

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Akar permasalahan mengenai pertentangan status Aceh antara Pemerintah dengan Gerakan Aceh Merdeka sudah dimulai dari era pemerintahan Sukarno dahulu. Sejarahnya, rakyat Aceh telah ikut berjuang bersama-sama daerah lain dalam meraih kemerdekaan dan sekaligus sebagai penyumbang terbesar dalam masa-masa mempertahankan kedaulatan Republik Indonesia pasca proklamasi kemerdekaan. Namun seiring waktu jerih payah itu tidak dibalas dengan sepatasnya, malahan pemerintahan Sukarno cenderung mengabaikan Aceh. Pemberlakuan status Aceh sebagai daerah istimewa hanya menjadi janji hampa yang akhirnya menjadikan sebagian masyarakat Aceh bersikap separatis, memilih untuk menjadi negara yang terpisah dari NKRI. Gerakan Aceh Merdeka yang diproklamirkan Hasan Tiro pada 4 Desember 1976 menyatakan akan melakukan perlawanan terhadap kedaulatan NKRI.

Demi menumpas gerakan separatis ini, maka pemerintahan Suharto memberlakukan operasi militer di beberapa daerah di Aceh. Operasi ini awalnya berhasil dengan ditandai kaburnya para pimpinan GAM ke luar negeri. Namun pada akhir 1980-an, beberapa anggota milisi GAM yang telah dilatih di Libya pulang ke Aceh dan kembali mengobarkan perlawanan terhadap pemerintah. Aceh pun diberlakukan sebagai DOM pada tahun 1989

Kejatuhan rezim Suharto sekaligus awal mulanya era reformasi turut mempengaruhi kebijakan pemerintah dalam menghadapi GAM. Pada 7 Agustus 1998 status Aceh sebagai Daerah Operasi Militer dicabut. Namun demikian, dengan alasan bahwa kerusuhan akibat pemberontakan GAM malah meningkat di beberapa tempat, Habibie kembali menerapkan upaya militer dengan nama sandi "Operasi Wibawa 99" dan dilanjutkan dengan "Operasi Sadar Rencong" di Aceh.

Perubahan sikap pemerintah RI terlihat pada masa Gus Dur. Pemerintah akhirnya melakukan pendekatan secara dialog dengan pihak GAM dalam mengakhiri konflik mereka di Aceh. Upaya dialog ini diwujudkan dengan terselenggaranya perundingan-perundingan antara pihak RI dengan GAM yang dimediasi Henry Dunant Center, sebuah LSM kemanusiaan Internasional yang berkedudukan di Jenewa.

Upaya Gus Dur merangkul pihak GAM untuk duduk bersama dalam meja perundingan inilah yang membuat penulis berniat mengungkap hal-hal apa yang menjadi penyebab kebijakan tersebut diambil. Sesuai dengan pertimbangan terhadap kondisi-kondisi diatas maka penulis menganggap judul "*Politik Luar Negeri Gus Dur dalam Upaya Menyelesaikan Kasus Gerakan Aceh Merdeka*" cukup menarik untuk dibahas.

B. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memberikan penjelasan mengenai hal-hal yang menyebabkan Gus Dur

2. Memberikan penjelasan tentang efektifitas kebijakan Gus Dur tersebut.
3. Memberikan kontribusi terutama dalam bidang studi politik luar negeri Indonesia dalam kaitannya dengan usaha-usaha pencapaian kepentingan nasional.
4. Sebagai salah satu syarat meraih gelar kesarjanaan.

C. Latar Belakang Permasalahan

Aceh secara historis merupakan bagian dari NKRI, dan bahkan merupakan jantung bagi Republik ini pada masa awal kemerdekaan. Dalam sejarah Republik Indonesia, Aceh telah memberikan kontribusi terbesar dalam perjuangan merebut kemerdekaan serta usaha mempertahankan keutuhan nusantara pasca proklamasi 17 Agustus 1945. Dalam sebuah rapat akbar di Lapangan Blang Padang Banda Aceh tanggal 17 Juni 1948, Soekarno menyatakan bahwa Aceh adalah "Daerah Modal" bagi Republik Indonesia dan mengharapkan masyarakat Aceh untuk terus membantu berdiri tegaknya negara ini. Pada bulan Agustus 1948 Aceh menyumbangkan dua buah pesawat Dakota kepada RI.

