi ke kawasan perkotaan seperti Banda Aceh, Sigli dan Lhokseumawe. Contohnya, Kota Mini Beureuneun, sebuah kota kecil di Pidie dan salah satu titik terpanas pada masa konflik, menjadi jauh lebih sepi karena banyaknya pedagang yang pindah dan menetap di tempat-tempat perniagaan di Banda Aceh atau Medan. Banyak toko dan gudang yang tadinya kosong ditinggalkan pemiliknya di tempat-tempat perniagaan di Banda Aceh tiba-tiba dijejali oleh para IDP ini. Tercatat bahwa sebagian IDP mengungsi dari Aceh ke daerah lain di Indonesia serta negara lain. Sudah menjadi pengetahuan umum bahwa banyak warga Aceh yang berkecukupan membeli rumah di Medan agar terhindar dari permusuhan di Aceh. Selain itu, sebagian warga Aceh lainnya mencari status pengungsi di Malaysia, atau melalui Malaysia ke negara-negara lain.²⁵

Pergerakan IDP ini sangat bergantung pada koneksi mereka dengan pihak-pihak (keluarga, teman, organisasi dsb) di tempat tujuan. Berdasarkan pengamatan dari sebagian penelitian saya di lapangan, ikatan keluarga dan pertemanan, serta koneksi “tempat asal” (*gampong*) memainkan peran utama dalam pergerakan IDP. Kelompok-kelompok pemberontak yang kabur dari Aceh pun lebih terikat pada konsep *gampong* ini daripada pada struktur organisasional mereka.²⁶ Pendeknya, ketika orang terpaksa pindah karena konflik, otomatis mereka memilih pindah ke salah satu pusat urban besar, atau pergi ke tempat di mana mereka memiliki koneksi keluarga atau *gampong* yang kuat (atau dalam

²⁴ Dalam Hedman, E.-L.E. *The Right to Return: IDPs in Aceh*. 2006. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/KHII-6PG5G6?OpenDocument> (diakses 18 Mei 2009).

²⁵ Lihat, misalnya, HR Watch - <http://www.hrw.org/english/docs/2004/04/01/malays8379.htm> (diakses 10 Agustus 2006); Nah 2005 & Hyndman and McLean 2006.

²⁶ Berdasarkan pengamatan penulis dan beberapa wawancara di Penang, Kuala Lumpur, Malaysia dan di Medan, Indonesia, pada 2003 dan 2004.

Faktor-faktor penentu pergerakan pengungsi (IDP) di Aceh sejumlah kasus, kombinasi dari keduanya).

IDP tsunami

Situasi IDP di Aceh selepas tsunami membuktikan bahwa definisi istilah “IDP” bukanlah perkara sepele. Hal ini diilustrasikan oleh surat dari Koordinator PBB untuk Pemulihan Aceh dan Nias (*United Nations Recovery Coordinator for Aceh and Nias* - UNORC) kepada Kepala Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) pada 2 Desember 2005, kira-kira setahun setelah tsunami:

Data tentang apa yang didefinisikan oleh Badan-Badan PBB dan LSM-LSM sebagai pengungsi domestik atau IDP mewakili problem besar dalam menganalisis situasi kemanusiaan pascatsunami di Aceh dan Nias. Data yang kredibel tentang kategori-kategori tersebut sulit diperoleh karena beragamnya sifat dan mobilitas komunitas-komunitas yang terkena bencana dan aneka tata kelola kamp, kesemuanya mencegah terjadinya proses registrasi yang seragam.²⁷

Garansi, kontraktor Badan Pengelola Data Elektronik (BPDE) pemerintah lokal, mendefinisikan IDP sebagai orang(-orang) yang “terkena bencana dan mengungsi dari kediaman mereka dan tinggal di penampungan sementara”.²⁸ Terdapat laporan-laporan bahwa survei *Garansi* di sejumlah tempat memasukkan keluarga-keluarga penampung pengungsi dalam penghitungan jumlah IDP. Sensus Penduduk Aceh dan Nias (SPAN), di sisi lain, mendefinisikan IDP berdasarkan jawaban responden pada saat diwawancarai dan ditanya apakah mereka mendefinisikan diri sebagai IDP. Tiap responden, lazimnya kepala keluarga, ditanya: “*Apakah saat ini Anda sebagai pengungsi?*” Pertanyaan identifikasi-diri subjektif ini mungkin menyebabkan hitungan jumlah IDP menjadi jauh lebih kecil daripada

²⁷ (Lihat Apendiks 1 untuk salinan surat ini).

²⁸ Ada tiga sumber utama data mengenai IDP di Aceh selepas tsunami: (1) Satkorlak, badan pemerintah provinsi untuk penanganan bencana yang membuat perkiraan jumlah IDP pada pekan-pekan pertama setelah tsunami. Satkorlak, bekerjasama dengan Dinas Sosial Aceh, memperkirakan jumlah IDP “dari kombinasi perkiraan umum jumlah penduduk dan data yang dikumpulkan dari para camat”; (2) Badan Pengelola Data Elektronik (BPDE) Aceh dengan penyurvei lapangan dari *Garansi*, sebuah LSM Indonesia. “Garansi dikontrak untuk mendaftar IDP di seluruh provinsi ini dan mengadopsi pendekatan jip jari IDP untuk mencegah penghitungan ganda”; (3) Sensus Penduduk Aceh dan Nias (SPAN) oleh Biro Pusat Statistik (BPS) Aceh yang meluncurkan sebagian hasilnya pada 29 November 2005. Donor-donor asing yang mendanai SPAN melaporkan jumlah IDP yang agak lebih rendah dibanding dua sumber data yang pertama. Namun Cibulskis menyimpulkan bahwa “ada kesbandingan antara SPAN dan sumber-sumber data lainnya, meskipun tidak sempurna, sebagian karena perbedaan definisi dan pilihan waktu.”

jumlah yang sebelumnya dihasilkan oleh sumber-sumber lain.²⁹

IDP dari konflik maupun bencana alam sering dipandang sebagai korban yang tidak berdaya atau lemah. Namun di Aceh, menjadi IDP perlu dipandang sebagai bagian dari strategi agar tegar dan bertahan. Siapno mencatat dua rumus kontras dalam memandang “pengungsian” secara umum. Di satu sisi, ada kacamata pemerintah, sebagaimana yang terlihat dalam laporan-laporan mereka, yang sering menganggap “massa pengungsi” tidak berdaya. Di sisi lain, terdapat “analisis rumusan hak asasi manusia” yang cenderung melihat pengungsi sebagai “korban” dan “kaum tertindas” yang kehilangan “subjektivitas lainnya”.³⁰

Jika dipandang secara subjektif, sebagaimana dalam pertanyaan yang digunakan oleh cacah SPAN, mungkin mengejutkan bagi sementara pihak bahwa “312.463 korban selamat tsunami/gempa yang dulu mengidentifikasi diri sebagai IDP tidak lagi menganggap dirinya demikian”.³¹ Jumlah ini dihasilkan dari pertanyaan susulan: “*Apakah Anda pernah mengungsi setelah gempa/tsunami?*” Mestinya ini tidak mengejutkan, karena banyak komunitas memutuskan pulang ke pemukiman semula mereka selang dua-tiga bulan selepas bencana. Banyak warga yang kembali ke kampung-halaman ini tidak tercatat sebagai IDP, padahal mereka sesungguhnya “masih tinggal di tenda-tenda atau bangunan sementara di tanah mereka sendiri”. Chris Morris, Koordinator PBB untuk Pemulihan Aceh dan Nias, mengikhtisarkan penjelasan tentang “eks-IDP” ini:

Mungkin juga ada alasan kultural, psikologis atau linguistik mengapa begitu banyak orang yang dulu menganggap dirinya IDP tidak lagi ingin mengidentifikasi diri sebagai IDP. Ada dua penjelasan yang mungkin. Pertama, banyak korban selamat tsunami/gempa kembali ke tanah mereka sendiri dan kini menganggap diri telah pulang, dan karena itu bukan lagi IDP, tanpa pandang kondisi hidup yang mereka alami. Kedua, dicap sebagai “pengungsi” atau IDP di Aceh mungkin membawa konotasi negatif yang ingin dihindari oleh banyak korban selamat tsunami.

Aceh masih diharu-biru konflik ketika luluh-lantak dilanda gempa dan tsunami pada 26 Desember 2004. Bencana alam ini membengkakkan jumlah IDP di Aceh. Pada September 2005, terdapat sekitar 436.820

²⁹ Satkorlak dan Dinsos. SPAN melaporkan 192.055 IDP pada Agustus-September 2005, sementara BPDE/Dinsos melaporkan 436.820 IDP per 8 September 2005.

³⁰ Siapno 2007.

³¹ Ketika SPAN rampung, jumlah ‘Eks-IDP’ agak lebih kecil, sebagaimana yang terlihat dalam Tabel 1.

IDP di Aceh (tidak termasuk Nias) di pusat-pusat pemukiman sementara (TLC), seperti barak-barak yang dibangun pemerintah (17,3%), tenda-tenda swadaya (15,5%) dan komunitas-komunitas penampung (67,2%). Jelaslah bahwa komunitas-komunitas penampung merupakan “penampungan” terbesar untuk IDP tsunami di Aceh. Orang biasanya bergerak ke “komunitas penampung” (*host community*), di mana mereka memiliki anggota keluarga, kerabat, teman atau relasi sosial berbasis relasi *gampong*.

Banyak IDP yang punya koneksi di komunitas-komunitas di pedalaman kembali ke desa-desa di kawasan pedesaan. Ini khususnya terjadi pada warga dari Pidie dan Bireuen (timur laut), kabupaten-kabupaten yang terkenal sebagai sumber migran lokal dan pedagang yang merantau ke kawasan urban seperti Banda Aceh dan Lhokseumawe. Walaupun Pidie dan Bireuen tidak mengalami kerusakan separah Banda Aceh, Aceh Besar atau Aceh Barat, komunitas-komunitas di kedua kabupaten itu sangat terkena imbas kembalinya warga mereka dari kawasan perkotaan di pesisir. Fenomena ini diisyaratkan oleh distribusi jumlah IDP tsunami di kabupaten-kabupaten Aceh, khususnya di daerah perkotaan, sebagaimana ditunjukkan oleh Tabel 1 di atas.³²

Jumlah IDP di wilayah-wilayah bagian tengah Aceh seperti Aceh Tengah, Bener Meriah, Aceh Tenggara dan Gayo Lues yang tidak berbatasan dengan laut mengindikasikan perpindahan penduduk dari kawasan pesisir ke pedalaman selepas tsunami, dengan banyak di antaranya mungkin kembali ke *gampong* asal yang sebelumnya mereka tinggalkan (lihat Tabel pada Apendiks 2). Orang-orang kembali ke *gampong* mereka di daerah pedesaan untuk berkabung, melipur lara, dan mengumpulkan tenaga serta, dalam sejumlah kasus, sumber daya untuk memulai lembaran hidup baru.

³² Tabel lengkap penyebaran IDP Tsunami di semua kabupaten Aceh ada dalam Tabel Apendiks 2.

Tabel 7.2
Penyebaran IDP tsunami di kawasan “rawan konflik” Aceh timur laut

No.	Kabupaten	Data Satkorlak/Dinsos*			Data dari BPDE**/Dinsos		
		8 Jan 05	24 Peb 05	25 Mei 05	22 Jun 05	4 Jul 05	20 Jul 06
1	Bireuen	23.550	14.043	49.945	38.662	49.945	35.963
2	Pidie	55.099	32.067	82.612	48.456	81.532	79.188
3	Aceh Utara	28.470	28.113	33.004	32.761	30.511	31.667
4	Lhokseumawe	3.456	16.412		10.643	2.494	6.260
5	Banda Aceh	27.980	40.831	49.921	56.874	49.921	37.382
6	Aceh Besar	107.740	98.384	97.485	55.800	99.815	64.145
7	Aceh Timur	1.849	14.054	12.422	13.773	14.072	20.456
8	Langsa	10.227	2.806	6.156	1.052	6.156	1.401
	Total	258.371	246.710	331.545	258.021	334,446	276.462
	Prosentase dari Total IDP di Aceh	71%	61,5%	64,5%	82,2%	58,4%	59,7%

*Satkorlak adalah satuan koordinasi pelaksanaan penanggulangan bencana yang bekerja pada masa darurat menyusul tsunami di Aceh; **BPDE, Badan Pengelola Data Elektronik.

Di bagian-bagian pembahasan di atas, saya telah menunjukkan bahwa salah satu respons IDP di Aceh pada masa konflik, dan segera sesudah tsunami, adalah bergerak ke wilayah-wilayah di mana mereka memiliki koneksi. Hal ini sebagian besar bertumpu pada jaringan informal pertemanan dan keluarga yang membuat sejumlah *gampung* menjadi tempat logis untuk mengungsi, bagian dari apa yang saya definisikan sebagai modal sosial Aceh. Selain itu, ada aspek-aspek budaya Aceh yang menalurihkan pola-pola mobilitas tersebut; baik untuk mereka yang pindah, maupun mereka yang bertindak selaku “penampung”. Sebagaimana yang dibahas di atas, pergerakan IDP berkaitan erat dengan pemahaman orang Aceh tentang mobilitas, perjalanan, dan penerimaan tamu/keramahan. Hasil akhirnya adalah bahwa pada masa krisis akut, orang memilih pindah sebagai strategi bertahan hidup. Selanjutnya, hal ini jelas terganggu oleh aliran bantuan pertolongan darurat dan rekonstruksi menyusul tsunami. Geografi penyebaran bantuan berpengaruh langsung pada pergerakan IDP, dan menciptakan lokasi-lokasi alternatif selain *gampung*. Di bagian pembahasan berikutnya, saya mencermati dua desa, untuk menunjukkan bagaimana operasi di luar infrastruktur *gampung* menimbulkan masalah pada komunitas-komunitas masyarakat Aceh.

Komunitas terbelah: Patahnya relasi-relasi sosial Aceh

Keputusan pemerintah Indonesia untuk menyediakan barak-barak atau penampungan sementara gaya militer untuk IDP tsunami menyodorkan tantangan besar pada struktur sosial dan praktik kultural masyarakat Aceh. Sementara jelas ada pertanyaan apakah barak-barak tersebut sesuai atau tidak secara kultural karena sederet alasan, saya ingin memusatkan perhatian pada isu-isu pokok mengenai pemberian bantuan. Saya mendapati bahwa kombinasi dari keterbatasan ruang dan lambatnya pembangunan sebagian barak menimbulkan situasi perpecahan desa-desa dan bahkan keluarga-keluarga. Dari sudut-pandang makro, terbaginya IDP dari *gampong* yang sama ke lokasi-lokasi barak yang berbeda menimbulkan kesulitan. Ada pula kasus-kasus di mana sejumlah IDP pindah ke barak-barak, sedangkan sejumlah IDP lain dari desa yang sama tidak pindah karena terbatasnya jumlah barak yang dapat disediakan pemerintah. Dalam kedua jenis kasus itu, kerekatan struktur sosial lokal (*gampong*) mendapat tekanan. Di dua bagian pembahasan berikutnya, saya menggunakan dua studi kasus tentang lingkungan Al-Mukarramah di Punge Jurong dan desa Lambung (Gampong Lambung) untuk menunjukkan bagaimana intervensi-intervensi kemanusiaan merusak konsep *gampong* dan turut memicu konflik horisontal.

Kasus lingkungan Al-Mukarramah

Lingkungan Al-Mukarramah adalah salah satu dari lima lingkungan di desa Punge Jurong, Banda Aceh. Lingkungan ini nyaris hancur-luluh diterjang tsunami, walaupun terletak hampir empat kilometer dari garis pantai. Sebelum tsunami, lingkungan ini memiliki 3.812 warga (382 rumah-tangga). Hanya 875 jiwa yang selamat dari tsunami. Sampai Juni 2006, sekitar 192 korban selamat menghuni barak-barak Lhong Raya. Sekitar 165 korban selamat menghuni unit-unit barak dan tenda-tenda di lingkungan itu, sementara sisanya terpencar di berbagai komunitas/keluarga penampung di Banda Aceh, Pidie dan Aceh Utara, dengan sebagian pindah ke Medan, Jakarta dan Malaysia.³³

Hari-hari selepas tsunami, korban selamat dari lingkungan ini terpencar di beberapa kamp IDP di Banda Aceh. Sebagian kembali ke Pidie untuk menitipkan anak-anak kecil, perempuan atau manula di *gampong-gampong* di mana mereka memiliki koneksi keluarga. Ketika mereka balik ke Banda Aceh pada awal sampai pertengahan Januari,

³³ Wawancara penulis dengan Abubakar Ishak, Kepala lingkungan Al-Mukarramah, Punge Jurong, Pebruari 2006.

untuk mencari anggota keluarga yang hilang atau pasokan bantuan kemanusiaan dan pertolongan darurat, sebagian besar dari mereka menempati Gedung Sosial. Dipimpin oleh Abubakar Ishak, pengurus komunitas yang diminta oleh kelompok ini untuk menggantikan kepala lingkungan yang hilang, warga desa ini tampak sangat kompak selama bulan-bulan pertama selepas tsunami.³⁴

Akan tetapi, ketika sebuah pusat pemukiman sementara (TLC) berupa barak-barak dibangun oleh pemerintah pada April-Mei 2005, jumlah unit untuk IDP dari lingkungan ini tidak mencukupi. Ini otomatis menimbulkan perpecahan. Segera terjadi ketegangan mengenai siapa yang mesti pindah ke barak-barak dan siapa yang tetap tinggal di Gedung Sosial. Untunglah, pada sekitar masa itu, pemerintah membiarkan IDP kembali ke desa mereka.³⁵ Ishak memimpin rapat dengan warganya dan memutuskan bahwa perempuan dan anak-anak kecil beserta sejumlah kecil laki-laki akan pindah ke barak-barak di Lhong Raya, sekitar empat kilometer dari lingkungan itu dan Gedung Sosial. Sisanya memutuskan untuk kembali ke lingkungan Al-Mukarramah yang hancur, tapi sudah dapat dimasuki.

Kelompok-kelompok warga yang kembali ke Al-Mukarramah mengatakan senang tidak pindah ke barak, karena kondisi di barak sangat buruk: air dan fasilitas sanitasi yang buruk dan kurang, serta tiadanya privasi, adalah dua keluhan umum yang saya dengar pada kunjungan-kunjungan di lapangan. Meski sebagian penghuni barak mengakui buruknya kondisi barak, mereka pada gilirannya berpikir bahwa orang-orang di Al-Mukarramah harus hidup dengan kondisi yang bahkan lebih buruk lagi, tinggal di kolong langit di tenda-tenda dan penampungan-penampungan ala kadarnya, tanpa prasarana lain.

Pada masa darurat menyusul tsunami, ada banyak kebingungan mengenai intervensi macam apa yang harus diulurkan oleh organisasi-organisasi kemanusiaan dan pertolongan darurat. Sebagian penyebabnya adalah karena mereka tidak yakin apakah pemerintah Indonesia akan mengizinkan kembalinya warga ke kawasan-kawasan pesisir, dan juga karena banyak barak tidak memenuhi standar Sphere.³⁶ Tetapi, sesudah organisasi-organisasi mulai semakin terlibat memberi bantuan untuk

³⁴ Penulis mengunjungi penampungan ini beberapa kali pada Januari-April 2005.

³⁵ Segera sesudah tsunami, pemerintah menciptakan zona-zona penyangga di sepanjang kawasan-kawasan pesisir yang paling parah terlanda tsunami. Ini dilakukan sebagian karena begitu besarnya kerusakan yang terjadi, ketakutan terhadap guncangan dan tsunami susulan, serta untuk konsolidasi penduduk yang membutuhkan bantuan kemanusiaan darurat.

³⁶ Guiding Principles on Internal Displacement.

IDP, muncul sejumlah problem. Ini khususnya terjadi pada kelompok-kelompok pecahan dari *gampong* yang sama. Pengungsi yang lebih dulu pulang ke kampung-halaman menyatakan bahwa warga sedesa mereka yang tinggal di barak diurus dengan baik, karena segala sesuatunya disediakan oleh pemerintah dan organisasi-organisasi pertolongan darurat. Sebaliknya, penghuni barak menyatakan tidak diurus dengan baik. Kecurigaan dan ketidakpercayaan meningkat ketika sejumlah tokoh desa berebut pengaruh dalam pendistribusian sumber daya. Dalam penelitian saya di lapangan, menjadi jelas bahwa cekcok mengenai pengelolaan proses pertolongan darurat dan rekonstruksi diperhebat oleh putusnya hubungan antara ‘faksi-faksi’ terpisah di *gampong*, dan oleh rusaknya struktur dasar yang sebelumnya diandalkan oleh penduduk *gampong* untuk menyelesaikan sengketa.

Puncak perpecahan ini adalah ketika Pak Abu, kepala desa, mengundurkan diri dari jabatannya pada awal Mei 2006 dalam sebuah rapat lingkungan. Dia mengatakan sudah lelah dikritik oleh warga sedesanya yang tinggal di luar lingkungan (di barak-barak dan komunitas-komunitas penampung) dan sesekali pulang ke desa tanpa berbuat apapun kecuali menuntut pasokan dan layanan yang sudah mereka peroleh di penampungan sementara. Selain itu, dia mengatakan bahwa meski telah berupaya keras mengembalikan lingkungan ke keadaan normal, sebagian warga mencurigainya korupsi berdasarkan desas-desus. Dikatakannya bahwa tidak mudah menyenangkan semua orang, manakala mereka bahkan tidak dapat bertemu secara teratur: sebagian warga tinggal di lingkungan Al-Mukarramah di tenda-tenda, barak-barak, dan rumah-rumah rusak, sebagian lainnya tinggal di barak-barak di luar lingkungan, sebagian lagi tinggal jauh di luar Banda Aceh, dan sebagian tinggal di komunitas-komunitas penampung di Banda Aceh.

Contoh ini menggarisbawahi sejumlah perkara yang biasa muncul di seputar kawasan-kawasan yang terkena tsunami pada tahun pertama selepas bencana. Pertama, ada kerusakan pada mekanisme-mekanisme sosial sentral yang melaluinya pemerintahan *gampong* dijalankan, termasuk meninggalnya *keucik*. Kedua, warga desa terpecah dan terpisahkan secara fisik. Hal ini berdampak mendalam pada kemampuan mereka untuk membuat keputusan bulat yang menjadi representasi terbaik komunitas secara utuh. Terakhir, pemberian pertolongan darurat dan sumber daya oleh organisasi-organisasi luar dilakukan di luar kerangka komunitas, dan menimbulkan kecemburuan dan ketegangan di kalangan warga desa. Banyak di antaranya bisa dihindari jika pengetahuan dasar yang memadai tentang cara kerja *gampong-gampong* difungsikan sebagai kerangka

kerja untuk mengelola IDP dan distribusi bantuan. Sekarang saya akan mengetengahkan studi kasus tentang Lambung, untuk memperagakan sejumlah faktor yang memungkinkan komunitas tersebut tetap kompak, meskipun babak-belur dihajar tsunami.

Lambung: Komunitas yang menyatu kembali

Keberhasilan Gampong Lambung dalam konsolidasi tanah partisipatoris disambut hangat oleh pemerintah Banda Aceh dan BRR. Sesungguhnya, sampai-sampai Gampong Lambung terpilih sebagai “desa percontohan” untuk rekonstruksi. BRR mengalokasikan dana Rp. 70 milyar (sekitar 7,7 juta USD) untuk membangun 42 blok di *gampong* ini, dilengkapi sistem pembuangan air kotor, jaringan telepon, dan sederet fasilitas umum dan sosial.³⁷ Proyek-proyek ini dapat terwujud sebagian besar karena anggota komunitas ini sangat fleksibel mengenai penggunaan tanah di desa tersebut untuk kemaslahatan umum, termasuk upaya-upaya sukarela untuk menyisihkan dan mengonsolidasi tanah guna mendukung pembangunan jalan.

Sertifikasi dan konsolidasi tanah di *gampong* ini khususnya berhasil dibanding di Al-Mukarramah dan desa-desa lain di Aceh. Upaya sertifikasi tanah dari program Rekonstruksi Sistem Administrasi Pertanahan Aceh (*Reconstruction of Aceh Land Administration System* - RALAS) menyentuh Lambung maupun Punge Jurong. RALAS, dengan dukungan Badan Pertanahan Nasional (BPN), didanai dengan hibah 28,5 juta USD untuk “mengidentifikasi kepemilikan tanah melalui proses legalisasi berbasis komunitas dan penerbitan akta tanah untuk 600.000 pemilik tanah.”³⁸ Sebagaimana yang dibahas Fitzpatrick di buku ini, proses legalisasi ini dimulai dengan pemetaan komunitas sebagai “prasyarat penting untuk rekonstruksi pemukiman”. Pada akhir 2006, proses ini diselesaikan di Gampong Lambung, sementara proses yang sama tidak begitu berhasil di Punge Jurong. Meski terdapat problem birokrasi dalam BPN sendiri, dan rendahnya kapasitas implementasi LSM-LSM, kemampuan komunitas untuk bersatu-padu menyelesaikan masalahnya sendiri adalah esensial bagi suksesnya program ini.

Lebih dari 1.500 jiwa dari hampir 1.900 warga Lambung menemui

³⁷ *Untuk Bangun Desa Lambung Butuh Dana Rp 70 M*, Harian *Serambi Indonesia*, 15 Oktober 2006.

³⁸ Informasi tentang proyek ini tersedia di situs Bank Dunia di tautan berikut: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,,contentMDK:20877372~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:226309,00.html> (diakses 30 Maret 2007).

ajal dalam tsunami. Lambung nyaris “disapu bersih” oleh tsunami, tanpa menyisakan satu bangunan utuh pun, menurut Drs. Zaidi M. Adan, *keucik* Lambung.³⁹ Pada tahun 2006, terdapat 420 orang yang terdaftar sebagai warga resmi di Lambung, dengan sekitar 400 orang di antaranya adalah korban selamat dari gempa dan tsunami. Sisanya adalah warga baru yang menjadi penduduk Lambung karena perkawinan sesudah tsunami. Gampong Lambung senantiasa menjadi *gampong*, dan tidak pernah berfungsi sebagai desa atau kelurahan. Inilah satu-satunya desa berstruktur “*gampong*” di kecamatan Meuraxa.

Setelah terjadi gempa bumi dan tsunami, korban selamat dari Lambung berlindung di kawasan berbukit di Banda Aceh tenggara di sekitar menara dan stasiun pemancar TVRI di Mata Ie. Kawasan ini menjadi kamp IDP yang terkenal, dengan orang-orang dari seantero Banda Aceh dan Aceh Besar mengungsi ke sana. Tempat ini juga merupakan konsentrasi besar pertama IDP yang menjadi fokus bantuan kemanusiaan dan pertolongan darurat yang intensif dari pemerintah dan non-pemerintah, lokal, nasional dan internasional, dalam beberapa hari pertama selepas tsunami. Apa yang semula sebuah respons yang agak tidak direncanakan mulai terformalkan menjadi “kamp” IDP berkat perhatian badan-badan pemberi bantuan.

Menariknya, korban selamat dari Lambung tidak tinggal di kamp TVRI. Banyak di antara mereka mengungsi ke sanak-kerabat yang memiliki beberapa rumah di dekat kawasan TVRI. Ketika korban selamat yang mengungsi ke kawasan ini makin banyak, mereka berkumpul menyewa sebidang tanah di kawasan tersebut dan mendirikan beberapa tenda. Ini memungkinkan mereka tetap berkumpul, dan sekaligus memisahkan mereka dari kerumunan pengungsi yang lebih banyak di kamp TVRI. Ketika ditanya kenapa warga Lambung memisahkan diri dari kamp TVRI, Hardiansyah, salah seorang pengurus komunitas Lambung, menjawab:

Kami tidak *memisahkan* diri. Tapi kami *berkumpul* agar dapat lebih mudah menyatukan, menata kembali dan menggerakkan warga kami. Semua warga yang sehat dan cukup kuat, bekerja gotong-royong. Semula kami menumpang di kerabat, lalu ketika sudah terlalu sesak, kami menyewa tanah di dekat tempat itu dan mendirikan beberapa tenda yang dilengkapi dapur umum, pompa air dan kakus.” (cetak miring dari saya)⁴⁰

³⁹ Presentasi Pemerintah Lambung di Aceh Habitat Club, sebuah forum rekonstruksi partisipatoris yang diselenggarakan oleh UN-Habitat dan The Aceh Institute.

⁴⁰ Wawancara dengan Hardiansyah, 29 Januari 2007.

Mereka kembali ke desa mereka begitu akses jalan telah diperbaiki dan memungkinkan mereka untuk melakukan itu. Mereka menolak ditempatkan di unit-unit barak yang jauh dari desa mereka. Sebagai gantinya, mereka usul agar pendonor membantu warga yang lebih dulu kembali ke kampung-halaman seperti mereka dengan menyediakan barak-barak di situs-situs desa mereka yang hancur. Tetapi, bahkan sebelum menerima bantuan apapun dari luar, mereka membangun satu unit barak secara gotong-royong, sebuah konsep pertolongan swadaya dan keterlibatan komunitas khas Indonesia. Para korban selamat itu memakai material yang masih dapat dipergunakan dan membeli material baru dengan uang sumbangan dari kerabat di Banda Aceh dan tempat-tempat lain. Belakangan, sebuah organisasi internasional membangun dua barak lagi di desa itu, sehingga memungkinkan kembalinya lebih banyak korban selamat.

Sebagian korban selamat dari Lambung tidak tinggal bersama kumpulan warga sedesa, tapi semua sepakat hanya ada satu “Posko”⁴¹ untuk semua korban selamat dari Lambung yang memerlukan; tidak seperti korban selamat dari desa-desa lain yang membuka beberapa “Posko” di tempat-tempat pengungsian mereka. Korban selamat dari Lambung tersebar di berbagai komunitas penampung; sebagian bahkan meninggalkan Banda Aceh untuk sementara waktu. Namun ketika mereka menelepon, atau kembali, mereka hanya punya satu nomor telepon yang dihubungi dan satu tempat untuk kembali. Semua keputusan yang menyangkut kepentingan orang banyak dibuat di “Posko” berdasarkan mufakat. Pamong *gampong* segera tersusun kembali sesudah mereka menggelar rapat (mufakat) *gampong* yang pertama saat masih tinggal di kamp IDP. Karena itu, korban selamat dari Lambung terorganisir kembali dengan lebih cepat dan lebih baik daripada, misalnya, korban selamat dari Punge Jurong. Ini diilustrasikan dengan bagus dalam pernyataan berikut: “Saya perhatikan kelemahan desa lain adalah membuka beberapa ‘posko’ agar mendapat pasokan pertolongan darurat sebanyak-banyaknya, tapi itu menimbulkan masalah koordinasi,” demikian pengamatan Hardi, pemuda pengurus komunitas dari Lambung.

Seperti banyak komunitas lainnya, pengungsi yang pulang lebih awal ke Lambung semuanya korban selamat laki-laki. Korban selamat perempuan tinggal di keluarga-keluarga penampung dan tidak kembali ke kampung-halaman sampai dua barak tambahan selesai dibangun. Namun

⁴¹ *Posko* adalah singkatan dari *Pos Komando* yang ada pada masa darurat awal di Aceh dengan fungsi sebagai mediator antara warga desa dan badan-badan pemberi bantuan.

begitu penampungan-penampungan sementara di desa ini tersedia, para perempuan memilih meninggalkan komunitas-komunitas penampung atau jenis penampungan sementara lainnya dan kembali ke desa mereka, di mana terdapat lebih banyak orang yang mereka kenal. Ketika ditanya apa yang membuat korban selamat dari Lambung terorganisir kembali dengan lebih cepat dan terjaga kekompakannya, Hardi mengatakan:

Berkumpul dengan orang-orang senasib yang sudah dikenal meringankan beban dan kesedihan. Namun kepemimpinan *keucik* dan *sekdes (waki)* kami juga teramat penting dalam menyatukan kami. *Keucik* kami adalah pendobrak, sedangkan *waki* kami perencana yang cermat. Tapi saya kira, kami sudah kompak sekali sejak sebelum tsunami.

Namun sedihnya, Hardi mengamati bahwa kekompakan awal itu mulai tergerus selepas masa darurat, khususnya ketika program “pemberian pekerjaan sementara” (*cash for work*) diperkenalkan di Lambung oleh LSM-LSM.

Sebelumnya, banyak kawan sebaya saya dan warga desa lainnya bersedia kerja sukarela, tanpa bayaran, untuk *gampong* kami sendiri. Sekarang kesediaan itu masih ada, tapi saya rasa mulai luntur. Orang mulai malas kerja gotong-royong, mungkin sejak ada program “pemberian pekerjaan sementara”. Lebih baik mereka langsung memberi uang, tanpa embel-embel skema seperti itu. Bersih-bersih kampung sendiri tak perlu alasan “kerja” segala. Mestinya dibedakan dengan jelas: sumbangan atau upah. Jangan dicampur-aduk. Kenapa mereka harus cari-cari alasan untuk memberi uang?

Kesimpulan

Reaksi-reaksi lokal terhadap konflik yang berkepanjangan membuktikan kemampuan rakyat Aceh untuk menghadapinya nyaris tanpa campurtangan dari luar. Migrasi di dalam dan ke luar Aceh adalah salah satu cara bertahan hidup yang terpenting bagi rakyat Aceh pada masa konflik, dan berlanjut segera sesudah tsunami. Pergerakan penduduk ini ditopang oleh struktur relasi dan jaringan sosial yang tertanam kuat dalam *gampong-gampong* maupun pemahaman orang Aceh tentang mobilitas dan keramahan. Ini pada gilirannya mengakar dalam budaya maupun ajaran Islam.

Penelitian saya telah menjadikan jelas bahwa pengungsian dan kepulauan pengungsi di Aceh adalah cair, “bukan kebekuan kehidupan kamp seperti yang sering dilukiskan” dalam laporan-laporan resmi. Ini sepaham dengan Siapno yang menemukan bahwa situasi aktual IDP perlu dibahas:

di luar cara istilah pengungsian ini sering dipakai, khususnya dalam laporan-laporan hak asasi manusia, yakni pengungsian fisik dan geografis yang dipaksakan, kebanyakan dalam arti represif dan negatif, untuk membuka kemungkinan-kemungkinan termasuk kecairan dan ketegaran, dan cara-cara menangani pengungsian paksa dengan berani.⁴²

Serupa dengan Siapno, saya mendapati bahwa pengungsian betul-betul sebuah moda ketegaran dan ketahanan bagi penduduk Aceh, sehingga penting untuk memandang mereka sebagai lebih dari sekadar “korban”, “kaum tertindas”, atau sekadar “massa pengungsi” yang tidak berakal. Selain itu, kerja penelitian saya telah menjadikan jelas bahwa pergerakan strategis IDP pada umumnya bertumpu pada koneksi-koneksi *gampong* dan pemahaman-pemahaman kultural tentang mobilitas, dan bahwa ini ditantang oleh intervensi eksternal besar-besaran selepas tsunami.

Pada bulan-bulan pertama sesudah tsunami, berbagai layanan pertolongan darurat kemanusiaan yang berpusat di Banda Aceh dan kawasan-kawasan urban lainnya menyebabkan kebimbangan pada sebagian IDP perihal tempat bermukim yang baru. Jika IDP bermukim di daerah pedesaan di pedalaman di mana mereka memiliki koneksi dan relasi sosial, secara temporer atau dengan cara lain, bisa-bisa mereka tidak kebagian jatah bantuan pertolongan darurat yang diberikan oleh organisasi-organisasi nasional dan internasional. Ini menciptakan situasi di mana orang harus meninggalkan desa-desa “penampung” yang menjadi tempat pengungsian sementara maupun situs-situs di kampung-halaman sendiri yang hancur terlanda tsunami, agar lebih dekat dengan berbagai layanan yang sebagian besar berada di perkotaan. Banyak IDP khawatir jika tinggal terlalu lama di desa mereka di kawasan pedesaan, mereka bisa tidak mendapat pasokan yang dibutuhkan, sebagaimana diutarakan oleh Zulfikar (46 tahun), warga Lingke di Banda Aceh:

Beberapa hari sesudah tsunami, kami semua kembali ke desa kami di Pidie. Walaupun kami harus tinggal di tempat ibu mertua saya bersama dua puluh satu orang lainnya dari keluarga besar istri saya yang juga kehilangan rumah di Banda Aceh dan Aceh Besar, ada baiknya bagi kami, khususnya anak-anak, jika berkumpul dengan keluarga dan warga sedesa dan merasa aman dengan adanya dukungan satu sama lain. Tapi setelah kira-kira sebulan, kami sadar tidak dapat memperoleh pertolongan yang cukup kalau tinggal di Pidie. Maka kami semua balik lagi ke Banda Aceh... Dengan begitu, kami mendapat pasokan pertolongan darurat.⁴³

⁴² Siapno 2007.

⁴³ Wawancara dengan Zulfikar (bukan nama sebenarnya) di Banda Aceh, 10 Maret 2006.

Hal ini selalu saja mencuatkan pertanyaan klasik perihal apakah layanan harus mengikuti IDP, atau IDP harus mengikuti layanan. Untuk sebagian besar wilayah Aceh, IDP harus mengikuti layanan, sebagian karena pertimbangan-pertimbangan logistik yang sangat nyata, tapi juga karena badan-badan pertolongan darurat menyalurkan bantuan tanpa merangkul mekanisme-mekanisme *gampong*. Kehadiran berbagai organisasi kemanusiaan, dan kemudian rekonstruksi, nasional dan internasional di Aceh, menciptakan sistem-sistem penyokong sementara alternatif untuk IDP. Sayang, setidaknya di luar pusat-pusat urban besar, hal ini tampaknya merongrong struktur-struktur komunitas yang terpenting.

Studi kasus yang dibahas di atas menjadikan jelas bahwa sejumlah faktor turut menyukseskan terpeliharanya komunitas. Khususnya tampak bahwa komunitas-komunitas dengan kepemimpinan dan kerekatan sosial yang kuat mampu menavigasi hubungan dengan intervensi luar secara lebih baik. Sebaliknya, komunitas-komunitas yang terpecah ketinggalan dalam rehabilitasi dan rekonstruksi. Saya akhiri dengan pendapat bahwa *gampong* seharusnya menjadi basis untuk menata kembali komunitas-komunitas masyarakat Aceh selepas konflik dan tsunami. *Gampong* memiliki kehadiran historis yang dalam, kerekatan sosial yang terbukti kebenarannya, dan struktur sosial yang demokratis. *Gampong*, bukan kecamatan atau rumah-tangga, seharusnya menjadi basis untuk rehabilitasi-rekonstruksi dan koordinasinya. Rumah-tangga jelas terlalu kecil dan terlampau banyak untuk dijadikan basis koordinasi. Kecamatan, di sisi lain, tidak memiliki keunggulan sosial. Pelajaran-pelajaran ini dapat diterapkan di luar Aceh dan Indonesia. Penting bagi organisasi-organisasi bantuan dan pertolongan darurat untuk terlibat lebih maksimal dengan lembaga-lembaga yang tertanam kukuh dalam komunitas-komunitas lokal. Ini memungkinkan organisasi-organisasi eksternal untuk mendayagunakan modal sosial yang sudah ada, dan bukan mengacak-acaknya.

Lampiran 7.1

Surat dari *United Nations Recovery Coordinator for Aceh and Nias* (UNORC) kepada Kepala Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh dan Nias (BRR) tentang Definisi IDP

Menurut SPAN, jumlah total IDP di Aceh saat ini 192.055 pada bulan Agustus dan September 2005, ketika dilakukan penelitian lapangan. Tetapi, sulit diperoleh angka yang konsisten untuk IDP Nias, karena tabel yang disajikan dalam presentasi *slide* sensus berbeda dari selebaran lainnya yang disediakan selama presentasi SPAN oleh Biro Statistik (BPS) pada 29 November 2005.

Angka-angka untuk Aceh bagaimana pun jauh lebih rendah dari jumlah yang sebelumnya dihasilkan oleh Satkorlak dan Dinsos. Kesan kesenjangan ini mungkin disebabkan oleh, antara lain, perbedaan definisi sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Definisi IDP dalam sensus SPAN didasarkan pada apakah responden pada waktu itu mengidentifikasi diri sebagai IDP. Pertanyaan yang diajukan kepada responden adalah “*Apakah saat ini Anda sebagai pengungsi?*” Pertanyaan ini tentu subyektif, karena data dihimpun dengan menanyakan kepala rumah-tangga tentang apakah mereka mengidentifikasi diri sendiri sebagai IDP.

Secara signifikan, sensus juga mencatat bahwa 312.463 korban selamat tsunami/gempa yang pernah mengidentifikasi diri sebagai IDP tidak lagi demikian. Pertanyaan lanjutan yang diajukan kepada responden yang menjawab tidak terhadap pertanyaan sebelumnya tentang apakah mereka mantan IDP adalah “*Apakah Anda pernah mengungsi setelah gempa/tsunami?*”

Sejumlah besar korban selamat gempa-tsunami yang pernah, tapi tidak lagi, mengidentifikasi diri sebagai IDP saat ini tidak berarti otomatis sudah tidak membutuhkan sokongan dari badan bantuan dan pemulihan di Aceh dan Nias, justru sebaliknya. Misalnya, banyak korban selamat tidak tercatat sebagai IDP, tetapi masih tinggal di tenda-tenda atau bangunan *ad hoc* di tanah mereka sendiri.

Mungkin juga ada alasan budaya, psikologis atau linguistik mengapa banyak sekali orang yang pernah menganggap diri sebagai IDP tidak lagi ingin mengidentifikasi diri seperti itu. Muncul dua penjelasan yang mungkin. Pertama, banyak korban selamat gempa-tsunami telah kembali ke tanah mereka sendiri, dan sekarang menganggap diri telah pulang, dan karena itu bukan lagi IDP, tanpa pandang kondisi kehidupan yang mereka alami. Kedua, cap “pengungsi” atau IDP di Aceh mungkin berkonotasi negatif sehingga mungkin ingin dihindari oleh banyak korban selamat tsunami.

Meski kami tetap mengutamakan data sensus dibanding sumber-sumber lain, masalah ini menunjukkan perlunya meninjau penggunaan kita terhadap kategori

IDP dalam kasus Aceh-Nias. Sesungguhnya, berfokus pada angka IDP bisa sangat menyesatkan, khususnya jika ditafsirkan sebagai berarti bahwa mereka adalah satu-satunya pihak yang membutuhkan bantuan dan jenis sokongan lainnya.

Terbukti bahwa dari 312.463 orang di Aceh yang mendefinisikan diri sebagai mantan IDP, hanya sedikit yang telah mendapatkan tempat tinggal yang layak dalam bentuk rumah baru, dan tidak banyak pula yang mata pencahariannya telah sepenuhnya pulih. Sederhananya, perbedaan antara IDP saat ini dan mantan IDP tidak ada artinya dalam hal perencanaan untuk menjawab permintaan bantuan.

Semua persoalan di atas membutuhkan peninjauan tentang jenis kategori data yang seharusnya digunakan untuk membantu perencanaan strategis yang efektif dan pengambilan keputusan untuk pemulihan Aceh dan Nias. Barangkali tidak usah memakai label pengungsi internal (IDP) sekalian, yang sangat membatasi klasifikasi yang kita gunakan untuk mendefinisikan berbagai komunitas yang terkena dampak di Aceh dan Nias. Alternatif terhadap kategori ini amat penting untuk memastikan agar kesenjangan sokongan kepada komunitas-komunitas yang rentan dapat diidentifikasi, pola distribusi bantuan yang tidak merata dapat dihindari, potensi konflik dapat dikurangi, dan proses terpadu rekonstruksi di Aceh dan Nias dapat digalakkan.

Dalam jangka yang lebih panjang, proses pemulihan akan memerlukan penggunaan kategori data yang menerabas banyak batas yang telah dianggap lazim antara kelompok IDP dan non-IDP, dan antara penduduk yang terkena dampak tsunami dan yang tidak. Kategori data yang telah direvisi harus mendukung fokus pada mata pencaharian yang berkelanjutan, pengentasan kemiskinan, dan pembangunan Aceh dan Nias dalam jangka yang lebih panjang. Ini juga akan memungkinkan terciptanya kaitan yang lebih baik antara program Tsunami dan rekonstruksi pasca-konflik.

Peluncuran sensus yang disokong UNFPA adalah langkah pertama dalam menghimpun dan menganalisis data adekuat untuk mendukung kebutuhan pemulihan dan rekonstruksi yang muncul.

Analisis lebih lanjut berdasarkan tabulasi-silang data sensus saat ini sedang dilakukan oleh BPS dan lembaga mitra. Langkah ini harus menyediakan analisis baru dan kategori baru tentang korban selamat tsunami, kelompok penduduk yang rentan, dan penerima manfaat yang berpotensi berkembang, sambil mengidentifikasi variabel kunci tentang kebutuhan dan kondisi hidup saat ini.

Hormat kami,

Eric Morris

Koordinator PBB untuk Pemulihan Aceh & Nias

Lampiran 7.2
Tabel Penyebaran Pengungsi Internal (IDP) Tsunami di 21 Kabupaten di Aceh

No.	Kabupaten	Data Satkorlak/Dinas Sosial				Data dari BPDE			
		8-Jan-05	24-Feb-05	25-Mei-05	22-Jun-05	4-Jul-05	20-Jul-06		
1	Bireuen	23.550	14.043	49.945	38.662	49.945	35.963		
2	Pidie	55.099	32.067	82.612	48.456	81.532	79.188		
3	Aceh Utara	28.470	28.113	33.004	32.761	30.511	31.667		
4	Lhokseumawe	3.456	16.412		10.643	2.494	6.260		
5	Banda Aceh	27.980	40.831	49.921	56.874	49.921	37.382		
6	Aceh Besar	107.740	98.384	97.485	55.800	99.815	64.145		
7	Aceh Timur	1.849	14.054	12.422	13.773	14.072	20.456		
8	Langsa	10.227	2.806	6.156	1.052	6.156	1.401		
	Subtotal Aceh Timur Laut	258.,371	246.710	331.545	258.021	334.446	276.462		
9	Aceh Jaya	31.465	31.564	40.422	20.781	40.422	33.309		
10	Aceh Selatan	0	16.049	16.148	10.370	16.149	14.421		
11	Aceh Barat Daya	3.180	13.847	3.480	4.599	3.480	4.062		
12	Aceh Tamiang	0	800	3.396	1.261	3.396	1.792		
13	Aceh Barat	56.497	49.310	72.689		72.689	68.931		
14	Nagan Raya	10.712	11.281	17.040	12.679	17.040	13.514		
15	Aceh Tengah	3.454	5.161	5.288	1.642	5.288	832		
16	Bener Meriah	0	1.204	819		819	110		
17	Aceh Tenggara	0	1.759	809	169	809	484		
18	Aceh Singkil	0	2.032	105		30.967	21.884		
19	Gayo Lues	0		158		158	4		
20	Simeulue	0	15.551	18.009		42.751	24.400		
21	Sabang	0	5.633	3.712	4.263	3.712	2.685		
	Subtotal Aceh Tengah dan Barat Daya	105.308	154.191	182.075	55.764	237.680	186.428		
	Total	363.679	400.901	513.620	313.785	572.126	462.890		

HUTAN ACEH SEBAGAI ASET REKONSTRUKSI?

Rodolphe De Koninck, Stéphane Bernard,
dan Marc Girard¹

Warisan hutan yang kaya-raja

Ingatan dari abad ke-17

Hutan dan hasil hutan memainkan peran utama dalam sejarah Aceh, di mana nama Aceh itu sendiri, menurut Denys Lombard yang merujuk William Marsden, bahkan mungkin berasal dari nama tumbuhan.² Pada dekade-dekade awal abad ke-17, kala Aceh diperintah oleh Sultan Iskandar Muda dan berada di puncak kejayaannya sebagai kekuatan regional, sumber daya hutan memiliki peran ekonomi penting. Menurut Lombard yang mengutip *Hikayat Atjéh*, setidaknya sebagian kemakmuran kerajaan Aceh terkait dengan kontrolnya atas sumber daya dari kawasan pedalaman yang berhutan, antara lain binatang rimba dan aneka tumbuhan dan produk kayu.³ Ekspor hasil hutan terus berlanjut sesudah masa pemerintahan Iskandar Muda.⁴ Produk-produk

¹Tulisan ini disiapkan dalam konteks “Challenges of the Agrarian Transition in Southeast Asia (ChATSEA)”, proyek penelitian yang didukung secara finansial oleh *Social Sciences and Humanities Research Council of Canada* (SSHRC).

