

Laporan Hasil Pemantauan Konflik Di Aceh

1 – 31 Desember 2006



Bank Dunia /DSF

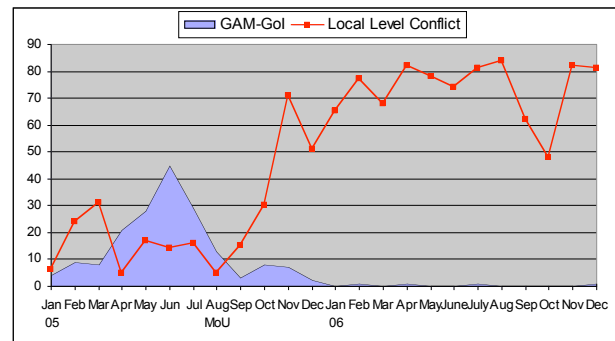
Sebagai bagian dari program dukungan analisis bagi proses perdamaian, Program Konflik Pengembangan Masyarakat di Bank Dunia Jakarta menggunakan metodologi pemetaan konflik melalui surat kabar untuk merekam dan mengkategorikan semua laporan tentang insiden dan konflik di Aceh yang diberitakan di dua surat kabar daerah (Serambi dan Aceh Kita). Program ini mempublikasikan perkembangan per bulan, sejauh mungkin didukung oleh kunjungan ke lapangan, yang terangkum dalam dalam bahasa Inggris dan Indonesia.¹

Meskipun tidak ada insiden RI-GAM yang terjadi, ketegangan sebelum MoU terus berlanjut ke arah insiden konflik paska MoU. Insiden penyerangan main hakim sendiri dan penangkapan pelaku *khalwat* (dicurigai melakukan hubungan intim antara pasangan yang belum menikah) seringkali melibatkan anggota satuan keamanan. Demonstrasi yang menuntut adanya investigasi atas pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu juga telah dimulai. Hasil Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) yang diselenggarakan pada tanggal 11 Desember 2006 berjalan relatif sukses, meski terdapat pengajuan keluhan, beberapa hasil pilkada ditentang, dan terjadi ketegangan serius di beberapa kabupaten. Meski demikian, kemenangan telak Irwandi-Nazar dalam perebutan kursi Gubernur memberikan mandat bagi mereka untuk melakukan perubahan di Aceh. Usaha untuk memastikan bahwa sumber daya berlimpah yang sekarang tersedia bagi pemerintahan provinsi dan kabupaten akan disebarkan secara pantas dan efektif menjadi sangat penting bagi kestabilan perdamaian. Namun demikian, tetap ada hambatan besar dan resiko kegagalan masih sangat tinggi. Meskipun penanganan perselisihan terkait dengan pilkada sangat penting dalam jangka pendek, prioritas jangka panjang adalah meningkatkan tata pemerintahan yang baik.

Tidak ada insiden kekerasan antara RI-GAM, namun ketegangan paska konflik terus berlanjut

Seperti bulan-bulan sebelumnya, tidak ada insiden kekerasan antara GAM-RI yang terjadi pada bulan Desember. Meski demikian, ketegangan yang terjadi pada periode sebelum MoU mengarah ke beberapa perselisihan: mengenai tuduhan penyiksaan oleh polisi; mengenai kekerasan HAM di masa lalu; dan mengenai penggunaan simbol GAM. Yang terakhir disebut di atas menimbulkan satu insiden

Figur 1: konflik lokal RI-GAM berdasarkan bulan



¹ Ada keterbatasan dalam pemetaan menggunakan surat kabar terutama untuk insiden tingkat provinsi; surat kabar yang secara umum hanya memberitakan tentang berita tingkat daerah, tidak mengangkat semua kasus dan pemberitaan miring dalam melaporkan kasus-kasus tertentu. Untuk informasi lebih lanjut atau yang berminat dapat dilihat di: Patrick Barron dan Joanne Sharpe (2005). "Counting Conflict: Using Newspaper Reports to Understand Violence in Indonesia", *Indonesian Social Development Paper No. 7*. Jakarta: World Bank. Laporan ini merupakan perkembangan pemantauan per bulan, bisa diakses melalui: www.conflictanddevelopment.org. Data tersedia bagi siapa saja yang berminat, untuk mendapatkan semua dataset tersebut silahkan hubungi Samuel Clark di: sclark@wboj.or.id.

non-kekerasan, yang mana kami kodekan sebagai perselisihan GAM-RI, yang pertama setelah berbulan lamanya.

