

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Alasan penulis dalam memilih judul “Analisis Terhadap MoU Antara Indonesia dan GAM” sebagai judul skripsi adalah sebagai berikut:

1. Materi Nota Kesepahaman/MoU antara Indonesia dengan GAM yang ditandatangani di Helsinki pada 15 Agustus 2005 banyak memberi keleluasaan kepada pihak GAM, terutama tuntutan-tuntutan politis yang dikhawatirkan menjadi embrio perubahan bentuk negara, yaitu dari bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi negara federal.
2. Kontroversi yang muncul antar elit politik dalam memandang dan menyikapi penandatanganan MoU baik terhadap prosedur perjanjian maupun materi perjanjian.
3. Menganalisa keinginan rakyat Aceh tentang kedudukan Aceh terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Latar Belakang Masalah

Aceh merupakan bagian paling Barat Pulau Sumatera, dimana pada masa penjajahan kolonial daerah Aceh menjadi pusat perhatian karena merupakan jalur perdagangan internasional yang ramai. Aceh juga dikenal sebagai daerah yang paling sulit direbut pada masa itu. Bahkan dalam meraih kemerdekaan Indonesia, Aceh merupakan daerah yang memberikan kontribusi terbesar kepada republik baik harta maupun tenaga. Predikat ‘daerah model’ diberikan Presiden Ir. Soekarno karena

terbesar kepada republik baik harta maupun raganya. Predikat '*daerah modal*' diberikan Presiden Ir. Soekarno karena dukungan sepenuhnya dari Aceh untuk kemerdekaan Indonesia. Oleh Brigjen (Purn.) TNI M. Djali Yusuf, Aceh disebutnya sebagai jantung dalam anatomi Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena dari sinilah denyut pertama kali kemerdekaan Indonesia muncul.¹

Khusus bagi daerah Aceh, pekik kemerdekaan disertai kerelaan berkorban dengan spirit dan keikhlasan yang tinggi ditunjukkan oleh para *indatu* (bahasa Aceh yang berarti nenek moyang) dengan harapan agar anak cucunya dan generasi bangsa yang akan datang dapat hidup aman, bebas dari rasa takut, lepas dari penjajahan, memiliki harga diri, dan nyaman dari ragam penderitaan lahir-batin. Demi kebebasan tanah air dari tangan imperialisme dan guna menegakkan *Din Ilahi*, rakyat Aceh berkorban jiwa raga, lahir-batin, dan menjadi martir bagi perjuangan ini.²

Ketulusan perjuangan rakyat Aceh dapat dilihat dari apa yang telah mereka sumbangkan sewaktu mempertahankan kemerdekaan dari tangan kolonial Belanda yang kembali ke Indonesia dalam peristiwa Agresi Militer Belanda I dan II. Pesawat Seulawah yang dikenal sebagai RI-I dan RI-2 merupakan bukti nyata dukungan totalitas yang diberikan Aceh dalam proses kelahiran republik ini. Seulawah yang menjadi cikal-bakal *Garuda Indonesia Airways*, merupakan instrumen paling penting dan paling efektif dalam tahap-tahap awal perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Dengan pesawat yang

disumbangkan lewat pengumpulan harta pribadi rakyat Aceh inilah Indonesia berhasil menembus blokade pendudukan tentara kolonial.

Mereka ikhlas melepaskan kalung-kalung emas yang melilit di leher anak mereka untuk menyumbangkan kedua pesawat ini. Dan hasilnya, dengan pesawat ini pula tokoh-tokoh terkemuka Indonesia bisa ke dunia internasional guna membangun dan membina hubungan internasional yang menghasilkan pengakuan dan dukungan kepada kemerdekaan Republik Indonesia dalam perjuangan menghalangi kembalinya kolonialisme ke Indonesia. Dengan inisiatif mayoritas rakyat Aceh dan saudagar Aceh yang tergabung dalam *Gasida* (Gabungan Saudagar Daerah Aceh) itulah Indonesia mampu membeli pesawat dengan harga per satuannya tak kurang dari US\$ 120.000 dengan kurs waktu itu.

