

## **BAB 4**

### **DINAMIKA PARADIPLOMASI DALAM KERANGKA POLITIK ACEH**

Penelitian ini diarahkan untuk mengidentifikasi dan menemukan sejumlah fakta untuk menjelaskan beberapa tujuan penelitian ini. Paparan temuan hasil penelitian ini disajikan mengikuti alur dalam tujuan penelitian tersebut, yakni, (1) identifikasi dan penjelasan isu-isu pokok dalam MOU Helsinki 2005 antara Pemerintah RI dengan GAM dan sumber kewenangan Paradiplomasi Pemerintahan Aceh dalam perjanjian damai itu; (2) identifikasi dan penjelasan isu-isu krusial yang terdapat dalam Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe dalam kaitannya dengan MOU Helsinki; (3) faktor-faktor yang menyebabkan Parlemen dan Pemerintahan Aceh menetapkan dan mempertahankan keputusan politik-paradiplomasi yang bertentangan dengan Pemerintah Indonesia dalam pembentukan Lembaga Wali Nanggroe pada tahun 2013; (4) dinamika konflik kewenangan antara pemerintahan Aceh dengan Pemerintah RI terkait kewenangan di bidang paradiplomasi sejak pemberlakuan UU Nomor 11 Tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006 sampai tahun 2018; dan (5) identifikasi aktor-aktor yang otoritatif dalam mengelola kewenangan paradiplomasi di dalam Pemerintahan Aceh.

#### **4.1. Isu-Isu Pokok dalam MOU Helsinki dan Sumber Kewenangan Paradiplomasi Pemerintahan Aceh**

Dalam surat tulisan tangannya sebagai kata pengantar buku *Damai Di Aceh : Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki*, karya Hamid Awaludin, Malik Mahmud menyebut ada 3 isu krusial dalam perundingan, yakni (1) pendirian partai lokal di Aceh; (2) kewenangan Aceh melakukan hubungan dagang secara langsung dengan luar negeri

serta penguasaan sepenuhnya atas administrasi pelabuhan laut dan udara oleh Aceh; dan (3) pembentukan institusi Wali Negara untuk Aceh (Hamid Awaludin, 2008). Anggota GAM Nurdin Abdurrahman bersama penasihat GAM Damien Kingsbury mengajukan 3 masalah utama perundingan yang mereka sebut sebagai *Three Point program* (TPU), yakni (1) Program *End of Hostilities* atau penciptaan Aceh sebagai zona damai yang melibatkan kekuatan-kekuatan internasional sebagai penjaminnya; (2) *Political Parties and Elections* atau pendirian partai-partai politik lokal dan pemilu bebas; dan (3) *Formal Acceptance* atau parlemen RI membuat undang-undang tentang Aceh berperintahan sendiri atau *self government* (Fachry Ali et.al, 2008). Dari delegasi RI, ada beberapa catatan isu krusial yang dibuat oleh Hamid Awaludin, yakni (1) isu otonomi khusus-self government; (2) pendirian partai-partai politik lokal di Aceh; (3) lambang, himne dan bendera Aceh; (4) masalah Amnesti dan pembebasan tahanan/perunding GAM sebelumnya (Hamid Awaludin, 2008). Isu-isu tersebut menjadi bahan perdebatan selama jalannya perundingan selama sekitar 6 bulan sejak Januari 2005-Juli 2005 dalam 5 putaran perundingan. Jika isu-isu krusial itu ditabulasikan dengan 2 kategori yakni isu krusial menurut delegasi GAM dan delegasi RI, maka akan tampak isu mana yang sulit diputuskan dalam perundingan, seperti di bawah ini (halaman selanjutnya):

Tabel 4.1: Isu-Isu Krusial dalam Perundingan Damai Helsinki 2005

No.	Isu Krusial	Delegasi GAM	Delegasi RI	Keterangan
1	Otonomi Khusus- <i>Self Government</i>	V	V	Pembahasan hampir deathlock
2	Pembentukan Zona Damai Internasional di Aceh	V	-	Ditolak
3	Amnesti dan Pembebasan Tahanan Juru Runding GAM sebelumnya	V	V	Disetujui dengan perdebatan Panjang
4	Pembentukan Institusi Wali Nangroe Aceh	V	-	Disetujui
5	Perdagangan Langsung Aceh dengan luar negeri	V	-	Disetujui dalam kontrol RI
6	Pendirian Partai-Partai Politik Lokal di Aceh	V	V	Pembahasan hampir deathlock dan menjadi agenda terakhir
7	Lambang, Himne dan Bendera Aceh	V	V	Disetujui

Sumber: Kompilasi dari Awaludin (2008), Ali (2008) dan Febri (2015)

Tabel di atas menunjukkan bahwa kewenangan paradiplomasi belum muncul sebagai isu krusial bahkan tidak muncul dalam kertas kerja yang diajukan baik oleh delegasi GAM maupun RI. Isu

perdagangan langsung antara Aceh dengan pihak luar negeri, isu pembentukan lembaga Wali Nangroe serta lambang dan bendera Aceh, disambut baik oleh delegasi pemerintah RI dengan disetujui tanpa perdebatan yang mengganggu jalannya perundingan. Sementara itu, isu tentang pembentukan zona perdamaian internasional ditolak oleh delegasi RI karena dianggap sebagai upaya internasionalisasi masalah Aceh (Hamid Awaludin, 2008). Pembahasan 3 isu lainnya yakni otonomi khusus-*self government*, amnesti, dan partai lokal di Aceh sangat menguras energi berbagai pihak yang terkait, bahkan hampir saja menemui jalan buntu, dengan kesepakatan terakhir terjadi untuk isu partai lokal pada putaran terakhir pula, Juli 2005.

Politik-paradiplomasi yang dirumuskan oleh para pengambil keputusan di Pemerintahan Aceh, tidak selalu berdasarkan peraturan dan tafsir yang sama atas peraturan tertentu dengan pemerintah pusat. Para pemimpin Aceh memiliki tafsir yang berbeda terhadap beberapa klausul yang ada dalam MOU serta UUPA Tahun 2006. Berangkat dari sini, maka produk kebijakannya pun akan memiliki warna yang berbeda, dalam hal prinsip-prinsip kebijakan paradiplomasi.

Dalam MoU Helsinki Tahun 2005, dalam poin 1.3.2 dan poin 1.3.7, dinyatakan bahwa (1.3.2.) Aceh berhak menetapkan dan memungut pajak daerah untuk membiayai kegiatan internal yang resmi. Aceh berhak melakukan perdagangan dan bisnis secara internal dan internasional serta menarik investasi dan wisatawan asing secara langsung ke Aceh; (1.3.7.) Aceh akan menikmati akses langsung dan tanpa hambatan ke negara-negara asing, melalui laut dan udara.

Mencermati klausul yang terkait dengan paradiplomasi di dalam MOU, dapat dikatakan sangat sedikit klausulnya. Namun, dengan singkatnya pengaturan dalam MOU itu justru dapat dimaknai bahwa kegiatan paradiplomasi oleh Pemerintah Aceh amat leluasa kewenangannya karena pembatasannya sangat sedikit. Batasan mutlak aktifitas luar negeri bagi Aceh dalam MOU tersebut adalah Pemerintah

Aceh tidak melaksanakan kegiatan ‘Politik Luar Negeri atau *in the field of foreign affairs*’ sebagaimana di nyatakan dalam MOU poin nomor (1.1.2.a.). Selama tidak mengenai urusan ‘politik luar negeri’, para pemimpin Aceh merasa tidak perlu untuk berkoordinasi apalagi meminta persetujuan dari pusat. Hal ini akan diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan pasal-pasal dalam Qanun nomor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe, yang terkait dengan urusan paradiplomasi Aceh.

Sebagai penjabaran dari MOU Helsinki, maka Pemerintah Indonesia mengundang Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh yang lebih rinci mengenai pengaturan penyelenggaraan pemerintahannya sebagai kekhususan Aceh. Untuk urusan kerjasama luar negeri, pengaturan yang khusus diberlakukan untuk Pemerintahan Aceh, antara lain sebagai berikut;

- (1). Pasal 7, Ayat (1), “Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.”  
Ayat (2), “Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan urusan tertentu dalam bidang agama.”
- (2). Pasal 8, Ayat (1), “Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA.”
- (3). Pasal 9, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah.”

Ayat (2), "Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional."

Ayat (3), "Dalam hal diadakan kerja sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dalam naskah kerja sama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia."

(4). Pasal 23, Ayat (1), "DPRA mempunyai tugas dan wewenang sebagai berikut;

g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Aceh;

h. memberikan pertimbangan terhadap rencana kerja sama internasional yang dibuat oleh Pemerintah yang berkaitan langsung dengan Aceh;

Ayat (5), "Kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dapat dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, koperasi, badan usaha swasta lokal, nasional, maupun asing."

(6). Pasal 165, Ayat (1), "Penduduk di Aceh dapat melakukan perdagangan dan investasi secara internal dan internasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Ayat (2), "Pemerintah Aceh dan Pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya, dapat menarik wisatawan asing dan memberikan izin yang terkait dengan investasi dalam bentuk penanaman modal dalam negeri, penanaman modal asing, ekspor dan impor dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional."

(7). Pasal 174, Ayat (1), "Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota berwenang mengeluarkan izin usaha

jasa pengerahan tenaga kerja ke luar negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan”

Ayat (4), “Pemerintah, Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota memberikan perlindungan bagi tenaga kerja yang berasal dari Aceh dan kabupaten/kota yang bekerja di luar negeri bekerja sama dengan pemerintah negara tujuan.”

- (8). Pasal 186, Ayat (1), “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat memperoleh pinjaman dari Pemerintah yang dananya bersumber dari luar negeri atau bersumber selain dari pinjaman luar negeri dengan persetujuan Menteri Keuangan setelah mendapat pertimbangan dari Menteri Dalam Negeri.”

Ayat (3), “Ketentuan lebih lanjut mengenai dana pinjaman dari dalam dan/atau luar negeri dan bantuan luar negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.”

Ayat (4), “Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dapat menerima hibah dari luar negeri dengan kewajiban memberitahukan kepada Pemerintah dan DPRA/DPRK.”

Terdapat celah hukum sekaligus peluang bagi pemahaman yang berbeda dalam ketentuan UUPA Tahun 2006 tersebut antara Pusat dengan Pemerintahan Aceh terkait siapa yang mewakili Daerah/Aceh dalam pelaksanaan kerjasama dengan pihak Asing. Hal ini terjadi, sebab di Aceh terdapat 2 (dua) pemimpin pemerintahan yakni Gubernur dan Wali Nanggroe. Gubernur selaku wakil pemerintah pusat bagi provinsi lain di Indonesia juga berfungsi selaku Kepala Daerah yang dipilih oleh rakyat, sehingga tidak ada pemisahan seorang gubernur dengan kepala daerah. Namun, di Aceh, Gubernur adalah

pelaksana kegiatan eksekutif, sedangkan Wali Nanggroe adalah Kepala Daerah Aceh yang melantik Gubernur dan Parlemen Aceh secara Adat (informan kode 5-A).

Dengan tafsiran itu, maka Parlemen Aceh menetapkan bahwa yang mewakili Aceh dalam kerjasama luar negeri adalah Kepada Daerah Aceh, yakni Wali Nanggroe dalam qanun. Selain itu, persetujuan dengan Jakarta menjadi tidak relevan bagi kerjasama Aceh dengan pihak Asing di luar negeri sebab pemerintahan Aceh tidak akan mengurus tentang politik luar negeri RI. Kerjasama luar negeri Aceh dilakukan hanya untuk masyarakat dan Bangsa Aceh.

Secara spesifik, kewenangan kerjasama luar negeri pemerintahan Aceh adalah penegasan bahwa Pemerintahan Aceh dapat bekerjasama dengan pihak asing terdapat dalam UU UUPA Tahun 2006, Pasal 9, ayat (1), yang klausul tersebut dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dihapuskan. Demikian juga terkait dengan kewenangan pemerintahan Aceh untuk dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya, dan olah raga internasional, yang dinyatakan secara eksplisit dalam Pasal 9 ayat (2), serta pentingnya pemerintah pusat menegaskan tentang penggunaan frasa, “..Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia”, dalam setiap perjanjian internasional yang dilakukan oleh Pemerintahan Aceh, pada Pasal 9, ayat (3).

Sempat pula muncul perdebatan di kalangan pengamat tentang penggunaan istilah ‘pemerintahan’ Aceh yang berbeda dengan provinsi lainnya di Indonesia, dimana dipahami bahwa istilah Pemerintahan itu identik dengan makna ‘state’ dalam sistem Negara federal. Namun, hal ini telah diantisipasi oleh para pembuat undang-undang dengan pencantuman pengertian Pemerintahan Aceh dalam Pasal 1, poin nomor (4), sebagai berikut, ‘Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan

oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.”

