

BAB IV

**PERAN NEGARA DALAM MENCEGAH TERJADINYA
PELANGGARAN HUKUM HUMANITER INTERNASIONAL DI ACEH
PERIODE 2003-2006**

Pada bab ini akan dibagi menjadi empat sub bab yang menguraikan mengenai konflik bersenjata di Aceh, jenis pelanggaran di Aceh, faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran HHI di Aceh, serta peran negara dalam mencegah terjadinya pelanggaran HHI di Aceh.

A. Konflik Bersenjata di Aceh

Menurut Horowitz, konflik terjadi karena adanya keinginan untuk menguasai negara atau kelompok itu sendiri. Suatu kelompok berusaha menguasai sesuatu agar dapat memenuhi keinginan dan kebutuhannya, yang biasanya dilakukan dengan cara merugikan atau merusak kelompok pesaingnya.¹

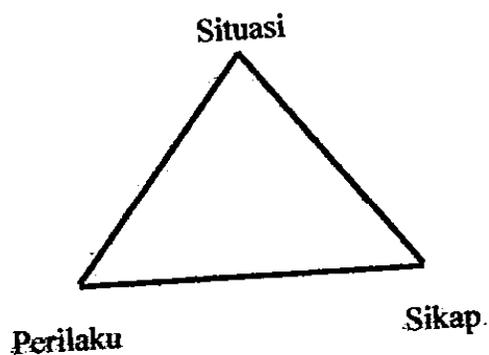
Kekuasaan terhadap wilayah tertentu dapat menyebabkan konflik. Pemerintah dalam suatu wilayah memiliki kekuasaan penuh terhadap wilayah tersebut. Hal tersebut membuat banyaknya orang atau kelompok yang ingin mendirikan pemerintahan sendiri.

Konflik atas penguasaan negara, seringkali dipandang sebagai "zero sum conflict" atau juga disebut sebagai konflik habis-habisan yang maksudnya kemenangan suatu kelompok berarti kekalahan kelompok lainnya. Perilaku

konflik meliputi tindakan yang dilakukan oleh suatu pihak dalam berbagai situasi konflik yang ditujukan pada pihak lawan, dengan maksud antara lain membuat pihak lawan mengubah tujuannya, melakukan tindakan yang telah dilakukan pihak lawan.²

Segi tiga konflik Galtung menunjukkan hubungan saling mempengaruhi antara situasi, sikap dan perilaku konflik. Galtung memandang konflik sebagai sebuah segi tiga sama sisi dengan elemen perilaku, sikap, dan situasi pada puncak-puncaknya. Perilaku merupakan aktivitas yang dimunculkan manusia karena digerakkan oleh keinginannya. Sikap adalah respon setuju atau tidak setuju terhadap objek sikap. Situasi merupakan kondisi lingkungan yang ada.³

Gambar 1. Segi Tiga Konflik Galtung



Sumber: Mitchell, C.R., *The Structure of International Conflict*, Macmillan, London, 1981, Hal.318.

Situasi konflik adalah ketidak selarasan tujuan, kebutuhan, dan kepentingan berbagai pihak. Perilaku konflik dipengaruhi baik oleh situasi konflik maupun sikap pihak-pihak yang bertikai. Adapun sumber-sumber konflik adalah struktur sosial, kelangkaan, kompetisi, dan perubahan. Struktur sosial merupakan

tingkatan sosial yang ingin diperebutkan, kelangkaan adalah segala sesuatu yang sangat terbatas jumlahnya, kompetisi merupakan persaingan untuk mendapat sesuatu yang sama-sama diinginkan, sedangkan perubahan adalah pergeseran nilai-nilai yang ada.⁴

Lebih lanjut, Janie menjelaskan bahwa jika untuk menyelesaikan ketidakselarasan tujuan, kebutuhan, maupun kepentingan melalui mekanisme-mekanisme *prevention* tidak dicoba atau gagal, hubungan antara pihak-pihak akan memburuk. Memburuknya hubungan tersebut dapat dikembangkan menjadi penggunaan ancaman maupun tindakan-tindakan koersif.⁵

Horowitz juga menjelaskan penggunaan kekerasan sering dilakukan dalam suatu konflik. Akibat dari adanya konflik yaitu ada pihak yang mengalami kekerasan, dan dapat dialami oleh salah satu pihak atau keduanya. Ketika kekerasan terjadi, maka kelompok yang mengalami tindak kekerasan akan mencari perlindungan pada penguasa yang ada ataupun kelompok atau organisasi lain yang dianggap mampu membantu.

Kekerasan menurut Johan Galtung adalah penempatan realisasi jasmani mental aktual manusia dibawah realisasi potensialnya, secara langsung maupun tidak langsung.⁶ Kemudian Galtung membagi kekerasan menjadi kekerasan fisik, kekerasan struktural, serta kekerasan kultural. Pembahasan selanjutnya akan menitikberatkan pada kekerasan fisik yang menurut Mitchel meliputi tindakan membunuh ataupun melukai manusia, serta tindakan perusakan material.

⁴ Janie Leatherman, *Breaking Cycles of Violence, Conflict Prevention in Intranstate Crisis*, Kumarian Press Inc, Conneticut, 1999, Hal.44.

⁵ *Ibid.* Hal.44.