² “Comme beaucoup de toponymes en Asie du Sud-Est ont une étymologie d’origine végétale, il n’y a pas absurdité à penser avec W. Marsden, qu’il s’agit là d’un nom de plante, mais nous n’en avons pas la certitude” ; Denys Lombard, *Le Sultanat d’Atjéh au temps d’Iskandar Muda 1607–1636*. Paris: École Française d’Extrême-Orient, 1967, h. 11. Dalam catatan kaki di halaman 11 juga, Lombard mengutip terjemahan bahasa Perancis dari karya Marsden, *History of Sumatra*, dengan cara berikut: “Les Malais prétendent qu’il a ainsi été nommé d’une espèce d’arbre appelé Achi, qui lui est particulier” (*MarsHistSum* II, h. 218, catatan).

³ “... et tout ce que produisent les animaux de la jungle: le bœzard et le musc, le miel et la cire; et tout ce que produisent les arbres de la forêt: le camphre et l’encens, le blanc et le noir, le bois d’aigle et l’aloès et le sandal, la poix et le piment et le poivre long et tous les autres produits qui viennent des mines de la terre et des arbres de la forêt”(dalam Denys Lombard, *Le sultanat d’Atjéh*’, h. 62).

⁴ Lombard, *Le Sultanat d’Atjéh*’, h. 110.

ini termasuk gajah – binatang yang berperan sangat menentukan dalam menjamin kekuatan militer dan bahkan maritim Aceh⁵ – serta kuda, dan jelas lebih banyak lagi hasil hutan dibanding pada masa sebelumnya.

Sejak masa keemasan dalam sejarah Aceh itu, ketika pemukiman dan pertanian berangsur-angsur merambah sejumlah besar dataran rendah pesisir, bahkan meluas ke pedalaman, wilayah Aceh tetap didominasi hutan, lebih daripada daerah-daerah lain di Sumatra, setidaknya sampai baru-baru ini.

Ekosistem Leuser

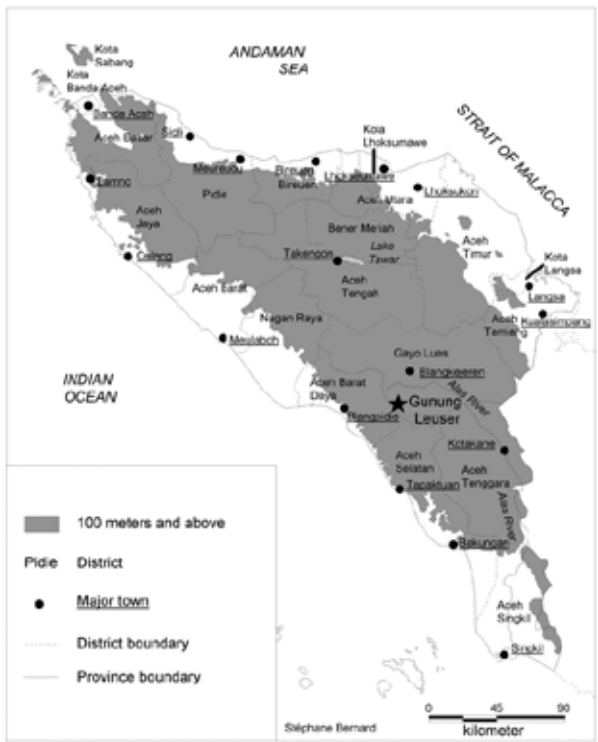
Luas daratan utama Aceh sekitar 55.400 km² (Gambar 1). Bagian pokok wilayah ini,⁶ sekitar 80%-nya, berketinggian di atas 100 m dan dicirikan oleh “barisan gunung dan lembah”.⁷ Hamparan tanah bergunung-gunung ini didominasi ranah hutan, kawasan hutan yang membentuk harta-karun keanekaragaman hayati. Sesungguhnya, lebih dari separuh Nanggroe Aceh Darussalam ditempati oleh dua ranah hutan yang kaya-raya dan sebagian besar bergunung-gunung: ekosistem Ulu Masen dan ekosistem Leuser (Gambar 2). Ekosistem pertama, seluas lebih dari 7.000 km², sepenuhnya berada di Aceh. Dengan luas hampir 26.000 km², Ekosistem Leuser menerabas provinsi Sumatra Utara, yang merangkul kira-kira seperdelapannya.⁸

⁵ Lombard menjelaskan bagaimana gajah-gajah digunakan sebagai tameng menghadapi pendaratan balatentara musuh, dan bahkan dinaikkan ke kapal-kapal untuk membantu serangan darat yang dilancarkan oleh balatentara Aceh. Gajah juga dikaryakan sebagai ‘kuda kerja’ di galangan-galangan kapal yang sangat efisien milik Iskandar Muda (Lombard, ‘Le Sultanat d’Atjéh’, h. 45, 81, 86, 88, 96). Tentang pentingnya gajah di Aceh abad ke-17, lihat juga Anthony Reid, *An Indonesian Frontier: Acehnese and Other Histories of Sumatra*. Singapore: National University of Singapore Press, 2005, khususnya bab 6, berjudul “Elephants and Water in the Feasting of Seventeenth-Century Aceh”.

⁶ Ada dua ukuran luas wilayah Aceh dalam sumber-sumber resmi. Satu berkisar di sekitar 55.400 km² - yang paling sering muncul adalah 55,392 km² – dan satu lagi sekitar 57,400 km², dalam hal ini yang paling sering muncul adalah 57,365 km². Angka-angka ini berulang kali muncul dalam kepustakaan – tanpa ada yang repot-repot menjelaskan selisih yang cukup besar antara keduanya. Angka pertama kemungkinan mengacu pada daratan utama Aceh, sementara angka kedua mungkin mencakup beberapa, kalau bukan semua, pulau di sekitarnya, seperti Breueh and We (Sabang), yang terletak di seberang pantai utara dan, yang lebih penting, Simeulue (terentang sepanjang lebih dari 1.800 km²) dan kepulauan Pulau Banyak, di seberang pantai barat daya.

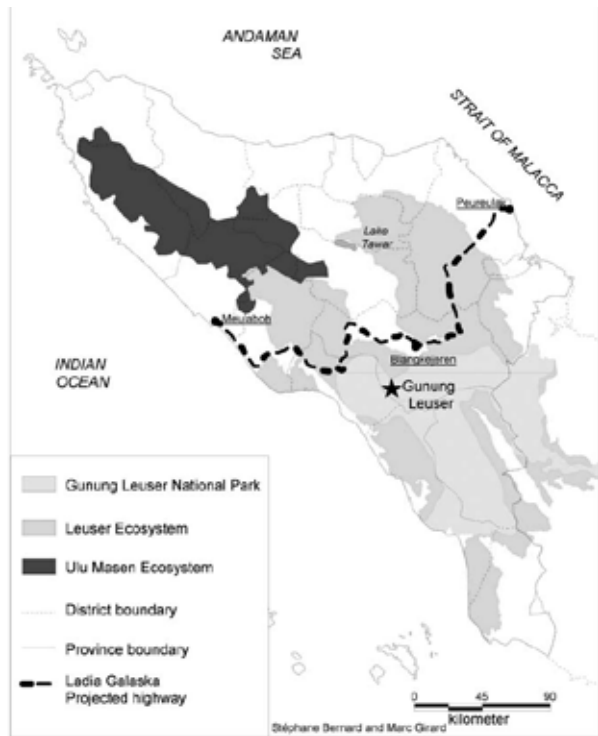
⁷ Charles A Fisher, *South-east Asia: A Social, Economic and Political Geography*, 2nd ed. London: Methuen, 1966, h. 217.

⁸ Kami tidak dapat menemukan angka yang menunjukkan berapa persisnya ukuran Ekosistem Leuser. Kebanyakan penulis menyebut “2,600,000 hektar” atau “26,000 km²”, lainnya bahkan “27,000 km²”. Sebagai gantinya, kami berpegang pada perhitungan-perhitungan GIS kami sendiri yang diterapkan pada peta-peta yang kami manfaatkan. Hasilnya adalah



GAMBAR 8.1

100 meter ke atas
Kabupaten Pidie
Kota penting
Batas kabupaten
Batas provinsi
Sumber: *The Digital Chart of the World*; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) dan *Humanitarian Information Centre*; De Koninck et al. (1977).



GAMBAR 8.2

Taman Nasional Gunung Leuser
Ekosistem Leuser
Ekosistem Ulu Masen
Batas kabupaten
Batas provinsi
Proyeksi Jalan Raya Ladia Galaska
Sumber: *The Digital Chart of the World*; *The Leuser International Foundation*; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) dan *Humanitarian Information Centre*.

Yang lebih dikenal di antara dua ekosistem itu adalah Ekosistem Leuser, dengan keanekaragaman hayatinya yang mengesankan. Wilayah yang tercakup dalam Ekosistem Leuser konon dihuni oleh lebih dari 120 spesies mamalia, termasuk gajah Sumatra, harimau Sumatra, badak Sumatra yang hampir punah dan orang-utan Sumatra, bersama sekitar 8.500 spesies tumbuhan.⁹ Dua spesies tumbuhan yang lebih terkenal adalah *Rafflesia*, bunga terbesar di dunia, dan *Amorphophallus*, bunga tertinggi di dunia. Yang tidak kalah penting adalah keindahan panorama bergunung-gunung – termasuk beberapa puncak setinggi lebih dari 3.000 meter, dengan puncak tertinggi di Gunung Leuser yang tingginya mencapai 3.400 meter lebih – yang mencirikan sebagian besar wilayah ini, dengan lembah-lembah dalam yang dikelilingi oleh lereng-lereng terjal berselimut pepohonan dan bentuk-bentuk vulkanis, beserta banyak sungai dan air terjun. Sesungguhnya, ekosistem ini berfungsi sebagai persediaan air raksasa yang menghidupi sebagian besar dataran rendah pesisir, artinya sejumlah besar mayoritas penduduk Aceh.

Pentingnya warisan lingkungan dan biologis yang terwakili oleh Ekosistem Leuser diakui secara resmi pada awal 1930-an oleh pemerintah kolonial Belanda dengan didirikannya Cagar Alam Gunung Leuser. Pada 1980, cagar alam ini diperluas dan dinamakan Taman Nasional Gunung Leuser (TNGL). Meliputi areal hampir 9.000 km², cagar alam ini tetap saja hanya sebagian dari Ekosistem Leuser yang jauh lebih besar.¹⁰ TNGL tentu saja sebagian besarnya bergunung-gunung, dengan hampir sembilan-per-sepuluh kawasan permukaannya berketetapan di atas 600 meter.¹¹ Bersama Kerinci Seblat dan Bukit Barisan Selatan, dua Taman Nasional Indonesia lainnya yang juga berlokasi di Bukit Barisan, Sumatra, TNGL membentuk Warisan Hutan Tropis Sumatra (*Tropical Forest Heritage*

25,890 km² untuk keseluruhan ekosistem ini, dan 3,333 km² untuk belahan yang masuk dalam wilayah provinsi Sumatra Utara. Belahan ini setara dengan proporsi 12,87%.

⁹ Leuser International Foundation (LIF), “Conserving the Leuser Ecosystem”, Leuser International Foundation <<http://www.leuserfoundation.org>>. (Diakses pada 19 Mei 2009)

¹⁰ Menunjuk ukuran taman nasional ini, angka-angka yang diberikan dalam berbagai sumber bervariasi secara signifikan pada sekitar 900,000 hektar (9,000 km²). Angka persisnya yang disediakan dalam sebuah laporan mutakhir yang disusun dengan cermat adalah 862,975 hektar; lihat IUCN, WCPA dan UNESCO, *Report on the IUCN-UNESCO World Heritage Monitoring Mission to the Tropical Rainforest Heritage of Sumatra* (Indonesia: International Union for the Conservation of Nature, United Nations Education and Social Commission, 2006) h. 34. Menurut perhitungan kami – yang diperoleh melalui metode yang disebutkan dalam catatan sebelum ini – angkanya sedikit di atas 9,000 km².

¹¹ IUCN/WCPA/UNESCO, *Report on the IUCN-UNESCO*, h. 30.

of *Sumatra* - TRSH). TRSH dikenal karena keanekaragaman hayati hutan-hutannya yang luar-biasa, endemisme tingkat tinggi, dan bahkan karena memiliki “keragaman mamalia yang jauh lebih tinggi daripada pulau Kalimantan”, serta kandungan komponen vulkanis penting.¹²

Ekosistem Leuser bersama TNGL memperoleh pengakuan lebih lanjut pada 1994, ketika Yayasan Internasional Leuser (*Leuser International Foundation* - LIF) didirikan. Pada 1998, melalui Keputusan Presiden, LIF diberi mandat “mengelola Ekosistem Leuser” selama 30 tahun. Pada waktu itu sudah tampak jelas bahwa warisan hutan di Aceh,¹³ di dalam dan di luar Ekosistem Leuser, terancam serius oleh meningkatnya penggundulan hutan.

Ujung terjauh Sumatra?

Sebuah provinsi terpencil Sumatra

Sekurang-kurangnya sejak 1960-an, penggundulan hutan besar-besaran telah menjadi problem serius di seantero Asia Tenggara, khususnya di Indonesia, di mana warisan hutan negara ini terancam oleh efek gabungan dari meluasnya pertanian dan gencarnya penebangan pohon kayu hutan, legal maupun ilegal.¹⁴ Pulau Sumatra, yang provinsi-provinsinya di bagian selatan selama berdekade-dekade menjadi tujuan utama transmigrasi dari Jawa, tampak sangat terkena dampaknya. Aneka representasi diakronis dan skematis tentang lapisan hutan seluruh Sumatra cukup jelas menggambarkan intensitas penyusutan hutan serta situasi relatif istimewa Aceh di tepi proses kerusakan.

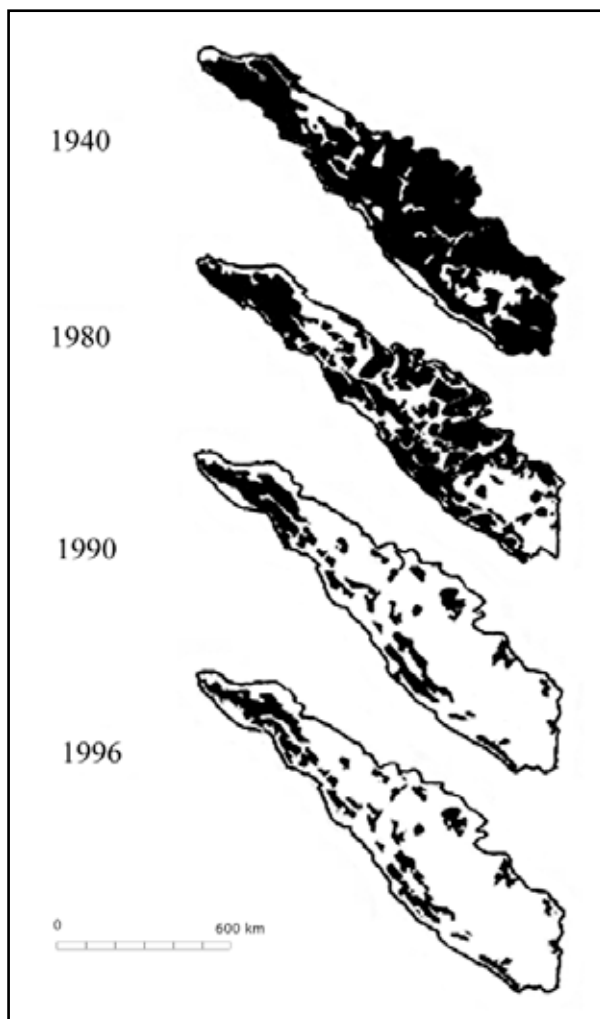
Dalam sebuah publikasi mutakhir yang tersedia di situs internet, *Sumatran Orangutan Society* mereproduksi gambar dari *World Wildlife Fund* yang mencakup serangkaian peta yang sangat sederhana, tapi cukup mencerahkan, yang melukiskan evolusi lapisan hutan Sumatra antara tahun 1940 dan 1996 (Gambar 3).¹⁵

¹² IUCN/WCPA/UNESCO, *Report on the IUCN-UNESCO*, h. 31–2.

¹³ Tentang kekayaan warisan hutan Sumatra dan khususnya Aceh, lihat Anthony J. Whitten, Sengli J. Damanik, Jazanul Anwar dan Nazaruddin Hisyan, *The Ecology of Sumatra*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1987, h. 31.

¹⁴ Frédéric Durand, *Les Forêts en Asie du Sud-Est. Recul et Exploitation. Le cas de l'Indonésie*. Paris: l'Harmattan, 1994.

¹⁵ Gambar ini muncul di berbagai situs lain. Lihat www.orangutans-sos.org/images/forest_destruction. (Diakses pada 19 Mei 2009)



GAMBAR 8.3

Sumber: www.orang-utans-sos.org

Walaupun sangat ringkas dan tidak menjelaskan lapisan hutan apa yang digambarkan, sumber ini sangat mungkin berkenaan dengan hutan primer. Pesannya jelas sekali: ranah hutan Sumatra telah luar-biasa menciut dalam kurun setengah abad itu, sebuah fakta yang banyak dikuatkan oleh sumber-sumber lain.¹⁶ Pada tahun 1940, hanya ada beberapa wilayah yang sebagian besar lapisan hutan aslinya tampak tergunduli: wilayah-wilayah ini termasuk sabuk perkebunan di sekitar Medan, provinsi Sumatra Utara, dan jantung Sumatra Selatan, sekitar Palembang. Pada tahun 1980, penyusutan

¹⁶ Frédéric Durand, “Les Forêts en Asie”; Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch (FWI/GFW), *The State of the Forest: Indonesia* (Bogor, Indonesia dan Washington D.C.: Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch, 2002).

hutan mengalami percepatan pesat, khususnya di provinsi-provinsi yang sama, dengan Aceh masih terlihat relatif tak terjamah, kecuali di sepanjang dataran rendah pesisir timur.

Namun demikian, peta 1990 menampakkan akselerasi dramatis proses penggundulan hutan, dengan hampir semua wilayah dan provinsi jelas terkena. Kendati hutan Aceh dan Bengkulu masih tampak tidak seberapa rusak, pembabatan hutan jelas telah mencapai kedua provinsi ini. Untuk Aceh yang lebih terpencil, kalau pun lapisan hutannya masih terlihat jauh lebih luas, secara relatif dibanding lapisan hutan di semua provinsi lain, penyusutan jelas telah sungguh-sungguh dimulai. Ini dikonfirmasi oleh peta 1996 yang menggambarkan secara mencolok luasnya penggundulan hutan pan-Sumatra kontemporer. Perbedaan mencolok antara Aceh dan daerah-daerah lain di Sumatra mengenai luas penggundulan hutan ini ditegaskan oleh angka-angka yang tercantum dalam “The State of the Forest: Indonesia” terbitan *Forest Watch Indonesia* dan *Global Forest Watch*.¹⁷ Pada tahun 1997, ketika hutan Sumatra secara keseluruhan turun menjadi 35% dari total areal tanah, rasio untuk Aceh masih nyata-nyata sehat, yakni 63,6%.¹⁸ Di provinsi-provinsi paling selatan di pulau besar ini, rasionya sangat rendah, yakni 10,6% untuk Lampung, dan 12,2% untuk Sumatra Selatan.

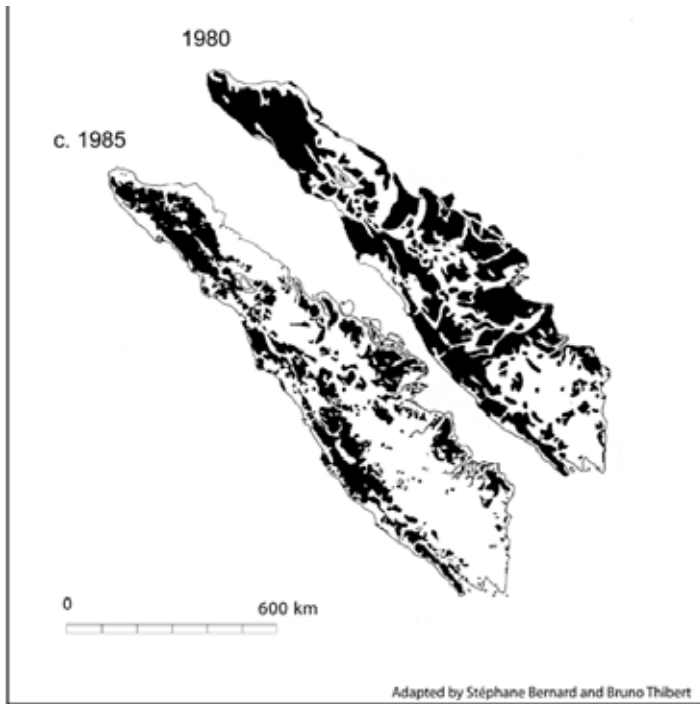
Akselerasi proses penggundulan hutan pada 1980-an dikuatkan oleh sumber-sumber lain, pertama dan terutama dalam tulisan cemerlang T. C. Whitmore, “Introduction to Tropical Rain Forests.” Dalam tulisan itu, dua peta lapisan hutan primer Sumatra disejajarkan:¹⁹ dua peta ini mengacu situasi pada tahun 1980 dan pertengahan 1980-an (Gambar 4).²⁰

¹⁷ FWI/GFW, “State of the Forest”.

¹⁸ FWI/GFW, “State of the Forest”, h. 81 (Annex tabel 1)

¹⁹ T. C. Whitmore, *An Introduction to Tropical Rain Forests*. Oxford: Oxford University Press, 1991, h. 168.

²⁰ Peta-peta ini berasal dari T. C. Whitmore, *Tropical Rain Forests of the Far East*, 2nd ed. Toronto: Oxford University Press, 1984; Yves Laumonier, *et al.*, *Sumatra Sud, Carte du Tapis Végétal et des Conditions écologiques* (Institut de la carte Internationale du Tapis Végétal/SEAMEO-BIOTROP, 1986) 1: 1 000 000 ; Yves Laumonier, *et al.*, *Sumatra Centre, Carte du Tapis Végétal et des Conditions écologiques* (Institut de la carte Internationale du tapis végétal/SEAMEO-BIOTROP, 1983) 1: 1 000 000 ; Yves Laumonier, *et al.*, *Sumatra Nord, Carte du Tapis Végétal et des Conditions écologiques* (Institut de la Carte Internationale du Tapis Végétal/SEAMEO-BIOTROP, 1986), 1: 1 000 000.



GAMBAR 8.4

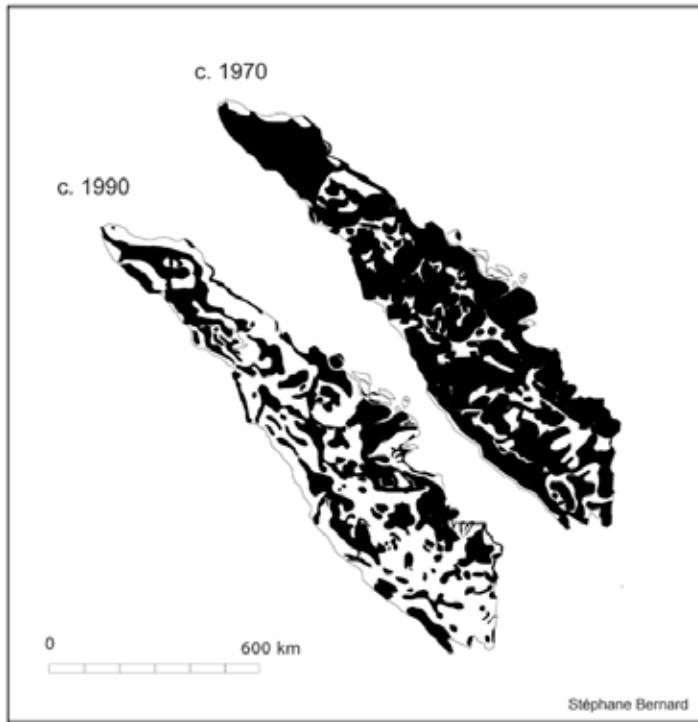
Sumber: Whitmore, 1984 dan Laumonier et al. 1983, 1986

Peta 1980 sama persis dengan peta yang digunakan oleh *Sumatran Orangutan Society* dan direproduksi dalam Gambar 3. Jejak-langkah penyusutan lapisan hutan primer Sumatra, yang digambarkan oleh penyejajaran dua peta tersebut, tampak nyaris tidak bisa dipercaya. Di Aceh sekali pun, hilangnya belahan-belahan besar hutan ditunjukkan dengan jelas, khususnya di jantung kawasan pedalaman yang bergunung-gunung.

Penyusutan lapisan hutan dengan taraf berbeda-beda di seantero Sumatra dikuatkan pula oleh bentuk pemetaan diakronis lain, kali ini terhadap segenap kawasan Asia Tenggara. Pada 1996, Bernard dan De Koninck menerbitkan dua peta keseluruhan penggunaan tanah di Asia Tenggara. Menyangkut tahun-tahun sekitar 1970 dan sekitar 1990, dua peta ini merepresentasikan sintesis peta-peta yang diambil dari beberapa sumber.²¹ Di sini kami mereproduksi dua peta tersebut sebatas bagian-

²¹ Sumber-sumber ini termasuk *World Atlas of Agriculture*. Novara: Instituto Geographico de Agostini, 1969; *Weltforstat Atlas*. Hamburg: Editions Paul Parey, 1971); T. C. Whitmore, "Rain Forests of the Far East"; dalam *The Last Rain Forests: A World Conservation Atlas*, ed. Mark Collins, New York: Oxford University Press, 1991; M. Collins, J. A. Sayer dan T. C. Whitmore, ed., *The Conservation Atlas of Tropical Forests: Asia and the Pacific*. New York: IUCN, 1991.

bagian Sumatra saja, dengan satu kategori penggunaan tanah yang direpresentasikan, yakni kategori hutan (Gambar 5).

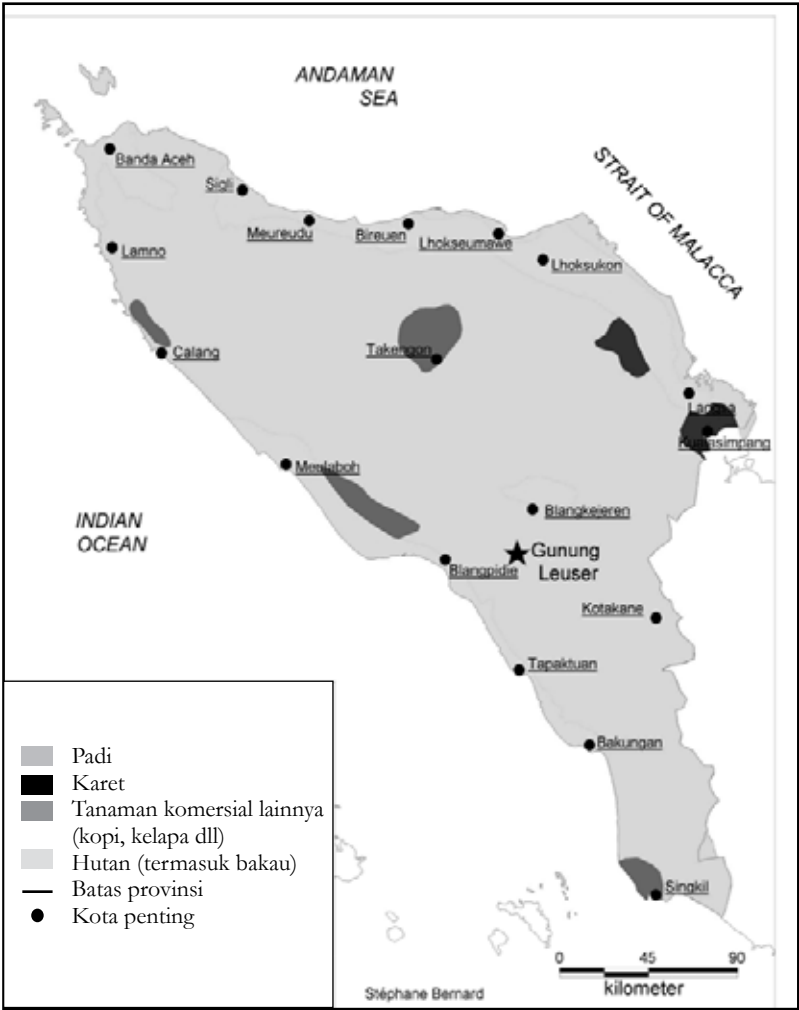


GAMBAR 8.5

Sumber: Collins 1980; Collins et al. 1991; World Atlas of Agriculture 1969; Weltforstat Atlas 1971; Whitmore 1984.

Kategori penggunaan tanah ini meliputi semua jenis hutan, primer ataupun sekunder. Gambaran-gambaran yang dihasilkan agak lebih mendekati kenyataan di lapangan, sejauh bahwa gambaran-gambaran itu memberikan representasi lapisan hutan dengan agak lebih longgar. Betapa pun, peta-peta ini menguatkan peta-peta yang telah diperiksa sebelumnya (Gambar 2 dan 3). Ini khususnya benar untuk Aceh, di mana bolong-bolong lapisan hutan di pedalaman serta susutnya hutan-hutan pesisir barat terlukiskan dengan jelas.

Terakhir, untuk tujuan pengayaan kajian, kami mereproduksi di sini sebuah peta yang merepresentasikan keadaan penggunaan tanah di Aceh pada sekitar tahun 1966 (Gambar 6).



GAMBAR 8.6

Sumber: De Koninck, Rodolphe, Gibbons, D.S. dan Hasan, Ibrahim (1977) *The Green Revolution, Methods and techniques of Assessment. A Handbook of a Study in Regions of Malaysia and Indonesia*.

Peta ini disusun pada awal 1970-an oleh De Koninck dengan mengandalkan sejumlah peta manuskrip yang kala itu hanya tersedia di Banda Aceh. Belakangan, peta ini diterbitkan dalam sebuah laporan penelitian.²² Peta bentuk-bentuk dominan penggunaan tanah ini

²² Rodolphe De Koninck, David Gibbons dan Ibrahim Hassan, *The Green Revolution: Methods and Techniques of Assessment. A Handbook of a Study in Regions of Malaysia and Indonesia*. Québec: Département de Géographie, Université Laval, n° 7, 1977; David Gibbons, Rodolphe De Koninck dan Ibrahim Hasan, *Agricultural Modernization, Poverty and Inequality: The Distributional Impact of the Green Revolution in Regions of Malaysia and Indonesia*. London: Saxon House, 1980.

terutama menunjukkan bahwa lapisan hutan menguasai wilayah Aceh pada pertengahan 1960-an. Kala itu, segala macam hutan menyelimuti sedikit lebih dari 80% daratan utama Aceh.²³ Dataran rendah pesisir tampak lebih banyak digunakan untuk persawahan, dengan hamparan mencolok budidaya tanaman komersil, seperti karet di Aceh Timur dan kelapa di pantai barat, dan kopi terbatas di dataran tinggi Aceh Tengah.

Alih-rupa mutakhir pembabatan hutan

Sampai dasawarsa 1960-an dan bahkan awal 1970-an, karena sejumlah alasan historis dan geopolitis, Aceh masih menjadi wilayah yang sangat terpinggirkan di Indonesia. Ekonominya masih sangat bertumpu pada pertanian subsisten, sektor eksportnya yang lumayan hanya kopi, karet, dan minyak kelapa dalam jumlah sangat terbatas. Penduduknya, yang berjumlah dua juta jiwa pada tahun 1971, terutama tersebar di dataran pesisir, khususnya di bagian timur, dengan dua perkecualian yang mencolok. Di dataran tinggi, bermukim dua kelompok penduduk yang relatif penting. Pertama berpusat di kota Takengon, di danau lembah-sungai Tawar di kabupaten Aceh Tengah, dan yang kedua berada di kota Kotacane dan sepanjang Sungai Alas, kabupaten Aceh Tenggara, dekat perbatasan provinsi Sumatra Utara.

Terlepas dari fakta bahwa pola penyebaran umum penduduk ini tidak banyak berubah sejak masa itu, walaupun jumlah total penduduk secara resmi hampir berlipat-ganda antara sensus 1971 dan 2000, panorama ekonomi dan politiknya mengalami perubahan. Dasawarsa 1970-an menyaksikan dimulainya eksploitasi ladang-ladang gas yang sangat kaya di pantai timur²⁴ dan pecahnya pemberontakan GAM.²⁵

Dengan kata lain, “daerah istimewa” ini menjadi objek meningkatnya

²³ Angka-angka persisnya adalah 43,960 km² dari 54,310 km², artinya 80.94%. Ranah hutan yang direpresentasikan pada peta ini termasuk hutan bakau.

²⁴ Pada 1971, ladang gas alam raksasa ditemukan dekat Arun, di kabupaten Aceh Utara. Penemuan ini disusul dengan investasi-investasi yang sangat besar untuk menambang gas dan membangun pabrik gas alam cair (LNG) di dekat Lhoksukon, yang diproduksi dengan kontrak bagi-hasil antara, di satu sisi, Pertamina, perusahaan minyak nasional dan, di sisi lain, Mobil Oil dan sebuah perusahaan LNG Jepang. Dengan ditemukannya ladang-ladang lain, termasuk satu di lepas-pantai, ekspor besar-besaran minyak dan khususnya LNG dimulai pada 1978.

²⁵ Pada Desember 1976, *Gerakan Aceh Merdeka* (GAM) mengeluarkan ‘Proklamasi Kemerdekaan’. Pemimpinnya, Hasan di Tiro, dan para pentolan lainnya, terjun dalam aktivitas bawah-tanah. Maka dimulailah sebuah pemberontakan berintensitas kecil, yang sering meletup menjadi kekerasan terbuka, khususnya sejak akhir 1980-an dan seterusnya, antara para pemberontak dan militer TNI. Pemberontakan ini berlangsung hampir 29 tahun, sampai gencatan senjata ditandatangani pada Juli 2005.

perhatian ekonomi dan politik, yang sangat mempengaruhi nasib tanah Aceh. Meskipun tidak semua yang terjadi di Aceh sejak saat itu – termasuk intensifikasi proses penggundulan hutan – dapat dipulangkan semata-mata pada dua rangkaian peristiwa tersebut, dua kejadian itu memang mengisyaratkan dimulainya sebuah era baru, termasuk untuk warisan hutan.

Karena pemberontakan GAM, kehadiran militer Indonesia meningkat. Bahkan kalau pun, antara 1976 dan 2005, “konflik membara dan meredup intensitasnya”,²⁶ kepentingan bisnis Tentara Nasional Indonesia (TNI) di provinsi Aceh tidak pernah meredup, khususnya dalam penebangan pohon kayu hutan, kebanyakan secara ilegal. Tetapi, pendapatan dari pembalakan hutan bukan memperkaya anggota TNI saja, tetapi juga pemberontak GAM. Yang lebih penting, dengan cara mirip “rumus” yang diterapkan secara luas di seantero nusantara, konsesi-konsesi besar hutan diberikan kepada kroni rezim Suharto, termasuk di kawasan-kawasan yang mestinya dilindungi. Inilah yang terjadi pada porsi-porsi besar tanah pedalaman berhutan, termasuk di dalam kawasan Ekosistem Leuser.

Bukan hanya penebangan pohon kayu hutan, resmi maupun gelap, yang kemudian semakin menjadi-jadi dengan pesat, tapi juga ekspansi pertanian, lagi-lagi dengan cara mirip proses-rangkap yang terkenal di seluruh Indonesia, kalau bukan di sebagian besar Asia Tenggara.²⁷ Hutan ditebangi dan dijadikan lahan produksi pertanian, entah oleh pendatang individual atau perkebunan besar. Transmigrasi memang masuk ke Aceh, tapi pengaruhnya tidak pernah sebesar di daerah-daerah lain di Sumatra, khususnya provinsi-provinsi paling selatan. Meskipun demikian, perkebunan kelapa sawit memang berpengaruh, demikian pula perkebunan tanaman industri, terutama untuk bubur kertas. Budidaya kelapa sawit, yang hadir di Aceh secara tidak berlebihan hingga akhir 1980-an, sejak itu jelas mengalami ekspansi besar-besaran. Kendati luas Aceh kurang dari tiga prosen wilayah Indonesia, provinsi ini pada tahun 1999 telah “menghasilkan sekitar 400.000 ton minyak kelapa sawit, setara dengan sekitar tujuh persen total produksi nasional”.²⁸ Sementara itu, berkembangnya perkebunan tanaman industri diiringi

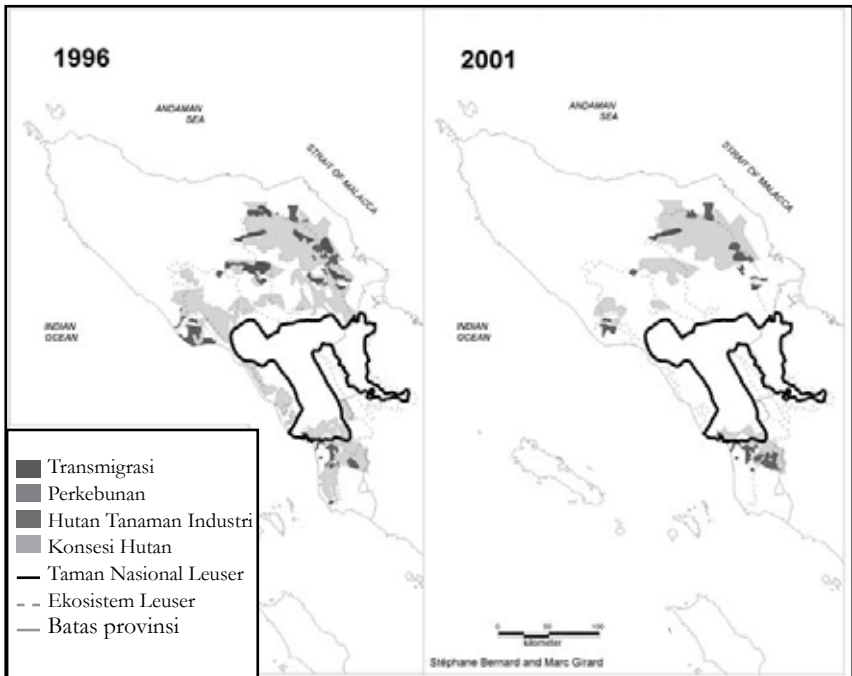
26 Damien Kingsbury dan Lesley McCulloch, “Military Business in Aceh,” dalam *Verandah of Violence*, ed. Anthony Reid, Singapore: Singapore University Press, 2006, h. 209.

27 Rodolphe De Koninck dan Steve Déry, “Agricultural Expansion as a Tool of Population Redistribution in Southeast Asia,” *Journal of Southeast Asian Studies* 28.1 (1997): 1–26.

28 Down to Earth, “Aceh: Ecological War Zone”, *Down to Earth*, 47 (Nov. 2000).

dengan pembangunan pabrik-pabrik penggilingan kertas, kebanyakan bukan milik orang Aceh. Sebagai tambahan, pesatnya ekspansi kegiatan pertanian dan industri berskala besar di kawasan-kawasan bergunung yang rentan secara ekologis menimbulkan rentetan bencana lingkungan, dengan banjir dan tanah longsor dilaporkan semakin sering terjadi di beberapa kabupaten.

Konon, antara 1996 dan 2001, fase ekspansi itu mereda, dengan penurunan aktual luas areal yang dipakai untuk perkebunan, khususnya perkebunan tanaman industri, setidaknya dalam lingkup Ekosistem Leuser (Gambar 7). Betapa pun, pelanggaran batas tampaknya tidak sepenuhnya terhenti, dengan budidaya baru kelapa sawit yang dilaporkan bahkan berada di dalam kawasan Taman Nasional Gunung Leuser.²⁹



GAMBAR 8.7

Sumber: The Digital Chart of the World; Leuser International Foundation.

Secara keseluruhan, tampaknya cukup jelas bahwa terbukanya perekonomian Aceh ke apa yang disebut oleh Saiful Mahdi sebagai “megaprojek” sebagian besar memang disebabkan oleh pembangunan

²⁹ FWI/GFW, “State of the Forest”, h. 21.

industri minyak dan gas yang sangat menguntungkan; setidaknya menguntungkan pemerintah pusat dan kontraktor-kontraktor swasta, tapi tidak begitu menguntungkan rata-rata rakyat Aceh, mengingat relatif kecilnya lapangan pekerjaan lokal yang disediakan oleh industri migas setelah siap dan beroperasi.

Kasus proyek jalan raya Ladia Galaska

Di antara berbagai megaprojek itu, jalan raya Ladia Galaska paling menonjol.³⁰ Perdebatan mengenai proyek jalan yang dimaksudkan untuk menghubungkan pantai barat dan pantai timur melalui kawasan pedalaman yang bergunung-gunung ini telah memanasi sejak pertama kali diperkenalkan oleh Ibrahim Hasan, gubernur Aceh periode 1985–1993. Sebetulnya, pengerjaan jaringan jalan sepanjang 1650 km ini baru dimulai pada tahun-tahun pertama kepemimpinan Gubernur Syamsudin Mahmud (1993–2000). Apa yang disebut “jalan raya” ini tersusun dari 16 ruas jalan, dengan sejumlah di antaranya, khususnya yang terletak di dataran rendah, sudah lumayan bisa dilalui sebelum pengerjaan megaprojek ini dimulai, sementara ruas-ruas lainnya hanya bisa dilewati pada musim kemarau dan setelah itu hanya dapat ditempuh oleh mobil berpenggerak empat roda. Proyek ini terdiri dari menyambung, dan yang lebih penting, memperbaiki, sejumlah jalan dan lintasan yang sebelumnya sudah ada. Pada tahun 1998, jalur sepanjang 1.180 km, atau lebih dari 70% panjang jalan raya ini, katanya telah diselesaikan, meskipun sebagian besar belum diaspal. Pada tahun itu pembangunannya terhenti, tapi jelas telah diteruskan lagi.³¹

Masalah utama dengan jalan raya Ladia Galaska, yang sulit diketemukan dalam peta,³² adalah bahwa jalan ini menembus jantung

³⁰ Ladia Galaska adalah akronim yang agak ruwet dari Lautan Hindia-Gayo-Alas-Selat Melaka. Gayo dan Alas adalah dua suku asli setempat. Alas juga nama sungai besar yang mengalir dari lereng Gunung Leuser, melalui jantung dataran tinggi ini, ke Samudra Hindia.

³¹ Lihat Down to Earth, “Ladia Galaska Road Network: Construction Continues, Controversy Rages,” *Down to Earth* 62 (Aug. 2004); dan beberapa artikel dalam Tempo, misalnya pada Maret 2004.

³² Kami sebenarnya tidak dapat menemukan satu peta pun yang memuat rute jalan raya ini dengan cukup akurat. Untuk mencantumkan pada peta, sebagaimana yang kami lakukan dalam Gambar 2, kami merakit rute jalan raya ini, dengan bantuan berbagai rujukan yang menyebut kota-kota yang dihubungkan olehnya. Kota-kota ini adalah Meulaboh, di tepi Samudra Hindia, dan kemudian Simpang Puet, Jeuram, Lhok Seumot, Ceulala, Takengon, Blangkejeren, Pinding, Lokop dan, terakhir, Peureulak di tepi Selat Malaka, sekitar 35 km di sebelah utara Langsa.

Ekosistem Leuser. Pihak penentang menunjuk fakta bahwa jalan raya tersebut akan memecah ekosistem ini. Mereka mengklaim, berdasarkan alasan yang kuat, bahwa jalan raya ini pasti akan memudahkan pembalakan hutan serta penerobosan, sehingga bukan saja mengancam hutan dan keanekaragaman hayatinya, tapi juga fungsi yang dijalankannya, khususnya sebagai pasokan air untuk kawasan dataran rendah. Yang juga dipertaruhkan adalah dua suku asli setempat, Gayo dan Alas, yang kampung-halamannya diterabas oleh jalan raya ini.

Warisan yang sangat terancam?

Selain peta-peta yang telah kami susun, yang menggambarkan percepatan luar-biasa laju penggundulan hutan di Aceh, ada banyak statistik yang menunjuk kesimpulan yang sama. Menurut *Eye on Aceh*, hutan masih meliputi 68,5% total areal provinsi Aceh pada tahun 1989. Pada tahun 1997, proporsi ini telah berkurang menjadi 63,7% dan, pada tahun 2000, tinggal 48,5%. Dalam kurun tiga tahun itu (1997-2000), provinsi Aceh kehilangan hampir 860.000 hektar hutan. Ini berarti bahwa, dalam kurun sebelas tahun (1989-2000), laju rata-rata tahunan penggundulan hutan mencapai hampir 7,0%! Laju ini tampak fenomenal, sekali pun menurut standar Indonesia, sebuah negara yang, selama empat dekade terakhir, telah mencatatkan segala macam rekor yang berkenaan dengan tingkat kerusakan lingkungan. Entah realistis atau tidak,³³ angka-angka tersebut memang sangat menguatkan hasil-hasil yang kami peroleh, melalui metode GIS yang diterapkan pada peta-peta yang kami susun, lihat Gambar 3, 4 dan 5.

Pendeknya, jika pada akhir 1960-an dan awal 1970-an Aceh masih dapat dianggap sebagai ujung terjauh hutan Sumatra, maka selewat masa itu, status tersebut telah sirna. Warisan hutan yang kaya di “daerah istimewa” ini, yang begitu erat melekat pada kekhasan budayanya dan keterpencilan relatif geografisnya, kini tampak sangat terancam serius.

Kelemahan dan tantangan dewasa ini

Kini tibalah pada pertanyaan yang sesungguhnya: apakah terancamnya hutan Aceh telah sampai pada titik yang tak dapat dibatalkan lagi, dalam arti bahwa sumber daya hutan hampir-hampir tidak dapat didayagunakan, baik untuk rekonstruksi provinsi Aceh setelah diluluh-lantakkan tsunami

³³ Statistik yang digunakan oleh *Eye on Aceh* diambil dari FWI/GFW, “State of the Forest”; the Ministry of Forestry (2000) and SKEPHI (2004), an Indonesian forestry NGO (“Eye on Aceh”, h. 3).

Desember 2004, maupun untuk pembangunan lebih lanjut?

Begitu banyak kesaksian tentang sangat tingginya permintaan terhadap kayu untuk tujuan rekonstruksi.³⁴ Pada Mei 2006, izin baru penebangan kayu hutan dikeluarkan untuk pertama kalinya sejak tahun 2001. Tetapi, selain telah mencapai tingkat yang tidak bisa diteruskan lagi, pemanenan kayu dari hutan lokal tampaknya sangat tidak mencukupi untuk memenuhi permintaan tersebut. Ekspansi kelapa sawit, sebagaimana di beberapa daerah lain di Indonesia, tampaknya tidak berkurang. Dan ada banyak bukti bahwa pembalakan hutan masih merajalela, apalagi ketika kawasan-kawasan hutan yang lebih terpencil menjadi lebih mudah dijangkau setelah tercapainya penghentian permusuhan menyusul gencatan senjata Juli 2005 antara GAM dan TNI. Dengan kata lain, kalau memang pemberontakan GAM selama 30 tahun telah membatasi kemungkinan pembalakan hutan – dan itu pun sulit dipastikan – sekarang semua halangan jelas sudah disingkirkan. Akibatnya, penggundulan hutan yang makin parah sudah diidentifikasi sebagai faktor utama di balik rentetan banjir dan tanah longsor mematikan yang terjadi pada akhir Desember 2006 di sekurang-kurangnya lima kabupaten - Bireuen, Aceh Utara, Aceh Temiang, Gayo Lues dan Bener Meriah – dan dikatakan sebagai bencana terburuk dalam sepuluh tahun terakhir.³⁵

Penafsiran atas gambar mutakhir Aceh dari pemotretan *Google Earth* sepertinya membenarkan berlanjutnya penyusutan hutan, termasuk di dalam kawasan Ekosistem Leuser dan TNGL, dan dengan intensitas khusus di kabupaten Gayo, urat-nadi minoritas Gayo (Gambar 8 dan 9).³⁶

³⁴ World Wildlife Fund (WWF), *Timber for Aceh*, WWF (Mar. 2005) <<http://wwf.org.au/publications/WWFTimberForAceh/>>. (Diakses pada 19 Mei 2009)

³⁵ *Antara News* dan *News.com.au*, 23 Desember 2006; UNICEF, 27 Desember 2006.