Munculnya klausul ‘.....sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia’ yang wajib dicantumkan dalam setiap perjanjian internasionalnya ini adalah sangat ‘*typical*’ bagi Aceh yang pernah mengalami konflik bersenjata yang panjang dengan pemerintah pusat. Sebagaimana dipahami bahwa UU tentang Pemerintahan Aceh Tahun 2006 ini untuk mengakomodir hasil kesepakatan dalam “Helsinki Agreement”, di Finlandia, antara pihak RI dengan Pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Frasa dalam klausul tersebut sebagai penguat ikatan bahwa Aceh dengan pemerintahannya yang khas adalah mutlak sebagai bagian dari NKRI agar dipahami oleh para pihak di luar negeri. Hal ini penting ditegaskan sebab banyak kalangan di luar negeri menilai bahwa ‘*Helsinki Agreement*’ adalah ‘*Law Making Treaties*’ yang tunduk pada kaidah-kaidah hukum internasional. Pemahaman ini sangat riskan bagi pihak Indonesia karena akan meningkatkan posisi GAM sebagai ‘di luar’ warga Negara Indonesia dalam perundingan itu. Pandangan sementara pengamat asing bahwa ‘Helsinki Agreement’ adalah ‘*law making treaties*’ seolah memperoleh pembenaran ketika banyak pengamat di Indonesia yang menilai bahwa ‘Helsinki Agreement’ telah mendikte pemerintah Indonesia dan kalangan legislative. Hal ini dapat diindikasikan dengan banyaknya pasal dalam undang-undang tentang pemerintahan Aceh itu yang sangat berbeda dengan aturan umum bahkan aturan dasar bagi wilayah Indonesia yang lainnya, misalnya, ketentuan tentang adanya partai lokal di Aceh, penggunaan syariat Islam sebagai hukum dasar di Aceh, dan lain sebagainya. Pemerintah Indonesia memang terlihat sangat toleran terhadap masyarakat Aceh, dan itu memang seharusnya begitu, demi merangkul bangsa yang heroic membela kemerdekaan RI tahun 1945 itu menjadi merasa tenteram berada di pangkuan NKRI.

Kewenangan untuk melaksanakan *paradiplomatic affairs* yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh sebagaimana tercantum dalam UUPA

itu dalam pelebagaannya di dalam pemerintahan Aceh terutama dalam struktur organisasi yang menangani urusan paradiplomasi ternyata masih sangat lemah. Hal ini disebabkan oleh kecilnya institusi yang dibentuk dalam pemerintahan sehingga tidak mampu melaksanakan kewenangan yang ada di dalam national regulation. Lembaga yang dibentuk untuk menangani paradiplomatic affairs di Aceh saat itu hanya berbentuk sub-unit, di dalam struktur Sekretariat Daerah, di bawah Gubernur Aceh, atau 6 level di bawah gubernur (Aceh Gov, 2016). Mengapa institusi paradiplomasi ini kecil dan lemah? Banyak scholars melihatnya sebagai masa transisi dari era revolusi ke era pembangunan, sehingga kewenangan ini belum menjadi fokus dari pemerintahan Aceh pada awal periodenya.

#### **4.2 Isu-Isu Krusial dalam Qanun Aceh Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Lembaga Wali Nanggroe**

MOU Helsinki 2005, yang sering juga disebut dengan Helsinki Agreement, memberikan kepada rakyat Aceh untuk mengelola pemerintahan mereka sendiri (*governing Aceh*). Kewenangan luas di bidang urusan dalam negeri, termasuk ekonomi, sosial, politik, hukum, kultural, pertambangan, dan perdagangan. Bahkan, Pemerintahan Aceh diberikan kewenangan pula untuk menjalin kerjasama luar negeri dalam bingkai pemerintahan nasional Republik Indonesia. Kewenangan yang besar bagi pemerintahan Aceh itu merupakan penerapan prinsip otonomi asimetris di Indonesia. Sebelum Helsinki Agreement, pemerintah RI pernah mengeluarkan undang-Undang No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh, namun, undang-undang ini tidak memenuhi aspirasi masyarakat Aceh secara keseluruhan sehingga tidak bisa dilaksanakan dengan baik.

Prinsip-prinsip dalam '*governing Aceh*' yang terdapat dalam MOU Helsinki, oleh pemerintah Indonesia di-legalkan ke dalam regulasi nasional, yakni UUPA Tahun 2006. Dalam regulasi ini

dijabarkan secara lebih detail prinsip-prinsip yang ada dalam MOU Helsinki, termasuk di dalamnya kewenangan untuk melaksanakan kerjasama luar negeri atau paradiplomasi dalam kerangka '*Unitary State of Republic of Indonesia*' atau NKRI.

#### **4.2.1 Perubahan Politik-Paradiplomasi Aceh**

Perubahan institusionalisasi kewenangan paradiplomasi Aceh terjadi secara drastis setelah parlemen Aceh (DPRA) mengesahkan peraturan daerah (Qanun) Nonor 9 Tahun 2013 tentang Lembaga Wali Nanggroe. Dalam Qanun/Peraturan Daerah ini, disebutkan dalam pasal 29 bahwa Wali Nanggroe memiliki kewenangan untuk; poin (g) mengurus khazanah (Aset) Aceh di dalam dan di luar Aceh (luar provinsi dan negeri); poin (h) melakukan kerjasama dengan berbagai pihak baik dalam maupun luar negeri untuk kemajuan peradaban Aceh; dan poin (j) menjaga perdamaian Aceh dan ikut berpartisipasi dalam proses penyelesaian perdamaian dunia.

Dengan qanun ini berarti kewenangan paradiplomasi Aceh telah mengalami perubahan yang mendasar yakni perluasan kewenangan yang melebihi ketentuan di dalam UUPA Nomor 11/2006, dan memberikan fungsi baru pada lembaga Wali Nanggroe yang asalnya bersifat Simbolik-Cultural menjadi memiliki kekuasaan aktual yakni di bidang paradiplomasi yang langsung berada di bawah Lembaga Wali Nanggroe (LWN), yang dipimpin oleh seorang Wali Nanggroe.

Tentu saja reaksi keras muncul dari pemerintah pusat atas perubahan mendasar itu, sehingga Jakarta tidak bersedia mengakui keabsahan berlakunya local regulation tersebut. Namun, pihak pemerintahan Aceh sampai saat ini pun tidak bersedia merubah regulation yang mereka buat tersebut. Memang, secara konseptual, institusionalisasi baru itu akan menjadi lebih efektif karena dengan kewenangan-kewenangan barunya, seorang Wali Nanggroe dapat

langsung bernegosiasi dengan pihak asing, baik states maupun non state actors, untuk memperjuangkan kepentingan rakyat Aceh.

Perubahan mendasar sebagaimana terjadi dalam qanun nomor 9 Tahun 2013 itu dapat dinyatakan bahwa Parlemen dan Pemerintahan Aceh telah merubah politik-paradiplomasi Aceh yang berbeda dengan pusat. Politik-paradiplomasi yang dimaksud dalam penelitian ini, didefinisikan dengan mengambil analogi dari definisi Politik-Hukum yang disampaikan oleh Mahfud MD (1999), adalah garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang akan dilaksanakan dalam bentuk pembuatan atauran maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan negara. Dari pengertian itu, maka yang dimaksud dengan politik-paradiplomasi pemerintah RI adalah garis-garis kebijakan resmi pemerintah dalam bidang paradiplomasi yang dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan NKRI. Sementara itu, yang dimaksud dengan politik-paradiplomasi Pemerintahan Aceh adalah garis-garis kebijakan resmi pemerintahan dalam bidang paradiplomasi yang dilaksanakan dalam bentuk pembuatan aturan maupun praktik paradiplomasi yang berlaku untuk mencapai tujuan Pemerintahan Aceh. Secara normal, menurut Noe Cornago (2010), jika tujuan paradiplomasi antara pusat dengan *regional government* itu sama atau tidak berseberangan, maka politik-paradiplomasi yang tercermin dalam pembuatan aturan dan praktik paradiplomasinya tentu tidak akan berkonflik. Namun, sebaliknya, jika terdapat penyimpangan dalam tujuan ber-paradiplomasi, maka konflik akan muncul antara pusat dan pemerintah regional. Batasan penyimpangan atau tidaknya politik-paradiplomasi dari pemerintah regional itu adalah konstitusi negara, baik sistem negara federal maupun unitary (Cornago, 2010).

Dengan memahami politik-paradiplomasi RI dan pemerintahan Aceh ini, gambaran '*battleground*' konflik politik-paradiplomasi antara pusat dengan Aceh akan tampak jelas fenomena dan batasan-batasan persengketaannya. Memang, pergeseran ini masih pada

tahapan *'de jure'* dan belum bisa diterapkan secara aktual sebab pemerintah pusat di Jakarta tidak memberi ruang sama sekali kepada Wali Nanggroe untuk melaksanakan kewenangannya itu.

Meski keberatan dengan pergeseran kewenangan yang ada di dalam local regulation tersebut, Jakarta juga tidak serta merta membatalkannya. Tampaknya, pusat sangat berhati-hati dalam mensikapi isu-isu terkait dengan Aceh, sebab jangan sampai merusak achievements yang sudah dihasilkan selama ini pasca MOU Helsinki.

Saat ini, pelaksanaan kerjasama paradiplomatik Aceh dengan luar negeri dilakukan oleh Gubernur Aceh, bukan karena Aceh telah merevisi peraturan daerahnya (qanun), tetapi karena gubernurlah dan bukan Wali Nanggroe yang diberi mandat atau *'full power letter'* dari pemerintah pusat. Hal inilah yang terjadi pada bulan Desember 2017 ketika Gubernur Irwandi Yusuf berkunjung ke Rusia dalam rangka paradiplomatic cooperation (Acehtribunnews, 2017). Dengan kewenangan yang dimilikinya, Pemerintah Aceh, sejauh ini, telah menjalin kerjasama dengan berbagai mitranya dari luar negeri seperti kerjasama dengan Provinsi Istanbul, Turkey, Helsinki, Finlandia, Negara Bagian Perlak, Malaysia dan sebuah Provinsi di Kazakhtan, serta berbagai kerjasama dengan non pemerintah asing di bidang pendidikan dan pariwisata yakni dengan berbagai universitas asing dan pihak swasta asing.

#### **4.2.2 Politik Paradiplomasi Pemerintah RI**

Dasar utama politik-paradiplomasi pemerintah RI bersumber dari Konstitusi atau Undang-Undang Dasar 1945-Amandemen, yang kemudian dijabarkan dalam berbagai produk peraturan yang lebih teknis. Setelah UUD, maka undang-undang khusus yang mengatur tentang urusan pemerintahan di bidang hubungan luar negeri adalah UU Nomor 37 Tahun 1999 tentang Hubungan Luar Negeri, UU Nomor 24 Tahun 2000 tentang Perjanjian Internasional, UU Nomor 32 Tahun

2004 tentang pemerintahan Daerah yang diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2004, Peraturan Menteri Luar Negeri Nomor 9 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda, dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Kerjasama Luar Negeri oleh Pemda yang diperbaharui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018 tentang kerjasama daerah.

Secara historis, sebelum era otonomi daerah pasca reformasi tahun 1998, pemerintah pusat telah memiliki seperangkat aturan untuk mengatur kemungkinan hubungan kerjasama antara pemerintah daerah dengan pihak asing, meskipun belum dalam bentuk aturan hukum yang kokoh karena bukan berbentuk undang-undang, namun masih dalam format peraturan menteri dalam negeri, yakni Permendagri Nomor 1 Tahun 1992 tentang penyelenggaraan hubungan dan kerjasama luar negeri di jajaran Departemen Dalam Negeri. Perangkat inilah yang menjadi dasar bagi beberapa daerah untuk menjalin hubungan dan kerjasama dengan luar negeri, antara lain, kerjasama 'sister city' antara Pemda Kota Surabaya dengan Kota Perth, Australia, Tahun 1992an, 'sister province' antara Provinsi DIY dengan Provinsi Tyrol, Austria, Tahun 1999, dan sebelumnya kerjasama dengan California, USA, Tahun 1997, 'sister city' antara provinsi Sumatera Utara dengan Vermont, Amerika Serikat, Tahun 1997, Kota Ambon dengan Darwin, Australia, Kota Padang dengan Kota Hildesheim, Jerman tahun 1998, serta 'sister province' antara Provinsi Jawa Timur dengan Australia Barat. Sebelumnya telah pula terjadi hubungan kerjasama antara pemda provinsi dengan pihak luar negeri yang diawali dengan kedekatan individu diantara para pemimpin masing-masing provinsi, misalnya antara Provinsi D.I. Yogyakarta dengan Kyoto Prefecture tahun 1985 karena hubungan historis antara Gubernur Kyoto dengan Sri Sultan Hamengku Buwana IX, yakni pada saat Mr. Hayashida Yukio bertugas sebagai bala tentara Jepang di Yogyakarta selama Perang Dunia II.