Usaha untuk mengatasi konflik dapat dilakukan dengan *light prevention* dan *deep prevention*. *Light prevention* merupakan tindakan-tindakan yang ditujukan untuk mencegah konflik laten atau situasi konflik yang berpotensi melahirkan kekerasan menjadi konflik terbuka dengan penggunaan kekerasan tanpa harus menitikberatkan pada pengelolaan akar-akar konflik. *Light prevention* meliputi berbagai usaha, dari intervensi diplomatik, baik diplomasi resmi (seperti mediasi, konsiliasi, pembentukan tim pencari fakta, pengiriman utusan negara atau badan internasional maupun diplomasi tidak resmi (seperti mediasi pribadi, komisi-komisi perdamaian, seminar *problem solving*, dan resolusi konflik).⁷

Deep prevention merupakan usaha untuk membangun kapasitas domestik, regional, maupun internasional untuk mengelola akar konflik. *Deep prevention* diantaranya meliputi tindakan-tindakan untuk memperkuat atau memperbaiki pemerintahan (seperti konferensi nasional, komisi konstitusional), memonitor pemilihan umum, mendukung pemeriksaan yang handal, dan mengusahakan kebebasan media.⁸

Tindakan kekerasan dilakukan pemerintah Indonesia untuk mengatasi Gerakan Aceh Merdeka (GAM). GAM sudah ada sejak para pendirinya mendeklarasikan kemerdekaannya pada tahun 1976.⁹ Pendeklarasian tersebut dilakukan di Jakarta. Pada bulan Juli 2001 GAM dianggap pemerintah aktif mengganggu kenyamanan di Aceh. GAM menjalankan pengawasan terhadap

⁷ Hugh Miall, Oliver Rombotham, & Tom Woodhouse, *Contemporary Conflict Resolution*, Polity Press, Cambridge, 1999, Hal.111.

⁸ *Ibid* Hal.113.

⁹ HRWG, "Mendesak Komisi HAM PBB dalam Penyelesaian Berbagai Pelanggaran HAM di

wilayah di Aceh, khususnya di enam dari kabupaten yang terbanyak penduduknya dan yang memiliki tingkat sosial ekonomi tinggi.¹⁰

Keberadaan GAM di Aceh membuat konflik di Aceh. Hal itu dikarenakan GAM dianggap pemerintah Indonesia berusaha untuk membujuk masyarakat Aceh melepaskan diri dari wilayah Indonesia. Kondisi ini pada akhirnya membuat pemerintah Indonesia berusaha untuk menegakkan GAM

Para pendiri GAM menekankan isu perampasan kekayaan dan sumber alam Aceh oleh penduduk baru "Orang Jawa-Indonesia" atas nama pembangunan dan kebutuhan untuk merebut kembali kejayaan masa lalu Aceh.¹¹ Apa yang disebut sebagai periode Daerah Operasi Militer (DOM) dimulai pada tahun 1990 sesudah GAM menyusun serangkaian penyerangan terhadap pos polisi dan militer untuk merampas amunisi dan lusinan senjata otomatis, sampai akhirnya pemerintah Soeharto menyatakan Aceh sebagai DOM dan menyusun salah satu kampanye kontra-pemberontak terbesar yang terlihat sejak tahun 1960.¹²

Negara merupakan suatu yang memiliki komponen-komponen organisasi. Negara memiliki peran untuk membawa rakyatnya pada kesejahteraan dan kemajuan sehingga di dalam suatu negara terdapat aturan-aturan untuk mengatur kegiatannya. Negara memiliki aturan yang ada diharapkan akan mengakomodasi segala kepentingan rakyatnya. Setiap negara dituntut untuk berupaya dalam mencegah konflik bersenjata.

Hal tersebut menyebabkan negara sebagai suatu organisasi berusaha untuk tunduk dengan organisasi-organisasi internasional. Negara berusaha mengik

¹⁰ Sri Sraswati Muningsar, "Killing at Bireuen," *The Jakarta Post*, 14 Juni 2003.

Tabel 4.1
Jenis Pelanggaran HHI serta Jumlah Korban

No	Jenis Pelanggaran	Pelanggaran HHI	Korban	Periode
1	Kejahatan terhadap anak (penggunaan anak untuk menjadi kombatan)	Pasal 14 tentang perlakuan terhadap orang-orang yang dilindungi, perlakuan khusus harus diberikan terhadap anak-anak.	96 orang	Mei 2003 – Agustus 2005
2	Pelecehan seksual	Pasal 27 hingga 34 yang melarang adanya suatu tindakan untuk pemaksaan jasmani maupun rohani, serta melakukan tindakan yang menyebabkan penderitaan jasmani.	163 kasus	Januari 2003– Maret 2006
3	Tindakan kekerasan (pembunuhan dan penyiksaan) ¹³	Pasal 50 yang menjelaskan tentang adanya jaminan terhadap kesejahteraan anak-anak, serta menjamin kebutuhan makan dan kesehatan penduduk.	793 orang	Maret 1999 – Agustus 2003
4	Hak atas pendidikan	Pasal 50 yang menekankan akan pentingnya jaminan kesejahteraan termasuk pendidikan.	8 bangunan sekolah	Februari 2003– September 2006
5	Penyalahgunaan bantuan	Pasal 59-61 yang menjelaskan tentang apabila penguasa pendudukan tidak mampu melakukan jaminan kesejahteraan maka mereka harus mengizinkan adanya bantuan yang datang dari luar negeri dan mendistribusikannya secara baik.	Kurang lebih US\$ 8.651 dan bantuan logistik	Februari 2003– Oktober 2005

Sumber: "Prajurit Dibebaskan atas Penyerangan di Aceh," http://www.laksamana.net/vnews.cfm?ncat=45&news_id=6152, diakses tanggal 28 Desember 2009.

Jenis pelanggaran HHI di Aceh salah satunya adalah melakukan tindak kejahatan kepada anak. Anak-anak banyak yang dipaksa menjadi kombatan bagi pihak berkonflik seperti menjadi pelayan, juru masak maupun serdadu di lapangan. Akibat dari melibatkan anak-anak tersebut maka anak sering menjadi korban kekerasan bagi pihak yang berkonflik. Penggunaan anak-anak sebagai kombatan tentu saja membuat anak menjadi kurang terlindungi dan mendapatkan tindak kekerasan. Kondisi tersebut merupakan pelanggaran dari HHI, utamanya pasal 14 tentang perlakuan terhadap orang-orang yang dilindungi, perlakuan khusus harus diberikan terhadap anak-anak. Tercatat dalam periode Mei 2003 hingga Agustus 2005 terdapat 96 anak yang menjadi korban, bahkan Komisi Hak Asasi Manusia Indonesia (Komnas HAM) pada akhir bulan Januari 2006 menjelaskan bahwa tidak hanya tindak kekerasan yang didapat anak namun juga pembunuhan karena pada kenyataannya terdapat 19 orang anak berusia dibawah 15 tahun yang pada tahun 2006 mati akibat terbunuh dalam perang di Aceh tersebut.

