

## **RANCANGAN NASKAH AKADEMIK**

### **RANCANGAN QANUN TENTANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH**

#### **BAB I**

#### **PENDAHULUAN**

##### **A. LATAR BELAKANG**

Kejahatan kemanusiaan yang terjadi di Aceh telah menimbulkan korban puluhan ribu warga sipil, harta benda dan fasilitas publik, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, dan ekonomi termasuk juga kehancuran struktur dan kultur sosial Aceh. Formasi sosial, mulai dari struktur keluarga terkecil hingga struktur kemasyarakatan di Aceh tercabik-cabik dan tercerai-berai, terjadi fragmentasi sosial, wilayah dan adu domba. Segmentasi sosial bermunculan di Aceh berbasis etnik dan wilayah dengan masing-masing pihak curiga satu sama lain. Tidak jarang ketegangan sosial ini berujung pada penghakiman (persekusi) sepihak terhadap suatu kelompok tertentu.

Tidak ada proses hukum yang memadai atas berbagai pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi. Perhatian pemerintah terhadap keluarga yang ditinggalkan juga sangat minim. Para korban hanya dikembalikan ke keluarga untuk dikuburkan, dan tidak ada tindak lanjut penyelesaian berikutnya. Sementara itu hak-hak korban hampir tidak mendapatkan perhatian dari pemerintah.

Selama diberlakukannya Darurat Militer, yang tujuannya untuk keamanan Aceh, justru terjadi peningkatan kasus-kasus pelanggaran HAM dan penurunan tingkat kesejahteraan rakyat Aceh. Hal ini dapat dilihat dari antara lain tingkat kemiskinan yang meningkat menjadi 1,7 juta orang dari total sekitar 4,2 juta penduduk Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) selama diberlakukannya Darurat Militer. Sekitar 100 ribu orang tidak memiliki tempat tinggal akibat konflik. Tingkat putus sekolah juga meningkat, yang salah satunya terjadi akibat hancurnya sarana dan infrastruktur pendidikan. Setidaknya 15,3 % anak usia sekolah (7-15 tahun) atau 130.534 dari 853.040 anak di NAD putus sekolah setelah sekitar 600 lebih fasilitas pendidikan dibakar selama pemberlakuan Darurat Militer. Akibat konflik dan pemberlakuan Darurat Militer di Aceh, banyak keluarga di Aceh yang terpaksa mengungsi, dan akibatnya sekitar 140 ribu anak terlantar. Pada masa itu juga terdapat 10.425 jiwa atau sekitar 2.541 keluarga (KK) yang berstatus sebagai pengungsi. Mereka tersebar di delapan kabupaten/kota. Selain itu, tingkat pengangguran di Aceh juga meninggi mencapai lebih dari 330.000 orang atau lebih dari 8,1 persen dari total penduduk NAD. (Sumber: AJMI Aceh, Koalisi NGO HAM dan KontraS Aceh).

Perendahan martabat masyarakat Aceh dengan pelebelan sebagai separatis, pemberontak, berkultur kekerasan, dan juga perlakuan diskriminasi politik lainnya, menyebabkan warga Aceh menjadi warga negara Indonesia kelas dua, baik lewat kebijakan resmi maupun tidak resmi. Pengisolasian Aceh terhadap dunia luar, adanya upaya sistematis untuk menutupi persoalan kejahatan kemanusiaan dari dunia luar, baik di tingkatan nasional maupun internasional menyebabkan Akses informasi dari dan ke Aceh tertutup rapat. Hal lain yang terjadi adalah dibatasi dan dicabutnya berbagai hak-hak sipil politik warga Aceh, seperti kebebasan

berpendapat, berekspresi, dan berkumpul, kebebasan berpindah tempat, bebas dari rasa takut, dan terbatasnya hak atas akses terhadap pemerintahan.

Akibat kekerasan yang intensif juga meninggalkan kerugian psikis dan mental, dengan berbagai jenis. Trauma psiko-sosial warga Aceh bisa terlihat dari data resmi Dinas Kesehatan Aceh, bahwa lebih dari separuh penduduk Aceh mengalami masalah kejiwaan. Efek terberatnya ada di kelompok perempuan dan anak-anak.

Di satu sisi, Aceh merupakan daerah yang kaya sumber daya alam dan menjadi salah satu penyumbang besar buat pendapatan nasional, namun dilain pihak, mayoritas masyarakat Aceh masih hidup di bawah garis kemiskinan, bahkan dibandingkan dengan rata-rata kualitas hidup penduduk di daerah lain di Indonesia. Kondisi ini menyebabkan Aceh bukan saja mengalami eksploitasi sumberdaya alam tapi juga mengalami eksploitasi manusia atau tepatnya dehumanisasi.

Keinginan kuat masyarakat Aceh untuk bisa menikmati kehidupan yang sejahtera merupakan suatu cita-cita sejak lama. Cita-cita ataupun harapan dalam perjalanan panjang kisah rakyat Aceh seringkali mengalami berbagai hambatan maupun rintangan. Perjalanan sejarah Aceh dalam periode masa konflik adalah catatan sejarah yang paling hitam. Menyisakan sebuah konstruksi sejarah pahit yang harus segera diperbaiki guna mencapai sebuah kebenaran atas sejarah yang hakiki. Apabila tidak segera diselesaikan maka akan berdampak buruk, dalam jangka pendek maupun panjang. Saat ini dapat dilihat bahwa banyak terjadi masalah di komunitas, akibat peristiwa masa lalu, yang sampai saat ini belum diselesaikan, di antaranya adalah permusuhan, dan dendam.

Peluang mencari kebenaran dan keadilan, telah terbuka lebar ketika penandatanganan perjanjian perdamaian MoU Helsinki pada 15 Agustus 2005. Menandakan akhir sebuah konflik dan berperangan. Kesepakatan di dalamnya menghasilkan beberapa butir penting. Di antaranya tentang pengakuan dan penegakan HAM. Butir permasalahan HAM turut dicantumkan terutama dalam point 2.2. tentang pendirian Pengadilan HAM di Aceh serta point 2.3. tentang pendirian Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh. Dalam Undang-undang No.11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 229, 230, 259, 260 juga diatur tentang pembentukan KKR di Aceh.

Legitimasi formal dalam kedua bentuk peraturan tersebut menjadi sebuah pondasi kuat untuk segera menyelesaikan problematika pelanggaran HAM masa lalu di Aceh. Pondasi normatif yang kuat juga harus didukung oleh kesungguhan dan keseriusan dari para pembuat kebijakan di Aceh serta adanya dukungan penuh dari publik. Kesinergisan dari kesemuanya akan membantu proses *peace building* dan pembangunan Aceh ke depan yang lebih baik terutama dalam sebuah masa transisi, sebuah periode masa penting yang harus dilewati secara perlahan namun pasti. Terlalu beratnya penyelesaian pelanggaran HAM, terutama pelanggaran HAM masa lalu akan membuat bangsa Aceh akan kehilangan momentum transisi karena sudah tak lagi untuk disebut “*berada dalam masa transisi (peralihan)*”.

Walaupun legitimasi formal sudah dikukuhkan oleh Parlemen Indonesia dengan mengkodifikasi sebagian dari kewajiban yang telah disepakati dalam MoU menjadi UUPA pada bulan Agustus 2006, namun UUPA mempunyai beberapa perbedaan dengan MoU yang signifikan. Walaupun tetap mendirikan Pengadilan HAM dan KKR, UUPA membatasi yurisdiksi Pengadilan HAM hanya untuk kasus-kasus yang terjadi sesudah UUPA berlaku dan membuat KKR di Aceh

“bagian tak terpisahkan” dari KKR nasional, yang waktu itu diantisipasi tetapi belum dibentuk. UUPA juga tidak menjabarkan agenda reintegrasi yang telah disepakati dalam MoU.

Dengan tidak disebutnya korban dalam MoU Helsinki, ditambah dengan pembatasan terhadap Pengadilan HAM dan KKR oleh UUPA, maka terjadi kelemahan yang berarti dalam kerangka keadilan transisi di Aceh. Sampai sekarang belum perhatian yang serius pada kebutuhan dan pandangan korban. ICTJ bersama organisasi masyarakat sipil di Aceh yaitu AJMI, Kontras Aceh dan RPUK, telah melakukan penelitian dengan melakukan wawancara dan diskusi fokus dalam kelompok dengan 113 korban pelanggaran HAM dari 9 kabupaten, dalam rangka memperdalam pemahaman tentang pandangan korban tentang konflik dan proses perdamaian, hasilnya adalah ada kebutuhan yang sangat besar dari masyarakat korban untuk mengetahui kebenaran dari peristiwa pelanggaran HAM masa lalu, dan kebutuhan untuk mendapatkan keadilan dan repasi.

Diskusi yang berjalan dalam penelitian tersebut mengungkapkan bahwa kebanyakan korban merasa gembira, karena telah terjadi perbaikan situasi keamanan dengan berakhirnya konflik. Namun, ada perasaan kekecewaan yang semakin menguat. Banyak korban yang merasakan :

- ✓ Proses membangun perdamaian belum mengakui penderitaan korban
- ✓ Ada persepsi bahwa mantan kombatan menerima lebih banyak bantuan
- ✓ Tersisih, karena kriteria “korban” yang dipakai BRA tidak meliputi mereka
- ✓ Kerinduan untuk mengetahui kebenaran tentang sebuah insiden kekerasan tertentu atau lokasi dimana keluarganya telah dibunuh atau dihilangkan
- ✓ Kebutuhan untuk mendapatkan keadilan lewat penuntutan pidana dan penghukuman pelaku
- ✓ Kebutuhan untuk mendapatkan jaminan bahwa pelanggaran-pelanggaran di masa lalu tidak akan terulang lagi.

Dari hasil penelitian tersebut dapat dikatakan bahwa Pencarian kebenaran menjadi sangat esensial. Pengakuan akan kebenaran tentang apa yang terjadi di masa lalu adalah prasyarat proses reintegrasi, reparasi dan reformasi institusi menjadi berhasil. Mengidentifikasi korban pelanggaran HAM akan dapat menurunkan ketegangan di tingkat masyarakat dengan mengklarifikasi siapa yang paling berhak dan membutuhkan rehabilitasi. Mengakui penderitaan yang dialami korban membuat korban tidak merasa bahwa kompensasi adalah upaya untuk “membeli” perdamaian. Mengidentifikasi mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM adalah prasyarat untuk rekonsiliasi. Sebuah proses pengungkapan kebenaran yang independen, seperti disebutkan dalam MoU Helsinki, adalah sebuah upaya awal yang baik untuk mekanisme-mekanisme keadilan transisi tahap berikutnya.

Walaupun korban dengan kebutuhan mendesak patut mendapatkan bantuan di bawah program reintegrasi yang ada sekarang, pada akhirnya sebuah program reparasi harus terpisah dari upaya reintegrasi. Program reparasi yang komprehensif sebaiknya dirancang berdasarkan proses pengungkapan kebenaran lewat sebuah KKR yang akan menemukan siapa-siapa korban pelanggaran HAM dan apakah kebutuhan mereka. Reparasi tidak terbatas pada kompensasi, tetapi seharusnya melibatkan program-program sosial untuk kesehatan, pendidikan dan penghidupan, serta penghargaan simbolik terhadap korban.

Terkait dengan pengungkapan dan penyelesaian sejumlah pelanggaran HAM masa lalu, walaupun beberapa kasus memang telah dilakukan proses penuntutan melalui mekanisme peradilan yakni Peradilan Militer dan Koneksitas. Namun dalam perjalanannya, pengadilan ini

tentunya belumlah mampu sepenuhnya mengungkapkan pelanggaran HAM dan memberikan keadilan kepada korban. Di samping para terdakwa yang diajukan ke pengadilan sangatlah kecil prosentase kuantitas dan kualitasnya dibandingkan dengan jumlah dan kualitas pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh, juga Pengadilan ini terbukti tidak mampu memberikan satu gambaran utuh tentang pelanggaran HAM dimasa lalu dan memberikan satu arahan untuk perubahan mendasar untuk mencegah pelanggaran HAM masa lalu tidak terjadi lagi setelah peradilan Militer dan koneksi tersebut diselenggarakan.

Kesepakatan untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada dimasa lalu sejalan dengan maksud pembentukan komisi kebenaran, yang secara ideal, adalah institusi non-yudisial yang bersifat sementara yang didirikan oleh sebuah institusi resmi untuk menyelidiki pola pelanggaran HAM yang dilakukan selama kurun waktu tertentu pada masa lalu. Tujuan dibentuknya institusi ini juga adalah untuk menerbitkan sebuah laporan terbuka, termasuk data-data tentang korban, beberapa butir rekomendasi menuju pencapaian keadilan, reparasi dan rekonsiliasi. Lahirnya Komisi kebenaran tidak dimaksudkan untuk menggantikan fungsi peradilan dalam pencarian keadilan dan akuntabilitas, melainkan dimaksudkan untuk melengkapi segala aspek penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu termasuk pencarian keadilan, penegakkan hukum, pengungkapan kebenaran, perubahan hukum dan institusi, pemulihan, rekonsiliasi, pematihan budaya impunitas.

Didirikannya sebuah KKR di Aceh adalah langkah signifikan untuk mengatasi kelemahan pendekatan keadilan transisi dan menguatkan proses perdamaian yang dapat bertahan. Putusan Mahkamah Konstitusi untuk menganulir Undang-Undang KKR Nasional pada bulan Desember 2006, memicu masyarakat sipil untuk berpikir lebih kreatif tentang model KKR untuk Aceh. Model tersebut menjabarkan:

- Proses pengungkapan kebenaran di tingkat lokal yang dirancang dan dilaksanakan di Aceh, dengan tujuan utama mendengarkan pengalaman dan harapan korban serta adanya pengakuan tentang apa yang dialami korban yang merupakan bagian dari pengungkapan kebenaran.
- Sebuah komisi yang dibentuk berdasarkan hukum lokal yang disahkan oleh DPR Aceh,
- Mandat Komisi untuk melihat pelanggaran HAM yang dilakukan oleh semua pihak yang berkonflik, dengan perlindungan yang cukup untuk menjamin imparialitas dan independensi.
- Struktur Komisi yang tidak terpusat, dengan kantor region-wilayah yang memainkan peran penting dalam pelaksanaan mandat KKR di tingkat akar rumput.
- Sebuah proses rekonsiliasi di tingkat komunitas yang berdasarkan asas sukarela untuk mediasi konflik berkaitan pelanggaran di masa lalu di tingkat lokal, untuk kasus-kasus yang lebih ringan.
- Merekomendasi ataupun menyiapkan sebuah mekanisme reparasi yang menyeluruh dan jangka panjang bagi para korban.
- Merekomendasi ataupun menyiapkan proses Pengadilan HAM yang lebih luas untuk kasus-kasus yang lebih besar.