³⁶ Mosaik ini dirakit dengan cermat dari gambar-gambar yang tersedia di situs *Google Earth* dan dengan mempertimbangkan sejumlah situs dan peta lainnya. Tidak ada tanggal yang dicantumkan mengenai gambar-gambar itu, tapi *Google Earth* menjamin umurnya tidak mungkin lebih dari tiga tahun. Artinya, gambar di bawah ini menunjukkan situasi pada kapan pun sejak awal 2004, kemungkinan besar pada suatu ketika pada tahun 2005 atau 2006.

Tentu saja, bentuk dasar dan kasar pemantauan penggunaan tanah Aceh ini tidak mencukupi. Sebagaimana disadari betul oleh banyak agen dan agensi yang terlibat dalam rekonstruksi Aceh, ada kebutuhan mendesak untuk membangun sebuah sistem pemantauan penggunaan tanah yang sistematis dan teliti. Prakarsa-prakarsa yang menjanjikan ke arah itu sudah diambil, dengan melibatkan beberapa pendonor dan pusat penelitian seperti *Multi-Donor Fund for Aceh and Nias*, *Aceh Forest and Environment Project* (AFEP), *Leuser Foundation* dan *World Agroforestry Centre*.

Semoga saja pemantauan ini, yang warga Aceh harus dilatih untuk menanganinya, akan memberi mereka, sebelum terlambat, peralatan utama untuk melindungi, merehabilitasi dan menggunakan, secara produktif dan berkelanjutan, warisan hutan mereka yang luar-biasa. Jelaslah, esensinya adalah waktu.³⁷

³⁷ Amat membesarkan hati melihat bahwa pemerintah Aceh yang dipimpin Gubernur Irwandi telah memberi penekanan khusus pada pembasmian pembalakan hutan, dan penggalakan kampanye “hijau”. Diharapkan kiprah ini akan terus ditingkatkan.

BAGIAN II

PENYELESAIAN KONFLIK

BAB 10

MENGELOLA RISIKO: Aceh, kesepakatan Helsinki, dan perkembangan demokratis Indonesia

Michael Morfit

Pendahuluan: Musim kejutan

Bulan-bulan terakhir 2006 dan bulan-bulan awal 2007 ditandai oleh serangkaian kejutan di Aceh, ketika provinsi ini melanjutkan evolusi politik yang dimulai dengan penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki (MoU) pada 15 Agustus 2005.¹ Kejutan pertama, kampanye politik dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) berlangsung relatif damai. Ini disambut gembira oleh semua kalangan, tapi tentu di luar dugaan banyak orang. Kejutan kedua, hasil Pilkada. Bertentangan dengan berbagai jajak pendapat sebelum Pilkada, Irwandi Yusuf dan pasangannya, Mohammed Nazar, merebut hampir 39% suara, melampaui ambang perolehan suara yang dipersyaratkan agar terhindar dari pilkada putaran kedua. Kejutan ketiga, respons semua pihak yang berkepentingan terhadap hasil Pilkada. Tidak terdengar jerit kepanikan atau komentar yang terlalu negatif dari pemerintah nasional Indonesia, DPR, atau pers. Para pemimpin politik dan militer nasionalis yang geram dengan kesepakatan Helsinki sepanjang kurun Juni-Agustus 2005 kebanyakan juga diam atau bersikap pragmatis.

Kira-kira 18 bulan sesudah MoU Helsinki ditandatangani, Aceh berhasil menegosiasikan tonggak-tonggak pencapaian penting dan memasuki fase baru. Tercapainya hampir semua kesepakatan di Helsinki sudah cukup luar-biasa, tetapi Helsinki tampak mencapai sesuatu yang bahkan lebih tidak biasa: bertahannya penyelesaian negosiasi damai yang membuka era baru dalam kehidupan politik Aceh.

Bab ini mengulas apa yang menyebabkan keberhasilan di Helsinki, dan bagaimana hal ini memberi landasan bagi pencapaian-pencapaian

¹ Versi awal makalah ini, berjudul "Beyond Helsinki: Aceh and Indonesia's Democratic Development", disiapkan untuk Konferensi Internasional Pertama tentang Kajian Aceh dan Samudra Hindia yang diselenggarakan di Banda Aceh, Indonesia, 24–26 Feb. 2007.

selanjutnya di Aceh sendiri. Dianalisis tiga persoalan yang berbeda, namun saling berkaitan, mengenai kesepakatan Helsinki:

1. Faktor-faktor kunci di balik keberhasilan perundingan Helsinki;
2. Jalan menuju MoU Helsinki yang berakibat meletakkan landasan bagi suksesnya Pilkada setelah itu; dan
3. Implikasi-implikasinya bagi perkembangan demokratis Indonesia dan sejumlah pelajaran untuk masa depan.

Sudah ada sejumlah uraian cemerlang mengenai kejadian-kejadian yang berujung dengan perundingan Helsinki, dan berbagai penuturan tahap-per-tahap perundingan itu sendiri yang berlangsung pada kurun Januari-Agustus.² Beberapa publikasi yang lebih mutakhir telah menyajikan perspektif yang lebih mendalam dan personal, dengan menampilkan penuturan dari mereka yang terlibat dalam negosiasi-negosiasi.³ Analisis ini berpijak pada ikhtiar-ikhtiar pendahuluan ini. Namun alih-alih mengulas *apa* yang terjadi, analisis ini berusaha masuk ke alam pikiran mereka yang bersusah-payah mencapai kesepakatan di Helsinki dan bekerja memastikan proses perdamaian ini selanjutnya tetap berjalan di jalurnya. Sebagian besar ditulis berdasarkan wawancara pribadi dengan partisipan kunci dari semua pihak, termasuk GAM, Pemerintah, mediator dan penasihat, bab ini berupaya menyoroti tujuan-tujuan, strategi-strategi, risiko-risiko dan manfaat-manfaat sebagaimana yang dipahami oleh masing-masing pihak sejak awal; bagaimana semua itu berkembang menanggapi dialog Helsinki; dan bagaimana semuanya dibentuk oleh berbagai kekuatan eksternal dan kejadian-kejadian sejak Helsinki.

Bab ini diawali dengan ringkasan penjelasan-penjelasan yang sudah sering disebut mengenai permulaan dan puncak keberhasilan perundingan, berpendapat bahwa pelbagai penjelasan itu masuk-akal, tetapi belum lengkap dan tidak memuaskan. Kemudian diulas masa 18 bulan menjelang perundingan babak pertama pada Januari 2005, dalam upaya menyoroti perspektif masing-masing pihak yang maju ke

² Lihat khususnya Edward Aspinall, *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy Studies 20, Washington: East-West Center, 2005; Edward Aspinall dan Harold Crouch, *The Aceh Peace Process: Why it Failed*, Policy Studies 1, Washington: East-West Center, 2003.

³ Damien Kingsbury, *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: Equinox Publishing, 2006, menampilkan penuturan yang sangat personal dari perspektif seorang penasihat GAM, sehingga relatif sedikit yang dikatakan mengenai dinamika di pihak pemerintah Indonesia. Wartawan Finlandia, Katri Marikallio, akan menerbitkan uraian tentang negosiasi-negosiasi yang ditulis berdasarkan wawancara dengan kedua belah pihak, serta mediator dan mantan presiden Finlandia, Martti Ahtisaari. (*Making Peace: Aceh and Ahtisaari*, akan terbit).

meja perundingan, dan meninjau bagaimana tiap-tiap pihak berusaha menanggulangi risiko-risiko di depan mata, sebagaimana yang tercermin dalam strategi dan pendekatan mereka. Peran individu-individu mancanegara dan badan-badan internasional kemudian diulas sebagai bagian dari strategi dan pendekatan yang digunakan oleh setiap pihak, bukan sebagai variabel eksternal yang berdiri sendiri.

Berbagai perkembangan politik pasca-Helsinki di Aceh juga akan diulas, khususnya respons elit politik nasional terhadap kemenangan yang mengejutkan dari mantan pemimpin GAM, Irwandi Yusuf. Terakhir, bab ini mengemukakan bahwa sejumlah faktor kunci yang membantu memastikan hasil sukses perundingan pada tahun 2005 bisa menjadi jaminan sementara untuk evolusi politik Aceh yang sedang berjalan.

Di semua bagian bab ini, perhatian khusus diberikan pada dinamika internal dan perspektif pemerintah nasional di Jakarta. Tekanan lebih kecil diberikan pada GAM, karena beberapa alasan. Pertama, isu-isu, opsi-opsi dan aksi-aksi pemerintah di Jakarta jauh lebih transparan dan terjangkau. Aktor-aktor utamanya adalah bagian dari sebuah sistem demokratis yang giat, dan kebijakan serta keputusan mereka tidak bisa lepas dari perdebatan publik. Sebaliknya, GAM bukan sebuah pemerintah nasional yang berdiri tegak, melainkan gerakan politik yang mencakup pemberontakan bersenjata. Tidak mengejutkan, berbagai proses internal dan pertimbangan GAM jauh dari transparan, terjangkau dan partisipatoris. Secara fisik, kelangsungan hidup kepemimpinan GAM dan gerakan mereka bergantung pada disiplin internal dan kesatuan GAM, dan pengalaman mereka menunjukkan perlunya bergerak ekstra hati-hati dalam hubungan dengan aktor eksternal manapun. Sampai hari ini pun, masih tidak mudah menembus dunia petinggi GAM, memahami persoalan mereka dan melacak perdebatan internal mereka. Disiplin yang berperan mempersatukan GAM selama hampir tiga dekade perjuangan bersenjata tidak kendur di sepanjang perundingan Helsinki, ketika petinggi GAM merapatkan barisan di seputar posisi-posisi yang disepakati, dan bukan membicarakan berbagai perbedaan dan pilihan. Ironisnya, Pilkada Provinsi Aceh pada Desember 2006 secara signifikan mengikis disiplin ini. Dalam sebuah pertemuan penting pada Mei 2006, GAM gagal menyepakati satu paket calon kepala daerah. Bulan-bulan berikutnya, tokoh-tokoh kunci di jajaran kepemimpinan GAM terbelah ke dalam berbagai faksi politik untuk bersaing dalam Pilkada Desember.⁴

⁴ International Crisis Group (ICG), "Aceh's Local Elections: The Role of the Free Aceh Movement (GAM)", ICG Asia Briefing No. 57 (Jakarta/Brussels: ICG, 2006).

Namun yang lebih penting, bab ini memberikan perhatian lebih besar pada pemerintah nasional, karena besarnya tantangan yang mereka hadapi. Dalam banyak hal, pemerintah nasional di Jakarta menghadapi lingkungan yang lebih rumit daripada GAM, serta risiko yang lebih luas. Memang benar bahwa GAM melepaskan aspirasinya akan kemerdekaan penuh, dan ini keputusan yang sulit dan berisiko. Tapi bagi Jakarta, jalan ke Helsinki bisa jauh lebih berat, dan akibatnya lebih besar jika terjadi salah-langkah atau kegagalan. Inilah aspek proses Helsinki yang belum dijelajahi sepenuhnya, meskipun esensial jika kita bukan saja berupaya memahami bagaimana kesepakatan bisa tercapai, tapi juga mengapa kesepakatan itu tampak awet dan membentuk era politik baru di Aceh.

Terakhir, perspektif pemerintah nasional diberi perhatian lebih besar, karena cara menanggapi tantangan-tantangan tersebut memiliki implikasi-implikasi sangat penting bagi sistem politik Indonesia di masa depan. Inilah kesimpulan inti dari keseluruhan bab ini. Keberhasilan perundingan Helsinki adalah lebih dari penyelesaian sebuah konflik panjang dan berdarah. Keberhasilan itu juga menandai prestasi penting dalam pemerintahan demokratis Indonesia pada umumnya, dan dalam menegaskan kontrol sipil atas militer pada khususnya. Kajian berfokus sempit yang hanya memeriksa Aceh, dan bukan konteks politiknya yang lebih luas, cenderung melewati atau mengaburkan implikasi-implikasi yang lebih luas itu, dan mengabaikan jangkauan makna MoU Helsinki sebagai tonggak penting perkembangan demokratis bangsa Indonesia. Barangkali inilah dimensi kesepakatan Helsinki yang paling jauh jangkauannya, dan yang sebagian besar terabaikan atau teremehkan.

Kearifan konvensional

Bab ini berangkat dari sejumlah penjelasan berbeda yang membentuk kearifan konvensional yang tersebar luas mengenai alasan keberhasilan perundingan Helsinki. Penilaian-penilaian pokok tersebut telah membentuk wacana populer, dari liputan pers sampai pidato politik dan persepsi diplomatik. Mereka bukan penjelasan-penjelasan yang berbeda satu sama lain, melainkan terpisah, karena masing-masing menyoroti sebuah aspek berbeda dari proses negosiasi itu dan menekankan kekuatan yang berbeda-beda yang bermain.

Barangkali asumsi yang paling banyak dianut orang mengenai proses perdamaian Helsinki adalah apa yang disebut “faktor tsunami”. Banyak orang menyatakan bahwa segala sesuatunya di Aceh berubah secara mendasar akibat tsunami pada 26 Desember 2004, sehingga

memaksa kedua belah pihak mempertimbangkan kembali posisi mereka dan mengambil keuntungan dari besarnya bantuan internasional untuk menanggapi sebuah krisis yang menghancurleburkan. Itu sebabnya perundingan dimulai pada Januari 2005, sesudah tsunami melanda Aceh dan bukan saja mengubah secara mendalam lingkungan fisik dan lingkungan manusia, tapi juga lingkungan politik.⁵

Penjelasan kedua adalah yang dinamakan “faktor TNI”. Ada kesepakatan luas bahwa operasi militer yang dilancarkan TNI, ketika Perjanjian Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement* - CoHA) buyar pada Mei 2003, berdampak besar pada kehadiran politis, sistem pembiayaan dan kapasitas militer GAM. Sebagian orang berpendapat bahwa GAM pada hakikatnya menjadi kekuatan yang patah secara militer. Kemampuan GAM melanjutkan konflik bersenjata terpangkas hebat, bahkan habis, dan sebagai akibatnya, GAM tidak punya pilihan lain kecuali mengupayakan penyelesaian konflik lewat jalan negosiasi.⁶

Penjelasan konvensional ketiga adalah “faktor Kalla”. Wakil Presiden Jusuf Kalla terlibat aktif dalam persoalan Aceh jauh sebelum proses formal Helsinki diluncurkan dan mencuat di sepanjang negosiasi-negosiasinya. Investasi waktu, energi dan modal politik Kalla amat tidak lumrah dan sekaligus sangat mencolok, dan sering disebut-sebut sebagai faktor kunci tercapainya kesepakatan.⁷

Penjelasan-penjelasan konvensional ini tidak sepenuhnya salah, tapi tidak pula sepenuhnya memuaskan. Pemeriksaan yang lebih teliti terhadap buktinya menyarankan bahwa penjelasan-penjelasan tersebut bagaimana keping-keping pasel, tapi tidak lengkap dan bahkan menyesatkan, karena mengabaikan kompleksitas kejadian-kejadian sebelum perundingan babak pertama pada Januari 2005.

Petunjuk pertama bahwa penjelasan-penjelasan tersebut hanyalah penggalan cerita muncul dari tinjauan cermat tentang kronologi kejadian yang berujung dengan perundingan babak pertama pada Januari 2005.

⁵ Lihat misalnya *Wall Street Journal*, artikel oleh Sandra Hamid dan Douglas Ramage, “Autonomy for Aceh,” *Wall Street Journal* (18 Juli 2006), yang menyebut tsunami sebagai faktor kunci “yang akhirnya membujuk kedua belah pihak untuk mengakhiri konflik”.

⁶ Aspinall, *Helsinki Agreement*, h. 7–10; The International Crisis Group (ICG), “Aceh: A New Chance for Peace,” *ICG Asia Briefing No. 40* (Jakarta/Brussels: ICG, 2005) juga menyebut dampak operasi militer terhadap GAM.

⁷ Laporan-laporan dari ICG, contohnya, menonjolkan peran Jusuf Kalla, dengan mengacu pada “inisiatif Kalla”. Lihat ICG, “Aceh: A New Chance for Peace,” h. 1–4. Demikian pula, Aspinall melukiskan Kalla sebagai “pembela pemerintah yang paling aktif dalam pembicaraan ini”. Lihat Aspinall, *Helsinki Agreement*, h. 14.

Sejumlah narasumber kunci yang diwawancarai untuk kajian ini sepakat bahwa pada pertengahan Desember 2004, rencana-rencana konkret sudah dimatangkan untuk dibawa ke perundingan babak pertama di Helsinki. Sebelum tsunami, Kepala *Crisis Management Initiative* (CMI), mantan presiden Finlandia, Maarti Ahtisaari, mencari konfirmasi dari kedua belah pihak mengenai pemahaman-pemahaman pokok, sebelum ia setuju berperan memfasilitasi perundingan di Helsinki. Pada 23 Desember 2004, tiga hari sebelum tsunami yang di luar dugaan menghantam Aceh, Pemerintah Indonesia memastikan bahwa delegasinya akan dipimpin oleh Menteri Kehakiman, Hamid Awaluddin.⁸ Berbagai rencana pertemuan tatap-muka antara Ahtisaari dengan petinggi GAM juga sudah disusun jauh-jauh hari, dan semata-mata tertunda karena tsunami. Tahap persiapan perundingan di Helsinki yang dilakukan sejak dini itu sendiri tidak cukup untuk mempertanyakan “faktor tsunami” sebagai alasan utama suksesnya perundingan.

Undangan formal perundingan itu sendiri merupakan puncak dari upaya terus-menerus untuk membangun landasan bagi negosiasi-negosiasi langsung yang sudah diikhtiarkan sekurang-kurangnya selama 18 bulan, sejak Juni 2003. Dari wawancara dengan peserta utama perundingan, jelaslah betapa pentingnya periode pendahuluan ini bagi kesepakatan yang belakangan tercapai di Helsinki. Upaya-upaya pendahuluan ini meletakkan landasan untuk pembicaraan Helsinki, tapi sebagian besar ditangani secara terpisah dari operasi militer TNI. Selain itu, walaupun Kalla adalah tokoh kunci dalam persiapan-persiapan ini, dia tidak menjalankan kebijakan luar negeri yang independen, melainkan mengantongi dukungan kuat dari Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Pendeknya, jalan ke Helsinki dimulai jauh sebelum Desember 2004. Pemeriksaan yang lebih rinci tentang dinamika negosiasi-negosiasi pada periode ini mengungkapkan bagaimana para pihak mengelola jaringan rumit konstitusi dan kekuatan masing-masing. Pada gilirannya, ini membantu menjelaskan mengapa MoU bertahan, bagaimana MoU membantu membentuk lingkungan untuk Pilkada yang sukses baru-baru ini, dan kenapa MoU menjadi tonggak penting dalam perkembangan demokratis Indonesia.

⁸ Wawancara terpisah penulis dengan Juha Christensen (16 Mei 2005) dan Martti Ahtisaari (21 Juni 2005) membenarkan kronologi Aspinall. Lihat khususnya Aspinall, *Helsinki Agreement*, h. 19.

Mengelola risiko-risiko

Bukan asimetri sederhana

Ketika menilai posisi dan kapasitas dua pihak yang bernegosiasi pada akhir tahun 2004, kesan pertama yang muncul adalah asimetri mencolok antara pemerintah nasional dan GAM; tentang pertandingan yang amat tidak seimbang antara sebuah negara besar dan kuat yang menikmati dukungan luas internasional, dan sebuah pemberontakan bersenjata yang gigih dan tangguh, tapi dilemahkan dengan parah oleh tekanan militer yang meningkat. GAM juga tidak mampu memobilisasi penentangan internasional yang berarti terhadap operasi militer Pemerintah menyusul ambruknya Perjanjian Penghentian Permusuhan (CoHA) dan pemberlakuan status darurat militer pada Mei 2003. Boleh jadi, GAM terlalu percaya-diri dan kelewat berani ambil risiko. Dalam prosesnya, GAM tampaknya menggusarkan atau mengecewakan anggota komunitas internasional yang telah membujuk Pemerintah Indonesia untuk mencari penyelesaian damai. Akibatnya, komunitas internasional tidak banyak menyuarakan keberatan terhadap keputusan Pemerintah untuk memberlakukan darurat militer dan meluncurkan prakarsa militer.⁹ Jelaslah bahwa pada kurun 2003-2004, GAM tampak semakin terkucil dan rentan. Beberapa pengamat luar dan peserta perundingan Helsinki mencirikan petinggi GAM sebagai tidak cangguh dan bahkan ngawur selama masa persiapan menuju perundingan itu.¹⁰

Kesan pertama tentang pemerintah nasional yang kuat lawan pemberontakan lemah tampak mendukung analisis konvensional bahwa operasi TNI sukses besar. Dapat dinyatakan bahwa tsunami kemudian memberi GAM alasan penyelamat muka untuk menerima realitas kekalahan militer, melepaskan tuntutan akan kemerdekaan, dan menerima otonomi khusus. Energi, fleksibilitas dan kecakapan Jusuf Kalla dan tim pilihannya lantas memungkinkan Pemerintah untuk mengeksploitasi keunggulan nyata mereka, dan mendesak perundingan hingga berakhir sukses.

⁹ Ini tentunya penilaian Pemerintah, yang melakukan upaya-upaya mencolok untuk memangkas keamanan petinggi GAM di Swedia dengan memprakarsai upaya agar mereka diusir. (Wawancara penulis dengan Sofjan Djalil, 13 Mei 2006, Jakarta, Indonesia).

¹⁰ Barangkali buku Damien Kingsbury paling nyaring mengutarakan hal ini. Walaupun Kingsbury adalah pembela kuat GAM dan menduduki posisi unik sebagai penasihat asing yang terlibat aktif di sepanjang perundingan Helsinki, ketidaksabarannya, frustrasinya dan bahkan keputusasaannya terhadap apa yang dipandanginya sebagai persiapan dan pemikiran yang berantakan di pihak GAM merupakan tema yang muncul berulang-ulang. Lihat Kingsbury, *Peace in Aceh*.

Namun demikian, memandang periode pendahuluan yang terentang sejak pertengahan 2003 sampai Januari 2005, muncul gambar yang jauh berbeda, lebih rumit dan lebih seru. Sebagaimana yang dibahas di bagian-bagian berikutnya di bab ini, bukti menyarankan bahwa dalam banyak hal, GAM berada pada posisi yang lebih lugas dan mudah diatur daripada Pemerintah, dengan rentang kerentanan lebih terbatas dan risiko lebih kecil daripada pemerintah nasional di Jakarta.

Yang menguber dan diuber

Salah satu indikasi tentang kompleksitas posisi tawar GAM dan Pemerintah adalah banyaknya waktu, tenaga dan modal politik pribadi yang diinvestasikan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla dalam membangun, membina dan memperjuangkan ide penyelesaian konflik lewat jalan negosiasi, jauh sebelum dimulainya pembicaraan formal pada Januari 2005. Berbarengan dengan operasi militer yang dilancarkan di bawah status darurat militer dan sipil (2003-2004), SBY-Kalla mengarungi arus manuver tersendiri yang kadang-kadang nyaris independen, berbagai upaya coba-coba, diskusi informal dan persiapan, yang praktis semuanya diprakarsai pemerintah di Jakarta.¹¹

Kalla berada di garis-depan dalam sebagian besar usaha tersebut. Segera sesudah CoHA runtuh dan status darurat militer diberlakukan pada Mei 2003, Kalla berinisiatif mengusulkan kepada Presiden RI ketika itu, Megawati, bahwa ia akan terus mencari cara untuk melibatkan kembali GAM dalam dialog. Meski tidak menentang prakarsa ini, Megawati juga tidak menyambutnya dengan antusias atau menjadikannya bagian dari strategi pemerintah yang menyeluruh dan padu. Melainkan, Megawati tampak sudah puas dengan membiarkan Kalla melangkah sendiri, sambil pada saat yang sama memberikan kurang-lebih kebebasan bertindak kepada TNI untuk menjalankan operasi militer. Kalla tidak diberi instruksi atau kewenangan tertulis, dan ruang-lingkup wewenangnya samar-samar. Untuk melindungi upaya-upayanya, Kalla memastikan bahwa SBY (Menteri Koordinator Politik dan Keamanan saat itu) dan Jenderal Endriartono Sutarto (Panglima TNI saat itu) hadir ketika usulannya dibicarakan dengan Megawati. Ketika tahu kedua orang

¹¹ Aspinall, *Helsinki Agreement*, h. 15–9, memberikan ringkasan yang bagus tentang banyak dari upaya-upaya ini, walaupun wawancara penulis dengan Juha Christensen (16 dan 17 Mei 2005) menyarankan sejumlah perbedaan dalam detail. Tetapi, poin utamanya, bahwa SBY dan Kalla sangat berminat menjalin kembali dialog dengan GAM dan aktif mencari cara untuk mewujudkan itu, tidak diragukan lagi.

ini mendukung upayanya – sehingga efektif membentenginya dari TNI – barulah Kalla melangkah.¹²

Dengan mandat yang didefinisikan secara samar-samar ini, Kalla berpaling pada asisten kepercayaannya, Farid Husain, dan menugaskannya mencari jalan untuk berbicara dengan petinggi GAM. Selama 18 bulan berikutnya, Husain (dan terkadang Kalla pribadi) mencari kesempatan untuk menjalin kembali dialog dengan GAM, yang jelas bukan pekerjaan mudah. Terlalu banyak alasan bagi GAM untuk percaya bahwa strategi Pemerintah yang sebenarnya adalah mengejar kemenangan militer paripurna, bukan menghidupkan kembali perundingan damai. Di mata para pemimpin GAM, Pemerintah harus lulus uji pembuktian dulu sebelum negosiasi apapun dapat dianggap serius. Walaupun Malik Mahmud mengakui bahwa “strategi yang saat ini diterapkan oleh kedua belah pihak menyebabkan kebuntuan yang mahal”, GAM tidak aktif mengupayakan perundingan.¹³ Meski diobrak-abrik TNI, GAM tampak waspada, bukan putus-asa; skeptis kepada nilai pembicaraan, dan jelas siap tiarap menahan gempuran militer yang gencar dari TNI. Bahkan ketika pembicaraan Helsinki mulai digelar, para pemimpin GAM masih sangat meragukan komitmen dan niat Pemerintah. Menurut salah seorang anggota tim perunding GAM, Nur Djuli, “sampai di titik itu, kami tidak terlalu serius. Kami hanya bersikap sopan, tapi kami tidak menduga sedikit pun bahwa pembicaraan baru itu akan berhasil, dan kami tidak sungguh-sungguh berkomitmen pada prosesnya.”¹⁴

Bukan berarti GAM sepenuhnya tidak acuh pada ide menjalin kembali dialog dengan Jakarta. Betapa pun, gambaran keseluruhan yang muncul agak mengejutkan. Pada Mei 2003, Pemerintah undur dari CoHA dan meluncurkan aksi militer yang baru lagi. Namun sebentar kemudian, baik di dalam maupun di luar pemerintah, Kalla dan SBY dengan berbagai cara mendekati GAM secara langsung, berusaha mengadakan kontak, membuka komunikasi, membangun kredibilitas, dan menciptakan basis untuk perundingan. Berlawanan dengan intensitas keterlibatan dua pemimpin tertinggi Indonesia ini, GAM begitu jauh, waspada dan skeptis. Mereka harus diuber dan dibujuk supaya mau menempuh jalan ke Helsinki.

¹² Wawancara penulis dengan Jusuf Kalla (25 Juli 2005) Jakarta, Indonesia.

¹³ Wawancara penulis dengan Farid Husain (23 Mei 2005) Jakarta, Indonesia.

¹⁴ Wawancara penulis dengan Farid Husain (23 Mei 2005) Jakarta, Indonesia.

Tantangan pemerintah lebih kompleks daripada GAM

Perhatian besar yang diberikan SBY dan Kalla untuk mendekati GAM mungkin tidak terlalu mengejutkan bila kita paham bahwa pemerintah di Jakarta – bukan GAM – menghadapi tantangan yang sangat pelik, menanggung risiko yang lebih bermacam-macam, dan dalam banyak hal, harus menempuh jarak terjauh demi membawa negosiasi ke akhir yang sukses. Inilah sebabnya, negosiasi dengan GAM bukan tugas sederhana atau rutin yang dapat didelegasikan dengan mudah. Negosiasi merupakan tanggung-jawab yang sangat sensitif, dan keberhasilannya jauh dari pasti. Karena itu, dapat dipahami bahwa negosiasi pantas mendapat perhatian yang sedemikian tinggi kadarnya.

Titik awalnya adalah pengakuan bahwa keberhasilan negosiasi mempersyaratkan mitra yang kredibel. Tiap pihak harus yakin bahwa jika kesepakatan tercapai, pihak lain akan bisa melaksanakan apa yang dijanjikan. Terlepas dari isu dan detail spesifiknya, tidak ada negosiasi yang dapat berhasil atau bertahan kalau salah satu atau kedua belah pihak tidak mau, ragu-ragu, atau tidak mampu memenuhi kewajiban yang disepakati.

Persyaratan pokok inilah persisnya yang menempatkan GAM pada posisi yang lebih diuntungkan daripada pemerintah di Jakarta. Benar bahwa GAM menghadapi sangat banyak faktor yang merugikan, termasuk tekanan TNI dan kekacauan struktur politik dan militer GAM di Aceh dan menyusutnya pendapatan sebagai akibatnya, tantangan logistik yang luar-biasa berat dalam menyatukan pergerakan yang terpecah secara geografis, meningkatnya isolasi internasional, dan tim negosiasi yang relatif picik dan tidak berpengalaman. Tetapi, dengan berbagai tekanan itu, GAM konsisten memperagakan “disiplin luar-biasa dan kekuatan luar-biasa dalam rantai komando mereka, serta kesediaan mengubah taktik”.¹⁵ Farid Husain mencatat “kepemimpinan kolektif GAM yang kuat” dan berkomentar bahwa “kita tidak dapat mengisolasi petinggi yang satu dari yang lain, dan membangun hubungan tersendiri dengan salah satu saja dari mereka”.¹⁶ Pemerintah melakukan beberapa upaya untuk meminggirkan petinggi GAM di Swedia dan berurusan langsung dengan para komandan lapangan. Semua upaya ini menemui kegagalan.

Disiplin GAM yang luar-biasa itu sebagian dapat dijelaskan dari tujuan GAM yang hanya satu (kemerdekaan Aceh), tanpa program atau agenda sosial yang spesifik, dan tidak ada mekanisme pengecekan dan

¹⁵ Wawancara penulis dengan Peter Feith (19 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.

¹⁶ Wawancara penulis dengan Farid Husain (23 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

penyelarasan institusional sebuah sistem demokratis yang baru tumbuh. Ini membuat GAM relatif lebih mudah memastikan kepaduan dan disiplin gerakan. Berlawanan dengan GAM, pemerintah nasional di Jakarta menghadapi berbagai persoalan yang jauh lebih kompleks dan berjangkauan luas, tujuan-tujuan yang bersaing, beragam konstituensi, dan kuatnya kepentingan-kepentingan pribadi/golongan. Ini termasuk persoalan-persoalan yang serupa dengan Aceh, seperti gerakan separatis di Papua dan konflik komunal di Poso dan Ambon, serta tantangan-tantangan berat yang terus menghampiri pemerintah nasional, mulai dari ancaman terorisme dan flu burung, sampai reformasi ekonomi dan peningkatan pertumbuhan, reformasi yudisial dan pemberantasan korupsi.

SBY maupun Kalla sangat menyadari tantangan-tantangan yang mereka hadapi dari dalam sistem pemerintah mereka sendiri. SBY percaya, oposisi terpenting terhadap keseluruhan pendekatannya datang dari sejumlah elemen TNI yang sangat senior, dan dari para politisi nasionalis vokal di DPR. Dalam pandangannya, kedua kelompok ini “sangat kaku”; tidak mau kompromi dan sangat mencurigai, bahkan menentang, negosiasi apapun dengan GAM.¹⁷ SBY-Kalla juga tahu bahwa dua kelompok ini memiliki jaringan luas dan kuat dalam militer, pelayanan sipil, partai politik dan sektor swasta, dan kedua kelompok ini telah menunjukkan kemampuannya merongrong, menggerus atau menyabotase kesepakatan apapun yang tidak mereka dukung. Usaha-usaha sebelumnya untuk mengamankan kesepakatan damai yang berkelanjutan selama Jeda Kemanusiaan dan CoHA terus-menerus dikritik oleh para politisi nasionalis di parlemen dan dirongrong secara aktif oleh para komandan militer di lapangan.¹⁸

Ironisnya, transisi demokratis Indonesia telah membuat penanganan terhadap oposisi dari dua kelompok ini menjadi lebih rumit. Bukannya menjadi alasan kunci yang menyebabkan suksesnya perundingan Helsinki, sistem demokratis yang bergelora telah menciptakan lebih banyak tantangan dalam memperjuangkan kebijakan yang mendapat penentangan kuat dari pihak-pihak utama yang berkepentingan.¹⁹ Dengan pers yang bebas dan aktif, masyarakat sipil yang meluas dan bersemangat, partai politik yang bergelora (meski tidak disiplin), parlemen nasional

¹⁷ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

¹⁸ Aspinall and Crouch, *Aceh Peace Process*, h. 23–4.

¹⁹ Hamid dan Ramage, “Autonomy for Aceh”.

yang vokal (meski belum tentu matang), setiap dan semua kebijakan kini harus tunduk pada tuntutan yang kian meningkat akan transparansi, debat publik dan akuntabilitas.²⁰

Gagalnya upaya perdamaian terdahulu ada hubungannya dengan GAM, tapi juga sangat berhubungan dengan kegagalan pemerintahan-pemerintahan di Jakarta sebelumnya untuk menguasai lingkungan yang kompleks, berkembang dan susah diatur ini. Pemerintahan-pemerintahan sebelumnya tidak mampu mengartikulasikan pendekatan yang padu terhadap Aceh, membangun mufakat di kalangan pihak utama yang berkepentingan, dan menegakkan disiplin di jajaran mereka sendiri. Agar tidak mengulang kegagalan pemerintahan-pemerintahan sebelumnya, SBY dan Kalla harus menangani konstituensi-konstituensi kuat di Jakarta ini sebelum dapat melibatkan GAM sebagai mitra negosiasi yang kredibel, konstruktif dan koheren.

Pertaruhan lebih besar

Selain lingkungan politik dan kelembagaan yang lebih kompleks dan menantang, pemerintah nasional juga menghadapi risiko-risiko yang lebih besar akibatnya. Dari perspektif kepemimpinan GAM, kegagalan di Helsinki hampir pasti mengakibatkan tekanan militer TNI semakin keras. Itu akan sangat menyusahkan, tapi mereka percaya, GAM sudah menunjukkan disiplin maupun ketangguhan. Mereka mengakui dapat dipaksa mundur, tapi yakin tidak bisa dipaksa menyerah.

Namun bagi pemerintahan baru SBY/Kalla, kegagalan akan menimbulkan kerusakan yang jauh lebih luas. Dukungan SBY terhadap proses perdamaian pada masa CoHA sudah menimbulkan kritik keras dan meningkatnya tekanan dari perwira senior TNI maupun politisi nasionalis.²¹ Dalam menghidupkan kembali ide perundingan dengan GAM, pemerintahan SBY berhadapan dengan kuatnya kepentingan-kepentingan pribadi/golongan yang sudah pernah menjegal pemerintahan-pemerintahan terdahulu. Kegagalan akan memperkuat pola proses kebijakan yang tidak disiplin dan tidak terfokus, dengan ruang yang terbuka lebar bagi masuknya pengaruh tersembunyi dan pengembosan oleh militer dan kelompok ultra-nasionalis terhadap

²⁰ Ini menyarankan bahwa antusiasme yang meluap-luap terhadap proses demokratis yang menguat mungkin terlalu polos atau naif. Belawan dengan argumen-argumen seperti yang diajukan Hamid dan Ramage dalam "Autonomy for Aceh", partai-partai politik nasional yang aktif dan gaduh di DPR menjadi tantangan yang harus diatasi dalam mencapai kesepakatan di Helsinki, bukan penyebab fundamental keberhasilan proses Helsinki.

²¹ Lihat, misalnya, Aspinall dan Crouch, *Aceh Peace Process*, h. 29–30.

kebijakan yang dicanangkan pemerintah.

Dalam arti tertentu, ini dapat digambarkan sebagai sekadar risiko dari kembali ke “bisnis seperti biasa”, yang melanjutkan proses kebijakan yang acak-acakan dan gamang pada pemerintahan Gus Dur dan Megawati. Namun SBY dan Kalla masuk istana dengan menjanjikan kepemimpinan yang mantap, arah baru dan kemajuan. “Bisnis seperti biasa” akan menjadi kemunduran besar dari tujuan-tujuan yang mereka canangkan. Selain itu, kemampuan SBY untuk mengejar prioritas-prioritas lain – mulai dari gerakan separatis di Papua sampai reformasi pemerintahan dan pemberantasan korupsi – harus berhadapan dengan berbagai rintangan dari banyak kepentingan pribadi/golongan yang itu-itu juga, dan kemampuan SBY untuk membuat kemajuan di fron-ron lain ini banyak dilemahkan sejak awal pemerintahannya.

Ada pula insentif-insentif fiskal yang kuat untuk mengupayakan penyelesaian lewat negosiasi dan mengakhiri konflik militer di Aceh. SBY sejak lama percaya bahwa “konflik sudah terlalu lama; terlalu banyak makan korban dari kedua belah pihak. Dan biayanya mahal, membebani kami sekitar 130 juta dolar per tahun untuk operasi keamanan.”²² Wawancara Kirsten Shulze dengan staf dan keluarga TNI mengungkapkan bahwa sistem pendukung TNI mengalami kemerosotan. Kurangnya perlengkapan navigasi canggih menyebabkan prajurit yang terluka tidak dapat dievakuasi dengan cepat, sehingga luka biasa sering berakibat fatal. Selesaiannya konflik akan meringankan beban fiskal pemerintah dan biaya manusia sehubungan dengan sistem militer yang mengalami tekanan besar.

Kegagalan menegosiasikan penyelesaian masalah Aceh juga akan merongrong upaya untuk menampilkan citra keamanan dan kestabilan Indonesia, sebuah persyaratan utama dalam menarik investasi swasta, memperkuat pertumbuhan ekonomi, dan memenuhi salah satu janji penting SBY dalam pemilu untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi rakyat Indonesia di seluruh penjuru negeri. Konflik yang berlarut-larut juga akan merongrong aspirasi tegas pemerintahan SBY untuk mengangkat pamor internasional Indonesia, menegakkan kembali kepemimpinan Indonesia di kawasan sekitar, dan meraih tujuan pemerintah agar Indonesia diterima sebagai mitra internasional yang netral, bijaksana, teguh dan terpercaya.

²² Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (23 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

Keyakinan pribadi dan manfaat kelembagaan

Pada periode kritis persiapan menjelang pembicaraan Helsinki, konflik Aceh tidak menjadi isu politik besar di Indonesia. Betapa pun, ada banyak isu lain yang mendominasi wacana politik nasional pada 2003-2005. Ambisi politik SBY maupun Kalla tidak akan banyak diuntungkan oleh penyelesaian masalah Aceh lewat jalan negosiasi. Jajak pendapat publik menunjukkan dukungan kuat untuk Megawati ketika memberlakukan status darurat militer di Aceh dan meluncurkan operasi militer terbesar dalam sejarah Indonesia pada Mei 2003.²³ Tidak ada penentangan parlemen terhadap aksi militer di Aceh, dan pers tidak menyerang serta tidak pula mempermasalahkan, kebanyakan puas dengan melaporkan kampanye militer ini dari perspektif TNI.

Mengingat konteks ini, kebanggaan pribadi mungkin bagian dari penjelasan tentang kesediaan SBY-Kalla mencurahkan begitu banyak waktu dan tenaga pada isu Aceh. Ada pula keyakinan yang tampaknya tulus dan teguh bahwa setiap ikhtiar solusi militer murni di Aceh pasti akan menemui kegagalan; bahwa konflik hanya dapat diselesaikan dengan berpijak pada landasan yang berkelanjutan melalui negosiasi. SBY sudah terlibat langsung menangani masalah Aceh sejak era pemerintahan Gus Dur, termasuk ketika ia masih menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik dan Keamanan. Kendati tidak memimpin upaya-upaya pemerintah, ia terlibat erat dalam negosiasi-negosiasi yang menghasilkan CoHA, dan tetap membela kesepakatan itu biar pun para komandan senior TNI mengeluh di depan umum bahwa GAM hanya memanfaatkan kesepakatan itu untuk memperluas kehadiran militer dan politiknya.²⁴ Pandangan SBY yang tegas tentang kemustahilan solusi militer murni bertabrakan dengan prediksi penuh keyakinan dari sejumlah pemimpin TNI bahwa operasi militer yang diluncurkan pada Mei 2003 akan memberantas GAM secara permanen dan menyelesaikan konflik Aceh. SBY selalu di barisan minoritas. Dengan demikian, SBY melakukan pertarungan pribadi ketika tidak menyetujui posisi dasar itu.²⁵

Sejalan dengan pandangan tegas SBY, Jusuf Kalla berpandangan bahwa hanya penyelesaian lewat jalan negosiasi yang dapat menghasilkan perdamaian langgeng. Ia memiliki kebanggaan yang dapat dimaklumi terhadap peran utama yang dimainkannya dalam menyelesaikan konflik

²³ "Perdamaian di Aceh Saatnya Diwujudkan," *Kompas*, 13 Juni 2005. Dikutip dalam Mietzner, *Politics of Military Reform*.

²⁴ "TNI Sanggup Selesaikan Masalah Aceh," *Kompas*, 5 April 2003.

²⁵ Aspinall dan Crouch, *Aceh Peace Process*, h. 54.

agama di Sulawesi Tengah dan Ambon semasa menjabat sebagai Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat dalam kabinet Megawati. Keberhasilannya menyelesaikan dua konflik sulit dan berdarah itu dapat ditambah dengan prestasi ketiga di Aceh. Kalla sudah mengantongi mandat informal dari Megawati untuk mencari cara menjalin kembali dialog dengan GAM. Dia bukan orang yang gampang berkecil hati, dan tahu bahwa kalau dia gigih dan menemukan jalan menuju keberhasilan di Helsinki, itu akan semakin menaikkan prestise dan kedudukannya.

Pertimbangan-pertimbangan pribadi tersebut hampir pasti penting. Tetapi, menyelesaikan konflik Aceh juga penting karena alasan-alasan yang melampaui konfrontasi segera dengan GAM. Aceh juga menjadi tempat bentrokan yang memiliki makna lebih luas secara nasional. Bagaimana Pemerintah mengartikulasikan, mengembangkan dan mengimplementasikan kebijakannya mengenai Aceh akan berdampak besar pada prestise, kekuatan dan prospek pemerintahan baru SBY/Kalla. Hal ini juga memiliki implikasi langsung bagi transisi Indonesia menuju pemerintah yang lebih terbuka, amanah dan efektif. Keberhasilan mencapai kesepakatan di Helsinki akan memperagakan ketangguhan dan kelenturan sistem nasional dalam mengakomodasi berbagai perbedaan regional seraya tetap mempertahankan kesatuan nasional. Merangkul kalangan yang berpotensi menjadi perusak (khususnya di TNI), dan membatasi kesempatan mereka merongrong negosiasi dan kemudian implementasi MoU, teramat penting bagi berlanjutnya kemajuan dalam menegakkan kontrol sipil atas militer. Menguatkan kepaduan dan fokus dalam pendekatan pemerintah adalah penting dalam memperkuat kemampuan eksekutif untuk merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan tanpa subversi informal oleh faksi-faksi penentang.

Mengelola risiko

Pembahasan di atas menyarankan bahwa daya-tahan MoU Helsinki dapat dijelaskan dari berbagai kekuatan, kelemahan, kesempatan dan risiko sebagaimana yang dipersepsi pemerintah nasional di Jakarta. Bagian pembahasan ini memeriksa cara SBY dan Kalla menilai dan mengelola lingkungan ini. Bagian ini berfokus pada bagaimana pemerintahan berupaya menghadapi, meyakinkan, merangkul, mengelola atau meminggirkan lawan-lawan utama di kalangan pihak sendiri. Hal ini bukan saja memungkinkan tercapainya kesepakatan pada Agustus 2005, tetapi juga meletakkan fondasi bagi ketangguhan MoU dan transisi sukses pemilu pemerintah lokal.

“Payung politik”: Membelanjakan modal politik untuk visi bersama

Bahkan sebelum dilantik menjadi presiden dan wakil presiden, SBY dan Kalla memiliki visi yang sama dalam mendekati masalah Aceh. Menurut SBY, “Saya sangat percaya bahwa solusi militer tidak dapat menyelesaikan masalah secara permanen dan tuntas. Pengalaman kami selama 50 tahun membuktikan ini, bukan hanya di Aceh.”²⁶ Demikian pula, Kalla memiliki komitmen filosofis yang kuat terhadap dialog sebagai sarana menyelesaikan sengketa. Komitmen yang jelas dan tegas dari SBY dan Kalla menyediakan “kemauan politik” yang sering susah dipegang, yang merupakan bahan teramat penting dari perubahan politik yang berhasil. SBY melukiskan komitmennya sebagai menyediakan “payung politik” yang krusial untuk melindungi kerja para negosiator. Kepaduan kebijakan di tingkat tertinggi pemerintah ini adalah kemajuan besar jika dibanding pemerintahan-pemerintahan sebelumnya. Sesungguhnya, dapat dikatakan bahwa kurangnya kesatuan di pihak Pemerintah Indonesia, yang dicirikan oleh oposisi terus-menerus terhadap negosiasi, dan subversi tersembunyi terhadap upaya mencari resolusi damai, adalah penyebab mendasar dari gagalnya negosiasi-negosiasi terdahulu.²⁷ SBY tidak perlu mengkhawatirkan kebijakan bertentangan yang berasal dari dalam stafnya sendiri, atau pusat politik tandingan di Kantor Wakil Presiden. SBY dan Kalla paham bahwa tantangannya bukan sekadar memulai kembali pembicaraan, tapi bagaimana agar dapat membela dan mengimplementasikannya di hadapan apa yang mereka tahu akan menjadi oposisi internal yang kuat.

Tim SBY-Kalla

Dengan komitmen bersama untuk mencari penyelesaian lewat jalan negosiasi, SBY menggambarkan perannya sebagai menetapkan tujuan-tujuan dan menyusun strategi umum. Ini termasuk perhitungan cermat terhadap berbagai tuntutan dan kepentingan yang bersaing. Menurut SBY, hal tersebut meliputi tiga kelompok kepentingan. Pertama, penduduk lokal yang secara langsung terkena dampak situasi di Aceh. “Saya harus menunjukkan bahwa kami membuat kemajuan dalam mengurangi konflik bersenjata dan membawa provinsi ini ke semacam keadaan normal.” Kedua, SBY harus menilai dan menangani konstituensi-konstituensi

²⁶ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

²⁷ Ini tentunya salah satu dari tiga tema utama yang muncul dari analisis Aspinall dan Crouch. Lihat Aspinall dan Crouch, *Aceh Peace Process*, h. 2–5, 16–7, 23–4, 29–30, 40–2.

nasional kuat yang akan menentang keras penyelesaian apapun yang mereka anggap mengkhianati prinsip-prinsip nasionalis yang mendasar. Ini termasuk partai-partai politik, petinggi TNI aktif, dan purnawirawan komandan TNI yang memelihara hubungan informal dan loyalitas komando di dalam TNI. Ketiga, SBY melirik komunitas internasional. Dengan dukungan sangat besar dari komunitas internasional terhadap rekonstruksi pascatsunami, Aceh mendapatkan banyak sorotan. Tetapi, dia juga merasa bahwa komunitas internasional pun diam-diam mengamati bagaimana pemerintahannya akan menyelesaikan konflik dengan GAM beserta implikasi-implikasi jangka panjangnya bagi perkembangan politik di Indonesia.²⁸

Menangani secara efektif tiga kelompok kepentingan yang berbeda ini – lokal, nasional dan internasional – adalah kunci mencapai kesepakatan di Helsinki. “Saya harus terjun di ketiga fron itu,” ujar SBY. Inilah pelajaran yang ia percaya telah dipetiknyanya dari masa lalu ketika kegagalan Megawati untuk tetap terlibat penuh menangani kelompok-kelompok kepentingan besar berarti tidak mendapatkan dukungan politik dan jaminan yang dibutuhkan.²⁹

Sambil menaruh minat pada gambar strategis yang lebih besar, SBY kemudian memberi Kalla tanggung-jawab mengawal perundingan Helsinki dari hari ke hari. Jika SBY menyediakan payung politik, maka Kalla banyak disanjung sebagai motor yang mendorong maju perundingan itu. Ini termasuk memantau ketat pembicaraan yang sedang berlangsung, mengidentifikasi isu-isu kunci, mengurai persoalan teknis, mengidentifikasi pilihan-pilihan, memeriksa kembali dan memperbaiki teks-teks, dan merekomendasikan persetujuan akhir dari Presiden. Kalla sangat menekuni detail negosiasi, sering menyusun sendiri analisis tentang opsi-opsi berbeda atau makalah latar-belakang mengenai isu-isu kunci. Ketika perundingan mencapai tahap akhir, Kalla memeriksa kembali dengan cermat, mengomentari dan memperbaiki tiap-tiap rancangan progresif MoU antara kedua belah pihak.³⁰

Keterlibatan langsung Kalla dari hari ke hari amat mencolok mata, seringkali menempatkannya (atau anggota delegasi Indonesia yang

²⁸ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

²⁹ Ibid.