Pelecehan seksual juga merupakan jenis pelanggaran HHI yang ada di Aceh. Pelecehan seksual yang dialami oleh perempuan di Aceh pada masa darurat militer pada periode Januari 2003 hingga Maret 2006 mencapai 163 kasus. Pada kenyataannya kasus pelecehan seksual termasuk didalamnya terdapat pemerkosaan lebih banyak dari jumlah tersebut dikarenakan tidak semua korban melaporkan pada polisi. Perasaan malu dan takut membuat korban tidak berani untuk melaporkannya. Jenis pelanggaran tersebut tentu saja bertentangan dengan

pemaksaan jasmani maupun rohani, serta melakukan tindakan yang menyebabkan penderitaan jasmani.

Tindak kekerasan juga dialami para pengungsi. Tindak kekerasan merupakan pelanggaran terhadap HHI yaitu pasal 50 yang menjelaskan tentang adanya jaminan terhadap kesejahteraan anak-anak, serta menjamin kebutuhan makan dan kesehatan penduduk. Pasal tersebut memberikan perlindungan kepada para pengungsi yang menjadi korban perang sehingga diharapkan pemerintah mampu memberikan perlindungan kepada para pengungsi. Namun kenyataannya para pengungsi tidak mendapatkan perlindungan secara maksimal bahkan sering mendapatkan tindak kekerasan.

Jenis pelanggaran lainnya yang ada di Aceh adalah pelanggaran atas pendidikan. Terdapat 8 bangunan sekolah yang rusak akibat dibakar oleh pihak yang berkonflik dan menjadikannya sebagai pos-pos militer. Kondisi ini tentu saja merupakan pelanggaran atas hak pendidikan anak dan merupakan pelanggaran HHI pasal 50 yang menekankan akan pentingnya jaminan kesejahteraan termasuk pendidikan.

Adanya pelanggaran penyalahgunaan bantuan juga terjadi di Aceh. Penyalahgunaan bantuan adalah pelanggaran HHI karena bertentangan dengan pasal 59-61. Pasal 59-61 menjelaskan tentang apabila penguasa pendudukan tidak mampu melakukan jaminan kesejahteraan maka mereka harus mengizinkan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat berbagai jenis pelanggaran HHI yang ada di Aceh. Pelanggaran-pelanggaran tersebut antara lain adalah kejahatan terhadap anak dimana anak dijadikan kombatan, pelecehan seksual, tindak kekerasan, hak atas pendidikan, serta penyalahgunaan bantuan. Jumlah korban yang ada pada kenyataannya pasti lebih besar dikarenakan tidak semua korban melaporkan kejahatan yang telah diterimanya dan tidak semua kasus terdata.

C. Faktor-Faktor yang Menyebabkan terjadinya Pelanggaran HHI di Aceh

1. Ratifikasi Sebagian HHI yang Dilakukan Indonesia

Hubungannya dengan ratifikasi Indonesia atas konvensi-konvensi Den Haag pada tahun 1907 itu maka Sugeng Istanto menjelaskan bahwa pada waktu berlangsungnya konferensi itu, Indonesia masih bernama Hindia Belanda yang merupakan jajahan Kerajaan Belanda sehingga ratifikasi yang ditetapkan oleh Kerajaan Belanda dengan undang-undang tanggal 1 Juli 1909 dan keputusan raja tanggal 22 Februari 1919 berlaku pula bagi Hindia Belanda.¹⁴

Ketika terjadi pengakuan kedaulatan oleh kerajaan Belanda kepada Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 27 Desember 1949, maka hak dan kewajiban Hindia Belanda beralih kepada RIS melalui persetujuan peralihan yang merupakan lampiran induk perjanjian KMB di Den Haag. Ketika susunan negara mengalami perubahan dari RIS menjadi Republik Indonesia Kesatuan, maka ketentuan peralihan UUDS 1950 telah menjadi jembatan penghubung tetap

¹⁴ Sugeng Istanto, *Perlindungan Penduduk Sipil dalam Perlawanan Rakyat Semesta dan Hukum*

sahnya ratifikasi itu, demikian juga ketika UUD 1945 berlaku kembali melalui Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1969, Pasal II aturan peralihan telah menampung hal-hal yang belum diatur oleh UUD 1945 termasuk ratifikasi terhadap konvensi Den Haag 1907 tersebut.

Selanjutnya, Indonesia telah meratifikasi konvensi-konvensi Jenewa pada tahun 1958. Jumlah negara-negara yang telah menjadi peserta pada konvensi-konvensi Jenewa mencapai 188. Di Indonesia juga telah membentuk perhimpunan Palang Merah Nasional yang bernama Palang Merah Indonesia (PMI).

Namun hingga saat ini Indonesia tidak meratifikasi protokol tambahan 1977. Protokol tambahan konvensi Jenewa (PTKJ) tahun 1977 dipahami sebagai tambahan pada Konvensi Jenewa tahun 1949. PTKJ tersebut terdiri dari dua protokol, yakni PTKJ I Tahun 1977 yang mengatur perlindungan korban pertikaian bersenjata internasional, dan PTKJ II tahun 1977, mengatur korban pertikaian bersenjata non-internasional. Meskipun menurut judulnya dua protokol itu merupakan tambahan bagi KJ tahun 1949, namun menurut isinya protokol itu sebenarnya merupakan tambahan ketentuan KDH tahun 1899 dan 1907.

