

Menyelesaikan Masa Lalu, Memulihkan Aceh Sepenuhnya

Oleh: Wahyudi Djafar¹

“The agreement includes a strong commitment by the parties to human rights observance in Aceh, including the establishment of a human rights court and a commission for truth and reconciliation”²

[**Martti Ahtisaari**, Facilitator of the Aceh peace process, 2005]

Pendahuluan

Bermula dari mansion tua, milik pemerintah Finlandia, yang selalu tertutup salju ketika musim dingin tiba, di Vantaa, 25 kilometer dari Helsinki, ibu kota Finlandia, perundingan damai Aceh dimulai. Dalam mansion yang terletak di tepian sungai, yang mengaliri kota Vantaa ini, berlangsung lima kali putaran perundingan damai, antara delegasi pemerintah RI dan delegasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Delegasi republik dipimpin oleh Menkumham Hamid Awaludin, sementara delegasi GAM dipimpin Perdana Menteri GAM, Malik Mahmud. Proses perundingan dimediasi oleh mantan Presiden Finlandia, Martti Ahtisaari, yang kharismatik itu. Dari lima kali putaran perundingan itulah, akhirnya tercipta kesepakatan damai Aceh, yang terwujud dalam penandatanganan Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding Between the Goverment of the Republik of Indonesia and the Free Aceh Movement*) Helsinki, pada 15 Agustus 2005, antara delegasi republik dengan Gerakan Aceh Merdeka.³

Penandatanganan nota kesepahaman ini bak menjadi titik balik dari seluruh rangkaian konflik dan kekerasan yang terjadi di Aceh, selama kurang lebih tiga dekade. Dalam nota kesepahaman tersebut setidaknya disepakati enam point perdamaian damai, yaitu menyangkut: (1) Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh; (2) Hak Asasi Manusia; (3) Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat; (4) Pengaturan keamanan; (5) Pembentukan misi monitoring di Aceh; dan (6) Penyelesaian perselesihan.⁴ Dari keenam isi nota kesepahaman tersebut, salah satu agenda terpenting bagi Aceh pasca-perdamaian, adalah terkait dengan

¹ Peneliti Hukum dan HAM dan Program Officer Monitoring Kebijakan, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) Jakarta.

² Pidato Martti Ahtisaari, sesaat setelah penandatanganan Nota Kesepahaman antara Pemerintah RI dan GAM, di Helsinki, Finlandia, 15 Agustus 2005.

³ Lihat Hamid Awaludin, Damai di Aceh: Catatan Perdamaian RI-GAM di Helsinki, (Jakarta: Center for Strategic and International Studies, 2008)

⁴ Lihat Nota Kesepahaman antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka.

penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, yang terjadi selama konflik kekerasan, nan penuh dengan aksi-aksi kekerasan dari kedua pihak.

Dalam nota kesepahaman ini kedua pihak sepakat untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua. Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya. Nota Kesepahaman ini memerinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi. Menyangkut agenda hak asasi manusia, di dalam nota kesepahaman ditegaskan setidaknya tiga hal penting, yakni:⁵

1. Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;
2. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh; dan
3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

Menindaklanjuti hasil dari nota kesepahaman ini, sekaligus sejalan dengan agenda nasional rencana aksi nasional hak asasi manusia Indonesia, pada tahun yang sama, Indonesia akhirnya melakukan dua kovenan utama hak asasi manusia. International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, disahkan melalui UU No. 11 Tahun 2005, serta International Covenant on Civil and Political Rights, melalui UU No. 12 Tahun 2005. Namun demikian, dalam pengesahan kedua kovenan tersebut, pemerintah RI melakukan deklarasi terhadap Pasal 1 Kovenan, yang memberikan jaminan hak bagi setiap bangsa di dunia, untuk menentukan nasib sendiri (*rights to self determination*).