Bukan hanya itu, ketika Yogyakarta dikembalikan kepada pemerintah Indonesia, pemerintah hampir tidak bisa membiayai dirinya lagi. Dengan tujuan agar roda pemerintahan dapat berjalan kembali, maka dari rakyat Aceh telah pula mengalir ke Yogyakarta sumbangan-sumbangan berupa uang, alat-alat perkantoran, dan obat-obatan. Bahkan, untuk memulihkan stamina pemerintah Republik Indonesia, Aceh telah juga menyumbangkan lima kilogram emas batangan untuk membeli obligasi pemerintah. Secara total pada tahun 1948, setelah menyumbangkan dua pesawat terbang, rakyat Aceh memberi uang tunai US\$ 500.000 untuk Republik Indonesia. Sebanyak US\$ 250.000 diantaranya diberikan untuk membiayai Angkatan Perang Republik Indonesia yang baru lahir dan menjadi cikal bakal Tentara Nasional Indonesia

(TNI) kemudian; US\$ 50.000 untuk perkantoran pemerintah Republik Indonesia di Yogyakarta; US\$ 100.000 untuk pengembalian pemerintah Republik Indonesia dari Yogyakarta; dan US\$ 100.000 untuk diserahkan kepada pemerintahan pusat A.A Maramis. Lebih dari itu, secara sukarela rakyat Aceh pun mengumpulkan lagi dana lainnya untuk membiayai perwakilan Indonesia di Singapura dan pendirian Kedutaan Besar Republik Indonesia di India.³

Di Aceh sendiri, Radio Rimba Raya merupakan saksi lain dari lintas sejarah integrasi Aceh dengan Indonesia yang menunjukkan ketulusan Aceh secara total mendukung Republik Indonesia. Dari Aceh, Radio Rimba Raya tak henti-hentinya mengumandangkan pesan eksistensi Indonesia ketika nasib Republik berada di ujung tanduk (1949). Pada saat itu, Bung Karno telah ditawan oleh Belanda di Pulau Bangka, Bung Hatta diasingkan ke Prapat, Sutan Shahrir dibuang ke Pulau Banda dan Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) di bawah pimpinan Mr. Syafruddin Prawiranegara terapung-apung di belantara Sumatera. Rakyat Aceh tetap tegar, setia dan loyal membela Negara Kesatuan Republik Indonesia tanpa ragu-ragu.

Pemerintahan Darurat Republik Indonesia yang semula bermarkas di Bukittinggi terpaksa dipindah ke Kutaraja atau Banda Aceh sekarang. Bahkan Angkatan Udara dan Angkatan Laut Republik Indonesia sempat bermarkas di Aceh pada waktu itu. Pada tahun 1947 dan 1948 hampir seluruh Pulau Sumatera kembali dikuasai Belanda kecuali Aceh. Dalam agresi militer

Belanda tersebut, Aceh beserta sebagian wilayah Sumatera Timur yaitu Langkat dan Tanah Karo dipimpin oleh seorang Gubernur Militer yaitu Teungku Muhammad Daud Beureuh dengan pangkat Jendral Mayor. Pada waktu itu, Aceh merupakan satu-satunya daerah yang tidak tersentuh oleh penjajahan Belanda dan menjadi bukti kepada dunia internasional bahwa tidak seluruh daerah Indonesia bisa kembali dikuasai Belanda.⁴

Lebih lanjut, Aceh bukan saja memberikan semangat heroisme untuk kemerdekaan, tetapi juga sumbangan terbesar bagi perkembangan kebudayaan Indonesia. Acehlah yang telah menyemai bibit-bibit ke-Indonesia-an ke seluruh nusantara. Diantaranya dengan mengangkat bahasa Melayu menjadi bahasa persatuan nasional di seluruh Indonesia. Inilah alasannya mengapa seorang cendekiawan Nurcholis Madjid berani mengungkapkan “Indonesia atau ke-Indonesia-an tidak akan mungkin ada seandainya tidak ada Aceh”.⁵

Akan tetapi kekecewaan demi kekecewaan mulai timbul pada tahun 1950-an akibat tidak konsistennya sikap, perlakuan, serta janji pemerintah pusat terhadap Aceh hal mana yang menjadi penyulut konflik berkepanjangan di Aceh. Rakyat Aceh geram, pemerintahan yang selama ini mereka dukung ternyata menelikung dari belakang. Kekecewaan akan kebijakan pemerintah Indonesia pertama kali muncul ketika diadakannya sidang Dewan Menteri Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 8 Agustus 1950 di Jakarta.