Dukungan dari pemerintah pusat di Jakarta sangat penting untuk pelaksanaan KKR lokal di Aceh. Namun jelas terlihat bahwa sebuah KKR di Aceh telah dibentuk oleh sebuah undang-undang nasional, yaitu UUPA. Menyimak pada pasal-pasal UUPA, maka jelas terlihat bahwa sebuah KKR di Aceh dapat dibentuk sebelum adanya KKR nasional. Putusan Mahkamah

Konstitusi tentang KKR nasional tidak membatalkan ataupun menunda pembentukan KKR di Aceh.

Atas dasar kebutuhan masyarakat khususnya korban pelanggaran HAM dan melanjutkan komitmen keadilan serta mewujudkan perdamaian yang berkelanjutan, serta tersedianya ruang politik dan ruang judicial yang memadai yaitu UUD 1945 yang telah diamandemen, UU PA no 11 tahun 2006 sebagai wujud merealisasikan kesepakatan MoU Damai Helsinki Agustus 2005, maka rakyat Aceh saat ini membutuhkan mekanisme-mekanisme alternatif sebagai pelengkap proses penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, dalam hal ini sebuah komisi kebenaran. Dalam rangka mewujudkan hal tersebut, perlu dibentuk qanun tentang Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi sebagai landasan untuk pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Aceh.

## **B. MAKSUD DAN TUJUAN**

### **1. Maksud**

Pembentukan Naskah Akademik ini dimaksudkan untuk memberikan landasan akademik tentang pentingnya penyusunan Qanun tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) untuk menjawab berbagai persoalan yang terkait dengan pelanggaran HAM masa lalu juga sebagai wujud nyata komitmen pemerintah dan masyarakat Aceh untuk mewujudkan Aceh baru yang lebih bermartabat dan berkeadilan sebagaimana yang telah dimandatkan dalam MoU Helsinki dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh No 11 tahun 2006.

### **2. Tujuan**

Tujuan pembentukan Naskah Akademik untuk qanun KKR adalah landasan hukum dan akademik yang kuat untuk tercapainya proses pencarian kebenaran terhadap pelanggaran HAM yang terjadi dimasa lalu sehingga dapat menjadi landasan untuk penyelesaian pelanggaran HAM dimasa lalu dan mencapai rekonsiliasi, reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran HAM masa lalu, keadilan yang substantif serta perdamaian yang berkelanjutan.

## **C. METODE**

Pembentukan naskah akademik qanun tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dilakukan dengan metode kerja sebagai berikut:

1. Melakukan berbagai FGD, Workshop dengan berbagai pihak yang relevan, termasuk dengan korban.
2. Studi kasus dan studi literatur serta mencakup beberapa penelitian yang telah dilakukan;
3. Pengkajian terhadap konsep teoritis tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang ideal;
4. Penyesuaian dengan UUD 1945 dan hukum HAM internasional;
5. Analisis komprehensif dan penyusunan konsep pengaturan tentang KKR, mandat dan misi dan mekanisme dari pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi.
6. Study banding ke Timor Leste dan Afrika Selatan.
7. Study terhadap adat yang berlaku dan telah dipraktekkan di Aceh

## BAB II

### GAMBARAN PELANGGARAN HAM MASA LALU DI ACEH

#### A. Fakta Pelanggaran HAM yang Terjadi

- ***Adanya Unsur-unsur Pelanggaran dan Kejahatan Berat atas Kemanusiaan***

Salah satu syarat kategorisasi Pelanggaran berat HAM adalah kejahatan sistematis. Hal ini bisa ditelusuri dari rantai keterlibatan, keikutsertaan dan peran dari level kepemimpinan yang tertinggi, dalam hal ini Presiden Republik Indonesia hingga level kepemimpinan yang lebih rendah, yaitu Gubernur. Fakta adanya keterlibatan sampai di level Presiden berkonsekuensi pada pertanggungjawaban tidak hanya sebatas pada level prajurit. Pertanggung jawaban juga harus didasarkan pada berbagai bentuk teror dan metode intimidasi yang dilaksanakan prajurit TNI dilapangan yang membuktikan bahwa sasaran Operasi Militer tidak hanya sebatas pada pemberantasan GAM (Gerakan Aceh Merdeka)—oleh Pemerintahan Orde baru dinamakan Gerakan Pengacau Keamanan (GPK), namun lebih pada tindakan yang dapat menghancurkan tatanan adat dan kultur budaya masyarakat Aceh.

Selain itu, sistamatisnya pelanggaran HAM terlihat dari pola-pola kekerasan yang terjadi di Aceh selama operasi militer, yang menunjukkan peniadaan pemberlakuan prosedur hukum. Hukum yang berlaku adalah hukum yang diterapkan oleh militer. Dengan kata lain, pelaksanaan hukum sangat tergantung dari pelaksana. Hal ini membuktikan bahwa bahwa kekerasan yang dialami korban merupakan kekerasan yang sistematis, kekerasan negara dan kekerasan institusi militer sebagai pelaksana. Dengan demikian tindak kekerasan yang terjadi memenuhi unsur pelanggaran hukum dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM).

Penetapan Daerah Operasi Militer bagi Aceh adalah kebijakan politik negara yang langsung berada di bawah tanggung jawab presiden. Berawal dari laporan Gubernur Aceh tentang situasi dan kondisi keamanan yang kala itu mengalami gangguan teror yang dilakukan oleh GPK (Gerakan Pengacau Keamanan). Setelah sebelumnya dilakukan pendekatan kultural dan kemasyarakatan dengan mengedepankan peran tokoh-tokoh agama dan belum juga mampu meredam aksi-aksi Gerakan Pengacau Keamanan, akhirnya pemerintah memutuskan pendekatan militer diambil sebagai solusi penanganan keamanan di Aceh dan, inilah awal dari tragedi kemanusiaan itu.

- ***Adanya Pola Kejahatan Kemanusiaan***

Target Operasi Jaring Merah adalah menumpas Gerakan Pengacau Keamanan (GPK) di Aceh. Namun dalam melakukan operasi aparat TNI – ketika itu masih disebut ABRI--bertindak sewenang-wenang hingga menimbulkan eksekusi dan korban bagi rakyat sipil. Aparat TNI mempraktekan penghilangan orang secara paksa, pembantaian termasuk pembunuhan, penyiksaan, penahanan semena-mena dan penangkapan sewenang-wenang, serta kekerasan terhadap perempuan. Tindakan-tindakan diatas dapat dikategorikan sebagai tindakan-tindakan teror dan intimidasi. Dan, jumlah terbesar dari ribuan korban yang jatuh selama operasi jaring

merah sampai masa darurat militer adalah masyarakat sipil yang jelas tidak tahu dan tidak berhubungan dengan anggota Gerakan Pengacau Keamanan (GPK) yang menjadi target operasi.

Jika melihat sifatnya yang memenuhi unsur meluas, sistematis, dan ditujukan kepada masyarakat sipil sebagai bagian dari suatu Operasi Militer, jenis-jenis pelanggaran HAM yang terjadi masa konflik di Aceh dapat diklasifikasikan kepada *Gross Violation of the Human Rights* (pelanggaran berat) dan masuk ke dalam kategori *Crime Against Humanity* (Kejahatan Terhadap Kemanusiaan) yang lengkap dan nyaris meliputi semua aspek kejahatan-kejahatan yang paling berat antara lain:

*Involuntary Disappearance* (penghilangan orang secara paksa);

1. *Extrajudicial, summary or arbitrary executions* (pembantaian termasuk pembunuhan atau penghilangan nyawa secara paksa);
2. *Involuntary Disappearance* (penghilangan orang secara paksa);
3. *Torture* (penyiksaan);
4. *Arbitrary detention* (penahanan semena-mena dan penangkapan sewenang-wenang);
5. *Sexual Violence against women* (kekerasan seksual terhadap perempuan), termasuk didalamnya Perkosaan, perbudakan seksual, kekerasan terhadap alat Reproduksi Manusia (sexual Assault) atau bentuk kekerasan seksual lainnya yang setara
6. *Perbuatan tidak manusiawi lainnya yang setara, yang dengan sengaja mengakibatkan penderitaan yang berat, luka serius terhadap badan, mental atau kesehatan fisik seseorang.*

Secara umum, masyarakat menjadi korban atas tuduhan:

- a. Terlibat sebagai anggota GAM (Gerakan Aceh Merdeka)
- b. Membantu anggota GAM
- c. Pernah bertemu atau berdialog dengan anggota GAM
- d. Mempunyai atau menyembunyikan senjata gelap
- e. Korban mengetahui keberadaan GAM
- f. Korban merupakan anggota keluarga orang yang dituduh sebagai anggota GAM

Beberapa pola atau metode kekerasan sebagai ikutan dari tuduhan-tuduhan diatas diantaranya;

- a. Korban diambil secara paksa tanpa alasan, tanpa prosedur hukum yang jelas dan tanpa diketahui pihak keluarga korban atau tanpa pemberitahuan kepada keluarga korban.
- b. korban dipaksa mengakui tuduhan yang dilontarkan kepadanya dengan ancaman atau intimidasi fisik maupun mental.

Melihat dari bentuk intimidasi, ancaman dan kekerasan yang dilakukan terhadap masyarakat, maka korban dapat dikategorikan ke dalam 2 kelompok:

- a. Korban Langsung, yaitu korban yang mengalami intimidasi dan kekerasan baik secara fisik, seksual maupun mental. Korban mengalami keletihan dan penderitaan fisik, kesakitan dan kerusakan alat reproduksi yang teramat sangat bahkan sampai pada batas toleransi daya tahan korban, sehingga ada korban yang tewas akibat penyiksaan atau intimidasi tersebut ataupun trauma dan mengalami kesakitan yang berkelanjutan ataupun cacat .
- b. Korban tidak langsung, yaitu korban yang tidak mengalami kejadian namun dipaksa atau terpaksa mendengar atau menyaksikan proses atau hasil penyiksaan terhadap korban

langsung. Sehingga korban mengalami penderitaan mental atau tekanan secara kejiwaan baik berat maupun ringan.

Umumnya metode penyiksaan yang dilakukan terhadap korban DOM adalah penyiksaan dengan metode fisik, seksual dan dengan metode psikologis. Namun umumnya dilakukan sebagai kombinasi dari kedua atau ketiga cara tersebut.

Dari segi pelaku, selain militer sebagai unsur utama dalam Operasi Militer dan aktor utama dalam Darurat Militer, juga terdapat aktor-aktor lain yang berperan baik secara langsung maupun tidak langsung. Keberadaan para informan (Aceh: *cuak*) juga perlu diidentifikasi sebagai pelaku. Namun harus disadari bahwa diantara para cuak tersebut juga terdapat mereka yang dipaksa menjadi *cuak*/pelaku. Sebagian menjadi cuak karena ancaman baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks ini maka dikotomi korban/pelaku menjadi sumir (tidak jelas), sehingga perlu ditelaah dengan seksama fakta kejahatannya agar mereka dapat ditempatkan sesuai perannya; apakah sebagai pelaku atau sebagai korban. Demikian juga kenyataan bahwa tindak kekerasan dan kejahatan tidak hanya dilakukan oleh TNI saja, namun juga oleh Angkatan Bersenjata GAM.

- ***Adanya Unsur Kebijakan yang Menjadi Payung Politik***

Rentang masa kejahatan kemanusiaan telah terjadi di Aceh sejak tahun 1950-an, yakni sejak periode DI/TII (1953-1963), Periode Konflik Politik 1965 (1965-1970), Pra DOM (1976-1989), DOM (1989-1998), hingga pasca DOM (1998-2005). Sehingga dapat disimpulkan bahwa, Aceh merupakan wilayah dengan tingkat kejahatan kemanusiaan yang sangat intensif, dengan rentang waktu yang panjang pada ruang kejadian; Aceh dan pada otoritas yang sama pula; Indonesia.

Terlihat bahwa rentang masa kejahatan kemanusiaan di Aceh sangat panjang, melintasi berbagai periode generasi manusia. Rentang yang panjang juga terjadi secara intensif dengan jeda masa damai yang tidak terlalu signifikan. Rentang waktu ini bahkan jauh lebih panjang ketimbang masa berkuasanya Orde Baru, melewati hampir semua periode kepemimpinan politik (presiden) di Indonesia.

Rentang masa dan jangkauan kekerasan yang intensif mencapai segala pelosok wilayah Aceh, sehingga Aceh menjadi identik dengan kekerasan. Operasi militer yang mengakibatkan kejahatan terhadap kemanusiaan terjadi di hampir semua wilayah Aceh, baik itu di kota besar, kota kecil, pedesaan, hingga wilayah pedalaman sekalipun. Korban kejahatan di Aceh kemudian menampilkan sebuah karakter di mana korban secara merata berasal dari setiap generasi dan terjadi di hampir setiap daerah, baik laki-laki maupun perempuan, hingga orang dewasa maupun anak-anak.

Meskipun Aceh memiliki sejarah panjang dan masifitas kekerasan, kurun waktu tetap merupakan salah satu ukuran dalam membongkar pelanggaran HAM masa lalu di Aceh. Pertimbangan-pertimbangan kurun waktu atau ‘sampai sejauhmana masa lalu ditarik’ adalah indikatif penting untuk melihat; gambaran sistematis pelanggaran HAM yang berat; terencana; ada kebijakan negara yang mendasari kekerasan; akibat yang sangat buruk terutama ditingkat masyarakat; masih banyak tersedia bukti-bukti; saksi; dan korban yang bisa membongkar kekerasan. Dengan mempertimbangan ukuran-ukuran diatas, sekiranya masa Kekerasan atau pelanggaran HAM yang berat yang bisa dan perlu diungkap adalah masa Operasi Jaring Merah/DOM dan masa Darurat Militer dan darurat Sipil.