Selain itu, pada tahun berikutnya (2006) pemerintah juga mengeluarkan undang-undang khusus tentang pemerintahan Aceh, melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai mandat dari point pertama nota kesepahaman (Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh). Secara detail dalam butir 1 poin 1 MoU dijelaskan, bahwa perlu diadakannya sebuah undang-undang baru yang secara spesifik mengatur Aceh berdasar atas

⁵ Ibid.

kesepakatan Helsinki. Pada prinsipnya undang-undang ini harus mengatur tentang pemerintahan lokal di Aceh, pembagian batas daerah, kewenangan, bentuk dan susunan pemerintahan, termasuk pengakuan lembaga adat, agama dan kemasyarakatan; pemilihan kepala daerah; partai politik lokal; perangkat dan kepegawaian daerah; pelaksanaan syariat Islam; perekonomian; Keuangan daerah; Qanun; dan penyelenggaraan urusan pemerintahan, kebudayaan sosial, kesehatan, pertahanan, pertanahan, hak asasi manusia, hingga pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan Pemerintahan Aceh.⁶

UU Pemerintahan Aceh juga sekaligus menganatkan pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh (Pasal 228), yang memiliki mandat untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah undang-undang ini diundangkan. Sedangkan untuk perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, undang-undang ini mengamanatkan dan menegaskan pembentukan sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Aceh, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 229 UU Pemerintahan Aceh. Akan tetapi, lima tahun setelah pengesahan UU Pemerintahan Aceh, kedua institusi penting dalam penegakan dan perlindungan hak asasi manusia di Aceh ini, belum terbentuk. Lemahnya political will pemerintah, baik di pusat maupun di Aceh, ditengarai menjadi penyebab utama, terseok-seoknya pembentukan kedua institusi tersebut.

Derita Konflik Aceh, Kepedihan Berkepanjangan

Semenjak perang Aceh diproklamirkan oleh pemerintah kolonial Belanda pada 1873, Aceh sepertinya tak pernah henti dari gejolak. Beragam konflik yang disertai dengan aksi-aksi kekerasan terus mengiringi perjalanan sejarah rakyat Aceh. Jutaan nyawa melayang, ribuan perempuan menjanda, ribuan anak kehilangan orang tuanya, konflik selalu menyisakan korban yang tak sedikit jumlahnya. Sesaat setelah kemerdekaan Republik, pada 17 Agustus 1945, Aceh kembali bergejolak, akibat ketidakpuasan rakyat Aceh, atas kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat, yang tidak menjadikan Aceh sebagai daerah otonomi tersendiri.⁷ Akhirnya pada 21 September 1953, di bawah pimpinan Daud Beureueuh, yang semula adalah Gubernur Aceh, mendeklarasikan bahwa Aceh bergabung dengan Negara Islam Indonesia, yang dipimpin oleh Kartosuwirjo.

⁶ Lihat Indriaswati D. Saptaningrum, dkk, *Hak Asasi Manusia dalam Pusaran Politik Transaksional: Penilaian terhadap Kebijakan HAM dalam Produk Legislasi dan Pengawasan DPR RI Periode 2004-2009*, (Jakarta: Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, 2011).

⁷ Pada 23 Januari 1951, Kabinet Natsir membekukan Provinsi Aceh, dan memasukkannya ke dalam Provinsi Sumatera Utara. Pemerintah pusat juga membubarkan Divisi X TNI di Aceh.

Di tahun 1962, perlawanan yang dilancarkan oleh rakyat Aceh, di bawah pimpinan Daud Beureueh, pada akhirnya bisa diselesaikan dengan cara-cara damai, setelah sebelumnya Aceh memproklamirkan diri sebagai Republik Islam Aceh, berubah dari negara bagian Aceh yang menjadi bagian dari Negara Islam Indonesia. Penyelesaian damai ini ditandai dengan turunnya Daud Beuerueh dengan seluruh pasukannya, pada 9 Mei 1962, yang terjadi setelah ada komunikasi intensif antara Kolonel Mohamad Jasin sebagai Komandan Daerah Militer Aceh dengan Daud Beureueh. Namun demikian, meski kesepakatan damai antara Aceh dengan Republik berhasil dicapai, dengan terbentuknya Aceh sebagai salah satu daerah Istimewa di bawah republik, situasi sosial ekonomi dan kemakmuran masyarakat Aceh, tidak segera membaik. Kondisi ini mempertunjukkan sebuah ironi dalam masyarakat Aceh, mengingat banyaknya cadangan sumberdaya alam yang dimiliki Aceh.⁸

