

SAATNYA MENGHADAPI MASA LALU

KEADILAN BAGI KORBAN PELANGGARAN MASA LALU DI PROVINSI ACEH, INDONESIA

RINGKASAN EKSEKUTIF

AMNESTY INTERNATIONAL

Publikasi Amnesty International

Dipublikasi pertama kali pada tahun 2013 oleh
Amnesty International Publications
Sekretariat Internasional
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Britania Raya
www.amnesty.org

© Hak cipta pada Amnesty International Publications 2013

Indeks: ASA 21/007/2013
Bahasa Asli: Inggris
Dicetak oleh Amnesty International, Sekretariat Internasional, Britania Raya

Hak cipta dilindungi Undang-Undang. Tidak ada bagian dalam publikasi ini yang boleh diproduksi ulang, disimpan dalam sistem pengambilan ulang, atau ditransmisikan, dalam segala bentuk atau segala sarana, baik itu elektronik, mekanik, fotokopi, rekaman atau cara lainnya tanpa izin terlebih dahulu dari pihak penerbit.

Foto sampul depan: Koalisi NGO HAM Aceh

Amnesty International adalah gerakan global dengan lebih dari tiga juta pendukung, anggota, dan aktivis di lebih dari 150 negara dan wilayah, yang mengkampanyekan penghapusan pelanggaran berat hak asasi manusia.

Visi kami adalah agar setiap orang bias menikmati hak-hak yang termaktub dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan standar hak asasi manusia internasional lainnya.

Kami independen dari pengaruh pemerintah, ideologi politik, kepentingan ekonomi atau agama dan didanai terutama oleh anggota kami dan sumbangan publik.

AMNESTY
INTERNATIONAL

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif ini berasal dari laporan Amnesty International berjudul "Time to face the past, Justice for past abuses in Indonesia's Aceh province" (Saatnya Menghadapi Masa Lalu, Keadilan bagi Korban Pelanggaran Masa Lalu di Provisinsi Aceh, Indonesia) (Index: ASA 21/001/2013), April 2013, yang mana harus digunakan sebagai referensi bagi diskusi lebih rinci.

Ringkasan eksekutif 5

1. Gambaran umum 6

2. Langkah lemah dalam mengungkap kebenaran 8

3. Keadilan bagi pelanggaran HAM masa lalu 9

3.1 Kerangka kerja hukum yang cacat untuk penuntutan kejahatan 10

3.2 Investigasi dan penuntutan pelanggaran masa lalu yang terbatas dan tidak memadai 11

4. Reparasi: Kerangka kerja yang setengah hati dan tidak memadai 12

5. Rekomendasi 14

RINGKASAN EKSEKUTIF

"[Kami] terus mencaritahu kenapa sampai saat ini pemerintah Indonesia belum mengakui ada pelanggaran HAM [hak asasi manusia] yang kami alami. Kami sebagai korban… tidak merasa dendam tetapi mereka harus menyelesaikan apa yang kami rasakan. [Pemerintah] tidak bisa mengatakan perdamaian sudah ada. Tetapi perdamaian itu adalah keadilan bagi kami korban... Saya tahu persis 15 Agustus tahun 2005 antara pemerintah [Indonesia] dan Gerakan Aceh Merdeka telah membuat kesepehaman untuk sebuah perdamaian di Aceh. Dalam persoalan Helsinki disebut tentang hak asasi manusia di mana pengadilan HAM dan KKR [Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi] akan dibentuk di Aceh. Mimpi [saya] belum terwujud. Masih kami melakukan gerakan gerakan, bukan melawan pemerintah tetapi mengingatkan pemerintah kasus kasus yang sedang dan telah kami alami ini… Mereka tidak [boleh] untuk melupakan kami."

Mantan ketua asosiasi korban di Aceh, 8 Mei 2012.

Pada 15 Agustus 2005, pemerintah Indonesia dan gerakan pro-kemerdekaan bersenjata, Gerakan Aceh Merdeka (selanjutnya akan disebut sebagai GAM) menandatangani Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding* -MOU) dibawah naungan Crisis Management Initiative (CMI) yang diketuai oleh mantan presiden Finlandia Marti Ahtisaari, menandai berakhirnya kekerasan yang berlangsung bertahun-tahun. Konflik Aceh memiliki dampak sangat menghancurkan terhadap penduduk sipil, terutama antara 1989 dan 2004, ketika operasi militer dilakukan oleh pihak berwenang Indonesia untuk menekan tuntutan separtisme. Antara 10.000 dan 30.000 orang terbunuh selama konflik, banyak diantaranya warga sipil.

Amnesty International dan organisasi-organisasi lainnya mendokumentasikan serangkaian pelanggaran yang dilakukan oleh anggota pasukan keamanan dan pasukan bantuannya, termasuk pembunuhan di luar hukum, penghilangan paksa, penyiksaan, pemindahan paksa warga sipil, penangkapan dan penahanan secara sewenang-wenang mereka yang diduga mendukung GAM. Pelanggaran HAM yang dilakukan oleh GAM, termasuk penculikan dan pembunuhan terencana pada orang yang diduga informan, pejabat pemerintah dan pegawai negeri, juga ada dilaporkan. Amnesty International serta yang lainnya juga mengangkat kekerasan terhadap perempuan selama konflik berlangsung yang dijabarkan pada laporan tahun 2004 berjudul "Indonesia: Operasi Militer baru, pola lama pelanggaran HAM di Aceh" (*Indonesia: New military operations, old patterns of human rights abuses in Aceh*) bahwa ada "pola pemerkosaan dan kejahatan seksual terhadap perempuan yang terbentuk secara lama" di Provinsi itu.