Praktik 'sister city' di Indonesia tercatat yang paling awal adalah kerjasama antara Pemerintah Kota Bandung dengan Pemerintah Kota Braunschweig, Jerman pada 2 Juni 1960. Kerjasama tersebut kemudian diperbaharui hingga saat ini. Secara umum kerjasama antar Kota atau antar wilayah di negara yang berlainan itu terbentuk karena adanya persamaan-persamaan tingkat administrasinya, kesamaan masalah yang dihadapi, adanya sumber daya yang berlainan dan bersifat komplementer di bidang social, budaya dan ekonomi dan pendidikan, atau peningkatan sumberdaya para pejabat daerahnya masing-masing, atau pun dapat meningkatkan arus aliran barang dan jasa di antara kedua belah pihak.

Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 1 Tahun 1992 tersebut di atas, termasuk Peraturan Menteri yang umurnya cukup panjang, sebab baru diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Kerjasama Daerah dengan Pihak Luar Negeri.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2018, Pasal 1, poin 4 dan 5, disebutkan cakupan aktifitas paradiplomasi Pemerintah RI berlaku dalam 2 (dua) jenis kerjasama, yakni; (1) Kerja Sama Daerah Dengan Daerah di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDPL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi daerah untuk ke sejahteraan masyarakat dan percepatan pelayanan publik; dan (2) Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri, yang selanjutnya disingkat KSDLL adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan urusan daerah oleh untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Politik-Paradiplomasi Pemerintah RI berdasarkan berbagai undang-undang dan peraturan tersebut, dapat diidentifikasi bahwa paradiplomasi RI berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut; (1)

Dalam Kerangka NKRI; (2) Sesuai Tujuan Politik Luar Negeri RI; (3) Berasal dari Negara Yang Memiliki Hubungan Diplomatik Dengan RI; (4) Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri; (5) Wajib berkonsultasi dengan Pusat; (6) Tidak Boleh Membuka Kantor Perwakilan Diplomatik Di Luar Negeri; (7) Pelaksanaannya Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis; (8) Sesuai dengan Bidang Kewenangan Pemerintah Daerah; (9) Mendapat persetujuan DPRD; (10) Kerjasama Dengan Tingkat Pemerintahan yang Setara; (11) Kepala Daerah Mewakili Daerah Dalam Perjanjian Kerjasama Luar Negeri; (12) Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah.

Dari paparan di atas, dapat dibandingkan antara prinsip-prinsip politik-paradiplomasi Pemerintah RI dengan politik-paradiplomasi Pemerintahan Aceh dalam table di bawah ini (halaman selanjutnya).

Tabel 4.2: Perbandingan Prinsip-Prinsip Politik-Paradiplomasi Pemerintah RI dengan Pemerintahan Aceh

No.	Pemerintah RI	Pemerintahan Aceh	Keterangan
1	Dalam Kerangka NKRI	Dalam Kerangka NKRI	Sesuai
2	Sesuai Tujuan Politik Luar Negeri RI	Tidak disebutkan	<b>Tidak jelas</b>
3	Berasal dari Negara Yang Memiliki Hubungan Diplomatik Dengan RI	Tidak Disebutkan	<b>Tidak jelas</b>
4	Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri	Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri	Sesuai
5	Wajib berkonsultasi dengan Pusat	Tidak Wajib Berkonsultasi dengan Pusat (Berdasar MOU)	<b>Berbeda/seringnya</b>
6	Tidak Boleh Membuka Kantor Perwakilan	Boleh Membuka Kantor Perwakilan	<b>Berbeda/seringnya</b>

	Diplomatik Di LN	Diplomatik Di LN (Tafsir MOU yang Tidak Membatasi)	
7	Pelaksanaannya Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis	Pelaksanaannya Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis	Sesuai
8	Sesuai dengan Bidang Kewenangan Pemerintah Daerah	Kerjama di Semua Bidang Selain Yang menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat	<b>Berbeda/se ngketa</b>
9	Mendapat persetujuan DPRD	Mendapat persetujuan DPRD	Sesuai
10	Kerjasama Dengan Tingkat Pemerintahan yang Setara	Kerjasama dapat dilakukan Dengan Tingkat pemerintahan yang berbeda	<b>Berbeda/se ngketa</b>
11	Kepala Daerah Mewakili Daerah Dalam Perjanjian Kerjasama Luar Negeri	Wali Nanggroe sebagai Penandatangan Kerjasama LN	<b>Berbeda/se ngketa</b>
12	Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah	Mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah	Sesuai

Sumber: Dikompilasikan oleh Peneliti (UUPA Tahun 2006, MOU Helsinki, Qanun 9 Tahun 2013, PP No. 28 Tahun 2018, Permenlu 9/2006, dan Permendagri 3/2008)

Pada prinsip *pertama* politik-paradiplomasi Aceh, yakni tentang aktifitas paradiplomasi harus dalam kerangka NKRI, maka antara Pemerintah RI dengan Pemerintahan Aceh yang didominasi oleh para aktifis GAM terdapat kesesuaian. GAM mendasarkan

posisinya yang linier dengan kesepakatan dalam pendahuluan MOU Helsinki yang menyatakan bahwa ‘Governing Aceh’ harus diselenggarakan dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari poin ini dapat dipahami bahwa secara formal GAM telah menurunkan tuntutan yang tidak lagi menuntut kemerdekaan dari RI, namun tetap berada dalam sistem negara RI dengan sistem pemerintahan regional yang bersifat khusus atau otonomi asimetrik.

Prinsip *kedua* dan *ketiga*, yakni Sesuai Tujuan Politik Luar Negeri RI dan Berasal dari Negara Yang Memiliki Hubungan Diplomatik Dengan RI, tidak ada statemen resmi atau pernyataan dari para pejabat dan pimpinan parlemen atau aktifis GAM yang secara tegas menyatakan terikat dengan prinsip ini atau pun menolaknya. Seperti disebutkan sebelumnya bahwa mantan Gubernur Aceh Zaini Abdullah (2016) selalu mendalilkan bahwa aktifitas kerjasama luar negeri Aceh adalah berdasarkan MOU Helsinki. Batasan-batasan bahwa kerjasama harus dengan partnert yang berasal dari negara yang memiliki huungan diplomatik dengan RI, tidak tercantum dalam MOU, namun dalam aturan-aturan yang dibuat ‘secara sepihak’ oleh pemerintah pusat.

Prinsip *keempat*, yakni Tidak Turut Campur (Intervensi) Urusan Dalam Negeri, baik pemerintahan Aceh maupun RI memiliki kesesuaian, sebab ini sesuai dengan kaidah hukum internasional tentang non intervensi yang terdapat dalam piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa. Prinsip non intervensi juga menunjukkan kedaulatan suatu bangsa yang kuat di tengah pergaulan dunia.

Prinsip *kelima* dan keenam, perihal konsultasi dengan pusat, dan pembukan Kantor Perwakilan Diplomatik Di luar negeri, maka pemerintah Aceh memiliki sikap yang berbeda, yakni Tidak Wajib Berkonsultasi dengan Pusat dan boleh membuka perwakilan diplomatik daerah di negara asing sebagaimana telah banyak dilakukan oleh beberapa pemerintah regional di Eropa seperti Flander dan Quibec di Canada. Hal ini didasarkan pada MOU yang tidak mewajibkan

pemerintah Aceh untuk berkonsultasi atau pun meminta persetujuan Jakarta dalam setiap kegiatan kerjasamanya dengan pihak asing. Demikian pula dengan batasan tidak boleh membuka kantor perwakilan, merupakan klausul produk aturan yang dinilai tidak sesuai dengan semangat dari MOU Helsinki.

Prinsip *ketujuh*, yakni Pelaksanaan paradiplomasi harus Aman Secara Politik, Yuridis, Keamanan, dan Teknis, baik pusat maupun Aceh memiliki kesesuaian, sebab hal ini dinilai sebagai sebuah keniscayaan bagi sebuah bangsa yang berdaulat dalam menjaga kepentingan nasionalnya. Pemerintahan Aceh menurut keterangan stake holder (Informan Kode 2-P) secara alamiah akan menjaga prinsip ini sesuai dengan kepentingan Bangsa Aceh.

Prinsip *kedelapan*, perihal bidang kerjasama luar negeri yang sesuai dengan kewenangan daerah sebagaimana disebutkan dalam undang-undang nasional, maka Pemerintah Aceh berpendirian bahwa kerjasama dapat di semua bidang selain yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Maksud dari prinsip ini adalah bahwa sangat dimungkinkan jika terdapat bidang lain yang belum disebutkan dalam kewenangan daerah dalam undang-undang, maka Aceh dapat melakukan kerjasama tersebut.

Prinsip *kesembilan*, yakni kerjasama harus mendapat persetujuan DPRD, ini sesuai dengan prinsip yang digariskan oleh pusat. Para stake holder Aceh (informan kode 2-E dan 5-P, 3-P, 4-P) menyatakan pentingnya persetujuan DPRA/parlemen sebab hal itu akan sangat menentukan nasib dari kerjasama itu sendiri dari segi dukungan kebijakan dan pembeayaanya melalui Anggaran Daerah (APBD). Dalam konteks ini kekuasaan kontrol parlemen terhadap kerjasama asing sangat kuat, karena parlemen dapat menolak suatu ajuan rencana kerjasama dari eksekutif atau gubernur Aceh.

Prinsip *kesepuluh* perihal kesederajatan tingkat pemerintahan dalam menjalin kerjasama luar negeri, maka pemerintah Aceh berbeda dengan pusat. Pemerintahan Aceh dalam melakukan kerjasama asing

tanpa melihat kesederajatan tingkat pemerintahan, artinya kerjasama dapat dilakukan dengan tingkat pemerintahan yang berbeda, baik lebih tinggi maupun lebih rendah. Praktik seperti ini sudah biasa dalam hubungan antar bangsa sebagaimana dilakukan oleh beberapa pemerintah regional Bavaria-Jerman, Hongkong dan Scotlandia, misalnya. Di sini, hukum internasional 'custom' sudah mengakuinya sebagai norma internasional (Cornago, 2010).

Prinsip *kesebelas*, yakni kepala daerah/gubernur yang mewakili daerah dalam penandatanganan kerjasama luar negeri, antara pemerintah Aceh dan pusat berbeda secara nyata. Dalam kerjasama Aceh sebagaimana tercantum dalam ketentuan dalam Qanun nomor 9 Tahun 2013, maka Wali Nanggroe sebagai Penandatangan Kerjasama Luar Negeri, dan bukan Gubernur Aceh. Hal ini didasarkan pada sikap politik pemerintah Aceh dan Parlemen Aceh bahwa impinan tertinggi di Pemerintahan Aceh adalah seorang Wali Nanggroe dan bukan seorang gubernur. Kekuasaan Wali Nanggroe meliputi urusan adat sampai dengan pemerintahan. Hal ini juga didasarkan pada MOU Helsinki, yang ditafsirkan secara berbeda oleh Aceh dan Jakarta.

Terakhir, prinsip *keduabelas*, yakni mendukung Pembangunan Nasional dan Daerah, posisi pemerintah Aceh dan pusat adalah bersesuaian. Kegiatan paradiplomasi Aceh diorientasikan untuk mendukung pembangunan ekonomi dan kesejahteraan sosial di Aceh, yang semua itu bersesuaian dengan program nasional maupun daerah (informan 2-E,3-P,5-P).

Dari gambaran komparatif di atas, maka tampak sekali beberapa perbedaan prinsipil politik-paradiplomasi antara pemerintah pusat dengan pemerintahan Aceh. Meskipun upaya dialog telah berulang kali dilakukan, namun kenyataannya sampai saat ini belum dapat diselesaikan. Hal ini menjadikan berlarut-larutnya konflik politik-paradiplomasi antara pemerintahan Aceh dengan pusat.

### **4.3 Identifikasi Jejak Ideologi GAM dalam Pemerintahan Aceh dan Kebiasaan (Custom) Praktik Paradiplomasi Bangsa Aceh**

Peneliti menggunakan 2 (dua) variabel independen untuk mengetahui penyebab yang mempengaruhi Pemerintahan Aceh dalam menetapkan dan mempertahankan politik-paradiplomasi Aceh yang bertentangan dengan pusat tersebut, yakni variabel ideologi GAM atau Tiroisme dan Variabel Norma Paradiplomasi (*paradiplomatic norm*).