³⁰ Dari semua wawancara yang dilakukan untuk kajian ini, Kalla saja menghasilkan sekian jilid tebal berkas-berkas, masing-masing ditata dan didaftar, dan diisi dengan berbagai memonya, catatan pinggir, revisi dan rekomendasi. Ia menyatakan bahwa sebagian besar dokumen ini ditulisnya sendiri dengan sedikit bantuan dari staf.

dipandang sebagai “orang-orang Kalla”) dalam sorotan, sementara keterlibatan SBY tidak kentara. SBY mengatakan bahwa ini disengaja. “Saya tidak bisa selalu berada di garis-depan. Kadang saya harus di latar-belakang” dan membiarkan orang lain memimpin, menyimpan modal politik sampai benar-benar dibutuhkan. Ini memberi pemerintahan SBY-Kalla fleksibilitas lebih besar dan kedalaman lebih jauh dalam menangani lawan-lawan potensial.³¹

Basis politik dan jaringan pribadi yang kontras pada SBY dan Kalla, yang kadang dikatakan sebagai sumber ketegangan atau konflik dalam pemerintahan, adalah kunci menuju keefektifan mereka sebagai tim penyelesaian konflik Aceh. Perbedaan individual mereka sangat meningkatkan jangkauan mereka berdua di sepanjang spektrum para pihak yang berkepentingan, serta kemampuan mereka untuk mengekang dan menangani kalangan yang berpotensi menjadi perusak. Masing-masing dari mereka memiliki kekuatan dalam konstituensi-konstituensi yang terpisah, tapi sama-sama diperlukan. Dalam kata-kata Jusuf Kalla, “Ada pembagian tugas. SBY menangani TNI, dan saya menangani partai-partai politik serta persoalan teknis.”³² SBY maupun Kalla tidak akan mampu sendirian membereskan tugas kooptasi dan penanganan perusak-perusak potensial. Bersama-sama, mereka mampu menangani semua konstituensi kunci dan memberi kepaduan dan disiplin dengan kadar yang tidak lumrah pada pendekatan pemerintah.

Ada makna lain tentang betapa gaya pribadi yang kontras antara SBY dan Kalla adalah saling melengkapi dan efektif. SBY terkenal dengan gayanya yang sangat penuh pertimbangan, hati-hati dan kalem. Responsnya terhadap pertanyaan biasanya pelan, bijak, dan dipertimbangkan masak-masak. Sebaliknya respons Kalla cepat, pendek-pendek, dan sering meloncat-loncat dari satu ke lain pokok pikiran dalam upaya mencapai kesimpulan. Dapat dibayangkan bahwa seorang komandan TNI konservatif atau politisi ultranasionalis mungkin agak gelisah mengenai apa yang mungkin disetujui Kalla. SBY, sebaliknya, menampilkan citra tenang, stabil dan bijak, dengan rekor menyeimbangkan benturan kepentingan secara hati-hati dan memperhitungkan seberapa cepat dan sejauh mana ia dapat melangkah. Bagi banyak pihak yang sangat mencurigai negosiasi apapun dengan GAM, ini tentu menyejukkan dan menenteramkan.

³¹ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

³² Wawancara penulis dengan Jusuf Kalla (25 Juli 2006) Jakarta, Indonesia.

Merangkul TNI

Semua analisis tentang usaha-usaha terdahulu untuk menyelesaikan konflik Aceh pada era pasca-Soeharto sepakat bahwa memastikan dukungan TNI terhadap penyelesaian politik adalah tantangan yang gagal dijawab oleh pemerintahan-pemerintahan sebelumnya.³³ Secara umum, elemen-elemen kunci di jajaran kepemimpinan TNI tampak menentang apapun selain kekalahan militer GAM secara tuntas. Contohnya, “ketika Operasi Terpadu diluncurkan [pada Mei 2003], Panglima TNI Jenderal Sutarto memerintahkan pasukannya untuk ‘menghancurkan kekuatan GAM sampai ke akar-akarnya’ dengan ‘menghabisi, membunuh, mereka yang masih terlibat perlawanan bersenjata’”.³⁴

Ada berbagai penjelasan tentang posisi yang sering dikumandangkan ini, mulai dari nasionalisme yang teguh dan ketidaksediaan mengompromikan keutuhan wilayah negara Indonesia, sampai motif memperkaya diri dengan korupsi.³⁵ Apapun penjelasannya, TNI jelas sebuah kekuatan yang menikmati banyak, meski kadang berubah-ubah, ruang-gerak dalam pemerintahan-pemerintahan terdahulu; seringkali tidak segan-segan menolak kebijakan yang dicanangkan pemerintah.

SBY bergerak luar-biasa cepat pada pekan-pekan dini pemerintahannya untuk menjawab tantangan ini. Pada hari-hari terakhir pemerintahannya, sesudah gagal mempertahankan kursi kepresidenan karena dikalahkan SBY dalam pemilu, Presiden Megawati berkirim surat kepada DPR untuk mencalonkan Jenderal Ryamizard Ryacudu (Kepala Staf Angkatan Darat ketika itu) sebagai Panglima TNI baru. Ryacudu oleh banyak kalangan dianggap sebagai pilihan “wajar”, dan mendapat dukungan kuat dari dalam TNI. Betapa pun, SBY mencabut surat pencalonan ini dan ganti mengusulkan perpanjangan masa jabatan Panglima TNI saat itu, Jenderal Endriartono Sutarto. Ini keputusan sangat penting. Ryacudu adalah “wakil paling vokal dari sayap anti-reformasi di angkatan bersenjata... Sebagai Kepala Staf Angkatan Darat, dia bukan saja simbol mencolok dari keengganan militer untuk melakukan reformasi lebih lanjut, tapi dia juga memiliki kekuatan untuk

³³ Misalnya, lihat International Crisis Group (ICG), “Aceh: Escalating Tension,” ICG Indonesia Briefing No. 4 (Banda Aceh/Jakarta/Brussels: 2000), h. 4, 7–8; ICG, “Aceh: Why Military Force Won’t Bring Lasting Peace”, ICG Asia Report No. 17 (Jakarta/Brussels: 2001), h. 12–5; Aspinall dan Crouch, *The Aceh Peace Process*, h. 35.

³⁴ Schulze, “Insurgency and Counter-Insurgency”, dikutip dari *Kompas*, 20 Mei 2003.

³⁵ Damien Kingsbury dan Lesley McCulloch, “Military Business in Aceh” dalam *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*, ed. Anthony Reid, Singapore: Singapore University Press, 2006.

mempengaruhi hasil proses kebijakan penting. Pada awal 2003, Ryacudu menjadi bagian dari penentang paling keras proses perdamaian Aceh, dan banyak yang percaya bahwa ia memainkan peran utama dalam kegagalan proses tersebut.”³⁶ Berbagai partisipan utama pemerintah dalam proses Helsinki menyatakan dengan pasti bahwa kesepakatan dengan GAM tidak mungkin tercapai seandainya penunjukan Ryacudu yang diusulkan Megawati dikabulkan.³⁷

Sebaliknya, Jenderal Endriartono Sutarto, meski bukan reformis radikal, dipercaya SBY sebagai sosok yang “bisa melihat gambar lebih besar” dan “pendukung proses perdamaian”.³⁸ Mereka yang terlibat sangat erat dalam negosiasi-negosiasi itu merasa bahwa Sutarto memiliki pandangan dunia yang canggih, naluri politik yang tajam, dan tidak terlalu doktriner, dengan kesediaan pragmatis untuk beradaptasi dan melakukan penyesuaian.³⁹ SBY kemudian menggunakan Sutarto untuk membantu menarik TNI ke haluan yang segaris dengan kebijakannya. Ketika Ryacudu terus bersuara lantang menentang negosiasi dengan GAM, SBY meminta Sutarto untuk “mengendalikan pernyataan militer dan mengikuti kebijakan pemerintah”.⁴⁰ Sutarto membenarkan bahwa “Saya katakan kepada petinggi TNI bahwa saya tidak mau ada perwira senior yang bersuara keras menentang kebijakan pemerintah. Kalau ingin menentang kebijakan pemerintah, keluarlah dari TNI.”⁴¹ SBY menindaklanjuti ini pada Maret 2005 dengan menyampaikan pesan yang sama di markas besar TNI ketika ia menghadiri upacara pelantikan para kepala staf baru.⁴²

SBY menyatakan bahwa ini risiko yang telah diperhitungkan, tapi dia yakin akan hasilnya. Tak lama sesudah tumbangnya Soeharto, ketika

³⁶ Marcus Mietzer, “The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance.” *Policy Studies*, No. 23. Washington, D.C.: East-West Center Washington, 2006. <<http://www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/PS023.pdf>>, h. 49- 50. (Diakses 19 Mei 2009)

³⁷ Wawancara penulis dengan: Juwono Sudarsono (23 Mei 2006); Sofyan Djalil (13 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

³⁸ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia

³⁹ Wawancara penulis dengan Sofyan Djalil (13 Mei 2006) dan Juwono Sudarsono (23 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

⁴⁰ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (23 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

opini publik menuntut reformasi militer besar-besaran, SBY membagikan kuisener kepada para perwira senior untuk mengorek pandangan mereka mengenai bagaimana militer harus menanggapi tuntutan reformasi. Dia mendapati sekitar 60% perwira mendukung reformasi, tapi merasa bahwa reformasi itu harus bertahap dan terkendali. Para perwira “moderat” ini adalah kelompok terbesar, tapi tidak lantang atau menonjol, dan di kelompok inilah SBY menitipkan pandangan-pandangannya sendiri. Sekitar 25% perwira memusuhi reformasi apapun, dan sekitar 15% perwira menginginkan reformasi lebih cepat. Perwira dari generasi lebih muda (yakni kolonel dan perwira di bawahnya) kurang politis, lebih fleksibel dan berpikiran terbuka, mengisyaratkan bahwa waktu jelas berpihak pada proses reformasi tertentu.⁴³ “Saya tahu khalayak saya” dan “saya telah memetakannya”, meski tetap saja “saya harus berhitung secara hati-hati, karena saya tahu saya butuh dukungan mereka”.⁴⁴

Menegakkan kebijakan dan pendekatan yang jelas

Menurut SBY, ada kelemahan koordinasi dan arahan dalam kebijakan pemerintah mengenai Aceh di era pemerintahan Gus Dur. Di bawah Megawati, koordinasi lebih baik dan tujuan-tujuan lebih jelas, tapi masih tidak ada strategi jelas yang ditopang komitmen dan dukungan penuh pemerintah. Dalam pemerintahannya, SBY merasakan sangat pentingnya menyusun kerangka kerja yang jelas atau “solusi komprehensif” yang dapat membantu mengorientasikan, mengarahkan dan mengoordinasi kerja tim negosiasi.⁴⁵

Tim negosiasi diwanti-wanti bahwa ada dua syarat mendasar untuk kesepakatan apapun: pertama, GAM harus menerima prinsip keutuhan wilayah negara Indonesia yang terbingkai dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI); dan kedua, kesepakatan apapun harus konsisten dengan, dan dalam kerangka, konstitusi Indonesia. Menurut SBY, itu harga mati. Semua yang lain-lain dapat dirundingkan, dan tim negosiasi leluasa bergerak sepanjang tetap dalam kerangka ini.⁴⁶ Bekerja dengan inisiatif sendiri atau dengan dorongan dan persetujuan eksplisit SBY, Jusuh Kalla menggariskan pendekatan dasar pemerintah

⁴³ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 dan 23 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

⁴⁴ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

dalam sebuah memo yang secara resmi disampaikan kepada Presiden pada 9 Januari 2006. Begitu direstui SBY, pernyataan ini menyediakan titik acuan bersama untuk tim negosiasi, dan menjadi landasan untuk maklumat SBY pada 10 Januari bahwa perundingan dengan GAM akan dimulai pada akhir bulan itu. Dalam kata-kata Kalla, “ini memberikan kerangka kerja yang jelas, yang tidak kami miliki untuk CoHA. Ini menjadi kerangka kerja dasar untuk keseluruhan negosiasi. Kami tidak melenceng dari ini.”⁴⁷

Prinsip-prinsip pokok tersebut memang bukan asli dari pemerintahan SBY. Presiden Megawati juga telah menekankan bahwa menjaga dan mempertahankan kesatuan nasional adalah tujuan nasionalnya yang paling utama.⁴⁸ Meski sudah sering dikumandangkan, kerangka kerja ini berlandaskan pada perhitungan cermat tentang apa yang SBY dan Kalla percaya dapat mereka tawarkan terutama kepada pihak-pihak kunci yang berkepentingan di Jakarta, seperti petinggi TNI dan pemimpin partai politik yang duduk di DPR. Tentu saja, ini konstituensi yang sama persis dengan yang dihadapi oleh pemerintahan-pemerintahan terdahulu. Maka dalam arti tertentu, tidak banyak yang berubah. Namun demikian, hal yang baru adalah ekspektasi yang jelas bahwa jalan menuju kesatuan nasional itu adalah jalur negosiasi dan kompromi politik, dan Presiden beserta Wapres memberi dukungan penuh dan tegas untuk menjalankan kebijakan ini.

Tentu saja, kerangka kerja ini tidak menyelesaikan semua persoalan. Sifatnya terlalu umum untuk bisa bermanfaat menajamkan respons pemerintah terhadap soal-soal yang sulit, tetapi sangat penting (terutama, kemungkinan menciptakan partai-partai politik berbasis lokal). Betapa pun, fakta bahwa berbagai isu kunci lainnya ini jelas dipandang oleh Pemerintah Indonesia sebagai terbuka untuk dibicarakan dan dirundingkan telah ikut mengorientasikan dan memandu kerja tim negosiasi.

Bekerja di luar saluran

Berbekal komitmen penuh untuk mencari resolusi damai atas konflik Aceh dan kerangka kerja yang jelas untuk delegasi Pemerintah, SBY dan Kalla kemudian membentuk tim yang tidak lazim untuk diutus menemui GAM di Helsinki. Mereka mengesampingkan birokrasi formal pemerintah dan sengaja menunjuk tim *ad hoc* yang beranggotakan individu-

⁴⁷ Wawancara penulis dengan Jusuf Kalla (25 Juli 2006) Jakarta, Indonesia.

⁴⁸ Aspinall dan Crouch, *Aceh Peace Process*, h. 23.

individu terpilih yang mumpuni, dapat berbicara secara langsung dan terang-terangan dengan Presiden dan Wapres, dan memiliki kecakapan khusus dan pengalaman untuk dibawa ke meja perundingan. Tiga anggota inti tim ini dipilih berdasarkan kualitas pribadi tersebut, bukan karena jabatan resmi atau instansi mereka. Hamid Awaluddin (Menteri Keadilan dan Hak Asasi Manusia) adalah pimpinan delegasi dan pernah bekerja mendampingi Jusuf Kalla ketika menyelesaikan konflik Poso dan Ambon. Sofyan Djalil (Menteri Komunikasi) adalah orang Aceh, yang dipilih antara lain karena keinginan kuat untuk menjalin hubungan langsung dan personal dengan delegasi GAM. Farid Husain (seorang Direktur Jenderal di Departemen Kesehatan) telah mendekati petinggi GAM selama lebih dari 18 bulan, dan dihargai karena kepribadiannya yang ramah dan kecakapannya sebagai fasilitator.

Fakta tidak adanya orang Jawa yang menjadi anggota utama tim Indonesia juga disengaja. Ini upaya untuk peka pada antipati GAM terhadap “penjajahan Jawa” di Aceh.⁴⁹ Selain itu, delegasi Indonesia sengaja menghindari formalitas birokratis. Begitu perundingan berlangsung, “kami bertekad membikin kesepakatan dengan GAM secara bermartabat, tidak bersikap mutlak-mutlukan seperti perundingan di masa lalu”. “Kalau kami mengusahakan ini dengan cara normal, seolah kami terlibat dalam perundingan diplomatik normal, dengan segala formalitas dan struktur birokrasi, mungkin sulit bagi kami mencapai kesepakatan. Kami harus sangat luwes, walaupun kami berkonsultasi secara teratur dengan Jakarta.”⁵⁰

Ada sejumlah konsesi untuk perwakilan yang lebih konvensional pada delegasi Indonesia. Laksamana Adi Sutjipto Widodo, Menteri Koordinator Politik dan Keamanan, hanya ikut dalam dua babak pertama perundingan Helsinki. Dia mengatakan bahwa begitu ia puas melihat kerangka kerja dasar yang disusun SBY-Kalla ditegakkan dengan kokoh dan tidak terancam negosiasi, ia merasa ringan untuk undur dari sesi-sesi perundingan berikutnya.⁵¹ Wakil Widodo, Usman Baja, kemudian

⁴⁹ Wawancara penulis dengan Sofyan Djalil (13 Mei 2006) Jakarta, Indonesia. Ironisnya, Djalil mengatakan bahwa latar-belakangnya sendiri sebagai orang Aceh mungkin dipandang negatif oleh sebagian anggota delegasi GAM yang ia pikir menganggapnya sebagai pengkhianat rakyatnya sendiri. Betapa pun, ketika perundingan telah berjalan, ia bisa berputar-balik ke percakapan informal dengan memakai bahasa Aceh, dan juga membantu delegasi Pemerintah menerjemahkan sebagian pendekatan, posisi dan sentimen GAM.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Wawancara penulis dengan Widodo Adi Sutjipto (24 Mei 2006) Jakarta, Indonesia. Menariknya, Widodo menyebut perannya dalam delegasi sebagai “penyelia” yang bertindak

ditinggal untuk mewakili kepentingannya. Pada beberapa babak akhir saja, ketika isu pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi dibicarakan, wakil-wakil TNI bergabung dengan delegasi. Wesaka Pudja dari Kementerian Luar Negeri selalu hadir sebagai pencatat, yang menyusun ringkasan harian untuk dikirim ke Jakarta, tapi agaknya tidak memainkan peran utama dalam pembuatan keputusan apapun.

Keterlibatan atau dukungan birokratis kepada tim ini tampaknya kecil sekali. Sebagian besar diskusi dilakukan melalui hubungan telepon antara delegasi Indonesia di Helsinki dan Kalla di Jakarta. Sebelum berangkat ke Helsinki dan setelah kembali ke Jakarta, tim ini secara rutin bertemu dengan Presiden untuk melapor dan membahas rencana-rencana untuk perundingan berikutnya. Di luar ini, tampaknya tidak banyak proses formal inter-agensi, surat-surat posisi yang disusun dengan susah-payah, atau proses perizinan yang panjang.

Semua ini mengindikasikan dengan jelas bahwa SBY dan Kalla sengaja mengurangi kemungkinan terjadinya penundaan birokratis, pembiaran dan sabotase, dengan memilih sendiri anggota tim negosiasi, mengelola prosesnya “di luar saluran”, dan mengandalkan proses kebijakan yang sangat informal. Arus informasi dikontrol ketat – sebuah prestasi tersendiri dalam budaya politik di mana berbagai jaringan informal, kebocoran dari sumber yang tidak bertanggung-jawab dan desas-desus biasanya digunakan untuk mempengaruhi proses politik. Hasil kombinasi dari dukungan politik tingkat tinggi, fleksibilitas maksimum dan komunikasi yang relatif terjaga disiplinnya, adalah kunci kemampuan pemerintah menangani konstituensi-konstituensinya sendiri dan semua pihak yang berkepentingan, termasuk perusak potensial yang tak boleh diabaikan di tubuh TNI.

Proses khas Indonesia

Akhirnya, kendati bantuan dan dukungan dari agensi-agensi luar teramat penting pada momen-momen yang menentukan, proses ini secara mendasar adalah sebuah proses Indonesia yang digerakkan oleh aktor-aktor Indonesia dan dikelola secara Indonesia. Lembaga-lembaga internasional dan pakar-pakar mancanegara dapat memfasilitasi dan menyokong, tapi mereka tidak bisa menentukan hasilnya. Sejak tahap-tahap paling dini dari perjalanan ke Helsinki, terdapat pola kontak-

atas nama Presiden, mengisyaratkan bahwa keberadaannya di tim adalah untuk memastikan “orang-orang Kalla” tidak melenceng dari kerangka yang disepakati. Tetapi, mereka yang lain – termasuk Kalla sendiri – mengisyaratkan bahwa Widodo tidak nyaman dengan ditunjuknya Hamid (yang berpangkat lebih rendah) menjadi ketua delegasi.

kontak informal dan sangat personal, penggunaan perantara-perantara dan jaringan-jaringan pribadi, negosiasi-negosiasi tidak resmi dan di balik layar, pendekatan-pendekatan coba-coba *ad hoc*.

Sahabat internasional: Amatir yang tergerak dan pakar yang berpengalaman

Tanpa mengecilkan komitmen dan keterlibatan SBY-Kalla, serta kesuksesan mereka membawa GAM ke meja perundingan, Pemerintah maupun GAM memperoleh pertolongan tertentu dari sahabat-sahabat internasional. Bantuan ini datang dari suatu kombinasi yang memikat dan terjadi secara kebetulan dari amatir-amatir yang tergerak dan pakar-pakar yang berpengalaman, yang bisa membantu memperpendek jurang ketidakpercayaan yang memisahkan kedua belah pihak yang berkonflik.⁵²

Salah satu amatir yang tergerak adalah seorang warganegara Finlandia, Juha Christensen, yang secara pribadi berminat ikut membantu Pemerintah menjalin hubungan dengan GAM. Melalui berbagai kontak, ia berhasil mengatur pertemuan dengan mantan pejabat tinggi PBB dan eks Presiden Finlandia, Ahtisaari, yang juga mengepalai CMI. Sesudah serangkaian hubungan telepon, Ahtisaari sepakat bertemu dengan Christensen dan Husain di Helsinki. Pertemuan di luar skenario ini menjadi pintu masuk bagi Ahtisaari yang di kemudian hari mengetuai perundingan Helsinki dan membantu menyetir perundingan itu menuju sukses. Kedua belah pihak memuji kecakapan Ahtisaari sebagai diplomat berpengalaman, politisi ulung, dan pribadi tegas-berwibawa yang mampu mendorong mereka melewati momen-momen sulit dan menuju kesepakatan akhir.⁵³ Di mata petinggi GAM, Ahtisaari menyandang wibawa dan kredibilitas internasional yang tidak dimiliki oleh *Henry Dunant Centre* (HDC) semasa CoHA. Ketokohan internasional dan koneksi Ahtisaari memberikan keyakinan yang dibutuhkan oleh para pemimpin GAM yang skeptis, bahwa apa yang ingin disampaikan

⁵² Saya memakai istilah “amatir” untuk menunjuk individu-individu yang bukan “juru damai” yang terlatih secara profesional dan tergabung dalam lembaga-lembaga yang misinya menengahi perselisihan. Mereka tidak mendatangi proses Helsinki berbekal kanon pengetahuan baku tentang pemerantaraan perselisihan, atau seperangkat peralatan teruji yang efektif dalam sengketa-sengketa lainnya. Mereka sangat berkomitmen, penuh semangat, dan cakap dengan caranya sendiri, tapi mereka bukan mediator tersumpah.

⁵³ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006); Sofyan Djalil (13 Mei 2006); Malik Mahmud (17 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

Pemerintah setidaknya layak mereka dengarkan.⁵⁴

Ahtisaari juga memiliki sederet aset tidak lumrah yang terbukti amat penting untuk menjaga perundingan agar tidak keluar jalur. Aset-aset itu lebih bersifat personal ketimbang institusional, khas Ahtisaari, dan kebanyakan diperoleh dari pengalamannya sebagai pejabat sipil internasional dan politisi. Pertama, dia adalah seorang ketua yang tegas dan energik, yang dengan ketat menjaga agar diskusi tetap terfokus, dan tidak segan-segan menggertak delegasi yang dirasanya melantur ke topik-topik yang tidak berguna.

Sangat sadar akan reputasi dan kredibilitasnya sendiri, Ahtisaari siap bersikap keras dan menuntut terhadap kedua belah pihak. “Saya tegaskan bahwa saya membantu mereka. Kalau kedua belah pihak tidak juga siap berunding secara serius, saya katakan kepada mereka bahwa saya tidak tertarik membuang-buang waktu dan tenaga saya.” Ahtisaari mengatakan bahwa pada berbagai kesempatan selama perundingan, ia “menguji apakah mereka betul-betul berkomitmen”, misalnya berkeras tidak boleh ada kebocoran mengenai kemajuan negosiasi, dan informasi yang diberikan kepada pers harus dikontrol ketat.⁵⁵

Kedua, sejak awal Ahtisaari tegas mengenai ruang-lingkup dan aturan-aturan dasar diskusi, serta mandat CMI. Perundingan khususnya tidak akan mencakup isu kemerdekaan penuh untuk Aceh, tapi mereka akan menjelajahi opsi-opsi perluasan wewenang pemerintah lokal di luar kerangka legal baku “otonomi khusus”. Ia menegaskan prinsip dasar bahwa “tak ada yang disepakati sampai segalanya disepakati”. Ini memaksa kedua belah pihak untuk mencari penyelesaian komprehensif yang mencakup isu-isu tersulit sekali pun, dan bukan mencari penyelesaian cepat atas isu-isu tertentu dengan menghindari sebagian masalah pokok yang memisahkan kedua belah pihak.⁵⁶ Akhirnya, CMI akan memfasilitasi diskusi, tapi (tidak seperti HDC) tidak akan mengemban tanggung-jawab apapun untuk memantau implementasi.⁵⁷

Ketiga, Ahtisaari mampu mengerahkan jaringan personal yang luar-biasa luas untuk membawa sumberdaya dan pakar dari luar ke perundingan. Menghormati kedudukan terdahulu Ahtisaari sebagai kepala negara, Pemerintah Finlandia sepakat menyediakan tempat dan

⁵⁴ Wawancara penulis dengan Malik Mahmud (17 Mei 2006) Banda Aceh, Indonesia.

⁵⁵ Wawancara penulis dengan Martii Ahtisaari (21 Mei 2006) Helsinki.

⁵⁶ Kingsbury, *Peace in Aceh*, p. 26. Juga wawancara penulis dengan Martii Ahtisaari (21 Mei 2006) Helsinki.

⁵⁷ Wawancara penulis dengan Martii Ahtisaari (21 Mei 2006) Helsinki.

dukungan logistik. Ketika perundingan berlangsung, Ahtisaari mampu meminjam jasa seorang kolonel Finlandia untuk membantu memberikan nasehat mengenai isu pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi. Dia juga memakai koneksi-koneksinya dengan Uni Eropa untuk membujuk negara-negara itu agar mengirim sejumlah “pengamat” ke babak akhir perundingan, dan kemudian memperluas keterlibatan itu menjadi partisipasi Uni Eropa dalam Misi Pemantau Aceh (AMM), sebagaimana yang dibahas lebih jauh dalam bab yang ditulis oleh Peter Feith di buku ini.⁵⁸

Keterlibatan Uni Eropa dalam memonitor implementasi kesepakatan Helsinki khususnya penting bagi kedua belah pihak yang berkonflik. Meski ada kemajuan pada isu-isu lain, masih terdapat ketidakpercayaan yang kuat mengenai kemampuan pihak lawan untuk menaati kesepakatan apapun. Kedua belah pihak menganggap pihak lain di seberangnya mengeksploitasi dan merusak kesepakatan-kesepakatan damai terdahulu, dan keduanya percaya pola yang sama gampang terulang di masa depan. Kekhawatiran ini hanya bisa dihilangkan oleh mekanisme pemantuan yang kuat. Supaya kredibel, mekanisme pemantauan harus melibatkan sejumlah kehadiran internasional – isu yang sangat sensitif bagi Pemerintah Indonesia yang harus menanggung serangan dari kalangan politisi ultra-nasionalis.⁵⁹ Ahtisaari mampu membawa masuk Uni Eropa untuk menjadi pengimbang ASEAN, memberi kadar keterlibatan internasional dalam, dan dukungan untuk, kesepakatan damai – perkara yang teramat penting bagi GAM maupun Pemerintah.

Keempat, Ahtisaari siap mempertaruhkan sebagian modal politiknya sendiri ketika merasa kemajuan negosiasi terancam. “Peran saya adalah membantu memastikan bahwa kesepakatan ini adil, tapi juga realistis dan awet,” komentarnya. “Saya harus memberitahukan kebenaran yang pahit.” Ini termasuk bersikap “sangat keras pada GAM mengenai kerangka [perundingan Helsinki] ini. Saya tidak takut memberitahukan fakta-fakta pahit kepada mereka: saya tidak melihat satu pemerintah pun di dunia ini yang mendukung anda.”⁶⁰ Akibatnya, sebagian pihak GAM cenderung memandang Ahtisaari merendahkan diri dan berpihak kepada

⁵⁸ Wawancara penulis dengan Martii Ahtisaari (21 Mei 2006) dan Meeri-Maria Jaarva (21 Juni 2006) Helsinki.

⁵⁹ Wawancara penulis dengan Susilo Bambang Yudhoyono (21 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.

⁶⁰ Wawancara penulis dengan Martii Ahtisaari (21 Mei 2006) Helsinki.

pemerintah nasional di Jakarta.⁶¹

Namun demikian, Ahtisaari juga siap menantang Jakarta di tingkat tertinggi. Menanggapi “laporan-laporan yang menggelisahkan dan sangat kredibel” mengenai eskalasi pelanggaran hak asasi manusia yang diterimanya dari GAM, Ahtisaari terbang ke Jakarta pada Mei 2005. “Saya ingin membawanya secara langsung ke hadapan SBY. Saya sendiri mengedit laporan-laporan itu agar sumber informasinya tidak diketahui, dan kemudian menyerahkannya secara langsung kepada Pemerintah. Saya katakan kepada Pemerintah, ‘Singkirkan para pelanggar terburuk. Jika anda tidak bisa menghukum mereka, setidaknya pindahkan mereka’”.⁶²

Pilkada Desember 2006

Jika keberhasilan perundingan Helsinki disambut dengan kaget bercampur lega, masih harus dibuktikan apakah perdamaian yang dilandasi negosiasi akan benar-benar kokoh dan mampu mengatasi tantangan dari perusak potensial. Perundingan-perundingan damai sebelumnya relatif cepat aus, menyeret Aceh kembali ke konflik militer yang baru lagi (dan sering lebih panas). Bagian pembahasan ini memeriksa periode yang berujung dengan suksesnya pemilihan kepala daerah (pilkada) pada Desember 2006. Tidak menyediakan kronik mendetail, ulasan berikut mencoba menyoroti bagaimana faktor-faktor yang membuahkan keberhasilan di Helsinki juga sangat penting dalam membantu agar perdamaian itu kokoh dan tahan lama.

Menyongsong Pilkada: Terkikisnya kepaduan, fokus dan disiplin GAM

Di sepanjang periode pasca-Helsinki, kebijakan sadar GAM adalah terus memperagakan kepaduan dan disiplinnya, dengan cara tanpa ragu-ragu memenuhi komitmennya dalam MoU. AMM memuji GAM yang menunjukkan disiplin tinggi dalam mematuhi pasal-pasal kesepakatan itu. Walaupun para pemimpin GAM mengungkapkan frustrasinya bahwa Pemerintah belum memenuhi komitmennya di sejumlah bidang penting (misalnya bantuan untuk pejuang GAM yang dibekukan, dan pasal-pasal kunci UUPA), GAM sendiri berhati-hati menjaga agar keberatan-

⁶¹ Kingsbury, *Peace in Aceh*, p. 16. juga Wawancara penulis dengan Nur Djuli (17 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.

⁶² Wawancara penulis dengan Martti Ahtisaari (21 Mei 2006) Helsinki.

Mengelola risiko: Aceh, kesepakatan Helsinki dan perkembangan demokratis Indonesia keberatannya tetap dalam kerangka kesepakatan Helsinki.⁶³ “Kami ingin supaya jelas bahwa kegagalan ada di pihak Pemerintah, yang tidak memenuhi kewajibannya.”⁶⁴

Pada Agustus 2006, saya menulis bahwa “ada alasan untuk bertanya apakah disiplin ini dapat bertahan di masa depan. Berkebalikan dari pemerintah nasional, kini GAM menghadapi sederet tantangan baru dengan bekal lebih sedikit.”⁶⁵ Terdapat beberapa alasan untuk berspekulasi mengenai masa depan suram GAM. Dengan pelucutan senjata dan demobilisasi pasukannya, GAM kehilangan struktur komando dan kendali. GAM bukan lagi pemberontakan bersenjata, dan petinggi GAM tidak dapat lagi mengandalkan kader komandan lapangan dan pasukan. Dalam arti yang sangat nyata, sebagaimana dalam amatan salah satu pemimpin GAM beberapa bulan sesudah MoU ditandatangani, “GAM sudah tamat, artinya ini perubahan yang tak bisa dibalikkan lagi. Kami tidak bisa kembali berperang.”⁶⁶

Kalau tidak mungkin kembali berperang, jalan yang terbentang ke depan juga tidak terlalu jelas. Pada Mei 2006, GAM gagal menyepakati calon tunggal yang akan maju ke pilkada. Akibatnya, GAM mengumumkan tidak akan menurunkan partai politiknya sendiri dalam pemilu, dan tidak pula memasang kandidat yang secara resmi disokong GAM. Dengan demikian, diakui bahwa GAM tidak dapat menyatukan sikap mengenai masa depannya di dunia pasca-Helsinki.

Pada bulan-bulan selanjutnya, seorang pemimpin GAM dari generasi yang lebih muda muncul sebagai calon independen, secara tersirat menantang para pemimpin kawakan seperti Malik Mahmud.⁶⁷ Pada Juni 2006, Irwandi Yusuf, pimpinan operasi intelijen GAM pada masa konflik dan eksponen garis-keras yang kerap mengkritik pemerintah di Jakarta, secara independen mencalonkan diri sebagai gubernur. Ia kemudian meraup banyak suara dari berbagai kalangan pada pilkada Desember, dengan dukungan cukup merata dari seantero provinsi, dan dilantik menjadi gubernur baru Aceh pada Pebruari 2007.

⁶³ Wawancara penulis dengan Pieter Feith (19 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.

⁶⁴ Wawancara penulis dengan Irwandi Jusuf (19 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.

⁶⁵ Michael Morfit, “Staying on the Road to Helsinki: Why the Aceh Agreement was Possible in August 2005,” (makalah yang disiapkan untuk konferensi internasional “Building Permanent Peace in Aceh: One Year After the Helsinki Accord”, disponsori oleh *Indonesian Council for World Affairs* (ICWA), Jakarta, Indonesia, 14 Agustus 2006), h. 25.

⁶⁶ Wawancara penulis dengan Nur Djuli (17 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.

⁶⁷ ICG, “Aceh’s Local Elections”, h. 3–6.

Pilkada yang sukses

Pilkada Desember 2006 menjadi tonggak sejarah penting bagi Aceh, menandai transisi menuju pemerintahan pilihan rakyat di era baru perdamaian yang diluncurkan oleh MoU Helsinki. Harapan melambung tinggi. Sebuah survei mengenai sikap publik pada September-Oktober 2006 mengindikasikan bahwa 93% responden mengungkapkan keyakinan bahwa pilkada akan mencerminkan secara akurat kehendak rakyat, dan prosentase yang sama mempercayai bahwa pilkada dapat membantu mengamankan perdamaian.⁶⁸

Kesuksesan pilkada ini di luar dugaan. Ada berbagai tantangan logistik yang sangat besar dalam mengorganisir administrasi pilkada. Pemahaman warga tentang prosedur pemilihan sangat terbatas, dengan survei IFES mengindikasikan bahwa 79% responden melaporkan bahwa mereka tidak banyak, atau sama sekali tidak, memiliki informasi tentang pilkada.⁶⁹ Selain itu, awal masa kampanye informal ditandai dengan bentrokan yang mengkhawatirkan pada 27 November antara faksi-faksi GAM Biruen yang bersaing. Bentrokan ini bukan saja meningkatkan kekhawatiran karena pilkada itu sendiri bisa terganggu, tapi juga karena dapat memercikkan kekerasan lebih lanjut.

Namun demikian, jajak pendapat IFES juga sangat kuat mengisyaratkan adanya kemajuan relatif dalam perjalanan Aceh dari zona peperangan ke praja demokratis. Kebanyakan responden yang mengkhawatirkan terjadinya kekerasan menduga bahwa kekerasan akan muncul dari partai-partai politik dan para calon independen, sementara hanya 14% responden menyebut pasukan keamanan nasional, dan 9% menyebut GAM sebagai sumber kekhawatiran.⁷⁰ Yang paling patut dicatat adalah absennya TNI sebagai ancaman terhadap kebebasan mengekspresikan kehendak politik rakyat Aceh. Berlawanan dengan pemilu April 2004, ketika muncul banyak keluhan mengenai kontrol TNI dan manipulasi proses elektoral, serta ketidaksediaan menjalankan proses ini secara terbuka di hadapan pengamat internasional, Pilkada 2006 praktis bersih dari keluhan mengenai perilaku buruk TNI.

Pada akhirnya, pilkada itu sendiri berlangsung relatif lancar,

⁶⁸ IFES, *Opinions and Information on the Pilkada Aceh Elections 2006: Key Findings from an IFES Survey* (1 December 2006), h. 4. <http://www.ifes.org/publication/da48709050aa294dfdc0cda43969420b/IFES%20Aceh%20Pilkada%20Survey%201%20Exec%20Summary.pdf>. (Diakses 19 Mei 2009)

⁶⁹ IFES, "Opinions and Information," h. 2–3.

⁷⁰ IFES, "Opinions and Information," h. 4.

dengan sedikit saja laporan mengenai intimidasi, gangguan, atau cacat administratif. Sekitar 2,1 juta pemilih, sedikit di atas 80% penduduk yang terdaftar, berpartisipasi. Laporan-laporan dari pers, pengamat pemilu internasional dan domestik, serta LSM-LSM, menggambarkan suatu lingkungan yang umumnya terbuka selama kampanye, di mana kebebasan berekspresi, berserikat dan berkumpul, dihormati; kuatnya keyakinan dalam pengorganisasian pilkada oleh Komisi Independen Pemilu (KIP); sangat sedikit cacat registrasi; dan hampir tidak ada laporan mengenai intimidasi selama proses pengambilan suara, atau terjadinya kecurangan setelah itu.⁷¹

Penerimaan hasil Pilkada

Jika kampanye yang relatif damai dan tertibnya pengambilan suara adalah kejutan, hasil pilkada bahkan lebih mengejutkan. Praktis semua pengamat politik, akademisi dan media-massa menduga bahwa tidak ada kandidat yang akan meraup cukup banyak dukungan di putaran pertama untuk meraih kemenangan telak. Pilkada putaran kedua banyak ditunggu-tunggu orang.⁷² Tetapi, pasangan kandidat yang mewakili sayap “Islam Muda” GAM, Irwandi Jusuf dan pasangannya, Mohammed Nazar, merebut hampir 39% suara pemilih.

Hasil ini bisa mencuatkan kecemasan di Jakarta. Irwandi banyak dipandang sebagai seorang GAM garis-keras yang enggan menelan mentah-mentah premis fundamental MoU Helsinki bahwa Aceh akan tetap menjadi bagian integral NKRI. Ia kritis terhadap pasal-pasal Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) 2006, dan banyak kalangan cenderung berspekulasi bahwa ia tidak benar-benar melepaskan aspirasi akan kemerdekaan penuh pada akhirnya. Pasangan Irwandi, Md. Nazar, oleh sebagian kalangan bahkan dipandang sebagai sosok garis-keras yang lebih kental. Sebelum MoU Helsinki, kedua orang ini dipenjarakan oleh Jakarta, namun Irwandi berhasil melarikan-diri secara dramatis, ketika penjara tempatnya menjalani hukuman dihancurkan oleh tsunami.

Dengan latar-belakang itu, tidak mengejutkan jika elit politik di

⁷¹ European Union Election Observation Mission's "Statement of Preliminary Conclusions and Findings," Aceh 2006, 12 Des. 2006. http://www.eucomech.org/Files/ACEH_Preliminary_Statement_English.pdf (Diakses 19 Mei 2009)

⁷² Misalnya, lihat laporan Reuters UK oleh Achmad Sukarsono, "Landmark Aceh Election Expected to Face Run-Offs," 6 Desember 2005 <<http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/JAK276134.htm>>. (Diakses 19 Mei 2009)

Jakarta memandang kemenangan Irwandi/Nezar dengan cemas.⁷³ Tetapi, SBY dan Kalla bergerak cepat mengungkapkan penghormatan tegas dan seragam terhadap hasil pilkada itu, dan kesediaan pragmatis untuk bekerja dengan siapa pun yang dipilih oleh rakyat Aceh menjadi gubernur mereka. Yang penting bagi Presiden, pilkada berjalan lancar dan transparan. Dukungan internasional memperkuat penghormatan terhadap hasil pilkada itu.⁷⁴ Menteri Pertahanan, Juwono Sudarsono, bahkan sampai menggoreskan catatan apologetik, yang menyatakan bahwa hasil pilkada itu merupakan “ungkapan hasrat rakyat Aceh terhadap otonomi. Pesannya adalah pemerintah pusat harus lebih perhatian kepada rakyat Aceh... Ternyata, rakyat Aceh tidak puas dengan cara mereka diperlakukan di masa lalu. Kami terima ini, dan pemerintah pusat perlu bijaksana dalam membangun Aceh.”⁷⁵

Pernyataan-pernyataan tersebut disambut oleh jaminan Irwandi Jusuf mengenai niatnya. “Jakarta tidak perlu khawatir. Semua sudah diatur dalam MoU yang ditandatangani Indonesia dan GAM di Helsinki pada 15 Agustus 2005. Saya tidak suka retorika politik, dan pejabat pemerintah di Jawa tidak usah beretorika dan mengeluarkan komentar yang tidak perlu mengenai isu-isu seperti itu. GAM dan semua pendukungnya sangat berkomitmen dengan kesepakatan damai demi menciptakan perdamaian yang permanen dan meningkatkan taraf hidup rakyat Aceh, sebagai bagian integral dari Indonesia.”⁷⁶ Irwandi selanjutnya menggapai lawan-lawannya terdahulu, paling mutakhir menemui Kepala Staf Angkatan Darat, Jenderal Djoko Santoso, untuk mencari dukungan dalam memimpin provinsi Aceh. Menurut laporan pers, Irwandi menekankan bahwa dukungan dari militer, khususnya Angkatan Darat, sangat diperlukan dalam membantu pemulihan Aceh.⁷⁷

⁷³ Lihat, misalnya, “Ex-Rebel Wins Aceh Election”, *ABC News Online*, 12 Desember 2006. <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1809307.htm> (Diakses 19 Mei 2009)

⁷⁴ Lihat, misalnya, pernyataan Sekjen PBB Kofi Annan yang “menyerukan kepada semua pihak untuk menghormati hasil pemilihan umum pertama ini”, United Nations Press Release, 11 Desember 2006 <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10791.doc.htm> (Diakses 19 Mei 2009)

⁷⁵ “Aceh Poll Underlines Popularity of GAM”, *Jakarta Post* 14 Dec 2006. <http://old.thejakartapost.com/yesterdaydetail.asp?fileid=20061214.@01> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

⁷⁶ “Aceh’s Future Governor Plays Down Separatism Jitters”, *Jakarta Post*, 19 December 2006 <http://old.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20061219.A04> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

⁷⁷ “Irwandi Seeks Army Support”, *Jakarta Post*, 6 February 2007. <<http://old.thejakartapost.com/yesterdaydetail.asp?fileid=20070206.@01>

Pada masa mendatang, masih menjadi pertanyaan terbuka apakah berguna atau akurat menggambarkan Gubernur Aceh yang baru terpilih sebagai pemimpin GAM, atau apakah ia akan menciptakan organisasi politik baru. Demikian pula, tidak jelas apakah GAM mampu atau mau berusaha mengembangkan program dan struktur politiknya sendiri, atau apakah GAM akan membatasi diri pada memperjuangkan kepentingan mantan pasukannya dalam program bantuan reintegrasi.

Melampaui Helsinki: Pelajaran dan prospek untuk masa depan

Batu pijakan untuk memperbaiki pemerintahan nasional?

Kemampuan pemerintahan SBY/Kalla dalam membawa kepaduan, fokus dan disiplin lebih besar pada pendekatan pemerintah terhadap Aceh telah memberi mereka kredibilitas dan otoritas yang makin tinggi dalam konteks reformasi demokratis Indonesia yang lebih luas. SBY dan Kalla telah menunjukkan bahwa mereka mampu menegakkan disiplin yang lebih besar dan menjatuhkan sanksi tegas pada mereka yang coba-coba merongrong kebijakan pemerintah. Ini juga membantu menjelaskan mengapa pemerintah berhasil memenuhi (sebagian besar) komitmennya dalam MoU, dan menghindari subversi dan sabotase yang mencirikan upaya-upaya perdamaian terdahulu.

Signifikansi keputusan SBY untuk membatalkan nominasi Ryacudu dan langkah-langkah selanjutnya untuk merangkul TNI, dengan demikian, meluas di luar perundingan Helsinki. Dengan menolak Ryacudu menduduki posisi komando tertinggi TNI pada beberapa pekan pertama pemerintahannya, dan belakangan mencopotnya dari jabatan Kepala Staf Angkatan Darat pada Pebruari 2005, SBY menegaskan kepemimpinan dan kontrolnya selaku presiden sipil atas militer. “Keberhasilan Yudhoyono dalam menegakkan kepatuhan militer di Aceh menandai titik peralihan dalam relasi sipil-militer pasca-Suharto. Untuk pertama kalinya, pemerintah mampu mengantongi dukungan militer untuk sebuah penyelesaian dengan pemberontak separatis melalui jalan negosiasi.”⁷⁸

Pilihan Yudhoyono terhadap pengganti Endriartono Sutarto, yakni Kepala Staf Angkatan Udara, Marsekal Djoko Suyanto, pada awal 2006, menguatkan kebijakannya untuk melanjutkan pengurangan secara bertahap keterlibatan TNI dalam urusan politik. Dalam presentasinya

thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20070206.H08> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

⁷⁸ Mietzner, *Politics of Military Reform*, h. 51.

di hadapan DPR, Marsekal Suyanto berjanji menjauhi politik dan melindungi hak asasi manusia.⁷⁹ Djoko Suyanto adalah Kepala Staf Angkatan Udara pertama yang dicalonkan memimpin militer, posisi yang secara tradisional dipegang oleh Angkatan Darat. Kendati PDI-P Megawati terus-menerus mengkritik keputusan Yudhoyono yang mengesampingkan Ryacudu, Djoko masih mendapatkan dukungan kuat dari DPR.⁸⁰

Belakangan, Djoko membeberkan seperangkat panduan baru sebagai bagian dari janjinya kepada DPR untuk menyerasikan TNI dengan undang-undang reformasi militer 2004. Pada Januari 2007, ia mengumumkan doktrin baru yang melarang angkatan bersenjata terlibat aktif dalam urusan sosial-politik negeri ini. Sebagaimana yang dikutip *The Jakarta Post*, Djoko menyatakan bahwa “di masa lalu, personil militer bisa terlibat dalam politik karena doktrin lama mengizinkan itu. Sekarang kami tidak lagi bergelut dalam politik”.⁸¹

Reformasi militer masih banyak yang tersisa, terutama mengoreksi pembiayaan militer yang tidak transparan oleh berbagai perusahaan dan yayasan milik TNI, dan merombak struktur teritorial. Tidak mustahil SBY lebih mengandalkan koneksi pribadi daripada reformasi kelembagaan, dan proses reformasi ini belum tuntas dan “diimbangi dengan kekurangan serius dan kegagalan”.⁸² Betapa pun, resolusi konflik Aceh menegaskan komitmen SBY terhadap kontrol sipil yang lebih luas dan memperkuat pemerintahan demokratis di negara ini secara keseluruhan. Di masa depan, pertanyaannya adalah bagaimana SBY dan Kalla akan menindaklanjuti ini dan meningkatkan prestasi ini. Mereka tampak mantap untuk melanjutkan langkah ke depan, tapi tidak jelas apakah mereka sudah memanfaatkan sebaik-baiknya keunggulan ini dan menerapkannya pada bidang-bidang penting lainnya.