Lagi-lagi, ketidakpuasan atas kebijakan yang dipilih oleh pemerintah pusat, menjadi pemicu lahirnya kembali perlawanan rakyat Aceh terhadap pemerintah republik. Empat belas tahun setelah perdamaian, Aceh kembali meletup konflik. Bertempat di Tiro, Pidie, tempat lahir para leluhurnya, Hasan Tiro memproklamirkan berdirinya *Acheh Sumatra National Liberation Front* (ASNLF), atau dikenal Gerakan Aceh Merdeka, pada 4 Desember 1976, yang menandai dimulainya perlawanan terhadap republik. Deklarasi perlawanan yang dipimpin Hasan Tiro ini segera direspon oleh Jakarta, dengan serangkaian operasi militer. Para pimpinan GAM diburu hingga ke hutan-hutan, ribuan masyarakat sipil menjadi korban, akibat operasi perburuan terhadap anggota-anggota GAM yang dilakukan oleh tentara. Akibat operasi yang terus-menerus yang dilakukan oleh TNI untuk menebas pimpinan-pimpinan GAM dan melumpuhkan para anggota GAM, pada akhirnya Hasan Tiro sampai harus melarikan diri ke Swedia, dan memimpin perlawanan dari sana.⁹

Pemerintah Orde Baru yang dipimpin Soeharto, yang selalu mengedapankan stabilitas politik dalam pemerintahannya, pada 1989 akhirnya menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM), dengan tujuan untuk meluluhlantahkan perlawanan GAM, atau militer Orde Baru menyebutnya sebagai Gerakan Pengacau Keamanan (GPK). Beragam operasi digelar

⁸ Kekayaan alam di Aceh kemudian dieksplorasi dalam konteks narasi pembangunan. Berbagai pabrik didirikan seperti pabrik LNG dan Pupuk Iskandar Muda. Produk LNG misalnya di awal tahun 1990-an mencapai 40% dari seluruh produksi dunia (*Financial Times*, 22 March 1991), yang menjadikan Indonesia sebagai negara pengekspor LNG terbesar di dunia. Tahun 1991 hampir 90% hasil pupuk Aceh diekspor (*Kompas*, 6 Januari 1992). Lihat Daniel Hutagalung, Problem Aceh: Menutup Aib Dengan Darurat Militer, dalam Buletin Asasi Elsam Vol.II/VII/2003.

⁹ Lihat Amnesty International, Operasi-Operasi Militer Baru, Pola Lama Pelanggaran HAM di Aceh, Oktober 2004.

selama pelaksanaan DOM ini, salah satu yang terkenal adalah Operasi intelijen dengan sandi 'Jaring Merah', yang melibatkan pasukan khusus Angkatan Darat, Kopassus. Operasi ini dipimpin oleh Komandan Resort Militer (Korem) 011 Lilawangsa. Operasi ini berlangsung dalam beberapa fase, dari Operasi Jaring Merah I hingga Operasi Jaring Merah VIII. Eskalasi pasukan di Aceh pun terus ditambah, pada Juli 1990 sedikitnya 6.000 pasukan tambahan dikirimkan ke Aceh, yang berasal dari berbagai kesatuan, termasuk dua batalyon dari Kopassus. Selama DOM, sedikitnya digelar 7 operasi militer di Aceh, selain Operasi Jaring Merah dan Operasi Siwa sebagai operasi satuan intelijen gabungan (SIG).¹⁰

Operasi berkepanjangan yang dilancarkan oleh pemerintah Orde Baru ini, telah menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia, mulai dari pembunuhan misterius, extra-judicial killing, penghilangan orang secara paksa, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, serta berbagai bentuk penghukuman kejam yang merendahkan martabat manusia. Aceh sebagai daerah operasi militer baru berakhir bersamaan dengan runtuhnya Orde Baru pada 1998. 7 Agustus 1998, pemerintahan Habibie secara resmi mencabut pelaksanaan DOM di Aceh. Mendekati satu dekade pelaksanaan DOM di Aceh, tercatat ribuan orang menjadi korban. Forum Peduli Aceh pada 1999 mencatat, selama DOM sedikitnya terjadi 1.321 kasus pembunuhan, 1.958 kasus orang hilang, 3.430 kasus penyiksaan, 128 kasus pemerkosaan, dan 597 kasus pembakaran.¹¹