Tuntutan atau desakan masyarakat untuk penegakan keadilan sudah dimulai sejak kekerasan itu terjadi di Aceh. Maka bisa dilihat bahwa kekerasan demi kekerasan yang bermunculan sejak puluhan tahun yang lalu hingga Perjanjian perdamaian ditanda tangai pada 15 Agustus 2005, semakin memupuk semangat pemenuhan keadilan bagi para korban dan masyarakat.

a). Pada masa gerakan Reformasi 1998

Salah satu isu yang cukup penting diperbincangkan adalah soal DOM (Daerah Operasi Militer) Aceh. Pada tingkat nasional agenda gerakan reformasi adalah menuntut mundurnya Soeharto sebagai Presiden RI. Sedangkan di Aceh agenda gerakan reformasi adalah menuntut pencabutan status politik Aceh sebagai Daerah Operasi Militer. Kedua agenda tersebut sangat berkaitan karena penetapan Aceh sebagai daerah operasi militer, dengan sandi Operasi Jaring Merah, merupakan kebijakan politik yang dikeluarkan oleh Presiden Soeharto.

b). Setelah mundurnya Soeharto dari Presiden (21 Mei 1998)

Pada 8 Agustus 1998, Menteri Pertahanan dan Keamanan sekaligus Panglima ABRI, Jenderal TNI Wiranto berpidato di Lapangan *Hiraq* Lhokseumawe. Terdapat dua hal yang sangat penting dalam isi pidato Wiranto pada saat itu. *Pertama* atas nama pemerintah, Wiranto mencabut status DOM. Hal ini menunjukkan sebuah penegasan bahwa penetapan Aceh berstatus DOM merupakan kebijakan politik Pemerintah, yang berlaku dari 1989 hingga 8 Agustus 1998. *Kedua*, Jenderal TNI Wiranto meminta maaf pada rakyat Aceh atas semua kesalahan yang dilakukan oleh prajurit ABRI selama Operasi Jaring Merah dilaksanakan. Hal ini merupakan pengakuan bahwa selama operasi militer tersebut telah terjadi pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia di Aceh.

c). Masa Kepresidenan Habibie

Beliau sebagai pengganti Soeharto, melahirkan beberapa kebijakan politik dan produk legislasi. Diantaranya keluarnya TAP MPR VII/2000 yang merekomendasikan tentang penyelesaian masalah konflik dan kasus-kasus kejahatan kemanusiaan yang terjadi di Aceh secara bermartabat dan berkeadilan. Dengan demikian telah semakin diakui fakta dugaan pelanggaran Berat HAM terjadi di Aceh, terutama dimasa operasi militer. Oleh karenanya, memunculkan kewajiban bagi negara untuk menyelesaikan masalah Aceh secara adil.

Sayangnya, meski pengakuan tentang persoalan pelanggaran HAM di Aceh berulang kali dikeluarkan oleh pejabat negara, baik secara resmi maupun sebagai ungkapan pribadi, namun kekerasan terhadap masyarakat sipil di Aceh tidak juga berhenti. Kekerasan ini juga diakibatkan oleh meningkatnya kontak senjata dan permusuhan diantara TNI dan Polri dengan pihak Gerakan Aceh Merdeka (GAM).

d). Masa kepresidenan Abdurrahman Wahid (Gus Dur)

Pada masa-nya diadakan upaya perdamaian atau penghentian konflik dengan lahirnya Jeda Kemanusiaan I dan II pada tahun 2000-2001. Pada periode awal implementasi Jeda Kemanusiaan, praktis Kejahatan terhadap Kemanusiaan mulai menurun, namun hal ini tidak bertahan lama. Terbukti dengan pada waktu yang hampir bersamaan Pemerintah Indonesia mengeluarkan Inpres No. 4/2001 tentang operasi keamanan terpadu di Aceh yang selanjutnya di perpanjang dengan mengeluarkan Inpres No. 7/2001.

e). Pada tahun 2002 (masa Kepresidenan Megawati)

Pada masa ini mengakibatkan gagalnya proses perdamaian yang telah dirintis oleh pendahulunya dengan mengeluarkan Inpres No.1/2002 tentang operasi keamanan terpadu di Aceh. Namun demikian, proses perdamaian kembali dirintis oleh Megawati sehingga melahirkan CoHA pada 9 Desember 2002 yang ditandatangani di Geneva, Swiss. Pada awal periode ini angka kejahatan kemanusiaan kembali menurun secara drastis, namun tidak ada proses hukum yang menyelesaikan kasus-kasus Kejahatan Kemanusiaan sebelumnya. Proses perdamaian ini juga tidak bertahan lama, kegagalan Tokyo Meeting yang membahas tentang kelanjutan proses damai di Aceh mencapai titik *dead lock*.

Kegagalan Tokyo Meeting ini menjadi alasan bagi Megawati untuk mendeklarasikan status politik Aceh sebagai daerah Darurat Militer pada tanggal 19 Mei 2003, yang berlanjut hingga 18 Mei 2004. status politik Aceh diturunkan menjadi darurat sipil dimulai pada 18 Mei 2004 hingga 18 April 2005. pada periode politik ini angka kejahatan kemanusiaan kembali meningkat.

Sebagai kelanjutan dari gagalnya CoHA, pada bulan Mei 2003, Presiden Megawati menyatakan Aceh berada dalam status Darurat Militer –berdasarkan UU 23/Prp/1959 tentang Keadaan Bahaya- dengan mengeluarkan Keppres No. 97/2003. Kali ini kekerasan dilakukan dengan didukung mayoritas kekuatan politik nasional di Jakarta. Pada masa Darurat Militer ini diperkirakan ribuan masyarakat sipil Aceh tewas – termasuk kombatan GAM, anggota TNI dan Polri. Ribuan masyarakat sipil menjadi pengungsi internal (IDP's), korban penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, tanpa akses pada proses pengadilan yang adil, ratusan sekolah dibakar disaat menjelang siswa-siswa di Aceh akan melakukan ujian. Darurat Militer selama setahun bertransformasi menjadi Darurat Sipil (Keppres Nomor 43/2004), dengan pembatasan ruang kebebasan sipil yang serupa. Meski Aceh nyaris selama dua tahun berada dalam situasi abnormal, Pemerintah Pusat tidak pula secara meyakinkan bisa membasmi para 'gerilyawan separatis'.

Perubahan politik di tingkat nasional (pemilu) –dari Megawati kepada SBY-JK- kemudian membawa orientasi politik baru Jakarta terhadap Aceh. Ada kesadaran baru dari penguasa untuk *mereview* kebijakan Operasi militer–yang puluhan tahun tidak pernah bisa menundukkan 'separatisme'- terhadap masalah Aceh. Orientasi politik ini kemudian diperkuat pada saat terjadi bencana tsunami –bencana alam berskala internasional- dan masuknya masyarakat internasional yang mengisi kelemahan dari kinerja negara terhadap bencana tsunami tersebut. Proyek rehabilitasi dan rekonstruksi Aceh pasca tsunami tidak bisa ditangani oleh Pemerintah RI sendiri, sehingga membutuhkan kerja sama internasional yang mensyaratkan adanya situasi damai Aceh yang segera dan berkelanjutan. Perjanjian damai antara Pemerintah RI dengan GAM menjadi sesuatu yang tak terhindarkan.

## ***B. Pelaku Pelanggaran dan Kejahatan HAM***

Dari segi pelaku, selain militer sebagai unsur utama dalam Operasi Militer dan aktor utama dalam Darurat Militer, juga terdapat aktor-aktor lain yang berperan baik secara langsung maupun tidak langsung. Keberadaan para informan (Aceh: *cuak*) juga perlu diidentifikasi sebagai pelaku. Namun harus disadari bahwa diantara para *cuak* tersebut juga terdapat mereka yang dipaksa menjadi *cuak*/pelaku. Sebagian menjadi *cuak* karena ancaman baik secara langsung maupun tidak langsung. Dalam konteks ini maka dikotomi korban/pelaku menjadi sumir (tidak jelas), sehingga perlu ditelaah dengan seksama fakta kejahatannya agar mereka dapat ditempatkan sesuai perannya; apakah sebagai pelaku atau sebagai korban. Demikian juga kenyataan bahwa tindak kekerasan dan kejahatan tidak hanya dilakukan oleh TNI saja, namun juga oleh Angkatan Bersenjata GAM.

TNI juga bisa jadi terjebak dalam pusaran masalah Aceh yang tidak terselesaikan, karena mereka secara sadar atau tidak telah dijadikan “alat” dalam pertempuran petualang politik di tingkat lokal dengan menggunakan konteks lokal masyarakat Aceh vs Gerakan Separatis. Selama ini, Operasi Militer dan status Darurat Militer dengan segala kondisinya telah dijadikan “tempat berlindung” (*pretext*) dari pejabat yang tidak mampu bekerja dengan baik dan korup. Oleh karenanya, aksi dukungan terhadap Operasi Militer dan status Darurat Militer dari para pejabat sipil di tingkat lokal juga perlu dipertanyakan. Apalagi karena hal tersebut mempunyai konsekuensi politik yang tidak ringan, bahkan bukan tidak mungkin menjadi bumerang bagi keberlangsungan pemerintahan sipil di Aceh di masa datang.

Mengingat adanya berbagai tingkatan tindak kejahatan dan beragamnya definisi pelaku, maka proses penyelesaian pelanggaran HAM di Aceh harus berorientasi pada pemulihan dan pemenuhan rasa keadilan korban, yang mayoritas adalah masyarakat sipil Aceh.

## ***C. Catatan Penyelidikan Pelanggaran dan Kejahatan HAM Masa Lalu***

Sejumlah penyelidikan resmi dan pengumpulan fakta atas pelanggaran hak asasi manusia di Aceh telah mulai dilakukan sejak bulan Juli 1998. Setiap penyelidikan ini mengumpulkan bukti-bukti dari ratusan kasus pelanggaran yang dilakukan sejak tahun 1989 dan mengindikasikan adanya keterlibatan aparat keamanan dalam pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi. Namun tidak ada tindak lanjut yang memadai dari berbagai penyelidikan tersebut.

- a. Juli 1998: Tim Gabungan Pencari Fakta – DPR dibentuk. Pada bulan Oktober 1998 tim ini mengumumkan temuan sementara yang menyebutkan bahwa tim tersebut telah menerima laporan lebih dari 1700 kasus pelanggaran hak asasi manusia, termasuk di antaranya 426 kasus penghilangan paksa dan 320 kasus pembunuhan di luar jalur hukum.
- b. Juli dan Agustus 1998: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) melakukan penyelidikan di Aceh. Laporan pendahuluannya menyebutkan telah menemukan bukti-bukti adanya, paling tidak, 781 orang meninggal, 163 hilang, 368 kasus penyiksaan, dan 102 kasus pemerkosaan yang terjadi antara tahun 1989 dan 1998.

- c. Juli 1999: Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KPTKA) dibentuk melalui sebuah Instruksi Presiden (masa pemerintahan mantan Presiden Habibie). Dilaporkan bahwa komisi ini telah mengumpulkan keterangan mengenai 5000 kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh yang terjadi selama sepuluh tahun terakhir, meliputi diantaranya berupa pembunuhan di luar jalur hukum, penyiksaan, penghilangan paksa, penahanan sewenang-wenang, pemerkosaan dan tindak kekerasan seksual. Komisi tersebut merekomendasikan agar lima kasus segera diajukan ke pengadilan.
- d. Nopember 1999: Sidang komisi DPR mengenai Aceh dilakukan dimana pejabat senior militer dan pemerintah ditanyai mengenai peranan mereka dalam pelanggaran hak asasi manusia di Aceh sejak tahun 1989.
- e. Nopember 1999: Kejaksaan Agung melakukan penyelidikan terhadap lima kasus yang direkomendasikan untuk diadili oleh KPTKA. Lima kasus tersebut masing-masing adalah kasus pemerkosaan di Pidie yang terjadi pada bulan Agustus 1996; kasus penyiksaan dan penghilangan paksa yang terjadi antara tahun 1997 dan 1998 di sebuah tempat yang dikenal sebagai *Rumoh Geudong* di Pidie; Pembunuhan di luar jalur hukum terhadap tujuh warga sipil di Idi Cut, Aceh Timur pada bulan Pebruari 1999; Pembunuhan di luar jalur hukum terhadap 35 warga sipil di Simpang KKA, Aceh Utara pada bulan Mei 1999; dan pembunuhan di luar jalur hukum terhadap seorang ulama dan para pengikutnya di Desa Blang Meurandeh, Beutong Ateuh, Aceh Barat pada bulan Juli 1999.

Selama berlangsungnya Darurat Militer, proses penegakkan hukum--yang notabene merupakan menjadi bagian dari agenda Operasi Terpadu--memang dijalankan. Setidaknya secara formal proses berperkara di pengadilan kembali berputar. Minimal aparat Polri dan Kejaksaan sudah terlihat melakukan pemeriksaan intensif untuk pemberkasan perkara. Tercatat selama Darurat Militer diberlakukan, telah dilakukan ratusan penangkapan. Tercatat *per* 8 september 2003 terdapat 419 berkas acara pidana (BAP) untuk 461 tersangka, 330 berkas untuk 370 tersangka siap disidangkan, 47 orang telah divonis, sementara yang masih berada dalam tahanan polisi tercatat 339 orang. Namun di sisi lain, proses hukum sangatlah tidak transparan. Data di atas adalah untuk mereka yang disangka terlibat Gerakan Separatis, lalu bagaimana dengan anggota TNI yang melakukan tindak pidana dan kejahatan hak asasi manusia? Selain penjatuhan hukuman administratif atas tindakan indisipliner, praktis nyaris tidak ada pengadilan atas mereka. Demikian juga perlakuan terhadap para tahanan juga tidak dapat diketahui oleh masyarakat umum. Banyak diantaranya yang sampai saat ini belum jelas status dan proses hukumnya. Siapa ditahan di mana dan atas dasar apa

#### **D. Dampak dari Pelanggaran HAM**

##### *a. Terhadap korban*

Dampak yang akan muncul akibat tidak adanya penyelesaian pelanggaran HAM di Aceh bagi korban, dapat mengakibatkan keputus-asaan para korban pelanggaran HAM, dan akan muncul ketidakpercayaan korban kepada Pemerintah. Masyarakat luas menjadi kesulitan membedakan antara apa yang benar dan apa yang salah dalam kekuasaan rezim militeristik-korup masa lalu. Kesulitan yang sama juga terjadi dalam menentukan apa perbedaan Aceh yang sekarang dengan Aceh yang dahulu jika tidak ada pengungkapan dan pertanggungjawaban.

Amnesia masal terhadap ribuan kasus kekerasan yang terjadi di masa lalu pun menjadi konsekuensi politik dari sikap diatas. Dalam konteks ini, korban dan keluarga korban menjadi

tidak diperhatikan. Akibatnya tidak adanya koreksi terhadap masa lalu akan memunculkan keambiguan moral dalam masyarakat, yang kian mendorong membiarkannya kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia. Keputusan-asaan korban pada akhirnya dapat menimbulkan adanya “perdamaian” dengan para pelaku di luar konteks hukum, dan perdamaian tersebut akan kontraproduktif bagi penegakan HAM. Adanya perdamaian semacam itu dengan pelaku juga dapat menimbulkan konflik bagi korban, antara yang “berdamai” dan tidak, seperti yang terjadi pada kasus Tanjung Priok 1984. Ini berarti ancaman terhadap konsepsi tentang “masyarakat Aceh baru”, akibat tidak adanya penghargaan yang layak bagi yang berhak.