Peristiwa yang terjadi (ada di Kotak 1) hanya beberapa hari setelah penghitungan awal untuk perebutan kursi Gubernur menunjukkan bahwa pasangan yang berafiliasi dengan GAM, Irwandi-Nazar akan menang, sehingga menimbulkan perubahan yang signifikan terhadap kekuatan di Aceh. MoU ditandatangani oleh perwakilan RI dan GAM. Namun batas antar keduanya menjadi semakin samar setelah GAM kini mengambil peran besar dalam pemerintahan Aceh. Hal ini akan mengubah dinamika bagaimana pihak-pihak akan bernegosiasi mengenai penerapan ketentuan MoU dan bagaimana bernegosiasi mengenai kekerasan yang sudah terjadi. Lebih lanjut, negosiasi yang demikian itu justru akan terjadi antara beberapa pihak (termasuk elemen dari pemerintahan Aceh yang simpatik dengan GAM, yang tidak simpatik, pemerintahan pusat di Jakarta, badan keamanan, dan anggota masyarakat sipil) daripada antara dua pihak penanda tangan MoU itu sendiri. Ruang politik lokal (termasuk DPRD Provinsi dan Kabupaten) akan semakin ditingkatkan penggunaannya untuk bekerja dalam isu-isu paska MoU daripada untuk forum bilateral seperti Panitia Pengaturan Keamanan (CoSA – *Committee on Security Arrangement*) yang diadakan segera setelah periode paska-MoU. Hal ini akan menambah kepelikan dalam menyelesaikan ketegangan yang muncul; namun juga menyediakan kesempatan bagi Aceh dari sudut pandang yang luas untuk turut berkontribusi dalam transisi Aceh paska konflik. Dalam iklim politik pemerintahan Irwandi tidak akan ada kekurangan pemicu perselisihan; perselisihan tentang GAM yang sejauh ini ditangani melalui dialog berjalan ke arah yang baik. Hal ini mengusulkan bahwa mempertahankan perdamaian di Aceh dengan menghormati hak dan pandangan elemen-elemen yang berbeda di masyarakat akan menjadi sebuah tindakan pengimbangan yang berkelanjutan.

Kotak 1: Perselisihan mengenai simbol GAM

Pada tanggal 14 Desember, ketua AMM Peter Feith meminta Irwandi-Nazar untuk menghentikan penggunaan simbol GAM, dengan mengatakan bahwa penggunaan simbol tersebut menyalahi semangat MoU, dan bahwa hal itu akan melunturkan kepercayaan dari Jakarta. Pada hari yang sama setelah itu, Irwandi menggelar konferensi pers, menyatakan bahwa yang tidak diperbolehkan dalam MoU adalah emblem militer, dan bahwa penggunaan pin GAM yang dipakai sebagai suvenir tidak dilarang. Mengibarkan bendera GAM juga tidak dilarang, terangnya, meskipun GAM memutuskan untuk tidak mengibarkannya. Hari berikutnya Panglima TNI menambahkan bahwa meskipun MoU tidak secara spesifik melarang penggunaan pin GAM dan pengibaran benderanya, GAM seharusnya menghindari penggunaan simbol-simbol tersebut untuk menghormati semangat MoU dan agar tidak merusak perdamaian. Ia juga mengatakan bahwa TNI telah bersepakat dengan Malik Mahmud pada pertemuan CoSA, bahwa simbol tersebut *tidak* dipergunakan.

Pada laporan bulan lalu kami menyorot lima perpecahan pra-MoU yang kami yakini terus berlanjut dalam bentuk insiden kekerasan dan ketegangan. Bulan ini beberapa insiden menunjukkan betapa signifikan perpecahan konflik paska-konflik, khususnya ketegangan yang berkelanjutan antara masyarakat dan satuan keamanan.