Pesawat yang dinamai *Seulawah* yang dikenal sebagai RI-1 dan RI-2 merupakan dukungan yang diberikan Aceh dalam proses persalinan Republik ini. *Seulawah* adalah instrument yang terpenting dan terefektif dalam tahap-tahap paling awal perjuangan mempertahankan kemerdekaan. Pesawat yang disumbangkan lewat pengumpulan harta pribadi rakyat Aceh ini berhasil menembus blokade tentara pendudukan kolonial. *Seulawah* membawa tokoh-tokoh bangsa ke dunia Internasional

dukungan kepada Republik Indonesia dalam perjuangan menghalangi kembalinya kolonialisme di wilayah RI. Dengan inisiatif mayoritas rakyat Aceh dan saudagar Aceh yang tergabung dalam Gasida (Gabungan Saudagar Rakyat Aceh) itulah Indonesia mampu membeli pesawat dengan harga persatuannya tak kurang dari US\$ 120.000 dengan kurs waktu itu¹.

Setelah menyumbangkan dua pesawat terbang, dalam tahun 1949, rakyat Aceh memberi uang tunai US\$ 500.000 untuk Republik Indonesia. Sebanyak US\$ 250.000 diantaranya diberikan untuk membiayai Angkatan Perang RI yang baru lahir yang menjadi cikal bakal Tentara Nasional Indonesia, US\$ 50.000 untuk perkantoran pemerintah RI, US\$ 100.000 untuk pengembalian pemerintahan RI dari Yogyakarta, dan US\$ 100.000 diserahkan ke pemerintah pusat. Aceh juga menghimpun dana untuk membiayai perwakilan Indonesia di Singapura dan pendirian Kedutaan Besar di India².

Kebaikan budi rakyat Aceh tidak dibalas dengan semestinya oleh pemerintah. Pada tanggal 17 Desember 1949 dibentuklah Propinsi Aceh dengan teungku M. Daud Beureuh sebagai Gubernur. Namun pada 8 Agustus 1950 karena alasan politis, propinsi Aceh dihapus dan wilayahnya masuk ke propinsi Sumatera Utara. Hal ini menimbulkan kekecewaan rakyat Aceh. Kekecewaan ini diperparah dengan kenyataan bahwa keinginan mereka untuk memberlakukan syariat Islam tidak ditanggapi penuh pemerintah. Lebih dari itu, rakyat Aceh melihat bahwa rezim pemerintahan yang mereka dukung dulu ternyata adalah rezim yang korup dengan

¹ M. Djali Yusuf, *Perekat Hati yang Tercabik : Jawaban atas Dinamika Persoalan, Refleksi Sosial Aceh, dan Sebuah Kesadaran untuk Masa Depan*, Yayasan Ulul Arham, Banda Aceh, Juni 2002, h. 33.

masyarakatnya yang mengalami kerusakan moral. Akhirnya pada 20 September 1953, Daud Beureuh atas nama umat Islam di Aceh menyatakan Aceh menjadi bagian dari *Darul Islam* (gerakan memperjuangkan agar Negara Republik Indonesia menjadi Negara Islam Indonesia) bersama beberapa daerah seperti Jawa Barat dan Sulawesi Selatan. Pemberontakan Aceh ini berakhir tahun 1962, setelah pemerintahan Sukarno menyatakan bahwa Aceh akan mendapatkan status propinsi dan daerah istimewa, karena memiliki otonomi dalam bidang agama, pendidikan dan adat istiadat yang kental dengan nilai keislamannya. Sebuah rekonsiliasi melalui musyawarah pada 21 Desember 1962 antara pihak dari Aceh dengan pusat menjadi pertanda pemberontakan itu berakhir sudah.