*b. Terhadap masa depan Aceh dan Indonesia*

Akibat tidak adanya penyelesaian HAM Aceh, akan melanggengkan permusuhan antar masyarakat yang dulu terlibat atau terseret dalam konflik kekerasan. Dan akan menjadi preseden buruk bagi penegakan HAM di Aceh (potensi pengulangan kekerasan di masa depan). Ke depan kekerasan akan menjadi solusi penyelesaian banyak masalah. Akan ada kebijakan baru pemerintah yang tidak sensitif HAM. Gubernur dan DPRD akan “digugat” oleh masyarakat Aceh terutama para korban pelanggaran HAM karena tidak menjalankan mandat UU PA soal HAM.

*c. Terhadap Posisi Indonesia dalam Masyarakat Internasional*

Indonesia akan menjadi paria dalam konstelasi politik HAM internasional, komitmen Indonesia dalam soal HAM di dunia Internasional dipertanyakan, karena Indonesia telah memiliki dan meratifikasi sejumlah instrumen HAM Internasional, tetapi tidak sanggup menyelesaikan masalah pelanggaran HAM masa lalu dengan baik dan Pemerintah akan dikecam karena mengingkari MoU Helsinki. Ini sangat ironis dengan posisi saat ini (2007) Indonesia sebagai anggota dewan HAM PBB. Bukan tidak mungkin masalah pelanggaran HAM di Aceh menjadi kepedulian masyarakat internasional jika tidak dapat diselesaikan secara domestik. Jika menurut rezim hukum HAM internasional kejahatan HAM di Aceh disepakati sebagai *most serious crimes*, maka yurisdiksi universal pun bisa berlaku atas mereka yang bertanggung jawab, seperti yang terjadi pada Yunus Yosfiah, Johny Lumintang dan Sintong Panjaitan dalam kasus Timor Timur.

## BAB III

### TINJAUAN PHILOSOPHIS, YURIDIS, SOSIOLOGIS DAN ISLAMIS

#### A. TINJAUAN PHILOSOPHIS

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara hukum, pemerintahan, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia (Pasal 1 ayat (1), Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

Asas persamaan terkandung dalam nilai-nilai HAM mendasari hak-hak lainnya seperti kebebasan, keadilan dan perdamaian dunia. Sebagaimana tercermin dalam Konsideran Mukadimah Deklarasi Sedunia tentang Hak Asasi Manusia 1948.

Dengan demikian, pelanggaran dan kejahatan atas hak asasi manusia merupakan penurunan (degradasi) atas harkat dan martabat manusia. Dengan terus membiarkan pelanggaran dan kejahatan terus terjadi merupakan satu bagian yang membuat manusia serta nilai kemanusiaan berada diujung penghancuran.

Tidak adanya penyelesaian pelanggaran HAM akan menimbulkan rasa kebal hukum pada pelaku, dan menyebabkan berulangnya pola pelanggaran di masa depan, karena tidak adanya efek jera dari upaya-upaya yang sebelumnya telah dilakukan. Hal yang terjadi kemudian adalah impunitas (“kekebalan” dari pertanggung jawaban hukum) secara permanen, yang potensial untuk memunculkan pola-pola kekerasan baru, baik secara kuantitas maupun kualitas.

Oleh karena itu pemerintah tidak dapat melepaskan diri dari kewajiban dan tanggung jawabnya berkaitan dengan pelanggaran HAM masa lalu, yang meliputi kewajiban untuk mengingat (*duty to remember*), kewajiban untuk menghukum setiap bentuk kejahatan pelanggaran HAM (*duty to prosecute*) dan kewajiban untuk menghadirkan keadilan bagi korban yang meliputi hak atas kebenaran (*rights to know*), hak atas keadilan (*rights to justice*) dan hak atas pemulihan (*rights to reparation*).

Penerapan secara kultural, dapat dilihat melalui sejarah pemberlakuan hukum Islam di Aceh. Sejarah Islam di Indonesia, selalu mencantumkan daerah Aceh sebagai titik awal Islam masuk ke Indonesia. Hal ini diawali dengan Kerajaan Samudera Pasai pada abad 13 yang memeluk agama Islam. Sejak saat itu Islam menjadi meluas dan dominan, terutama di Aceh itu sendiri. Nilai-nilai Islam, menjadi dasar relasi kehidupan dan digunakan masyarakat Aceh untuk menjawab dan merespon semua tantangan dan problem, termasuk dalam persoalan sosial politik. Sejak awal penjajahan oleh Belanda, masa-masa kemerdekaan Indonesia sampai dengan pemerintahan Orde Lama, Orde Baru dan era Reformasi, Islam menjadi kekhasan bagi Aceh, bahkan menjadi tawaran politik bagi rezim manapun untuk mengindah-kan Islam bagi Aceh.

Sebuah contoh kecil yang cukup fenomenal untuk melihat keunikan Aceh dengan nilai-nilai Islam adalah kisah seorang antropolog Belanda; Snouck Hougronje, yang harus menjadi seorang Islam untuk belajar tentang masyarakat Aceh. Hal ini menandakan bahwa antara Aceh dan Islam nyaris sangat sulit dipisahkan. Oleh karena itulah, Aceh mendapat julukan Serambi Mekkah.

Pandangan yang demikian di atas integral dalam kehidupan beberapa komunitas muslim di Indonesia, termasuk di provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD). Bagi orang-orang Aceh, Islam tidak sekadar dipahami sebagai doktrin teologis, namun merupakan bagian penting dari identitas 'ke-Aceh-an' yang mempunyai kemampuan adaptasi terhadap universalisme nilai dan semangat persekutuan Islam yang mengedepankan relasi sosial berdasarkan nilai-nilai etis Islam diatas hubungan primordial. Bagi masyarakat Aceh, bagaimanapun fakta pelanggaran HAM yang menimpa mereka tidak bisa ditolerir, walaupun melibatkan para pihak yang beretnis, berbangsa dan berkeyakinan sama. Karenanya, sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi dapat dipandang sebagai salah satu jalan menjawab kebuntuan pemecahan persoalan kejahatan HAM di Aceh di masa lalu dan memperbaiki kembali tatanan sosial berdasarkan nilai-nilai etis Islam yang diyakini.

## **B. Landasan Islamis**

Islam yang hidup di Aceh sampai hari ini, bukanlah Islam yang berpretensi dan berkonotasi tertentu. Islam, terutama Syariat Islam, bagi Aceh adalah Islam sebagaimana yang dipahami oleh masyarakat secara universal. Didalamnya, Islam sebagai agama, berpretensi tidak sekadar mengatur hubungan *transendental* manusia-Tuhan, namun juga mewarnai pola relasi sosial manusia-manusia. Islam sejak awalnya bercita-cita membangun sebuah masyarakat *etis*, dimana nilai dan hukum yang terkandung dalam petunjuk Ilahi (*teks*) dijalankan sesuai dinamika situasi sosial (*konteks*). Hal ini terlihat dari dua pendekatan dalam memahami dan menjalankan konsepnya, yaitu pendekatan *teks* (Al-Qur'an) dan *konteks* (kehidupan Nabi Muhammad). Al Muslim.

Perihal kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi dikenal baik dalam prinsip filosofis hukum Islam yang mengedepankan perlindungan jiwa, kehormatan, harta benda, keyakinan dan kebebasan. Literatur hukum Islam klasik dan kontemporer mengenal adanya jaminan dasar atas (1) keselamatan fisik warga masyarakat dari tindakan badani diluar ketentuan hukum; (2) keselamatan keyakinan agama masing-masing, tanpa ada paksaan untuk berpindah agama; (3) keselamatan keluarga dan keturunan; (4) keselamatan harta benda dan milik pribadi di luar prosedur hukum; dan (5) keselamatan profesi. (Abdurrahman Wahid, 1995). Sehingga dalam prakteknya, hukum Islam berpihak dengan prinsip-prinsip persamaan derajat dimuka hukum, perlindungan masyarakat dari kezaliman dan penindasan, pembelaan hak-hak orang-orang lemah dan pembatasan kewenangan penguasa, dengan pendekatan rekonsiliasi. Konsep jihad yang *genuine* adalah penegakan kebaikan (*ma'ruf*) dan penolakan kejahatan (*munkar*), dimana seseorang yang beriman tidak akan membiarkan dirinya teraniaya, namun tidak pula menolak penyelesaian secara damai, karena watak dasar Islam adalah damai (akar kata Islam adalah *salam*, yang berarti damai). Kebenaran dijabarkan dalam rumusan nilai-nilai etis ketika nilai tersebut dicapai, maka keadilan akan terwujud. Rekonsiliasi adalah bagian dari penerapan nilai-nilai etis kebenaran Islam dalam rangka mewujudkan keadilan.

Hal tersebut tercermin dalam kutipan ayat Al Qur'an berikut: "Dan mereka (orang-orang yang beriman) itu ialah yang apabila dizalimi, mereka membela diri. Balasan bagi suatu kezaliman ialah tindakan (bela diri) yang setimpal. Tetapi barangsiapa memberi maaf dan berdamai, maka pahalanya adalah atas tanggungan Allah. Sesungguhnya Dia tidak suka kepada mereka yang zalim. Tetapi orang yang membela diri setelah dizalimi, bagi mereka itu tidak ada jalan (untuk disalahkan). Melainkan jalan (untuk disalahkan) adalah tertuju kepada mereka yang zalim kepada sesama manusia, dan tanpa alasan yang benar berbuat aniaya di muka bumi. Mereka

itulah yang mendapatkan siksa yang pedih. Namun sungguh, barangsiapa bersikap sabar dan bersedia memberi maaf, maka itulah keteguhan hati dalam segala perkara (kebenaran).<sup>1</sup>

### C. TINJAUAN YURIDIS

Penyelesaian masalah pelanggaran HAM masa lalu di Aceh sebenarnya memiliki topangan dari berbagai legislasi atau produk hukum Indonesia atau merupakan konsekuensi dari kewajiban internasional Pemerintah RI sebagai Negara Pihak (*state party*) dari suatu traktat internasional (*treaty*) dan keterlibatan aktifnya dalam mekanisme PBB. Artinya sebenarnya tidak ada hambatan legal dan prosedural terhadap pembentukan KKR untuk Aceh.

#### 1. Produk Hukum Nasional

Jauh sebelum ketentuan pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi dicantumkan di dalam MoU Helsinki, 15 Agustus 2005, gagasan adanya komisi kebenaran dan rekonsiliasi dan/atau gagasan menjawab masalah pelanggaran yang terjadi di Aceh sudah masuk dalam berbagai produk hukum nasional, seiring dengan periode reformasi dimulai pada 1998. Meskipun Undang-undang nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi telah dibatalkan oleh Putusan Mahkamah Konstitusi pada Desember 2006 (Putusan MK nomor 006/PUU-4/2006), namun putusan tersebut tidak menyatakan bahwa proses pengungkapan dan rekonsiliasi di Indonesia dihentikan. Di samping itu berbagai produk hukum lainnya bahkan yang statusnya diatas Undang-undang masih memungkinkan adanya penyelesaian masalah pelanggaran HAM masa lalu di Aceh. Produk-produk hukum tersebut adalah:

- 1) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004. Dalam TAP MPR IV/1999 ini dijelaskan bahwa penanganan masalah Aceh dilakukan secara khusus, yang isinya:

*“Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:*

*- Daerah Istimewa Aceh*

- a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.*
- b. Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca pemberlakuan Daerah Operasi Militer.*

- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor V/MPR/2000 Tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Dalam TAP MPR V/2000 ini kaidah pelaksanaan agar mantapnya persatuan dan kesatuan Indonesia salah satunya dengan:

---

<sup>1</sup> QS. Al-Syura/42:39-43.

*Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat”.*

- 3) Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam UU 26/2000 ini juga diatur tentang pembentukan KKR:

*Pasal 47;*

- (1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.*
- (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Undang-undang”.*

- 4) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh.<sup>2</sup> Dalam UU 11/2006 ini ide KKR kembali ditegaskan:

*Pasal 229;*

- (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh.*
- (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.*
- (3) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan.*
- (4) Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.*

- 5) Selain produk di atas, terdapat pula upaya formal yang telah dilakukan oleh negara, antara lain:

---

<sup>2</sup> Ketentuan KKR dalam UU 11/2006 ini merupakan implementasi dari MoU Helsinki yang ditandatangani pada 15 Agustus 2005 oleh Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka/GAM di Helsinki. Pada poin 2.3. disebutkan bahwa “Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi”.

Pada tahun 1999, Presiden Habibie lewat Keppres 88/1999 membentuk Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh/KIPTKA. Komisi ini melakukan investigasi atas 5 kasus:

- a. Kasus perkosaan Sumiyati terjadi tanggal 16 Agustus 1996 (Kasus DOM).
- b. Kasus Rumah Geudong (penyiksaan, pembunuhan, penculikan, dll) di Pidie semasa DOM.
- c. Kasus Idi Cut di Aceh Timur pada tanggal 2 Februari 1999.
- d. Kasus Simpang KKA atau Kreung Geukuh tanggal 3 Mei 1999.
- e. Kasus pembunuhan massal terhadap pesantren Tengku Bantaqiah cs di Beutong Ateuh, Aceh Barat pada tanggal 23 Juli 1999.

Meski rekomendasi KIPTKA tidak semuanya ditindaklanjuti, namun dalam konteks investigasi HAM laporan ini cukup baik. Komnas HAM juga membentuk KPP HAM untuk 2 kasus pembantaian di PT Bumi Flora (2001) di Aceh Timur dan Pembunuhan Aktivis RATA (2000) di Aceh Utara. Tidak ada lanjutan upaya *pro-justisia* atas 2 kasus ini. Komnas HAM kembali melakukan investigasi HAM selama periode Darurat Militer. Meski tidak jelas status investigasinya, namun laporannya telah dibuat.