Walau jarang dilabelkan sebagaimana mestinya, banyak pelanggaran HAM yang terjadi dalam konflik Aceh, masuk kategori kejahatan berdasarkan hukum internasional. Banyak dari pelanggaran dan kejahatan yang dilakukan oleh kedua belah pihak dalam konteks konflik bersenjata non-internasional yang terjadi antara 1989 dan 2005 bisa masuk kategori

kejahatan perang. Banyak pelanggaran yang dilakukan oleh pasukan Indonesia dan pasukan pendukungnya terhadap warga sipil sebagai bagian dari kebijakan menekan gerakan kemerdekaan nampak telah menjadi bagian dari serangan sistematik dan bisa masuk pada kategori kejahatan terhadap kemanusiaan. Ini dan kejahatan lain berdasarkan hukum internasional, termasuk penyiksaan, eksekusi tanpa proses hukum, dan penghilangan paksa harus diinvestigasi, dan bila bukti yang cukup untuk pengadilan hadir, mereka yang diduga bertanggungjawab atas tindakan kejahatan tersebut harus dituntut dalam pengadilan yang adil sesuai dengan hukum dan standar internasional tanpa penerapan hukuman mati. Korban juga mempunyai hak atas pemulihan yang efektif, termasuk keadilan, dan reparasi yang penuh dan efektif.

Namun, sebagaimana diilustrasikan oleh kutipan di atas, kebanyakan korban dan keluarga mereka disangkal dari kebenaran, keadilan dan reparasi yang merupakan pelanggaran kewajiban Indonesia berdasarkan hukum internasional. Mereka masih menunggu pihak berwenang lokal dan nasional Indonesia untuk mengakui dan memulihkan apa yang terjadi terhadap mereka dan yang mereka sayangi ketika konflik. Dalam sebuah kunjungan ke Aceh pada bulan Mei 2012, Amnesty Internasional berbicara dengan berbagai kelompok dan individu, termasuk lembaga swadaya masyarakat (LSM), organisasi berbasis komunitas, pengacara, anggota parlemen, pejabat pemerintah lokal, jurnalis dan lebih dari 30 korban dan perwakilan mereka, tentang situasi terkini di Aceh dan lemahnya tindakan untuk menyediakan kebenaran, keadilan dan reparasi atas kejahatan yang terjadi pada masa konflik. Korban dan keluarga mereka memberitahu Amnesty International bahwa mereka menyambut proses perdamaian yang terjadi beserta perbaikan situasi keamanan di Aceh; namun mereka tidak paham kenapa komitmen yang tertuang dalam Nota Kesepahaman 2005 untuk membentuk Pengadilan HAM Aceh dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh belum juga terwujud. Mereka juga menjelaskan bahwa, walau beberapa program paska nota kesepahaman telah menyediakan beberapa bentuk dukungan keuangan bagi banyak korban, kebijakan tersebut kurang konsisten dan tidak secara khusus terkait langsung dengan pengakuan pelanggaran HAM masa lalu.

Pada masa perjanjian damai terjadi pada tahun 2005, topik penanganan kejahatan yang terjadi pada masa konflik dilihat oleh beberapa pihak sebagai ancaman atas proses perdamaian. Namun, tujuh tahun telah berlalu dan sudah saatnya bagi pihak berwenang lokal dan internasional untuk menghadapi masa lalu dan mengambil tindakan yang sudah seharusnya dilakukan dari dulu untuk mengimplementasikan hak-hak korban atas kebenaran, keadilan, dan reparasi. Tidak hanya hal ini akan berkontribusi pada pemulihan luka pada warga sipil, namun juga akan memperkuat Indonesia sebagai negara hukum, namun juga akan mengamankan proses perdamaian secara jangka panjang. Menangani kejahatan masa lalu dan mengakui pelanggaran masa lalu yang dilakukan pada masa konflik Aceh juga akan memberikan sinyal kuat kepada korban pelanggaran HAM lainnya serta keluarganya di Indonesia, yang juga sedang menunggu kebenaran, keadilan, dan reparasi, agar tertanganinya kejahatan yang dilakukan dalam kejadian lainnya.

1. GAMBARAN UMUM

Konflik Aceh antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan pasukan keamanan Aceh berawal dari pertengahan 1970-an, ketika pada 4 Desember 1976, GAM mendeklarasikan secara sepihak kemerdekaan. Dukungan terhadap kemerdekaan di Aceh berakar dari tradisi panjang

perlawanan terhadap dominasi luar, termasuk sebelumnya terhadap kekuatan penjajahan Belanda. Pembagian hasil pembangunan ekonomi yang tidak merata, anggapan kurangnya penghargaan atas tradisi budaya dan agama, serta buruknya catatan pelanggaran HAM oleh pasukan keamanan Indonesia turut berkontribusi pada meningkatnya kekecewaan banyak warga Aceh terhadap pemerintah Indonesia. Perlawanan bersenjata tahun 1976 dengan cepat dihancurkan oleh pasukan keamanan Indonesia. Namun, setelah serangkaian serangan terhadap instalasi polisi dan militer pada akhir 1980-an, kekerasan berlanjut dan pasukan keamanan Indonesia melancarkan operasi kontra perlawanan bersenjata. Aceh menjadi sebuah daerah Darurat Operasi Militer (DOM).