⁴ Pada tahun 1949 Aceh ditetapkan sebagai sebuah provinsi oleh Perdana Menteri Mr. Syafrudin Prawiranegara karena hampir seluruh wilayah Indonesia telah dikuasai Belanda. Penetapan ini membuktikan kepada dunia Internasional bahwa Indonesia belum dikuasai

Hasil dari sidang ini memutuskan bahwa Provinsi Aceh dilebur ke dalam administrasi Provinsi Sumatra Utara.

Pembubaran provinsi Aceh dilakukan Kabinet Halim Perdanakusumah dengan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 5 Tahun 1950 yang ditandatangani Pejabat Presiden Mr. Asaat dan Menteri Dalam Negeri Susanto Tirtoprojo dan Partai Nasional Indonesia (PNI). Padahal, berdasarkan Ketetapan Pemerintah Darurat RI No. 8/Des /WKPH tertanggal 17 Desember 1949 yang ditandatangani oleh Presiden Pemerintahan Darurat Republik Indonesia (PDRI) Syafruddin Prawiranegara, di Banda Aceh telah dibentuk Provinsi Aceh dengan Teungku Muhammad Daud Beureueh sebagai gubernur militernya. Ternyata, oleh Dewan Menteri Republik Indonesia Serikat (RIS) pembentukan Provinsi Aceh tersebut dianggap tidak sah.

Inilah kesalahan pertama pemerintah Republik Indonesia yang melupakan bagaimana peran yang diberikan Aceh pada saat Indonesia berada dalam keadaan darurat ketika ibukota republik di Yogyakarta berhasil diduduki Belanda dan ketika pemerintahan darurat di Bukittinggi juga terancam. Padahal, jika saja Teungku Muhammad Daud Beureueh dan seluruh masyarakat Aceh tidak memberikan kontribusi untuk menyokong pemerintahan Indonesia yang lemah ketika itu, mungkin Dewan Menteri RIS sendiri tidak pernah terselenggara atau bahkan Republik Indonesia sendiri sudah tidak ada lagi. Perlu dicatat, kondisi dan posisi Aceh pada saat itu tidak berada dalam keadaan tertekan atau membutuhkan bantuan dari mana pun.

merekalah yang menggerakkan hati mereka untuk mendukung pemerintah nasionalis.

Bahkan bergabungnya Aceh dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan keikhlasan yang timbul dari hati nurani rakyat Aceh sendiri. Lebih tegasnya M. Solid menyatakan, "Rakyat Aceh bukanlah sekumpulan orang-orang yang menginginkan pemisahan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia jika terdapat penghormatan yang sungguh-sungguh terhadap keadilan, kebenaran dan status keistimewaan yang dimiliki provinsi ini." Namun keputusan peleburan Provinsi Aceh ke dalam Provinsi Sumatra Utara telah membuat Aceh kecewa.

Mereka merasa dimarjinalkan, ditelikung, diberi janji manis akan tetapi palsu semua. Apalagi mengingat janji yang diucapkan oleh Soekarno seiring dengan kunjungannya ke Aceh pada tanggal 16 Juni 1948. Soekarno atas nama Allah telah bersumpah akan memberikan hak kepada Aceh untuk menyusun rumah tangganya sendiri sesuai dengan syariat Islam. Akan tetapi yang terjadi bukannya mendapatkan hak untuk menyusun rumah tangga sendiri, rakyat Aceh justru kehilangan eksistensi provinsinya dengan dileburkan ke dalam Provinsi Sumatra Utara.

Dilihat dari fakta ini, nampak pemerintah Indonesia ketika itu hendak memahami Aceh sebagai sebuah 'unikum sosial' dan realitas sejarah dari masa lalu. Aceh menghendaki sebuah otonomi dan ciri khas tersendiri, apalagi karena memang Aceh pernah mengalami saat-saat yang gemilang di masa-masa sebelumnya. Dari dialog yang dilakukan oleh Teungku Daud Beureueh

dengan Soekarno ketika datang ke Aceh pada saat itu, telah nampak indikasi bahwa jika bergabung dengan Indonesia, Aceh menginginkan otonomi dengan penerapan syariat Islam sepenuhnya.