Namun ternyata status itu tak pernah dirasakan secara substansial oleh masyarakat Aceh. Tiga ciri yang menempel tidak bermakna apa-apa. Artinya propinsi ini berjalan seperti propinsi lain yang tidak memiliki predikat istimewa. Aceh kembali merasa kecewa terhadap pemerintah akibat "kehampaan" status Daerah Istimewa yang disandangnya. Hal ini diperparah dengan eksploitasi hasil bumi Aceh yang dimulai pada awal tahun 1971 pada masa pemerintahan Suharto. Kekecewaan yang berlarut-larut inilah yang menyebabkan Muhammad Hasan Tiro pada 4 Desember 1976 mendeklarasikan Gerakan Aceh Merdeka.

Pada mulanya operasi militer yang diterapkan di beberapa wilayah pemberontakan cukup berhasil. Pemberontakan GAM dapat diredam, beberapa anggota dan pucuk pimpinannya, termasuk Hasan Tiro, melarikan diri ke luar negeri. Namun pada pertengahan 1980-an gerakan separatis ini mencuat lagi. Pada tahun-

berdatangan kembali ke Aceh. Hal inilah yang pada akhirnya mendorong pemerintah di tahun 1989 melakukan operasi militer dengan nama sandi “Operasi Jaring Merah” (namun orang awam lebih mengenal dengan nama DOM). Pencanaan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer berlangsung hingga 9 tahun (berakhir pada bulan Agustus 1998). Pemberlakuan Aceh sebagai daerah operasi militer tidak mampu meredam gerakan separatis GAM. Malah yang justru terkena getahnya adalah rakyat sipil Aceh. Pada situasi saat itu, rakyat sipil Aceh yang tidak mendukung GAM terjepit ditengah-tengah konflik. Dalam kurun waktu sampai dicabutnya kebijakan ini, eksekusi dari diberlakukannya DOM sangat mencengangkan. 8.344 warga sipil meninggal dunia, 875 hilang, 298 cacat seumur hidup.³ Itu baru yang dapat terdata. Pelanggaran HAM sebesar ini mendapat perhatian sekaligus kecaman dari berbagai kalangan dari dalam dan luar negeri seperti *Amnesty Internasional* dan *Asia Watch* (sekarang *Human Rights Watch*).

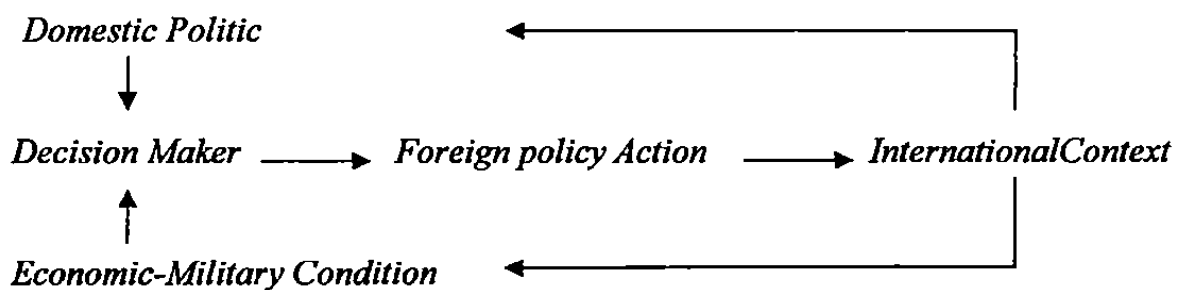
GAM yang memanfaatkan kejatuhan Suharto pada Mei 1998, menggunakan momen ini untuk mulai mengembangkan kekuatannya dan menjatuhkan citra pemerintah di mata dunia. Dilain pihak rakyat sipil Aceh sebagian menuntut diadakannya referendum untuk kemerdekaan, sebagian lagi memilih bergabung dengan GAM dalam memperjuangkan tuntutan. Sementara itu laporan tindak kekerasan selama pemberlakuan DOM mencuat kepermukaan. Publik, terutama rakyat Aceh, menuntut keadilan. Akibat tekanan ini pemerintahan Habibie pada 7 Agustus 1998 mencabut status DOM. Namun ironisnya sehari setelah penarikan

³ T. Ibrahim Alfian, *Wajah Aceh dalam Lintasan Sejarah*, Pusat Dokumentasi dan Informasi Aceh, Banda Aceh, 1999, dalam Arrohman Mardiansyah, *Sebuah Pergolakan Panjang Masyarakat Aceh*,