Laporan Amnesty International berjudul "Terapi Kejut": Memulihkan ketertiban di Aceh, 1989-1993" (*"Shock Therapy": Restoring Order in Aceh, 1989*-1993) memperkirakan adanya 2000 warga sipil, termasuk anak dan orang lanjut usia, dibunuh tanpa proses hukum, beberapa dalam eksekusi publik sementara lainnya dalam tahanan militer, pada masa operasi kontra-perlawanan bersenjata antara tahun 1989-1993. Berdasarkan sumber resmi pemerintah dan laporan media lokal, anggota GAM juga bertanggung jawab atas pelanggaran terhadap HAM pada masa itu, termasuk dengan pembunuhan terencana terhadap beberapa pejabat pemerintah; membakar sekolah dan fasilitas publik lainnya; penghancuran kendaraan dan properti lain yang dimiliki oleh perusahaan swasta serta intimidasi, perlakuan buruk dan pembunuhan atas puluhan warga sipil, yang diduga informan dan warga non-Aceh dari "desa transmigrasi". Pada saat status DOM diangkat pada 1998, ratusan dan mungkin ribuan lebih warga sipil telah terbunuh.

Menyusul jatuhnya kekuasaan Presidan Suharto pada tahun 1998, banyak pejabat militer senior dan pejabat pemerintah secara tebuka mengakui kesalahan militer pada masa DOM. Pada Agustus 1998, Jenderal Wiranto, yang mengepalai militer Indonesia pada saat itu meminta maaf "*untuk perilaku sekelompok oknum ABRI yang mengarah pada ekses-ekses militer yang menyakiti masyarakat*". Namun ini hanya memberikan kelegaan sesaat. Pada Januari 1999, sebuah operasi pertama dari serangkaian operasi militer baru diluncurkan menyusul serangan terhadap pasukan keamanan, diduga oleh GAM. Pelanggaran HAM dan kesulitan hidup secara umum bagi warga sipil yang menyertai mereka mengarah pada meningkatnya dukungan masyarakat terhadap GAM, atau setidaknya pada cita-cita kemerdekaan mereka. Pada periode ini, GAM juga dituduh melakukan pelanggaran HAM, termasuk dengan penculikan, kekerasan dan pembunuhan warga sipil, serta penahanan sewenang-wenang. Pada 1999, kelompok HAM lokal memperkirakan sebanyak lebih dari 421 orang telah dibunuh tanpa proses hukum di Aceh. Pada tahun 2001, angka tersebut berlipat ganda menjadi 1014 dan pada tahun 2012 meningkat lagi menjadi 1307.

Setelah sejumlah langkah singkat dan gagal untuk mencari solusi politik untuk memecahkan masalah tersebut, darurat militer selama enam bulan diterapkan pada 18 Mei 2003. Pada Mei 2004, diturunkan statusnya menjadi darurat sipil dan kewenangan dialihkan kembali kepada administrasi sipil provinsi dibawah kendali Gubernur Aceh. Laporan Amnesty International yang berjudul "Indonesia: Operasi Militer baru, pola lama pelanggaran HAM di Aceh" (*Indonesia: New military operations, old patterns of human rights abuses in Aceh)* mendokumentasikan serangkaian pola pelanggaran HAM pada masa operasi militer 2003 yang menyerupai baik pola dan intensitas pelanggaran HAM yang dilakukan pada masa puncak periode DOM. Bahkan beberapa orang yang diwawancara oleh Amnesty International menyebutkan operasi militer baru tersebut sebagai "DOM 2".

Sebagaimana kampanye militer terdahulu melawan GAM, keamanan warga sipil tidak diperhatikan. Pasukan keamanan membuat warga sipil terpaksa tercerabut dan pindah dari rumah dan desa mereka, melakukan serangan dan pencarian dari rumah ke rumah dan menghancurkan rumah dan properti lainnya. Militer Indonesia gagal membedakan antara kombatan dan non-kombatan. Pemuda sering dituduh oleh pasukan keamanan sebagai anggota GAM secara khusus berisiko mengalami pelanggaran HAM, termasuk pembunuhan di luar hukum, penyiksaan dan perlakuan buruk lainnya, serta penahanan sewenang-wenang. Perempuan dan anak perempuan juga menjadi sasaran pemerkosaan dan kekerasan seksual lainnya. Warga sipil, termasuk anak-anak, dipaksa mendukung operasi militer. Pada masa operasi militer yang diperbaharui, Amnesty International dan sumber resmi Indonesia juga mendokumentasikan pelanggaran HAM oleh GAM termasuk pengambilan sandera, pembunuhan dan rekrutmen tentara anak.

2. LANGKAH LEMAH DALAM MENGUNGKAP KEBENARAN

Kelompok-kelompok korban dan LSM Aceh telah meminta pihak berwenang Indonesia untuk mengungkap kebenaran tentang kejahatan yang dilakukan pada masa konflik, terutama untuk mencari tahu apa yang terjadi pada orang-orang yang hilang dan dihilangkan. Pada kunjungan Amnesty International pada Mei 2012, banyak korban dan keluarganya mengungkapkan mereka masih tidak tahu apa yang terjadi dengan yang mereka sayangi tersebut. Menduga mereka telah meninggal, mereka ingin tahu kenapa dan di mana jenazah mereka. Sebagian berharap, jika kebenaran terungkap, ini bisa melawan budaya impunitas yang ada dan juga berujung pada keadilan pidana dan reparasi.