Hal ini tampak dari ketentuan-ketentuan protokol tersebut yang tidak hanya mengatur perlindungan korban perang terhadap perbuatan sewenang-wenang dari musuh yang menguasainya, tetapi juga mengatur perilaku kombatan beserta cara dan sarana perangnya. Disamping itu protokol tersebut juga mengatur perlindungan penduduk sipil terhadap bahaya permusuhan yang menggunakan senjata modern. Dengan tidak meratifikasi PTKJ tahun 1977, artinya pemerintah

perlindungan korban pertikaian bersenjata internasional, dan protokol II yang mengatur tentang korban pertikaian bersenjata non internasional. Pada PTKJ I tahun 1977, memperluas pengertian perang yang ditetapkan Konvensi Jenewa tahun 1949. PTKJ tahun 1977 memasukkan perang kemerdekaan kedalam situasi yang menjadi syarat berlakunya protokol tersebut. Hal ini berarti bahwa protokol ini memperluas pengertian perang atau pertikaian bersenjata internasional yang ditetapkan Konvensi Jenewa tahun 1949, sebab sebelum berlakunya protokol itu, perang pembebasan nasional oleh Konvensi Jenewa diartikan sebagai pertikaian bersenjata non-internasional sehingga dunia internasional tidak dapat intervensi.¹⁵

2. Kurangnya Sosialisasi tentang Hukum Humaniter Internasional (HHI) di Indonesia

Sebagai salah satu negara yang telah menandatangani HHI dengan telah meratifikasi konvensi-konvensi Jenewa tahun 1958, meskipun tidak meratifikasi protokol tambahan tahun 1977 maka Indonesia dituntut untuk menerapkan HHI. Pemerintah Indonesia dituntut untuk membekali para aparatnya dengan HHI agar tidak adanya pelanggaran HHI yang dilakukan oleh aparat pemerintah.

Terdapat beberapa peraturan nasional yang merupakan implementasi HHI di Indonesia. Misalnya surat keputusan KASAD mengenai petunjuk lapangan untuk perlakuan tawanan perang. Selain itu, terdapat juga suatu surat keputusan KASAD tentang senjata bakteri dan kimia yang mengimplementasikan prinsip-prinsip dasar dari HHI. TNI angkatan darat juga mengeluarkan sebuah pedoman

¹⁵ F. Sugeng Istanto, *Perlindungan Penduduk Sipil dalam Perlawanan Rakyat Semesta dan*

tentang hak asasi manusia dalam melaksanakan operasi militer. Pedoman tersebut adalah untuk mengikuti aturan internasional yang ada berkaitan dengan prinsip-prinsip perang, termasuk menerapkan HHI. Diharapkan dengan adanya aturan tersebut maka HHI dapat dilaksanakan secara baik.

Dampak dari aturan tersebut pada kenyataannya kurang menunjukkan hasil karena meskipun peraturan ada namun karena tidak semua aparat memahami isi dari HHI maka pelanggaran pada masa Darurat Militer terjadi di Aceh. Aparat hanya sekedar tahu bahwa sebagai militer dituntut untuk menerapkan HHI, tetapi apa saja tindakan yang dapat dikategorikan sebagai HHI pada kenyataannya kurang dipahami oleh TNI.

Upaya yang dilakukan pemerintah Indonesia untuk mensosialisasikan HHI adalah membentuk kelembagaan yang berperan dalam hal mensosialisasikan HHI. Secara kelembagaan, maka sejak tahun 1980 telah dibentuk panitia tetap (Pantap) HHI yang terdiri dari wakil-wakil dari berbagai instansi terkait serta dari anggota PMI. Secara struktural Pantap tersebut berada di bawah Departemen Hukum dan perundang-undangan yang bertugas membantu pemerintah dalam mengambil tindakan legislatif yang dibutuhkan, melaksanakan penelitian sehubungan dengan implementasi HHI dan merumuskan kebijakan penyebarluasan HHI.¹⁶

Selain itu, pemerintah berusaha menanamkan kesadaran pentingnya HHI untuk diterapkan oleh pihak-pihak yang terkait dengan pelaksanaan HHI. Berbagai pihak seperti Palang Merah Indonesia (PMI), dan TNI dituntut untuk

¹⁶ Arlina Permanasari, Aji Wibowo, Fadillah Agus, Achmad Romsan, Supardan Mansyur, dan

mengetahui bahwa HHI merupakan persyaratan sebelum berbagai tindakan dapat diambil oleh pihak tersebut saat perang.

Tanpa adanya kesadaran mengenai HHI tidak aparat pemerintah dapat mengambil langkah yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan hukum yang ada di dalam HHI. Palang Merah Indonesia (PMI) dan TNI oleh Pantap HHI dibekali pengetahuan tentang HHI. Dipilihnya kedua lembaga tersebut untuk dibekali pengetahuan tentang HHI karena keduanya yang nantinya akan berperan aktif dalam perang.

Dilingkungan PMI telah dilaksanakan program penyebarluasan HHI terutama untuk sukarelawanannya Korps Palang Merah Remaja (KSR) dan Palang Merah Remaja (PMR). Upaya dan perhatian PMI untuk menyebarkan prinsip-prinsip dasar hukum humaniter terus ditingkatkan disamping prinsip dasar gerakan palang merah.

Untuk kalangan TNI, HHI sudah menjadi bagian dari kurikulum pendidikan militer. Di lingkungan militer, seminar dan kursus HHI telah diselenggarakan atas kerjasama antara TNI dan Palang Merah. Misalnya seminar selama seminggu telah dilakukan untuk pasukan Kopassus. *International Committee of the Red Cross* (ICRC) juga telah diundang dalam acara pelatihan anggota TNI di Oditur Jenderal Militer. Selain itu, atas kerjasama antara TNI dan ICRC telah diselenggarakan pelatihan instruktur HHI selama dua minggu di Direktorat Hukum AD yang diikuti wakil dari 10 Kodam serta wakil dari Kopassus dan Kostrad. Selain di Jakarta, ICRC juga ikut menyebarkan HHI di

lingkungan TNI-AD saat ini telah ada suatu kelompok kerja hukum humaniter yang antara lain bertugas untuk mengembangkan dan memajukan pelatihan hukum humaniter bagi prajurit TNI-AD.¹⁷

Pada kenyataannya sosialisasi yang dilakukan oleh pemerintah tentang HHI belum terlaksana dengan baik. Sosialisasi hanya dilakukan kepada sedikit orang sementara banyak aparat yang belum paham benar isi dari HHI. Kurangnya sosialisasi tersebut mengakibatkan pemahaman terhadap HHI tidak dimiliki oleh seluruh aparat pemerintah yang terlibat dalam perang sehingga pelanggaran HHI berlangsung saat aparat tersebut terlibat dalam perang. Kesadaran untuk melaksanakan HHI juga tidak dimiliki oleh para aparat pemerintah karena kurangnya sosialisasi yang didapatnya.