Contoh nyata bagaimana ketegangan-ketegangan ini terjadi di Blangpidie, Aceh Barat Daya, pada tanggal 8 Desember. Serambi melaporkan bahwa petugas polisi dikeroyok di desa Alue Sungai Pinang. Sehari sebelumnya, terdapat sebuah insiden selama kampanye pilkada, di mana satu supporter dipukul oleh tim kampanye lawan. Korban kemudian melapor ke polisi. Beberapa petugas polisi kemudian dilaporkan berkendara sepeda motor menuju desa Alue Sungai Pinang, memasuki sebuah rumah dan memukuli enam penghuninya yang berusia 10 hingga 28 tahun. Ketika penduduk desa menyadari apa yang terjadi mereka menjadi marah dan menyerang polisi. Hanya satu yang berhasil melarikan diri, namun sisanya dipukul dan dilukai, dan dua sepeda motor dibakar.

Insiden lain terjadi pada tanggal 14 Desember di Lhokseumawe. Seorang polisi terlibat dalam perkelahian dengan seorang petugas keamanan di fasilitas lahan parkir, setelah polisi itu merasa bahwa petugas keamanan itu bertindak tidak sopan. Petugas keamanan itu menghentikan polisi karena tidak memiliki tiket parkir, sedang polisi itu mengatakan bahwa ia tidak diberi tiket ketika memasuki lahan parkir.

Kejadian-kejadian ini menunjukkan tingginya derajat ketidakpuasan yang terselubung mengenai perilaku polisi terhadap masyarakat; toleransi masyarakat terhadap perilaku yang demikian mungkin akan berkurang dalam pemerintahan yang dipimpin oleh GAM. Negosiasi ulang atas hirarki sosial di era paska-MoU mungkin bisa terjadi melalui insiden kekerasan seperti ini. Intervensi sangat dibutuhkan untuk menghindari kekerasan dengan membangun profesionalisme polisi, memberikan sanksi bagi polisi yang tidak mentaati aturan, serta membangun kepercayaan antara masyarakat dan polisi melalui inisiatif seperti kebijakan masyarakat.

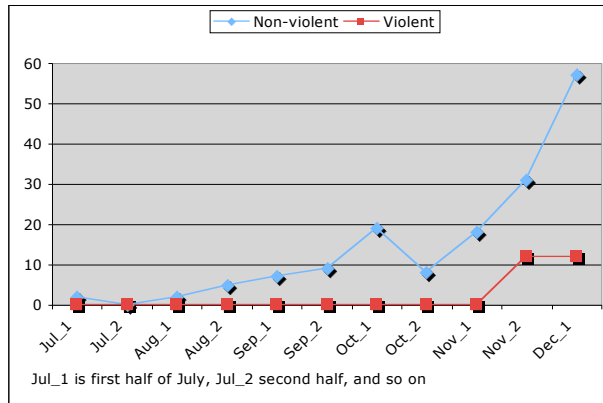
Ketegangan pra-MoU mungkin juga bisa datang melalui isu investigasi pelanggaran HAM. Meskipun sejauh ini hanya ada sedikit tuntutan publik dalam hal ini, terdapat satu demonstrasi yang digelar pada hari HAM Internasional tanggal 10 Desember, sehari sebelum Pilkada. Mahasiswa dan korban konflik memprotes di kantor KIP (Komisi Independen Pemilihan) di Banda Aceh, menuntut agar pemerintah membawa para jenderal dan birokrat yang terlibat dalam pelanggaran HAM ke pengadilan. Menurut para pemrotes, 'pemimpin Aceh harus bebas dari dosa masa lalu, dan harus berkomitmen untuk memproses kasus-kasus HAM'. Diharapkan tuntutan tersebut akan menambah pencapaian pemerintahan yang baru. Salah satu hambatan yang harus dilalui dalam rangka membangun perdamaian yang lebih kuat adalah mencari jalan untuk memproses penyelidikan seperti itu.

Pilkada berjalan sukses dengan sedikit kekerasan, namun banyak konflik terjadi atas hasil Pilkada

Sementara konflik non-kekerasan bertambah secara dramatis bersamaan dengan datangnya pilkada (lihat Figur 2), insiden kekerasan yang terjadi relatif sedikit dengan hanya dua kasus serius. Sebuah bom meledak di jam-jam awal hari pemilihan (11 Desember) di Sawang, Aceh Utara, tanpa menimbulkan korban. Sedang bom yang kedua berhasil dijinakkan. Di luar itu, hari pemilihan berjalan lancar. Beberapa intimidasi dan masalah teknis sempat dilaporkan, tetapi secara umum pelaksanaannya berjalan lancar.