E. Kerangka Pemikiran

Penulis menganggap model pengambilan keputusan luar negeri **William D. Coplin** merupakan model yang paling tepat untuk menganalisa hal-hal yang menjadi penyebab keputusan tersebut diambil. Menurut William D. Coplin "... *tindakan politik luar negeri bisa dipandang sebagai akibat dari tiga pertimbangan yang mempengaruhi para pengambil keputusan luar negeri. Pertama, kondisi politik dalam negeri; kedua kondisi ekonomi dan militer; dan ketiga konteks internasional...*"⁵

Model Pengambilan Keputusan Luar Negeri William D. Coplin diilustrasikan dalam bentuk skema sebagai berikut⁶ :



Domestic Politic menceritakan tentang kondisi politik dalam negeri Indonesia, terutama yang sedang terjadi di Aceh, saat pengambilan keputusan akan dilakukan. Selain itu Coplin juga menyebutkan bahwa hubungan antara peran *Domestic Politic* terhadap *decision maker* terletak pada *policy influencers* (yang mempengaruhi kebijakan). Diantara beberapa tipe *policy influencers*, opini publik dan kelompok kepentingan termasuk diantaranya. Disini penulis akan membahas bagaimana *opini publik*, terutama rakyat Aceh, terhadap kebijakan-kebijakan represif yang telah

⁵ William D. Coplin, *Foreign Policy: A Behavioral Approach*, New York: McGraw-Hill, 1962, h. 20

diterapkan pemerintah; dan bagaimana aktivitas GAM sebagai *kelompok kepentingan* dapat mempengaruhi kebijakan pemerintah.

Era kepemimpinan Gus Dur dapat dikatakan sebagai awal mula era reformasi yang oleh banyak pihak dianggap era kebebasan setelah dikungkung oleh rezim otoriter yang militeristik. Era reformasi ini pula yang telah memberi keleluasaan bagi publik untuk mengemukakan berbagai kesalahan yang telah dilakukan rezim pemerintahan terdahulu secara terbuka. Kecaman-kecaman dari berbagai pihak dari dalam negeri, terutama dari rakyat Aceh sendiri terhadap berbagai upaya represif militer dalam menghadapi gerakan-gerakan separatis di Indonesia yang turut mengakibatkan terjadinya berbagai pelanggaran HAM oleh militer di berbagai daerah konflik mulai mengemuka.

Begitu pula di Aceh, kekecewaan dan ketidakadilan yang dialami rakyat selama ini seakan mendapat momen yang tepat untuk disalurkan. Rakyat Aceh saat itu dapat dikatakan sudah tidak mempercayai pemerintah lagi akibat kebijakan-kebijakan pemerintah terdahulu yang tidak memperhatikan aspirasi masyarakat, dan malah menindas, menciptakan kesengsaraan serta ketidakadilan di tengah masyarakat. Ledakan keinginan rakyat Aceh untuk diadakannya penyelenggaraan referendum mengemuka di berbagai daerah pada tanggal 8 November 1999. Kegiatan ini dihadiri sekitar dua juta rakyat Aceh dan berpusat di Mesjid Raya Baiturrahman di pusat kota Banda Aceh.

Dilain pihak GAM juga tak mau ketinggalan. Mereka memanfaatkan momen ini untuk mengembangkan kekuatannya. Seiring menurunnya pamor dan aktivitas militer

kebencian rakyat Aceh terhadap pemerintah (baca : militer). Dampak lain, kekuatan personil GAM juga bertambah karena didukung rakyat Aceh yang menaruh harapannya pada gerakan ini. Sebagian akhirnya banyak memilih untuk bergabung dengan mereka, sehingga tercatat anggota dan simpatisan GAM meningkat pesat pasca era reformasi.

Kedua, *Economic-military condition*. Disini digambarkan kondisi perekonomian Indonesia dan juga khususnya keadaan rakyat Aceh saat itu. Lalu dibahas pula hal-hal yang terkait dengan keberadaan militer di Aceh, sebagai dasar pertimbangan pemerintah dalam mengambil kebijakan politik luar negeri.