## 2. Hukum Internasional

Dari sekian banyak Perjanjian Internasional (*human rights treaty*) yang telah diratifikasi oleh Pemerintah RI, paling tidak ada dua instrumen –ICCPR dan CAT- yang mewajibkan negara untuk melakukan pemulihan efektif (*effective remedy*) terhadap suatu peristiwa pelanggaran HAM, khususnya terhadap para korban. Pelanggaran HAM sering dianalogikan dengan penyakit yang penyelesaiannya adalah dengan pengobatan atau pemulihan (*remedy*). Pemulihan (*remedy*) ini merupakan tanggung jawab dan tugas negara yang sangat sentral dalam dalam perjanjian/Kovenan diatas; ICCPR dan CAT.<sup>3</sup>

Pemulihan yang efektif (*effective remedy*) selain sebagai bentuk penyelesaian atas terjadinya pelanggaran HAM, sekaligus sebagai mekanisme jaminan preventif berulangnya pelanggaran HAM di masa depan (prinsip *guarantee of non-repetition*).<sup>4</sup> Mekanisme *effective remedy* ditegaskan oleh Kovenan ini harus bisa ditangani oleh mekanisme peradilan (hukum), dalam hal ini setiap pelanggaran HAM harus bisa dilakukan investigasi, proses penuntutan/prosekusi, pengadilan, dan penghukuman bagi pelaku, sementara korban harus diberikan ganti rugi/reparasi, baik rehabilitasi, restitusi, atau kompensasi. Kegagalan memenuhi standar tersebut merupakan sebuah Impunitas. Impunitas sendiri didefinisikan sebagai:

Ketidakmungkinan *de jure* atau *de facto* untuk membawa pelaku pelanggaran hak asasi manusia untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya baik dalam proses

<sup>3</sup> Indonesia telah menjadi negara pihak (*state party*) pada ICCPR, ICESR, CEDAW, CERD, CRC, dan CAT.

<sup>4</sup> Mekanisme *effective remedy* ini sendiri bisa dikategorikan sebagai *rights to remedy*, dimana kelompok korban adalah kelompok yang paling berkepentingan dan hak ini melekat dalam dirinya (*inalienable rights*). Kategori hak ini sering dikenal sebagai Hak-Hak Korban/*Victim's Rights*. Mekanisme dan hak *effective remedy* ini tercantum di berbagai instrumen internasional: DUHAM (Pasal 8), Kovenan Sipol (Pasal 2 ayat 3 dan Pasal 9 ayat 5), Konvensi Menentang Penyiksaan (Pasal 14), CERD (Pasal 6), Konvensi Hak-Hak Anak (Pasal 39), *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (Pasal 19), *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crimes and Abuse of Power* (Prinsip 11, 18, dan 19) dan *Principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-legal, Arbitrary and Summary Executions* (Prinsip 20). Terakhir studi terpadu soal *effective remedy* khusus untuk pelanggaran berat atau kejahatan serius HAM dibuat dalam *Set of Principles for The Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*

peradilan kriminal, sipil, administratif atau disipliner karena mereka tidak dapat dijadikan objek pemeriksaan yang dapat memungkinkan terciptanya penuntutan, penahanan, pengadilan dan, apabila dianggap bersalah, penghukuman dengan hukuman yang sesuai, dan untuk melakukan reparasi kepada korban-korban mereka.<sup>5</sup>

Ketentuan di atas kemudian lebih dikenal sebagai ‘prinsip hak-hak korban’, karena serangkaian prinsip ini secara sempurna dimiliki oleh para korban (pelanggaran HAM). Hak-hak korban di sini mencakup hak atas kebenaran (*rights to know*), hak atas keadilan (*rights to justice*), dan hak atas pemulihan (*rights to reparation*).<sup>6</sup>

Kewajiban Indonesia di bawah ICCPR (*International Covenant on Civil and Political Rights*)/Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (yang disahkan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005). Ketentuan bagaimana kewajiban dan tugas negara bila menghadapi suatu pelanggaran HAM (*human rights violence*) dijelaskan pada Pasal 2 (paragraf 3) Kovenan Sipil:

*Setiap Negara Pihak pada Kovenan ini berjanji:*

- (a) Menjamin bahwa setiap orang yang hak-hak atau kebebasannya diakui dalam Kovenan ini dilanggar, akan memperoleh upaya pemulihan yang efektif, walaupun pelanggaran tersebut dilakukan oleh orang-orang yang bertindak dalam kapasitas resmi;*
- (b) Menjamin, bahwa setiap orang yang menuntut upaya pemulihan tersebut harus ditentukan hak-haknya itu oleh lembaga peradilan, administratif, atau legislatif yang berwenang, atau oleh lembaga berwenang lainnya yang diatur oleh sistem hukum Negara tersebut, dan untuk mengembangkan segala kemungkinan upaya penyelesaian peradilan;*
- (c) Menjamin, bahwa lembaga yang berwenang tersebut akan melaksanakan penyelesaian demikian apabila dikabulkan.”*

Selain itu Kovenan ini juga mengharuskan negara pihaknya untuk memberikan ganti rugi (*remedy*) kepada para korban yang ditangkap atau ditahan secara sewenang-wenang (Pasal 9) dan mereka yang menjadi korban pengadilan sesat (Pasal 14).

Pasal 9 (paragraf 5) berbunyi:

*“Setiap orang yang telah menjadi korban penangkapan atau penahanan yang tidak sah, berhak untuk mendapat ganti kerugian yang harus dilaksanakan.”*

Pasal 14 (paragraf 6) berbunyi:

*“Apabila seseorang telah dijatuhi hukuman dengan keputusan hukum yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap, dan apabila kemudian ternyata diputuskan sebaliknya atau diampuni berdasarkan suatu fakta baru, atau fakta yang baru saja*

---

<sup>5</sup> *Set of Principle for The Protection and Promotion of Human Right Trough Action to Combat Impunity*, UN Doc.E/CN.4/2005/102/Add.1.

<sup>6</sup> *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation*, Resolusi Majelis Umum PBB 60/147 tertanggal 16 Desember 2005.

*ditemukan menunjukkan secara meyakinkan bahwa telah terjadi kesalahan dalam penegakan keadilan. Maka orang yang telah menderita hukuman sebagai akibat dari keputusan tersebut harus diberi ganti rugi menurut hukum, kecuali jika dibuktikan bahwa tidak terungkapnya fakta yang tidak diketahui itu, sepenuhnya atau untuk sebagian disebabkan karena dirinya sendiri.”*

- 2). Kewajiban Indonesia di bawah CAT (*Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*)/Konvensi Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, dan Merendahkan Martabat Manusia. Konvensi ini telah disahkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998. Dalam Konvensi ini wajib bagi suatu negara pihak melakukan *truth seeking* (Pasal 13) terhadap pengaduan korban dan memberikan ganti rugi (Pasal 14) atas pengaduan tersebut.

*Pasal 13;*

*Setiap Negara Pihak harus menjamin agar setiap orang yang menyatakan bahwa dirinya telah disiksa dalam wilayah kewenangan hukumnya mempunyai hak untuk mengadu, dan agar kasusnya diperiksa dengan segera dan tidak memihak oleh pihak-pihak berwenang. Langkah-langkah harus diambil untuk menjamin bahwa orang yang mengadu dan saksi-saksi dilindungi dari segala perlakuan buruk atau intimidasi sebagai akibat dari pengaduannya atau setiap kesaksian yang mereka berikan.*

*Pasal 14;*

- 1. Setiap Negara Pihak harus menjamin agar dalam sistem hukumnya korban dari suatu tindak penyiksaan memperoleh ganti rugi dan mempunyai hak untuk mendapatkan kompensasi yang adil dan layak, termasuk sarana untuk rehabilitasi sepenuh mungkin. Dalam hal korban meninggal dunia akibat tindak penyiksaan, ahli warisnya berhak mendapatkan kompensasi.*
- 2. Dalam Pasal ini tidak ada apapun yang boleh mengurangi hak korban atau orang lain atas ganti kerugian yang mungkin telah diatur dalam hukuman nasional.*

#### **D. TINJAUAN SOSIOLOGIS**

Mempertahankan proses perdamaian yang sedang berlangsung di Aceh menjadi salah satu harapan masyarakat Aceh terhadap Pemerintahan baru di Aceh. Bahwa perdamaian merupakan prasyarat yang harus dipenuhi untuk membangun kembali Aceh dari keterpurukan paska bencana dan konflik adalah sebuah pesan yang ingin disampaikan oleh rakyat Aceh kepada I. Guna menjamin terwujudnya harapan rakyat, implementasi MoU Helsinki dan UUPA haruslah dilaksanakan secara tepat, transparan dan holistik.

Posisi Aceh hari ini, merupakan daerah yang mencoba membangun kearah kehidupan yang lebih baik dengan situasi masa transisi (peralihan) yang sangat mendukung. Salah satunya dapat dibuktikan dengan adanya sebuah pemerintahan baru yang merupakan hasil sebuah pemilihan demokratis yang pertama kali dilangsungkan dalam catatan sejarah kehidupan demokrasi di Aceh.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Lihat Pada Perbandingan Pemilu Sebelumnya “Otto Syamsuddin Ishak” *Dari Maaf ke Panik Aceh, sebuah sketsa sosiologi politik*, Lembaga Studi Pers dan Pembangunan-LSP, Jakarta, 2000, Hal: 121.

Penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu bagi Aceh begitu penting untuk segera dirumuskan dan dilaksanakan. Kepentingan tersebut tidak hanya menjawab hak korban pelanggaran HAM ataupun mengadili pelakunya, namun penting untuk menata kembali masa depan Aceh dengan menghentikan siklus kekerasan, konflik dan kejahatan serta memastikan bahwa praktek-praktek ini tidak akan terjadi lagi di bumi *Serambi Mekkah*, Aceh. Oleh karenanya masyarakat Aceh perlu memberi penilaian terhadap kekerasan, konflik dan kejahatan yang terjadi di yang berbasis pada kebenaran dan keadilan.

Berbagai harapan muncul dibenak masyarakat terhadap peranan dan fungsi dari langkah serta strategi apa yang akan dilakukan pemerintahan baru yang lahir untuk dapat membawa Aceh menuju tingkat kesejahteraan, kedamaian serta keadilan bagi seluruh rakyat Aceh. Bentuk harapan ini merupakan bentuk kewajaran (*natural expectation*) dikarenakan pengalaman pahit berupa penderitaan-penderitaan baik fisik dan non fisik yang dialami oleh masyarakat Aceh di masa lalu dan masih teringat di benak mereka hingga hari ini. Terlebih mereka terus dimiskinkan oleh kondisi dan kebijakan yang terperangkap dan bervisi serta potensial melahirkan konflik dan kekerasan baru.

Oleh karenanya masyarakat terutama mereka yang menjadi korban memiliki sebuah harapan dan keyakinan bahwa hal ini tidak boleh terjadi bagi generasi berikutnya.<sup>8</sup> Harapan-harapan tersebut muncul dan bertumpu pada suatu titik masa yakni masa transisi. Agenda keadilan dan perdamaian harus menjadi substansi pembangunan dan demokratisasi bagi Pemerintahan IRNA. Terlebih-lebih keadilan dan perbaikan kondisi bagi mereka yang terlanggar dan dikorbankan dimasa lalu. Terlalu berlarutnya penyelesaian akan membuat bangsa ini kehilangan momentum transisi karena sudah tak lagi untuk disebut "*berada dalam masa peralihan*".<sup>9</sup>

Akibat tidak adanya penyelesaian HAM Aceh, akan melanggengkan permusuhan antar masyarakat yang dulu terlibat atau terseret dalam konflik kekerasan. Dan akan menjadi preseden buruk bagi penegakan HAM di Aceh (potensi pengulangan kekerasan di masa depan). Kedepannya, kekerasan dapat menjadi solusi penyelesaian banyak masalah, dan bisa dibuat kebijakan-kebijakan baru oleh pemerintah yang tidak sensitif HAM. Kalau ini terjadi, maka Gubernur dan DPRD akan "digugat" oleh masyarakat Aceh terutama para korban pelanggaran HAM karena tidak menjalankan mandat UU PA soal HAM.

Selain itu, tidak terselesaikannya pelanggaran HAM masa lalu akan menyebabkan timbulnya ketidakpastian hukum di Aceh, yang pada saatnya akan berpengaruh pada kehidupan politik, sosial dan ekonomi, mengingat adanya kepastian hukum merupakan salah satu syarat utama tegaknya demokrasi sekaligus landasan kuat untuk perkembangan ekonomi. Selain itu, pengingkaran pelanggaran HAM di Aceh dapat menjadi ancaman terhadap apa yang telah dicapai oleh rekonstruksi pasca Tsunami Aceh, dan dapat merusak hasil kerja dari milyaran dollar yang telah dituangkan ke Aceh. Pada akhirnya, tidak akan ada pembangunan tanpa perdamaian, dan tidak akan ada perdamaian tanpa pengungkapan kebenaran.

Tanpa penyelesaian, atau hanya dengan penyelesaian "semu" maka akan menimbulkan berbagai permasalahan di komunitas, yang akan terus menerus menimbulkan dendam dan perpecahan. Dari Hasil penelitian yang telah dilakukan oleh Komnas Perempuan bersama Jaringan Perempuan untuk Pemantauan Kekerasan Terhadap Perempuan, banyak ditemui kasus terjadi permusuhan di antara komunitas yang bertikai di masa lalu. Misalnya antara istri eks kombatan

---

<sup>8</sup> *Idem*, Hal: 15.

<sup>9</sup> [www.ictj.org](http://www.ictj.org) artikel Menanti Keadilan; Urgensitas Penyelesaian Masalah Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu di Ujung Masa Transisi oleh; Manunggal K. Wardana S.H., LL.M.

yang “menyerah kepada TNI” dan terbunuh, dengan eks kombatan yang memusuhi mereka, karena dianggap “istri cuak”. Sementara banyak anak (sebagian sekarang sudah remaja atau dewasa) masih menyimpan dendam, dan mengharapkan ada kesempatan untuk membalas. Banyak korban yang merasa kecewa, karena perhatian dan bantuan sebagian besar hanya diperoleh oleh eks kombatan, dan masih berharap ada proses pengungkapan kebenaran, pertanggung-jawaban pelaku dan reparasi yang komprehensif kepada seluruh korban.

Penggalian kuburan massal oleh masyarakat (dengan temuan jenazah 37 jiwa- Data Kontras Aceh, 2008) menunjukkan banyak terjadi pembunuhan di masa lalu, yang penyelesaiannya belum dilakukan sampai saat ini, sehingga masyarakat mencari cara-cara sendiri untuk mencoba mencari dan mengungkapkan. Besarnya keinginan masyarakat untuk mengetahui kebenaran tentang apa yang terjadi di masa lalu, belum direspon oleh pemerintah sampai saat ini, hal ini dikhawatirkan akan menimbulkan kekecewaan yang besar bagi masyarakat dan akan melakukan tindakan-tindakan yang dapat menghancurkan perdamaian di masa yang akan datang.