Pemilihan menetapkan Irwandi-Nazar sebagai pemenang di tingkat provinsi, dan enam kandidat KPA/GAM memenangi pemilihan bupati atau walikota. Tingkat penerimaan hasil pemilihan gubernur tinggi, tetapi banyak pemilihan bupati atau walikota yang hasilnya dipersengketakan. Banyak dugaan atas pelanggaran pemilihan yang dilaporkan, termasuk tuduhan mengenai politik uang. Kandidat yang kalah telah menyampaikan tantangan tentang hasil pilkada di Aceh Barat Daya, Singkil, Aceh Tamiang, Aceh Tengah, Aceh Tenggara, Bener Meriah, Langsa, Nagan Raya, dan Simeuleu. Bagaimana tuduhan ini ditangani akan berpengaruh terhadap kekerasan lebih lanjut yang mungkin terjadi. Pada beberapa kabupaten tingkat ketegangan masih tinggi, terutama di Aceh Tengah, Aceh Tenggara, dan Bener Meriah; situasi paling buruk terjadi di Aceh Tengah di mana Ketua Panwas menghilang pada tanggal 20 Desember. Bahkan bila semua perselisihan bisa diselesaikan tanpa kekerasan, namun tetap dianggap dari apakah partai yang kalah terpuaskan atau apakah mereka terus melancarkan keluhan melalui cara yang kurang demokratis, menghalangi kinerja pemimpin baru.

Figur2: Insiden Konflik terkait Pilkada dalam dua minggu



Sumber: dataset surat kabar UNDP/WB

Ada tiga kabupaten yang akan melaksanakan putaran kedua pemilihan (Aceh Barat, Aceh Barat Daya, dan Aceh Tamiang), dan sudah ada protes dari ketiga kabupaten tersebut. Hanya di Aceh Barat di mana kandidat yang berafiliasi dengan GAM ikut dalam pemilihan tersebut. Pasangan kandidat di putaran kedua akan mencari koalisi dari partai yang kalah, dan ada potensi konflik dalam putaran kedua ini.

Oleh karenanya potensi konflik masih tetap tinggi dalam waktu dekat, termasuk resiko di mana:

- Sengketa tingkat elit antara kantor Gubernur dan DPRD mengarah pada penggalangan massa;
- Kompetisi elit mengenai sumber daya publik yang baru saja berlimpah akan menyingkirkan agenda pemerintahan yang baik dan karenanya akan mengarah pada semakin banyaknya keluhan yang muncul;
- Pemimpin baru yang belum berpengalaman akan mendapat kesulitan dalam memerankan pemerintahan yang efektif, atau menemui masalah dalam menangani tuntutan dari jaringan pendukung mereka;
- Protes terkait pilkada mungkin tidak diselesaikan secara efektif, akan mengarah pada konflik yang berkelanjutan;
- Kandidat yang kalah dan tidak puas mengajak pendukung untuk menghambat pekerjaan pemimpin yang baru.

Hambatan dalam peningkatan tata pemerintahan

Jelas bahwa manajemen yang efektif terkait pemilihan sangat penting, dan dukungan teknis terhadap pemimpin yang belum berpengalaman akan sangat dibutuhkan. Dari pemilihan, Irwandi-Nazar mendapat mandat kekuasaan atas terjadinya perubahan di Aceh. Bila mereka ingin Aceh menjadi lebih makmur, dan memastikan bahwa perdamaian berjalan lancar, maka mereka akan sangat membutuhkan usaha yang berarti untuk membagikan sumber daya secara lebih pantas dan efektif. Untuk mendapatkannya, perlu ada beberapa perbaikan dalam kapasitas pemerintahan, tindakan anti-korupsi, dan mekanisme menangani kompetisi politik (Kotak 2).²

² Lihat Patrick Barron dan Samuel Clark (2006). "Decentralizing Inequality? Center-Periphery Relations, Local Governance, and Conflict in Aceh". *Conflict Prevention and Reconstruction Paper No. 39*. Washington, D.C.: World Bank. Laporan dapat dilihat secara online di: www.conflictanddevelopment.org.