Janji dan kerawanan pendekatan ad hoc

Sebagaimana yang dicatat sebelumnya, sebagian dari alasan keberhasilan

⁷⁹ “Indonesian Military’s New Day?” *International Herald Tribune*, 2 February, 2006 <<http://www.ihf.com/articles/2006/02/02/news/indo.php>>. (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009). Lihat juga “Yudhoyono’s Choice of Military Chief Approved,” *Straits Times (Singapore)*, 3 February. 2006.

⁸⁰ “Military Must Have a Presence in the Region”, *Jakarta Post*, 3 February 2006. < <http://old.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060203.A06>> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

⁸¹ “TNI Unveils New Doctrine: No Politics,” *Jakarta Post*, 25 January 2007.

⁸² Mietzer (2006), h. viii, 59-66.

perundingan Helsinki adalah keputusan pihak SBY-Kalla untuk bekerja melalui sebuah kelompok kecil *ad hoc*, mengawal perundingan secara langsung di bawah pengawasan dan penyaliaan mereka, dan tidak menggunakan saluran resmi birokrasi. Tetapi, ini tidak mesti menjadi resep keberhasilan jangka panjang. Transisi dari perundingan Helsinki yang relatif intens, tapi singkat, ke tantangan-tantangan yang berjangka panjang dan lebih prosais untuk mengelola program-program yang terus berjalan, membutuhkan respons jenis lain. Pendekatan *ad hoc* yang memotong jalur birokrasi dan mengandalkan jaringan informal yang sangat personal mungkin menjadi jaminan sementara, tapi bukan aset.

Pada periode sejak penandatanganan MoU Helsinki pada Agustus 2005 sampai awal kampanye pilkada pada September 2006, tidak selalu jelas siapa yang bertanggung-jawab melaksanakan pasal-pasal MoU. AMM cenderung menekankan isu keamanan melalui Komite Urusan Keamanan (*Committee on Security Affairs*) yang beranggotakan para wakil TNI dan GAM. Namun dalam perjalanan waktu, isu-isu lain mulai muncul. Di antaranya, memastikan tersedianya dana yang cukup untuk menyokong reintegrasi eks-kombatan, dan adanya aturan-aturan dasar yang jelas dan diimplementasikan secara konsisten dalam pemberian kompensasi kepada para korban konflik. Di sini transisi dari tim negosiasi *ad hoc* ke birokrasi mapan kadang-kadang sulit. Pada periode Maret-Mei 2006, pengucuran dana program reintegrasi tersandung penundaan birokratis, dan para pemimpin GAM mulai menggerutu bahwa kewajiban pemerintah nasional tidak dipenuhi.⁸³

Walaupun dana yang sangat besar telah disiapkan untuk menyokong program reintegrasi, tidak selalu mudah mengidentifikasi agensi tertentu, dan kemudian menganggapnya bertanggung-jawab atas implementasi. Sepertinya ada perkembangbiakan badan-badan yang dapat mengklaim peran tertentu dalam proses ini, masing-masing memiliki akses ke sumber dana yang berbeda-beda, dikelola oleh kelompok yang berbeda-beda, beroperasi dengan mandat yang berbeda-beda, dan mengartikulasikan prioritas dan prosedur yang berbeda-beda. *Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh* (BRR) semula didirikan untuk mengawasi dan mengoordinasi bantuan internasional yang berlimpah selepas tsunami Desember 2004, namun target bantuan ini mencakup kawasan-kawasan geografis yang terkena dampak konflik Aceh maupun individu-individu yang bisa mengaku sebagai korban konflik maupun tsunami. Pejabat Sementara Gubernur Aceh kemudian membentuk *Badan Reintegrasi Aceh*

⁸³ Wawancara penulis dengan Irwandi Jusuf (19 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.

(BRA) yang dimaksudkan untuk mengoordinasi dan mengelola bantuan dan kompensasi yang terkait langsung dengan implementasi MoU Helsinki. *Forum Bersama Damai (Forbes Damai)* yang meliputi Pemerintah, GAM dan pendonor internasional, juga didirikan untuk mengoordinasi bantuan. Semua ini badan *ad hoc*, yang khusus diciptakan untuk memotong jalur sistem administrasi publik yang baku dan memastikan kelancaran implementasi program-program rekonstruksi.

Di tingkat nasional, kekompakan tim negosiasi mulai kendur. Dengan berakhirnya perundingan Helsinki, peran Hamid Awaluddin tampak surut, dan Sofyan Djalil terkesan muncul sebagai juru bicara utama dan mitra-bicara dari pihak Pemerintah. Selaku Menteri Informasi, ia tidak memiliki kendali langsung terhadap administrasi dana-dana melalui BAPPENAS dan pemerintah provinsi. Djalil aktif menemui orang-orang, mendorong-dorong dan membujuk, tapi ia tidak dapat menjalankan wewenang langsung. Tantangan untuk Gubernur Irwandi yang baru menjabat adalah menegaskan kontrol tertentu atas bermacam-macam badan itu, dan memindahkan perencanaan *ad hoc* dan pembuatan-keputusan mereka ke dalam proses tunggal pemerintahan yang membuat aspirasi terhadap otonomi luas untuk Aceh menjadi kenyataan.

Aceh dan Poso?

Pada Januari 2007, konflik pecah di kota Poso, Sulawesi Tengah, melibatkan pertempuran antara polisi dan sekelompok tersangka pelaku jihad setempat. Satu polisi dan lima belas orang lainnya terbunuh, termasuk sejumlah warga biasa yang tampaknya terjebak di tempat dan waktu yang salah. Selain menimbulkan trauma pada komunitas lokal, konflik ini juga sangat mengecewakan Jusuf Kalla secara pribadi. Berkat keberhasilan yang diakui secara luas dari upaya-upayanya yang terdahulu untuk menyelesaikan konflik di wilayah ini, Kalla beroleh kepercayaan dan kredibilitas menangani konflik Aceh. Kini kesuksesan awal itu tampak terancam buyar ketika Aceh pada saat yang praktis sama sedang menapak ke depan selangkah lagi dalam evolusi damai.

Namun demikian, ulasan rinci *International Crisis Group* (ICG) baru-baru ini tentang masalah Poso menunjuk kemiripan penting dengan, dan juga perbedaan signifikan dari, proses perdamaian Aceh sebagaimana yang dikupas di bab ini. Kemiripannya terletak pada keprihatinan atas kemungkinan terlibatnya TNI dalam konflik, dan potensi TNI untuk memperburuk dan bukan meredakan masalah. Perbedaannya yang signifikan adalah bahwa dalam Kesepakatan Molino 2001, tidak ada

padanan AMM yang memonitor implementasi kesepakatan, menyelidiki dugaan pelanggaran, mendorong pihak-pihak yang berkonflik untuk memenuhi kewajiban mereka dan bertanggung-jawab atas oknum-oknum di jajaran masing-masing yang merongrong kesepakatan. Pelajaran-pelajaran dari proses perdamaian Aceh bisa memberikan kontribusi pada penyelesaian yang tahan lama atas konflik Poso, apabila pelajaran-pelajaran itu dijadikan bagian dari pendekatan pemerintah.

Aceh bukan Papua

Menyusul kesuksesan perundingan Helsinki, ada kecenderungan umum pada banyak pengamat untuk menoleh pada konflik separatistis besar Indonesia lainnya di Papua. Jika penyelesaian yang berumur panjang bisa terwujud di Aceh, kenapa tidak di Papua? Seperti Aceh, Papua mengalami konflik yang berlarut-larut, sukar dikendalikan dan sering diwarnai kekerasan, antara kelompok-kelompok pro-kemerdekaan dan pemerintah nasional. Seperti Aceh, barisan pro-kemerdekaan (sebagaimana yang dicontohkan oleh *Organisasi Papua Merdeka*/OPM) menuntut identitas nasional dan kultural yang terpisah, karena secara historis berbeda dari arus-utama identitas nasional Indonesia.⁸⁴

Namun terdapat perbedaan sangat penting yang mengisyaratkan bahwa jalan menuju keberhasilan di Aceh mungkin tidak relevan dengan Papua. Pertama, OPM bukan GAM. OPM tidak memiliki kepaduan, disiplin dan klaim umum (meski bukan tak tertandingi) yang sama untuk mewakili rakyat Papua. Sebagaimana yang dicatat di atas, kepaduan dan disiplin GAM adalah faktor penting yang mengantarkan ke puncak keberhasilan perundingan Helsinki. Sulit menemukan padanan GAM di Papua. OPM tidak mengontrol wilayah dengan jangkauan yang setara dengan GAM. Sekitar tahun 2000-2004, GAM menjalankan pemerintahan paralel di banyak kawasan, dengan sistem perpajakan dan penegakan hukumnya sendiri. Pemerintahan paralel ini terpengkas habis-habisan oleh tekanan operasi militer menyusul pencanangan status darurat militer pada 2004, tapi OPM atau kelompok lain manapun tidak pernah menegakkan kontrol teritorial semacam ini.

Apapun yang akan terjadi, tidak adanya keberhasilan militer yang signifikan atau kontrol teritorial oleh OPM berarti bahwa tidak ada mitra negosiasi yang jelas bagi pemerintah nasional. Seandainya Pemerintah

⁸⁴ Blair King, "Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity," Council on Foreign Relations, Center for Preventative Action No. 14 (New York: Council on Foreign Relations, 2006), h. 6-7.

bersedia merundingkan status Papua, dengan siapa Pemerintah akan berunding? Dengan hadirnya *Majelis Rakyat Papua* (MPR) yang relatif belum lama terbentuk, barulah ada forum tunggal yang diakui untuk mengekspresikan pandangan rakyat Papua. Dengan demikian, terbatasnya pengalaman ini mengisyaratkan lebih jauh bahwa di kalangan elit politik Papua, tidak ada sesuatu seperti visi bersama yang membantu mempersatukan GAM selama beberapa dekade.

Kesimpulan

Bab ini mengemukakan bahwa faktor-faktor kunci yang memungkinkan dicapainya kesepakatan oleh para perunding di Helsinki meletakkan landasan bagi suksesnya Pilkada Desember 2006. Keyakinan kuat SBY dan Kalla bahwa solusi militer tidaklah mungkin, dan bahwa penyelesaian politik tak terelakkan, adalah titik awal yang sangat penting. Berdasarkan keyakinan ini, SBY siap membuat keputusan-keputusan sulit untuk mengurangi ruang-lingkup TNI yang dapat merongrong negosiasi-negosiasi atau mengancam tegaknya kesepakatan damai. Pada gilirannya kemudian, ini memberi Kalla ruang politik yang diperlukan guna menyusun tim kecil beranggotakan pribadi-pribadi unggul terpercaya untuk melaksanakan perundingan, yang bekerja di luar saluran resmi. Kolaborasi erat SBY-Kalla membuat Pemerintah mampu membawa kepaduan dan disiplin kebijakan ke pihak Pemerintah, yang tidak terdapat pada upaya-upaya terdahulu untuk mencari penyelesaian damai.

Kepaduan baru di pihak Pemerintah ini diimbangi oleh disiplin luar-biasa dan pragmatisme jajaran kepemimpinan GAM. Setelah melewati banyak perdebatan internal, mereka membuat keputusan sulit untuk melepaskan aspirasi mereka akan kemerdekaan penuh, namun serentak dengan itu mendorong keras untuk memperluas ruang-lingkup kontrol rakyat Aceh atas kehidupan mereka sendiri, dalam bingkai negara Indonesia, tanpa dibayangi campur-tangan Jakarta. Jajaran kepemimpinan GAM juga mampu menggandeng para komandan lapangan dan kader politik mereka ke dalam kesepakatan baru ini, dan memastikan ketaatan mereka kepada pasal-pasal MoU.

Kedua belah pihak dibantu oleh keterlibatan, yang nyaris terjadi secara kebetulan, dari para fasilitator internasional yang membantu menjalin komunikasi, menegakkan struktur untuk negosiasi, dan memastikan bantuan internasional yang kredibel dan mekanisme pemantauan implementasi. Tsunami, dengan korban manusia yang mengerikan dan bantuan internasional yang berlimpah, adalah faktor

pendorong kuat, tapi kerja membangun fondasi proses Helsinki telah dimulai jauh-jauh hari sebelum tsunami, dan kemampuan mencapai kesepakatan lebih merupakan hasil langsung dari pilihan-pilihan dan kebijakan-kebijakan yang sengaja diambil dan sudah berada di tempatnya sebelum tsunami melanda.

Faktor-faktor di balik keberhasilan di Helsinki bukan saja memberikan keyakinan dan kredibilitas pada kedua belah pihak, tapi juga membantu mereka menjaga haluan di sepanjang bulan-bulan berikutnya. Jadi, Pilkada Desember 2006, yang menandai fase baru dalam perjalanan tiada henti Aceh menuju perdamaian, adalah hasil langsung dari faktor-faktor yang sama yang semula mengantarkan ke suksesnya perundingan di Helsinki pada periode Januari-Agustus 2005.

MoU Helsinki bukan saja penting bagi Aceh, tapi juga bagi perkembangan demokratis yang lebih luas di Indonesia. Kenyataannya memang begitu, khususnya berkenaan dengan meningkatnya kontrol sipil atas militer dan berlanjutnya upaya-upaya reformasi militer. Dalam arti ini, semua orang Indonesia, dan semua sahabat Indonesia yang banyak di komunitas internasional, punya alasan bagus untuk merayakan keberhasilan Helsinki maupun perjalanan yang terbentang di luarnya.

BAB 11

MENGEFEKTIFKAN KESEPAKATAN DAMAI: Pengalaman misi pemantau Aceh

Pieter Feith

Pendahuluan

Rakyat Aceh telah menjadi korban dua bencana besar: konflik selama tiga dekade lebih yang berakhir secara resmi pada tahun 2006, dan tsunami 2004. Dua bencana ini menjadi pusat perhatian internasional yang begitu besar, karena tsunami mendorong Aceh ke panggung dunia, dan proses perdamaian serta upaya pertolongan darurat dan rekonstruksi pascatsunami melibatkan begitu banyak campur-tangan internasional. Keduanya adalah contoh penting yang perlu dipahami dengan lebih baik, karena memberikan pelajaran berharga untuk penanganan konflik dan situasi pascabencana lainnya di dalam dan di luar kawasan bersangkutan.

Di bab ini, saya memberikan penilaian singkat tentang bekerjanya proses perdamaian di Aceh dari perspektif Misi Pemantau Aceh (*Aceh Monitoring Mission* - AMM), yang saya mendapat kehormatan untuk mengepalainya sejak 2005 sampai 2006.¹ AMM dibentuk sebagai bagian dari upaya memastikan kesungguhan GAM maupun pemerintah Indonesia dalam menjalankan semua kewajiban yang disepakati dalam Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005. Di bab ini, saya mengulas pengalaman AMM dan membahas mengapa proses perdamaian tersebut sejauh ini relatif sukses. Selanjutnya, saya akan mengutarakan implikasi-implikasi lebih luas proses ini bagi Indonesia dan daerah bersangkutan, dan pentingnya perdamaian dalam rekonstruksi dan pembangunan Aceh. Terakhir, saya

¹ Komentar saya dalam bab ini adalah hasil dari pengalaman pribadi saya ketika mengepalai AMM sejak 2005 sampai 2006, dan harus dipandang demikian adanya. Ini bukan dimaksudkan untuk menjadi pembahasan akademis, melainkan renungan tentang sejumlah poin kunci yang saya percaya ikut menyukseskan proses perdamaian.

simpulkan dengan membahas sejumlah persoalan yang mungkin menjadi faktor-faktor pada masa mendatang.

Faktor-faktor politik untuk penyelesaian damai: Empat alasan kunci

Manakala penghentian permusuhan di Aceh, sebagaimana semua proses perdamaian, merupakan proses luar-biasa rumi yang mengharuskan upaya yang bersungguh-sungguh dari berbagai pihak untuk menyelesaikannya, ada empat alasan kunci bagi keberhasilannya yang ingin saya tekankan. Alasan-alasan tersebut adalah unsur-unsur krusial yang tanpanya proses perdamaian tidak akan berhasil.

Pertama, MoU yang ditandatangani di Helsinki disusun dengan sangat baik. MoU bukan saja membidik masalah-masalah yang menjadi perhatian utama kedua belah pihak, tapi juga memanfaatkan rangkaian pasal, tanggung-jawab dan target waktu yang diartikulasikan dengan jelas. Inilah dokumen dengan isi nyata dan langkah-langkah masuk-akal yang dapat dijalankan oleh kedua belah pihak. Langkah-langkah ini dapat diukur berkat dimasukkannya patokan-patokan yang dapat diandalkan, sehingga kemajuan bersama dapat dipantau dengan mudah dan transparan oleh para pihak yang terlibat langsung (rakyat Aceh, GAM, Pemerintah Indonesia, dan militer Indonesia) dan komunitas internasional yang lebih luas. Pasal-pasal tersebut menciptakan sinergi yang signifikan antara para negosiator, dan kemudian para pemantau yang dilibatkan untuk mengawasi pelaksanaan proses perdamaian. Ini sangat penting dalam proses yang sedemikian kompleks, karena seringkali terdapat kemungkinan besar terjadi kemacetan yang dapat mengancam keseluruhan proses. Membawa para pihak ke dalam mufakat, baik mengenai pasal-pasal kesepakatan maupun bagaimana pelaksanaannya, adalah tugas utama dan wajib.

Kedua, kedua belah pihak mengerahkan kemauan politik yang kuat agar negosiasi-negosiasi dan pelaksanaannya dapat berjalan. Ini difasilitasi oleh kelenturan sikap masing-masing pihak terhadap butir-butir persoalan yang akan menggagalkan pembicaraan jika tidak diselesaikan. Konsesi utama GAM adalah melepas tuntutanannya semula akan kemerdekaan politik. Tuntutan ini tidak mungkin dikabulkan Pemerintah Indonesia, dan akan menjadi halangan negosiasi yang tidak dapat diatasi. Pelepasan tuntutan kemerdekaan adalah konsesi besar dari GAM, karena secara efektif mengakui bahwa Aceh adalah bagian integral dari Indonesia, dan berlawanan dengan sebagian besar retorika GAM

sepanjang tiga dekade sebelumnya yang mengumandangkan perjuangan kemerdekaan. Selain itu, untuk ukuran sebuah gerakan separatis yang terserak di pengasingan, GAM menunjukkan disiplin dan kekompakan luar-biasa sebagai organisasi, dengan kepemimpinan pusat yang kuat. Ini memungkinkan mereka untuk mendapatkan dukungan yang cukup di lapangan dan di kalangan pendukung untuk membuat konsesi yang begitu berani, sambil tetap mempertahankan pengaruhnya. Inilah alasan utama suksesnya perundingan.

Di pihak Pemerintah Indonesia, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Jusuf Kalla memiliki komitmen kuat untuk menyukseskan proses perdamaian dan mengambil langkah-langkah yang signifikan agar proses itu berjalan, sebagaimana yang dibahas secara terperinci oleh Morfit di buku ini. Komitmen ini melibatkan pendirian tegas terhadap kelompok garis-keras, mengeluarkan modal politik untuk ikhtiar yang potensial berisiko dan tidak populer, dan barangkali yang terpenting, bekerja mereformasi militer Indonesia. Langkah-langkah ini sangat perlu untuk pendelegasian kekuasaan, dan untuk membuat isunya betul-betul berubah menjadi isu politis yang membutuhkan penyelesaian politik lewat negosiasi dan bukan solusi militer. SBY menerima bahwa kemungkinan besar tidak ada solusi militer yang dapat mengatasi situasi Aceh, dan bahwa sangat penting mencoba rute lain untuk mengakhiri konflik. Dalam hal perubahan yang ditampilkan, langkah-langkah ini sama signifikannya dengan konsesi utama GAM – yang juga menyediakan keseimbangan dalam hal apa-apa yang harus ditawarkan masing-masing pihak. Perdamaian dalam situasi semacam ini biasanya membutuhkan kerelaan masing-masing pihak untuk memberi lebih banyak daripada yang ingin diberikan, dan dalam arti tertentu, baik GAM maupun pemerintah Indonesia memilih melakukan itu.

Ketiga, pemantauan dipimpin oleh koalisi negara-negara, dan tidak diserahkan kepada pengawasan LSM atau konsorsium individu-individu terhormat. Negara-negara yang terlibat dalam pemantauan ini terbukti kredibel dan juga berkemampuan mendorong kedua belah pihak agar tetap berada di jalur yang disepakati. Khususnya, kerangka kesepakatan ini memungkinkan AMM untuk terus-menerus mengukur kemajuan proses perdamaian dan memfasilitasi pemecahan masalah. Dengan pengaturan unik ini, proses perdamaian mendapatkan kredibilitas, bobot internasional, dan juga fleksibilitas operasional untuk mengawasi dan menangani isu-isu yang muncul di lapangan. Selain itu, terdapat sederet sumber daya yang dapat dihimpun oleh aktor-aktor negara, khususnya

kumpulan negara seperti Uni Eropa (EU), yang diperlukan untuk memobilisasi berbagai bentuk dukungan, seperti paket-paket bantuan pembangunan ekonomi yang lebih luas, dan menangani isu-isu yang berpotensi terisolir di dalam kerangka politik internasional yang lebih luas.

Terakhir, jelaslah bahwa mayoritas rakyat di Aceh menginginkan perdamaian. Banyak orang Aceh lelah dengan konflik yang tiada akhirnya, dan melakukan tekanan kepada para pihak yang bertikai agar menemukan penyelesaian dengan bermartabat, sehingga rakyat dapat membangun kehidupan dan penghidupan mereka. Sebagaimana SBY dan Kalla yang mengakui bahwa tidak ada solusi militer yang langgeng untuk mengatasi kesulitan di Aceh, mayoritas rakyat Aceh juga sampai pada kesadaran yang sama. Menjadi jelas bahwa perjuangan bersenjata tidak bisa mencapai penyelesaian permanen berupa kemerdekaan Aceh, dan kemungkinan besar hanya akan membuat Aceh selamanya dalam keadaan konflik berintensitas rendah yang didefinisikan oleh keterkucilan dan keterbelakangan. Ini ditambah dengan kehancuran akibat tsunami, yang membawa seperangkat dinamika yang sepenuhnya baru ke dalam adonan, sebagaimana yang dibahas secara lebih terperinci oleh kontributor-kontributor lain di buku ini.

AMM – manajemen krisis inovatif

AMM adalah misi perdana Kebijakan Pertahanan dan Keamanan Eropa (*European Security and Defence Policy* - ESDP) di Asia. Tujuan pokok ESDP adalah untuk:

memungkinkan Uni (Eropa) mengembangkan kapasitas sipil dan militernya untuk manajemen krisis dan pencegahan konflik di tingkat internasional, sehingga membantu memelihara perdamaian dan keamanan internasional, sesuai dengan Piagam PBB. ESDP, yang tidak melibatkan pembentukan pasukan Eropa, mengembangkan cara yang sejalan dan terkoordinasi dengan NATO.²

Upaya-upaya di Aceh adalah bagian dari konteks kebijakan EU yang lebih luas untuk memperkuat keamanan dan stabilitas di Asia Tenggara. Ini dicapai sebagian dengan kerjasama tingkat baru antara EU dan ASEAN untuk membangun kemitraan langgeng dengan tujuan bersama-sama menangani ancaman regional dan juga situasi yang menjadi, atau dapat

² Info diambil dari ikhtisar misi Uni Eropa dalam situs EU: http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_en.htm

menjadi, masalah global. Menjadi bagian esensial dari misi EU untuk menoleh ke luar Eropa dan berpartisipasi dalam kemitraan-kemitraan strategis guna mendorong multilateralisme, meningkatkan keamanan, dan memfasilitasi pembangunan. Ini cocok dengan tujuan EU yang lebih luas untuk menjadi pemain global yang berarti, tanpa berlagak adikuasa. EU berharap bahwa melalui bobot politis dan ekonominya, sumber daya dan nilai-nilai yang dijunjungnya – apa yang oleh sebagian orang dinamakan “kekuatan lembut” (*soft power*) – EU dapat turut menciptakan sebuah dunia yang lebih aman dan lebih sejahtera.

Komponen-komponen inti pendekatan EU adalah mencegah timbulnya negara “gagal”, dan bekerjasama dengan otoritas-otoritas regional untuk memerangi terorisme internasional, kejahatan transnasional, proliferasi senjata pemusnah massal dan ekstrimisme agama yang penuh kekerasan. Dalam banyak kasus, masalah-masalah ini saling terkait, sehingga perlu dipandang dengan cara yang lebih holistik dan dicarikan solusi komprehensif yang membidik kondisi yang membiakkan persoalan-persoalan tersebut. Selain itu, masalah-masalah yang sifatnya demikian tidak mungkin lagi dipandang sebagai terbatas pada lingkup lokal. Meningkatnya mobilitas dan kesalingterhubungan global berarti bahwa problem-problem dapat dengan mudah menerabas batas-batas wilayah dan negara-bangsa. Untungnya, demikian pula solusi-solusi.

Salah satu kekuatan terpenting EU, yang dapat dilihat dalam pembentukan AMM, adalah percampuran unik kompetensi-kompetensi yang dapat digalangnya. EU mampu menggalang keahlian sipil maupun militer. Ini khususnya penting karena manajemen krisis dalam situasi-situasi seperti Aceh memerlukan sebarang luas instrumen untuk menyelenggarakan solusi-solusi. Hal ini dapat dilihat dalam keterlibatan EU di Aceh, sebuah misi rumit yang jauh dari ranah kepentingan geografis normalnya. Komisi Eropa (*European Commission* - EC) telah menyokong proses perdamaian Aceh melalui beragam sarana/program. Dari pengalaman ini, jelaslah bahwa EU memiliki kemampuan untuk berperan penting dalam situasi-situasi manajemen krisis di luar Eropa.

Faktor-faktor penentu keberhasilan

Sementara proses perdamaian adalah proses yang sangat sulit dan menguji ketabahan semua yang terlibat, ada baiknya merefleksikan beberapa poin kunci yang saya rasa ikut menyumbang keberhasilannya dan mesti dipertimbangkan dalam pembicaraan perdamaian pada masa mendatang.

Saya sudah menyebutkan alat-alat dan pengaruh politis krusial yang dapat disumbangkan EU. Ada pula sejumlah faktor operasional utama yang memungkinkan keberhasilan di Aceh. Saya akan membahas faktor-faktor tersebut di bawah ini.

Pengerahan cepat

Salah satu kekuatan utama upaya-upaya EU di Aceh adalah kecepatan pengerahan. Campur-tangan dalam situasi konflik terkenal lamban, dan sering terus-menerus berkejaran dengan aksi yang berlangsung di lapangan. Ini menimbulkan segala macam problem. Di Aceh, Kehadiran Pemantau Awal (*Initial Monitoring Presence* - IMP) segera dikirim untuk mulai bekerja. Kehadiran IMP di lapangan mengisi kekosongan yang berpotensi merugikan, yang mungkin terjadi sebelum AMM dapat dikerahkan secara resmi. Jeda antara penandatanganan kesepakatan damai dan kehadiran otoritas netral yang memonitor pelaksanaan membuka peluang bagi hilangnya momentum dan pelanggaran kesepakatan oleh para pihak yang bertikai. Secara umum, makin panjang jeda itu, makin besar potensi terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan pada tahap-tahap pertama yang rawan, di mana hanya ada sedikit atau tidak ada kepercayaan antara para pihak utama.

Kehadiran IMP mengisi jeda itu, dan memastikan adanya pengawasan terus-menerus, dan menjadi pengingat yang kuat bahwa aksi kedua belah pihak diawasi secara ketat. Selain itu, dengan melakukan persiapan di lapangan, IMP memungkinkan AMM untuk mulai melucuti senjata GAM pada hari pertama kedatangan AMM di Aceh. Ini langkah besar bagi GAM, dan dalam banyak hal, sebuah titik tak-mungkin-balik bagi mereka. Memastikan ini terjadi secara tepat waktu sangat besar manfaatnya untuk mengokohkan proses perdamaian, dan menegaskan kepada semua pihak yang terlibat bahwa proses tersebut benar-benar mengakhiri pola-pola pembicaraan yang gagal di masa lalu. Dalam situasi penyelesaian konflik manapun, tindakan cepat adalah esensial, dan IMP serta AMM mampu melakukan itu. Praktik kehadiran segera dan aksi dini harus menjadi standar untuk semua misi EU di masa depan, dan merupakan poin yang patut dicatat untuk proses-proses perdamaian lainnya.

Kerja sama EU-ASEAN

Alasan penting kedua dari keberhasilan di Aceh adalah bahwa AMM memiliki tim-tim pemantau dari EU dan ASEAN yang utuh-padu. Ini

memungkinkan kedua kelompok tersebut menyumbangkan kecakapan dan keahlian yang relevan yang sangat memperkuat misi perdamaian. Partisipasi ASEAN memberikan legitimasi regional pada misi ini, yang memungkinkan negara-negara di Asia Tenggara untuk lebih mantap terlibat dalam proses perdamaian dan berkomitmen menyukseskannya. Selain itu, pemantau dari Asia memiliki kepekaan dan penghargaan lebih tinggi terhadap kondisi, keadaan dan budaya setempat di Indonesia dan Aceh. Banyak pemantau dari Asia bisa berbicara dalam bahasa setempat dan beragama Islam. Ini memungkinkan terjadinya interaksi yang bermakna pada taraf yang lebih tinggi dengan pihak-pihak setempat, dan juga terciptanya lingkungan operasi yang lebih nyaman. Pemantau dari EU dapat mengambil manfaat sangat besar dari keterlibatan mereka. EU menyediakan sejumlah besar perencanaan tingkat-makro dan kerangka kerja finansial untuk operasi. Ini ditimba dari pengalaman mutakhir mereka dalam penanganan konflik di Balkan, khususnya. EU juga mampu memberikan jarak dan objektivitas sebesar yang diperlukan, karena sulit ditemukan potensi konflik kepentingan dalam peran EU di Aceh, sementara politik regional selalu berpotensi mencemari keterlibatan lokal.

Saya pikir, AMM harus dipandang sebagai sebuah model yang mungkin untuk kerjasama pada masa mendatang antara para pemain regional dalam manajemen krisis. Ini akan membantu penyelesaian konflik-konflik lain di dunia Samudra Hindia dan Asia Tenggara. Di samping itu, model ini dapat diterapkan di banyak belahan dunia lainnya, dengan mempersatukan pihak-pihak lokal dan mitra-mitra luar untuk menciptakan kondisi terbaik yang mungkin bagi penyelesaian konflik. Ini bukan saja menyatupadukan berbagai bakat, pengalaman dan sumber daya, tapi juga menegaskan kepada semua pihak bahwa ada kepentingan internasional yang pasti dalam proses perdamaian, yang pada dirinya sendiri menambah bobot upaya perdamaian tersebut.

Pemantauan proaktif

Salah satu aspek kunci pemantauan aktual adalah penekanan pada pemantauan proaktif. Ini mengakhiri sikap memantau yang lazim, di mana pihak yang mengawasi lebih cenderung berperan pasif: praktis menunggu sesuatu terjadi, baru bereaksi. Mengingat mandat kami dan hakikat kesepakatan yang tercapai, kami dapat lebih memainkan peran kepemimpinan, yang memungkinkan kami untuk menangani problem-problem potensial pada kedua belah pihak sebelum bereskalasi dan

menjadi isu besar yang dapat mengacaukan proses perdamaian. AMM berwenang mempengaruhi jalannya implementasi, menentukan prioritas, dan menyarankan agenda kepada para pihak melalui kerangka kerja *Commission on Security Arrangements* (COSA). Fleksibilitas dan wewenang ini memungkinkan kami untuk jauh lebih efektif mengawal proses yang berjalan, dan bereaksi secara masuk-akal dan tepat waktu terhadap kesulitan-kesulitan potensial yang biasa muncul dalam semua proses perdamaian.

Di samping itu, anggota misi terus-menerus berhubungan dengan para pihak dan wakil-wakil masyarakat sipil, mengusulkan gagasan baru dan banyak menyelenggarakan kampanye penerangan masyarakat. Ini ikut membuat masyarakat merasa berperan dalam proses perdamaian, dan merasa keprihatinan mereka diperhitungkan. Hal ini membuat keseluruhan proses menjadi sangat responsif terhadap keprihatinan semua pemain utama yang berkepentingan, dan menempatkan AMM pada posisi yang melibatkannya secara berarti dengan semua pihak.

Implikasi untuk Indonesia dan kawasan bersangkutan

Kesepakatan damai di Aceh adalah perubahan besar dalam lanskap politik Indonesia. Dalam banyak hal, Aceh dapat dipandang sebagai proyek perintis untuk negara ini. Di Indonesia, dengan ribuan pulau, bermacam-macam agama dan kepercayaan, serta begitu banyak kelompok etnis, selalu ada bahan yang berpotensi memicu kekecewaan daerah. Indonesia sejak lama direpotkan oleh berbagai bentuk ketegangan, keresahan sosial, dan pertanyaan berskala besar mengenai otonomi dan kemerdekaan, dari berbagai daerah, agama dan kelompok etnis. Mengakui “masalah Aceh” memungkinkan Republik Indonesia untuk bereksperimen dengan berbagai pendekatan, dan keberhasilannya dapat memberikan cetak-biru maupun momentum untuk menangani isu-isu kedaerahan lainnya. “Federalisme” tidak ditabukan lagi. Undang-Undang Pemerintahan Aceh (*Law on the Governing of Aceh* - LoGA) dipandang di Jakarta sebagai model yang mungkin untuk legislasi otonomi daerah-daerah lain di Indonesia. Selain itu, pendekatan baru Jakarta, termasuk reformasi militer yang mengesankan dan perbaikan pemerintahan, dapat berpotensi menggerakkan Indonesia lebih jauh di jalan pembangunan demokratis dan stabilitas.

Sejumlah perubahan pokok harus dibahas. Pertama, dan barangkali reformasi terpenting, adalah meningkatnya subordinasi TNI di bawah otoritas sipil yang dipilih rakyat. Peran TNI telah berubah, dan pembagian

tugas yang jelas antara tentara dan polisi telah terwujud, sekali pun di sana-sini pelaksanaannya masih membutuhkan lebih banyak waktu. Untuk sebagian besar, hal ini dimungkinkan karena adanya pengakuan signifikan di jajaran militer terhadap kebutuhan akan reformasi dan akuntabilitas lebih besar terhadap otoritas sipil. Pemerintah Indonesia mengambil langkah yang tidak pernah dilakukan sebelumnya ketika secara terbuka menyepakati pernyataan-pernyataan COSA yang mengutuk TNI atas ekses-ekses tindakannya di Aceh. Dan juga, sejumlah petinggi militer berkeyakinan sama seperti SBY bahwa tidak ada solusi militer yang layak terhadap masalah Aceh (dijamin, ada pula petinggi TNI lainnya yang menentang reformasi seperti ini dan memegang garis yang jauh lebih keras dalam merespons gerakan separatis di Indonesia).

Sebagaimana yang dibahas Morfit di buku ini, SBY dan Kalla secara pribadi memastikan kondisi-kondisi terbaik yang mungkin bagi misi membawa proses perdamaian maju menuju hasil akhir yang sukses. AMM mampu melaporkan tentang Aceh dan menyampaikan keprihatinan-keprihatinannya secara langsung ke tingkat tertinggi di Jakarta.

Kaitan antara perdamaian dan pembangunan

Keamanan adalah salah satu prasyarat terpenting pembangunan. Proses perdamaian bukan saja sangat penting bagi rekonstruksi tsunami, tapi juga bagi pembangunan ekonomi yang berjangka lebih panjang di Aceh. Konflik yang berlarut-larut menghancurkan infrastruktur penting dan menghambat proyek-proyek dan pembangunan baru. Lingkungan yang tidak aman menghalangi investasi dan memustahilkan aktivitas ekonomi yang normal. Konflik dan keresahan sosial juga perlahan-lahan menggerogoti infrastruktur sosial dan menimbulkan kebobrokan moral, menyuburkan kriminalitas, dan dapat bermuara pada segala macam perilaku ekstrem.

Dengan semua itu, pemulihan dari konflik jangka panjang maupun dampak tsunami akan membutuhkan bertahun-tahun upaya tanpa henti. Dalam hal ini sangat penting melakukan upaya-upaya untuk mengintegrasikan kembali korban konflik maupun kombatan. Kesempatan mereka untuk masuk ke dalam kapasitas yang baru dan produktif akan menjadi langkah besar ke depan untuk mengamankan perdamaian jangka panjang Aceh. Selain itu, rekonstruksi rumah-rumah dan infrastruktur yang hancur oleh tsunami perlu ditanamkan dalam program-program berjangka lebih panjang yang menguntungkan semua warganegara yang terkena dampak di Aceh. Melihat situasinya sekarang,

ada risiko terciptanya ketegangan dan kecemburuan antara penduduk yang mendapatkan keuntungan dari berbagai program santunan. Ini juga berlaku pada warga di Aceh yang bukan korban langsung dari konflik atau tsunami, melainkan korban kemiskinan endemis yang melumpuhkan. Proyek-proyek pembangunan yang berjangkauan lebih jauh perlu menyeimbangkan kembali ketimpangan aliran sumber daya, dan memastikan bahwa tidak ada bagian-bagian Aceh yang dibiarkan terlalu jauh ketinggalan dari bagian-bagian lain yang makmur.

Komunitas Eropa dan Negara Anggota Uni Eropa akan terus mendukung proses perdamaian, termasuk reintegrasi mantan anggota GAM. Mereka memandang pentingnya dalam jangka yang lebih panjang mendukung transisi GAM menjadi partai politik yang langgeng dan tidak menggunakan cara-cara kekerasan. Dalam jangka pendek dan menengah, ini melibatkan investasi dalam pengembangan kapasitas gubernur dan pemerintahan sipil baru di Aceh. Ada jurang pemisah lebar antara menjalankan sebuah gerakan separatis jarak jauh dan memerintah secara efektif sebuah provinsi besar. Sebagian besar keberhasilan proses perdamaian di masa depan bersandar pada ketersediaan administrator dan pegawai negeri sipil yang mampu menjalankan aspek-aspek praktis pemerintahan. Ini termasuk melatih polisi agar menguasai kecakapan dasar penjagaan keamanan – termasuk sistem keamanan lingkungan – dan hak asasi, serta mendukung kelompok-kelompok masyarakat sipil untuk meningkatkan keefektifan dan kontribusi mereka pada demokrasi yang bertumbuh di Aceh. Di luar pembangunan dan pengembangan kapasitas, sebagian besar rakyat Aceh amat peduli kepada kesejahteraan ekonomi. Dalam jangka yang lebih panjang, cara terbaik bagi komunitas internasional agar dapat mendukung perdamaian di Aceh adalah melalui perdagangan, investasi dan penciptaan lapangan kerja.

Masa depan GAM

Butir terakhir yang dibahas dalam bab ini adalah masa depan GAM. Jelaslah bahwa organisasi ini telah melakukan perubahan besar-besaran untuk menjadi bagian dari proses politik di Aceh. Sementara mudah untuk memandang terpilihnya Irwandi Yusuf menjadi gubernur sebagai langkah positif yang mungkin akan terbukti menguntungkan proses perdamaian, masih ada banyak ruang bagi segala sesuatunya untuk kembali pada kebiasaan lama yang tercela. Pertama, penting bahwa di bawah kepemimpinan Irwandi Yusuf, ada peningkatan rasa saling percaya antara rakyat Aceh dan pemegang kekuasaan di Jakarta. Gubernur dan para pejabat di bawahnya perlu menggariskan lintasan

kekal pemerintahan yang baik sesuai dengan surat dan semangat MoU Helsinki. Kepercayaan ini khususnya diperlukan ketika fokus dan sumber daya internasional bergeser menjauhi Aceh, dan perdamaian abadi menjadi produk hubungan antara Aceh dan daerah-daerah lain di Indonesia.

Isu besar lainnya adalah reintegrasi mantan anggota GAM ke dalam peran-peran produktif di masyarakat umum. Walaupun hal ini jelas terjadi di tataran politik yang lebih tinggi dan juga dapat dilihat dalam peran yang dimainkan oleh mantan anggota GAM dalam BRR, ada banyak mantan kombatan yang harus diyakinkan bahwa mereka perlu mengambil manfaat dari dihentikannya permusuhan. Perasaan tercerabut secara ekonomi dan sosial dapat berperan besar menciptakan perasaan terkucil dan terasing di kalangan mantan GAM. Ini diperparah oleh berlimpahnya uang bantuan yang mengalir ke Aceh selepas tsunami, dan persepsi umum perihal bagaimana uang ini dibagikan. Sejak tahun 2007, makin banyak terjadi kasus mantan anggota GAM yang menuntut lebih banyak jatah kontrak rekonstruksi dan pekerjaan, dan indikasi bahwa kalau hal ini tidak ditangani, situasi keamanan di sejumlah kawasan bisa menjadi rawan. Karena itu, sangat perlu bahwa bukan saja tokoh senior GAM menjadi terlibat dalam proses politik, tapi juga dilakukan upaya-upaya untuk memastikan bahwa kelompok bawahan tidak dikesampingkan dari pembangunan Aceh. Dalam situasi pascakonflik, selalu ada potensi pecahnya gerakan menjadi faksi-faksi, yang dapat merongrong garis otoritas sentral di Aceh, dan menimbulkan ketegangan regional. Jelas, ini tidak boleh dibiarkan terjadi, dan perlu diupayakan agar ada rencana-rencana yang layak untuk pembangunan jangka lebih panjang dan reintegrasi.

Kesimpulan

Di bab ringkas ini, saya telah berpijak pada pengalaman pribadi saya selaku kepala AMM untuk membahas sejumlah alasan kenapa proses perdamaian di Aceh relatif berhasil selama tiga tahun pertama. Pujian sesungguhnya atas prestasi ini harus dilayangkan kepada semua pihak yang berkepentingan di Indonesia, karena tanpa upaya, visi, dan pragmatisme mereka, semuanya mustahil. Perlu dicatat bahwa penyelesaian situasi di Aceh sangat difasilitasi oleh mitra-mitra internasional yang menyediakan dukungan di sepanjang babak-babak negosiasi, dan memonitor kemajuan di lapangan. Ada banyak pelajaran yang dapat dipetik dari pengalaman ini. Pertama, aneka pihak lokal bukan saja harus memiliki cukup kemauan

mendatangi meja perundingan dan membuat konsesi-konsesi yang sulit demi kemaslahatan yang lebih besar, tetapi juga harus memiliki kemauan, disiplin, dan kemampuan politik untuk mengatasi potensi suara-suara sempalan di kalangan konstituen masing-masing. Kedua, campuran yang kuat dari kekuatan-kekuatan regional, dalam hal ini ASEAN, dan mitra-mitra internasional lainnya, dalam hal ini EU, dapat mengusung sangat banyak sumber daya dan pengaruh yang kedua-duanya memiliki legitimasi secara internasional, serta kepekaan lokal dan regional. Ketiga, begitu kesepakatan ditandatangani, wajib hukumnya melakukan tindakan cepat yang terkoordinasi dengan baik untuk mengawal komitmen-komitmen, dan memiliki pihak yang objektif untuk mengawasi prosesnya. IMP, dan disusul AMM, dapat secara efektif melayani kapasitas-kapasitas ini, karena kekuatan dan fleksibilitas mandat mereka.

Tiga tahun sesudah penandatanganan kesepakatan damai, pertempuran berhenti, senjata dilucuti, dan Aceh memulai proses panjang menegakkan kerangka kerja politik lokalnya sendiri dan berkiprah bersama-sama pemerintah Indonesia. Contohnya yang terbaik adalah respons rakyat Aceh terhadap pemilihan kepala daerah (pilkada) yang pertama di Aceh pada tahun 2006, dengan terpilihnya seorang mantan anggota GAM menduduki jabatan tinggi gubernur, dan penerimaannya oleh kekuatan-kekuatan lain di Indonesia menjadi tolok-ukur utama di Aceh. Tetapi masih ada alasan untuk waspada, karena perdamaian itu rapuh, dan ketegangan serta kecurigaan seringkali dapat menyusupi situasi-situasi semacam itu. Adalah penting bahwa rakyat Aceh terus didukung oleh komunitas internasional untuk membangun sebuah provinsi yang stabil dan sejahtera. Juga penting bahwa perubahan-perubahan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia diakui dan didukung secara internasional. Harapan saya, pengalaman-pengalaman di Aceh akan menyediakan model pengelolaan otonomi daerah, dan pada saat yang bersamaan melestarikan stabilitas nasional yang lebih luas, sehingga segala yang ada di Indonesia menjadi lebih menyenangkan. Saya juga berharap pengalaman di Aceh dicatat oleh semua yang terlibat dalam penyelesaian konflik, dan sejumlah fitur operasional yang bekerja menjadi bagian dari bagaimana mengupayakan penyelesaian konflik di masa mendatang.

BAB 12

KEADILAN DAN PROSES PERDAMAIAN ACEH

Leena Avonius

Keadilan adalah kata yang licin. Semua orang menuntut keadilan dan atas nama keadilan, tapi sedikit sekali yang dapat menjelaskan apa sebenarnya arti keadilan. Bukan karena kurang pengetahuan, tapi lebih disebabkan oleh luasnya lingkup yang diasumsikan tercakup dalam istilah “keadilan”, dan berbagai ambiguitas yang melekat padanya dalam penggunaan sehari-hari. Keadilan adalah salah satu istilah paling umum yang dipakai ketika membahas proses pascakonflik di Aceh. Tiadanya keadilan atau gagalnya sistem keadilan dipandang sebagai masalah besar dalam rekonstruksi pascakonflik – dan masalah ini ditangani melalui program-program yang bertujuan meningkatkan akses rakyat terhadap keadilan di Aceh. Keadilan adalah kata kunci bagi kelompok-kelompok masyarakat sipil setempat yang berupaya meningkatkan terwujudnya keadilan dan, kadang-kadang, membawa bentuk-bentuk keadilan mereka sendiri kepada rakyat di desa-desa. Dan keadilanlah yang dipertaruhkan ketika para korban konflik meratapi bahwa dengan segala janji manis yang terucap, berbagai kezaliman yang mereka alami selama konflik tidak ada yang diadili. Mereka masih menunggu keadilan.

Di bab ini, saya membahas pertanyaan tentang keadilan dalam rekonstruksi dan pemeliharaan perdamaian (*peace-building*) pascakonflik Aceh. Saya berpendapat bahwa untuk mempertahankan perdamaian berkelanjutan di wilayah ini, konsensus yang seluas-luasnya perihal apa yang dipahami sebagai “keadilan” di Aceh pascakonflik adalah penting. Sejauh ini, sejumlah besar “pembicaraan damai” dalam proses perdamaian Aceh terbatas pada isu-isu keadilan transisional. Rekonsiliasi pascakonflik berlangsung dalam kaitan dengan bentuk-bentuk keadilan yang terlembaga, seperti Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang berupaya menyelenggarakan keadilan dan rekonsiliasi antara korban dan pelaku kejahatan. Tetapi, proses pemeliharaan perdamaian dan rekonstruksi juga harus peka terhadap

pandangan rakyat Aceh tentang bagaimana sebuah masyarakat yang adil harus dikonstruksi. Ini mencakup pembicaraan tentang keadilan sosial, hak dan kewajiban anggota masyarakat terhadap sesamanya, serta relasi-relasi antara negara dan warganegara.