Amnesty International menyerukan agar komisi kebenaran menegakkan hak semua korban pelanggaran masa lalu agar mendapatkan kebenaran, keadilan dan reparasi tanpa diskriminasi dan selaras dengan hukum internasional. Untuk tujuan ini, komisi kebenaran tidak bermaksud untuk menggantikan sipil baik secara administratif maupun pengadilan pidana sipil. Mereka tidak boleh menghalangi pengadilan pidana atau reparasi dengan memberikan tindakan seperti imunitas dari tuntutan hukum bagi peserta, untuk kejahatan berdasarkan hukum internasional, atau tindakan lain yang melanggengkan impunitas.

Ada sejumlah inisiatif oleh pihak berwenang dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk menginvestigasi pelanggaran HAM yang terjadi pada tahapan konflik yang berbeda dan insiden-insiden khusus. Walau banyak dari investigasi ini penting dalam mendokumentasikan pelanggaran HAM yang terjadi semasa konflik, hal ini hanya sebagian dari sekian banyak pendekatan dalam menegakkan kebenaran dan gagal menyediakan rekaman komprehensif atas pelanggaran yang dilakukan oleh kedua belah pihak antara tahun 1976 dan 2005. Lebih lanjut, beberapa dari investigasi itu bersifat pendahuluan dan tidak melihat lebih dalam penyebab dari pelanggaran atau mengindenfitikasi apa yang terjadi terhadap korban penghilangan paksa. Semua laporan akhir belum dipublikasikan kepada umum, dan banyak rekomendasinya untuk memastikan penuntutan secara cepat dalam beberapa kejahatan yang teridentifikasi, belum diimplementasikan.

Saat ini ada dua inisiatif untuk membentuk komisi kebenaran yang dapat mencakup kejahatan yang dilakukan dalam konflik Aceh. Namun keduanya tersendat selama bertahun-tahun.

Pada 2004, sebuah undang-undang untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional (UU No.27/2004) disahkan di Indonesia dengan wewenang untuk menerima pengaduan, menginvestigasi pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu; dan untuk membuat rekomendasi untuk kompensasi dan/atau rehabilitasi bagi korban. Namun, Mahkamah Konstitusi Indonesia mengugurkan UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional pada tahun 2006, dengan dasar UU tersebut mensyaratkan pemberian amnesti pada pelaku pelanggaran HAM berat sebelum korban dapat menerima kompensasi dan rehabilitasi, yang dianggap sebagai tidak konstitusional. Rancangan undang-undang (RUU) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi nasional baru, yang tidak mensyaratkan amnesti, telah diserahkan kepada parlemen, dan dijadwalkan untuk dibahas antara 2011 dan 2014. Namun hingga waktu penulisan, belum juga dijadwalkan untuk pembahasan, dan tidak jelas apakah ada kemauan politik yang memadai untuk meloloskan rancangan undang-undang tersebut.

Baik perjanjian damai 2005 dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh yang menyusul kemudian (UU No.11/2006, UUPA) mengandung ketentuan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Nota kesepahaman menyatakan bahwa sebuah "*Komisi untuk Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk untuk Aceh dengan tugas memformulasikan dan menentukan langkah-langkah rekonsiliasi*" (Pasal 2.3). Lalu, UUPA menyatakan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh "*merupakan bagian tak terpisahkan dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi* (nasional)" (Pasal 229), dan akan menjadi efektif satu tahun setelah pengesahan UUPA (Pasal 260). Namun, dengan dianulirnya UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi 2004 dan penundaan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, tetap tidak jelas bagaimana kelangsungan KKR di Aceh.

Beberapa organisasi dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) telah berargumen tidak perlunya sebuah KKR nasional dibentuk terdahulu agar KKR Aceh bisa berfungsi. LSM-LSM telah memasukan rancangan *Qanun* kepada DPRA untuk pertimbangan. Namun, pada 11 September 2012 seorang anggota Komisi A dari DPRA, Abdullah Saleh, menyatakan parlemen harus menunggu lolosnya UU KKR nasional sebelum pembentukan KKR di Aceh. Pada Januari 2013, rancangan Qanun KKR dimasukkan dalam daftar qanun prioritas untuk dibahas pada 2013.

3. KEADILAN BAGI PELANGGARAN HAM MASA LALU

Kebanyakan pelaku kejahatan berdasarkan hukum internasional belum pernah dibawa ke hadapan pengadilan sipil yang independen di Indonesia. Banyak korban dan keluarga mereka tahu nama yang menganiaya mereka. Namun mereka mendapatkan diri mereka tidak memiliki akses ke pengadilan. Bagi mereka yang tidak mengetahui persis tentang apa yang terjadi dengan keluarga mereka, ada tantangan besar dalam mengakses informasi dan verifikasi kesaksian. Banyak korban pelanggaran HAM masa lalu memberitahu Amnesty International pada Mei 2012 jika mereka memiliki rasa ketakutan dalam mengungkit isu masa lalu. Beberapa perwakilan korban menerima ancaman karena kerja mereka melawan impunitas kejahatan masa lalu. Iklim ketakutan, trauma dan dendam tersebut memicu langgengnya impunitas dan mengancam usaha untuk membangun perdamaian yang bermakna secara jangka panjang. Keadilan secara pidana adalah bagian penting dari hak korban atas pemulihan yang efektif.