Berakhirnya DOM di Aceh, tidak berarti berakhir pula kekerasan di Aceh. Sepanjang 1999 hingga tahun 2001, tercatat sejumlah peristiwa kekerasan terjadi di Aceh. Setidaknya tujuh peristiwa kekerasan terjadi di Aceh, dalam kurun waktu 1999 sampai dengan 2001, diantaranya pada 1999, adalah peristiwa Simpang KKA, dimana aparat TNI menembaki masyarakat yang sedang berdemonstrasi di Kecamatan Dewantara, Aceh Utara; kasus pembantaian Idi Cut, dan pembantaian Tgk. Bantaqiah beserta sejumlah santrinya pada Jumat, 23 Juli 1999. Pada 2001 terjadi peristiwa Bumi Flora, dimana aparat TNI melakukan pembantaian terhadap karyawan PT. Bumi Flora, dengan alasan melakukan pengejalan terhadap anggota GAM.¹²

¹⁰ Lihat: Aceh, Damai Dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu, (Jakarta: Komisi untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan, 2006)

¹¹ Sementara Tim Pencari Fakta Komnas HAM mencatat 781 orang tewas, 163 orang hilang, 368 orang disiksa, 102 perempuan menjadi korban pemerkosaan, dan 102 bangunan dibakar.

¹² Elsam, Peta Persebaran Korban Pelanggaran HAM di Indonesia, 2011.

Gagalnya perjanjian damai yang ditandatangani di Jenewa, Swiss, pada 9 Desember 2002, yang disponsori oleh Henry Dunant Centre, telah mengakhiri masa jeda kemanusiaan, yang berlanjut dengan penetapan Darurat Militer Aceh, pada 19 Mei 2003 oleh pemerintah Megawati. Jakarta mengirimkan ribuan personil TNI/Polri ke Aceh, dengan alasan untuk menumpas GAM. Satu tahun pelaksanaan darurat militer, TNI mengklaim telah menewaskan 2.439 anggota GAM, menangkap 2.003 anggota GAM, dan 1.559 orang menyerah. Dari pihak TNI diakui 147 orang tewas dan 422 luka-luka. Selain itu, Dinas Penerangan Umum TNI juga mengakui, pelaksanaan Darurat Militer juga telah menewaskan sekitar 662 warga sipil, 140 orang mengalami luka berat, dan 227 orang luka ringan. Saat perang belum lagi berakhir, tsunami menerjang Aceh, pada 26 Desember 2004. Akibat peristiwa ini sekitar 129.775 orang tewas, 36.786 orang hilang, dan 174.000 orang hidup di tenda-tenda pengungsian, akibat kehilangan tempat tinggal.¹³

Bencana tsunami, yang menyentuh relung kemanusiaan paling dalam seluruh umat manusia, menjadi pondasi bagi semua pihak yang bersengketa, untuk kembali berdamai. Proses perdamaian Aceh berjalan seiring dengan proses rekonstruksi Aceh, yang mendapat perhatian dan bantuan dari beragam komunitas internasional. Hingga kemudian ditandatangani nota kesepahaman antara Pemerintah RI dengan GAM, pada 15 Agustus 2005. Lahirnya sejumlah peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pelaksanaan otonomi khusus Aceh, telah memunculkan satu Aceh baru, yang damai, dan melibatkan seluruh elemen masyarakat Aceh, termasuk ex-GAM di dalam pemerintahan Aceh. Akan tetapi, Aceh baru dapat dikatakan belum pulih sepenuhnya, akibat tiadanya kejelasan penyelesaian atas berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu.

Membentuk Pengadilan HAM dan KKR Aceh

Merujuk pada nota kesepahaman antara pemerintah RI dan GAM, khusus terkait dengan agenda hak asasi manusia, terdapat dua agenda penting pasca-perjanjian damai Aceh. Pertama, adalah pembentukan pengadilan hak asasi manusia, dan yang kedua adalah pembentukan Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi (KKR) Aceh, sebagai langkah untuk melakukan pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi di Aceh. Kendati demikian, selama ini agenda hak asasi manusia seperti terpinggirkan, pemerintah pusat maupun pemerintah Aceh,

¹³ Lihat: Nashrun Marzuki dan Adi Warsidi (ed), *Fakta Bicara: Mengungkap Pelanggaran HAM di Aceh 1989 – 2005*, (Banda Aceh: Koalisi NGO HAM Aceh, 2011).

selain disibukkan dengan proses rekonstruksi Aceh, lebih cenderung disibukkan dengan agenda restrukturisasi politik.