Dari hasil wawancara dan korespondensi dengan 32 orang informan di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri, yakni dari kalangan aktifis/Pimpinan GAM, intelektual, politisi, dan pegiat HAM, LSM/NGO Internasional, kalangan media lokal Aceh, dan dilengkapi dengan pencermatan dan penelusuran dokumen pemilu tahun 2009, dan pilkada Aceh sampai dengan tahun 2012, dokumen-dokumen dari partai lokal, serta pemberitaan media massa lokal di Aceh, maka dihasilkan temuan riset sebagai berikut:

#### **4.3.1 Jejak Ideologi GAM/Tiroisme dalam Pemerintahan Aceh**

Dalamnya penanaman ideologi GAM oleh Tengku Hasan Tiro kepada para pengikutnya, tidak luntur meskipun telah terjadi perdamaian. Para pengambil keputusan di pemerintahan Aceh, baik eksekutif maupun legislatif masih memiliki cara berfikir, dan cita-cita ideologis GAM. Keberlanjutan ideologi GAM dalam pemerintahan Aceh ini sangat didukung oleh MOU Helsinki yang tidak memuat klausul pembubaran GAM. GAM yang saat ini memegang kendali politik di Aceh adalah GAM generasi awal, yakni GAM alumni Libya (4 angkatan) dan alumni Swedia. GAM alumni Libya mencapai 800 orang combatan (nara sumber: Al Qordhawi, Mei 2018), dan alumni Swedia 100an orang terpelajar. Pendukung dan simpatisan GAM menyebar di tubuh pemerintahan Aceh dan mayoritas anggota

Parlemen Aceh adalah aktifis GAM. Polisi dan tentara yang asli orang Aceh rata-rata pendukung GAM meskipun pasif. Cara berfikir dan cita-cita GAM yang mereka warisi dari ajaran Tiroism masih kuat dalam hati dan pikiran mereka. Ideologi Tiroisme sangat masuk ke dalam jiwa para pendukung GAM, dan mereka meyakini kebenarannya, sehingga mereka rela mati untuk memperjuangkan ideologinya itu (Haekal Afifa, Februari 2019)

Bersamaan dengan masih kuatnya ideologi GAM dalam jiwa bangsa Aceh, pada saat yang sama muncul rasa ketidakpercayaan politik Pemerintahan Aceh terhadap Pemerintah RI akibat banyaknya pelanggaran terhadap MOU Helsinki. Bahkan, dalam rapat di ruang pimpinan parlemen Aceh, Wali Nanggroe Malik Mahmud melontarkan pernyataan keras bahwa Bangsa Aceh telah dikhianati dan jika Jakarta tidak mematuhi MOU Helsinki, jangan sampai Aceh minta merdeka lagi (di Gedung Parlemen Juni 2018).

#### **4.3.1.1 Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) didominasi Aktifis GAM**

Kemenangan mutlak Partai Aceh pada pemilu 2009 dengan memperoleh 33 kursi dari 69 kursi yang diperebutkan di DPR Aceh, atau 48%, dan kemenangan pilkada Aceh dari tahun 2006 sampai dengan tahun 2012 yang mayoritas dimenangkan oleh partai yang berafiliasi dengan GAM, baik gubernur maupun bupati/walikota, serta dukungan media massa lokal Aceh yang terus mempublikasikan semangat kemandirian Aceh, merupakan momentum terbaik untuk melakukan penguatan institusi pemerintahan Aceh, yakni dengan pembentukan Lembaga Wali Nanggroe. Dengan dukungan penuh mayoritas parlemen, tanpa ada suara menentang, dan dukungan gubernur yang mantan negosiator GAM dan wakil gubernur yang mantan Panglima Perang GAM, maka Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe yang berisi penguatan kelembagaan sesuai dengan cita-cita

GAM, yang di dalamnya terdapat klausul kewenangan paradiplomasi bagi Wali Nanggroe, dengan mudah memperoleh dukungan politik untuk menetapkan rancangan qanun menjadi peraturan daerah/qanun.

DPRA sepenuhnya dalam kendali politik partai lokal yang berafiliasi dengan GAM baik Partai Aceh (PA) maupun Partai Nasional Aceh (PNA) (sekarang Partai Nanggroe Aceh). Agenda politik GAM secara mutlak tidak dapat dibendung dalam percaturan politik di parlemen Aceh. Hasil pemilu 2009 sangat kuat mengindikasikan dukungan rakyat kepada partai yang disponsori oleh para mantan kombatan GAM, yakni Partai Aceh yang memperoleh 48% suara lebih kursi parlemen yakni 33 kursi dari 69 kursi yang diperebutkan, sedangkan partai lainnya berbagi angka dibawah 15% suara. Setelah kemenangan mutlak Partai Aceh pada Pemilu 2009, yang merupakan reinkarnasi para pendukung Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dalam memperjuangkan aspirasi politiknya, baik di eksekutif yakni terpilihnya aktifis GAM Irwandi Yusuf yang mantan perwakilan GAM di AMM, pada pemilihan Gubernur Aceh tahun 2006 dan Zaini Abdullah yang mantan juru runding GAM di Helsinki pada pilkada tahun 2012, maupun legislatif (DPRA/DPRD) provinsi maupun kabupaten/kota di seluruh wilayah Aceh tahun 2009, maka agenda perjuangan aspirasi aktifis GAM apa pun secara relatif dapat dengan mudah memperoleh dukungan politik, misalnya, Qanun tentang Lambang dan bendera Aceh tahun 2013, yang masih sengketa juga dengan pemerintah pusat (KIP Aceh, 2009).

Partai-partai lokal di Aceh yakni Partai Aceh (PA) dan Partai Nanggroe Aceh (PNA) memang memiliki agenda politik internal yang berbeda dalam hal perebutan kekuasaan eksekutif maupun legislatif di Aceh. Namun, kedua partai itu bersatu kuat dalam menghadapi agenda politik dengan Jakarta.

Berikut beberapa wawancara dengan Pimpinan PA dan PNA:

- (1) Mudzakkir Manaf (Oktober 2018 di Banda Aceh)

(Ketua Partai Aceh, Wakil Gubernur 2012-2017 dan Mantan Panglima GAM)

Partai Aceh (PA) adalah anak kandung dari GAM yang bertanggungjawab untuk merealisasikan MOU Helsinki 2005 sehingga tercipta perdamaian dan kesejahteraan bagi Bangsa Aceh. Hanya ada 1 partai yang boleh didirikan di Aceh sebagai penyalur aspirasi perjuangan rakyat Aceh, yakni Partai Aceh.

Sikap PA terhadap Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe mendukung sepenuhnya untuk segera ditetapkan dilaksanakan di Aceh. Sikap pemerintah pusat yang tidak ada pembatalan qanun secara tegas dan tertulis, berarti pusat tidak menolak qanun tersebut.

- (2) Zaini Abdullah (Konfirmasi Maret 2019 di Banda Aceh)  
(Gubernur Aceh 2012-2017 dari PA, Mantan Menteri Luar Negeri GAM, dan  
Mantan Juru Runding GAM di Helsinki 2005)

Pemahaman atas kewenangan Wali Nanggroe secara Adat dan pemerintahan, termasuk kewenangan bekerjasama dengan pihak asing ini, tetap berpedoman pada MOU Helsinki 2005, yang dimaknai secara luas, dan bukan mendasarkan diri pada UU Nomor 11 tahun 2006 maupun Perpres Nomor 11 Tahun 2010. Aceh memiliki kewenangan khusus, untuk bekerja sama dengan luar negeri tanpa harus melalui Pemerintah Pusat, dan itu dijamin oleh undang-undang kekhususan Aceh.

- (3) Irwandi Yusuf (Ketua Partai Nanggroe Aceh, dan Mantan Perwakilan Aceh dalam

Aceh Monitoring Mission, Gubernur Aceh 2007-2012)

Sikap partai kami telah jelas sebagaimana tersebut dalam dokumen Kompilasi Permasalahan Pelaksanaan MOU Helsinki dan UUPA, bahwa UUPA telah jelas melanggar Nota Kesepahaman atau MOU Helsinki sebab beberapa ketentuan yang ada dalam UUPA tidak sesuai dengan MOU. Dan, MOU tidak menjadi ‘konsideran’ dalam UUPA, padahal itu adalah satu kesatuan. PNA akan bergabung dengan PA dalam memperjuangkan revisi UUPA.

Terkait dengan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe, PNA berpendapat bahwa qanun tersebut dapat dibuat tanpa campur tangan pemerintah pusat sebab itu kewenangan penuh Pemerintahan Aceh. PNA mendukung agar qanun tersebut segera ditetapkan dan diterapkan di Aceh.

Aceh punya hak untuk menjalin hubungan luar negeri secara bebas sesuai dengan kesepakatan MOU Helsinki.

#### **4.3.1.2 Aktifis GAM Masuk dalam Birokrasi Pemerintahan Aceh**

Setelah pilkada gubernur Aceh tahun 2006 yang dimenangkan oleh elit GAM, Irwandi Yusuf, maka warna birokrat Aceh adalah warna GAM. Orang-orang yang netral apalagi yang anti GAM akan sangat sulit meniti karir mereka. Secara umum, memang para pejabat Aceh adalah orang asli Aceh yang merupakan simpatisan GAM dari semula, dan hanya sedikit birokrat Aceh yang anti GAM.

Berikut petikan wawancara dengan informan:

(1) Informan 2-B (mantan pejabat Aceh tahun 2014)

Ada perombakan jabatan setelah pemilihan gubernur tahun 2006, meskipun peraturan daerah tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) Pemerintahan Aceh baru selesai tahun 2012. Orang-orang yang memiliki koneksi dengan GAM sangat diuntungkan, sedangkan yang netral dan anti GAM kesempatan promosi jabatannya sangat kecil.

Perombakan ke-2 dan ke-3 terjadi pada masa jabatan gubernur Zaini Abdullah, dengan perda SOTK yang baru, nuansa GAM sangat kental. Pejabat-pejabat yang diangkat oleh Irwandi, hampir semuanya direposisi atau pun malah digantikan oleh orang lain.

(2) Informan 3-P (pejabat partai lokal dan anggota DPRA)

Itu biasa. Kan orang harus membentuk tim yang solid kalau mau mencapai hasil yang baik. Mutasi juga kan bagian yang rutin dalam birokrasi. Soal ada nuansa-nuansa lain, itu wajar saja.

(3) Yahdi Ilar Rusydi (Juru Bicara Pembebasan Kemerdekaan Atjeh Darussalam/PKAD-AM Tahun 2018 via Youtube-saat ini ditangkap pihak kepolisian)

Wasiat Wali Hasan Tiro yang disampaikan oleh Prof Muhibbuddin Waliy saat sumpah ulang di Masjid Baiturrahman, partai-partai, kepala-kepala dinas, ormas-ormas dan seluruh aparaturnya dan rakyat Aceh, pejuang-pejuang pernah disumpah ulang, "*harta ulun, nyawa ulun, keluarga ulun*" untuk mendukung kemerdekaan Negara Islam Aceh.

#### **4.3.1.3 Sikap Kelompok Kepentingan: Ulama, LSM Lokal dan Intelektual muda Aceh Mendukung GAM dan Wali**

Sikap kalangan ulama dan umumnya LSM di Aceh termasuk akademisi mendukung adanya lembaga wali nanggroe. Namun, perannya dalam pemerintahan di Aceh harus semakin ditingkatkan. Ada sedikit suara minor untuk menghilangkan lembaga wali nanggroe, namun tidak ada yang bisa dimintai konfirmasi tentang kedudukannya.

Berikut beberapa petikan wawancara dari para informan:

- (1) Tengku H. Ahmad Tajudin atau Abi Lampisang didampingi Teuku Nazar (November 2018)

Wali Nanggroe harus tetap ada di Aceh sebagai tokoh Adat dan pemersatu arakyat Aceh. Peran wali harus makin dirasakan oleh masyarakat Aceh terutama kalau terjadi masalah dalam tubuh pemerintahan. Wali Nanggroe adalah warisan para pendahulu Aceh yang harus tetap dijaga keberadaannya.

- (2) Zakaria Saman atau Apa Karya (Mantan Menteri Pertahanan GAM). (Desember 2018).

Lembaga Wali Nanggroe harus dioptimalkan perannya. Jika selama ini belum optimal maka diharapkan rakyat dan seluruh komponen bangsa Aceh turut serta ambil bagian membantu dengan peran dan kontribusinya yang beragam.