Pembahasan berikut ini akan berfokus pada bentuk-bentuk keadilan yang terlembaga. Pertama-tama saya memberikan uraian singkat tentang situasi di Aceh, dan kemudian mengulas bagaimana dua penandatanganan Nota Kesepahaman Helsinki (MoU) – perjanjian yang mengakhiri tiga dekade konflik di Aceh pada tahun 2005 – mendefinisikan kebutuhan dan mekanisme keadilan di Aceh pascakonflik. Setelah membahas dengan singkat kemajemukan hukum yang meruyak di Aceh, saya ulas bagaimana mekanisme-mekanisme keadilan transisional – amnesti, pengadilan hak asasi manusia, dan komisi kebenaran dan rekonsiliasi – disiapkan dan digunakan di Aceh pascakonflik.

Warisan konflik

Aceh telah lama menjadi ajang kekerasan. Dalam kenyataannya, sejak 1870-an, Aceh menyaksikan jauh lebih sedikit kedamaian daripada perjuangan bersenjata, pertempuran dan pelanggaran hak asasi manusia. Konflik terakhir, yang dimulai pada tahun 1976 dan berakhir pada Agustus 2005 dengan penandatanganan perjanjian damai antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), merenggut nyawa sedikitnya 15.000 penduduk Aceh. Ratusan ribu warga lainnya terpaksa kabur dari kampung-halaman mereka atau mengalami penderitaan serupa. Sesungguhnya, sebagaimana yang dinyatakan oleh sejumlah pihak, praktis seluruh penduduk Aceh – lebih dari 4 juta jiwa – secara langsung atau tidak langsung terkena dampak konflik ini.

Masih belum tersedia data lengkap mengenai seluruh kerusakan, kehancuran, dan ketidakadilan yang disebabkan oleh konflik di Aceh. Selama tahun-tahun konflik, data seperti itu mustahil dikumpulkan, meski sejumlah LSM telah berupaya mendokumentasi insiden-insiden yang dilaporkan kepada mereka oleh para korban dan keluarganya. Sebagian data ini hilang pada tahun 2004, ketika tsunami Samudera Hindia menghancurkan kantor-kantor LSM di Banda Aceh. Misalnya, LSM Aceh, Koalisi NGO HAM, mendaftarkan lebih dari sepuluh ribu kasus pelanggaran HAM berat sebelum MoU Helsinki.¹ Ketimbang informasi

¹ Data yang tidak dipublikasikan dari Koalisi NGO HAM. Data ini hanya meliputi kasus-kasus yang dilaporkan ke kantor Koalisi. Organisasi ini berdiri pada tahun 1998, sehingga informasi yang dikumpulkannya lebih berfokus pada era pasca-Suharto.

akurat tentang jumlah kasus, data LSM semacam ini menawarkan gambaran umum yang bagus tentang pola-pola kekerasan di Aceh pada masa lalu: kasus yang paling umum disebut adalah hukuman mati tanpa proses peradilan, penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, penghilangan orang, dan kekerasan seksual.

Jika LSM hak asasi manusia mengatalogkan bentuk-bentuk ketidakadilan yang terjadi selama konflik di Aceh, badan-badan lainnya cenderung berfokus pada akibat-akibat yang ditimbulkan oleh berbagai kejahatan itu pada kehidupan rakyat. Untuk kepentingan program-program bantuan pascakonflik, terdapat sejumlah upaya pengumpulan data pada tahun-tahun belakangan ini. Badan Reintegrasi Aceh (BRA), pada akhir 2007, telah mendaftar puluhan ribu orang yang memenuhi syarat untuk menerima salah satu atau lebih bentuk bantuan yang disediakan BRA untuk mereka yang terlibat konflik maupun korban konflik dari masyarakat sipil. Kriteria BRA sebagian besar didasarkan pada akibat-akibat kekerasan yang dapat diverifikasi, seperti kematian atau kehilangan anggota keluarga karena konflik, cacat yang disebabkan oleh konflik, dan rumah atau harta-benda lain yang hancur dalam konflik.² Kriteria BRA juga menuai kritik karena bentuk-bentuk kekerasan tertentu – khususnya kekerasan seksual, tapi juga bentuk-bentuk kekerasan lahir-batin lainnya – tidak mesti meninggalkan bukti yang dapat diverifikasi dengan mudah bertahun-tahun sesudah insiden.³

Sebagian gambaran tentang betapa luas dan parahnya penduduk Aceh terimbas oleh kekerasan dapat diperoleh dari survei kebutuhan psikososial komunitas-komunitas terdampak konflik yang digelar oleh sebuah tim kesehatan Universitas Harvard dan Organisasi Migrasi Internasional.⁴ Survei menyimpulkan bahwa komunitas-komunitas

² Sepuluh butir kriteria yang semula disepakati oleh wakil-wakil Pemerintah Indonesia, GAM, dan organisasi-organisasi masyarakat sipil Aceh pada 15 Maret 2006 adalah sebagai berikut: 1) orang yang tewas karena konflik (*dijat*); 2) orang yang menjadi janda/duda/yatim karena konflik; 3) orang yang hilang karena konflik; 4) orang yang rumahnya terbakar, rusak atau hancur karena konflik; 5) orang yang harta-bendanya hancur/rusak/hilang karena konflik; 6) orang yang tergusur dari tempat asal karena konflik; 7) orang yang cacat atau kehilangan anggota tubuh karena konflik; 8) orang yang sakit jiwa karena konflik; 9) orang yang sakit fisik karena konflik; dan 10) orang yang kehilangan pekerjaan karena konflik. Pengumpulan data tertunda karena masalah internal di BRA, tapi sejak tahun 2007, kantor-kantor BRA di kabupaten telah mengumpulkan data korban konflik di desa-desa.

³ Wawancara oleh penulis di Aceh pada 2007–2008.

⁴ International Organization for Migration (IOM), *Psychosocial Needs Assessment of Communities Affected by the Conflict in the Districts of Pidie, Bireuen and Aceh Utara*, 2006 and International Organization for Migration (IOM), *A Psychosocial Needs Assessment of Communities in 14 Conflict-Affected Districts in Aceh*, 2007.

di Aceh sangat trauma dengan kekerasan terkait konflik. Responden khususnya menderita depresi (33%), kecemasan (48%), dan gangguan stres pascatrauma (19%).⁵ Survei ini bukan saja menguatkan informasi LSM tentang pola-pola kekerasan selama tahun-tahun konflik, tapi juga mencakup kategori-kategori lebih lanjut seperti pemerasan, kerja paksa, dan penistaan publik.⁶

Warisan konflik yang menyedihkan dapat dilihat di sejumlah komunitas di Aceh hari ini. Riwayat hidup para korban mengandung tanda-tanda seberapa besar ketidakadilan yang menimpa mereka, dan juga kesengsaraan yang terus mereka alami bahkan sampai hari ini. Banyak perempuan terpaksa menjadi orang-tua tunggal bagi anak mereka, karena suami mereka terbunuh atau hilang begitu saja dalam konflik. Selain itu, dalam sejumlah kasus, laki-laki yang selamat dari konflik mengalami trauma yang begitu berat, sampai-sampai tidak mampu lagi memberikan kontribusi ekonomi yang berarti pada rumah-tangga. Kekerasan yang dialami selama konflik menimbulkan masalah sosial – sebagaimana yang terlihat jelas dari kisah yang dituturkan oleh seorang perempuan Aceh berusia 40 tahun berikut ini:

Pagi-pagi sekali pada tahun 2002, tentara mendatangi rumah kami. Mereka menodongkan senjata kepada saya dan menyuruh saya membangunkan suami saya. Bersama sejumlah laki-laki lain di desa ini, dia dibawa pergi oleh tentara. Berhari-hari saya cari suami saya, tapi sia-sia; sejak itu saya tak pernah mendapat informasi apapun tentang dia. Saya punya tiga anak usia sekolah yang sekarang harus saya besarkan sendiri. Saya sendiri sakit-sakitan akibat segala pengalaman yang menggoncangkan jiwa ini, dan beberapa tahun lalu tubuh saya lumpuh sebagian. Saya terpaksa menjual rumah kami supaya dapat membeli obat untuk diri saya. Saya tidak bisa terlalu keras bekerja karena kesehatan saya yang buruk, dan tidak mampu membayar uang sekolah anak saya. Sekarang saya lihat rumah-rumah dibangun kembali untuk korban konflik, tapi walaupun saya juga kehilangan rumah karena konflik, saya tidak memenuhi syarat untuk mendapatkan rumah.⁷

⁵ IOM, *Psychosocial Needs Assessment of Communities in 14 Conflict-Affected Districts in Aceh*. (2007), h. 52–3.

⁶ Ibid., h. 24–5.

⁷ Wawancara dengan penulis di Aceh pada tahun 2008. Pada tahun 2007, BRA memperkenalkan program bantuan pendidikan anak, meski hanya mencakup anak yang menjadi yatim karena konflik. Karena tertundanya anggaran, BRA tidak dapat memberikan bantuan yang dijanjikan. Banyak keluarga yang diwawancarai juga menyatakan bahwa sesungguhnya tidak adil jika sekolah memungut bayaran, karena pendidikan dasar seharusnya gratis di Indonesia.

MoU Helsinki dan isu-isu keadilan

Dua tim negosiasi perdamaian di Helsinki jelas mengakui kejaman-kekejaman di Aceh pada masa lalu, dan betapa penderitaan manusia dan kemiskinan telah menjadi bagian dari kehidupan sehari-hari rakyat Aceh. Ini terbukti dalam beberapa pasal MoU yang mengangkat isu hak asasi manusia dan keadilan, serta menciptakan mekanisme-mekanisme untuk menanganinya. Antara lain, Pasal 2.2 yang menyatakan bahwa “pengadilan hak asasi manusia akan didirikan untuk Aceh”, dan Pasal 2.3 yang menetapkan bahwa Komisi Indonesia untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi akan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) untuk Aceh, dan bahwa KKR akan bertugas merumuskan dan menetapkan tindakan-tindakan rekonsiliasi. Bagian ketiga dari MoU berkenaan dengan amnesti, yang mengikhtisarkan bantuan reintegrasi pemerintah untuk mereka yang terlibat kegiatan GAM dan para tahanan/narapidana politik yang mendapat amnesti, serta bantuan untuk warga sipil yang terkena konflik. Kendati pasal-pasal ini banyak berurusan dengan masa lalu, bagian permulaan MoU mengikhtisarkan bagaimana keadilan sosial-politik dipastikan dengan sebaik-baiknya di Aceh pada masa depan, dengan menjamin partisipasi politik secara penuh, pembangunan ekonomi, penegakan hukum, dan ketaatan kepada kovenan-kovenan internasional tentang hak asasi manusia.

Walaupun MoU Helsinki mencakup banyak pasal yang berkenaan dengan isu keadilan, tampak sedikit sekali pembahasan mengenai keadilan selama berlangsung pembicaraan damai di Helsinki. Edward Aspinall mengutarakan dalam penilaiannya bahwa para peserta perundingan itu jarang yang ingat bagaimana isu keadilan dibicarakan.⁸ Di sisi lain, tidak ada pula penentangan dari kedua belah pihak ketika organisasi perantara, *Crisis Management Initiative* (CMI), menyodorkan mekanisme-mekanisme keadilan transisional pada rancangan dokumen kesepakatan damai. Isu keadilan mungkin tertutupi oleh isu keamanan, sebagaimana terbukti dari banyaknya ulasan tentang pembicaraan damai Helsinki yang diterbitkan.⁹ Namun demikian, isu-isu yang berkaitan dengan keadilan sosial dan politik tidak hilang.

⁸ Edward Aspinall, *Peace Without Justice? The Helsinki Peace Process in Aceh*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue, 2008, h. 16–8.

⁹ Hamid Awaluddin, *Damai di Aceh: Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*. Yogyakarta: CSIS, 2008; Farid Husein, *To See the Unseen: Scenes Behind the Aceh Peace Treaty*. Jakarta: Health & Hospital Indonesia, 2007; Katri Merikallio, *Miten Rauha Tehdään: Abtisaari ja Aceh*. Juva: WSOY, 2006; Damien Kingsbury, *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: Equinox Publishing, 2006.

MoU Helsinki adalah dokumen informal, tapi sebagian besar pasalnya diberi landasan hukum dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang diloloskan oleh DPR pada Juli 2006. Implementasi MoU, melalui UUPA dan lain-lain, sama-sama dicirikan oleh kurangnya perdebatan luas tentang isu keadilan. Kebanyakan, keadilan diangkat dalam kaitan dengan mekanisme-mekanisme keadilan transisional, khususnya rencana mendirikan komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Sebagaimana yang akan dibahas secara lebih terperinci di bawah, berbagai perdebatan cenderung menekankan aspek legalistik dan teknis dari proses perdamaian transisional. Ini, setidaknya sebagian, menimbulkan situasi di mana keadilan di Aceh pascakonflik dipahami dalam arti sempit sebagai “keadilan legal”, sementara “keadilan sosial” kurang mendapat perhatian.

Keadilan dan ketidakadilan di Aceh

Sebelum memeriksa bagaimana isu keadilan dibahas di Aceh pascakonflik, konsepsi keadilan di Aceh perlu dijelajahi secara lebih umum. Sebagaimana daerah-daerah lain di Indonesia, keadilan di Aceh dipahami dalam konteks pluralisme normatif. Apa yang adil dalam situasi tertentu harus diperiksa melalui tiga kerangka normatif: hukum nasional, hukum Islam dan adat. Ini bukan berarti bahwa semua kerangka normatif tersebut aktif digunakan dalam semua situasi. Mungkin saja dalam situasi tertentu, salah satu dari tiga kerangka itu dianggap lebih relevan atau lebih sesuai daripada yang lain.

Dalam asumsi umum di Aceh, adat dan hukum Islam adalah seiring-sejalan, dan yang satu tidak dapat benar-benar ada tanpa yang lain. Meski tidak terpisahkan, adat dan hukum Islam tidak sama. Kadang-kadang, adat dan hukum Islam tampak menjadi alternatif-alternatif yang dapat diterima, dan dianggap memberi hasil yang sama adilnya – walaupun jika dianut sendiri-sendiri, hasilnya akan jauh berbeda. Contohnya yang paling umum terdapat dalam praktik waris yang memadukan adat dan syariah. Saya belum mempelajari isu ini secara rinci, tapi dari diskusi-diskusi saya dengan sejumlah perempuan Aceh, saya mendapat kesan bahwa sebagian dari mereka mewarisi tanah milik ibu mereka – menyarankan dianutnya praktik adat. Di keluarga-keluarga lain, praktik waris Islam dianut, dengan anak perempuan mewarisi separuh warisan yang diterima saudara laki-laki mereka. Norma-norma yang bertentangan seperti itu dapat memicu sengketa keluarga, tapi ketidakcocokan antara adat dan agama sering diatasi dengan memanfaatkan praktik Islam berupa *hibah*, pemberian dari orang-tua untuk anaknya yang menikah.

Anak perempuan menerima tanah yang diwariskan secara adat sebagai *hibah*, sedangkan pewarisan formal menganut syariah Islam.¹⁰ Praktik adat berbeda-beda di berbagai wilayah Aceh: keluarga tertentu juga lebih condong menganut syariah, sementara keluarga lain lebih menyukai adat ketika harus membuat keputusan.

John Bowen¹¹ telah mempertanyakan kesesuaian teori-teori keadilan yang diciptakan oleh para pemikir Barat, seperti John Rawls, di masyarakat-masyarakat majemuk seperti Indonesia. Ia berpendapat bahwa sementara Rawls mengasumsikan adanya “konsepsi politik keadilan”, keadilan di tempat-tempat seperti Aceh atau Indonesia bersifat “publik dan sekaligus Islami”. Bowen tidak membahas konsepsi politik keadilan Rawls secara panjang-lebar, tapi hanya menyatakan bahwa konsepsi tersebut didasarkan pada pengalaman Rawls sendiri di masyarakat Amerika dan teorisasi “konjektural”. Ia menyimpulkan bahwa keadilan di Aceh selalu tetap dipahami dan diungkapkan melalui penalaran Islami, dan sekadar menyarikan “nalar publik” yang unsur-unsur religiusnya ditanggalkan adalah mustahil. Kritik Bowen kepada Rawls tampaknya didasarkan pada relativisme kultural: dia menyatakan bahwa bukti empiris yang diperolehnya di Aceh menunjukkan bahwa konsepsi-konsepsi universalistis keadilan tidak dapat diterapkan, karena isu keadilan selalu diargumentasikan melalui konsep dan penalaran religius.

Walaupun saya sepakat dengan argumen Bowen bahwa teori-teori keadilan seperti teori Rawls cenderung sangat idealistis dan bisa dengan mudah ditantang melalui bukti empiris tentang kompleksitas kehidupan sehari-hari, saya kira Bowen terlalu menekankan peran Islam sebagai sumber utama keadilan di Aceh. Dalam berbagai debat pascakonflik tentang pelanggaran HAM di Aceh, jelas sekali bahwa ketimbang hukum Islam, konsepsi-konsepsi sekuler keadilan yang berbasis perundangan nasional dan prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional dijadikan fondasi penalaran publik dalam kasus-kasus tersebut. Kadangkala, adat ditawarkan sebagai kerangka alternatif hukum nasional, namun hukum Islam jarang diacu secara eksplisit, bahkan ketika konsep-konsep yang muncul darinya dipergunakan.¹² Konsep-konsep keadilan Islam tidak

¹⁰ Kathryn Robinson, “Gender, Islam and Culture in Indonesia,” dalam *Love, Sex and Power: Women in Southeast Asia*, ed. Susan Blackburn. Clayton: Monash Asia Institute, 2001, mengacu pada Chandra Jayawardena, “Women and Kinship in Acheh Besar, Northern Sumatra,” *Ethnology* 16, 1977: 21–38.

¹¹ John Bowen, *Islam, Law and Equality in Indonesia : An Anthropology of Public Reasoning*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003, h. 11-12, 264-265.

¹² Contohnya, dalam debat publik tentang insiden penembakan di Paya Bakong, Aceh

digunakan secara eksklusif, dan dalam kaitan dengan pelanggaran HAM, konsep-konsep universalistis bisa diprioritaskan.

Kerangka normatif yang dipilih sangat relevan dalam kasus-kasus pelanggaran HAM, karena pemahaman tentang hukuman apa yang setimpal untuk menegakkan keadilan sangat berbeda dalam adat Aceh dan hukum nasional Indonesia. Contohnya, menurut Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia (KUHP), untuk kasus penganiayaan berat yang dilakukan secara berencana, hukuman yang setimpal adalah maksimum dua belas tahun penjara. Adat Aceh cenderung menekankan pendekatan rekonsiliatoris; dalam kebanyakan kasus yang saya ikuti, penyelesaiannya yang lazim mempersyaratkan agar pelaku kejahatan menanggung semua biaya pengobatan korban, membayar kompensasi dalam bentuk uang tunai atau barang, dan menyelenggarakan ritual komunal *pensijuek* untuk menandai selesainya kasus tersebut.

Di antara sedikit contoh tentang praktik berbasis hukum Islam yang dipakai menangani kejahatan pascakonflik adalah *diyat*, kompensasi yang diberikan oleh pihak berwenang provinsi kepada keluarga orang yang terbunuh dalam konflik. Praktik ini menuai banyak kritik di Aceh. Praktik *diyat* diciptakan pada tahun 2002 oleh Wakil Gubernur Aceh kala itu, Azwar Abubakar. Menurut praktik *diyat*, keluarga korban menerima subsidi tahunan dari pemerintah; di Aceh pascakonflik, besarnya subsidi ini Rp. 3 juta per tahun. Aktivis masyarakat sipil yang menuntut keadilan untuk pelanggaran HAM di masa lalu, serta anggota keluarga korban, khususnya mengkritik dan menolak *diyat* yang dituding bertujuan mempertahankan impunitas (kekebalan hukum bagi pelaku kejahatan). Kritik mereka tampaknya memang berdasar, karena sejumlah pejabat pemerintah dan sarjana Islam menyampaikan bahwa diterimanya *diyat* menandakan pelaku kejahatan sudah dimaafkan.¹³ Masalah lain dengan *diyat*, sebagaimana bentuk bantuan tunai lainnya di Aceh, adalah seringnya dana dibayarkan untuk orang-orang yang bukan korban konflik.

Isu-isu keadilan pascakonflik di Aceh semakin pelik karena kurangnya pengetahuan masyarakat luas tentang keadilan dan hak-hak yang memungkinkan penyalahgunaan kekuasaan oleh ahli keadilan

Utara, pada tahun 2006, di mana tentara Indonesia menembak mati seorang mantan anggota GAM dan melukai beberapa orang lainnya, prosedur adat yang diusulkan untuk dipakai rekonsiliasi ditolak keras oleh para korban dan keluarga mereka yang berkeras bahwa dalam kasus pelanggaran HAM, hanya pengadilan dan perundangan nasional yang dapat digunakan. Untuk pembahasan rinci mengenai kasus ini, lihat Leena Avonius, "Reconciliation and Human Rights in Post-Conflict Aceh," dalam *Reconciliation from Below: Grassroots Initiatives in Indonesia and East Timor*, ed. Birgit Bräuchler. London: Routledge 2009.

¹³ Aspinall, *Peace Without Justice?*, h. 25–6.

dan pejabat pemerintah. Kesadaran tentang bagaimana sistem keadilan berfungsi, atau bahkan tentang hak-hak dasar, sangat rendah di kalangan rakyat biasa di desa-desa di Aceh, entah pertanyaan itu mengenai hukum nasional, syariah atau adat.¹⁴ Kelompok-kelompok marginal, misalnya para korban konflik, khususnya buta terhadap isu-isu keadilan. Contohnya, seringkali, rakyat di desa-desa tidak tahu bahwa mereka dapat melangkahi pemimpin desa seperti *keucik* dan *tuha pent* dan menyampaikan keluhan secara langsung ke pengadilan negeri di kabupaten; artinya, mereka sendiri berhak memutuskan apakah hendak memakai sistem keadilan nasional atau keadilan adat. Walaupun berbagai debat publik tentang pelanggaran HAM yang saya rujuk di atas mengindikasikan peningkatan kesadaran masyarakat di sejumlah wilayah terhadap isu-isu keadilan, pemberdayaan warga desa akan butuh bertahun-tahun kampanye dan penerangan masyarakat. Selain itu, yang mencegah warga desa dari mencari keadilan bukan saja kekurangtahuan, tapi juga kurangnya kepercayaan. Ini sebagian besar karena pengadilan nasional pada umumnya dipandang korup. Selama tahun-tahun konflik, pengadilan nasional tidak dipercaya oleh warga Aceh yang terkait GAM, karena dipandang tercemari bias politik yang berpihak pada kepentingan negara pusat.

Meringkas apa yang telah dibahas di bagian ini, saya katakan bahwa ranah keadilan di Aceh pascakonflik adalah rumit dan dipenuhi ambiguitas. Ada pandangan yang banyak diterima bahwa kemajemukan hukum merajalela di Aceh, dan bahwa kerangka-kerangka normatif yang dipakai adalah legislasi nasional Indonesia, hukum Islam dan adat. Pada tataran umum, kerangka-kerangka normatif ini dipandang saling mendukung dan, sebagian besar, seiring dan sejalan; pada praktiknya, kerangka-kerangka normatif tersebut menawarkan pilihan-pilihan berbeda mengenai bagaimana memberikan keadilan dalam kasus tertentu. Perbedaan-perbedaan ini perlu dinegosiasikan, dan dapat menjadi sumber sengketa yang sulit. Rendahnya tingkat kesadaran masyarakat terhadap sistem-sistem keadilan dan kurangnya keyakinan terhadap sistem-sistem itu membuat ruang-lingkup keadilan di Aceh menjadi ambigu, dan hasil-hasilnya dalam banyak kasus tidak dapat diramalkan. Bisa terdapat banyak kesenjangan antara bagaimana rakyat biasa di Aceh memandang keadilan, dan bagaimana ahli keadilan dari sistem keadilan tertentu atau pemegang kekuasaan di komunitas-komunitas memahami

¹⁴ United Nations Development Program (UNDP), *Access to Justice in Aceh: Making the Transition to Sustainable Peace and Development in Aceh*, UNDP Report (2007) <www.undp.or.id/pubs/docs/Access%20to%20Justice.pdf>. (Diakses 19 Mei 2009)

dan mempraktikkan keadilan.¹⁵

Bila terdapat ambiguitas mengenai sumber-sumber keadilan dan penggunaannya di Aceh pascakonflik, tak seorang pun di Aceh akan menyangkal bahwa ketidakadilan yang parah telah terjadi selama tahun-tahun konflik, atau memungkiri adanya masalah keadilan pascakonflik. Laporan UNDP tentang akses terhadap keadilan di Aceh pascatsunami dan pascakonflik mendaftar tindak pidana yang umum disuarakan di kawasan-kawasan pascakonflik. Tindak pidana ini termasuk pelanggaran HAM di masa lalu, pencurian dan perusakan harta-benda, perusakan mata pencaharian, korupsi di pemerintah dan tingkat desa, penggusuran karena konflik, sengketa tanah, kekerasan terhadap perempuan, dan sengketa warisan.¹⁶ Banyak dari tindak pidana ini mengharuskan prosedur keadilan formal untuk penyelesaiannya, sementara masalah-masalah lain seperti praktik korupsi di pemerintah atau berkurangnya kesempatan mencari nafkah tidak dapat ditanggulangi di ruang pengadilan. Masalah-masalah ini mengharuskan perbaikan praktik sosial, artinya reformasi yang sejalan dengan gagasan warga Aceh tentang masyarakat yang adil.

Keadilan transisional dan penanganan masa lalu

Sebagaimana yang dibahas di atas, MoU Helsinki mengusulkan penggunaan tiga mekanisme keadilan transisional untuk menangani masa lalu di Aceh: amnesti, pengadilan HAM, dan komisi kebenaran dan rekonsiliasi (KKR). Tiga tahun sesudah penandatanganan MoU, amnesti kurang-lebih dituntaskan, sementara hanya langkah sangat awal yang telah diambil menuju implementasi pasal-pasal Pengadilan HAM dan KKR. Di bagian ini, saya membahas masalah-masalah yang menghalangi terbentuknya dua mekanisme keadilan ini, serta solusi-solusi yang mungkin terhadap problem-problem yang ditemui.

Sebelum membahas Pengadilan HAM dan KKR, beberapa patokan kata harus disampaikan mengenai amnesti di Aceh. Sebagaimana yang ditetapkan dalam MoU, Pemerintah Indonesia memberikan amnesti kepada “setiap orang yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka” melalui Keputusan Presiden No. 22 Tahun 2005. Berlandaskan keputusan ini, lebih dari 2.000 narapidana GAM dibebaskan, sebagian besar pada

¹⁵ Laporan UNDP (2007) tentang akses terhadap keadilan di Aceh membahas banyak kesenjangan seperti itu dalam kaitan dengan bagaimana warga Aceh menilai sistem-sistem hukum secara umum, dan dalam kaitan dengan pengalaman mereka sendiri tentang berfungsinya sistem-sistem tersebut.

¹⁶ UNDP, *Access to Justice in Aceh*, h. 35.

akhir Agustus 2005.¹⁷ Implementasi kesepakatan amnesti berlangsung tanpa masalah besar. Misi Pemantau Aceh (AMM) diberi wewenang mengakimi kasus-kasus perselisihan; dan ambil bagian menyelesaikan sekitar 60 sengketa antara GAM dan Pemerintah Indonesia pada tahun 2006. Dari kasus-kasus ini, semua tapol/napol, kecuali 11 narapidana, disepakati untuk dibebaskan oleh pihak berwenang Indonesia. Kendati penandatanganan MoU Helsinki dari pihak GAM, Malik Mahmud, menyepakati penyelesaian ini, negosiasi-negosiasi masih berlanjut untuk menentukan nasib 11 narapidana itu – termasuk orang-orang yang dihukum atas keterlibatan mereka dalam pengeboman Bursa Efek Jakarta pada tahun 2000 dan berbagai kejahatan berat lainnya.¹⁸ Akan tetapi, amnesti mereka bukan ditolak dengan alasan kasus kejahatan berat (Keputusan Presiden tentang Amnesti tidak menetapkan bahwa amnesti dapat ditolak bagi mereka yang melakukan pelanggaran hak asasi manusia), melainkan karena kejahatan mereka dipandang tidak berkaitan dengan aktivitas GAM. Berbagai negosiasi mutakhir membahas remisi dan kemungkinan 11 narapidana ini dapat dipindahkan untuk menjalani hukuman di penjara-penjara di Aceh.¹⁹

Meskipun amnesti berlangsung lancar, hal yang sama tidak dapat dikatakan untuk implementasi pasal Pengadilan HAM dalam MoU. Satu-satunya langkah penting yang telah diambil menuju pembentukan Pengadilan HAM untuk Aceh, sejak disepakati dalam MoU, adalah pengulangan janji ini dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA, Undang-Undang No. 11 Tahun 2006). UUPA menetapkan bahwa Pengadilan HAM Aceh harus dibentuk selambat-lambatnya pada Juli 2007 (pasal 260), namun jadwal ini tidak realistis, mengingat sensitivitas politik situasi pascakonflik di Aceh dan kelemahan umum sistem peradilan di Indonesia.

Akibat-akibat yang lebih serius terhadap pembentukan Pengadilan

¹⁷ Penangkapan dan penahanan ekstra-yudisial menjelaskan kenapa jumlah total amnesti bervariasi tergantung pada sumbernya. Sebuah jaringan masyarakat sipil Aceh, Forum untuk Keadilan Tapol/Napol Aceh (FKTNA), menyatakan bahwa sampai September 2007, sebanyak 1.488 orang mendapatkan amnesti, sementara narapidana yang diamnesti dan peroleh bantuan reintegrasi dari Badan Reintegrasi Aceh (BRA) berjumlah 2.035 orang. BRA mempertimbangkan sejumlah kasus, dan juga memberikan bantuan untuk sejumlah tahanan/narapidana yang tidak dapat menunjukkan bukti tertulis mengenai pemenjaraan mereka. (Rekomendasi 05/SK/FKTNA/IX/2007 oleh FKTNA; wawancara BRA pada Desember 2007).

¹⁸ Aspinall, *Peace Without Justice?* h. 20.

¹⁹ Commission on Sustaining Peace in Aceh (CoSPA), Siaran pers pertemuan CoSPA pada 17 Juni 2008 <http://www.bra-aceh.org/details_cospa.php?bahasa=indonesia&cid=501> (Diakses 19 Mei 2009).

HAM di Aceh ditimbulkan oleh Pasal 228 UUPA, yang menetapkan bahwa mandat Pengadilan HAM akan dibatasi untuk kasus-kasus yang terjadi sesudah keluarnya UUPA (Juli 2006). Ketetapan seperti ini jelas mengindikasikan bahwa Pengadilan HAM bersangkutan tidak dimaksudkan sebagai mekanisme keadilan transisional, karena tidak akan menangani kejahatan di masa lalu sama sekali.²⁰ Tujuan pengadilan ini adalah untuk memastikan bahwa pada masa mendatang, pelanggaran hak asasi manusia akan dibawa ke meja hijau. Didefinisikan dengan cara ini, mandat Pengadilan HAM ini bertumpang-tindih dengan mandat Pengadilan HAM permanen di Medan, yang menurut undang-undang Indonesia tentang pengadilan hak asasi manusia (UU No. 26 Tahun 2000), berwenang memroses pelanggaran berat hak asasi manusia yang terjadi di Sumatra Utara, Aceh, Riau, Jambi dan Sumatra Barat sesudah November 2000. Tidak mengejutkan bahwa Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia baru-baru ini merekomendasikan bahwa Pengadilan HAM Aceh sebagaimana yang dimaksud dalam MoU dan UUPA harus dibentuk sebagai bagian dari Pengadilan HAM permanen di Medan, dan akan bertempat di pengadilan negeri di Banda Aceh.²¹ Jika pembentukan Pengadilan HAM Aceh dilakukan menurut rekomendasi ini, maka akan sangat penting diperjelas apakah pengadilan di Banda Aceh akan mengadili insiden-insiden yang terjadi sesudah November 2000 (sesuai dengan Undang-Undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia), atau hanya kejadian sesudah Juli 2006 (sesuai dengan UUPA). Ini penting karena dalam kurun waktu itulah sebagian besar pelanggaran berat HAM terjadi di Aceh.

Walaupun niat membentuk mekanisme pemberian hukuman yang setimpal atas kejahatan di masa lalu dilemahkan oleh UUPA, legislasi hak asasi manusia di Indonesia sesungguhnya menawarkan mekanisme peradilan lain. Undang-undang tentang hak asasi manusia menyatakan bahwa Pengadilan HAM *ad hoc* dapat dibentuk untuk menangani pelanggaran berat hak asasi manusia yang terjadi sebelum November 2000 (Pasal 43/1). Pengadilan *ad hoc* dapat dibentuk jika ada

²⁰ Definisi yang bagus tentang keadilan transisional sebagaimana yang umumnya dipahami diberikan oleh Bickford (2004): “Keadilan transisional mengacu pada bidang kegiatan dan penyelidikan yang berfokus pada bagaimana masyarakat-masyarakat menangani warisan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, kejahatan massal, atau bentuk-bentuk trauma sosial berat, termasuk genosida atau perang saudara, dalam rangka membangun masa depan yang lebih demokratis, adil, atau damai.” Bickford, Louis. “Transitional Justice,” dalam *Macmillan Encyclopaedia of Genocide and Crimes against Humanity*, vol. 3, 2004.

²¹ Commission on Sustaining Peace in Aceh (CoSPA), Siaran pers pertemuan CoSPA pada 16 April 2008, Badan Reintegrasi-Damai Aceh, <http://www.bra-aceh.org/details_cospa.php?bahasa=indonesia&cid=115> (Diakses 19 Mei 2009).

rekomendasi DPR, dengan persetujuan Presiden Indonesia. Sejauh ini, di Aceh tidak ada inisiatif melobi DPR untuk membentuk pengadilan *ad hoc*. Upaya-upaya sebelumnya untuk mengadili kejahatan masa silam melalui Pengadilan HAM *ad hoc* di Indonesia tidak menggembirakan: ada dua pengadilan *ad hoc* untuk pembantaian di Tanjung Priok pada tahun 1984 dan di Timor Timur pada tahun 1999, dan kedua pengadilan itu membebaskan pelaku dari hukuman, bukannya menegakkan keadilan bagi para korban. Rintangan selanjutnya bagi pembentukan pengadilan *ad hoc* untuk Aceh adalah bahwa di kalangan anggota DPR, ada beberapa yang secara vokal mengkritik dan menentang pembicaraan damai Helsinki. Saran apapun untuk membentuk Pengadilan HAM Aceh kemungkinan akan menghadapi penentangan kuat di parlemen. Namun demikian, situasi ini bisa berubah sesudah pemilu parlementer pada tahun 2009.

Wawancara saya dengan korban konflik di Aceh sebagian besar bersambut dengan penilaian UNDP tentang akses terhadap keadilan.²² Para korban sangat mendambakan keadilan; mereka percaya, para pelaku kejahatan di masa lalu patut dihukum. Tetapi, mereka dengan pedih juga menyadari bahwa keadilan tidak mungkin akan terjadi. Di satu sisi, sedikit sekali kepercayaan para korban kepada pengadilan yang dipandang korup dan mandul, dan di sisi lain, para korban mengakui bahwa untuk mengenali pelaku pun seringkali akan mustahil bagi mereka.²³ Bahkan kalau pun terbentuk, Pengadilan HAM Aceh hanya akan menangani kasus-kasus paling berat. Pengadilan HAM di Indonesia berusaha menghukum ketidakadilan dan kezaliman yang masuk dalam kategori yang diakui secara universal sebagai pelanggaran HAM berat genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.²⁴

Sejak tahun 2005, ada usaha-usaha mendorong pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi (KKR) di Aceh, namun tidak seperti proses pembentukan Pengadilan HAM Aceh, ada halangan legal dalam perjalanannya. Baik MoU maupun UUPA menetapkan bahwa KKR Aceh harus dibentuk di dalam sistem KKR nasional sebagaimana yang

²² Lihat UNDP (2007).

²³ Wawancara oleh penulis di Aceh 2006–2008.

²⁴ Definisi-definisi ini diadaptasi dari, dan konsisten dengan, standar-standar internasional, sebagaimana yang baru-baru ini dinyatakan oleh Suzannah Linton, dalam “Accounting for Atrocities in Indonesia”, *Singapore Year Book of International Law* 10, h. 1–33. Hukum Indonesia mendefinisikan “genosida” menurut definisi yang dirumuskan oleh Konvensi Genosida, sementara definisi “kejahatan terhadap kemanusiaan” mengikuti garis-besar pendefinisian istilah-istilah ini dalam Statuta Mahkamah Kejahatan Internasional (*International Criminal Court - ICC*).

dimaksudkan dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2004. Namun pada Desember 2006, Mahkamah Konstitusi (MK) menghapus kerangka legal itu dengan membatalkan undang-undang bersangkutan. Ini cukup menggoncangkan bagi aktivis masyarakat sipil Aceh yang sudah mulai mempromosikan KKR di Aceh. Sebagian dari mereka bahkan berspekulasi bahwa motif MK mengeluarkan keputusan seperti itu adalah untuk mencegah upaya pengungkapan kebenaran di Aceh.²⁵ Sementara terdapat penentangan kuat terhadap upaya apapun untuk mengadili kejahatan di masa lalu, dan khususnya peran militer Indonesia di dalamnya, pembatalan undang-undang KKR oleh MK tidak sepenuhnya negatif. Undang-Undang No.27 Tahun 2004 diuji ke MK oleh para pembela hak asasi manusia di Indonesia, yang prihatin bahwa sebagian pasalnya luar-biasa bermasalah di hadapan prinsip-prinsip hak asasi manusia.²⁶ Keputusan MK berpihak pada mereka, tapi bukannya membatalkan pasal-pasal yang bermasalah saja, melainkan menghapus seluruh undang-undang itu.

Kekosongan perundangan yang ditimbulkan oleh keputusan MK memang bermasalah bagi implementasi pasal-pasal KKR dalam MoU dan UUPA. Sejumlah pihak menyarankan, Aceh harus membentuk KKR sendiri melalui peraturan daerah (Qanun), namun komisi seperti itu akan memiliki mandat yang sangat terbatas dan tidak dapat menjamin bahwa pelaku kejahatan yang bermukim di luar Aceh bisa dipanggil ke persidangan. Pada tahun 2007, beberapa seminar diselenggarakan bersama oleh Pemerintah Provinsi Aceh, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, organisasi-organisasi masyarakat sipil setempat dan sejumlah badan internasional yang aktif dalam isu keadilan transisional, untuk membahas pilihan-pilihan dan berbagi pandangan dan pendapat tentang KKR. Sebagai hasil dari seminar-seminar ini, dan juga berbagai pertemuan antara wakil-wakil masyarakat sipil setempat dan dinas provinsi Aceh yang bertanggung-jawab atas persoalan hukum, diputuskan bahwa alternatif paling pas untuk Aceh adalah menunggu sampai keluarnya undang-undang nasional baru tentang komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Sebuah rancangan undang-undang baru telah disiapkan oleh Departemen

²⁵ Wawancara oleh penulis di Aceh 2006–2008.

²⁶ Dua isu khususnya dipandang bermasalah: pertama, sejumlah pasal mempersyaratkan hak korban menerima kompensasi untuk amnesti yang diberikan kepada pelaku kejahatan, dan kedua, undang-undang ini mengetengahkan Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai alternatif antara satu sama lain, walaupun dua mekanisme ini umumnya dipandang sebagai mekanisme-mekanisme yang saling melengkapi (Wawancara dengan wakil Komnas HAM pada tahun 2007).

Hukum dan Hak Asasi Manusia, dan RUU ini telah dimasukkan dalam Program Legislasi nasional (Prolegnas) tahun 2008. Tetapi, tidak mungkin DPR dapat meloloskan RUU ini pada tahun ini, mengingat isi RUU yang kontroversial dan pemilu yang akan berlangsung tahun depan.

Secara keseluruhan, tampaknya lebih mungkin bahwa KKR akan diprioritaskan di Aceh ketimbang Pengadilan HAM. Sudah sangat jelas dalam pernyataan publik yang dibuat oleh jajaran kepemimpinan Aceh, anggota DPRD, dan para wakil masyarakat sipil Aceh, bahwa ada kemauan politik di Aceh untuk membentuk KKR.²⁷ Ada sebagian masyarakat di Aceh, biasanya yang punya kaitan dengan tersangka pelaku pelanggaran HAM di masa lalu, yang berpendapat bahwa Aceh tidak butuh KKR maupun Pengadilan HAM. Mereka cenderung memandang pertanyaan apapun tentang kejahatan masa lalu sebagai ancaman terhadap situasi keamanan. Betapa pun, mayoritas dari sekian banyak warga yang saya wawancarai di Aceh mendukung pembentukan mekanisme-mekanisme keadilan transisional, walaupun gagasan mereka tentang bentuk dan metode kerja mekanisme-mekanisme tersebut berbeda-beda.²⁸

MoU Helsinki dan UUPA memberikan sedikit sekali panduan tentang bagaimana KKR di Aceh harus dipandang. Sejumlah pihak mengkritik MoU karena tidak mencantumkan pasal-pasal lebih rinci tentang Pengadilan HAM dan KKR.²⁹ Namun demikian, saya katakan bahwa mengingat pembicaraan damai di Helsinki tidak melibatkan keahlian apapun dalam soal keadilan transisional, pencantuman umum mekanisme-mekanisme keadilan ini dalam kesepakatan damai sesungguhnya lebih merupakan berkah daripada masalah. Betapa pun, satu-satunya detail yang tercakup dalam MoU perihal KKR – dikaitkannya KKR Aceh dengan mekanisme KKR nasional – telah menjadi halangan besar bagi terbentuknya KKR di Aceh. Pelajaran-pelajaran yang dipetik dari berbagai proses perdamaian lainnya menunjukkan bahwa garis-

²⁷ Pada Januari 2007, media Aceh dan Indonesia melaporkan bahwa Wakil Gubernur Aceh terpilih, Muhammad Nazar, memastikan bahwa KKR akan terbentuk di Aceh pada tahun 2007, sementara Mukhlis Mukhtar, Kepala Bidang Hukum dan Pemerintahan DPRD Provinsi Aceh, menyatakan bahwa keputusan Mahkamah Konstitusi tidak membuat Aceh urung membentuk KKR; lihat Tempointeraktif, "Aceh Tetap Bentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi", 24 Januari 2007 <<http://www.tempointeraktif.com>> (Diakses 19 Mei 2009). Pada November 2007, Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, meyakinkan peserta sebuah seminar di Jakarta bahwa pemerintahannya akan mendukung setiap upaya pembentukan KKR; lihat The Jakarta Post, "Sharia Law 'Could Support Aceh Truth and Reconciliation,'" November 24 2007 <http://www.aceh-eye.org/a-eye_news_files/a-eye_news_english/news_item.asp?NewsID=7715> (Diakses 19 Mei 2009).

²⁸ Wawancara oleh penulis di Aceh 2006–2008.

²⁹ Aspinall, *Peace Without Justice?* h. 18.

besar umum cenderung lebih baik daripada pasal-pasal yang rinci, karena dalam yang terakhir ini, tawar-menawar politik bisa menjegal keseluruhan sistem. Lagi pula, orang-orang yang hadir di meja perundingan mungkin tidak memiliki pemahaman yang baik tentang kompleksitas kebutuhan aneka kelompok korban, khususnya kebutuhan khusus perempuan, anak-anak dan kaum minoritas.³⁰

Terlepas dari semua kendala itu, saya berharap melihat terbentuknya KKR di Aceh beberapa tahun lagi. Ada dukungan kuat di Aceh untuk itu. Dan di tingkat nasional, rilis mutakhir laporan Komisi Kebenaran dan Persahabatan antara Indonesia dan Timor Timur menyarankan bahwa sikap terhadap mekanisme keadilan transisional mungkin berubah di kalangan pemimpin politik. Laporan ini mengakui, untuk pertama kalinya, keterlibatan pasukan keamanan Indonesia dalam pelanggaran HAM di Timor Timur pada tahun 1999. Meskipun komisi ini gagal memajukan prosesnya selangkah lebih jauh dengan merekomendasikan peradilan, laporan tersebut memberi sinyal positif untuk Aceh dan daerah-daerah pascakonflik lainnya di Indonesia.

Masyarakat sipil Aceh bertindak proaktif merancang model KKR. Mereka membentuk koalisi, KPK (Koalisi Pengungkapan Kebenaran), yang menyiapkan makalah pendukung berisi informasi tentang berbagai pelanggaran di masa lalu yang harus diselidiki oleh KKR; usaha-usaha pengungkapan kebenaran yang pernah dilakukan di Aceh; kerangka perundangan, struktural dan kultural untuk pembentukan komisi; dan model awal dari bentuk yang dapat ditiru KKR Aceh.³¹ Rancangan ini mengindikasikan bahwa, menurut KPK, kerja komisi harus berlandaskan nilai-nilai etika Islam yang menekankan pentingnya kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi,³² dan bahwa komisi harus memanfaatkan praktik-praktik adat Aceh seperti *diyut*, *sayam*, *suloeh* dan *peumat jaroe* dalam upaya-upaya rekonsiliasi.³³ Jadi, KKR dalam kerjanya harus mampu mengombinasikan

³⁰ International Council on Human Rights Policy (ICHRP), *Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements*, h. 44, 92, <<http://www.ichrp.org/en/documents>> (Diakses 19 Mei 2009).

³¹ Koalisi Pengungkapan Kebenaran (KPK), *A Proposal for Remedy for Victims of Gross Human Rights Violations in Aceh*, kertas kerja yang tidak dipublikasikan (2007). Lihat juga Aspinall (2008).

³² KPK, *A Proposal for Remedy*, h. 7–8.

³³ *Diyut* telah dibahas di atas; *sayam* adalah kompensasi yang dibayar oleh pelaku kepada korban dalam kasus-kasus “pertumpahan darah”. *Suloeh* adalah upaya pemeliharaan perdamaian di sebuah komunitas, khususnya dalam sengketa ekonomi, sedangkan *peumat jaroe* mengacu pada jabat-tangan yang menandakan selesainya sebuah sengketa (KPK, *A Proposal for Remedy*, h. 23–5).

ketiga kerangka normatif yang diakui di Aceh. Masih terlalu dini untuk mengatakan apakah dan bagaimana rancangan ini akan dijalankan dalam praktik. Mereka yang optimis mengatakan bahwa penggunaan adat lokal akan menjamin dukungan komunitas untuk KKR, sedangkan mereka yang pesimis takut bahwa menekankan tradisi lokal secara luas bisa bermuara pada situasi di mana komisi terlalu menekankan “rekonsiliasi” sambil mengabaikan “kebenaran”.³⁴

Isu lebih lanjut yang menyebabkan perbedaan pendapat adalah sampai sejauh mana KKR harus menjangkau sejarah silam dalam upaya mengungkapkan kebenaran. Mereka yang mendukung bingkai-waktu terpendek menyarankan, komisi harus membatasi pemeriksaannya pada periode setelah operasi militer pertama diluncurkan pada tahun 1989 oleh rezim Orde Baru. Lainnya ingin memasukkan dekade 1970-an dalam pemeriksaan, dengan alasan bahwa tahun-tahun awal GAM tidak bisa diabaikan. Lainnya lagi berkeras bahwa pola-pola kekerasan di Aceh tidak dapat sepenuhnya dipahami jika pemberontakan Islamis gerakan Darul Islam pada 1950-an dikesampingkan. Semua pendapat ini memiliki validitas, dan apapun jangkauan yang akhirnya dipilih, penting bahwa jangkauan tersebut, serta unsur-unsur lain dari komisi, diputuskan berdasarkan debat publik yang luas tentang KKR di Aceh. Sejauh ini, diskusi tentang KKR Aceh terbatas pada kalangan elit di tingkat provinsi, entah pemerintah atau masyarakat sipil, sementara para korban ditinggalkan di pinggiran. Karena komisi kebenaran secara umum harus berdasarkan kebutuhan korban, “elitisme” proses pembentukannya menjadi keprihatinan yang perlu diatasi.³⁵

Kesimpulan

Berbagai diskusi tentang isu keadilan di Aceh pascakonflik cenderung terbatas mengenai mekanisme-mekanisme keadilan transisional, yang berisiko melambungkan harapan yang tidak masuk-akal kepada Pengadilan HAM dan KKR. Konflik telah menimbulkan begitu banyak penderitaan di Aceh, dan secara langsung atau tidak langsung menimbulkan kesengsaraan dan kemiskinan pada orang-orang yang terpaksa hidup di tengah konflik, namun sedikit sekali yang dapat dilakukan oleh lembaga Pengadilan HAM dan KKR untuk membangun sebuah masyarakat yang adil di masa depan. Situasi Aceh tidak jauh berbeda dari banyak

³⁴ Wawancara oleh penulis di Aceh 2006–2008.