Namun janji hanya tinggal janji, pergantian presiden di Indonesia beserta janji baru yang diberikan tidak pernah direalisasikan. Sebagai contoh, pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) pernah berjanji akan memberikan referendum kepada masyarakat Aceh. Ketua MPR Amien Rais pada saat itu juga menjanjikan hal serupa. Akan tetapi, lagi-lagi semua janji muluk dari pemerintahan pusat hanya berupa janji. Kenyataan yang ada di masyarakat terutama yang tinggal di sekitar proyek vital Lhokseumawe sangat jauh dari tingkat sejahtera.

Sebagai ilustrasi, Papua Barat hanya mendapat 4% dari pendapatan atas pengelolaan sumber daya lokalnya, selebihnya disetor ke pusat. Kalimantan Timur hanya memperoleh 1% dari seluruh sumber daya wilayahnya. Demikian pula Aceh, hanya mendapat 0,5% dari seluruh penghasilan daerahnya. Angka-angka di atas sudah menunjukkan ketimpangan yang luar biasa. Dalam arti kata, sumber daya manusia, pemimpin lokal dan sumber daya alam lokal, walaupun ada, semuanya sudah menjadi milik pusat. Semua itu yang menghidupkan, atau sekurang-kurangnya membuka pemikiran untuk melepaskan diri dari kerangka negara Republik Indonesia.⁶

Maka wajar saja jika pemberontakan timbul dan berkembang di Aceh. Keberadaan Gerakan Aceh Merdeka bahkan mulai mendapat perhatian dari

sebagian masyarakat Aceh yang selama ini merasa hanya dipermainkan pemerintah pusat. Hal ini juga yang menyebabkan kenapa GAM eksis dan bertahan lama di samping mereka mendapat dukungan dari pihak luar negeri.

Sayangnya pendekatan yang digunakan pemerintah pusat dalam mengatasi permasalahan konflik ini cenderung bersifat represif. Pemerintah pusat berpikir bahwa menumpas lebih baik dilakukan dari pada pendekatan dialog. Pendekatan ini sangat jelas terjadi pada masa pemerintah Soekarno dan pada masa pemerintahan Soeharto. Padahal kemunculan GAM pada dasarnya merupakan bentuk protes atas ketidakadilan yang terjadi di masyarakat Aceh. Kebijakan-kebijakan represif dari pemerintahan pusat ini tentu saja menimbulkan korban pada masyarakat Aceh, baik itu berupa harta maupun jiwa.

Namun pintu demokrasi mulai menguak di kala kekerasan dan pelanggaran HAM lainnya tidak berhenti terjadi di Aceh. Namun pasca lengsernya pemerintahan Soeharto situasi dan kondisi masyarakat Aceh tidak mengalami perubahan yang signifikan, dimana pendekatan militer terus digunakan untuk menyelesaikan konflik Aceh. Sorotan dari berbagai kalangan termasuk kritik dari negara-negara luar atas pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh membuat pemerintah mulai memperhatikan nasib rakyat Aceh.

Hal ini ditunjukkan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid yang menawarkan penyelesaian masalah konflik di Aceh melalui dialog. Bahkan kenaikan Gus Dur menjadi presiden keempat ditanggapi oleh sebagian masyarakat Aceh dengan optimis. Karena Abdurrahman Wahid bukan hanya

seorang negarawan, budayawan, cendekiawan, tetapi juga seorang ulama. Maksudnya, dalam pandangan masyarakat Aceh, apa yang akan diputuskan niscaya bukan hanya berdasarkan kehendak pribadi dan orang-orang yang ada di sekelilingnya, tetapi juga atas petunjuk Yang Maha Kuasa.

Presiden Abdurrahman Wahid memang menawarkan dialog dengan tokoh-tokoh GAM dalam upaya untuk menyelesaikan konflik di Aceh. Waktu itu presiden mengutus Hasballah M. Saad guna menjajaki kemungkinan dialog dan mengetahui pasti apa keinginan sebenarnya dari masyarakat Aceh. Namun tidak ada opsi referendum atau merdeka yang ditawarkan seperti yang diinginkan, karena kita tidak dapat menafikan adanya GAM di Aceh. Berbagai upaya terus dilanjutkan hingga usulan diadakannya perundingan antara pihak Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka.