Jangan kok kalau sopirnya yang kurang bagus, terus motornya yang dirusak, itu tidak logis sama sekali.

- (3) Azhari Cage (Ketua KOMISI I DPRA). (Desember 2018)

Orang yang mengatakan Lembaga Wali Nanggroe tidak diperlukan lagi, maka sama artinya dia mengatakan di Aceh tidak diperlukan lagi perdamaian.

- (4) Syarifah Rahmatillah (Direktur MiSPI Aceh dan tokoh perempuan). (Desember 2018)

Wali Nanggroe tetap diperlukan namun ke depan perannya harus semakin ditingkatkan. Dalam pandangannya, anggaran keuangan Wali Nanggroe dinilai berlebihan.

- (5) Haekal Afifa (Pernah menjadi staf khusus Wali Nanggroe 2013-2015, penulis/penerjemah buku-buku Wali Nanggroe Hasan Tiro dan Direktur Institute Peradaban Aceh)

Lembaga Wali Nanggroe dalam perspektif sejarah kebudayaan Aceh itu sangat penting, karena fungsinya sebagai penerus para pemimpin/sultan di Aceh ketika mereka tidak ada lagi.

Masyarakat Aceh adalah multicultural karena terdiri dari berbagai suku bangsa (13 suku dan terdapat 10 bahasa, 7 di daratan dan 3 di kepulauan Simelue dan sekitarnya, menurut DR. Mohd. Harun).

*(Tanya: apakah LWN berkaitan langsung dengan ideologi GAM?).* Tentu bisa ditarik benang merah ke sana, meskipun tidak semua tindakan GAM selalu ideologis. Yang saya maksud adalah Tiroisme. (Haekal menceritakan kalau ayahnya meninggal setelah dicituk TNI yang kedua kali, dan jenazahnya ditemukan 10 KM dari rumahnya, sambal menangis). Kekuatan penanaman Tiroisme kepada para pengikutnya sangat kuat sekali, termasuk ayah saya, sehingga mereka rela mati untuk keyakinannya itu. (Haekal menjelaskan prinsip-prinsip Tiroisme secara detail, karena dia menyimpan

dokumen paling lengkap saat ini tentang ajaran Teungku Hasan Tiro, yang akan diekplorasi pada analisis disertasi ini).

Para kombatan dan aktifis GAM itu militant sekali. Anda (peneliti) bisa memperkirakan sebuah kekuatan ide, yang dengan itu mereka rela mati untuk mewujudkannya. Apa iya, setelah MOU lantas hilang begitu saja? Memang banyak yang karena tarikan kepentingan materi, banyak diantara mereka yang melupakan keyakinannya, tapi secara emosional, mereka tetap memiliki ikatan yang kuat.

Sayang sekali, para aktifis Partai local di Aceh sangat sedikit yang bisa diajak bicara (dianggap memahami konsep) tentang ideologi Tiroisme. (Peneliti menyebut beberapa aktifis partai local, dan Haekal Afifa mengatakan ‘ya’ itu, masih bisa diajak diskusi tentang Tiroisme. Saat itu peneliti menyebutkan nama Al Farlaki, ketua fraksi PA di DPRA, dan Dahlan Sabena, Wakil Ketua PA yang juga anggota DPRA. Nama-nama lain yang peneliti sebut, tidak di-iya-kan oleh Haekal).

GAM kan tidak bubar setelah MOU, tapi saya heran, kenapa gak berani bikin Kantor GAM di Banda Aceh ini. Komisi Peralihan Aceh (KPA) saja yang mereka urus.

- (6) Muhammad Yusuf Al Qaradhawy (Mantan Juru Bicara GAM Wilayah Banda Aceh, mantan Ketua Front Pembela Islam Aceh, Penulis Buku dan Ulama)

Dua Minggu yang lalu saya menemani berdiskusi Wali Nanggroe dan tidur di bersama beliau di Meuligoe (Istana Wali). GAM itu seperti yang saya tulis dalam buku itu, adalah subyek hukum internasional yang tidak mungkin bubar setelah MOU. Secara hukum, GAM tetap eksis, karena yang dibubarkan hanya sayap militernya atau TNA-nya (Tentara Nasional Aceh). Secara de fakto, Pimpinan tertinggi GAM saat

ini ya Wali Nanggroe, Paduka Yang Mulia Malik Mahmud Al Haitar.

Secara Ideologis Tiroisme, para mantan aktifis dan kombatan GAM jelas masih konsisten memperjuangkan apa yang mereka perjuangkan sebelumnya (Aceh Merdeka). Apa yang anda (peneliti) maksud dengan keberlanjutan ideologi GAM dalam Pemerintahan Aceh, ya secara tegas saya katakan, masih berlanjut. Ya logikanya saja, mereka, termasuk saya, dididik dan ditanamkan dengan keyakinan dan cita-cita yang sangat mulia selama bertahun-tahun, ya pasti dalam sekali pengalaman memperjuangkan keyakinan itu membekas dalam diri mereka. Kita semua, para kombatan, rela mati syahid demi keyakinan (Tiroisme) kita itu.

#### **4.3.1.4 Media Massa Aceh**

Menurut pemeringkatan dari IdeAS, Maret 2016, media massa lokal Aceh yang menguasai opini publik terdapat 6 media utama, yakni Serambi ([aceh.tribunnews.com](http://aceh.tribunnews.com)) dan Antara Aceh ([aceh.antaranews.com](http://aceh.antaranews.com)) yang merupakan sub domain media nasional, serta 4 media asli Aceh yang berbasis online, yaitu Klik Kabar, Portal Satu, Media Aceh, Harian Aceh.

Penelitian ini mengamati opini dari ke-6 media tersebut ditambah dengan Aceh Trend untuk mengetahui opini media terkait dengan isu penetapan qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe.

Dari ke-7 media online tersebut, sangat kecil porsi untuk suara oposisi atau pun pihak yang berbeda pendapat dengan arus besar opini, yakni yang mendukung penetapan qanun. Liputan tentang ancaman dari mantan kombatan untuk angkat senjata lagi apabila pusat menghalangi qanun Lembaga Wali Nanggroe hampir

dimuat di semua media utama Aceh, termasuk media politikaceh.co.

#### **4.3.1.5 GAM Struktural Masih Utuh dan Cita-Cita Pendukung GAM Tetap Aceh Merdeka**

GAM struktural masih utuh karena tidak ada klausul pembubaran GAM dalam MOU. Komisi Peralihan Aceh sebagai wadah para mantan combatan GAM menjadi salah satu institusi yang melembagakan ideologi GAM secara permanen.

Berikut beberapa petikan wawancara/dokumen lain:

- (1) Tengku H. Zulkarnain Bin Hamzah (Panglima Wilayah Samudera Pase)

Penguohan kembali GAM secara stuktural dan fungsional demi tercapainya misi perjuangan. Acara yang saya pimpin ini dihadiri empat panglima daerah, ratusan eks kombatan GAM, serta dari unsur MUNA dan sipil GAM.

(Dalam sambutannya, Tgk. Ni sapaan akrab Tgk H Zulkarnaini Bin Hamzah, mengatakan, “Marilah kita benahi apa yg telah disepakati oleh pimpinan politik GAM dalam nomenklatur MoU Helsinki, yang sampai saat ini masih belum tentu arah. Karena hakikat sebuah perjuangan adalah mencapai hasil akhir bukan mandeg di tengah jalan seperti saat ini”).

- (2) Nama samaran Tengku Atjeh Pimpinan Milad GAM Lengkap Dengan Seragam di Pidie

Kami tetap dengan cita-cita Aceh Merdeka. Kami terus bersiap jika sampai terjadi hal-hal yang tidak diinginkan oleh Bangsa Aceh. Perdamaian Helsinki adalah masa transisi menuju Aceh Merdeka secara damai, jika memungkinkan.

(Dalam Milad ini dibacakan Amanat Pimpinan Tertinggi GAM untuk terus melanjutkan perjuangan).

Kami melanjutkan perjuangan dengan cara diplomatik dan hukum internasional serta mempersiapkan tentara Aceh Merdeka.

(3) TA. Khalid (Cagub Aceh Juli 2017, Transkrip Youtube)

Partai Aceh mengemban Amanat untuk mendesak pemerintah Indonesia untuk melaksanakan MOU Helsinki. Aceh Harus Merdeka di dalam wilayah Negara RI. Bagian dari komitmen kami sebagai pasangan Cagub/Cawagub Aceh apabila terpilih untuk mendesak Jakarta merealisasikan MOU Helsinki dan menepati semua kesepakatan damai.

(4) Faisal Ridha (Utusan Generasi Muda GAM ke Swedia)

Wali Negara Hasan Tiro kala itu, membuat saya tidak pernah melupakannya sampai sekarang. Pesan-pesan tersebut masih terngiang di benak ini. Maka, dalam kondisi apa pun dan dalam setiap kesempatan, saya sebagai rakyat Aceh akan selalu berusaha melakukan apapun sesuai dengan amanah Wali Negara Teungku Hasan di Tiro yakni menggapai kemerdekaan yang hakiki. Dengan harapan, Aceh selalu damai dan tentram.

Namun di sisi lain, Wali tetap mengharapkan kepada kami untuk melakukan upaya diplomasi agar konflik yang sedang terjadi di Aceh tidak menambah korban nyawa di kalangan sipil. Hingga pada akhirnya, empat bulan setelah pertemuan itu, upaya penyelesaian konflik Aceh terwujudkan dengan adanya perjanjian perdamaian antara Aceh dan Pemerintah RI pada 15 Agustus 2005 di kota Helsinki Finlandia.

#### **4.3.1.6 Kegigihan Mempertahankan Bendera Aceh**

Sampai saat ini Pemerintah pusat belum mengesahkan qanun Nomor 3 Tahun 2013 tentang Bendera Aceh yang telah disahkan oleh pemerintahan Aceh. Gubernur dan parlemen Aceh tetap pada pendiriannya untuk tidak mengubah Gambar Bendera yang mereka putuskan, yang sangat mirip dengan bendera GAM. Mahkamah Agung RI menolak untuk mengadili judicial review yang diajukan oleh 3 orang warga Aceh karena menganggap perkara itu sarat dengan muatan politik, di samping para pemohon tidak memiliki legal standing, pada tahun 2016. Bendera Aceh berkibar berdampingan dengan bendera Merah Putih, atau pun berkibar sendiri tanpa bendera RI. Hampir di seluruh wilayah Aceh ada pengibaran bendera Aceh tersebut.

Beberapa hasil pengamatan dan wawancara:

- (1) Berdasarkan pengamatan di lapangan, pengibaran bendera GAM terlihat di Krueng Seunong, Kecamatan Kuta Makmur, Kabupaten Aceh Utara.

- (2) Berdasarkan pengamatan di lapangan bendera Aceh berkibar di beberapa tempat di Kabupaten Aceh besar menuju ke arah Makam Tengku Hasan Tiro. (Mei 2018)
- (3) Berdasarkan pengamatan bendera Aceh berkibar di daerah Sabang, ditemui 4 bendera berkibar. (Desember 2018)
- (4) Anggota Parlemen Aceh (3-P), pada Desember 2018.

Jangan usil dengan Bendera Aceh, jangan khianati MOU. Kami tidak akan mundur karena sudah sesuai dengan perjanjian damai. Aturan yang dibuat secara sepihak oleh Jakarta adalah bentuk pengkhianatan.

- (5) Mayor Jenderal Asrobudi (Direktur Mata Kuliah Bela Negara Lemhanas), pada Desember 2018, bersama peneliti di Banda Aceh dan Sabang.

Coba anda (peneliti) hitung berapa bangunan yang ber cat khas GAM dan bendera GAM yang berkibar sepanjang jalan ini (dari Banda Aceh sampai berputar pulau Sabang). Peneliti hitung rumah bercat khas GAM ada 7 dan ada 4 bendera GAM berkibar agak jauh dari jalan raya.

Mari kita uji beberapa orang-orang ini, yakni sopir, tukang parkir dan seorang pemuda Aceh dalam perjalanan (pada momen yang berbeda dan tempat yang berbeda pula), apakah mereka masih ingin merdeka. Maka mulailah kami bersandiwara seolah-olah pro GAM dalam pembicaraan kami yang sengaja kami keraskan. Lalu pada setiap ‘ending’ pembicaraan kami mengakhirinya dengan pekik ‘Aceh Merdeka!’. Maka secara seponatan, orang yang disekitar kami tadi, meskipun tidak secara khusus kami ajak berbicara, maka

mereka dengan semangat sambil mengepalkan tangan menyambut dengan keras juga dengan teriakan ‘MERDEKA!’. Jenderal Asrobudi lalu mengatakan bahwa orang Aceh pastinya masih ingin merdeka.