Kotak 2. Mendesentralisasikan ketidaksamaan?

Pada bulan Desember Bank Dunia mengeluarkan laporan yang menyoroti hubungan antara desentralisasi, pemerintahan, dan konflik di Aceh. Keluhan mengenai ketidaksamaan terjadi dalam penyebaran sumber daya adalah kunci yang memacu konflik di Aceh. Desentralisasi dimaksudkan untuk memadamkan keluhan ini. Laporan menjelaskan bahwa efektivitas desentralisasi sebagai alat untuk menyelesaikan konflik di Aceh akan ditentukan melalui peningkatan dalam lingkungan pemerintahan lokal.

Di bawah Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UU PA) 2006, provinsi Aceh akan mendapatkan 70% dari pemasukan sumber daya alam, dan menerima tambahan alokasi sumber daya dari Jakarta. Meskipun sumber daya minyak dan gas diproyeksikan akan terus menurun dalam dekade mendatang, hal ini akan ditutup dengan adanya Dana Otonomi Khusus yang disediakan oleh pemerintah pusat dengan jumlah kurang lebih USD 421 juta per tahun mulai 2008. Pendapatan pemerintahan daerah pada tahun 1999 mencapai USD 232 juta, naik menjadi USD 1.1 miliar pada 2006, dan akan bertambah hingga sekitar USD 1.4 miliar pada tahun 2008. Sumber tambahan terdapat pada sana anggaran USD 8 miliar untuk rekonstruksi tsunami dan dukungan donor serta pemerintah pusat paska konflik.

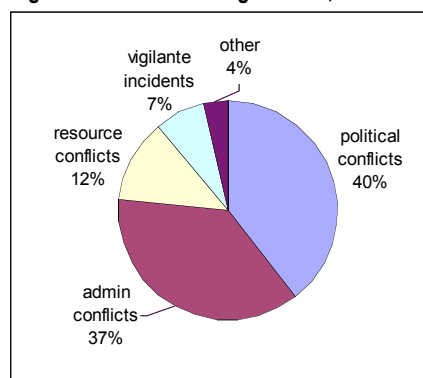
Meskipun demikian, sejauh mana sumber daya dapat membantu dalam hal konsolidasi damai di Aceh akan tergantung pada faktor lokal, khususnya sejauh mana peningkatan kapasitas pemerintahan, perkembangan dalam memberantas korupsi dan pembangunan institusi dan norma untuk menangani kompetisi politik secara damai. Mekanisme dalam mentransfer kekuasaan dari pusat ke provinsi Aceh telah dibentuk, namun mekanisme yang dapat memastikan bahwa hal ini diterjemahkan sebagai distribusi sumber daya yang sewajarnya *di dalam* Aceh masih kurang. Kegagalan dalam menangani sumber daya secara efektif akan membuat ketidakpuasan semakin panjang dan mengancam stabilitas damai di Aceh.

Laporan ini memberikan beberapa rekomendasi mengenai bagaimana donor dapat mendukung pemerintahan yang baik di Aceh. Donor harus bekerja melalui pemerintahan lokal, bukannya di sekitar pemerintahan lokal. Pembagian dana tsunami untuk memperbaiki kapasitas teknis pelaku pemerintah merupakan investasi yang berharga dalam hal ini, sedangkan dana reintegrasi harus diberikan secara transparan dan bertanggung jawab untuk mendorong legitimasi pemerintah. Donor dapat mendukung pemerintah lokal dalam membuat pengaturan institusional untuk mengatasi volume baru dari sumber daya yang tersedia. Suatu 'lingkungan yang mendukung' harus dibuat untuk menciptakan dan sekaligus memonitor tata pemerintahan yang baik. Membangun lingkungan yang demikian akan melibatkan penonjolan program-program efektif, bekerja dengan inovator, mendukung debat politik di media, menyediakan pelatihan politik dan kepemimpinan bagi GAM, dan menggunakan penelitian sebagai alat monitoring dan pertanggung jawaban.