Pemerintah seperti tidak memiliki itikad baik untuk membentuk pengadilan HAM di Aceh, termasuk pembentukan pengadilan HAM ad-hoc, untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat di Aceh, yang terjadi di masa lalu (sebelum terbentuknya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM). Sementara pembentukan Pengadilan HAM, sebagai salah satu mandat khusus MoU, harus diletakkan sejalan dengan perintah UU No. 26 Tahun 2000, dimana pengadilan ini dimaksudkan untuk mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi setelah November 2000. Ketiadaan pembentukan pengadilan HAM di Aceh, dapat disebut sebagai sebuah bentuk pengingkaran terhadap prinsip hukum internasional, yang menentukan bahwa negara berkewajiban untuk melakukan proses penuntutan terhadap segala bentuk pelanggaran HAM yang berat (*gross violation of human rights*). Jika negara tidak melakukan penuntutan atas kejadian tersebut menunjukkan bahwa negara telah melanggengkan praktik impunitas.

Terkait dengan agenda pembentukan KKR Aceh, nasibnya pun serupa dengan mandegnya pembentukan KKR nasional, yang terhenti pasca-pembatalan UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, oleh Mahkamah konstitusi, setahun setelah penandatanganan kesepakatan damai Aceh—7 Desember 2006. Alasan belum terbentuknya KKR nasional menjadi dalih bagi penundaan KKR Aceh, sebagai akibat dari ketentuan Pasal 229 ayat (2) dan ayat (3), yang menegaskan bahwa KKR Aceh menjadi bagian tak terpisahkan dari KKR nasional, serta KKR Aceh yang musti diatur dengan undang-undang. Naskah akademis dan rancangan qanun KKR Aceh yang sudah disiapkan semenjak lama, pun tertahan pembahasannya, akibat belum terbentuknya UU KKR, sebagai pengganti dari UU No. 27 Tahun 2004. Padahal, UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, pada Pasal 229 ayat (1), secara eksplisit menyebutkan undang-undang tersebut membentuk KKR Aceh, yang selanjutnya akan diatur dengan Qanun KKR Aceh, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 230. Artinya, seharusnya tidak alasan bagi pemerintah pusat maupun pemerintah Aceh—Gubernur dan DPR Aceh, untuk mendorong pembentukan Qanun KKR Aceh, sebagai dasar bagi pembentukan KKR Aceh.¹⁴

¹⁴ Lihat Postion Paper ELSAM, Agenda Hak Asasi Manusia di Aceh Pasca MoU, Agustus 2005.

Pembentukan Pengadilan HAM dan KKR di Aceh ini penting, demi memenuhi hak-hak korban yang selama ini tertunda pemenuhannya. Merujuk pada *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, yang diadopsi Majelis Umum PBB melalui Resolusi 60/147 tanggal 16 December 2005, yang ditujukan bagi mereka korban kejadian pelanggaran hak asasi manusia yang berat, menjelaskan bahwa setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat berhak untuk mendapatkan: (1) akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; (2) pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan (3) akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran dan mekanisme pemulihannya. Berdasarkan hukum internasional, pemulihan harus, sejauh mungkin, menghapus semua konsekuensi dari tindakan ilegal dan membangun kembali situasi yang rusak akibat dilakukannya suatu tindakan, sebagaimana sebelum terjadinya suatu tindakan (*restitutio in integrum*). Secara umum, berdasar pada hukum HAM internasional, korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, berhak untuk mendapatkan: restitusi, kompensasi, rehabilitasi, dan Jaminan kepuasan dan ketidakberulangan (*satisfaction and guarantees of non-repetition*). []

Dimuat dalam *Jurnal Juris*, Lembaga Kajian Keilmuan (LK2) Fakultas Hukum UI, 2011.