#### **4.3.2 Kebiasaan (custom) Praktik Paradiplomasi Bangsa Aceh**

Variabel Paradiplomasi sebagai norma hubungan antar bangsa ini dianalisis dengan 3 (tiga) indikator yakni paradiplomasi sebagai norma internasional berbasis ‘custom’ atau kebiasaan internasional, diplomasi sebagai bagian dari ‘custom’ atau kebiasaan bangsa Aceh dari masa lalu, dan para pemimpin Aceh yang telah memiliki kebiasaan berdiplomasi di tingkat dunia dewasa ini.

Praktek paradiplomasi atau kerjasama luar negeri oleh negara bagian atau provinsi atau kota dewasa ini telah menjadi norma pergaulan internasional yang bersumber pada ‘custom’ atau kebiasaan internasional yang umum dipraktekkan dalam pergaulan antar bangsa. Negara bagian atau provinsi secara bebas menjalin kerjasama dengan pihak asing baik states maupun non state actors (Cornago, 2010).

Bukti bahwa praktik paradiplomasi sebagai kebiasaan internasional atau ‘*custom*’ dapat dijumpai pada hubungan antar negara bagian atau *regional governments*, dan *cities* yang ada di Uni Eropa seperti *European Grouping of Territorial Cooperation* (EGTC), dan *Annual European Cross-Border and Rural Integrated Areas* (AEBR) yang saling membentuk kerjasama dalam dokumen resmi (Crikemans, 2009). Paradiplomasi juga dapat ditemui di negara-negara Asia dalam organisasi NEAR (*North East Asia Regional Governments Association*) yang berpusat di Daegu, Korea selatan. Organisasi ini berdiri tahun 1996 dengan menghimpun 53 provinsi dari 6 negara Asia yakni Rusia, Korea Utara, Jepang, China, Mongolia dan Korea Selatan sendiri. Organisasi ini bertujuan untuk meningkatkan pembangunan (Korean Gov, 2005).

Bukti lain praktik paradiplomasi sebagai ‘custom’ internasional juga terdapat di Amerika Serikat dengan berdirinya Organisasi kota kembar dunia bernama ‘*Sister Cities International Organisation*’ yang beranggotakan lebih dari 2600 kota dan provinsi atau pun negara bagian dari seluruh dunia untuk meningkatkan kerjasama paradiplomatik. Presiden Barack Obama diangkat menjadi Honorary Chair pada masa pemerintahannya (SCIO, 2016).

#### **4.3.2.1 Diplomasi sebagai Kebiasaan Internasional Bangsa Aceh Sejak Abad 16**

Dalam urusan diplomatik dan hubungan antar bangsa, Bangsa Aceh telah memiliki sejarah panjang dalam berdiplomasi dan menjalin kerjasama dengan bangsa-bangsa di dunia, baik Asia, Timur Tengah maupun Eropa. Kerajaan Aceh pada Masa Sultan Alaidin Riayat Shah pada tahun 1602, merupakan negara berdaulat pertama yang mengakui kemerdekaan negeri Belanda yang baru diproklamasikan oleh Pangeran Maurice van Orange. Departemen Luar Negeri Kerajaan Aceh atau *Wizarah Badlul Muluk* mengutus seorang diplomat yang sekaligus ulama bernama Tengku Abdul Hamid, dan seorang diplomat Mir Hasan. Jiwa sebagai bangsa besar yang merdeka ini tetap diwarisi sampai saat ini meskipun Aceh telah menjadi bagian dari RI (Tengku Puteh, 2016).

Sejarah mencatat reputasi Kerajaan Islam Aceh Darussalam dalam diplomasi internasional pada abad 16-17 lalu. Sultan Iskandar Muda pada masa itu telah menjalin hubungan politik, ekonomi, dan budaya dengan beberapa kekuatan adidaya dunia seperti, seperti Inggris, Amerika, Belanda, Prancis, Portugis, dan Arab. Tercatat nama-nama, Abdul Hamid, Mir Hasan (misi ke Belanda), Habib Abdurrahman misi ke Turki (kemudian berpihak ke Belanda), dan Panglima Tibang misi ke Malaya, yang sekian lama dicap pengkhianat oleh orang Aceh. Padahal Tibang justeru dikhianati oleh

penerjemahnya Arifin yang berasal dari Muko-Muko, Bengkulu, yang membocorkan lobi Tibang dengan konsul Amerika di Penang kepada pihak Belanda. Mereka adalah diplomat kawakan Kesultanan Aceh Darussalam pada masa itu (Ganie, 2014).

Kasultanan Aceh Darussalam sebagai salah satu kerajaan besar di Sumatera dan perairan Malaka, keberadaannya dianggap pengayom bagi kerajaan-kerajaan kecil di sekitarnya, namun bagi kelompok lain, ia dianggap sebagai ancaman. Pada titik tertentu, pandangan ini bisa saja berubah-ubah, tergantung pada kondisi politik regional, misalnya hubungan antara Kasultanan Aceh dengan Johor. Kesultanan Johor menjadi salah satu kesultanan yang aktif berhubungan dengan Aceh Darussalam. Johor membutuhkan rekanan yang tangguh, agar bisa terus berkembang menjadi kerajaan yang mapan. Masa lalu yang kelam, yakni dikuasainya Malaka oleh Portugis pada 1511, membulatkan tekad Johor untuk beriringan dengan Aceh dalam kerjasama bilateral. Malah, kedua kerajaan terikat oleh hubungan kekerabatan. Hal ini karena beberapa pangeran dan putri Johor menikah dengan pangeran dan putri dari Aceh. Seperti diketahui, pernikahan merupakan bentuk diplomasi kuno di Abad Pertengahan. Kondisi ini berbalik ketika Johor merasa ada niat lain dari kerajaan Aceh untuk menguasai Johor (Wahyudi, 2017).

Contoh hubungan diplomatic fenomenal yang dilakukan Kasultanan Aceh Darussalam di masa lalu dapat dibuktikan dengan temuan artifak secara otentik. Seperti yang diberitakan dalam Garda Nasional, bahwa pada 11 November 2013 sebuah wilayah di Gampong Pande, Aceh digemparkan penemuan ratursan koin emas kuno peninggalan Kesultanan Aceh. Yang menarik adalah, koin-koin tersebut bertuliskan nama Sultan Aceh ke-10 Alaudin Riayat Syah Al-Kahar dan Sulaiman I, Sultan Ottoman Turki.

Penemuan ini menjadi bukti bahwa Al Kahar yang berkuasa pada kisaran abad ke-16 tersebut pernah menjajaki kerja sama diplomatik dengan Ottoman. Kerja sama itu dilakukan agar Ottoman

menjadi jembatan penghubung Kesultanan Aceh untuk bekerja sama melawan Portugis. Bahkan ketika itu tak jarang nama Sultan Ottoman juga selalu disebutkan dalam tiap khotbah Jumat.

Hubungan Aceh dengan Turkey ini sangat strategis mengingat sejak tahun 1511 Portugis merupakan pesaing utama Aceh dalam meluaskan pengaruhnya di bidang ekonomi maupun politik di Selat Malaka. Sementara Aceh memiliki kekuatan politik dan ekonomi yang dominan di Sumatera dan Semenanjung Malaka. Kesultanan Ottoman menjadi tempat bagi kerajaan-kerajaan Islam di Timur. Baik itu India dan Kepulauan Nusantara yang baru berkembang menaruh harapan dalam menghadapi Portugis, sebagaimana dinyatakan oleh Giancarlo Casale dalam *The Ottoman: Age of Exploration*. Dalam penjajakan tersebut, Aceh mengirim utusan ke Istanbul pada 1562. Saat itu mereka meminta bantuan senjata berupa meriam. Menjawab permintaan itu, Sulaiman I mengirimkan meriam beserta teknisinya serta seorang diplomat bernama Lutfi Bey.

Usai kedatangannya ke Aceh, Lutfi Bey mengirim laporan ke Istanbul pada 1566. Isi laporan tersebut menyatakan bahwa Sultan Al-Kahar tidak lagi ingin sekadar meminta senjata kepada Sultan Sulaiman I, namun, Kesultanan Aceh ingin diperintah secara langsung oleh Sultan Sulaiman I sebagai ganti bantuan Ottoman dalam menghadapi Portugis.

Antusiasme Aceh ditanggapi positif oleh Sultan Sulaiman I sebelum akhirnya dia mangkat dan digantikan Sultan Selim II. Dia memerintahkan angkatan lautnya untuk mengirim armada sebanyak 15 kapal layar ke Aceh yang bermuatan prajurit, penasihat militer, teknisi meriam, juga tukang-tukang seperti penambang, pandai besi, dan pandai emas. Sayangnya, armada yang dijadwalkan tiba di Aceh pada 1568 terpaksa mengalihkan perjalanan ke Yaman, Arab Selatan, untuk memadamkan sebuah pemberontakan. Hanya dua buah kapal yang tiba di Aceh tanpa membawa senjata. Kedua kapal itu membawa sekelompok pedagang dan teknisi meriam, yang tidak cukup untuk

memuluskan rencana Sultan Al-Kahar menyerang Portugis di Malaka pada 1570.

Menurut Denys Lombard dalam sebuah buku berjudul 'Kerajaan Aceh Zaman Sultan Iskandar Muda (1607-1636)', Sultan Al-Kahar-lah yang memperkenalkan mata uang Aceh pertama, yakni dirham dengan kurs 1 pardew (mata uang Portugis yang ditempa di Goa, India) sama dengan 4 dirham Aceh, meskipun nilai ini dapat berubah-ubah (Christianto, 2018).

Kisah lain diplomasi Bangsa Aceh terjadi pada 8 November 1883, seorang raja di belahan barat Aceh, Teuku Imeum Muda Teunom yang layak ditabalkan sebagai diplomat ulung. Saat itu, sebuah kapal milik Inggris bernama Nisero yang mengangkut gula dari Surabaya (Jawa Timur) ke kota pelabuhan Marseille di Perancis, terdampar di sekitar perairan laut di Teunom, dekat Panga, Aceh Jaya. Kapal beserta seluruh awaknya kemudian disandera oleh penguasa Teunom untuk political bargaining dengan Belanda. Awak kapal yang terdiri dari 19 warga multinasional, 10 Inggris, 2 Belanda, 2 Jerman, 2 Norwegia, 2 Italia dan 1 Amerika.

Fenomena di atas, membuktikan bahwa sejak ratusan tahun silam penguasa Aceh telah memiliki kesadaran dan pemahaman yang cukup baik tentang konsep, visi dan arti strategis hubungan internasional. Pakar sejarah Winfred Cantwell menyebut Kesultanan Aceh pada masa itu, telah masuk dalam kelompok lima besar kerajaan Islam dunia, bersama Ottoman, Maroko, Isfahan, dan Mogul. Suatu success story yang mengagumkan, piawai berkomunikasi, dan berinteraksi dengan berbagai bangsa di dunia (Ganie, 2014).

#### **4.3.2.2 Para Pemimpin GAM adalah Para Pelaku Diplomatik (Diplomat)**

Kedudukan Wali Nanggroe yang terdapat dalam MOU Helsinki 2005 memiliki makna yang lebih luas di mata GAM, yakni tidak

semata-mata pemimpin adat yang non politik, namun dalam UUPA Nomor 11 Tahun 2006, Wali Nanggroe diposisikan semata-mata sebagai pemimpin adat yang tidak mengurus urusan politik. Perlu kiranya untuk merevitalisasi kedudukan dan kekuasaan Wali Nanggroe agar tidak dikebiri oleh Jakarta maka Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe tahun 2013 berisi pasal-pasal yang (Gani, 2009).

Kedudukan Wali Nanggroe yang saat ini dipegang oleh Malik Mahmud memiliki dimensi yang internasional yang kuat karena latar belakang Wali yang sebelumnya menjabat sebagai Perdana Menteri GAM yang berkedudukan di luar negeri dan selalu melakukan lobi-lobi di tingkat dunia. Sementara itu, Gubernur Zaini Abdullah adalah mantan Menteri Luar Negeri GAM, serta Irwandi Yusuf adalah utusan GAM pada *Aceh Monitoring Mission* yang harus berkolaborasi dengan para utusan lain dari berbagai negara (informan 3-A).