³⁵ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge, 2002.

masyarakat pascakonflik lainnya, di mana perlu ditemukan keseimbangan antara menangani masa lalu dan merencanakan masa depan. Proses transisional juga sedang berlangsung di seluruh daerah di Indonesia sejak akhir 1990-an, dan biasanya dirujuk dengan istilah-istilah seperti Reformasi, atau Otonomi Daerah dan Desentralisasi. Setelah beberapa tahun tertunda, Aceh kini bergabung dengan proses reformasi ini dan, seperti daerah-daerah lain di Indonesia, akan perlu mengembangkan resepnya sendiri untuk reformasi dan keadilan sosial. Indonesia, dengan ratusan sistem sosial-budaya dan tradisinya, jelas memberikan bukti bahwa satu model dan ukuran tidaklah cocok untuk semua.

Kesepakatan damai Helsinki mengisyaratkan bahwa tiga mekanisme keadilan transisional harus digunakan untuk menangani masa lalu di Aceh pascakonflik, tapi perjanjian ini sebagian besar membiarkan desain mekanisme-mekanisme itu terbuka. Implementasi pasal-pasal amnesti dalam MoU pada umumnya tidak bermasalah, namun proses pembentukan Pengadilan HAM dan KKR menemui halangan besar, dalam hal kurangnya kemauan politik maupun kerangka hukum yang tidak memadai atau tidak jelas. Menilai langkah-langkah awal dalam proses-proses ini, ada kesan bahwa dua mekanisme tersebut pada akhirnya akan terbentuk di Aceh, meski mungkin masih membutuhkan waktu beberapa tahun lagi. Namun demikian, pengalaman terdahulu Indonesia dengan Pengadilan HAM *ad hoc* menyarankan bahwa hasil dari mekanisme-mekanisme itu ternyata bisa mengecewakan. Jejak-rekam HAM di negara ini telah luar-biasa membaik pada tahun-tahun belakangan, namun kekebalan hukum bagi pelaku pelanggaran HAM masih ditengarai sebagai masalah besar oleh pengamat Indonesia maupun internasional di sektor keadilan Indonesia. Sebagaimana yang saya sampaikan di atas, di Aceh pascakonflik, sejumlah pihak mengutarakan keprihatinan bahwa meruyaknya kemajemukan hukum juga bisa membuka kesempatan untuk menyetujui impunitas. Ini bukan berarti mereka akan mempertanyakan kemajemukan hukum semacam itu. Melainkan, memastikan pentingnya memiliki konsensus umum tentang sistem keadilan mana yang akan dipakai menangani jenis kasus tertentu, dan bagaimana aneka sistem yang dipakai akan dikombinasikan dalam proses keadilan transisional. Konsensus demikian hanya dapat dicapai melalui diskusi publik yang terbuka tentang isu keadilan.

MENGELOLA PERDAMAIAN DI ACEH: Tantangan pemeliharaan perdamaian pascakonflik

Rizal Sukma

Pendahuluan

Tidak seperti dua upaya perdamaian sebelumnya, kesepakatan damai Helsinki yang dicapai oleh Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada Agustus 2005 tampaknya berpeluang lebih besar mengakhiri konflik separatis di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Lebih dari setahun sesudah perjanjian ini dilaksanakan, perdamaian di Aceh masih bertahan. Dengan selesainya pemilihan kepala daerah (pilkada) Aceh yang berlangsung damai pada 11 Desember 2006, gambaran keseluruhannya bahkan semakin membesarkan hati. Bagi GAM, keputusannya di Helsinki untuk berubah dari kelompok pemberontak bersenjata menjadi sebuah kekuatan politik dalam Republik Indonesia mulai terbayar ketika banyak mantan pemimpin GAM, termasuk calon gubernur Irwandi Yusuf, memenangkan pilkada setempat. Bagi Pemerintah Indonesia, buah penyelesaian politik atas konflik dengan GAM tampak jelas ketika Irwandi Yusuf dan Muhammad Nazar secara resmi disumpah sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi NAD pada 8 Pebruari 2007, dengan mengikrarkan kesetiaan kepada Republik Indonesia.

Proses perdamaian Aceh merupakan contoh yang luar-biasa dari penyelesaian damai terhadap konflik internal di sebuah negara demokratis. Tetapi, karena konflik di Aceh memiliki akar yang dalam dan multi-rupa, faktor-faktor yang dapat menggelincirkan proses perdamaian tidak sepenuhnya lenyap. Bagi Pemerintah Indonesia, pemerintah baru Aceh dan rakyat Aceh, tantangan kuncinya saat ini adalah bagaimana menangani tugas sulit pemeliharaan perdamaian (*peace-building*) pascakonflik untuk memastikan tidak terulangnya konflik di masa depan. Bab ini mengulas mengapa kesepakatan Helsinki, yang dikenal sebagai Nota Kesepahaman

(MoU), sejauh ini berjalan dengan baik. Selain itu, bab ini juga mengupas tantangan-tantangan masa depan dalam upaya pemeliharaan perdamaian pascakonflik. Dalam hal ini, ada tiga isu yang sangat penting: tantangan pemerintahan, kemajuan rekonstruksi pascatsunami, dan imperatif tatanan politik demokratis di Aceh. Terakhir, bab ini menarik sejumlah pelajaran yang mungkin relevan bagi penyelesaian konflik-konflik lain di daerah ini.

Keadaan proses perdamaian: Tidak sempurna, tetapi bergerak maju

Sebelum proses perdamaian Helsinki, sudah pernah dilakukan dua upaya mencari penyelesaian damai terhadap konflik di Aceh. Ikhtiar pertama, yang berpuncak pada kesepakatan memulai Jeda Kemanusiaan pada tahun 2000, tidak bertahan lama. Ikhtiar perdamaian kedua, Perjanjian Penghentian Permusuhan (*Cessation of Hostilities Agreement* - CoHA) pada Desember 2002, hanya berumur enam bulan, ketika pada tahun 2003, Pemerintah Indonesia memutuskan untuk memberlakukan status darurat militer di Aceh dan meluncurkan operasi militer besar-besaran. Ketika Pemerintah Indonesia dan GAM menerima kesepakatan damai Helsinki pada Agustus 2005, banyak pihak mengungkapkan kekhawatiran bahwa upaya perdamaian termutakhir ini juga akan bernasib sama dengan dua upaya terdahulu. Tetapi, lebih dari 36 bulan setelah perjanjian damai antara Pemerintah Indonesia dan GAM ini dilaksanakan, proses perdamaian di Aceh terus berjalan di jalur yang benar.

Sesungguhnya, implementasi pasal-pasal proses perdamaian sebagaimana yang tertuang dalam MoU relatif berlangsung lancar (lihat uraian yang diberikan oleh Feith di buku ini). Kekerasan mereda secara signifikan di seluruh Aceh sejak perjanjian damai ditandatangani. Semenjak akhir Januari sampai penghujung Agustus 2005, misalnya, insiden kekerasan terus meningkat, mengakibatkan 179 orang tewas dan 172 orang luka-luka.¹ Tetapi, sejak penandatanganan MoU, insiden kekerasan menurun drastis. Yang lebih membesarkan hati adalah fakta bahwa implementasi pasal-pasal perjanjian damai diselesaikan sesuai jadwal yang disepakati oleh kedua belah pihak. Contohnya, proses penyerahan senjata dan demobilisasi pasukan GAM dan TNI/Polisi dituntaskan nyaris tanpa halangan berarti. Pemerintah Indonesia juga menepati janjinya untuk memberikan amnesti dan pengampunan kepada tahanan politik. Pemerintah menjalankan pula kewajibannya

¹ World Bank, "Rebuilding a Better Aceh and Nias: Stocktaking of the Reconstruction Efforts," Ikhtisar untuk *Coordination Forum Aceh and Nias* (CFAN) (np, 2005) h. 52.

melaksanakan program reintegrasi sesuai dengan MoU, khususnya memberikan insentif ekonomi kepada mantan kombatan GAM. Kemajuan ini jelas meningkatkan keyakinan dan kepercayaan, serta memungkinkan proses perdamaian bergerak maju.

Mengenai pertanyaan tentang status dan tempat Aceh dalam Republik Indonesia, berbagai perbedaan antara pemerintah pusat dan Aceh akhirnya terselesaikan, meskipun untuk sementara waktu, dengan diloloskannya Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) oleh DPR pada 11 Juli 2006. UUPA bukan saja memberikan kerangka kerja terperinci untuk menjalankan klausul-klausul MoU, tetapi juga berfungsi sebagai fondasi untuk membangun kembali dan memerintah Aceh sebagai provinsi otonom dalam Republik Indonesia. Yang lebih penting, diloloskannya UUPA oleh DPR jelas mengisyaratkan konsensus luas di antara berbagai kekuatan politik yang bersaing di Jakarta – termasuk mereka yang semula menentang kesepakatan damai, seperti Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) dan sebagian kalangan Angkatan Bersenjata – tentang keharusan berkompromi demi terciptanya perdamaian di Aceh. Dengan kata lain, UUPA harus dipandang sebagai kesaksian terhadap hadirnya konstituensi perdamaian di Jakarta.

Perihal peran aktor-aktor eksternal, kecurigaan yang semula merebak pada sejumlah kalangan di Jakarta bahwa mereka tidak bertindak sebagai pihak netral tidak terbukti. Sebaliknya, peran aktor-aktor eksternal, khususnya Misi Pemantau Aceh (*Aceh Monitoring Mission* - AMM), dan juga dukungan badan-badan internasional dalam membantu implementasi kesepakatan damai telah memperbesar peluang keberhasilan. Kiprah AMM menuai banyak pujian di Indonesia dari Pemerintah, GAM dan masyarakat luas. AMM juga menunjukkan diri sebagai tim yang sangat profesional, yang menjunjung prinsip ketidakberpihakan. Sebuah survei oleh IFES menunjukkan bahwa 97% rakyat Aceh puas dengan kinerja AMM.² Implementasi kesepakatan damai juga sangat terbantu oleh dukungan badan-badan internasional. Bank Dunia dan Organisasi Migrasi Internasional (IOM), misalnya, telah bermitra dengan Pemerintah membantu program reintegrasi mantan kombatan GAM ke dalam masyarakat umum, melalui aneka program pemberdayaan ekonomi.³

Indikator terpenting perdamaian di Aceh adalah kembalinya rasa

² Survei IFES, “The Aceh Peace Agreement: How Far Have We Come?” Agustus 2006, dikutip dalam *The World Bank*, Desember 2006, h. 5.

³ Ini menjadi dirumitkan oleh upaya-upaya rekonstruksi pascatsunami, dengan banyaknya tuntutan dari GAM dan mantan kombatan untuk mendapatkan pekerjaan dan kontrak-kontrak. Hal ini menimbulkan ketegangan yang berarti bagi LSM dan BRR.

normal dalam kehidupan rakyat biasa. Pertama-tama dan terutama, rasa normal ini ditunjukkan oleh mudahnya bepergian di seluruh penjuru Aceh. Kegiatan ekonomi, yang kebanyakan berlangsung di kota besar dan menengah pada masa konflik, kini juga kembali ke kota-kota kecil di kecamatan dan desa-desa. Petani kini bisa bebas pergi ke lahan pertanian mereka tanpa takut terjebak di tengah baku-tembak antara TNI dan pemberontak GAM. Sesungguhnya, seorang pengunjung mengamati:

Apa gambaran paling dominan yang saya saksikan di Aceh? Gambaran rakyat Aceh yang merayakan kembalinya kehidupan ke keadaan normal: para pelajar berlalu-lalang di jalan-jalan dekat kampus; tenda-tenda yang digantikan oleh rumah yang lebih permanen, toko-toko, pasar-pasar di ruang terbuka dan warung-warung yang kembali marak. Gambaran kemacetan lalu-lintas yang kembali ke jalan-jalan besar Banda Aceh, dan orang-orang yang kembali bebas bepergian melalui jalan-jalan di seantero daerah ini. Panen pertama di sawah-sawah yang hancur pada Desember 2004, dan orang-orang yang kembali menikah dan membina keluarga baru.⁴

Proses perdamaian di Aceh semakin dimantapkan oleh tuntasnya pilkada setempat pada 11 Desember 2006. Meski ada sejumlah manuver politik dan ketegangan di antara kekuatan-kekuatan yang bersaing, serta perbedaan dalam internal GAM sebelum pemilihan, perebutan kekuasaan politik tidak mengganggu proses perdamaian. Kemenangan beberapa calon kepala daerah dari kalangan GAM, baik di tingkat provinsi maupun di delapan kabupaten/kota, jelas menandakan dimulainya sebuah era baru di Aceh. Pemerintah pusat juga berikrar akan mendukung dan bekerjasama erat dengan pemerintah daerah Aceh. Melihat upacara pengambilan sumpah Gubernur dan Wakil Gubernur baru yang berlangsung tanpa gangguan, ada alasan untuk optimis bahwa prospek terwujudnya Aceh yang lebih baik dan damai bukanlah di luar jangkauan.

Mengapa perdamaian masih bertahan? Hakikat kesepakatan Helsinki⁵

Mengapa proses perdamaian termutakhir Aceh ini masih bertahan dan, sejatinya, menguat? Jawaban pertanyaan ini terutama terletak pada

⁴ Terance W. Bigalke, "Aceh Two Years After: Physical and Spiritual Challenges Remain," *EWCC Insights*. Honolulu: East West Center, 2006, <www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/Insights00101.pdf> h.3.

⁵ Bagian pembahasan ini diambil dari Rizal Sukma, "Resolving Aceh Conflict: The Helsinki Peace Agreement," makalah ringkas yang disiapkan untuk *Henry Dunant Centre for Humanitarian Dialogue* (HDC), 2005.

hakikat perjanjian damai itu sendiri. MoU Helsinki, yang merupakan terobosan dalam proses panjang penyelesaian konflik separatis di Aceh, mencantumkan seperangkat kualitas yang membuat proses perdamaian yang tengah berjalan menjadi lebih dapat diwujudkan. Nota kesepahaman ini mengatur banyak (kalau bukan semua) isu kunci dengan cara yang relatif komprehensif, mencerminkan kesediaan kedua belah pihak untuk berkompromi dan menghindari posisi mutlak-mutlakan dan, di atas segalanya, menyediakan formula kreatif untuk menangani isu-isu paling sulit yang gagal diselesaikan dalam pembicaraan-pembicaraan sebelumnya, yakni isu tentang eksistensi GAM, tuntutan akan kemerdekaan, dan soal kemungkinan perlawanan terhadap kesepakatan damai, baik di tubuh GAM maupun militer Indonesia.

MoU Helsinki komprehensif karena empat alasan. Pertama, tidak seperti dua perjanjian sebelumnya, Jeda Kemanusiaan dan CoHA yang berfokus pada terselenggaranya penghentian kekerasan di lapangan, MoU merupakan upaya perdana untuk mencapai solusi politik yang komprehensif terhadap konflik. Kedua, pihak-pihak penandatangan MoU untuk pertama kalinya memanfaatkan pelucutan senjata, demobilisasi dan reintegrasi (*Disarmament, Demobilisation and Reintegration* - DDR) sebagai kerangka kerja terpadu untuk proses perdamaian. Isu DDR, yang menjadi komponen penting dalam setiap penyelesaian konflik, tidak diatur secara memadai dalam perjanjian-perjanjian damai sebelumnya.⁶ Ketiga, MoU juga mengatur, meski tidak sepenuhnya, serangkaian luas isu, mulai dari isu hukum (legal), pemerintahan, status Aceh, insentif ekonomi, partisipasi politik, hak asasi dan rekonsiliasi. Keempat, MoU juga menyediakan mekanisme implementasi, termasuk tata kelembagaan dan mekanisme penyelesaian sengketa.

Menyangkut pelucutan senjata dan demobilisasi, langkah-langkah yang telah disepakati dalam MoU menyediakan landasan untuk mengakhiri permusuhan mendalam antara TNI dan GAM, dan membangun keyakinan dan kepercayaan antara kedua pihak. Kedua belah pihak sepakat bahwa GAM akan melaksanakan “penyerahan semua senjata, amunisi dan bahan peledak yang berada di tangan partisipan aktivitas GAM”,⁷ dan Pemerintah Indonesia “akan menarik semua elemen kekuatan militer non-organik dan polisi non-organik dari

⁶ Tamara Renee Shie, *Disarming for Peace in Aceh: Lessons Learned*. Monterey, California: Monterey Institute of International Studies, 2003.

⁷ *Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement (MoU)*, Helsinki, 15 Agustus 2005, butir 4.3.

Aceh”⁸ yang dilaksanakan “berbarengan dengan penyerahan senjata GAM”.⁹ MoU menetapkan bahwa GAM akan mendemobilisasi seluruh pasukannya yang berkekuatan 3.000 personil. Disepakati pula bahwa GAM akan menyerahkan 840 pucuk senjata dan TNI akan mengurangi jumlah pasukannya yang ditempatkan di Aceh hingga menjadi 14.700 personil. MoU memberi jadwal yang jelas pada kedua belah pihak untuk menuntaskan proses pelucutan senjata dan demobilisasi pada 31 Desember 2005. Dengan kata lain, para arsitek kesepakatan damai ini memahami betul bahwa pelucutan senjata dan demobilisasi merupakan unsur paling kritis dari proses perdamaian ini, yang akan menentukan implementasi pasal-pasal lain dalam perjanjian tersebut.

Proses reintegrasi GAM ke dalam masyarakat Aceh bahkan diatur dengan cara yang lebih komprehensif oleh MoU. Pertama, Pemerintah Indonesia sepakat menyediakan insentif ekonomi dan fasilitas pemberdayaan bagi mantan kombatan GAM dan mengampuni tahanan politik, termasuk memberi pekerjaan. Kedua, Pemerintah Indonesia berjanji memulihkan hak politik mantan anggota GAM, termasuk pemberian amnesti “kepada setiap orang yang terlibat dalam Gerakan Aceh Merdeka”,¹⁰ pembebasan anggota GAM yang dipenjara, dan yang lebih penting, hak partisipasi politik dan hak mendirikan partai politik lokal yang memenuhi kriteria nasional. Ketiga, mantan kombatan GAM juga diperbolehkan “melamar jadi anggota kepolisian organik dan kesatuan militer organik di Aceh tanpa diskriminasi...”¹¹

Tentang tata kelembagaan, MoU menetapkan dibentuknya Misi Pemantau Aceh (AMM) untuk memastikan implementasi MoU dengan benar. AMM, yang menyelesaikan tugasnya tahun lalu, beranggotakan Uni Eropa dan negara-negara ASEAN yang berkontribusi (Brunei, Malaysia, Filipina, Singapura dan Thailand). AMM mendapat mandat yang memadai untuk melaksanakan tugas-tugasnya, yang mencakup pemantauan proses DDR, situasi hak asasi manusia, dan proses perubahan legislasi. Yang lebih penting, AMM juga diberi wewenang penuh untuk menghakimi kasus-kasus perselisihan dan dugaan pelanggaran MoU. Baik Pemerintah Indonesia maupun GAM sepakat bahwa keputusan Kepala AMM terhadap kasus-kasus perselisihan akan mengikat kedua belah pihak. Sesungguhnya, dalam praktik, AMM

⁸ MoU 4.5.

⁹ MoU 4.6.

¹⁰ MoU 3.1.1.

¹¹ MoU 3.2.7.

mampu menunjukkan kenetralannya dalam mengeluarkan keputusan ketika muncul perselisihan.

MoU jelas mencerminkan kuatnya kesediaan kedua belah pihak untuk berkompromi. Selain pasal-pasal perjanjian yang disebutkan di atas, ada empat kompromi lain yang perlu disebutkan secara khusus. Kompromi pertama berkaitan dengan pertanyaan tentang status final Aceh dalam Republik Indonesia. Pasal-pasal yang tercantum dalam MoU mengakomodasi pengaturan mirip-federal dalam hubungan antara Aceh dan negara Indonesia selebihnya. Bentuk hubungan ini jelas berfungsi sebagai kompromi antara tuntutan GAM akan kemerdekaan di satu pihak, dan tawaran otonomi khusus yang ada oleh Pemerintah Indonesia di pihak lain. Kompromi kedua berkaitan dengan pertanyaan tentang transformasi dan partisipasi politik GAM. Ini berfungsi sebagai kompromi antara tuntutan semula Pemerintah Indonesia akan pembubaran GAM, dan pernyataan jajaran kepemimpinan GAM di luar negeri bahwa mereka mewakili pemerintah Aceh di pengasingan. Ketiga, kompromi tentang besarnya kekuatan pasukan TNI yang disepakati untuk bercokol di Aceh, dengan tanggung-jawab utama menjaga pertahanan provinsi Aceh dari ancaman luar.¹² Keempat, kompromi tidak tertulis antara Pemerintah Indonesia dan GAM untuk mengesampingkan masalah pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di masa lalu, meskipun MoU menetapkan bahwa pengadilan HAM akan dibentuk di Aceh. Ini memungkinkan kedua belah pihak mengesampingkan isu yang dapat memperburuk rasa permusuhan dan dendam pada permulaan proses perdamaian.

Terakhir, MoU ini kreatif, karena menyediakan formula yang memungkinkan tersisihnya, kalau bukan lenyapnya, isu-isu sulit, jika proses implementasi MoU berjalan lancar dan tuntas. Ada dua hal penting sehubungan dengan ini. Pertama, MoU tidak menyatakan secara eksplisit bahwa GAM harus membubarkan diri. Kedua, tidak disebutkan secara eksplisit dalam teks MoU bahwa GAM harus secara resmi membatalkan tuntutananya akan kemerdekaan. Walaupun tiadanya dua isu ini dari MoU telah mengundang kritik dari dalam negeri Indonesia, hal tersebut memiliki dua tujuan utama. Selain memberi jalan keluar bagi kedua belah pihak untuk menghindari isu-isu sensitif yang dapat mengakibatkan kebuntuan dalam proses negosiasi, absennya dua isu ini juga mengurangi kemungkinan lahirnya kelompok-kelompok sempalan di tubuh GAM. Lagi pula, tuntasnya program DDR sebenarnya akan sama saja dengan pembubaran *de facto* GAM sebagai gerakan separatis

¹² MoU 4.11.

bersenjata.¹³ Deklarasi apapun oleh kepemimpinan GAM untuk membubarkan gerakan ini dan secara resmi membatalkan tuntutan akan kemerdekaan akan merongrong kesatuan jajaran GAM, dan mungkin memberi dalih pada kelompok garis-keras untuk melancarkan tantangan politik yang serius.

Tantangan-tantangan pemeliharaan perdamaian pascakonflik

Namun demikian, penting dicatat bahwa apa yang telah tercapai sejauh ini baru permulaan dari proses panjang mempertahankan perdamaian di Aceh. Apakah perdamaian sejati yang langgeng di Aceh memang mungkin terwujud akan bergantung pula pada banyak faktor. Isu terpenting dalam hal ini adalah komitmen dan kemampuan semua pihak yang berkepentingan dengan perdamaian itu – pemerintah pusat, pemerintah Aceh, mantan anggota GAM, pemimpin politik dan agama, masyarakat sipil, komunitas bisnis dan warganegara biasa – untuk terlibat dalam proses pemeliharaan perdamaian pascakonflik yang berjangka-panjang dan bermakna.¹⁴ Dalam hal ini, tugas kuncinya adalah menciptakan kondisi yang akan mencegah kemunculan kembali konflik. Karena itu, untuk Aceh, tantangan-tantangan kunci dalam upaya pemeliharaan perdamaian amatlah besar. Pertama, mutlak penting implementasi pasal-pasal kunci dalam MoU yang belum dituntaskan. Kedua, perlu diciptakan mekanisme penyelesaian damai terhadap perbedaan-perbedaan dan konflik. Ketiga, perdamaian yang awet dan berkelanjutan hanya dapat dijamin oleh upaya-upaya sadar untuk menangani akar penyebab yang memicu konflik pada awalnya.

Agenda MoU yang belum tuntas

Tantangan pertama adalah penuntasan proses reintegrasi mantan kombatan ke dalam masyarakat. Di atas telah disebutkan bahwa salah satu kekuatan kesepakatan damai Helsinki terletak pada penggunaan kerangka kerja DDR sebagai bagian integral dari proses perdamaian. Dalam hal ini, unsur pelucutan senjata dan demobilisasi dalam

¹³ Tentang isu ini, lihat Rizal Sukma, “Masalah Eksistensi GAM Pasca MoU”, *Kompas*, 9 September 2005.

¹⁴ Di bab ini, pemeliharaan perdamaian (*peace-building*) mengacu pada proses yang memfasilitasi terciptanya perdamaian yang langgeng dan berupaya mencegah terulangnya kekerasan dengan menanggulangi akar penyebab dan akibat konflik melalui rekonsiliasi, pembangunan institusi, dan transformasi politik serta ekonomi. Lihat Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*. New York: United Nations, 1995.

DDR telah diselesaikan. Pada Desember 2005, contohnya, GAM menuntaskan kewajibannya menyerahkan 840 unit senjata sebagaimana yang ditetapkan dalam MoU. Pemerintah Indonesia juga memenuhi janjinya menarik pasukan keamanan dari Provinsi Aceh, dengan jumlah total personil yang ditarik sebanyak 31.681 orang.¹⁵ Namun demikian, proses reintegrasi belum dirampungkan dan masih berproses. Memang benar bahwa tingkat penerimaan masyarakat terhadap kembalinya mantan kombatan sangat tinggi.¹⁶ Akan tetapi, proses reintegrasi juga mengharuskan pemberian fasilitas dan insentif ekonomi bagi mantan kombatan, serta hak memperoleh pekerjaan.¹⁷ Dalam hal ini, Bank Dunia mengamati bahwa “tumbuh kekecewaan dan frustrasi mengenai langkah bantuan reintegrasi [di kalangan mantan kombatan]”.¹⁸ Dicatat pula bahwa “sebagian besar dari 3.000 pejuang GAM yang menyerahkan senjata ke pemantau perdamaian tahun lalu tidak memiliki pekerjaan, dan reintegrasi yang disokong pendonor telah macet di tengah pertengkaran tentang siapa yang mendapat prioritas, dan bagaimana uangnya dibelanjakan”.¹⁹ Problem yang satu ini perlu ditangani, karena kurangnya dukungan mantan kombatan adalah masalah serius yang dapat mempengaruhi proses perdamaian.²⁰

Kedua, masih ada tantangan dalam mengimplementasikan unsur-unsur pokok yang tersisa dari MoU. Satu isu kunci dalam hal ini adalah pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan Pengadilan Hak Asasi Manusia.²¹ Sebagaimana yang disebutkan sebelumnya, ini akan terbukti menjadi isu panas dalam upaya pemeliharaan perdamaian, karena bisa menjadi sumber ketegangan dalam hubungan intra-komunitas dan hubungan antara Aceh dan pemerintah pusat di Jakarta, khususnya

¹⁵ World Bank, “The Aceh Peace Agreement: How Far Have We Come?” Indonesia: Desember 2006 <[http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/A4F908861EDDDE6FC125724200546781/\\$file/aceh+peace+agreement_WB_Dec06.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/A4F908861EDDDE6FC125724200546781/$file/aceh+peace+agreement_WB_Dec06.pdf)>, h. 1. (Diakses 19 Mei 2009)

¹⁶ Ibid., h. 2. Lihat juga Idem. “GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming.” Jakarta: World Bank, 2006.

¹⁷ MoU 3.2.3 dan 3.2.5.

¹⁸ World Bank, “The Aceh Peace Agreement,” h. 3.

¹⁹ Simon Montlake, “In Aceh, Building Peace Amid Building Pains,” *Christian Science Monitor* (28 Des. 2006), www.csmonitor.com/2006/1228/p01s02-woap.htm (Diakses 19 Mei 2009)

²⁰ World Bank, “The Aceh Peace Agreement,” h. 4.

²¹ MoU 2.2. dan 2.3.

TNI dan POLRI. Sesungguhnya, dicatat bahwa “meski [pembentukan KKR] mungkin meredakan kedukaan setempat dalam jangka pendek, pengalaman Afrika Selatan, Afrika Tengah, Balkan dan Timor Leste menyarankan bahwa proses seperti itu dapat merugikan, dan bukan menguntungkan, bangunan sosial”.²² Oleh sebab itu, baik pemerintah Pusat maupun pemerintah Aceh perlu berhati-hati menangani isu sensitif ini. Dengan kata lain, implementasi keadilan transisional harus pula memperhitungkan tujuan yang lebih besar dalam mempertahankan perdamaian di Aceh.

Ketiga, tugas lainnya yang tersisa adalah pemenuhan komitmen merehabilitasi harta-benda publik dan perorangan yang hancur atau rusak akibat konflik.²³ Namun demikian, teramat bahwa “timbul kekecewaan di kalangan komunitas-komunitas korban konflik yang menerima sangat sedikit, dan hanya bisa menonton komunitas-komunitas korban tsunami menerima berbagai proyek dan sokongan”.²⁴ Jurang pemisah antara proyek-proyek pembangunan terkait tsunami dan kurangnya tindakan yang layak untuk menangani dukalara komunitas-komunitas korban konflik telah menciptakan ketegangan baru di masyarakat, dan antara masyarakat dan pemerintah. Karena itu, sokongan untuk komunitas korban konflik teramat penting bagi suksesnya proses perdamaian, dan harus dijadikan bagian integral dari upaya pemeliharaan perdamaian. Untuk menangani masalah ini, penggunaan Program Pembangunan Kecamatan, yang berbasis komunitas dan disponsori Bank Dunia, oleh Badan Reintegrasi Aceh (BRA) merupakan awal yang baik.

Mekanisme penyelesaian damai terhadap konflik: Imperatif tatanan demokratis

Telah disebutkan sebelumnya bahwa satu unsur kunci pemeliharaan perdamaian pascakonflik adalah penciptaan suatu kondisi yang akan mencegah terulangnya konflik di masa depan. Dalam konteks Aceh, konflik yang berakar mendalam di provinsi ini antara lain disebabkan oleh tiadanya mekanisme-mekanisme demokratis untuk menyelesaikan konflik. Saya telah mengutarakan dalam tulisan lain bahwa kejengkelan rakyat kepada Pemerintah pada umumnya dilampiaskan dalam bentuk keluhan terhadap eksploitasi ekonomi oleh pemerintah pusat, dan selalu

²² Ben Hillman, “Aceh’s Rebel Turn to Ruling,” *Far Eastern Economic Review* 25 Januari 2007.

²³ MoU 3.2.4.

²⁴ World Bank, “The Aceh Peace Agreement,” h. 4.

dihadapi dengan opresi militer oleh pemerintah Orde Baru.²⁵ Akibatnya, perang separatis yang panjang dan berdarah di provinsi ini mencerminkan kecenderungan memakai kekerasan sebagai instrumen penyelesaian sengketa di tengah tiadanya mekanisme demokratis untuk menyelesaikan perselisihan. Dalam hal ini, pemeliharaan perdamaian pascakonflik di Aceh mengharuskan upaya sadar oleh pemerintah pusat maupun daerah untuk menciptakan berbagai mekanisme penyelesaian konflik secara damai dalam sebuah tatanan demokratis. Tugas ini meliputi perlunya memperkuat sistem peradilan, konsolidasi lembaga-lembaga penanganan konflik, termasuk lembaga informal dan tradisional, membina hubungan harmonis antara pusat dan daerah, serta menciptakan tatanan politik demokratis.

Pertama, berkenaan dengan kebutuhan akan sistem peradilan yang kuat dan berumur panjang, tantangan kunci yang dihadapi Aceh menyangkut imperatif untuk membangun aparat penegak hukum dan lembaga hukum yang efektif, independen dan netral (kepolisian, pengadilan, Kejaksaan). Penguatan lembaga hukum dan profesionalisme aparat penegak hukum (khususnya polisi) mengharuskan fokus yang lebih luas pada reformasi sektor keamanan. Meski reformasi di dua bidang ini akan bergantung pada reformasi lebih luas di tingkat nasional, konteks khusus Aceh sebagai kawasan pascakonflik harus diperhitungkan. Pemerintahan yang bersih pada lembaga hukum dan aparat penegak hukum jelas akan mengurangi kemungkinan tumbuhnya rasa ketidakadilan. Pentingnya menangani isu ini menjadi lebih mendesak karena meningkatnya insiden konflik lokal atau kejahatan di provinsi ini selama beberapa bulan terakhir.²⁶ Satu isu yang harus dipecahkan dalam hal ini adalah pembagian kerja antara lembaga-lembaga penegakan hukum di Aceh.²⁷

Kedua, kendati proses perdamaian masih berada di jalur yang diharapkan, potensi konflik belum padam. Telah dicatat bahwa aneka perpecahan akibat konflik 30 tahun terus membara dalam insiden kekerasan dan ketegangan yang khususnya berkaitan dengan sengketa

²⁵ Rizal Sukma, "Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons," *Policy Studies No. 3*, Washington. D. C.: East West Center, 2004.

²⁶ World Bank/Decentralization Support Facility, "Aceh Conflict Monitoring Update," h. 5, 1–30 Nov. 2006, h.5.

²⁷ International Crisis Group (ICG), "Islamic Law and Criminal Justice in Aceh." Asia Report No. 117, Jakarta/Brussels: ICG, 2006, h. 7.

distribusi bantuan dan proses reintegrasi.²⁸ Untuk mencegah agar jenis-jenis ketegangan ini tidak menjadi kekerasan, diperlukan mekanisme yang efektif untuk menyelesaikan perselisihan. Namun penting pula dicatat bahwa perselisihan dan konflik juga dapat ditangani di luar lembaga hukum formal. Penting juga memperkuat lembaga tradisional dan lembaga berbasis adat sebagai manajer informal dalam penyelesaian sengketa secara damai. Pengalaman-pengalaman di masa lalu, bahkan selama konflik sedang panas-panasnya, jelas menunjukkan bahwa para pemimpin tradisional dan pemuka agama mampu memainkan peran penengah dalam menyelesaikan konflik. Tidak kalah pentingnya adalah peran organisasi masyarakat sipil dalam mengelola penyelesaian sengketa di masyarakat. Pembangunan kapasitas dalam penyelesaian alternatif terhadap perselisihan akan mendorong partisipasi organisasi masyarakat sipil untuk lebih aktif berupaya memelihara perdamaian.

Ketiga, pada masa Orde Baru, konflik di Aceh mencerminkan hubungan buruk antara pemerintah pusat dan Aceh. Sesungguhnya, salah satu ciri penting Orde Baru adalah hasrat yang berlebihan pada pihak pemerintah pusat untuk mengontrol daerah secara mutlak. Terobsesi dengan paham persatuan nasional, Jakarta memaksakan keseragaman pada sekejap negeri tanpa memandang hakikat kebhinekaan bangsa Indonesia. Tiga dekade konflik di Aceh merupakan perwujudan langsung dari perlawanan daerah ini terhadap hasrat pusat itu. Selama konflik, kredibilitas pemerintah pusat hampir nol di Aceh.²⁹ Sejak penandatanganan kesepakatan damai pada Agustus 2005, hubungan Jakarta-Aceh terus genting karena kepercayaan masih sedang dibangun. Dalam hal ini tantangan kunci yang dihadapi oleh pemerintah pusat maupun lokal adalah kebutuhan menciptakan komunikasi dalam semangat saling percaya. Untuk mencapai hal ini, “jurang-pemisah komunikasi” antara sebagian besar pembuat kebijakan nasional dan aktor-aktor di Aceh yang telah diidentifikasi oleh Aspinall perlu dipersempit.³⁰

Terakhir, penyelesaian damai terhadap perselisihan dan konflik, baik di tubuh masyarakat maupun antara pusat dan daerah, mengharuskan adanya tatanan politik yang dapat dilaksanakan di Aceh. Sistem partai

²⁸ “Aceh Monitoring Update,” 1–30 November 2006, h. 1.

²⁹ ICG, “Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?” Asia Report No. 18, Jakarta and Brussels: ICG, 2001, h. 19.

³⁰ Edward Aspinall, “Aceh/Indonesia: Conflict Analysis and Options for Systemic Conflict Transformation”, Makalah yang disiapkan untuk *Berghof Foundation for Peace Support*, Agustus 2005, h. 13.

bebas, pemilu yang adil dan bebas, pengakuan dan penghormatan atas peran masyarakat sipil, kesemuanya itu perlu, tapi tidak cukup untuk menciptakan demokrasi. Tatahan politik demokratis di Aceh juga akan mempersyaratkan komitmen kuat untuk menghormati kebebasan berpendapat. Semua unsur pemerintah lokal, termasuk lembaga agama, tidak boleh jatuh ke dalam kebiasaan Orde Baru yang menekan kebebasan berekspresi dan membatasi hak-hak rakyat. Lembaga agama, yang kian menjadi sentral dalam struktur politik Aceh, juga harus memeluk norma-norma demokratis. Betapa pun, MoU jelas-jelas menyatakan bahwa Provinsi Aceh akan berhak menyusun “peraturan hukum untuk Aceh dengan berdasar pada prinsip-prinsip universal hak asasi manusia sebagaimana yang termaktub dalam Kovenan-Kovenan Internasional PBB tentang Hak-Hak Sipil dan Politik dan tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya.”³¹

Menangani akar penyebab: Rekonstruksi pascatsunami, pembangunan ekonomi, dan pemerintahan

Tantangan tersulit bagi pemeliharaan perdamaian pascakonflik adalah tugas menghilangkan akar penyebab yang mula-mula menimbulkan konflik. Di sini, pendorong utama konflik di Aceh adalah kurangnya pembangunan ekonomi di provinsi ini. Meski memiliki sumber daya alam yang berlimpah, Aceh tetap saja menjadi salah satu provinsi termiskin di Indonesia. Tsunami semakin menenggelamkan provinsi ini dalam kubangan kemiskinan. Dibarengi dengan berdekade-dekade pemerintahan yang buruk, problem ini menjadi struktural. Oleh sebab itu, keberhasilan upaya pemeliharaan perdamaian dan masa depan perdamaian di Aceh juga bergantung pada kemampuan pemerintah untuk memenuhi janji rekonstruksi pascatsunami, percepatan pembangunan ekonomi, dan imperatif pemerintahan yang baik.

Pertama, tugas rekonstruksi dan rehabilitasi di Aceh menjadi tanggung-jawab utama Badan Rekonstruksi dan Rehabilitasi (BRR). BRR, meski menghadapi tantangan raksasa dalam membangun kembali Aceh, menjadi sasaran kritik maupun pujian. Keluhan terbesar dicalitkan pada lambatnya upaya rekonstruksi dan rehabilitasi. Ketua DPR, Agung Laksono, misalnya, pada pertengahan tahun 2006, mengungkapkan kekhawatiran atas lambannya rekonstruksi di Aceh.³² Sebuah survei

³¹ MoU 1.4.2.

³² M. Taufiqurrahman, “House Dismayed by Slow Aceh Reconstruction,” *The Jakarta Post*, 14 Juni 2006.

Lembaga Survei Indonesia (LSI) menemukan bahwa meskipun banyak warga Aceh sepakat bahwa BRR telah bekerja dengan jauh lebih baik pada tahun 2006 daripada 2005, mayoritas warga masih mengeluhkan kelambanannya.³³ BRR juga dituding korupsi dalam sejumlah proyek pembangunan, sehingga mendorong Kejaksaan Agung untuk berjanji meneliti masalah ini. Karena itu, sangat penting bagi penerus BRR, Badan Reintegrasi Aceh (BRA), untuk meningkatkan kinerjanya. Kegagalan memenuhi janji rekonstruksi akan menciptakan ketegangan baru di dalam Aceh, dan antara Aceh dan pemerintah pusat di Jakarta.

Kedua, isu yang jauh lebih relevan untuk pemeliharaan perdamaian daripada rekonstruksi pascatsunami adalah imperatif pembangunan ekonomi. Kurangnya pembangunan ekonomi dan perasaan yang menyertai bahwa Aceh dieksploitasi oleh Jakarta menjadi sumber penting dari konflik di provinsi ini. Memang, kondisi sosial dan ekonomi di Aceh sejak tahun 1998 tidak banyak berbeda dari kondisi pada 1980-an dan 1990-an, kalau tidak lebih buruk. Pada tahun 1990, contohnya, Aceh menyumbang 3,6% pada produk domestik bruto Indonesia. Pada tahun 2001, angka ini menurun hingga tinggal 2,2% sebagai akibat anjaknya kontribusi dari ladang minyak, agrikultur dan sektor pemrosesan.³⁴ Kemiskinan merupakan masalah nyata di Provinsi Aceh. Menurut mantan gubernur Aceh, Abdullah Puteh, kira-kira 40% dari 4,2 juta penduduk provinsi ini (1.680.000 jiwa) hidup di bawah garis kemiskinan.³⁵ Jumlah ini menunjukkan peningkatan dari hanya 425.600 jiwa pada tahun 1996 dan 886.809 jiwa pada tahun 1999.³⁶ Kondisi hidup belum membaik selama bertahun-tahun. Diperkirakan bahwa sekitar separuh penduduk Aceh masih tinggal di rumah beralas tanah atau kayu, tanpa akses air minum yang bersih dan tanpa listrik.³⁷ Sesungguhnya, meski sumber daya alamnya berlimpah, pada tahun 2002 Aceh adalah provinsi termiskin di Sumatra dan provinsi termiskin kedua di Indonesia.

Sesudah tsunami, situasi ekonomi di Aceh memburuk dengan

³³ Reuters, "Aceh Reconstruction Agency Seen Performing Better-Poll," *Alertnet*, 22 Desember 2006, www.alertnet.org (Diakses 19 Mei 2009)

³⁴ Martin Panggabean, "War in Aceh: Its Economic Impact," *ISEAS Viewpoint*, 20 Mei 2003.

³⁵ *Antara News Agency*, 28 Oktober. 2003.

³⁶ *Jakarta Post Online*, http://www.thejakartapost.com/special/0s_7_facts.asp (Tidak lagi tersedia secara *on-line* sejak 19 Mei 2009)

³⁷ The World Bank, "Promoting Peaceful Development in Aceh" (Makalah latar-belakang informal yang disiapkan untuk *Preparatory Conference on peace and Reconstruction in Aceh*, Tokyo, 3 Desember 2002).

tajam. Walaupun berdampak relatif kecil pada ekonomi nasional, kerusakan yang ditimbulkan oleh tsunami pada ekonomi Aceh sama sekali tidak kecil. Bank Dunia memperkirakan bahwa bencana ini mengimbas aset dan pendapatan swasta sekitar 78%, di mana sektor perumahan, perdagangan, pertanian, perikanan, serta kendaraan dan layanan transportasi, rusak parah (2,8 milyar USD, atau 63% dari total kerusakan dan kehilangan). Karena sebagian besar rakyat Aceh mencari nafkah dari pertanian, perikanan dan perdagangan (menyumbang 40% Produk Domestik Bruto), program-program pembangunan ekonomi juga harus merestorasi sektor-sektor ini, selain perlu menarik investasi untuk menyediakan kesempatan kerja bagi penduduk Aceh. Keberhasilan pemerintah lokal mempercepat pembangunan ekonomi, khususnya dalam penyediaan lapangan kerja, jelas akan mengurangi sumber utama konflik di dalam masyarakat.

Ketiga, tercatat bahwa “masalah pemerintahan di tingkat lokal adalah masalah utama bagi sistem konflik di Aceh, karena cenderung merongrong legitimasi lembaga-lembaga yang dibutuhkan untuk menjadi perantara antara komunitas lokal dan pemerintah nasional, dan karena menghalangi program-program yang dimaksudkan untuk mengurangi penyebab struktural konflik”.³⁸ Masalah di sektor pemerintahan ini akan menjadi salah satu tugas tersulit yang perlu ditangani oleh pemerintah baru Aceh. Dalam hal ini ada dua tantangan yang sangat penting: korupsi dan kapasitas pemerintah lokal. Berkenaan dengan kapasitas pemerintahan, tercatat bahwa “kapasitas kelembagaan lokal untuk mendistribusikan manfaat-manfaat otonomi yang sangat besar amatlah rendah”. Peningkatan dramatis pendapatan pemerintah lokal, misalnya, belum diterjemahkan menjadi hasil-hasil pembangunan yang konkret.³⁹ Karena itu, fokus pada memerangi korupsi dan memperkuat pembangunan-kapasitas pemerintah lokal – baik di tingkat provinsi maupun kabupaten – adalah wajib.

Kesimpulan: Tantangan bagi perdamaian berkelanjutan dan pelajaran-pelajaran untuk wilayah lain

Tantangan untuk Aceh adalah bagaimana mempertahankan faktor-faktor positif dengan menangani masalah-masalah yang dapat mendorong

³⁸ Edward Aspinall, “Aceh/Indonesia: Conflict Analysis,” h. 22.

³⁹ Patrick Barron dan Samuel Clark, “Decentralizing Inequality: Center-Periphery relations, Local Governance and Conflict in Aceh,” Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 39 (December 2006), h. 15.

proses perdamaian ke kegagalan. Namun demikian, secara keseluruhan, peluang berhasil masih lebih besar daripada peluang gagal. Karena itu, ada beberapa pelajaran penting tentatif yang dapat ditarik dari proses perdamaian Aceh, yang mungkin relevan untuk konflik-konflik lain di dalam dan di luar daerah ini.

Pertama adalah peran dan imperatif fasilitasi atau mediasi pihak ketiga. Permusuhan sengit dan tiadanya kepercayaan antara dua pihak memustahilkan kedua belah pihak bernegosiasi secara langsung. Keterlibatan pihak ketiga dalam proses negosiasi, entah sebagai fasilitator atau mediator, membantu membangun komunikasi produktif antara pihak-pihak yang bertikai, mengembangkan keyakinan, mengarahkan perhatian mereka pada poin-poin yang mungkin disepakati, mendorong kompromi, menawarkan solusi alternatif, menggodok kesepakatan damai, dan memverifikasi ketaatan kepada perjanjian damai. Semua prasyarat esensial untuk mencapai perjanjian damai ini tidak akan mungkin tanpa keterlibatan pihak ketiga. Dalam sebuah konflik internal antara pemerintah dan gerakan separatis seperti di Aceh, peran pihak ketiga independen yang dapat diterima oleh kedua belah pihak yang berkonflik adalah mutlak diperlukan, dan peran itu hanya dapat dimainkan oleh pihak luar, entah negara atau LSM. Sesungguhnya, walaupun pelaksanaannya menemui kegagalan, Jeda Kemanusiaan dan perjanjian CoHA tidak mungkin terwujud tanpa peran *Henry Dunant Centre* (HDC). Demikian pula, kesepakatan Helsinki tidak mungkin terwujud tanpa peran yang dimainkan oleh *Crisis Management Initiative* (CMI) di bawah pimpinan mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari.

Kedua, MoU Helsinki adalah unik, karena mencerminkan pemikiran baru di dalam negara Indonesia yang tidak lagi mendefinisikan pertanyaan tentang kedaulatan secara kaku, sehingga meratakan jalan bagi kreativitas dalam mencari kesepakatan-kesepakatan yang dapat menyelesaikan konflik. Dua butir kesepakatan dalam MoU jelas mencerminkan pemikiran baru ini. Pertama adalah kesepakatan untuk memberikan status mirip-federal dan otonomi luas kepada Aceh, sehingga membuka ruang untuk menyatakan identitas lokal. Kedua, kesepakatan untuk memberikan wewenang kepada AMM, yang merupakan aktor eksternal dalam konflik internal, untuk menghakimi ketika terjadi perselisihan antara para pihak utama yang berkonflik. Pemerintah Indonesia tidak lagi memandang dua butir kesepakatan ini – pendelegasian kekuasaan dan keterlibatan eksternal – sebagai menggerus kedaulatan negara. Sebaliknya, datangnya perdamaian di Aceh sesungguhnya akan memperkuat kedaulatan negara Indonesia.