Keberlanjutan konflik antara pemerintah dengan GAM ini turut pula memakan korban dari penduduk sipil Aceh. Ditengah-tengah krisis ekonomi yang masih melanda Indonesia hingga saat itu, konflik pemerintah dan GAM membuat perekonomian Aceh menjadi semakin babak belur. Akibat konflik GAM dengan TNI, perampokan terhadap penduduk sipil, pengrusakan dan pembakaran atas sejumlah bangunan yang digunakan sebagai sarana untuk menjalankan arus perekonomian, begitu sering terjadi.

Selain itu militer juga menghadapi masalah di lapangan. Banyak sekali korban dari penduduk sipil berjatuhan akibat militer asal bertindak. Hal ini telah menyebabkan keberadaan militer semakin tersudut di hati rakyat Aceh. Selain itu dapat dikatakan upaya-upaya represif militer yang telah dimulai sejak masa orba ini terbukti tidak efektif menghancurkan GAM. Pada masa Gus Dur, GAM telah banyak mendapat dukungan dan tambahan anggota dari rakyat Aceh. Pada perayaan ulang

perbatasan Aceh Utara dan Aceh Pidie saat itu dihadiri sekitar 20.000 anggota GAM dan 25.000 masyarakat yang menjadi simpatisan gerakan ini.

Internasional Context, merupakan faktor eksternal yang turut mempengaruhi pemerintah dalam mengambil kebijakan luar negeri. Disini *international context* juga dapat dikatakan sebagai sasaran kebijakan politik luar negeri suatu negara yang ingin diraih guna menempatkan posisinya di mata dunia internasional. Dan dari sini diharapkan dunia internasional akan memberi "respon" positif terhadap kebijakan luar negeri tersebut, yang nantinya akan turut pula membawa pengaruh yang baik terhadap kondisi politik, ekonomi, dan militer negara tersebut.

Dunia internasional, dengan diwakili oleh NGO dan atau badan internasional lain, mengemukakan berbagai kebijakan represif militer yang diterapkan pemerintahan RI pra era reformasi yang telah menyeret korban sipil ke tengah-tengah konflik bersenjata antara pemerintah dengan GAM. Selain itu adanya ajakan Malaysia dan Henry Dunant Center agar membawa konflik pemerintah dengan GAM ke meja perundingan telah berhasil mempengaruhi pemerintah agar meninggalkan cara-cara militer dan memulai upaya-upaya dialog.

Decision maker sebagai faktor terakhir, yang mana disini adalah Gus Dur sendiri, akan memaparkan visi Gus Dur sejak dulu yang dikenal sangat kritis terhadap dwifungsi ABRI, sehingga akhirnya Gus Dur menetapkan beberapa kebijakan yang bertujuan untuk meminimalisasi peran militer dalam politik.

Kondisi perekonomian masyarakat Aceh yang makin parah akibat konflik Permerintah dan GAM; operasi-operasi militer yang tidak efektif, malah justru

kekerasan militer akhirnya menaruh harapan dan dukungan terhadap gerakan ini; dan kecaman masyarakat internasional atas operasi militer yang mengakibatkan pelanggaran HAM rakyat Aceh; membuat pemerintah akhirnya mulai meninggalkan upaya militer dan melakukan pendekatan secara dialog dengan pihak GAM. Upaya dialog ini akhirnya dapat terlaksana pada awal tahun 2000.

Konsep Kepentingan Nasional

Karena semua pengambilan keputusan atau tindakan politik luar negeri selalu didasarkan demi mencapai kepentingan nasional negara tersebut, maka perlu dijelaskan pula apa yang dimaksud dengan kepentingan nasional itu sendiri.

Kepentingan nasional merupakan tujuan pokok dan penentu utama para pengambil keputusan dalam membuat kebijakan luar negeri. Dari konsep-konsep yang dianggap baku mengenai konsep tersebut, diantaranya dikemukakan bahwa *kepentingan nasional* mencakup mempertahankan kelangsungan hidup, kemerdekaan, integritas wilayah, keamanan militer, dan kepentingan ekonomi⁷. Proses pemenuhan ataupun pencapaian kepentingan nasional dapat berupa hubungan-hubungan bilateral atau multilateral.