Berikut petikan wawancara/korespondensi yang terkait dengan posisi Wali Nanggroe sebagai pemimpin politik dan Adat yang memegang kekuasaan ke dalam maupun ke luar Aceh:

(1). Otto Syamsuddin Ishak (Ketua Komnas HAM RI, sosiolog, dan mantan aktivis kemanusiaan saat Aceh dilanda konflik; Konfirmasi atas Transkrip Wawancara dengan BBC)

‘Sebenarnya, ideologi yang dirumuskan oleh Hasan Tiro itu adalah ke-Aceh-an, atau dalam terminologi akademik adalah ethnonationalism atau nasionalisme Aceh. Pada 4 Desember 1976, GAM secara resmi berdiri. Hasan Tiro mendeklarasikan perlawanan kepada pemerintah Indonesia di Perbukitan Halinon, Pidie, dan mengangkat dirinya sebagai Wali Nanggroe (kepala negara). Visinya adalah romantisme masa lalu ketika Aceh berdiri sebagai negara independen. Ia menyatakan dengan tegas bahwa telah terjadi “penyerahan kedaulatan tanah nenek moyang secara ilegal dari Belanda selaku kolonialis lama kepada Jawa sebagai kolonialis baru.

Romantisme itu terutama mengacu kepada kejayaan masa lalu Kerajaan Aceh pada zaman Iskandar Muda. Dalam Kerajaan Aceh Zaman Sultan Iskandar Muda (1607-1636) (2008), sejarawan Denys Lombard menunjukkan betapa sejahteranya Aceh di masa itu. Bahkan, Aceh adalah salah satu kerajaan Asia pertama yang memiliki hubungan diplomatik dengan Kerajaan Belanda.

Tokoh yang digelar Wali oleh para pengikutnya ini merupakan cicit pahlawan nasional, Tgk. Chik Di Tiro. Teungku Chik Di Tiro ketika itu digelar Wali al-Amri (pemimpin darurat), ketika mengambil alih kekuasaan Sultan Muhammad Daudsyah (1884-1903), raja terakhir Aceh yang menyerah kepada Belanda”.

(2) DR. Yusra Habib Abdul Gani (Korespondensi email dan Messenger)  
(Direktur Institute for Ethnic Civilization Research, Denmark, email:  
[yusraghani@gmail.com](mailto:yusraghani@gmail.com))

“Nasionalisme yang dibangun oleh Hasan Tiro itu tidak lain adalah nasionalisme ke-Aceh-an atau ethnonasionalisme yang diasaskan pada sejarah Aceh masa kejayaan Sultan Iskandar Muda sebagai Bangsa yang maju, makmur dan berdaulat merdeka. Hasan Tiro mengangkat diri sebagai Wali Nanggroe karena Wali sebelumnya, cicit buyutnya yakni Teungku Muhammad Saman Cik Di Tiro, gugur syahid di Benteng Anauk Galong, Banda Aceh pada 21 Januari 1891, sehingga sejak saat itu jabatan Wali Nanggroe muncul dan selalu diisi dari kalangan keluarga Tiro sebanyak 7 suksesi sampai dengan tahun 1911. Dan, sejak Tengku Tjhik Maat di Tiro wafat tahun 1911, jabatan itu kosong sampai dengan tahun 1976 ketika Hasan Tiro menjadi Wali Nanggroe yang ke-8. Jadi konsepnya, Wali Nanggroe itu adalah jabatan

politik yang berdaulat kedalam negeri maupun ke luar negeri, sebagai pengganti Sultan Aceh setelah tidak ada lagi keturunan sultan yang bertahta.

Konsep nasionalisme Aceh menggunakan gelaran Wali Nanggroe sebagai warisan dari Teungku Cik Di Tiro yang bergelar “Al-Mukarram Al-Malik Al-Mudabbir” yang diberikan kepada keluarga di Tiro kala itu. Teungku Cik Di Tiro bukanlah anak keturunan langsung dari Sultan Aceh waktu itu, tetapi beliau adalah keluarga kerajaan yang sekaligus ulama kharismatik sekaligus panglima perang Aceh yang sangat berpengaruh. Maka, fungsi Wali Nanggroe yang diwarisi oleh Hasan Tiro adalah pemimpin adat religius dan sekaligus pemimpin politik tersebut.

- (3) Husaini Nurdin (Korespondensi Konfirmatif atas Buku Karyanya) (Intelektual GAM dan Penulis Sejarah Perjuangan Hasan Tiro)

Ketika Hasan Tiro masih menjalankan misi pemberontakannya, ia mengangkat dirinya sebagai Wali Nanggroe yang berarti mengambil alih fungsi pemerintahan yang tidak sah di Aceh. Dalam UU No. 11/2006 butir tentang Wali Nanggroe dijadikan struktur adat semata dan jauh dari nilai politis. Dan itu adalah ahistoris bagi Aceh.

- (4) Irwandi Yusuf (Ketua Partai Nasional Aceh, dan Mantan Perwakilan Aceh dalam Aceh Monitoring Mission, Gubernur Aceh 2007-2012)

Terkait dengan Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe, PNA berpendapat bahwa qanun tersebut dapat dibuat tanpa campur tangan pemerintah pusat sebab itu kewenangan penuh Pemerintahan Aceh. PNA mendukung

agar qanun tersebut segera ditetapkan dan diterapkan di Aceh.

Aceh punya hak untuk menjalin hubungan luar negeri secara bebas sesuai dengan kesepakatan MOU Helsinki.

#### **4.3.2.3 Eksistensi GAM di Luar Negeri Pasca MOU Helsinki**

Eksistensi GAM di luar negeri, dan keberhasilan regenerasinya dalam Aceh Sumatra National Liberation Front (ASNLF), telah membentuk jaringan internasional baik dengan kalangan Uni Eropa maupun LSM internasional (INGO) untuk terus memperjuangkan kemerdekaan bagi Aceh. Jaringan GAM luar negeri ini dengan dibantu kalangan INGO terus memberi bantuan intelektual bagi GAM di Aceh untuk merumuskan kebijakan dan implementasinya yang berlandaskan MOU Helsinki, yang salah satunya adalah perumusan tentang kewenangan dan hak-hak (*entitlements*) Wali Nanggroe yang ada dalam qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe tersebut.

GAM dan Aktifis GAM masih eksis di luar negeri dengan memiliki 16 kantor perwakilan di seluruh dunia (Siaran pers ASNLF Jerman, 2018). Kegiatan peringatan Milad GAM setiap 4 Desember selalu diperingati dengan pawai bersama di jalan-jalan di beberapa ibu kota negara Eropa seperti di Swedia, Finlandia, Belanda dan Jerman. GAM juga memiliki perwakilan di *Unrepresented Nations and Peoples Organization* (UNPO), di Jeneva, Swiss. Selain itu, tokoh GAM yang sekaligus juru runding, Bachtiar Abdullah masih tetap berada di Swedia dan berkewarganegaraan Swedia, dan terus memimpin GAM dari luar negeri.

(1) Damien Kingsbury (Prof. Deakin University, Australia, advisor Perundingan GAM Helsinki 2005, Panelis Centre for Research on Peace and Development, Belgia, Mentor Partai lokal pasca damai)

“Saya sangat merasa terhormat dipercaya oleh kolega saya dari GAM untuk mendampingi dalam perundingan Helsinki 2005. Bahkan sampai dengan tahun 2015, saya terus mendampingi untuk membuat evaluasi pelaksanaan perdamaian Aceh sebagaimana dalam laporan CRPD, yang dilaksanakan di Belgium.

Di Aceh, saya berkali-kali diundang oleh Partai Aceh dan Partai Nasional Aceh untuk memberikan pandangan seputar MOU Helsinki dan UUPA. Saya percaya bahwa kalangan GAM memiliki persepsi yang sama terhadap MOU, dan saya harapkan demikian. Saya ke Aceh menjelang pelantikan Wali Nanggroe”.

(Catatan: Kingsbury adalah orang yang mengusulkan konsep ‘*self government*’ GAM dalam Perundingan Helsinki, menurut catatan Hamid Awaludin).

- (1) Arif Fadhillah (Transkrip Rekaman Video Pidato di Jeneva)  
(Ketua Presidium Aceh Sumatera National Liberation Front-  
ASNLF, Jerman)

ASNLF berdiri pada November 2012 sebagai kelanjutan dari perjuangan GAM yang telah banyak mengalami distorsi perjuangan karena terlibat langsung politik praktis kepartaian di Aceh, bahkan banyak para aktifis GAM yang terlibat korupsi. ASNLF memiliki jaringan di lebih dari 16 negara, dan berperan aktif memperjuangkan kemerdekaan Aceh di forum Internasional seperti dalam Unrepresented Nations and Peoples Organization (UNPO), di Jeneva, Swiss. Kami sering berdebat dengan delegasi Indonesia di forum internasional.

Perkembangan Aceh selalu kami pantau, dan kawan-kawan yang ada di lapangan secara aktif memberi informasi kepada

ASNLF perkembangan terkini Aceh. Anda bisa mengikuti video perdebatan kami dengan delegasi Indonesia lewat web kami, semoga tidak jam heckers dari Indonesia.

(Catatan: anggota ASNLF mayoritas anak-anak muda dibawah 35 tahun. Banyak yang masih sebagai mahasiswa, baik dari Aceh langsung maupun keturunan Aceh di luar negeri.)

- (2) Bachtiar Abdullah (Perwakilan GAM di Swedia yang masih berkewarganegaraan asing, mantan juru runding GAM, mantan Menteri Dalam Negeri GAM)

Tidak ada klausul bahwa GAM harus bubar dalam MOU Helsinki 2005. Bahkan GAM adalah pihak yang menandatangani peace agreement, tidak mungkin bubar. Aktifis GAM ada di mana-mana, itu alamiah saja. Mereka ada yang belajar ada pula yang bekerja di luar negeri. Anak-anak mereka banyak yang menjadi aktifis GAM.

Tentang Wali Nanggroe, itu sangat penting. Itu salah satu yang principle dalam MOU Helsinki, sebab harus ada pengganti Tengku Hasan Tiro sebagai Wali Nanggroe. Saya beberapa kali ke Aceh dan Kuala Lumpur untuk membicarakan soalan itu bersama temen-temen GAM dari Aceh dan Malaysia. Temen-temen GAM Malaysia sangat peduli dengan perkembangan Aceh saat ini.

Pimpinan tertinggi GAM setelah Tengku Hasan Tiro adalah Pak Malik Mahmud, yang saat ini menjadi Wali Nanggroe (Wawancara BBC Mei 2018).

(Catatan: Bachtiar Abdullah terkesan sangat mahal berbicara)

#### **4.3.2.4 Dukungan INGO dan IGO bagi Perjuangan GAM**

Dukungan LSM internasional atas perjuangan GAM sangat besar sejak sebelum perdamaian sampai dengan saat ini mereka terus memantau pelaksanaan MOU Helsinki. Para LSM internasional tersebut secara rutin terus mengeluarkan laporan hasil pantauan pelaksanaan MOU di Aceh, terutama ikut mengawasi komitmen dari Pemerintah RI untuk memenuhi semua klausul dan MOU.

Berikut petikan beberapa wawancara/korespondensi/dokumen lainnya:

- (1) Damien Kingsbury (Prof. Deakin University, Australia, advisor Perundingan GAM Helsinki 2005, Panelis Centre for Research on Peace and Development, Belgia)

Ya, saya mewakili pribadi sebagai professor di Daikin University, Australia, ketika menjadi advisor GAM sebelum maupun setelah MOU Helsinki, sampai sekarang.

Saya juga bagian dari INGO yang berpusat di Belgium, CRPD, yang bergerak dalam bidang perdamaian dan pembangunan. Salah satu yang kami pantau di sana adalah perdamaian Aceh, dan saya selalu membawa agenda itu ke sana, itu concern saya. Kami tidak sendiri, sebab inisiatif perdamaian Aceh sudah digerakkan oleh INGO yang lebih dahulu yakni Henry Dunnan Center dan Crisis Management Center-nya Maartti Ahtisaari. Mereka selalu membantu Aceh (GAM).

- (3) Juha Christensen (Fasilitator Crisis Management Initiative (CMI), Findlandia)

CMI sebagai fasilitator MOU Helsinki antara GAM dengan Pemerintah Indonesia pastinya tidak akan melepaskan diri untuk terus memantau perkembangan di Aceh. Sejak tugas di Aceh Monitoring Mission, saya sering ke Aceh melihat pelaksanaan di lapangan. GAM harus mendapatkan hak-haknya yang ada dalam poin-poin peace agreement. Ketaatan kedua belah pihak untuk memenuhi kewajiban dalam MOU sangat penting untuk menjamin perdamaian. Yang banyak disesalkan kalangan pengamat termasuk CMI adalah, kritik bahwa pemerintah Indonesia cenderung lambat dalam memenuhi poin kesepakatan. Bahkan bisa dibilang bahwa reintegrasi Aceh gagal dilaksanakan karena rendahnya komitmen pemerintah Indonesia pada konsesi-konsesi pada mantan GAM. Sangat disayangkan.