Pemberian Diyat kepada para korban juga menimbulkan masalah baru, dimana penentuan kriteria penerima sangat kabur, dan lebih ditujukan kepada keluarga korban pembunuhan dan penganiayaan, itupun dalam jumlah yang tidak sesuai dengan “konsep konsep diyat Islam”. Sementara untuk korban kejahatan seksual, “bantuan” ini tidak diprioritaskan. Ketidaksiadanya penerima, proses pembagian yang tidak adil serta jumlah yang tidak memadai, belum dapat menjawab permasalahan pelanggaran HAM masa lalu di Aceh. Diyat (bantuan) malah menimbulkan masalah baru dan perpecahan di komunitas, karena banyak korban yang merasa berhak mendapatkan, malah tidak terdata sebagai penerima, sementara orang-orang yang dianggap tidak layak menerima malah mendapatkan bantuan.

Untuk menghindari berbagai dampak yang diprediksi akan terjadi, Pembentukan KKR Aceh dapat menjadi alternatif bagi korban untuk mendapatkan hak-haknya, khususnya untuk mendapatkan keadilan, kebenaran dan reparasi.

## BAB IV

### POKOK-POKOK MATERI YANG PERLU PENGATURANNYA DALAM QANUN

#### A. Prinsip dan Sasaran Qanun:

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh harus memuat dan berpegang teguh pada prinsip-prinsip :

- a. *Independensi*; mencakup keharusan suatu komisi untuk bebas dari segala bentuk intervensi baik pemerintahan dan pihak lainnya dalam melaksanakan mandat kerjanya
- b. *Imparsialitas* ; kemampuan untuk bertindak secara utuh tanpa melakukan satu pemihakan pada satu atau lain pihak
- c. *Non-diskriminasi*; maksudnya Komisi ini bekerja dengan tidak melakukan pembedaan atau pengecualian atas dasar apapun; jender, ras, keyakinan, agama, etnis dan pembedaan lainnya (mengacu pada Konstitusi, UU nomor 13/2005)
- d. *Partisipasi dan transparansi*; Memastikan masyarakat, khususnya korban Pelanggaran HAM dan perempuan, berpartisipasi dalam perumusan, pelaksanaan dan evaluasi kerja komisi. Oleh karenanya harus dipastikan tersedianya akses informasi bagi masyarakat terkait kerja-kerja Komisi. Serta, menjalankan organisasi secara transparan dan akuntabel (amanah) kepada publik.
- e. *Mengutamakan perlindungan dan pemulihan korban*; Komisi mengutamakan perlindungan korban, khususnya untuk korban kekerasan seksual termasuk menjamin kerahasiaan identitas sesuai permintaan korban. Juga, menjalankan program reparasi *mendesak* bagi korban yang paling membutuhkan. Serta, merekomendasikan kepada pemerintah Program reparasi yang komprehensif untuk korban sesuai dengan temuan-temuan Komisi.
- f. *Menolak Impunitas*; Menyebut dengan jelas mereka yang paling bertanggungjawab atas pelanggaran HAM yang berat; Tidak memberi rekomendasi amnesti kepada mereka yang paling bertanggung-jawab atas pelanggaran HAM yang berat; Komisi bekerja secara komplementer dengan pengadilan untuk pelanggaran HAM yang berat; yaitu kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida, dan kejahatan perang; Memberi rekomendasi imunitas hukum *hanya* bagi pelaku yang telah mengakui perbuatan pelanggaran di dalam proses rekonsiliasi yang difasilitasi oleh Komisi
- g. *Due Process—hak jawab bagi pelaku* ; demi proses yang adil, pelaku yang namanya disebut dalam proses pengungkapan atau di dalam hasil temuan oleh Komisi mempunyai hak jawab atas kasus yang dituduhkan kepadanya
- h. *Standard Pembuktian ‘on the Balance of probability’*; Sebagai mekanisme non-judisial, penetapan kebenaran tidak memerlukan standar pembuktian sebagaimana yang disyaratkan di proses judicial. Karenanya, komisi dapat menggunakan kesaksian tidak langsung, maupun bukti-bukti lain.
- i. *Pertanggung-jawaban individu dan institusi*; Proses pengungkapan kebenaran berangkat dari pengakuan dan pertanggungjawaban oleh pelaku secara individu juga oleh institusi yang bertanggungjawab atas terjadinya pelanggaran HAM.
- j. *Pencegahan keberulangan*; komisi kebenaran dibentuk berdasarkan prinsip pencegahan keberulangan kejahatan yang sama di masa yang akan datang ( non-recurrence). Oleh karena itu, rekomendasi dan laporan dari komisi kebenaran haruslah secara khusus ditindaklanjuti untuk perbaikan yang bersifat kelembagaan maupun yang berkaitan secara langsung dengan pemenuhan hak dari para korban dan keluarganya

- k. *Komplementer* ; pembentukan komisi kebenaran tidak dimaksudkan untuk mengganti fungsi pengadilan dan kewajiban negara untuk menuntut pelaku pelanggaran HAM yang lebih berat. Komisi kebenaran merupakan pelengkap dari fungsi pengadilan (komplemen). Komisi kebenaran tidak dapat dalam situasi apapun mengambil fungsi-fungsi yudisial yang dimiliki peradilan atau untuk Mencampuri dalam kasus-kasus yang sedang diadili. Komisi kebenaran tidak memiliki kewenangan untuk menentukan tentang apakah seorang individu tertentu secara legal bertanggungjawab untuk kejadian-kejadian yang sedang diselidiki. Prinsip ini juga menghindarkan kemungkinan terjadinya double jeopardy sebagaimana diuraikan MK dalam putusannya mengenai UU KKR.

Sasaran utama yang ingin dicapai adalah terbentuknya Qanun yang mengatur keadilan bagi korban di masa transisi, baik perkaitan dengan pengungkapan kebenaran, rekonsiliasi maupun reparasi, sehingga dengan adanya qanun ini memungkinkan penyusunan strategi pemenuhan dan penguatan hak-hak korban yang juga akan dapat mencapai Aceh baru yang lebih berkeadilan dan bermartabat.

## **B. Materi Qanun**

### **Asas Dan Tujuan**

Memuat asas-asas pembentukan komisi diantaranya adalah konsisten dengan standar universal hak asasi manusia, imparisial dan independent, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak korban, non diskriminasi, pendekatan yang mencerminkan keragaman dan perspektif jender, transparan dan akuntabel Partisipatif, menolak impunitas, due- proses hak jawab bagi pelaku, standard pembuktian 'on the balance of probability dan pertanggung-jawaban individu serta pencegahan keberulangan dan komplementer dengan proses judisial .

Selain itu bab ini juga memuat tentang tujuan pembentukan KKR Aceh yaitu mengungkapkan kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sehubungan dengan faktor-faktor politik dan/atau pelaksanaan maupun respon terhadap konflik bersenjata di Aceh; melaporkan temuan tentang pelanggaran hak asasi manusia tersebut, termasuk faktor-faktor penyebab, peristiwa-peristiwa sebelumnya yang melatar-belakangi, motivasi politik dan/atau ekonomi, praktek-praktek lembaga negara maupun aktor-aktor non-negara, serta pertanggungjawaban individu maupun lembaga, dan dampak dari pelanggaran hak asasi manusia tersebut, membantu pemulihan korban pelanggaran hak asasi manusia, sesuai dengan standar universal berkaitan hak-hak korban;

### **Mandat, Tugas Dan Wewenang**

Sebuah KKR, dengan fokusnya pada masa lalu, dapat memberi kontribusi pada berbagai mekanisme yang sedang bekerja memperbaiki kinerja perlindungan HAM di Indonesia pada saat ini, dengan memberi perspektif sejarah, pencerahan tentang pola, dan rekomendasi-rekomendasi untuk kasus-kasus yang patut ditangani, maupun rekomendasi untuk reformasi institusi, dari hasil pengkajiannya tentang pelanggaran di masa lalu. Untuk itu Komisi Kebenaran mempunyai fungsi yang khusus dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Sebagai sebuah instrumen yang bersifat ad hoc, komisi memiliki karakteristik pendekatan khusus yang berbeda dari mekanisme yudisial yang ada yaitu pendekatan yang berpusat pada korban dan tidak bersifat projustisia.

Atas dasar ini maka mandat Komisi adalah, untuk mengungkapkan kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia yang bermotif politik dalam konteks pelaksanaan atau respon terhadap praktek-praktek

otoriter pada saat konflik bersenjata di Aceh. Kebenaran yang diungkapkan harus mencakup faktor-faktor penyebab, peristiwa-peristiwa sebelumnya yang melatar-belakangi, motivasi politik, pola, praktek, serta pertanggungjawaban individu maupun institusi, maupun dampak dari pelanggaran hak asasi manusia tersebut. Mandat ini tidak menutup kemungkinan ditemukannya telah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan, ataupun kejahatan internasional lainnya. Merekomendasikan langkah-langkah reparasi yang adil bagi para korban; serta merekomendasikan langkah-langkah legal dan administrasi guna mencegah tindakan-tindakan keberulangan dari pelanggaran HAM masa lalu tersebut.

**Tugas Komisi** diantaranya adalah:

- a. Menerima pernyataan dan bukti lainnya dari para korban, perwakilannya, ahli warisnya atau kerabatnya didalam periode waktu dan dengan cara yang akan diputuskan oleh Komisi ;
- b. Mengumpulkan dan mempertimbangkan informasi yang organisasi-organisasi hak asasi manusia, organisasi pemerintah dan organisasi internasional. Informasi yang disampaikan ini dapat dilakukan atas inisiatif mereka sendiri atau dalam rangka memenuhi permintaan dari komisi sepanjang merupakan kompetensi dari komisi kebenaran.
- c. Menjaga arsip-arsip yang berkaitan dengan pelanggaran ham yang ditujukan untuk melindungi upaya-upaya penyalahgunaan dan penghancuran arsip-arsip tersebut.
- d. Melakukan sebanyak mungkin penyelidikan yang dianggap perlu untuk mencapai mandatnya termasuk meminta laporan-laporan, dokumen-dokumen, atau bukti-bukti dari pihak berwenang dan badan pemerintah;
- e. Menyebutkan nama-nama orang yang terkait dengan pelanggaran, orang tersebut harus diberi kesempatan untuk melakukan hearing atau diberi kesempatan untuk menjawab secara tertulis yang kemudian akan disertakan dalam file mengenai kasus tersebut.
- f. Menyiapkan laporan akhir berdasarkan bukti yang telah dikumpulkan yang mengungkapkan tentang Komisi tentang pelanggaran HAM dimasa lalu.
- g. Melaporkan hasil kerjanya kepada publik dan menyerahkan laporan kepada Pemerintah Aceh dan Nasional

**Kewenangan Komisi** adalah :

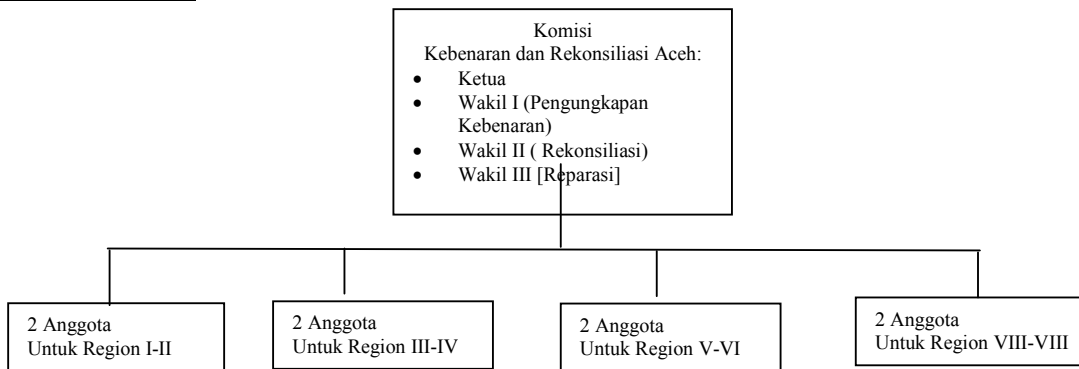
- a. Memperoleh akses pada semua sumber informasi yang diperlukan untuk penyelidikan, baik yang berasal dari institusi pemerintah maupun non pemerintah, baik berupa dokumen tertulis ataupun keterangan lisan
- b. Mendengar keterangan atau pernyataan dari setiap orang yang terkait dengan peristiwa yang tengah diselidiki, baik dari kalangan pemerintah atau mantan pejabat pemerintah, angkatan bersenjata, kepolisian, individu yang mewakili kelompok atau organisasi tertentu ataupun orang-orang lain yang dianggap perlu.
- c. Mempergunakan seluruh informasi yang diperoleh dalam berbagai proses pemeriksaan perkara ataupun persidangan dan putusan di dalam berbagai pengadilan yang ada seperti pengadilan HAM, pengadilan HAM adhoc, Koneksitas, Militer dan untuk dapat mendukung penyelidikannya. Seluruh informasi dari pengadilan tersebut harus tetap dijaga kerahasiaannya untuk melindungi orang-orang yang terkait yang akan bersaksi, baik dari pihak korban, pelaku ataupun pihak lain yang terkait.
- d. Menentukan mekanisme pengorganisasian kerja secara internal guna menunjang dan memperlancar pencapaian tujuannya. Hal ini mencakup penentuan staf dan mekanisme kerja internal komisi dalam proses penyelidikan
- e. Menjalani kerja sama dengan badan-badan pemerintahan, non pemerintah dan lainnya baik di tingkat nasional maupun internasional yang dapat memberikan bantuan dan asistensi teknis yang diperlukan untuk pencapaian tujuan pembentukannya

- f. Menjaga dan menyimpan seluruh informasi yang diperoleh dalam penyelidikan untuk kepentingan proses pencarian keadilan yang lebih lanjut, seperti proses pemulihan hak korban, dan keluarganya ataupun proses akuntabilitas lebih lanjut bagi pelaku.
- g. Meminta lembaga atau institusi yang berwenang dalam memberikan perlindungan bagi saksi dan korban, apabila dipandang perlu, untuk mengambil langkah perlindungan yang diperlukan dalam hal terjadi ancaman terhadap orang-orang yang dipanggil untuk bersaksi, khususnya para korban, saksi dan keluarganya, ataupun pelaku yang kesaksiannya mungkin menempatkan dirinya dalam bahaya.

## Kelembagaan

Bab ini memuat tentang Struktur Kelembagaan KKR, berkaitan dengan struktur komisi, Jumlah dan unsur anggota komisi, penunjukan dan penetapan komisi serta panel seleksi, kriteria komisioner, peran komisi, masa kerja komisi, mekanisme penggantian komisioner, dan pembubaran komisi.