Ketika kejahatan terjadi di Aceh atau tempat lain di Indonesia, pihak berwenang nasional harus memastikan hal tersebut diinvestigasi, dan bila bukti untuk pengadilan tercukupi, mereka yang diduga bertanggungjawab atas kejahatan itu harus dituntut dalam peradilan yang memenuhi standar peradilan adil internasional. Lebih lanjut karena banyak pelanggaran tersebut masuk dalam kategori kejahatan berdasarkan hukum internasional, semua Negara harus menjalankan yurisdiksi universal atas tanggungjawab kejahatan tersebut atas nama komunitas internasional dengan melaksanakan yurisdiksi universal dan bekerja sama dalam usaha tersebut.

3.1 KERANGKA KERJA HUKUM YANG CACAT UNTUK PENUNTUTAN KEJAHATAN

Ada beberapa mekanisme yudisial yang bisa digunakan untuk menangani kejahatan biasa dan kejahatan berdasarkan hukum internasional yang terjadi di Aceh oleh anggota pasukan keamanan dan pasukan bantuannya, serta GAM. Namun, banyak kelemahan dan hambatan dalam kerangka kerja hukum dan kurangnya kemauan politik untuk mengembangkan mekanisme dan strategi yang efektif dalam menginvestigasi dan melakukan penuntutan kejahatan di Aceh- dan tempat lainnya di Indonesia- yang melanggengkan impunitas.

Kejahatan berdasarkan hukum internasional- yaitu kejahatan atas kemanusiaan, kejahatan perang, penyiksaan, eksekusi tanpa proses hukum dan penghilangan paksa- saat ini tidak tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) sehingga sulit bagi korban untuk mendapatkan keadilan di hadapan pengadilan pidana di Indonesia. Kejahatan berdasarkan hukum internasional harus dituntut sebagaimana mestinya dan bukan sebagai pelanggaran lainnya, berdasarkan KUHP, yang tidak merefleksikan keseriusan kejahatan tersebut atau tidak konsisten dengan definisi hukum internasional. Amnesty International juga telah mengekspresikan kekhawatiran atas definisi yang tidak memadai atas kejahatan biasa, seperti definisi perkosaan, terlepas apakah mereka masuk dalam kejahatan berdasarkan hukum internasional atau tidak.

UU Pengadilan HAM (UU No. 26/2000) menyediakan dua kesempatan guna menjamin keadilan bagi korban. Pertama, dengan membentuk Pengadilan HAM di Medan yang memiliki yurisdiksi atas kejahatan yang terjadi di Aceh sejak UU tersebut disahkan tahun 2000. Pertama, dengan membentuk Pengadilan HAM di Medan yang memiliki yurisdiksi atas kejahatan yang terjadi di Aceh sejak UU tersebut disahkan tahun 2000. Dalam kata lain, yurisdiksi atas kejahatan yang dilakukan dalam lima tahun terakhir dari konflik tersebut. Namun, pengadilan itu belum mempertimbangkan atau memberi putusan pada satu kasus pun. Kedua, UU Pengadilan HAM menyediakan kerangka kerja hukum untuk menangani kejahatan atas kemanusiaan sebelum tahun 2000. Sebuah pengadilan HAM *ad hoc* untuk Aceh bisa memiliki yurisdiksi atas kejahatan yang terjadi dalam konflik Aceh sebelum tahun 2000. Namun, pengadilan *ad hoc* HAM semacam itu belum juga terbentuk. Bila sebuah pengadilan HAM *ad hoc* terbentuk di Medan untuk menangani kejahatan di Aceh pada masa konflik, UU yang membentuk Pengadilan HAM membatasi wewenang mereka pada "pelanggaran hak asasi manusia yang berat", yang juga didefinisikan sebagai genosida dan kejahatan atas kemanusiaan. Definisinya mengecualikan kejahatan lain berdasarkan hukum intenasional tanpa dasar apapun, termasuk: kejahatan perang, penyiksaan, eksekusi tanpa proses hukum dan penghulangan paksa. Walau dalam beberapa situasi, penyiksaan, eksekusi tanpa proses hukum dan penghilangan paksa bisa masuk dalam kategori genosida atau kejahatan atas kemanusiaan, mereka juga termasuk kejahatan berdasarkan hukum internasional dan pengadilan nasional harus memiliki yurisdiksi atasnya.

Satu tahun setelah Perjanjian Damai Helsinki, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengadopsi UUPA yang juga menjadi dasar pembentukan Pengadilan HAM Aceh. Undang-Undang tersebut, namun, menginterpretasikan ketentuan tentang Pengadilan HAM dalam Perjanjian Damai itu secara terbatas dan hanya memiliki wewenang untuk *"memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah Undang-Undang ini diundangkan [UUPA]*" (Pasal 228). Walau cakupan jenis kejahatan yang bisa dituntut terlihat lebih luas dari "Pelanggaran hak asasi manusia yang berat" dalam UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM, dengan membatasi yurisdiksi pada kejahatan yang terjadi paska 2006, berarti ini mengecualikan pengadilan dari penuntutan kejahatan yang terjadi pada masa konflik.