Soal kelengkapan perangkat pemerintahan Aceh, termasuk Wali Nanggroe, saya tidak berfikir ada masalah, sebab itu sudah disepakati dalam MOU. Kami mendukung pelaksanaan MOU Helsinki sepenuhnya.

(Catatan: Juha Christensen adalah drafter finalisasi MOU Helsinki setelah setiap perdebatan selesai di meja perundingan, menurut catatan Hamid Awaludin, Ketua Juru runding RI).

#### **4.4 Dinamika Konflik Politik Paradiplomasi Aceh dengan Pusat**

Dinamika konflik politik paradiplomasi antara Aceh dengan Jakarta, diwarnai dengan perilaku Jakarta yang dinilai oleh pemerintahan Aceh dan sejumlah LSM internasional sebagai tindakan yang melanggar atau tidak mematuhi perjanjian Helsinki. Di lain pihak, pihak GAM telah memenuhi semua komitmen yang ada dalam MOU.

Pasca penandatanganan MOU Helsinki, dalam perjalanan pelaksanaannya, terdapat fakta yang tercermin dari sikap resmi partai-partai lokal, LSM-LSM, dan juga para pengamat dalam negeri dan luar negeri yang menyatakan bahwa banyak poin-poin kesepakatan di dalam MOU Helsinki yang belum atau tidak dilaksanakan oleh pemerintah pusat, baik dengan cara tidak melaksanakan sama sekali, maupun justru merubah kesepakatan yang ada dalam MOU itu di dalam undang-undang nasional tanpa melibatkan pihak GAM.

Berikut beberapa pernyataan dari LSM internasional, Partai lokal dan pengamat:

- (1) Zaini Abdullah (Mantan Gubernur dan Menteri Luar Negeri GAM)

Menurut Gubernur Aceh Zaini Abdullah, setidaknya ada 3 butir MOU yang diabaikan oleh Pusat, yakni pembentukan Pengadilan HAM, Pembentukan Komisi Penyelesaian Klaim dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) serta beberapa turunan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dalam bentuk Peraturan Presiden dan Peraturan Pemerintah. Zaini Abdullah mengatakan bahwa, jika turunan UUPA ini tidak turun, maka dikhawatirkan rakyat Aceh akan bangkit untuk melawan ketidakadilan Pemerintah Pusat. Sabab, bukti sejarah mencatat, bahwa setiap ketidakadilan bagi Aceh, rakyatnya akan melawan untuk menjaga harkat dan marwah ke-Acehannya, tegas Zaini yang mantan Menlu GAM ini (Serambi, 16/8/2014). Zaini Abdullah mengatakan bahwa dari 71 poin dalam MOU ada banyak hal yang krusial dan fundamental, belum terealisasi.

- (2) Martti Ahtisaari (Pendiri *Conflict Management Initiative/CMI*, yang memprakarsai dan melonggarkan MOU Helsinki 2005, Mantan Presiden Finlandia)

CMI di bawah pimpinan Martti Ahtisaari, membuat laporan pada 2012 bahwa ada 10 penyimpangan implementasi MOU ke Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), 4 ketentuan UUPA yang belum diterapkan yang didasarkan pada MoU , dan 2 poin MOU tidak tercakup dalam UUPA.

- (3) Dokumen Parlemen (DPR) Aceh (Mei 2018)

Pemerintah pusat sangat keberatan dengan klausul-klausul tersebut dan mengirimkan 21 poin yang harus direvisi oleh DPRA terhadap qanun itu. Namun, sampai dengan akhir 16 Desember 2013 ketika pelantikan Malik Abdullah sebagai Wali Nanggroe dilakukan secara sepihak oleh DPRA bersama Gubernur Aceh, DPRA tidak merevisinya dan Pemerintah pusat pun belum mengesahkannya.

- (4) Anggota DPRA (Informan 3-P), Mei 2018

Pemerintah RI menolak untuk mengesahkan Qanun nomor 3 tahun 2013 tentang Lambang dan Bendera Aceh. Menteri dalam negeri beralasan bahwa lambang dan bendera itu sangat mirip dengan bendera GAM di masa pergolakan bersenjata sehingga bertentangan dengan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 77 Tahun 2007 dan UUPA Tahun 2006. Yentu saja penolakan kedua qanun Aceh ini membuat kekecewaan yang meluas di kalangan

parlemen Aceh dan para mantan aktifis GAM baik yang ada dalam tubuh pemerintahan Aceh maupun yang berada di masyarakat umum sehingga menimbulkan ketegangan antara pusat dengan pemerintahan Aceh.

(5) Damien Kingsbury (Penasehat Delegasi Perundingan GAM)

Semua klausul yang disepakati dalam peace agreement telah dipatuhi oleh GAM, yakni perlucutan senjata secara menyeluruh bagi GAM, pembubaran kesatuan-kesatuan perlawanan atau tentara GAM, tidak mengibarkan bendera GAM di tengah masyarakat, melarang kegiatan propaganda GAM, termasuk pendirian partai-partai politik lokal Aceh yang dimotori oleh para mantan aktifis GAM sebagai instrumen demokrasi untuk menjalankan pemerintahan di Aceh. Para mantan aktifis GAM juga berusaha untuk beradaptasi dan melebur bersama masyarakat setelah mereka beberapa tahun lamanya berada di medan pertempuran di tengah hutan Aceh. Dari wawancara dengan mereka ini, tampak banyak kendala dalam proses adaptasi dengan kehidupan normal masyarakat, terutama terkait dengan pekerjaan dan keahlian teknis mereka.

#### **4.4.1 Poin-Poin MOU Helsinki yang Dilanggar oleh Pemerintah Republik Indonesia**

(1) Irwandi Jusuf (Ketua Partai Nasional Aceh, mantan Perwakilan GAM di AMM)

Saya sebagai Ketua PNA konsisten dengan sikap resmi partai, bahwa UUPA adalah melanggar MOU Helsinki

2005, oleh karena itu harus diamandemen beberapa pasalnya.

Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe sesuai dengan MOU, dapat dibuat oleh Pemerintahan Aceh sendiri tanpa campur tangan pemerintah pusat.

Pengertian Qanun dalam UUPA itu sangat tidak sesuai dengan pengertian Qanun yang dirujuk oleh para juru runding GAM di Helsinki, sebab qanun yang dimaksud adalah 'Qanun Al-Asyi (Atjeh) atau yang oleh orang Aceh disebut sebagai Meukuta Alam. Para ahli sejarah menyatakan, bahwa Qanun Al Asyi sangat sempurna di zamannya, sehingga menjadi rujukan bagi kerajaan-kerajaan Islam di Asia Tenggara. Qanun adalah UU tertinggi di Aceh, dan bukan sekedar peraturan daerah yang bisa dibatalkan oleh Menteri Dalam Negeri.

(Catatan: Qanun Al Asyi merujuk pada Undang-undang Kekhalifahan Turki Ustmani yang dipelopori oleh Sultan Sulaiman Al-Qanuni 1494-1566M, sehingga UU tersebut disebut sebagai 'qanun' mengacu pada nama pembuatnya.)

(2) Zaini Abdullah (Gubernur Aceh 2012-2017 saat Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe ditetapkan dan diterapkan di Aceh)

Setidaknya ada 3 butir MOU yang diabaikan oleh Pusat, yakni pembentukan Pengadilan HAM, Pembentukan Komisi Penyelesaian Klaim dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) serta beberapa turunan Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) dalam bentuk Peraturan Presiden dan Peraturan Pemerintah.

Jika turunan UUPA ini tidak turun, maka dikhawatirkan rakyat Aceh akan bangkit untuk melawan ketidakadilan Pemerintah Pusat. Sabab, bukti sejarah mencatat, bahwa

setiap ketidakadilan bagi Aceh, rakyatnya akan melawan untuk menjaga harkat dan marwah ke-Acehannya, tegasnya.

Sikap Pemerintah RI yang menolak untuk mengesahkan Qanun nomor 3 tahun 2013 tentang Lambang dan Bendera Aceh sangat mengecewakan pemerintahan Aceh. Menteri dalam negeri beralasan bahwa lambang dan bendera itu sangat mirip dengan bendera GAM di masa pergolakan bersenjata sehingga bertentangan dengan Peraturan Pemerintah (PP) nomor 77 Tahun 2007 dan UUPA Tahun 2006. Tentu saja penolakan qanun Aceh ini membuat kekecewaan yang meluas di kalangan para mantan aktifis GAM, baik yang ada dalam tubuh pemerintahan Aceh maupun yang berada di masyarakat umum sehingga menimbulkan ketidakpercayaan rakyat Aceh terhadap pemerintah pusat karena tidak commit terhadap MOU Helsinki.

#### **4.4.2 Perubahan Poin MoU dalam UUPA Tahun 2006 dan peraturan-peraturan turunan lainnya**

##### **(1) Nurzahri (Anggota Tim Perumus UUPA 2006)**

Perdamaian antara pemerintah RI dengan GAM sebenarnya belum tuntas, karena masing-masing pihak ketika itu hanya mementingkan penandatanganan. Sedangkan mekanisme pasca penandatanganan tidak dibicarakan. Akibatnya, kewenangan yang seharusnya seimbang antara kedua belah pihak tidak terwujud. GAM tidak punya kewenangan kuat untuk mendominasi draft UU PA.

Selama 12 tahun pasca perdamaian itu, ternyata beberapa pasal dalam UU PA tak bisa dijalankan karena tidak ada peraturan pelaksanaannya. Sebab, dari sembilan Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres) yang diperjuangkan agar segera disahkan, hingga kini belum 100 persen diterbitkan.

(2) Fajran Zain (Komisioner Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh)

KKR yang seharusnya menurut amanat terbentuk sejak 2007, tapi baru direalisasikan pada tahun 2017. Padahal, KKR ini penting karena prosesnya membangun rekonsiliasi untuk melihat masa depan Aceh. KKR ini dasarnya Qanun bukan Undang-undang sehingga berpotensi memunculkan konflik di Aceh. Ini sangat disesalkan.

(3) Nasir Jamil (DPRRI dari Aceh)

UU PA dibuat dalam waktu yang sangat singkat sehingga belum bisa memuat semua MoU Helsinki. Pembahasan UU PA paling lambat Maret 2006 harus selesai, tapi Agustus 2006 baru selesai. Banyak hal yang tidak sesuai dengan MoU sehingga harus dievaluasi.

(4) Irwandi Jusuf (Mantan Gubernur Aceh dan ketua PNA)

Lihat di dokumen usulan PNA tentang evaluasi Pelaksanaan MOU Helsinki. Sikap kami pasal demi pasal UUPA ada di sana. Kesimpulan PNA bahwa UUPA harus segera diamandemen agar sesuai dengan MOU Helsinki. UUPA menyimpang dari MOU.

#### **4.5 Aktor-Aktor Yang Otoritatif Dalam Memutuskan Politik Paradiplomasi Aceh**

Para aktor yang terlibat dan otoritatif dalam membuat keputusan tentang politik-paradiplomasi Aceh adalah Gubernur Aceh, anggota parlemen (DPRA), pimpinan partai politik lokal dan para pimpinan GAM. Secara tidak langsung, penasehat GAM dari LSM internasional juga terlibat.

Berikut sumber dokumen dan petikan wawancara dari informan:

(1) Dalam UUPA Tahun 2006 disebutkan tentang proses pembuatan peraturan daerah (qanun) bagi pemerintahan Aceh yang melibatkan langsung Gubernur dan DPRA.

(2) Informan 2-PNA (Oktober 2018)

PNA akan mengawal berlakunya qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe, sebab bagi PNA qanun itu merupakan kewenangan penuh Aceh yang Jakarta tidak boleh ikut campur.

Sikap Jakarta yang tidak mau mengesahkan qanun ini menunjukkan sifat aslinya yang selalu menjadikan Aceh sebagai daerah jajahan.

(3) Informan 3-PA (Oktober 2018)

Partai Aceh selalu menjadi pengawal MOU agar dilaksanakan dengan penuh di Aceh. Qanun tentang Lembaga Wali Nanggroe merupakan prinsip bagi Partai Aceh, maka kami akan perjuangkan sampai akhir.

Partai Aceh bekerjasama dengan NGO Aceh dan internasional selalu memantau jalannya proses pemerintahan di Aceh, agar tidak dikhianati oleh Jakarta.

Dari gambaran data yang dipaparkan, tampak bahwa dinamika politik paradiplomasi pemerintahan Aceh, memiliki akar sejarahnya yang panjang dari masa silam, yang muncul kembali ke permukaan dalam konteks sejarah Aceh modern pasca colonial, dan terkait erat dengan dinamika hubungan politik antara Aceh dengan Jakarta.