### a. Struktur Komisi



Komisi terdiri dari 11 (sebelas) orang Komisioner dengan ketentuan bahwa minimal 4 di antaranya adalah perempuan. Adapun pembagian tugas diantara komisioner adalah sbb:

- 4 Komisioner (Ketua, Wakil I, Wakil II dan III) bertanggungjawab atas keseluruhan program Komisi ini.
- 7 orang Komisioner lainnya bertanggungjawab secara khusus terhadap pelaksanaan mandat Komisi masing-masing di 7 Region

### Peran Komisioner adalah:

- memastikan terlaksananya prinsip dan tugas dari Komisi, termasuk penyelesaian Laporan Akhir
- membuat kebijakan dan mendesain program berkaitan seluruh aspek kerja Komisi, termasuk kebijakan dengan perspektif jender
- melakukan fungsi koordinasi dengan Komisioner Regional
- membangun jaringan dengan otoritas dan pihak lain
- memastikan ketersediaan sumber daya dan mengontrol anggaran

Komisioner didukung oleh staff eksekutif yang berada di kantor provinsi maupun di komisi-komisi regional.

- Seorang Sekretaris Jendral [Sekjen] dipilih dan diangkat oleh Komisi. Sekjen tersebut akan mengangkat staff yang akan bekerja di kantor provinsi, dan juga di tiap-tiap komisi regional.

Rekrutmen akan dilakukan dengan mekanisme yang transparan, dan akan dibuat rekrutmen di tingkat lokal di tiap-tiap wilayah-region.

Ada 7 orang Komisioner Regional di 7 Region, yaitu:

Region I: Sabang Banda Aceh Aceh Besar	Region IV: Aceh Timur Langsa Tamiang
Region II: Pidie Pidie Jaya	Region V: Singkil Aceh Selatan Simeulu Aceh Barat Daya
Region III: Bireun Lhokseumawe Aceh Utara	Region VI: Nagan Raya Aceh Barat Aceh Jaya
	Region VII: Gayo Luwes Aceh Tenggara Aceh Tengah Benar Meriah

Komisaris Regional terdiri dari 7 orang, minimal 3 diantaranya adalah perempuan. Peran dari Komisaris Regional adalah:

- membuat keputusan-keputusan terkait pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi di dalam wilayahnya.
- melaksanakan program pengungkapan kebenaran
- memfasilitasi proses rekonsiliasi ditingkat komunitas
- menjalankan program reparasi mendesak
- memastikan akses publik atas informasi dan partisipasi
- membuat laporan tentang temuan-temuan, proses serta rekomendasi berdasarkan pekerjaan ditingkat region kepada Komisi

Dalam Rapat Paripurna Pertama, Komisi akan menentukan Ketua, Wakil Ketua, Sekjen (Sekretaris Jendral) dan pembagian tugas dan tanggung-jawab Komisi.

Untuk menjalankan tugas-tugas pengungkapan kebenaran, rekonsiliasi dan reparasi dilaksanakan oleh komisioner kabupaten kota yang berjumlah 3 orang, dan 1 orang di antaranya adalah perempuan.

Sekjen menyiapkan dan melaksanakan supporting system untuk semua kerja Komisi, termasuk koordinasi staff eksekutif.

**Kriteria Komisioner adalah:**

- bukan pelaku, ataupun yang diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM dan tindak pidana korupsi.
- memiliki keberpihakan kepada korban, terutama korban pelanggaran HAM
- memiliki komitmen dalam kerja-kerja penegakan HAM yang ditunjukkan dengan rekam jejak pengalaman
- memiliki pemahaman dan visi tentang kerja-kerja pengungkapan kebenaran, pemulihan korban dan rekonsiliasi
- memahami kearifan lokal dan konteks konflik Aceh

**Penunjukkan Komisioner** dilakukan oleh Gubernur, dengan membentuk Panel Seleksi yang akan memfasilitasi proses nominasi publik. Panel Seleksi terdiri dari lima orang, masing-masing perwakilan kelompok korban, NGO HAM, kelompok perempuan, tokoh adat, dan pemuka agama. Keterwakilan perempuan adalah minimal 30% dari seluruh Panel Seleksi.

Panel Seleksi bertugas melaksanakan rekrutmen sesuai dengan prosedur yang telah ditetapkan, di tingkat propinsi dan region pada saat yang bersamaan. Panel Seleksi menyusun usulan nominasi berdasarkan kriteria komisioner dari nama-nama yang dicalonkan masyarakat. Usulan nominasi sebanyak jumlah Komisioner. Usulan nominasi disampaikan kepada Gubernur untuk ditetapkan dan disahkan.

**Masa Kerja :**

Komisi kebenaran pada dasarnya merupakan suatu badan ad hoc yang dibentuk untuk suatu waktu tertentu, karenanya komisi tidak diharapkan untuk menjadi suatu badan yang bersifat permanen. Mengingat luasan geografis dan massivitas serta kompleksitas pelanggaran ham di masa lalu, Komisi membutuhkan waktu setidaknya, selama 4 (empat) tahun untuk melakukan pekerjaannya. Bila Komisi ini tidak dapat menyelesaikan (mandatnya) dalam jangka waktu tersebut maka Komisi ini dapat mendapatkan perpanjangan waktu yang tidak lebih dari 1 (satu) tahun, dengan persetujuan dari Gubernur. Dalam hal terjadi perpanjangan masa kerja tersebut, komisi harus memberikan landasan yang jelas mengenai alasan perpanjangan kerja komisi.

**Pergantian Komisioner :**

Masa kerja Komisioner adalah selama masa kerja Komisi. Seorang Komisioner dapat mengundurkan diri dengan cara membuat permohonan tertulis pada Komisi. Komisi dapat membuat rekomendasi pada Gubernur untuk memberhentikan seorang Komisioner apabila telah diputuskan dalam rapat paripurna, dengan 2/3 suara, bahwa orang tersebut tidak kompeten atau telah melakukan tindakan yang mengancam kredibilitas Komisi dihadapan masyarakat.

Apabila seorang Komisioner mengundurkan diri, atau diberhentikan, atau meninggal dunia, maka akan digantikan melalui penunjukkan oleh Gubernur, berdasarkan calon yang mendapat dukungan dari 2/3 anggota Komisi.

**Pembubaran Komisi**

Masa kerja komisi kebenaran dinyatakan selesai dengan adanya penyerahan laporan kepada Pemerintah Daerah dan secara otomatis komisi kebenaran dibubarkan. Komisi dibubarkan paling lambat 4 bulan sesudah penyerahan Laporan Akhir. Ketentuan tentang pembubaran komisi terdiri dari pelaksanaan audit, pengembalian/alih-fungsi asset, pengaturan arsip, dan tindak-lanjut dari rekomendasi. Pembubaran Komisi diumumkan kepada publik melalui media elektronik dan cetak.

## Pengungkapan Kebenaran

Pengungkapan kebenaran harus menjadi landasan untuk tercapainya pemulihan hak-hak korban, rekonsiliasi antar semua pihak yang telah terkena dampak dari dan mengambil bagian dalam pelanggaran hak asasi manusia, serta menjadi dasar dari perubahan kebijakan dan perbaikan lembaga-lembaga yang telah mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Kebenaran ini sepatutnya menjadi titik-tolak untuk pembaharuan Aceh dan Indonesia, demi terwujudnya keadilan, kedamaian dan demokrasi

Pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu yang harus menjadi perhatian dari Komisi ini untuk diungkapkan adalah pelanggaran yang terjadi dalam konteks konflik bersenjata di Aceh, termasuk disini pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di ruang sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang dilakukan dalam rangka pengukuhkan kestabilan keamanan ataupun dalam rangka menandingi atau menggugat kekuasaan yang ada. Misalnya, pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dalam konteks pengambil-alihan tanah dan sumber daya alam harus dikaji oleh Komisi ini. Demikian pula, apabila ada tindakan aktor non-negara, [misalnya, sebuah gerakan perlawanan] yang melanggar hak asasi manusia, misalnya terjadi penyerangan terhadap masyarakat sipil, perusakan fasilitas publik, perampasan dan perusakan harta benda individu dan komunitas, maka pelanggaran inipun harus disorot oleh Komisi ini. Adapun, sebuah perusahaan multi-nasional menggunakan aparat keamanan privat ataupun aparat keamanan negara untuk melakukan pelanggaran HAM

Komisi ini dapat memprioritaskan pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran terhadap lima hak-hak asasi yang paling mendasar:

<b>Kategori Hak</b>	<b>Bentuk-bentuk pelanggaran</b>
Hak untuk hidup	Pembunuhan; Penghilangan paksa; Kematian yang disebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar secara sengaja [ <i>death by deprivation</i> ]
Hak untuk aman dan bebas	Penyiksaan; Perlakuan tidak manusiawi; Penganiayaan; Pemindahan paksa; Rekrutmen paksa; Kerja paksa <i>Pelanggaran berbasis jender:</i> Perkosaan; Perbudakan seksual; Penyiksaan seksual; Kekerasan seksual lainnya; Kawin paksa; Pemaksaan KB
Hak atas proses peradilan yang adil	Penahanan sewenang-wenang; Pengadilan yang tidak adil
Hak atas kepemilikan harta-benda	Pemerasan/Penjarahan/Pencurian/ Pembakaran/ Penghancuran rumah dan barang milik; Pemusnahan bahan pangan/ kebun; Perampasan tanah dan sumber daya alam
Hak Sosial Ekonomi Budaya	Korupsi dan kejahatan ekonomi lainnya; Diskriminasi berdasarkan ras, agama, etnis, kelompok sosial, budaya dll; Hak atas pendidikan dan kesehatan; Hak atas standar hidup yang layak

Proses pengungkapan kebenaran harus dirancang sedemikian rupa sehingga dapat bekerja sama secara efektif dengan masyarakat sipil yang telah mendokumentasi pelanggaran hak asasi manusia selama ini.

## Periodesasi

Komisi kebenaran yang merupakan suatu mekanisme yang fokusnya adalah mengungkapkan kebenaran yang terjadi di masa lalu Fungsi utamanya adalah melakukan investigasi terhadap pola-pola pelanggaran HAM yang terjadi pada suatu periode tertentu, baik dalam rezim yang represif maupun dalam situasi konflik. Pola-pola pelanggaran HAM & konsekuensi yang timbul karenanya merupakan sesuatu yang harus diinvestigasi dalam masa tugas komisi.

Maka untuk pemilihan periodesasi kasus yang akan diinvestigasi tidak mungkin diawali dengan pertimbangan 'sistemik dan meluas', karena justru unsur inilah salah satu yang harus dibuktikan oleh komisi.

Sejarah konflik Aceh sendiri memang sangat panjang, dari tahun 1950an (ketika muncul upaya mendirikan negara islam), kemudian era 1970an ketika GAM secara sepihak mengumumkan kemerdekaan. Namun dalam periode tersebut, 'konflik' terjadi dalam intensitas rendah yang tujuannya untuk melacak anggota GAM dan atau menghancurkan gerakan separatis.

Intensitas konflik meningkat ketika pada tahun 1989 Aceh dinyatakan sebagai sebuah Daerah Operasi Militer (DOM). Pada masa itu, terjadi mobilisasi (deploying) tentara secara besar-besaran melalui sejumlah operasi militer. Berbagai laporan menunjukkan intensitas konflik yang meningkat ini juga meningkatkan jumlah korban sipil yang jatuh. Di sini terlihat ada sebuah **kebijakan** (baik dikeluarkan secara tertulis maupun tidak) yang kemudian memicu terjadinya pelanggaran HAM, khususnya terhadap warga sipil. Meskipun kemudian ada jeda kemanusiaan, intensitas konflik kembali meningkat ketika status DM diberlakukan di Aceh yang bertahan hingga tahun 2005. Jadi periodesasi kasus yang akan diinvestigasi oleh komisi.

Periodesasi untuk kasus yang akan diinvestigasi oleh komisi adalah yang terjadi antara tahun 1989 – 2005.

## Rekonsiliasi

Pada dasarnya Komisi bekerja untuk mengungkap kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada masa lalu, sebagai sebuah proses menuju rekonsiliasi. Kebenaran menjadi prasyarat dari rekonsiliasi. Ada dua pendekatan tentang rekonsiliasi dalam Komisi:

- a. Rekonsiliasi adalah sebuah capaian akhir yang diraih melalui pengakuan resmi terhadap kebenaran, pemulihan hak-hak korban, penghukuman terhadap mereka yang bertanggungjawab, perbaikan institusi dan kebijakan yang mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia. Dalam pendekatan ini Komisi tidak menyelenggarakan mekanisme rekonsiliasi tetapi Komisi ini akan membuat berbagai rekomendasi untuk reparasi korban, reformasi institusi, proses pengadilan, yang menjadi landasan dari proses rekonsiliasi jangka-panjang.
- b. Rekonsiliasi dipandang sebagai sebuah mekanisme untuk merajut kembali perpecahan, dendam yang membawa pada potensi ketidakutuhan sebuah komunitas dan bangsa. Dalam hal ini Komisi mempunyai mandat dan kewenangan langsung untuk memajukan rekonsiliasi di Aceh sebagai upaya untuk memenuhi kebutuhan mempersatukan komunitas-komunitas yang terpecah akibat konflik. Untuk itu Komisi harus melakukan pendekatan yang terpadu dan menyeluruh yang melibatkan seluruh lapisan masyarakat dalam kerjanya. Dalam hal ini Komisi harus menentukan bahwa sebuah rekonsiliasi tidak akan menyebabkan impunitas terjadi atau dilanggengkan. Ada kriteria kasus dan pelanggaran HAM seperti apa yang dapat dilakukan rekonsiliasi. Pada prinsipnya bukanlah pada kasus-kasus pelanggaran HAM berat atau kasus kejahatan terhadap kemanusiaan. Juga rekonsiliasi harus dilakukan seimbang dan

sukarela tanpa pemaksaan baik kepada korban maupun pelaku. Rekonsiliasi ini berbasis di komunitas, dimana korban, pelaku dan masyarakat luas bisa berpartisipasi secara langsung dalam mencari penyelesaian, agar pelaku bisa diterima kembali oleh korban dan masyarakat. Mekanisme ini juga merupakan reintegrasi pelaku dalam komunitasnya secara factual (bukan simbolis). Mekanisme rekonsiliasi berbaasis komunitas ini menggabungkan praktek tradisional (hukum adat dan nilai-nilai Agama-budaya setempat), arbitrase, mediasi dan aspek hukum pidana serta perdata.<sup>10</sup>

## Reparasi

Reparasi termasuk: hak atas *restitusi*, yaitu pengembalian kondisi korban pada situasi sebelum pelanggaran, termasuk hak atas kebebasan, hak-hak dasar, hak atas identitas, kehidupan berkeluarga, kewarga-negara, tempat tinggal, pekerjaan, dan harta benda; *kompensasi* untuk kerugian ekonomi yang proporsional dengan pelanggaran yang dialami; *rehabilitasi*, yaitu pelayanan medis, psikologis, hukum dan sosial; *jaminan tidak berulangnya pelanggaran* lewat reformasi institusi; *hak atas kepuasan (right to satisfaction)* yang termasuk dihentikannya pelanggaran, pengakuan kebenaran, pencarian orang hilang termasuk penggalian kuburan massal, deklarasi resmi atau putusan judicial yang memulihkan martabat korban, permintaan maaf resmi, sanksi terhadap pelaku, penghargaan korban melalui peringatan dan monumen.<sup>11</sup>

Upaya reparasi bertujuan untuk menjamin bahwa masyarakat secara umum tidak akan lagi membiarkan warganya untuk dikorbankan dan tidak dilindungi. Program reparasi dapat membuat katagori korban secara deskriptif atau anggota keluarga korban yang masih hidup, yang dalam situasi tertentu dapat diperlakukan secara sama.