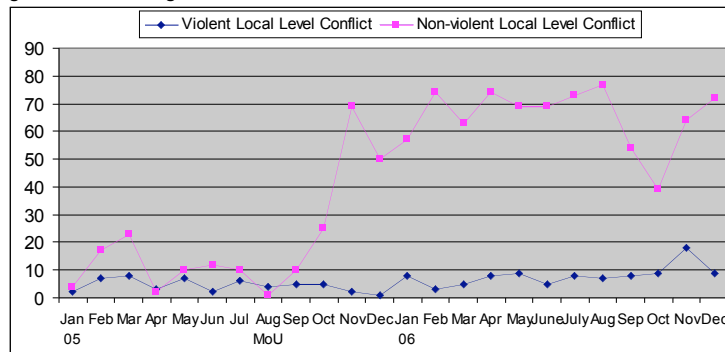
Konflik tingkat lokal masih tinggi

Bulan ini terdapat 81 insiden konflik lokal, serupa dengan bulan lalu, dan secara kasar merupakan tingkat konflik lokal paling tinggi yang pernah kami rekam (lihat figur 1). 32 kasus terkait dengan politik (sebagian besar merupakan insiden pilkada), 30 merupakan kasus administratif, 10 merupakan konflik sumber daya, dan 6 merupakan insiden main hakim sendiri. Tiga kasus lainnya isunya masih belum jelas (lihat Figur 3). Jumlah kasus kekerasan jatuh hingga menjadi 9 (lihat figur 4). Dua insiden mengenai penyerangan terhadap polisi dan dua kasus yang terkait pemilihan telah disebutkan diatas. Kasus lainnya tidak terlalu serius, melibatkan perusakan harta benda. Tingginya insiden pilkada menambah kemungkinan bahwa konflik lokal mungkin menurun bulan depan, meskipun mungkin juga bahwa sengketa pemilihan akan berlanjut dan keluhan lain yang tertunda selama periode pemilihan akan terungkap.

Figur 3: Jenis konflik tingkat lokal, Desember



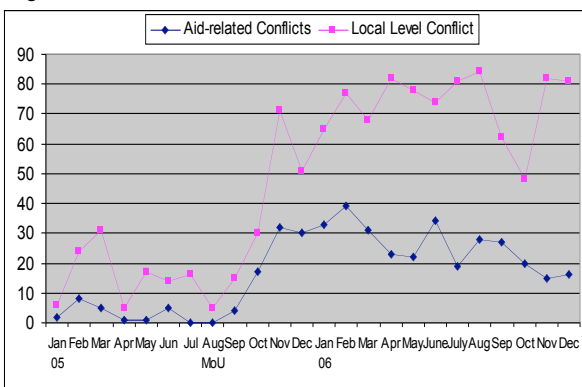
Figur 4: Konflik tingkat lokal kekerasan dan non-kekerasan berdasarkan bulan



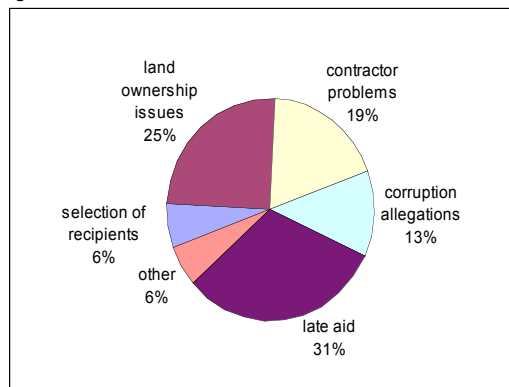
Konflik terkait bantuan tetap penting dengan beberapa tanda-tanda keputusan, namun insiden kekerasan berkurang

Bulan ini terjadi 16 insiden konflik terkait program bantuan (lihat figur 5); bahkan di tengah persiapan pilkada, 20% konflik lokal masih berhubungan dengan penyebaran bantuan. Isu umum yang terjadi adalah mengenai kepemilikan tanah, masalah dengan kontraktor, dugaan korupsi, dan lambatnya bantuan (lihat figur 6). Banyak konflik-konflik tersebut yang diekspresikan melalui keluhan, namun bila keluhan tidak cukup ditangani, beberapa penerima bantuan akhirnya protes dengan menggunakan cara yang lebih serius dan konkrit. Lihat Kotak 3 untuk contoh lebih lanjut.