3. Kurangnya Pengawasan dari Pemerintah Selama Pelaksanaan Darurat Militer

Banyaknya pelanggaran atas HHI yang dilakukan aparat pemerintah saat darurat militer di Aceh menyebabkan banyaknya tuntutan dari masyarakat untuk meminta pemerintah melakukan pengawasan terhadap aparatnya selama Darurat Militer. Minimnya pengawasan memberikan kesempatan kepada aparat untuk melakukan pengabaian terhadap HHI.

Selanjutnya pemerintah Indonesia mengambil beberapa langkah meminta pertanggungjawaban tentaranya dalam kejahatan yang terjadi di Aceh. Di bulan

Batalion Infrantri 144 lima bulan penjara karena pemukulan warga desa di Kabupaten Bireun pada 27 Mei 2003.¹⁸ Para tentara tersebut dikenai tuduhan melanggar pasal 351 dan 55 dalam Undang-Undang Kejahatan tentang penyerangan terhadap orang sipil dan ayat 103 dalam undnag-undang kejahatan militer mengenai pelanggaran disiplin militer. Mereka tidak dikenai tuduhan karena menembak mati seorang laki-laki bernama Abubakar dalam peristiwa yang sama, meskipun salah seorang terdakwa mengakui pembunuhan tersebut. Sebagaimana dalam banyak kasus yang dilaporkan dalam laporan ini, korban bersaksi di pengadilan bahwa mereka diserang karena tidak tahu lokasi para pemberontak separatis.¹⁹

Bulan Juli 2003, pengadilan militer di Ljokseumawe, Aceh Utara, menemukan tiga orang tentara bersalah atas pemerkosaan empat orang perempuan. Pengadilan memerintahkan tiga tentara tersebut diberhentikan dan menghukum mereka antara dua setengah sampai tiga setengah tahun penjara. Dibawah hukum darurat militer tertuduh mendapat hukuman maksimum duabelas tahun.²⁰

Pada bulan September 2003, duabelas tentara dari Jawa Barat base Batalion Siliwangi dibawa ke pengadilan militer, dikenai tuduhan atas pemukulan dua orang penduduk desa di Kecamatan Dewantara, Aceh Utara, pada 30 Agustus 2003. Mereka dibebaskan meskipun juru bicara militer mengatakan mereka tetap

¹⁸ "Indonesia Mendakwa Tentara atas Pelanggaran di Aceh," Associated Press, 9 Juni 2003; "Tentara Didakwa atas Pelanggaran Hak Asasi," Laksamana.net, 10 Juni 2003.

akan menerima hukuman kedisiplinan yang mencakup dari peringatan keras sampai dengan tiga minggu penjara.²¹

Persidangan adalah pengecualian yang disambut baik untuk kekebalan hukum yang hampir seluruh TNI menikmatinya. Bagaimanapun, hukuman ringan, tuntutan yang selektif, dan rendahnya tingkat tuduhan-tuduhan tersebut memperlihatkan kurangnya keseriusan dalam menghukum atau menghalangi kejahatan oleh anggota pasukan bersenjata.

Tidak ada tuduhan pembunuhan yang membawa kematian para warga sipil selama operasi militer ini padahal berbagai media mencatat berbagai pembunuhan yang dilakukan aparat pemerintah Indonesia selama darurat militer di Aceh. Misalnya, sebagaimana yang sudah didokumentasikan sebelumnya oleh *Human Rights Watch*, beberapa orang yang bertanggungjawab dalam kampanye militer di Aceh telah didakwa atau disangkutkan dalam pelanggaran hak asasi manusia yang serius. Beberapa kejanggalan tentang aparat pemerintah terjadi.

Salah seorang yang paling terkenal karena nama buruk yang disandangnya adalah Mayor Jendral Adam Rachmat Damiri, seorang pejabat militer Indonesia tertinggi yang pernah diadili dan dinyatakan bersalah melakukan pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia. Pada 5 Agustus 2003, pengadilan ad-hoc Jakarta tentang Timor Timur menyatakan Jendral Damiri bersalah atas kejahatan terhadap kemanusiaan dengan atrocities yang dilakukan di Timor Timur tahun 1999. Damiri juga dituduh atas kejahatan terhadap kemanusiaan oleh pengadilan PBB di

²¹ Laksamana.net, "Prajurit Dibebaskan atas Penyerangan di Aceh,"

Timor Timur. Namun uniknya, Damiri dipromosikan sebagai Asisten Operasi untuk Kepala Staf Umum, dimana dia terlibat dalam mengarahkan operasi militer di propinsi Aceh selama bulan-bulan pertama darurat militer.

Kasus di atas menunjukkan bahwa kurangnya pemerintah dalam melakukan pengawasan terhadap aparatnya yang melakukan pelanggaran HHI. Sanksi yang diberikan oleh pemerintah kepada aparatnya yang telah melakukan pelanggaran HHI juga tidak tegas sehingga aparat pemerintah cenderung mengabaikan keberadaan HHI.

Disimpulkan bahwa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pelanggaran hukum humaniter internasional adalah karena Indonesia hanya meratifikasi sebagian dari HHI, kurangnya sosialisasi tentang HHI di Indonesia, serta kurangnya pengawasan dari pemerintah selama pelaksanaan Darurat Militer. Pemerintah Indonesia yang kurang melakukan pengawasan selama darurat militer berlangsung menyebabkan pelanggaran yang dilakukan oleh para aparat tidak mendapatkan sanksi yang sesuai.

Akibatnya, aparat lain juga tidak merasa takut untuk melakukan pelanggaran serupa. Dengan demikian, pemerintah kurang melakukan kontrol atau pengawasan selama darurat militer terjadi. Sebenarnya pemerintah Indonesia telah berusaha untuk melakukan sosialisasi misalnya melalui seminar, kursus, pembentukan Pantap HHI, pembuatan petunjuk lapangan untuk perlakuan tawanan perang, serta bekerjasama dengan ICRC.