Pada awalnya, banyak halangan untuk terjadinya perundingan karena tuntutan GAM yang mengharuskan adanya pihak ketiga sebagai penengah. Dan permintaan ini disikapi oleh sebagian elit politik Indonesia sebagai pengakuan akan eksistensi GAM sebagai sebuah negara. Namun demikian beberapa peristiwa yang terjadi, baik di bumi Serambi Mekah, di Jakarta hingga luar negeri mengindikasikan bahwa penyelesaian masalah Aceh memang membutuhkan kesabaran dan kebesaran jiwa luar biasa dari para tokoh yang terlibat langsung. Kejadian pertama mengenai terselenggaranya pertemuan tertutup yang difasilitasi oleh pihak *Henry Dunant Centre* (HDC)

Usulan dialog ini oleh kalangan mahasiswa dicurigai sebagai keinginan pemerintah Indonesia untuk menggandeng kembali Aceh dan meniadakan referendum. Mahasiswa di Aceh tetap mempertahankan adanya opsi referendum terhadap kedudukan Aceh di Indonesia. Sementara itu dari Swiss, melalui sebuah wawancara khusus dengan majalah *Forum Keadilan*, Wali Negara GAM Teungku Hasan Muhammad di Tiro, menegaskan bahwa pihaknya menginginkan peristiwa November 1999 (*Sidang Umum Masyarakat Pejuang Referendum*) atau menuntut referendum dengan opsi merdeka. Hal itu adalah tujuan pokok, apakah dengan cara baik-baik atau tidak. Dalam wawancara itu Hasan Tiro sempat menjelaskan bahwa kasus Aceh untuk merdeka (*self determination*) tidak tergantung kepada perubahan-perubahan yang terjadi di kepulauan Indonesia.

“Kami selalu menjadi manusia bebas. Kami adalah negara yang sudah ada sejak 1500 sebelum Masehi hingga milenium sekarang. Bangsa Belanda yang menjajah Jawa hingga 300 tahun, sebelum akhirnya mereka menyerahkan senjata ke Aceh pada tahun 1873. Selama 70 tahun perang menelan korban 100 ribu orang Aceh sampai akhirnya Belanda keluar dari Aceh pada tahun 1942. Poinnya adalah berdirinya Indonesia yang merdeka pada tahun 1945 adalah pengkhianatan yang mengingkari hak orang-orang Aceh dari kemerdekaan. Belanda hanya menyerahkan kolonialisme mereka kepada bangsa Jawa. Apa yang disebut “Indonesia” adalah nonsens”

“Selain itu, kami mempunyai perjanjian komersial antara Aceh dan Inggris sejak tahun 1603. Kami akan meminta Inggris untuk menghormati komitmen yang dibuat pemimpin kolonial Inggris Sir Stamford Raffles pada tahun 1819 atas nama Inggris dengan Sultan Aceh yang menyatakan bahwa terjalin perdamaian, persahabatan dan hubungan pertahanan antar kedua negara serta dari *High Contracting Parties*. Juga adanya bantuan dan asistensi antar negara dalam menghadapi musuh dan lainnya. Jalinan kerjasama itu sudah dibuka kembali. Mereka menyokong kami dalam perjuangan ini. Negara Aceh

adalah negara tertua di Asia Tenggara yang berhasil menghadapi kolonialisme Barat. Sebelum akhirnya dikenal secara universal termasuk di Inggris, Amerika Serikat, Portugal, Perancis dan Belanda".⁷

Inilah gambaran dari betapa kuatnya keinginan GAM untuk memerdekakan Aceh hingga sejarah dialog pertama terjadi pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid tekad bulat GAM juga belum berubah. Ditambah lagi dengan keinginan mahasiswa yang terus meneriakkan opsi referendum diberlakukan di Aceh membuat tokoh-tokoh GAM yakin Aceh akan bisa berdiri sendiri.

Perundingan yang dilakukan di Helsinki pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudoyono, merupakan kelanjutan dari beberapa perundingan yang pernah dirintis oleh pemerintahan Abdurrahman Wahid dan Megawati Soekarnoputri, yaitu:

1. Perundingan pada tanggal 12 Mei 2000 di Davos, Swiss yang menghasilkan *Joint Understanding on Humanitarian Pause in Aceh*
2. *Provisional Understanding* atau Moratorium yang ditandatangani di Swiss bertepatan dengan pertemuan Joint Forum pada tanggal 6-9 Januari 2001
3. Perundingan pada tanggal 9 Desember 2002 di Swiss yang menghasilkan *Cessation of Hostilities Agreement*