Dalam Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004, bab IV : Arah dan Kebijakan, poin C.1.a perihal Politik Dalam Negeri berbunyi : *“Memperkuat keberadaan dan kelangsungan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang bertumpu*

*pada ke-bhinekatunggalika-an. . .*⁸. Lalu pada poin C.2.a, perihal Hubungan Luar Negeri menyatakan “*menegaskan arah politik luar negeri Indonesia yang bebas aktif dan berorientasi pada kepentingan nasional. . .*”. Selanjutnya dalam poin C.2.c juga dinyatakan “*. . . melakukan diplomasi pro-aktif dalam segala bidang untuk membangun citra positif Indonesia di dunia internasional. . .*”⁹.

Kepentingan nasional RI menyangkut status Aceh adalah mempertahankan Aceh sebagai bagian tak terpisahkan dari NKRI. Sikap akhir Indonesia terhadap status Aceh dalam negosiasinya dengan GAM adalah kebijakan pemberlakuan Undang-Undang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam, sebuah Undang-Undang yang telah disetujui di masa Presiden Gus Dur dan mengharapkan GAM untuk bersama pemerintah dan rakyat Aceh membangun Aceh kembali.

Selain itu sikap ini telah tercermin dalam pidato perdananya sebagai Presiden RI. Seusai pelantikannya sebagai Presiden, Gus Dur telah mengisyaratkan bahwa pentingnya diplomasi luar negeri yang aktif untuk meraih dukungan internasional demi mempertahankan integritas wilayah dan mendorong investasi. Dalam pidatonya di hadapan MPR pada 21 Oktober 1999 itu beliau juga menegaskan komitmennya untuk mempertahankan keutuhan negara dihadapan negara-negara lain, dan prinsip saling menghormati dan menghargai diantara negara-negara sebagai dasar hubungan internasional yang baik.¹⁰

⁸ Ketetapan-ketetapan MPR RI 1999, CV. Eko Jaya, Jakarta, 1999, h. 64.

⁹ *Ibid*, h.65.

¹⁰ LKBN Antara & Bright Communication, *Gus Dur di Istana Rakyat : Catatan Tahun Pertama*,

F. Hipotesis

- Upaya-upaya militer yang diterapkan pada era Suharto dan Habibie tidak efektif dalam menyelesaikan kasus GAM.
- Pemerintah mencoba memulihkan citra Indonesia di mata dunia internasional yang terpuruk akibat pelanggaran HAM yang dilakukan oleh militer.

✓

G. Metode Pengumpulan Data

Metode yang digunakan adalah dengan studi-studi kepustakaan; yaitu suatu cara untuk mendapatkan data tertulis yang dapat diperoleh dari buku, majalah, jurnal, artikel, atau data-data yang *download* dari internet.

H. Jangkauan Penelitian

Penulis mengambil rentang waktu penelitian pada era pemerintahan Gus Dur; yaitu dari tanggal 20 Oktober 1999 sampai dengan 20 Oktober 2001.

I. Sistematika Penulisan

BAB I : PENDAHULUAN

Memuat alasan pemilihan judul, latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, kerangka pemikiran, hipotesis, metode

1.1.1. Sistematika penulisan

BAB II : GERAKAN ACEH MERDEKA

Diuraikan tentang sejarah lahirnya GAM, susunan kabinet, aktivitas, kekuatan, dan jaringan internasional GAM.

BAB III : KEBIJAKAN PEMERINTAH RI PRA GUS DUR DALAM UPAYA MENYELESAIKAN KASUS GERAKAN ACEH MERDEKA.

Memaparkan seputar kebijakan-kebijakan pemerintah di masa Suharto dan Habibie, disertai dampak dan efektivitas kebijakan masing-masing.

BAB IV : POLITIK LUAR NEGERI GUS DUR DALAM UPAYA MENYELESAIKAN KASUS GERAKAN ACEH MERDEKA

Membahas faktor-faktor yang melatarbelakangi Gus Dur untuk melakukan perundingan dengan GAM. Lalu membahas upaya-upaya diplomasi Gus Dur ke negara-negara lain dan upaya-upaya dialog terhadap GAM. Diakhiri pembahasan mengenai dampak dan efektivitas kebijakan-kebijakan Gus Dur.

BAB V : KESIMPULAN

Dari keseluruhan isi karya tulis, penulis akan memberikan