Namun, tidak semua aparat pemerintah mendapatkan sosialisasi dari

diberikannya informasi tentang HHI di Indonesia membuat aparat yang dikirim bertugas selama darurat militer tidak memperhatikan penerapan HHI. Dengan demikian, kurangnya sosialisasi tentang HHI yang dilakukan pemerintah terhadap aparat pemerintah yang bertugas membuat aparat tersebut memiliki keterbatasan pengetahuan tentang HHI.

D. Peran Negara dalam Mencegah Pelanggaran HHI di Aceh

Peran negara adalah menjalankan fungsinya berupa fungsi kebebasan (*liberty*), fungsi pengembangan partisipasi (*participation function*), serta fungsi pelayanan yang efektif dan efisien (*efficient provision of service function*), dimana fungsi tersebut selayaknya dilaksanakan baik oleh pemerintah pusat maupun daerah.²² Negara sesuai dengan fungsi kebebasan, dituntut untuk dapat memberikan perlindungan kepada kebebasan rakyatnya termasuk dalam kondisi perang. Adanya HHI dimaksudkan untuk mencegah korban dan melindungi masyarakat saat kondisi perang. Hal itu membuat pemerintah Indonesia selayaknya mampu berperan dalam mencegah pelanggaran HHI. Peran yang selayaknya dilakukan adalah meratifikasi HHI dan pada akhirnya melaksanakan HHI tersebut.

Namun peran negara tersebut tidak dilaksanakan oleh pemerintah Indonesia karena tidak meratifikasi PTKJ tahun 1977 yang berarti tidak berperan aktif dalam menegakkan HHI. Akibat Indonesia tidak meratifikasi PTKJ tahun 1977, maka permasalahan pemerintah Indonesia dengan GAM menurut

pemerintahan Indonesia bukan merupakan permasalahan yang dapat diinterfensi oleh negara lain, sehingga darurat militer tahun 2003 merupakan masalah intern negara sebagaimana Konvensi Jenewa tahun 1949. Konflik Indonesia dengan GAM juga menurut Indonesia tidak diartikan sebagai pertikaian bersenjata non-internasional sehingga pelanggaran HHI yang ada selama pemberlakuan darurat militer tahun 2003 di Aceh sulit untuk dikontrol hingga banyak kasus pelanggaran HHI yang hingga kini tidak dapat terselesaikan dan terabaikan.

Adanya berbagai pelanggaran hak asasi manusia di Aceh membuat pemerintah selanjutnya perlu untuk meratifikasi protokol tambahan HHI. Tanpa meratifikasi protokol tambahan maka Indonesia hanya menerapkan sebagian dari HHI. Indonesia sampai saat ini tidak meratifikasi Protokol tambahan konvensi Jenewa (PTKJ) tahun 1977, sehingga penerapan HHI di Indonesia tidak dapat dikatakan optimal.

Padahal PTKJ tahun 1977 tersebut yang pertama mengatur perlindungan korban pertikaian bersenjata internasional, dan kedua mengatur korban pertikaian bersenjata non-internasional. Artinya penting bagi pemerintah Indonesia untuk memberikan perlindungan korban pada pertikaian bersenjata internasional, dan juga pada pertikaian bersenjata non-internasional sehingga kejadian di Aceh tidak berulang. Belum meratifikasinya Indonesia terhadap PTKJ tahun 1977 menyebabkan konflik yang terjadi akibat Darurat Militer di Aceh digolongkan sebagai konflik intern sehingga dunia internasional tidak dapat melakukan tindakan apabila terjadi pelanggaran sebagaimana yang berlangsung di Aceh.

1977 berarti masuk dalam perang atau pertikaian bersenjata internasional dan dunia internasional dapat terlibat melakukan pengawasan pelanggaran hak asasi manusia didalamnya.

Pada saat penerapan darurat militer di Aceh, pemerintah Indonesia mengirimkan banyak aparat ke Aceh. Namun, aparat yang dikirim ternyata tidak keseluruhannya memahami tentang HHI. Bukti bahwa tidak seluruh aparat yang dikirim ke Aceh tidak memahami HHI adalah berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan oleh berbagai media massa dengan aparat tersebut, banyak diantara aparat yang ternyata menyatakan dirinya tidak paham secara mendalam tentang HHI.²³

Meskipun untuk kalangan TNI, HHI sudah menjadi bagian dari kurikulum pendidikan militer namun tidak semua aparat benar-benar memahami HHI. Apabila HHI hanya sekedar dikenal oleh aparat tanpa dipahami maka tentu aparat tidak akan mengimplementasikannya secara benar. Setelah mendapatkan mata kuliah, tidak ada sosialisasi lebih lanjut kepada aparat utamanya aparat yang dikirim ke Aceh tentang HHI. Hal itu menunjukkan bahwa kurangnya sosialisasi tentang HHI di Indonesia kepada aparat. Sosialisasi yang dilakukan pemerintah melalui seminar dan kursus hanya diikuti oleh beberapa aparat dan tidak keseluruhan aparat karena adanya keterbatasan dana dan waktu. Hal itu berdampak pada tidak semua aparat yang ada dikirim untuk menangani darurat militer di Aceh memiliki pengetahuan dan pemahaman tentang HHI.