3.2 INVESTIGASI DAN PENUNTUTAN PELANGGARAN MASA LALU YANG TERBATAS DAN TIDAK MEMADAI

Telah ada serangkaian investigasi pencarian fakta sejak 1998. Namun, sedikit darinya yang berujung pada pengadilan mereka yang bertanggungjawab atas kejahatan masa lalu. Dari sekian pengadilan pelanggaran pidana yang termasuk pelanggaran HAM oleh anggota pasukan keamanan ini dilaksanakan dalam pengadilan militer atau pengadilan koneksitas. Pengadilan ini memiliki transparansi rendah dengan putusan yang tidak dipublikasikan, sehingga mustahil untuk memverifikasi apakah hukuman sudah dijalankan.

Pada 1999, Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KPTKA) yang dibentuk oleh Presiden Habibie merekomendasikan lima kasus untuk diadili secepatnya. Walaupun hal itu menandai langkah maju dalam mengatasi impunitas yang berjalan, kasus-kasus yang direkomendasikan untuk penuntutan hanya mencakup sebagian kecil pelanggaran masa lalu. Hanya dua insiden yang terjadi pada masa DOM yang terpilih: pemerkosaan seorang perempuan di Aceh barat, dan kasus penculikan, penyiksaan dan eksekusi tanpa proses hukum di *Rumoh Geudong*, Kabupaten Pidie antara 1997 dan 1998. Tidak ada kasus yang terjadi pada masa awal DOM yang terpilih. Kasus lainnya yang direkomendasikan untuk penuntutan, terjadi pada masa "jeda kemanusiaan" (1999-2002). Dari periode DOM, tidak ada dari kasus-kasus yang direkomendasikan untuk penuntutan pidana yang berujung pada pengadilan sipil. Dari kasus lainnya, hanya satu dari tiga kasus yang berujung pada penuntutan pidana, namun tidak dihadapan pengadilan sipil.

Menyusul UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM, Komnas HAM diberikan wewenang untuk melakukan penyelidikan *pro-justicia* atas kejahatan atas kemanusiaan dan genosida. Jika Komnas HAM menimbang ada bukti yang cukup bahwa pelanggaran berat HAM telah terjadi, ringkasan temuan akan diserahkan pada Kantor Kejaksaan Agung untuk investigasi lebih lanjut. Dalam konteks ini, rapat pleno Komnas HAM memutuskan untuk melakukan penyelidikan pada dua kasus pelanggaran masa lalu di Aceh: terkait dengan pembunuhan RATA pada Desember 2000, dan menyusul pembunuhan Bumi Flora pada Agustus 2001. Namun tidak ada dari dua penyelidikan ini yang berujung pada penuntutan pidana.

Ribuan orang yang dituduh anggota dan pendukung GAM ditangkap, diadili di hadapan pengadilan sipil dan dipenjara pada masa konflik. Namun banyak dari penahanan dan pengadilan ini yang dipercaya telah bertentangan dengan standar internasional peradilan yang adil, termasuk karena terdakwa tidak mendapat akses terhadap penasehat hukum dan dipaksa untuk mengaku bersalah di bawah penyiksaan. Lebih lanjut, perjanjian damai 2005 menyatakan Pemerintah Indonesia akan memberikan amnesti kepada semua orang yang berpartisipasi pada aktivitas GAM. Sebagai hasilnya diperkirakan 2000 orang yang berada

dalam tahanan dilepas. Amnesty International khawatir amnesti tersebut gagal mengecualikan orang yang diduga melakukan kejahatan berdasarkan hukum internasional dan menjadi hambatan bagi investigasi dan penuntutan kejahatan semacam itu kepada pasukan GAM. Amnesti itu melanggar kewajiban Indonesia berdasarkan hukum internasional untuk melakukan penuntutan atas kejahatan itu dan menyangkal hak atas keadilan para korban.

Perlunya membawa para pelaku kejahatan berdasar hukum internasional ke hadapan hukum tidak menjadi prioritas pemerintah dalam menangani konflik di Aceh. Ada kurangnya kemauan politik dari semua pihak untuk menegakkan mekanisme yang semestinya untuk memastikan keadilan bagi para korban Tidak ada kasus-kasus baru terkait kejahatan berdasarkan hukum internasional semasa konflik Aceh yang telah dituntut sejak perjanjian damai 2005. Dalam banyak kasus, Komnas HAM dan Kejaksaan Agung gagal menindaklanjuti investigasi dan rekomendasi penyelidikan. Situasi impunitas menyeluruh ini mengakibatkan ketidakpercayaan publik dalam penanganan keadilan oleh warga Aceh, situasi yang juga terjadi di banyak bagian lain negeri ini di mana pelanggaran HAM telah terjadi.

Mereka yang diduga melakukan kejahatan berdasarkan hukum internasional masih memiliki kekuasaan untuk mengulangi pelanggaran tersebut, dan beberapa telah menonjol dalam puncak sistem politik. Sementara itu, Amnesty International terus menerus mendokumentasikan pelanggaran HAM oleh anggota pasukan keamanan. Catatan buruk itu sejauh ini mencederai kepercayaan publik atas lembaga publik yang penting bagi proses transisi demokratik yang dimulai pada tahun 1998, juga mencederai prospek mencapai perbaikan HAM yang sejati dan berkelanjutan bagi semua orang di Indonesia.

4. REPARASI: KERANGKA KERJA YANG SETENGAH HATI DAN TIDAK MEMADAI

Walau beberapa tindakan untuk mengkompensasi orang yang mengalami kerugian, atau untuk membantu anak yang orangtuanya terbunuh semasa konflik, telah terjadi pada masa dan sesaat setelah konflik Aceh, kebanyakan korban tidak mempercayai sistem hukum sebagai sarana mencari reparasi, dan belum ada program reparasi komprehensif yang secara khusus ditujukan pada korban kejahatan berdasarkan hukum internasional di Aceh beserta keluarga mereka.