Figur 5: Konflik terkait bantuan di bulan Desember



Figur 6: Rincian konflik terkait bantuan di bulan Desember



Kotak 3: Tindakan Putus Asa

Insiden berikut ini menunjukkan betapa frustrasi masyarakat ketika keluhan mereka tidak ditanggapi dengan melakukan tindakan-tindakan yang terjadi bulan ini:

- Blokade jalan, seringkali terjadi di ruas jalan Banda Aceh-Calang, terutama di desa Deah Mamplam dan Curieh, Aceh Besar, serta desa Meudang Ghong di Aceh Jaya. Warga desa yang tanahnya digunakan untuk jalan belum menerima kompensasi dan marah sehingga menutup jalan atau menuntut upah dari pengguna jalan.
- Warga desa di Panteraja, Pidie, telah meminta agar Save The Children membongkar rumah mereka yang setengah jadi, karena mereka sudah lelah menanti kapan proyek rumah mereka diselesaikan. Sebuah rumah yang dibangun Yayasan Save Our Soul telah dibongkar karena warga merasa kontraktor membangun dengan kualitas rendah.
- Warga mengambil inisiatif untuk menolak kontraktor yang pekerjaannya dianggap di bawah standar.
- Pada beberapa kesempatan, warga desa menanam pohon di tengah jalan sebagai protes molornya jadwal perbaikan jalan dan jembatan.

Insiden main hakim sendiri menurun, tapi penuh kontroversi

Penangkapan terhadap dua pelaku *khalwat* (dicurigai melakukan hubungan intim antara pasangan yang belum menikah) dilaporkan – hal ini diklasifikasi sebagai kekerasan karena penangkapan dilakukan oleh gerombolan, bukan polisi syari'ah (*Wilayahul Hisbah*). Salah seorang pelaku *khalwat* yang ditangkap adalah anggota polisi. Meskipun di satu sisi hal ini cukup baik karena tidak melibatkan pemukulan, namun di sisi lain menimbulkan bahaya karena berpotensi menjadi insiden yang lebih serius. Ada laporan bahwa seorang wanita diperkosa oleh sekelompok orang setelah ditangkap oleh para pemuda desa karena ber*khalwat* di Aceh Selatan. Korban didukung oleh LSM perempuan dan organisasi bantuan hukum, meskipun kasusnya tidak dilaporkan ke polisi, atas permintaan korban untuk menghindari publikasi.

Aktivis lain melaporkan telah mendengar perkosaan *khalwat* di Aceh Utara. Dari kedua kasus tersebut tidak ada yang muncul di surat kabar (dan oleh karenanya tidak muncul dalam figur kami). Sepertinya kasus kekerasan serupa juga tidak dilaporkan, dengan stigma bahwa perempuan yang menghadapi kejadian itu akan menjadi dikenal masyarakat. Keadilan dalam kasus main hakim sendiri membeberkan korban dengan resiko pelecehan oleh sekelompok orang yang belum terlatih dalam pekerjaan mereka dan tidak bertanggung jawab untuk pelanggaran yang mereka lakukan. Hal inilah yang mendasari agar penangkapan seharusnya hanya dilakukan oleh pihak yang berwajib.

Adanya opini yang berbeda mengenai perkembangan pelaksanaan hukum syari'ah telah mengarah pada sengketa. Selama penggerebekan oleh polisi syari'ah di Meulaboh, beberapa perempuan yang ditangkap karena tidak mengenakan kerudung dilaporkan terlibat dalam perdebatan sengit dengan penangkapnya. Di sisi lain, di Singkil terdapat demonstrasi oleh ratusan perempuan yang menuntut agar polisi syari'ah melakukan *lebih banyak* untuk mencegah aksi amoral, khususnya menutup sebuah rumah yang dicurigai sebagai rumah bordil. Perempuan-perempuan itu menyalahkan bencana banjir yang baru terjadi sebagai akibat dari aktifitas yang dilakukan oleh para penghuni di rumah bordil tersebut. Sebuah *polling* surat kabar bermaksud untuk mengkaji persetujuan pelaksanaan syari'ah tetapi kemudian ditentang keras oleh ketua Majelis Perhimpunan Ulama Aceh, yang melarang umat Muslim untuk turut serta dalam pemungutan suara tersebut.