Perundingan-perundingan tersebut hanya mampu menciptakan perdamaian yang temporer di Aceh, sementara angka kekerasan dan pelanggaran HAM yang terjadi di lapangan pun cenderung tidak berkurang. Menjelang MUI yang ditandatangani di Helsinki pada tanggal 15 Agustus

2005 lalu, menurut Faisal sebagai pengamat ekonomi, memberi keleluasaan yang sangat besar kepada Aceh, khususnya Gerakan Aceh Merdeka.⁸

Pasca tsunami, pemerintah memulai inisiatif perundingan baru, dengan menjadikan situasi dan kondisi kontemporer Aceh yang sangat memprihatinkan sebagai faktor utama pembahasan ulang tentang masalah perdamaian di Aceh. Perundingan kali ini merupakan kesinambungan dari perundingan sebelumnya, karena banyak isi perundingan merupakan hasil perundingan sebelumnya. Akan tetapi, banyaknya keleluasaan yang diberikan kepada pihak GAM ditakutkan akan memberi peluang untuk kemerdekaan Aceh, karena beberapa butir nota kesepahaman tersebut ditenggarai menabrak UUD 1945. Asumsi ini diperkuat dengan kondisi Indonesia yang rawan konflik baik manifest maupun laten, seperti RMS di Maluku, OPM di Papua Barat. Jika Aceh memiliki peluang untuk merdeka maka beberapa daerah yang telah disebutkan di atas juga akan memiliki peluang yang sama.

C. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas, penulis merumuskan masalah sebagai berikut, yaitu “Bagaimana efek dari penandatanganan Nota Kesepahaman/MoU antara Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 lalu terhadap kedaulatan Negara Kesatuan Republik

D. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Sebagai wahana penulis untuk mengasah kemampuan analisa politik.
2. Menjelaskan bentuk pemerintahan di Aceh serta efek samping dari penandatanganan Nota Kesepahaman di Helsinki tanggal 15 Agustus 2005.
3. Untuk memenuhi tugas akhir guna meraih gelar Sarjana Ilmu Politik di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

E. Kerangka Pemikiran

Dalam melakukan sebuah penulisan ilmiah, peneliti memerlukan alat yang bisa memfokuskannya kepada pokok pembahasan. Alat ini sering juga disebut sebagai pisau analisa atau teori. Adapun teori dan konsep yang penulis gunakan untuk menjelaskan rumusan masalah di atas adalah:

1. Teori Domino

Ini merupakan buah pemikiran kebijakan luar negeri abad 20 yang menyebutkan bahwa jika sebuah negara dalam sebuah wilayah berada dalam pengaruh komunisme, maka negara-negara lain akan mengikuti sebagai akibat dari efek domino. Efek domino mengindikasikan bahwa beberapa perubahan, meskipun dalam skala yang kecil, akan mengakibatkan perubahan yang sama terhadap lingkungan sekitar, yang mana akan mengakibatkan perubahan lain yang juga serupa dan terjadi

dalam hubungan yang linear, yang dianalogikan dengan kejatuhan sebarisan domino yang disusun tegak.

Teori ini banyak dipakai oleh pemimpin Amerika Serikat semasa Perang Dingin untuk melegalkan intervensi yang dilakukan Amerika Serikat dalam Perang Vietnam. Teori ini pertama kali dicetuskan oleh Presiden Dwight D. Eisenhower dalam sebuah konferensi pers tanggal 7 April 1954. Teori domino kemudian digunakan oleh Presiden Eisenhower dan para penasehatnya untuk mendeskripsikan prospek ekspansi komunisme di Asia. Jika Indochina jatuh ke dalam pengaruh komunis, maka hal ini akan menjadi dukungan materi dan momentum bagi kelompok lokal untuk mengambil alih Burma, Thailand, Malaysia dan Indonesia. Ini akan menjadi sebuah keuntungan geografi dan ekonomi yang strategis. Kemudian ini akan menempatkan Jepang, Formosa, Filipina, Australia dan New Zealand di baris terdepan pertahanan. Kehilangan wilayah perdagangan regional yang vital secara tradisional bagi negara seperti Jepang akan mendorong negara-negara di baris depan untuk berkompromi secara politis dengan komunisme.