Ketiga, sebuah proses perdamaian akan berpeluang lebih besar untuk berhasil jika pihak-pihak yang berkonflik sepakat untuk terlebih dahulu berfokus pada insentif-insentif perdamaian dan keyakinan dan pembangunan kepercayaan, bukan pada kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Dalam kasus konflik Aceh, kedua pihak memahami bahwa isu hak asasi manusia sangat bersifat memecah-belah, dan melontarkan isu ini pada tahap awal proses perdamaian tidak akan membantu mengurangi rasa permusuhan. Yang lebih penting, para pelanggar hak asasi manusia – banyak di antara mereka anggota TNI dan juga anggota GAM – tidak akan melihat insentif apapun untuk mendukung proses perdamaian. Ketika mereka merasa bahwa prakarsa perdamaian akan mengancam mereka, kelompok-kelompok ini bisa menjadi kekuatan perusak yang sulit diatasi. Militer Indonesia berulang-kali memperingatkan tidak akan menyambut baik penyelidikan apapun atas pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan jajarannya, dan sebaliknya menyerukan kepada semua pihak untuk menatap masa depan.

Keempat, keterbukaan terhadap partisipasi pihak luar dalam proses implementasi sangat memperkuat komitmen kedua pihak yang bertikai untuk menaati pasal-pasal perjanjian damai. Sebagaimana yang telah disebutkan, kehadiran pihak ketiga yang netral amat penting untuk memastikan bahwa pihak-pihak yang berkonflik akan mematuhi perjanjian damai. Peran pihak ketiga khususnya esensial dalam menciptakan keyakinan dan kepercayaan selama implementasi program penyerahan senjata dan penarikan pasukan. Dalam kasus Aceh, keterlibatan pihak ketiga datang dalam bentuk “misi pemantau” yang beranggotakan negara-negara Uni Eropa dan ASEAN yang berkontribusi, dengan mandat dan wewenang yang memadai untuk mengimplementasikan unsur-unsur paling kritis dari proses perdamaian (DDR), dan menghakimi pelanggaran pasal-pasal perjanjian. Para pihak yang berkonflik tidak berada pada posisi untuk melaksanakan dua tugas sulit ini.

Kelima, proses perdamaian akan sulit jika tidak ada dukungan politik di tingkat nasional. Dukungan ini, yang berfungsi sebagai konstituensi perdamaian, sangat memperkuat posisi pemerintah untuk mencari cara-cara kreatif penyelesaian konflik. Dalam konteks konflik Aceh, kegagalan dua kesepakatan terdahulu sebagian dapat dipulangkan pada kurangnya dukungan politik dari dalam konstituensi domestik Indonesia. Banyak kelompok di luar Aceh menentang negosiasi dengan GAM, dan lebih menyukai pendekatan militer untuk menyelesaikan konflik. Namun pada masa pascatsunami, konstituensi penyelesaian damai terhadap

konflik menguat. Di tengah kehancuran dan penderitaan yang dialami rakyat Aceh akibat tsunami, menentang upaya damai apapun lewat jalan negosiasi segera menjadi “salah secara politis”.

Lima pelajaran ini mungkin tidak relevan dengan semua jenis konflik di seluruh belahan dunia. Tiap konflik punya ciri-khas sendiri. Namun demikian, sejumlah aspek masalahnya, khususnya dalam konflik separatis, mungkin serupa. Dalam konteks itu, implikasi-implikasi apa yang mungkin ditimbulkan oleh proses perdamaian Aceh pada konflik-konflik lain di daerah itu jelas akan bergantung pada apakah pelajaran-pelajaran tersebut dipetik atau tidak. Sesungguhnya, sebagaimana yang diperagakan dalam kasus proses perdamaian Aceh, pendekatan-pendekatan baru yang kreatif terhadap penyelesaian konflik dimungkinkan dengan belajar dari pengalaman masa lalu. Tanpa kreativitas semacam ini, prospek perdamaian di Aceh akan suram.

Daftar pustaka

Laporan

Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR)

2005 *One Year after the Tsunami: The Recovery Effort and Way Forward*. Jakarta, Indonesia: NAD-Nias dan Internasional Partners.

Commission on Sustaining Peace in Aceh (CoSPA)

2008 Siaran pers pertemuan CoSPA pada 16 April 2008, Badan Reintegrasi-Damai Aceh, <http://www.bra-aceh.org/details_cospa.php?bahasa=indonesia&id=115> (Diakses 19 Mei 2009).

2008 Siaran pers pertemuan CoSPA pada 17 Juni 2008 <http://www.bra-aceh.org/details_cospa.php?bahasa=indonesia&id=501> (Diakses 19 Mei 2009).

Department for International Development (DFID),

2005 A Platform Approach to Improving Public Financial Management, Policy Discussion Briefing (July 2005) <http://www.cipfa.org.uk/international/download/Briefing_Platform_July05.pdf>.

European Union Election Observation Mission's

2006 "Statement of Preliminary Conclusions and Findings," Aceh 2006, 12 Des. 2006. http://www.eueomaceh.org/Files/ACEH_Preliminary_Statement_English.pdf (Diakses 19 Mei 2009)

Global IDP Project

Februari 2004 Internal Displacement: A Global Overview of Trends and Developments in 2003. Geneva, [http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/\(httpPublications\)/21973CC905348E7F802570BB0042BB63?OpenDocument](http://www.internal-displacement.org/idmc/website/resources.nsf/(httpPublications)/21973CC905348E7F802570BB0042BB63?OpenDocument) (Diakses 18 Mei 2009).

IUCN, WCPA dan UNESCO

2006 *Report on the IUCN-UNESCO World Heritage Monitoring Mission to the Tropical Rainforest Heritage of Sumatra*. Indonesia: International Union for the Conservation of Nature, United Nations Education and Social Commission.

IFES

2006 Opinions and Information on the Pilkada Aceh Elections 2006: Key Findings from an IFES Survey (1 December 2006), h. 4. <http://www.ifes.org/publication/da48709050aa294dfdc0cda43969420b/IFES%20Aceh%20Pilkada%20Survey%201%20Exec%20Summary.pdf>. (Diakses 19 Mei 2009)

International Council on Human Rights Policy (ICHRP)

t.t. Negotiating Justice? Human Rights and Peace Agreements, h. 44, 92, <<http://www.ichrp.org/en/documents>> (Diakses 19 Mei 2009).

Daftar pustaka

International Crisis Group (ICG)

- 2000 "Aceh: Escalating Tension," ICG Indonesia Briefing No. 4. Banda Aceh/Jakarta/Brussels.
- 2001 "Aceh: Why Military Force Won't Bring Lasting Peace", ICG Asia Report No. 17. Jakarta/Brussels.
- 2001 "Aceh: Can Autonomy Stem the Conflict?" Asia Report No. 18, Jakarta and Brussels: ICG. International Crisis Group (ICG),
- 2005 "Aceh: A New Chance for Peace," *ICG Asia Briefing No. 40* Jakarta/Brussels: ICG.
- 2006 "Aceh's Local Elections: The Role of the Free Aceh Movement (GAM)", ICG Asia Briefing No. 57. Jakarta/Brussels: ICG.
- 2006 "Islamic Law and Criminal Justice in Aceh." Asia Report No. 117, Jakarta/Brussels: ICG.

International Organization for Migration (IOM),

- 2006 *Psychosocial Needs Assessment of Communities Affected by the Conflict in the Districts of Pidie, Bireuen and Aceh Utara.*
- 2007 *A Psychosocial Needs Assessment of Communities in 14 Conflict-Affected Districts in Aceh.*

Koalisi Pengungkapan Kebenaran (KPK)

- 2007 *A Proposal for Remedy for Victims of Gross Human Rights Violations in Aceh*, kertas kerja yang tidak dipublikasikan.

Leuser International Foundation (LIF)

- t.t. "Conserving the Leuser Ecosystem", Leuser International Foundation <<http://www.leuserfoundation.org>>. (Diakses pada 19 Mei 2009)

Memorandum of Understanding

- 15 Agts. 2005 *Memorandum of Understanding Between the Government of the Republic of Indonesia and the Free Aceh Movement* (MoU), Helsinki.

Oxfam

- t.t. "Targeting Poor People: Rebuilding Lives after the Tsunami". Oxfam Briefing Note, http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/downloads/bn_tsunami_women.pdf>. (diakses pada 12 May, 2009)

Sida

- 2004 "Improving Income among Rural Poor: Strategic Guidelines for Sida Support to Market-Based Rural Poverty Reduction". Stockholm: Sida, Department for Natural Resources and the Environment, <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4088en_Rural+poor_web.pdf&a=3260>. (diakses pada 12 May, 2009)

The United Nations Development Fund for Women (UNIFEM)

- 2001 'Women's Land and Property Rights in Situations of Conflict and Reconstruction'.

UN High Commissioner for Refugees (UNHCR)

- 2005 "The Internally Displaced in Sri Lanka: Discussion Paper on Equity". IDP Working Group in Sri Lanka <<http://www.reliefweb.int/library/documents/2005/unhcr-lka-1dec.pdf>>. (accessed 12

- May, 2009)
- UN Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Res 15
- 1998 'Women and the right to land, property and adequate housing', UN doc E/CN.4/Sub.2/RES/1998/15.
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS (UN-Habitat)), 'Woman's Rights to Land, Housing and Property in Post-conflict Situations and During Reconstruction: A Global Overview' (1999) 2-3.
- United Nations Development Program (UNDP)
- 2007 Access to Justice in Aceh: Making the Transition to Sustainable Peace and Development in Aceh, UNDP Report <www.undp.or.id/pubs/docs/Access%20to%20Justice.pdf>. (Diakses 19 Mei 2009)
- United Nations Economic and Social Council (ECOSOC)
- 2005 'Housing and property restitution in the context of the return of refugees and internally displaced persons, Final report of the Special Rapporteur, Paulo Sérgio Pinheiro, Principles on housing and property restitution for refugees and displaced persons' (28 Juni 2005) UN Doc E/CN.4/Sub.2/2005/17.
- Waste, Fraud, and Abuse*
- 2006 *Waste, Fraud, and Abuse in Hurricane Katrina Contracts*, United States House of Representatives Committee on Government Reform—Minority Staff Special Investigations Division, August 2006, <http://oversight.house.gov/Documents/20060824110705-30132.pdf> (diakses pada 12 May 2009).
- World Bank
- 2006 "GAM Reintegration Needs Assessment: Enhancing Peace through Community-level Development Programming." Jakarta: World Bank.
- 2002 "Promoting Peaceful Development in Aceh". Makalah latar-belakang informal yang disiapkan untuk *Preparatory Conference on peace and Reconstruction in Aceh*, Tokyo, 3 Desember 2002.
- 2005 "Rebuilding a Better Aceh and Nias: Stocktaking of the Reconstruction Efforts," Ikhtisar untuk *Coordination Forum Aceh and Nias* (CFAN).
- Des. 2006 "The Aceh Peace Agreement: How Far Have We Come?" Indonesia: <[http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/A4F908861EDDDE6FC125724200546781/\\$file/aceh+peace+agreement_WB_Dec06.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/A4F908861EDDDE6FC125724200546781/$file/aceh+peace+agreement_WB_Dec06.pdf)>, h. 1. (Diakses 19 Mei 2009)
- 2003 *Implementation Completion Report on a Loan in the Amount of US\$225 million to The Government of Colombia for the Earthquake Recovery Project* Washington D.C.
- 2006 *Making the New Indonesia Work for the Poor*. Jakarta: World Bank.
- 2006 "Aceh Conflict Monitoring Update," h. 5, 1–30 Nov.
- World Wildlife Fund (WWF)
- Mar. 2005 *Timber for Aceh*, WWF <<http://wwf.org.au/publications/WWFTimberForAceh/>>. (Diakses pada 19 Mei 2009)

Daftar pustaka

Buku-buku

Aspinall, Edward.

Agustus 2005 "Aceh/Indonesia: Conflict Analysis and Options for Systemic Conflict Transformation", Makalah yang disiapkan untuk *Berghof Foundation for Peace Support*.

2005 *The Helsinki Agreement: A More Promising Basis for Peace in Aceh?*, Policy Studies 20, Washington: East-West Center.

2008 *Peace Without Justice? The Helsinki Peace Process in Aceh*. Geneva: Centre for Humanitarian Dialogue.

Aspinall, Edward dan Harold Crouch

2003 *The Aceh Peace Process: Why it Failed*, Policy Studies 1, Washington: East-West Center.

Avonius, Leena

2009 "Reconciliation and Human Rights in Post-Conflict Aceh," dalam *Reconciliation from Below: Grassroots Initiatives in Indonesia and East Timor*, ed. Birgit Bräuchler. London: Routledge.

Awaluddin, Hamid

2008 *Damai di Aceh: Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*. Yogyakarta: CSIS.

Barrientos, A., D. Hulme, dan A. Shepherd.

2005 "Can Social Protection Tackle Chronic Poverty?". *The European Journal of Development Research*, 17, no. 1: 8- 23.

Barron, Patrick dan Samuel Clark,

2006 "Decentralizing Inequality: Center-Periphery relations, Local Governance and Conflict in Aceh," Social Development Papers, Conflict Prevention and Reconstruction, Paper No. 39.

Bebbington, A. dan A. Barrientos

2005 "Knowledge Generation for Poverty Reduction within Donor Organizations". GPRG Working Paper Series 023 (Manchester: Global Poverty Research Group (GPRG), 2005 < <http://www.gprg.org/pubs/workingpapers/pdfs/gprg-wps-023.pdf>>. (diakses pada 12 May, 2009).

Bennett, J., W. Bertrand, C. Harkin, S. Samarasinghe dan H. Wickramatillake

2006 *Coordination of International Humanitarian Assistance in Tsunami-Affected Countries*. London: Tsunami Evaluation Coalition.

Bickford, Louis.

2004 "Transitional Justice," dalam *Macmillan Encyclopaedia of Genocide and Crimes against Humanity*, vol. 3.

Bigalke, Terance W.

2006 "Aceh Two Years After: Physical and Spiritual Challenges Remain," *EWI Insights*. Honolulu: East West Center, 2006, <www.eastwestcenter.org/stored/pdfs/Insights00101.pdf> h.3.

Bilham, R.

2006 "Dangerous Tectonics, Fragile Buildings, and Tough Decisions". *Science* 311.

- Blaikie, P.M. et al.
1994 *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability, and Disasters*. New York, Routledge; Brook.
- Borrero, J., K. Sieh, M. Chlieh, dan C. Synolakis
2006 "Tsunami Inundation Modeling for Western Sumatra". *Proc. Natl. Acad. Sci.*, 103: 19673–7.
- Bourdieu, P. dan L. Wacquant
1992 *An Invitation to Reflexive Sociology* Chicago, University Of Chicago Press.
- Bowen, John
2003 *Islam, Law and Equality in Indonesia : An Anthropology of Public Reasoning*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Briggs, R., K. Sieh, A. Meltzer, D. Natawidjaja, J. Galetzka, B. Suwargadi, Y. Hsu, M. Simons, N. Hananto, I. Suprihanto, D. Prayudi, J. Avouac, L. Prawirodirdjo, dan Y. Bock.
2006 "Deformation and Slip along the Sunda Megathrust in the Great 2005 Nias-Simeulue Earthquake". *Science* 311: 1897–1901.
- Cammack, Mark E. dan R. Michael Feener
2008 "Joint Marital Property in Indonesian Customary, Islamic and National Law", dalam Peri Bearman, Wolfhart Heinrichs dan Bernard Weiss, *The Law Applied: Contextualising the Islamic Shari'a*.
- Cannon, T.
1994 "Vulnerability Analysis and the Explanation of 'Natural' Disasters". Dalam A. Varley (ed.) *Disasters, Development and Environment*. John Wiley & Sons, Chichester;
- Chlieh, M., J. Avouac, K. Sieh, dan D. Natawidjaja.
"Investigation of Interseismic Strain Accumulation along the Sunda Megathrust, Offshore Sumatra". *Journal of Geophysical Research* (in review).
- Christoplos, Ian.
2006 *Links between Relief, Rehabilitation and Development in the Tsunami Response*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Clarke, J., P. Curson, S.L. Kayastha dan P. Nag
1989 *Population and Disaster*. Oxford dan Cambridge, Basil Blackwell.
- Clay, E. dan C. Benson
2005 "Aftershocks: Natural Disaster Risk and Economic Development Policy". ODI Briefing Paper, London: Overseas Development Institute (ODI), , <http://www.odi.org.uk/publications/briefing/bp_disasters_nov05.pdf>. (diakses pada 12 May, 2009)
- Cliffe, Sarah dan Klaus Rohland
2002 "The East Timor Reconstruction Program: Successes, Problems, Tradeoffs". Working Paper. Washington, D.C.: World Bank.
- Collins, M., J. A. Sayer dan T. C. Whitmore, ed.,
1991 *The Conservation Atlas of Tropical Forests: Asia and the Pacific*. New York: IUCN.
- Cosgrave, J.
2007 *Synthesis Report: Expanded Summary—Joint Evaluation of the International*

Daftar pustaka

- Response to the Indian Ocean Tsunami*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Curson, P.
1989 "Introduction." dalam J. I. Clarke, P. Curson, S. L. Kayastha, dan P. Nag. *Population and Disaster*. Oxford dan Cambridge, Basil Blackwell.
- Cut Dian R. D. Agustina
2007 *Experience with Reconstruction Finance Tracking Systems*. Jakarta: Technical Note.
- de Goyet, de Ville, Claude dan Lezlie C Morinière
2006 *The Role of Needs Assessment in the Tsunami Response*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- De Koninck, Rodolphe dan Steve Déry
1997 "Agricultural Expansion as a Tool of Population Redistribution in Southeast Asia," *Journal of Southeast Asian Studies* 28.1: 1–26.
- De Koninck, Rodolphe, David Gibbons dan Ibrahim Hassan
1977 *The Green Revolution: Methods and Techniques of Assessment. A Handbook of a Study in Regions of Malaysia and Indonesia*. Québec: Département de Géographie, Université Laval, n° 7.
- Dorotinsky, William dan Silpha Pradhan
2006 "Exploring Corruption in Public Financial Management", dalam J. Edgardo Campos dan Sanjay Pradhan (ed.) *The Many Faces of Corruption: Tracking the Vulnerabilities at the Sector Level*. Washington D.C.: The World Bank.
- Down to Earth
2000 "Aceh: Ecological War Zone", *Down to Earth*, 47 (Nov. 2000).
Aug. 2004 "Ladia Galaska Road Network: Construction Continues, Controversy Rages," *Down to Earth* 62.
- Durand, Frédéric
1994 *Les Forêts en Asie du Sud-Est. Recul et Exploitation. Le cas de l'Indonésie*. Paris: l'Harmattan.
- Farrington, J. dan A. Bebbington
1992 "From Research to Innovation: Getting the most from Interaction with NGO's in Farming Systems Research-Extension". Makalah terundang untuk International Farming Systems Research-Extension Symposium, Michigan State University, 14–18 Sept.
- Field, J.
2003 *Social Capital*. New York, Routledge.
- Fisher, Charles A.
1966 *South-east Asia: A Social, Economic and Political Geography*, 2nd ed. London: Methuen.
- Flint, Michael dan Hugh Goyder
2006 *Funding the Tsunami Response*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Forest Watch Indonesia and Global Forest (FWI/GFW)
2002 *The State of the Forest: Indonesia* (Bogor, Indonesia dan Washington

- D.C.: Forest Watch Indonesia and Global Forest Watch.
- Ghali, Boutros Boutros
1995 *An Agenda for Peace*. New York: United Nations.
- Gibbons, David, Rodolphe De Koninck dan Ibrahim Hasan
1980 *Agricultural Modernization, Poverty and Inequality: The Distributional Impact of the Green Revolution in Regions of Malaysia and Indonesia*. London: Saxon House.
- Gutenberg, B. dan C. Richter
1954 *Seismicity of the Earth and Associated Phenomena* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Hamid, Sandra dan Douglas Ramage
18 Juli 2006 "Autonomy for Aceh," *Wall Street Journal*.
- Handbook for Estimating*
2003 *Handbook for Estimating the Socio-Economic and Environmental Effects of Disasters* (New York/Washington D.C: Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Harper, Fitzpatrick dan Clark
2006 *Land, Inheritance and Guardianship Law in Aceh*, International Development Law Organisation.
- Hayner, Priscilla B.
2002 *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*. New York: Routledge.
- Hedman, E.-L.E.
2006. The Right to Return: IDPs in Aceh. <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/KHII-6PG5G6?OpenDocument> (diakses 18 Mei 2009).
- Hillman, Ben
2007 "Aceh's Rebel Turn to Ruling," *Far Eastern Economic Review* 25 Januari.
- Hsu, Y., M. Simons, J. Avouac, J. Galetzka, K. Sieh, M. Chlieh, D. Natawidjaja, L. Prawirodirdjo dan Y. Bock
2006 "Frictional Afterslip Following the 2005 Nias-Simeulue Earthquake, Sumatra". *Science*, 312: h. 1921–1926.
- Hugo, G.
1982 "Circular Migration in Indonesia". *Population and Development Review* 8, no. 1: 59–83.
- 2002 "Pengungsi-Indonesia's Internally Displaced Persons." *Asian and Pacific Migration Journal* 11(3), 297-331.
- Husein, Farid
2007 *To See the Unseen: Scenes Behind the Aceh Peace Treaty*. Jakarta: Health & Hospital Indonesia.
- Hyndman, J dan James McLean
2006 "Settling Like a State: Acehnese Refugees in Vancouver", *Journal of Refugee Studies* 19(3):345-360.
- Nah, Alice M.
2005 "Ripples of Hope: Acehnese Refugees in Post-Tsunami Malaysia,

Daftar pustaka

- Singapore J. of Tropical Geography* 26 (2).
- Jarry, Emmanuel
2007 "French Watchdog says Reallocate Excess Tsunami Aid", Paris, *Reuters*, 3 Jan. 2007, <http://www.reliefweb.int/rw/RWB.NSF/db900SID/LZEG-6X4MWH?OpenDocument> (diakses pada 12 May 2009)
- Jayawardena, Chandra
1977 "Women and Kinship in Aceh Besar, Northern Sumatra," *Ethnology* 16: 21–38.
- Kadriah et al.
2006 Perlindungan Terhadap Perempuan Korban Tsunami Dalam Mendapatkan Hak Kepemilikan Atas Tanah ["The Protection of Female Victims of the Tsunami in the Context of Land Ownership"], University of Syiah Kuala Darussalam Law School, Banda Aceh, December 2006, h. 17-17.
- King, Blair
2006 "Peace in Papua: Widening a Window of Opportunity," Council on Foreign Relations, Center for Preventative Action No. 14. New York: Council on Foreign Relations, 2006.
- Kingsbury, Damien
2006 *Peace in Aceh: A Personal Account of the Helsinki Peace Process*. Jakarta: Equinox Publishing.
- Kingsbury, Damien dan Lesley McCulloch
2006 "Military Business in Aceh" dalam Anthony Reid ed., *Verandah of Violence: The Background to the Aceh Problem*, Singapore: Singapore University Press.
- Laumonier, Yves et al.
1986 *Sumatra Nord, Carte du Tapis Végétal et des Conditions écologiques* (Institut de la Carte Internationale du Tapis Végétal/SEAMEO-BIOTROP, 1: 1 000 000).
- Lavell, A.
1994 "Opening a Policy Window: The Costa Rican Hospital Retrofit and Seismic Insurance Programs 1986–1992." *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*. 12(1): 95–115
- Linton, Suzannah
t.t. "Accounting for Atrocities in Indonesia", *Singapore Year Book of International Law* 10, h. 1–33.
- Lombard, Denys
1967 *Le Sultanat d'Atjéh au temps d'Iskandar Muda 1607–1636*. Paris: École Française d'Extrême-Orient.
- Merikallio, Katri
2006 *Miten Ranba Tehdään: Abtisaari ja Aceh*. Juva: WSOY.
- Mietzer, Marcus
2006. "The Politics of Military Reform in Post-Suharto Indonesia: Elite Conflict, Nationalism, and Institutional Resistance." *Policy Studies*, No. 23. Washington, D.C.: East-West Center Washington, <<http://>

- www.eastwestcenter.org/fileadmin/stored/pdfs/PS023.pdf>, h. 49- 50. (Diakses 19 Mei 2009)
- Montlake, Simon
2006 "In Aceh, Building Peace Amid Building Pains," Christian Science Monitor (28 Des.), www.csmonitor.com/2006/1228/p01s02-woap.htm (Diakses 19 Mei 2009)
- Morfit, Michael
2006 "Staying on the Road to Helsinki: Why the Aceh Agreement was Possible in August 2005," (makalah yang disiapkan untuk konferensi internasional "Building Permanent Peace in Aceh: One Year After the Helsinki Accord", disponsori oleh *Indonesian Council for World Affairs* (ICWA), Jakarta, Indonesia, 14 Agustus 2006), h. 25.
- Nalbant, S., S. Steacy, K. Sieh, D. Natawidjaja, dan J. McCloskey.
2005 "Earthquake Risk on the Sunda Trench". *Nature* 435: 756–7.
- Natawidjaja, D., K. Sieh, M. Chlieh, J. Galetzka, B. Suwargadi, H. Cheng, R. Edwards, J. Avouac dan S. Ward,
2006 "Source Parameters of the Great Sumatran Megathrust Earthquakes of 1797 and 1833 Inferred from Coral Microatolls". *J. Geophys. Res.* 3.
- Newcomb, K. dan W. McCann
1987 "Seismic History and Seismotectonics of the Sunda Arc". *J. Geophys. Res.*, 92: 421–39. Laporan Reuters UK oleh Achmad Sukarsono, "Landmark Aceh Election Expected to Face Run-Offs," 6 Desember 2005 <<http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/JAK276134.htm>>. (Diakses 19 Mei 2009)
- Panggabean, Martin "War in Aceh: Its Economic Impact," *ISEAS Viewpoint*, 20 Mei 2003.
- Parker, D. et al.
1997 'Reducing Vulnerability following Flood Disasters: Issues and Practices'. Dalam A. Awotona (ed.) *Reconstruction After Disaster: Issues and Practices*. Ashgate, Aldershot.
- Parker, Jennifer
2007 "Waste in War: Where Did All the Iraq Reconstruction Money Go?", 6 February 2007, ABC News <http://abcnews.go.com/Politics/story?id=2852426> (diakses pada 12 May 2009).
- Paul Collier, Anke Hoeffler, dan Mans Soderbom
2006 *Post-Conflict Risks*, CSAE WPS/2006-12. Oxford: Center for the Study of African Economies, Department of Economics, University of Oxford.
- Paul, B. K.
2005 "Evidence against disaster-induced migration: the 2004 tornado in north-central Bangladesh". *Disaster* 29(4): 370-385.
- Practical Guide to Multilateral*
2004 *Practical Guide to Multilateral Needs Assessments in Post-Conflict Situations* New York: UNDP/UNDG/World Bank.

Daftar pustaka

- Putnam, R.
1993 "The Prosperous Community". *American Prospect* 13(Spring): 35-42.
1995 "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". *Journal of Democracy* 6(1): 65-78;
2000 *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster.
- Putnam, R., R. Leonardi, R. Y. Nanetti (1993). *Making Democracy Work, Civic Tradition in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press;
- Rajendran, C., K. Rajendran, R. Anu, A. Earnest, T. Machado, P. Mohan dan J. Freymueller
t.t. "The Style of Crustal Deformation and Seismic History Associated with the 2004 Indian Ocean Earthquake: A Perspective from the Andaman-Nicobar Islands". *Bull. Seismol. Soc. Am* (in press).
- Reid, Anthony
2005 *An Indonesian Frontier: Acehnese and Other Histories of Sumatra*. Singapore: National University of Singapore Press.
- Reuters
2006 "Aceh Reconstruction Agency Seen Performing Better-Poll," Alertnet, 22 Desember, www.alertnet.org (Diakses 19 Mei 2009)
- Review of Post-Crisis*
2007 *Review of Post-Crisis Multi-Donor Trust Funds*. Norway: Scanteam, February.
- Robinson, Kathryn
2001 "Gender, Islam and Culture in Indonesia," dalam Susan Blackburn ed., *Love, Sex and Power: Women in Southeast Asia*, Clayton: Monash Asia Institute.
- Ross, M.
2003 *Resources and Rebellion in Aceh, Indonesia*. Makalah yang disiapkan untuk proyek Yale-Bank Dunia, "The Economics and Political Violence".
- Sarraf, Feridoun
2005 *Integration of Recurrent and Capital "Development" Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward*. Makalah yang disiapkan untuk Program Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) Washington D.C.: The World Bank.
- Schauer, M., S. Ladage, W. Weinrebe, K. Berglar, A. Krabbenhoeft, E. Flueh, dan C. Gaedicke
2006 "Morphotectonics of the Sumatra Margin—Analysis of New Swath Bathymetry". *Eos Trans. AGU, Fall Meeting Supplement*, 87.52: U53A-0033.
- Scheper, Elisabeth, Arjuna Parakrama dan Smruti Patel.
2006 *Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities*. London: Tsunami Evaluation Coalition.
- Schulze,
20 Mei 2003 "Insurgency and Counter-Insurgency", dikutip dari *Kompas*.
- Shie, Tamara Renee
2003 *Disarming for Peace in Aceh: Lessons Learned*. Monterey, California:

- Monterey Institute of International Studies.
- Siapno, J.
(akan terbit) 'Living Displacement: Everyday Politics of Gender, Silence, and Resilience in Aceh.' dalam E. L. Hedman. *Conflict, Violence, and Displacement in Southeast Asia*. Ithaca, Cornell University Press.
- Sieh, K.
2006 "Sumatran Megathrust Earthquakes: From Science to Saving Lives". *Phil. Trans. R. Soc.* 364: 1947–63.
- Sieh, K., dan D. Natawidjaja
2000 "Neotectonics of the Sumatran Fault, Indonesia". *J. Geophys. Res.* 105: 28, 295–28, 326
- Smith, K. dan R. Ward
1998 *Floods: Physical Processes and Human Impacts*. New York, John Wiley & Sons.
- Snouck, H.
1906 *The Acehnese*, (trans. by A. W. S. O'Sullivan), Vols. I dan II, Leiden: Brill, h. 58.
- Subarya, C., M. Chlieh, L. Prawirodirdjo, J. Avouac, Y. Bock, K. Sieh, A. Meltzner, D. Natawidjaja dan R. McCaffrey
2006 "Plate-boundary Deformation Associated with the Great Sumatra-Andaman Earthquake". *Nature* 440: 46–51.
- Sukma, Rizal
2004 "Security Operations in Aceh: Goals, Consequences, and Lessons," *Policy Studies No. 3*, Washington. D. C.: East West Center.
2005 "Masalah Eksistensi GAM Pasca MoU", *Kompas*, 9 September.
- Sulistiyanto, Priyambudi
2001 "Whither Aceh?" *Third World Quarterly*. 22:3. h. 437-452.
- Taufiqurrahman, M.
14 Juni 2006 "House Dismayed by Slow Aceh Reconstruction," *The Jakarta Post*.
- Telford, J., M. Arnold, A. Harth, bersama ASONOG,
2004 "Learning Lessons from Disaster Recovery: The Case of Honduras". *Disaster Risk Management Working Paper Series No. 8* Washington, D.C.: The World Bank.
- Tilman, F., E. Flueh, I. Grevemeyer, L. Handayani, H. Kopp, B. Suwargadi, W. Triyoso dan M. Heintz
2006 "First Results from a Combined Marine and Land Passive Seismic Network near Simeulue Island". *Eos Trans. AGU, Fall Meeting Supplement*, 87.52: U53A-0025.
- Tripa, S.
2006 *Memahami Budaya dalam Konteks Aceh* (Understanding Culture in The Aceh Context), Opini di www.acehinstitute.org, 16 Mei 2006, diakses 10 Desember 2006.
- V.T. dan B.P. Paul
2003 "Public Response to a Tornado Disaster: The Case of Hoisington, Kansas." *Papers of the Applied Geography Conferences*. 26. h. 343–351;

Daftar pustaka

Weltforstat Atlas

1971 *Weltforstat Atlas*. Hamburg: Éditions Paul Parey.

Whitmore, T. C.

1991 "Rain Forests of the Far East"; dalam *The Last Rain Forests: A World Conservation Atlas*, ed. Mark Collins, New York: Oxford University Press

1991 *An Introduction to Tropical Rain Forests*. Oxford: Oxford University Press.

Whitmore, T.C.

1984 *Tropical Rain Forests of the Far East*, 2nd ed. Toronto: Oxford University Press.

Whitten, Anthony J., Sengli J. Damanik, Jazanul Anwar, dan Nazaruddin Hisyan

1987 *The Ecology of Sumatra*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.

World Atlas of Agriculture.

1969 *World Atlas of Agriculture*. Novara: Instituto Geographico de Agostini.

Wu, T.

2007 "The Role of Remittances in Crisis: An Aceh Research Study" dalam Paul Harvey dan Kevin Savage. *Remittances in Crises*. London: Overseas Development Institute, Humanitarian Policy Group, .

Yulianti, Y. dan M. Purmono

2003 *Sosiologi Pedesaan*. Yogyakarta: Lappera Pustaka Utama.

Surat kabar

International Herald Tribune

2-2-2006 "Indonesian Military's New Day?" <<http://www.iht.com/articles/2006/02/02/news/indo.php>>. (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009).

Jakarta Post

14-12-2006 "Aceh Poll Underlines Popularity of GAM", . <http://old.thejakartapost.com/yesterdaydetail.asp?fileid=20061214.@01> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

6-2-2007 "Irwandi Seeks Army Support", <<http://old.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20070206.H08>> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

3-2-2006 "Military Must Have a Presence in the Region", <<http://old.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20060203.A06>> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009)

19-12-2006 "Aceh's Future Governor Plays Down Separatism Jitters", <http://old.thejakartapost.com/Archives/ArchivesDet2.asp?FileID=20061219.A04> (Tidak tersedia secara *on line* sejak 19 Mei 2009).

25-1- 2007. "TNI Unveils New Doctrine: No Politics."

Kompas

5-4-2003 “TNI Sanggup Selesaikan Masalah Aceh.”

13-6-2005 “Perdamaian di Aceh Saatnya Diwujudkan,”

Straits Times (Singapore)

3-2-2006 “Yudhoyono’s Choice of Military Chief Approved,” .

Serambi Indonesia, 15 Oktober 2006.

Laman (*website*)

ABC News Online

12-12-2006 “Ex-Rebel Wins Aceh Election”, <http://www.abc.net.au/news/newsitems/200612/s1809307.htm> (Diakses 19 Mei 2009)

Antara News Agency, 28 Oktober. 2003.

Antara News dan *News.com.au*, 23 Desember 2006

http://europa.eu/scadplus/glossary/european_security_defence_policy_en.htm

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/EASTASIAPACIFICEXT/INDONESIAEXTN/0,,contentMDK:20877372~pagePK:141137~piPK:141127~theSitePK:226309,00.html> (diakses 30 Maret 2007).

http://www.oxfam.org.uk/applications/blogs/pressoffice/2006/11/oxfam_calls_to_step_up_respons.html (diakses 10 Januari 2007).

<http://www.pnas.org/cgi/content/full/060469103/DC1> dan www.tectonics.caltech.edu/sumatra/tsunami_models.html

HR Watch - <http://www.hrw.org/english/docs/2004/04/01/malays8379.htm> (diakses 10 Agustus 2006); Nah 2005 & Hyndman dan McLean 2006.

<http://multiply.com/i/xqeWVamMRpEvgXAiTjIvjw>

Inside Indonesia

1999 “Towards a mapping of ‘at risk’ ethnic, religious and political groups in Indonesia”. [dikutip 10 April 2006]; 86: Tersedia di: <http://www.serve.com/inside/digest/dig86.htm>.

Jakarta Post Online, http://www.thejakartapost.com/special/0s_7_facts.asp (Tidak lagi tersedia secara on-line sejak 19 Mei 2009)

24 Nov. 2007 “Sharia Law ‘Could Support Aceh Truth and Reconciliation,’” <http://www.aceh-eye.org/a-eye_news_files/a-eye_news_english/news_item.asp?NewsID=7715> (Diakses 19 Mei 2009).

Tempointeraktif,

24 Jan. 2007 “Aceh Tetap Bentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi”, <<http://www.tempointeraktif.com>> (Diakses 19 Mei 2009).

United Nations Press Release, 11 Desember 2006 <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10791.doc.htm> (Diakses 19 Mei 2009)

www.tectonics.caltech.edu/sumatra/public.html>.

www.orangutans-sos.org/images/forest_destruction. (Diakses pada 19 Mei 2009)

www.reliefweb.int

YAKKUM Emergency Unit web site http://www.yeu.or.id/about_us.php.

Daftar pustaka

Informan

- Abubakar Ishak, Kepala lingkungan Al-Mukarramah, Punge Jurong, Februari 2006.
- Farid Husain (23 Mei 2005) Jakarta, Indonesia.
- Hardiansyah, 29 Januari 2007.
- Irwandi Jusuf (19 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.
- Juha Christensen (16 Mei 2005).
- Jusuf Kalla (25 Juli 2005) Jakarta, Indonesia.
- Juwono Sudarsono (23 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.
- Maemunah, Salmah, Aminah dan Rifky (perempuan-perempuan dari Meunasah Tuha), Kecamatan Pekan Bada, 28 November 2006.
- Malik Mahmud (17 Mei 2006) Banda Aceh, Indonesia.
- Martii Ahtisaari (21 Mei 2006 dan 21 Juni 2006) Helsinki.
- Meeri-Maria Jaarva (21 Juni 2006) Helsinki.
- Nur Djuli (17 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.
- Peter Feith (19 Juli 2006) Banda Aceh, Indonesia.
- Sofyan (Spesialis Pemetaan Tanah Komunitas LOGICA), Kantor LOGICA, 29 September 2006.
- Sofyan Djalil (13 Mei 2006) Jakarta.
- Sudirman Arif (dari Kades Gelumpang Teungoh, Desa Surien, Kecamatan Meuraxa Banda Aceh), Kantor Uplink's, 27 November 2006;
- Susilo Bambang Yudhoyono (21 dan 23 Mei 2006) Jakarta.
- Widodo Adi Sudjipto (24 Mei 2006) Jakarta, Indonesia.
- Yatrin (Sepesialis Gender LOGICA)
- Zaenabun (dari Desa Meunasah Tuha), Kecamatan Pekan Bada, 28 November 2006.
- Zulfikar (bukan nama sebenarnya) di Banda Aceh, 10 Maret 2006.

Indeks

Para kotributor

Leena Avonius mendapatkan gelar PhD di bidang Antropologi di *Leiden University*, Negeri Belanda, pada 2004. Pada 2005-2006, ia bekerja sebagai pengamat-Uni Eropa dan Koordinator Reintegrasi untuk *Aceb Monitoring Mission*. Ia bekerja sebagai Peneliti Pascadoktoral di *University of Helsinki*, Finlandia. Kini ia direktur *International Center for Aceb and Indian Ocean Studies*, Banda Aceh.

Stéphane Bernard adalah Asisten Profesor di *School of International Development and Global Studies, University of Ottawa*. Karyanya kebanyakan mengenai soal pertanian dan lingkungan di Asia Tenggara, dengan fokus mutakhir pada Kalimantan.

Ian Christoplos adalah peneliti *Swedish University of Agricultural Sciences* dan konsultan independen. Keterlibatan risetnya berfokus pada risiko, pemulihan, pembangunan pedesaan dan jasa pertanian. Ia penulis *Links between relief, rehabilitation and development in the tsunami response* dari *Tsunami Evaluation Coalition*.

Patrick Daly adalah peneliti *Asia Research Institute* di *National University of Singapore*. Risetnya berfokus pada respons di tingkat komunitas terhadap konflik dan bencana alam, paling mutakhir menelaah isu rekonstruksi dan pemulihan di Aceh, Indonesia, menyusul Tsunami Asia 2004. Ia telah melakukan riset serta bekerja dengan LSM-LSM lokal di Palestina, Kamboja, Filipina dan Indonesia, menggarap isu-isu yang berkaitan dengan rekonstruksi dan reintegrasi pascabencana/konflik.

Rodolphe de Koninck adalah Profesor Geografi dan Ketua *Asian Research* Kanada di *University of Montreal*. Karyanya terutama mengenai soal pertanian dan lingkungan Asia Tenggara. Ia telah menulis dan menulis-bersama 20 buku, serta menerbitkan hampir 200 artikel rujukan, termasuk *Agricultural Modernization, Poverty and Inequality* (1980, ditulis bersama D.S. Gibbons dan I. Hasan, London, Gower), *Malay Peasants Coping with the World* (1992, Singapore, ISEAS), *Deforestation in Viet Nam* (1999, Ottawa, IDRC), *Singapour, la cité-État ambitieuse* (2006, Paris, Belin), *Malaysia, la dualité territoriale* (2007, Paris, Belin), *Singapore, an Atlas of perpetual territorial transformation* (2008,

ditulis bersama Julie Drolet dan Marc Girard, Singapore, NUS Press).

R. Michael Feener adalah *Associate Professor* Sejarah di *National University of Singapore* dan Peneliti Senior *Asia Research Institute*. Lahir di Salem, Massachusetts, ia belajar Kajian Islam dan bahasa-bahasa asing di *Boston University*, Cornell, dan *University of Chicago*, serta di Indonesia, Mesir dan Yaman. Buku-buku mutakhirnya termasuk *Muslim Legal Thought in Modern Indonesia* (2007), *Islamic Law in Contemporary Indonesia: Ideas and Institutions* (2007), dan *Islamic Connections: Muslim Societies in South and Southeast Asia* (2009).

Pieter Feith pada 9 September 2005 ditunjuk oleh Dewan Uni Eropa sebagai Kepala Misi *Aceh Monitoring Mission* yang dipimpin Uni Eropa, untuk membantu memfasilitasi implementasi Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005. Ia membaktikan sebagian besar hidupnya di dinas diplomatik, bersama Korps Diplomatik Negeri Belanda, NATO, PBB dan Uni Eropa.

Wolfgang Fengler adalah kepala ekonom Bank Dunia di Jakarta, memimpin Tim Pembiayaan Publik dan Desentralisasi di Bank Dunia. Ia juga memimpin kerja analitis Bank Dunia menyokong Aceh. Ia pemimpin tim untuk laporan-laporan kapal perang seperti “Aceh and Nias one year after the Tsunami”.

Daniel Fitzpatrick banyak menulis tentang hukum dan kebijakan pertanahan di Dunia Ketiga, dengan fokus khusus pada pemulihan dari bencana atau konflik. Ia adalah penasehat PBB di bidang hak-hak atas tanah di Timor Timur pascakonflik (2000) dan Aceh pascatsunami (2005-6). Ia penulis *Guidelines on Land Programming after Natural Disasters* PBB (In Press). Menyelenggarakan konsultasi profesional mengenai hukum dan pembangunan bersama *AusAID*, *Asian Development Bank*, *Oxfam International*, *OECD*, *UNDP* dan *UN-Habitat*. Karyanya bersama *AusAID* termasuk menulis-bersama laporan *Making Land Work* pada 2008 untuk Program Pertanahan Pasifik lembaga ini.

Marc Girard adalah kartografer dan spesialis GIS di Jurusan Geografi, *University of Montreal*.

Ahya Ihsan adalah Analis Riset di Unit Pengurangan Kemiskinan dan Manajemen Ekonomi di Kantor Bank Dunia, Jakarta. Sebelum bergabung

dengan Bank Dunia, ia menjadi staf paruh-waktu di Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda) Aceh, Indonesia. Minat risetnya adalah pembiayaan publik, desentralisasi dan transfer inter-pemerintah, serta pembiayaan rekonstruksi. Saat ini ia menjadi anggota tim inti dalam tim Kebijakan Makro dan Fiskal yang menganalisis pembangunan kebijakan fiskal dan pembelanjaan pemerintah di Indonesia. Ia juga memimpin beberapa kajian, termasuk Analisis Pembelanjaan Publik Aceh (2006) dan (2008), yang merancang formula transfer inter-pemerintah dana otonomi khusus di Aceh, dan analisis pembiayaan rekonstruksi sesudah Tsunami Samudra Hindia 2004.

Kai Kaiser adalah Ekonom Senior *Public Sector Group*, PREM. Ia salah satu pimpinan *Decentralization and Sub-National Regional Economics Thematic Group* Bank Dunia. Pernah berkantor di Jakarta, Indonesia, mengerjakan rekonstruksi pascatsunami. Memiliki pengalaman luas di semua kawasan dalam soal reformasi fiskal inter-pemerintahan.

Saiful Mahdi adalah doktor Ilmu-Ilmu Kewilayahan, Departemen Perencanaan Kota dan Kawasan, *Cornell University*, Ithaca, NY. Ia melanjutkan kuliah setelah menjadi dosen di Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh. Ia juga salah satu pendiri *The Aceh Institute*, sebuah institut penelitian independen di mana ia menjabat sebagai Direktur Eksekutif.

Michael Morfit adalah Wakil Presiden Senior *Partners for Democratic Change*, organisasi nirlaba yang berkecimpung dalam resolusi konflik dan mediasi perselisihan di dunia berkembang. Ia juga *Adjunct Professor* di *Georgetown University* dan *American University* di Washington DC, tempatnya mengajar kursus-kursus tentang demokrasi, pemerintahan dan pembangunan.

Anthony Reid adalah sejarawan Asia Tenggara, kini kembali ke *Australian National University* sesudah bergiliran mengabdikan sebagai Direktur pendiri *Center for Southeast Asian Studies* di UCLA (1999-2002) dan *Asia Research Institute* di *National University of Singapore* (2002-7). Buku-bukunya yang lebih mutakhir dan relevan termasuk *The Contest for North Sumatra: Atjeh, the Netherlands and Britain, 1858-1898* (1969); *The Blood of the People: Revolution and the End of Traditional Rule in Northern Sumatra* (1979); *Southeast Asia in the Age of Commerce, 1450-1680* (2 vols. 1988-93); *An Indonesian Frontier: Acehnese and other histories of Sumatra* (2004); *Imperial Alchemy: Nationalism and political identity in Southeast Asia* (2010), dan sebagai editor *Verandah of Violence: The Historical Background of the Aceh Problem* (2006).

Kerry Sieh adalah Profesor Geologi and Direktur *Earth Observatory of Singapore*, di *Nanyang Technical University*. Mantan Profesor di *California Institute of Technology*, minat penelitiannya yang utama adalah geologi gempa bumi, yang menggunakan lapisan-lapisan geologis dan bentuk-bentuk tanah untuk memahami geometri patahan-patahan aktif, gempa bumi yang ditimbulkannya, dan struktur kerak bumi yang dihasilkan oleh pergerakannya. Baru-baru ini, mahasiswa dan kolega saya dan saya sendiri menyelidiki sejumlah besar patahan aktif Taiwan dan mencari tahu bagaimana gempa bumi yang ditimbulkannya menciptakan pulau bergunung itu. Kami saat ini mengeksplorasi geologi gempa bumi Myanmar (Burma). Minat penelitian kami yang utama saat ini adalah megasesar subduksi yang menimbulkan gempa bumi dahsyat Sumatra yang menghancurleburkan dan tsunami Samudra Hindia pada 2004 dan 2005.

Rizal Sukma saat ini menjabat sebagai Wakil Direktur Eksekutif *Centre for Strategic and International Studies* (CSIS), Jakarta. Ia memperoleh gelar Ph.D bidang Hubungan Internasional dari *London School of Economics and Political Science* (LSE), Inggris, pada 1997. Banyak menggeluti Isu-Isu Keamanan Asia Tenggara, ASEAN, Kebijakan Pertahanan dan Luar Negeri Indonesia, Reformasi Militer, Islam dan Politik, dan Perubahan Politik Dalam Negeri di Indonesia.

John Telford adalah konsultan Irlandia yang mengkhususkan diri dalam bantuan internasional. Selama lebih dari 28 tahun, ia bekerja sebagai praktisi, dosen, analis, evaluator, guru dan pelatih di seluruh dunia, khususnya Amerika Latin, meliputi bantuan terkait bencana alam maupun konflik. Ia pernah menjadi macam-macam: pejabat senior PBB; guru dan wartawan; serta Direktur Nasional Amnesty Internasional Seksi Irlandia. Ia salah satu penulis *Joint evaluation of the international response to the Indian Ocean Tsunami* dari *Tsunami Evaluation Coalition*.

Treena Wu adalah peneliti dalam program doktoral yang dibiayai oleh *European Commission Marie Curie Fellowship* di *Maastricht Graduate School of Governance*, *Maastricht University*. Fokus penelitiannya pada desain kebijakan perlindungan sosial di Asia Tenggara.