Undang-Undang dan peraturan di Indonesia terkait reparasi korban pelanggaran HAM tetap tidak memadai dan tidak sejalan dengan hukum dan standar internasional. Korban menghadapi rintangan yang serius dalam mencari reparasi di pengadilan nasional baik secara hukum dan praktik. Tidak ada ketentuan dalam KUHP yang membolehkan korban dan keluarganya untuk mendapatkan reparasi atas sebagian dari kejahatan berdasarkan hukum internasional yang terjadi pada masa konflik Aceh. Walau Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyediakan kompensasi atas "tindakan melanggar hukum yang merugikan pihak lain" (Pasal 1365), sedikit sekali preseden atas permohonan yang dikabulkan.

UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM menyatakan bahwa *"Setiap korban dan saksi dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan atau ahli warisnya dapat memperoleh kompnesasi, restitusi, dan rehabilitasi"* (Pasal 35.1) dan sebuah pengadilan HAM dapat mengabulkan tindakan tersebut dalam putusan mereka. Namun kebanyakan korban

pelanggaran HAM di Indonesia tidak dapat mengakses pengadilan ini karena yurisdiksinya terbatas pada kejahatan atas kemanusiaan dan genosida. Bahkan bila pelanggaran memenuhi ketentuan itu, hingga sekarang tidak ada pengadilan HAM baik permanen atau *ad hoc*, yang menangani kejahatan yang terjadi pada masa konflik Aceh. Lalu, pengalaman putusan pengadilan HAM terdahulu di Indonesia selalu mengecewakan bagi korban dan keluarganya karena hingga sekarang semua pengadilan di hadapan pengadilan HAM di Indonesia menghasilkan putusan yang dibatalkan dalam banding sehingga pelaku potensialnya masih terus bebas.

Amnesty International mengakui pemerintah Indonesia telah mengambil tindakan untuk menyediakan bantuan keuangan dan material lainnya kepada korban konflik Aceh, terutama melalui program bantuan Badan Reintegrasi Aceh (BRA). Tetapi, pada wawancara yang dilakukan pada Mei 2012, pekerja LSM, perwakilan korban, dan lainnya mengeluhkan program tersebut kurang dalam hal tidak mengaitkan secara langsung antara bantuan yang diberikan dengan pengakuan pelanggaran HAM yang mereka alami. Lalu sejumlah korban yang menerima bantuan BRA mengekspresikan kekhawatiran mereka atas proses yang tidak jelas dan sulit bagi "korban konflik" dalam mengakses skema bantuan BRA. "Korban konflik" belum didefinisikan secara baik dan persyaratan untuk mengakses skema bantuan itu berujung pada kesulitan praktis lainnya. Pertama, beberapa korban/penyintas tidak cukup berani untuk melapor kepada pemerintah lokal tentang apa yang terjadi pada mereka, sebagaimana disyaratkan untuk mengakses bantuan. Bagi yang lain, ialah kesulitan menunjukkan bukti apa yang terjadi padanya. Secara khusus, sangat sulit bagi korban penyiksaan untuk diakui bila cedera yang mereka alami tidak terlihat secara fisik. Terakhir, sebagian korban menekankan kesulitan bagi mereka yang tidak tinggal dekat dengan pihak berwenang lokal dan bagi mereka yang tinggal di komunitas terpencil dari akses atas skema itu.

Walau beberapa LSM telah berusaha memperluas kategori "orang yang menderita kelainan yang terus berlangsung akibat dari konflik" (*korban cacat*) pada korban/penyintas kekerasan seksual, banyak penyintas kekerasan seksual yang tidak bisa menerima bantuan keuangan atau medis sebagai bagian dari skema BRA. Satu dari tantangan utama yang mereka hadapi adalah pembuktian terjadinya kekerasan seksual terhadap mereka pada masa konflik.Seorang ahli tentang perempuan di Aceh memberitahu Amnesty International bahwa tingkat pembuktian yang diperlukan pejabat lokal agar para korban/penyintas diminta oleh pemerintah lokal agar memungkinkan penyintas kekerasan seksual mengakses skema tersebut sama dengan yang disyaratkan dalam KUHP. Dalam KUHP dua elemen bukti menguatkan diperlukan yang sulit didapat secara praktik untuk kejahatan semacam ini.

Berdasarkan mereka yang diwawancara, kurangnya konsistensi dalam menyediakan bantuan bagi warga Aceh menyusul perjanjian damai 2005, mengakibatkan konflik antara mereka yang bisa mengakses skema BRA, serta mengambil manfaatnya, melawan mereka yang tidak. Perasaan tidak adil diantara korban dan keluarganya dari konflik Aceh, yang belum tentu telah menerima bantuan sebagai yang lainnya, juga disebabkan fakta beberapa orang di Aceh memiliki akses skema kompensasi dari Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh, karena mereka juga terpengaruhi oleh gempa dan tsunami pada Desember 2004.

Ada beberapa kegiatan dan struktur yang didanai komunitas untuk mengatasi beberapa dari penderitaan masa lalu. Ini merupakan tindakan positif dalam memperingati masa lalu seperti upacara-upacara dan monumen-monumen memorialisasi. Namun banyak yang telah dikecewakan karena terbatasnya dukungan dari pihak berwenang atas inisiatif ini, dengan perbedaan mencolok dukungan untuk memperingati Tsunami dan Gempa tahun 2004. Beberapa inisiatif telah menerima penolakan keras dari pihak berwenang, termasuk dari militer.