²³ Wordpress, "Fungsi Pertahanan TNI Masih Tersandung Koter dan Bisnis," <http://makaarim.wordpress.com/2007/10/22/catatan-monitoring-reformasi-tni-1-tahun-paska->

Megawati menjelaskan bahwa realitanya tidak semua aparat yang dikirim oleh pemerintah saat darurat militer di Aceh paham benar terhadap HHI. Hal itu diakui Megawati menanggapi banyaknya pelanggaran yang dilakukan saat bertugas di Aceh. Kondisi darurat militer yang mendesak membuat pemerintah tidak sempat melakukan seleksi terhadap pemahaman aparat tentang HHI. Bekal materi HHI aparat selama pendidikan menjadi TNI dirasa cukup.²⁴

Sebelum mengirimkan pasukannya ke Aceh, pemerintah tidak mengambil langkah pengecekan pemahaman aparat tentang HHI yang diperlukan untuk memastikan bahwa pasukan militer dan polisi Indonesia sepenuhnya bertindak sesuai dengan hukum kemanusiaan dan hak asasi manusia. Pemerintah tidak membekali semua pasukan agar beroperasi dibawah aturan pertempuran yang konsisten dengan hukum kemanusiaan internasional.²⁵

Pemerintah tidak memastikan bahwa semua komandan yang disembarkan di Aceh, di semua tingkatan, sudah menerima latihan dasar mengenai prinsip-prinsip dasar hukum kemanusiaan, khususnya perlindungan warga sipil dan non-pejuang. Semua pejuang seharusnya dilatih dan diberi pelajaran mengenai perlakuan yang sepatasnya terhadap warga sipil dan non-pejuang.²⁶

Kurangnya pengawasan dari pemerintah selama darurat militer dilaksanakan menyebabkan pelanggaran banyak dilakukan oleh aparat pemerintah yang bertugas saat darurat militer di Aceh. Keputusan Presiden No.43/2003, juga menempatkan pelarangan yang tidak perlu terhadap akses untuk PBB, badan-

²⁴ *Ibid*

²⁵ Bhatara Ibnu Reza, "Keadilan Bagi Korban Pelanggaran HAM,"

badan internasional, lembaga swadaya masyarakat (LSM), jurnalis dan orang asing di Aceh.²⁷

Pemerintah Indonesia tidak meratifikasi protokol tambahan tahun 1977, yang berarti darurat militer yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia dianggap sebagai masalah intern suatu negara, sehingga sesuai dengan Konvensi Jenewa bahwa hal itu tidak dikenai penerapan HHI. Larangan keras yang diutarakan pemerintah Indonesia terhadap nterfensi internasional terurai dalam pernyataan Megawati sebagai berikut:

"Assalamu'alaikum wr wb, Permasalahan Indonesia adalah urusan anak bangsa, bangsa lain tak perlu ikut campur!, kalau anda ingin selesaikan masalah Aceh silakan urus kewarganegaraan saudara dan datang ke sini, kalau memang anda ingin menjadi pahlawan bangsa... Implementasi Darurat Militer merupakan payung hukum bagi TNI untuk melakukan tindakan tegas secara hukum Militer, mereduksi kekuatan bersenjata pemberontak GAM, seraya menciptakan situasi yang memungkinkan dilanjutkannya perundingan dengan tetap berbasis kedaulatan dan integritas NKRI. Cara bertindak TNI adalah melakukan serangan, menggempur titik-titik pertahanan pemberontak GAM dengan sedapat mungkin meminimalkan korban sipil. Jatuhnya korban sipil memang sulit, bahkan tidak mungkin terhindar dalam peperangan, apalagi perang lawan gerilya. Operasi Militer tidak dimaksudkan untuk asal "menghabisi" pemberontak GAM. Karena sebagian dari pemberontak GAM adalah saudara sebangsa dan setanah air dan di dalam pemberontak GAM-pun ada kombatan dan non kombatan, sebagaimana ditegaskan dalam hukum humaniter, bahkan hanya kombatan-lah yang boleh ditindak secara militer termasuk dibunuh sekalipun."²⁸

²⁷ Radio Nderland, "Perpanjangan Darurat Militer di Aceh: Hasilnya Bisa Dipastikan," http://geocities.com/achehnews/dm_acheh.htm, diakses tanggal 2 Januari 2010.

²⁸ "Presiden Megawati CS, MPR dan DPR Telah Mengetahui Bahwa Masalah Aceh Telah

Pernyataan tersebut menunjukkan memang pemerintah Indonesia berusaha untuk mencegah intervensi negara lain dalam kasus Aceh. Kesempatan dunia internasional melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Darurat Militer tidak diberikan menyebabkan saat ada pelanggaran HHI didalamnya maka kasus pelanggaran tersebut tidak terpublikasikan dan pada akhirnya terus berlangsung. Padahal apabila Indonesia mau meratifikasi protokol tambahan tahun 1977 maka seharusnya, organisasi hak asasi manusia dan jurnalis seharusnya mempunyai akses tanpa kekangan ke propinsi tersebut. Pemerintah tidak menghormati kebebasan pers dan tidak memperbolehkan peliputan konflik senjata secara penuh dan independen. Media massa baik media Indonesia dan asing, juga dilarang untuk melakukan pengumpulan dan pelaporan berita secara langsung dari Aceh.

Selain itu pemerintah tidak mengizinkan badan-badan kemanusiaan untuk menyampaikan bantuan secara langsung kepada penduduk yang membutuhkan. Pemerintah mensyaratkan badan-badan tersebut untuk mengirimkan bantuannya melalui badan-badan resmi Indonesia. Untuk menjawab tuntutan dari masyarakat tentang berbagai pelanggaran yang dibuat aparat selama darurat militer, pemerintah hanya berjanji akan mendisiplinkan dan mengusut semua petugas secara semestinya, pasukan bersenjata dan personil polisi yang tersangkut dalam pelanggaran, termasuk eksekusi diluar hukum; penghilangan secara paksa; penyiksaan dan penganiayaan lainnya; perkosaan dan kekerasan seksual; perampokan dan pemerasan. Tetapi realitanya hal itu tidak diadili secara terbuka

Pengawasan yang dilakukan pemerintah saat darurat militer di Aceh menurut Megawati adalah melakukan kontrol kegiatan yang dilakukan aparat melalui komandan masing-masing. Namun karena banyaknya kegiatan yang dilakukan secara mendadak karena serangan dari GAM yang sering terjadi secara tiba-tiba, maka kontrol terhadap kegiatan aparat sulit dilakukan.²⁹

Pelanggaran yang paling banyak dilakukan oleh aparat selama di Aceh adalah penganiayaan terhadap warga sipil. Alasan yang sering dibuat oleh aparat saat mendapat tuduhan telah melakukan penganiayaan terhadap penduduk sipil adalah sulitnya membedakan antara warga sipil dan anggota GAM. Warga sipil dianggap melindungi atau terlibat dalam GAM sehingga aparat melakukan tindakan tersebut.³⁰

Untuk meminimalisasi berlangsungnya penambahan jumlah korban akibat perang di Aceh, maka pemerintah Indonesia telah membuat kesepakatan dengan GAM sebagaimana yang tercantum dalam lampiran 1.³¹ Namun kenyataannya kesepakatan tersebut tidak menunjukkan hasil yang baik karena terus terjadi pelanggaran HHI di Aceh pasca kesepakatan dibuat.