Reparasi meliputi sebuah rangkaian dari yang simbolis sampai bersifat material. Upaya tersebut berkisar dari pernyataan ma'af atau penamaan jalan untuk menghormati korban, pencaharian jenazah, pemakaman yang layak, pendirian pusat rehabilitasi dan komunitas, penyediaan modal kerja atau dana langsung untuk komunitas yang menjadi sasaran, pendidikan atau beasiswa bagi anak-anak korban, dana pensiun (tunjangan hidup) atau pembayaran kompensasi lainnya.

Reparasi dapat ditujukan untuk individu ataupun kolektif atau kedua-duanya. Reparasi pada dasarnya harus menjangkau semua korban, karena orang-orang yang paling kaya dan beruntung sekalipun di masyarakat memerlukan pengakuan atas pelanggaran hak-haknya. Sementara itu, bentuk-bentuk reparasi lain harus didedikasikan pada mereka yang paling memerlukan bantuan atau yang menghadapi kesulitan besar dalam membangun kembali kehidupan mereka. Dalam hal ini menetapkan sasaran penerima reparasi berdasarkan kebutuhan atau kerentanan, merupakan program reparasi yang efektif, selama ada penekanan bahwa semua upaya reparasi merupakan kewajiban dan pertanggungjawaban yang harus dilakukan pemerintah, bukan sekedar sumbangan.

Proses reparasi yang difokuskan untuk pemulihan korban dilakukan dengan bekerjasama dengan organisasi yang memberikan pelayanan [sosial, medis, konseling, dll] sesuai kebutuhan korban, dan sesuai prinsip-prinsip dasar hak-hak korban. Upaya pemulihan korban dapat dibagi dalam dua tahap:

---

<sup>10</sup> Chega! Laporan Komisi Penerimaan Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR) Timor Leste, Ringkasan eksekutif, CAVR-2005

<sup>11</sup> Komisi HAM dan kemudian Majelis Umum PBB telah mengadopsi "*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 Law*," pada bulan April dan Desember 2005.

- Jangka pendek: dengan memberikan pelayanan segera pada korban-korban yang paling rentan, dengan menggunakan berbagai metode dan media, termasuk pemulihan sosial melalui kegiatan kesenian, konseling, support group, pelayanan kesehatan, terapi dll. Komisi ini harus bekerja sama dengan berbagai mekanisme dan program pemerintah dan non-pemerintah untuk pelayanan korban. Rujukan dari Komisi untuk memberi pelayanan mendesak bagi korban tertentu harus segera dilaksanakan, merupakan “*binding recommendation*.”
- Jangka panjang: dengan mengumpulkan informasi dalam rangka merancang sebuah program reparasi jangka panjang yang wajib dijalankan oleh pemerintah berdasarkan rekomendasi Komisi ini

Secara umum negara dalam hal ini pemerintah baik pemerintahan Aceh maupun Nasional bertanggungjawab menjamin hak-hak warga negaranya dan menjamin bahwa keadilan termasuk reparasi harus ditegakkan dan dilaksanakan. Untuk itu pendanaan reparasi dari pemerintah baik melalui APBA maupun APBN akan efektif dan memberikan efek yang lebih luas secara sosial maupun politik dibandingkan jika pendanaannya berdasarkan dari donasi di luar pemerintahan. Namun komitmen internasional perlu digalakan dan mendorong internasional untuk mengakui pentingnya reparasi dalam agenda untuk menciptakan perdamaian, maka insentif atau donasi dukungan internasional dapat dimobilisasi untuk menjamin negara (pemerintah) memenuhi kewajibannya<sup>12</sup>.

### **Penyusunan Laporan**

Pada akhir masa kerjanya, sesudah pengumpulan data-data dan kesaksian, Komisi harus membuat sebuah temuan tentang apakah pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi memenuhi unsur-unsur:

- Kejahatan terhadap kemanusiaan
- Kejahatan perang
- Genosida
- Mempersenjatai anak di bawah umur

Juga Komisi harus membuat temuan mengenai pertanggungjawaban individu maupun institusi. Untuk pertanggungjawaban institusi, tidak hanya mempertimbangkan lembaga negara tetapi juga aktor non-negara, artinya termasuk perusahaan, organisasi swasta, dan gerakan perlawanan dll.

Selain diwajibkan membuat laporan temuan Komisi juga dalam laporannya harus membuat rekomendasi untuk perubahan hukum, politik, administratif atau tindakan lainnya, termasuk perubahan di sektor keamanan dan sektor lainnya, untuk mencegah terulangnya pelanggaran hak asasi manusia, dan untuk merespon kebutuhan korban.

Dalam qanun yang membentuk Komisi ini perlu disebutkan bahwa laporan akhir ini harus diserahkan pada Gubernur, DPR Aceh dan Pemerintah Nasional dan juga kepada KKR nasional untuk dilampirkan dalam laporan KKR Nasional.

Komisi juga diwajibkan untuk membuat rekomendasi untuk perubahan kebijakan dan institusi demi perlindungan hak asasi manusia dan reparasi pada korban, serta membuat rekomendasi untuk pelaksanaan mekanisme rekonsiliasi. Pemerintah daerah dan nasional sepatutnya diwajibkan untuk menjalankan rekomendasi-rekomendasi ini.

---

<sup>12</sup> Untuk lebih detail lihat reparasi dalam teori dan praktek dan 5 studi kasus- kumpulan tulisan ICTJ-2008, yang merupakan perbandingan berbagai mekanisme reparasi yang telah dilaksanakan di beberapa Negara yang menjalankan KKR

## **Pengelolaan dan Penyimpanan Dan Peruntukan Data**

Mekanisme dalam Pengelolaan dan Penyimpanan dan Peruntukan data yang dimaksud adalah:

- a. Setiap dokumen yang didapat dan diterima oleh komisi harus didaftar. Semua dokumen yang didapat dan diterima diarsipkan dan digandakan sebanyak 2 eksemplar sebagai back-up data, dan akan menjadi tanggung jawab sekretaris jenderal dan komisioner yang mempunyai mandat untuk mendokumentasikan arsip yang diorganisir dalam sebuah data base.
- b. Dokumen/arsip yang digandakan tidak diletakkan pada tempat yang sama dengan dokumen asli.
- c. Dokumen-dokumen yang akan dikeluarkan harus memiliki legalitas komisi. Dokumen ini bersifat terbuka untuk umum kecuali ditentukan lain oleh komisi, misalnya atas permintaan korban.
- d. Setelah komisi berakhir masa tugasnya, dokumen akan diserahkan kepada badan arsip nasional/daerah dengan menjamin :
  - Akses publik pada materi atau informasi
  - Perlindungan informasi yang sifatnya rahasia, khususnya sesuai permintaan korban
  - Jaminan keamanan pada korban secara terus menerus

## **Pendanaan**

Bab ini mengatur tentang sumber pendanaan yang dimaksud dalam bagian ini adalah:

Sumber utama pembiayaan untuk Komisi berasal dari anggaran belanja daerah NAD dan juga APBN. Tidak menutup kemungkinan untuk komisi mendapatkan dana dari donor, apabila diperlukan.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Susunan Qanun**

**BAB I: KETENTUAN UMUM**

**BAB II : ASAS, TUJUAN DAN PRINSIP KERJA**

**BAB III : KELEMBAGAAN**

**BAB IV: WEWENANG DAN TUGAS KOMISI**

**BAB V: PENGUNGKAPAN KEBENARAN**

**BAB VI: REPARASI**

**BAB VII: REKONSILIASI**

**BAB VIII: PENYUSUNAN LAPORAN**

**BAB IX: PENGELOLAAN PENYIMPANAN DAN PERUNTUKAN DATA**

**BAB X: PENDANAAN**

**BAB XI: KETENTUAN PIDANA**

**BAB XII: KETENTUAN PERALIHAN**

**BAB XIII: KETENTUAN PENUTUP**

### **B. Kesimpulan**

Bertolak dari paparan pada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan beberapa hal penting sebagai berikut:

- a. Sebagai perwujudan upaya penegakan HAM dan mendorong terwujudnya keadilan bagi korban pelanggaran HAM maka upaya untuk menyelesaikan pelanggaran dan kejahatan HAM masa lalu menjadi bagian terpenting dalam membangun kehidupan Aceh ke depan yang lebih baik.
- b. Untuk menjalankan amanat dari MoU Helsinki dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh No.11 tahun 2006.
- c. Naskah akademik ini dapat menjadi acuan dalam pembentukan Qanun tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dalam mewujudkan kerangka dan kepastian hukum bagi upaya penyelesaian pelanggaran dan kejahatan HAM masa lalu di Aceh.
- d. Sebagai perwujudan peran serta dan partisipasi masyarakat sipil untuk memberikan kontribusi positive dalam proses berdemokrasi di Aceh.
- e. Rancangan Qanun tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh nantinya dapat mempergunakan beberapa pendekatan sesuai dengan ciri dan kekhasan Adat isitadat di Aceh.

### **B. Saran**

- a. DPRA maupun Pemerintah Daerah Aceh segera membahas rancangan qanun KKR dan membuka peluang bagi keterlibatan serta peran masyarakat Sipil sehingga membuka peluang untuk berkembangnya proses demokratisasi di Aceh.

- b. Diperlukan adanya kesadaran bersama dan komitmen dari segenap stakeholder, pemerintah daerah dan masyarakat sipil untuk mewujudkan upaya penyelesaian pelanggaran dan kejahatan HAM masa lalu di Aceh secara kongkrit dan nyata dalam rangka mempercepat upaya penegakan dan kepastian hukum dan menjadi bagian dalam mendorong penyelenggaraan pemerintahan Aceh kedepan yang lebih baik sebagai mana yang dimandatkan dalam MoU Helsinki dan UUPA No.11 tahun 2006.
- c. Diperlukan adanya peluang advokasi dalam proses penyusunan Rancangan Qanun tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh serta implementasi-nya.

## DAFTAR BACAAN

1. UUD 1945 Amandemen
2. TAP MPR No. V tahun 2000 Tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan
3. TAP MPR No. XVII tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia
4. UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
5. UU No. 26 tahun 2000 ttg Pengadilan HAM
6. Putusan Mahkamah Konstitusi No. VI/PUU/2006
7. Permohonan Peninjauan Kembali (Judicial Review) Terhadap UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
8. Risalah Persidangan Permohonan Peninjauan Kembali (Judicial Review) Terhadap UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
9. International Guidelines For The Creation and Operation of Truth Commissions : A Preliminary Proposal, Priscilla B Hayner
10. Truth, Justice and Reparation Establishing an Effective Truth Commission, AI Index : POL 30/009/2007, 11 June 2007
11. Princeton Principle on Universal Jurisdiction
12. Rule of Law Tools For Post Conflict States, Office of The United Nations High Commissioner for Human Rights, United Nations, New York and Geneva 2006
13. United Nations Human Rights Committee General Comment No. 20: Replaces general comment 7 concerning prohibition of torture and cruel treatment or punishment (Art. 7): 10/03/92
14. Promotion and Protection of Human Rights: Impunity, Independent Study on Best Practices, Including Recommendations, to Assist States In Strengthening Their Domestic Capacity to Combat All Aspects Of Impunity, By Professor Diane Orentlicher, E/CN.4/2004/88, 27 February 2004
15. Promotion and Protection of Human Rights: Impunity, Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity, Diane Orentlicher, E/CN.4/2005/102, 18 February 2005
16. Report of the Secretary-General on the establishment of a Special Court for Sierra Leone, S/2000/915, 4 October 2000
17. Report of SG on the rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies, (S/2004/616), 23 Agustus 2004
18. 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, C.H.R. res. 2005/35, U.N. Doc. E/CN.4/2005/ L.10/Add.11; dan juga dokumen sebelumnya E/CN.4/1997/104
19. The Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity, UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1
20. The Administration of Justice and the Human Rights of Detainees: The Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations (Civil and Political). Revised Final Report prepared by Mr. Joinet pursuant to Sub-Commission Decision 1996/119, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev. 1, 2 October 1997.
21. Aliyasa'Abubakar, Pembayaran Diyat sebagai Upaya Penanganan Korban Dan Penyelesaian Konflik Aceh, Jurnal Qanun, No.33 tahun 2002.
22. Transitional Justice, Volume I, II, III, Meil J. Kritz (Editor), United States Institute of Peace Press, Washington DC,1995
23. Memperhatikan Korban, Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisi, Ross Clarke, Galuh Wandita, Samsidar, ICTJ, 2008
24. Kertas Kerja Membangun Konsep KKR Aceh, KPK Aceh, 2007
25. Reparasi dalam Teori dan Praktek dan 5 studi kasus, Kumpulan Tulisan ICTJ, ICTJ,2008
26. Chega!, Laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR), Timor Leste, 2005
27. Aliyasa' Abubakar, dalam tulisan: Pembayaran Diyat Sebagai Upaya Menangani Korban dan Menyelesaikan Konflik Aceh, Jurnal Qanun, No. 33 tahun 2002).

Untuk informasi, masukan dan saran, silahkan menghubungi :



**LBH Banda Aceh**

Jl. Elang Timur Lr. Lampoh Bungongblang No. 12 A  
Banda Aceh

Atau kirimkan ke email

[lbh\\_aceh1995@yahoo.com](mailto:lbh_aceh1995@yahoo.com)

[aufa\\_azka@yahoo.com](mailto:aufa_azka@yahoo.com)