5. REKOMENDASI

Dalam rangka memperkuat Indonesia sebagai negara hukum dan memastikan korban dan keluarga mereka memiliki akses terhadap kebenaran, keadilan dan reparasi untuk kejahatan yang terjadi pada masa konflik Aceh, Amnesty International merekomendasikan para pihak berwenang lokal dan nasional mengambil langkah-langkah berikut sebagai prioritas:

- Mengakui pelanggaran hak asasi manusia serius, termasuk kejahatan berdasarkan hukum internasional, terjadi pada masa konflik Aceh;

- Memastikan temuan-temuan dari semua investigasi/penyelidikan pelanggaran HAM selama konflik Aceh dibuat terbuka pada publik, dan mengimplementasikan semua rekomendasi yang dibuat pada laporan masa lalu yang bertujuan untuk memastikan kebenaran, keadilan, dan reparasi dan yang sesuai dengan hukum dan standar hukum internasional;

- Secepatnya membentuk komisi kebenaran selaras dengan standar internasional untuk memastikan korban, keluarga mereka dan komunitas yang terpengaruhi diberikan informasi penuh atas apa yang terjadi pada masa konflik Aceh;

- Memastikan tindakan spesifik diambil untuk mengungkap nasib dan keberadaan korban penghilangan paksa;

- Mengambil tindakan efektif (termasuk reformasi undang-undang) untuk menginvestigasi, dan bila bukti untuk peradilan mencukupi, menuntut mereka yang bertanggungjawab atas kejahatan berdasarkan hukum internasional, termasuk kemungkinan kejahatan perang dan kejahatan atas kemanusiaan, penyiksaan, eksekusi tanpa proses hukum, dan penghilangan paksa yang terjadi pada masa konflik, dan memastikan bahwa semua yang diduga melakukan kejahatan di bawah hukum internasional tidak mendapatkan amnesti atau lainnya untuk melanggengkan impunitas; dan

- Membentuk sebuah program untuk menyediakan reparasi menyeluruh dan efektif termasuk restitusi, kompensasi, rehabilitasi, pemuasan dan jaminan ketidakberulangan bagi semua korban pelanggaran hak asasi manusia di Aceh. Program tersebut selayaknya dibentuk dengan konsultasi terlebih dahulu dengan korban dan harus mempertimbangkan perbedaan pengalaman dan kebutuhan antara perempuan dan laki-laki, yang mengalami konflik secara berbeda, sebagaimana juga kelompok lain yang relevan.

Lalu Amnesty International merekomendasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat:

- Merevisi Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) agar selaras dengan kewajiban Indonesia berdasarkan hukum dan standar internasional, dan sebagai prioritas, memasukkan definisi semua kejahatan

berdasarkan hukum internasional dan prinsip tanggungjawab pidana sesuai dengan hukum dan standar internasional. KUHP yang direvisi harus memasukkan definisi penyiksaan yang konsisten dengan Konvensi PBB menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Hukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan lainnya, serta definisi perkosaan yang konsisten dengan elemen-elemen kejahatan Statuta Roma untuk Mahkamah Kriminal Internasional (*Elements of Crimes of the Rome Statute of the International Criminal Court*);

- Mengamandemen Undang-Undang Pengadilan HAM (UU No. 26/2000), di antara yang lainnya, untuk memastikan agar yurisdiksinya diperluas untuk mencakup kejahatan berdasarkan hukum internasional lainnya termasuk kejahatan perang, penyiksaan, eksekusi tanpa proses hukum dan penghilangan paksa; dan

- Meratifikasi Konvensi Internasional Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa pada kesempatan terdekat; dan meratifikasi Statuta Roma tentang Mahkamah Kriminal Internasional dan Perjanjian tentang hak istimewa dan imunitas dari Mahkamah Kriminal Internasional, memasukkan ketentuan-ketentuan mereka dalam hukum domestik serta menjalankannya dalam kebijakan dan praktik.

Menimbang beberapa kejahatan terjadi pada masa konflik Aceh masuk dalam kategori kejahatan berdasarkan hukum internasional, negara-negara lain, termasuk anggota Uni Eropa dan ASEAN harus:

- Menjalankan yurisdiksi, termasuk, ketika dibutuhkan dan ada bukti pengadilan yang mencukupi, yurisdiksi universal, atas orang-orang yang diduga melakukan kejahatan berdasarkan hukum internasional, termasuk kemungkinan kejahatan perang dan kejahatan atas kemanusiaan, yang dilakukan pada masa konflik Aceh; dan

- Menyerukan implementasi penuh Nota Kesepahaman antara pemerintah Indonesia dengan mantan Gerakan Aceh Merdeka tanpa penundaan, termasuk komitmen untuk membentuk Komisi Kebenaran.

Amnesty International juga merekomendasikan kepada negara-negara donor:

- Menyediakan pendanaan dan dukungan yang dibutuhkan LSM, termasuk kelompok perempuan dan aktor masyarakat sipil lainnya yang bekerja untuk kebenaran, keadilan, dan reparasi korban konflik Aceh; dan

- Menyediakan bantuan teknis untuk mendukung reformasi sektor keamanan dan sektor keadilan pidana di Indonesia.

Amnesty International
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
United Kingdom

www.amnesty.org

AMNESTY
INTERNATIONAL