Hague regulation menyebutkan bahwa perang bukan hanya dilakukan oleh prajurit tetapi juga oleh milisi dan volunteer dengan ketentuan ada komando yang bertanggung jawab, menggunakan tanda pembeda atau atribut yang mudah dikenali dari jauh, membawa senjata secara terbuka dan melaksanakan operasinya

²⁹ Mahmud, "Pengawasan di Aceh," dalam <http://palangmerah.multiply.com/reviews/item/1>, diakses tanggal 7 Januari 2010.

³⁰ *Ibid*

³¹ "Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka," dalam

sesuai dengan hukum dan kebiasaan perang. Selanjutnya pengertian milisi pada protokol tambahan 1977 dijelaskan bahwa dimungkinkannya penggunaan milisi untuk melakukan operasi di luar wilayah negaranya. Jadi, milisi tidak hanya digunakan untuk keperluan bertahan, tetapi juga dapat digunakan untuk melakukan gerakan operasi penyerangan ke negara lain.³²

Keberadaan sederet front perlawanan terhadap Gerakan Aceh Merdeka (GAM) seperti yang terjadi di Aceh pada masa konflik dianggap sebagai upaya membela persatuan dan kesatuan dengan doktrinnya adalah bela negara. Dalam Konteks Aceh, segregasi sosial dibuat oleh negara yaitu negara merekrut milisi berdasarkan etnis rasial yaitu etnis Jawa dan Sumatera untuk melawan GAM.

Keterlibatan Indonesia dala HHI tidaklah intens. Indonesia terlibat dalam *Convention (I) for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field* (12 Agustus 1949 hingga 21 Oktober 1950) yang selanjutnya dibuatlah UU No. 59 Tahun 1958 tentang Ikut Serta Negara Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa Tanggal 12 Agustus 1949 (31 Juli 1958). Keterlibatan kedua Indonesia dalam *Convention (II) for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*, dilaksanakan tanggal 12 Agustus 1949 sampai 21 Oktober 1950 yang selanjutnya diaplikasikan dalam UU No. 59 Tahun 1958 tentang Ikut Serta Negara

Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa Tanggal 12 Agustus 1949 (31 Juli 1958).³³

Indonesia juga mengikuti *Convention (III) relative to the Treatment of Prisoners of War*, berlangsung dari 12 Agustus 1949 hingga 21 Oktober 1950 yang diaplikasikan dalam UU No. 59 Tahun 1958 tentang Ikut Serta Negara Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa Tanggal 12 Agustus 1949 (31 Juli 1958). Selanjutnya Indonesia ikut dalam *Geneva Convention (IV) relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War* pada tanggal 12 Agustus 1949 sampai 21 Oktober 1950 yang diaplikasikan dalam UU No. 59 Tahun 1958 tentang Ikut Serta Negara Republik Indonesia dalam Seluruh Konvensi Jenewa Tanggal 12 Agustus 1949 (31 Juli 1958).³⁴ Namun Indonesia tetap tidak meratifikasi PTKJ tahun 1977.

Indonesia dalam mencegah konflik bersenjata di Aceh kurang dapat melakukan perannya. Indonesia hanya meratifikasi sebagian dari HHI yang menyebabkan Indonesia tidak terikat dengan aturan HHI yang tidak diratifikasi. Indonesia telah meratifikasi konvensi Jenewa pada 1958 namun hingga saat ini tidak meratifikasi protokol tambahan 1977. Padahal protokol tersebut sangat penting karena mengatur perlindungan korban pertikaian bersenjata internasional, dan juga mengatur korban pertikaian bersenjata non-internasional.³⁵

³³ "Instrumen HAM yang Telah Diratifikasi Indonesia," dalam http://hukumham.info/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=50, diakses tanggal 6 Januari 2010.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ "Pemulihan Keamanan Merupakan Inti Pelaksanaan Operasi Terpadu," dalam <http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/B34689EAE03C9E4FC1257147002>

Adanya Indonesia yang tidak meratifikasi protokol tersebut menyebabkan permasalahan pemerintah Indonesia dengan GAM digolongkan sebagai permasalahan intern negara dan bukan merupakan permasalahan yang dapat diinterfensi oleh negara lain. Kondisi ini memberikan kesempatan kepada aparat untuk melakukan berbagai pelanggaran HAM saat pelaksanaan darurat militer. Indonesia belum melakukan perannya dengan baik dalam memberikan perlindungan sipil pada saat perang sebagaimana yang terjadi di Aceh.

Masa depan HHI di Indonesia tidak akan baik jika pemerintah Indonesia tidak menyadari pentingnya peran pemerintah dalam memberikan perlindungan kepada masyarakatnya utamanya dalam kondisi perang. Tanpa meratifikasi PTKJ tahun 1977 maka kasus pelanggaran-pelanggaran HHI sebagaimana yang terjadi di Aceh mungkin akan terjadi juga di wilayah Indonesia Indonesia lainnya. Masa depan HHI di Indonesia terus akan buruk dan tidak mengalami peningkatan tanpa adanya ratifikasi tersebut.

Berdasarkan uraian di atas disimpulkan bahwa peran negara untuk mencegah pelanggaran HHI adalah dengan meratifikasi keseluruhan HHI termasuk PTKJ tahun 1977. Pada kenyataannya, negara Indonesia tidak meratifikasinya yang merupakan bukti nyata bahwa negara Indonesia kurang berperan dalam mencegah terjadinya pelanggaran HHI di Aceh periode 2003-2006.