Keabsahan dari teori ini masih merupakan perdebatan, karena setelah Amerika Serikat mundur dari Perang Vietnam, kelompok komunisme di Utara melancarkan pengaruh dan kekuasaannya hingga ke Vietnam Selatan, Kamboja, dan Laos. Meskipun Kamboja tidak lagi menjadi negara komunis, namun persebaran terbatas komunisme di

Terdapatnya masyarakat "komunis" bagi pihak yang tidak mendukung teori

ini. Namun di sisi lain, bagi mereka yang mendukung keabsahan teori ini, fakta sejarah menjadi alat pembenar bagi sikap dan keyakinan mereka.

Teori domino kemudian digunakan secara periodik oleh para pemimpin Amerika Serikat sejak 1954. Pada tahun 1980-an teori ini digunakan untuk melegalkan intervensi Pemerintahan Ronald Reagan di Amerika Tengah dan Karibia. Sedangkan tahun 1974, Presiden Truman menggunakan teori ini sebagai *logical framework* Doktrin Truman yang menjanjikan bantuan finansial untuk Yunani dan Turki sebagai kompensasi atas Perang Dunia II, dengan harapan bahwa ini akan menghambat persebaran komunisme di Eropa Timur. Teori domino menjadi alat justifikasi terhadap program ekspansi militer Amerika Serikat di seluruh dunia, terutama di Asia Tenggara.

Eisenhower mendukung kehadiran Perancis di Indochina dan membantu pembentukan Vietnam Selatan untuk melindungi sesuatu yang dianggap sebagai “domino yang penting”. Intervensi Presiden Kennedy di Vietnam pada awal 1960-an adalah untuk menjaga agar “daerah domino di Selatan Vietnam” tidak jatuh ke dalam pengaruh komunis.

Teori domino relevan digunakan untuk menjelaskan bahwa penandatanganan MoU antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki akan menjadi “domino” bagi gerakan separatisme lain yang menginginkan kemerdekaan. Domino yang lebih besar terutama terhadap gerakan separatis bersenjata

mengingat besarnya kewenangan dan *reverse of power* yang akan berada di tangan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sebagaimana termuat dalam butir-butir perjanjian. Beberapa kewenangan ditenggarai menabrak “frame” negara kesatuan dan menjadi embrio bagi perubahan bentuk negara menjadi negara federal.

2. Konsep Negara Kesatuan

Menurut *CF. Strong* negara kesatuan ialah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan dalam satu badan legislatif nasional/pusat. Pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi (negara kesatuan dengan sistem desentralisasi)⁹. Kedaulatan negara baik ke dalam maupun keluar sepenuhnya berada di tangan pusat. Hanya saja pemerintahan pusat bisa memberikan sebagian kewenangannya kepada pemerintah daerah. Kewenangan yang tetap dipegang oleh pemerintahan pusat berhubungan dengan politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan tertentu di bidang lainnya.

Sedangkan konsep negara federal dirumuskan oleh *CF. Strong* sebagai “pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah dimana pemerintah pusat berkuasa penuh melalui pemerintahan yang beroperasi di ibu kota. Pemerintahan daerah diatur oleh gubernurnya masing-masing. Kendati pun tidak ada pemusatan kekuasaan dijalankan tanpa kekecualian,

pembagian kekuasaan yang diberikan kepada negara bagian agak dibatasi". Hal terpenting adalah bahwa pemberi kekuasaan atau *reserve of power* berada di tangan negara bagian.

MoU antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 lalu dianggap tidak sesuai dengan konsep negara kesatuan. Hal ini dikarenakan beberapa kewenangan yang seharusnya hanya menjadi hak pemerintah pusat, sehubungan dengan MoU tersebut, kini menjadi hak dan wewenang pemerintah daerah, yang kemudian di dalam skripsi ini akan disebut sebagai daftar inventarisasi masalah (DIM), yaitu:

- a. Tidak ada penyebutan UUD 1945
- b. Artikel 1.1.2 B Persetujuan internasional yang diberlakukan oleh Pemerintah Indonesia yang terkait dengan hal ikhwal kepentingan khusus Aceh akan berlaku dengan konsultasi dan persetujuan legislatif Aceh.
- c. Artikel 1.1.2 D Kebijakan-kebijakan administrasi yang diambil oleh Pemerintah Indonesia berkaitan dengan Aceh akan dilaksanakan dengan konsultasi dan persetujuan kepala pemerintah Aceh
- d. Artikel 1.1.5 Aceh memiliki hak untuk menggunakan simbol-simbol wilayah termasuk bendera, lambang dan himne
- e. Artikel 1.2.1 Seseberapa mungkin, tetapi tidak lebih dari satu tahun sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, Pemerintah RI menyetujui dan akan memfasilitasi pembentukan partai-partai politik yang berbasis

di Aceh yang memenuhi persyaratan nasional. Memahami aspirasi rakyat Aceh untuk partai-partai politik lokal, Pemerintah RI, dalam tempo satu tahun, atau paling lambat 18 bulan sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini, akan menciptakan kondisi politik dan hukum untuk pendirian partai politik lokal di Aceh dengan berkonsultasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat. Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini yang tepat waktu akan memberi sumbangan positif bagi maksud tersebut

- f. Artikel 1.3.1 Aceh berhak memperoleh dana melalui hutang luar negeri, Aceh berhak untuk menetapkan tingkat suku bunga berbeda dengan yang ditetapkan oleh Bank Sentral Republik Indonesia (Bank Indonesia)
- g. Artikel 3.2.7 Pasukan GAM akan memiliki hak untuk memperoleh pekerjaan sebagai polisi dan tentara organik di Aceh tanpa diskriminasi

Daftar inventarisasi masalah di atas akan dianalisa dengan seksama dan terperinci di bab empat. Tujuannya adalah untuk mengecek apakah naskah MoU yang ditandatangani di Helsinki pada tanggal 15 Agustus 2005 lalu sudah keluar dari kerangka NKRI dan sekaligus untuk membuktikan hipotesis yang penulis susun

F. Hipotesa

Maka berdasarkan uraian di atas, penulis dapat menyimpulkan bahwa :

1. Bentuk pemerintahan di Aceh berdasarkan Nota Kesepahaman Helsinki 15 Agustus 2005 sudah keluar dari kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini bertendensi sebagai embrio negara federal dalam NKRI.
2. Ini kemudian akan menjadi preseden bagi daerah lain, yang juga mengalami konflik separatisme seperti Aceh, yaitu Papua Barat dan Maluku Selatan.

G. Metodologi Penulisan dan Pengumpulan Data

Tulisan ilmiah ini menggunakan metode deskripsi prediktif karena adanya indikasi penyebab yang menghasilkan akibat. Dan untuk menjelaskan setiap kebijakan dari pemerintah Indonesia dalam menangani konflik Aceh, penulis menggunakan data-data yang digali dari sumber-sumber literatur-literatur, majalah-majalah, koran, serta referensi-referensi yang relevan.

H. Jangkauan Penelitian

Di dalam mediasi, dialog, dan proses penyelesaian secara damai adalah sesuatu yang bersifat berkelanjutan (*sustainable*). Begitu juga dengan perundingan-perundingan perdamaian yang terjadi antara Indonesia dengan pihak Gerakan Aceh Merdeka. Dimulai dari *Joint of Understanding on Humanitarian Pause of Aceh, Moratorium, Cessation of Hostilities Agreement*, hingga Nota Kesepahaman Helsinki juga merupakan sesuatu yang bersifat berkelanjutan. Oleh karena itu, penulis memberi batasan penulisan

penelitian ini dari penandatanganan JoU, Moratorium, CoHA, hingga sekarang.

I. Sistematika Penulisan

Secara keseluruhan, karya tulis ini terbagi ke dalam lima bab dengan uraian sebagai berikut; *Bab pertama*, merupakan pendahuluan yang memuat alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, latar belakang masalah, pokok permasalahan, kerangka dasar teori, hipotesa, metode penelitian serta sistematika penulisan. *Bab kedua* merupakan uraian bagaimana dinamika konflik di Aceh. *Bab ketiga* merupakan uraian dari beberapa perundingan mulai dari *Joint of Understanding* hingga *Cessation of Hostilities Agreement*, implikasi serta penyebab kegagalan perundingan dan proses terjadinya MoU atau perjanjian Helsinki 15 Agustus 2005. *Bab keempat* merupakan pembahasan terhadap daftar inventarisasi masalah yang ada di bab satu dan merupakan pembuktian terhadap hipotesa. *Bab kelima* merupakan kesimpulan