

Pembangunan dan Pelanggaran HAM di Aceh

Agus Budi Purnomo
(*Universitas Trisakti*)

Pendahuluan

Aceh adalah daerah yang sering bergejolak. Sejak zaman Belanda hingga Orde Reformasi ini gejolak itu bukannya hilang, tapi justru muncul dan mencuat kepermukaan. Apa yang menyebabkan hal ini terjadi? Banyak penulis mengatakan bahwa kultur orang Aceh adalah pemberani (Otto 1999). Mereka berani menentang tirani dan ketidak-adilan. Dalam usaha mereka untuk menentang pihak-pihak yang menzalimi timbullah berbagai gejolak. Jadi wajar saja bila orang Belanda punya istilah "Acheh-Moord" atau "Aceh-Gila" (Al-Chaidar, Sayed Mudhahar A. dan Yarmen Dinamika 1999).

Di masa Belanda rakyat Aceh berperang melawan kolonialisme dan tirani bangsa lain. Setelah Belanda pergi dari Aceh, dalam perang Cumbok (1945-1946) rakyat Aceh sekali lagi berperang melawan usaha-usaha penindasan oleh golongan bangsawan. Setelah merdeka, Abu Beureueh mengangkat senjata memerangi rasa tidak terimakasih Indo-

nesia terhadap jasa Aceh dalam membentuk negara tersebut. Dalam berbagai gejolak itu terlihat kentalnya isu agama. Perang rakyat Aceh dalam usaha mengusir penjajah Belanda erat dikaitkan dengan perang sabil untuk mengusir "kaphe" atau bangsa kafir dari tempat tumpah darah. Perang Cumbok dianggap sebagai perang antar golongan (M. Isa Sulaiman 1999). Yaitu antara golongan sekuler ("teuku" dan bangsawan) dengan golongan agamis ("teungku", atau ulama). Oleh Abu Beureueh kekecewaan rakyat Aceh dengan segera dikaitkan dengan gerakan DI-TII yang berusaha membentuk negara Islam. Tapi walaupun demikian, dengan perangai bangsa Aceh yang cenderung bersifat hedonist (Aboe Bakar 1983) pertanyaan timbul, apakah gejolak yang terjadi di Tanah Rencong itu memang murni disebabkan karena isu agama dan kekuatan jiwa Islami yang dimiliki oleh orang Aceh? Dalam tulisan ini saya ingin mengembangkan suatu teori yang mengkaitkan gejolak-gejolak di Aceh dengan tingkat pembangunan yang berjalan di propinsi tersebut. Oleh sebab itu tulisan ini saya batasi hanya pada gejolak yang selama tahun 1980 hingga tahun 1999 ini terjadi di Aceh.

Berbagai gejolak di Aceh selama dasa warsa terakhir ini dapat dipandang sebagai cerminan serangkaian penyangkalan terhadap harapan yang sedang meningkat. Sebagai contoh, peristiwa DI-TII muncul karena harapan yang sangat tinggi kepada kemerdekaan Bangsa Indonesia dari penjajah disangkal oleh pemerintah pusat dalam bentuk menyatukan Aceh dengan propinsi Sumatera Utara. Setelah DI-TII, bangsa Aceh berharap pemerintah pusat mulai lebih memperhatikan Aceh. Tapi ternyata harapan tinggal harapan dan akhirnya dalam kekecewaan itu muncul Gerakan Aceh Merdeka (GAM) generasi pertama (1976-1989) pimpinan Hasan Tiro yang memang sudah merasa tidak senang dengan cara-cara penanganan peristiwa DI-TII. Selanjutnya GAM generasi pertama itu ditumpas dan banyak tokohnya ditahan dan dibunuh. Dengan pemberantasan GAM tersebut rakyat Aceh merasa bahwa pembangunan di daerahnya akan berjalan kembali. Apalagi pada saat itu banyak sumber daya alam di Aceh mulai dieksploitasi. Ternyata setelah hampir satu dasa warsa harapan itu belum terlihat pula (Fikar W. Eda dan S. Satya Dharma 1999). Harapan itu makin pupus karena rakyat melihat banyak elit Aceh yang justru lebih memperjuangkan kepentingan pusat dari pada daerahnya (Al-Chaidar, Sayed Mudhahar A. dan Yarmen Dinamika 1999). Sekali lagi sebuah harapan telah disangkal. Jadi wajar saja timbul gejolak dalam bentuk GAM generasi ke dua yang oleh mantan Gubernur Aceh Ibrahim Hasan dianggap lebih ganas dari pada GAM generasi pertama. Oleh sebab itu pada saat menjadi Gubernur Aceh Ibrahim Hasan merasa perlu mengundang ABRI untuk mengamankan Aceh. Dengan demikian dimulailah era DOM atau Daerah Operasi Militer. Pada awalnya rakyat mengharapkan ABRI yang "diundang" itu dapat mengatasi masalah GAM sehingga Aceh dapat terus membangun (Fikar W. Eda dan S. Satya Dharma 1999). Tapi pendekatan ABRI yang kental dengan konsep keamanan

(*security approach*) ternyata lebih banyak menimbulkan kesengsaraan kepada rakyat Aceh. Ternyata ABRI sebagai “tamu” yang “diundang” sekali lagi telah menyangkal harapan rakyat Aceh untuk dapat hidup lebih baik di dunia ini.

Dengan latar belakang seperti di atas, dapat dihipotesakan tentang adanya hubungan antara gejolak dengan tingkat pembangunan di Aceh. Selanjutnya gejolak-gejolak yang timbul oleh ABRI didekati dengan pendekatan keamanan dan diperkuat pula oleh sifat rakyat Aceh yang sangat sensitif terhadap penindasan, pendekatan keamanan itu tidak menimbulkan rasa aman tapi justru menimbulkan berbagai ekses berupa berbagai pelanggaran HAM. Dengan kata lain, berbagai pelanggaran HAM dapat dianggap sebagai indikator adanya gejolak di Aceh tujuan tulisan ini ialah untuk melihat apakah fakta-fakta dapat memperkuat hipotesa tersebut.

Pembangunan manusia

Pembangunan adalah sebuah kata yang mengandung arti luas dan dalam. Sebagai contoh, mendirikan rumah, membuat jalan dan waduk, mendidik rakyat dan lain-lain dapat dianggap sebagai usaha-usaha untuk membangun. Oleh sebab itu diperlukan indikator tertentu untuk melihat hasil pembangunan. Berikut ini adalah beberapa indikator pembangunan:

1. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).
2. *Genuine Development Index (GDI)*.
3. *Human Poverty Index (HPI)*.
4. *Gender Related Development Index (GDI)*.
5. *Gender Empowerment Measure (GEM)*.
6. *Human Development Index (HDI)*.

Dibandingkan dengan indikator lainnya, *HDI (Human Development Index)* dianggap lebih sesuai untuk menggambarkan pembangunan manusia (UNDP 1999). Oleh sebab itu dalam tulisan ini *HDI* digunakan untuk mengukur tingkat pembangunan yang nyata dirasa oleh rakyat.

HDI adalah sebuah kontruksi dari tiga aspek yang terdiri atas, tingkat pendidikan, pengeluaran nyata, dan kesehatan. Pendidikan dilihat dari tingkat melek-huruf (*literacy-rate, Liter*) dan persentase populasi yang bersekolah (*enrollment-ratio, Enrol*). Pengeluaran nyata dilihat dari anggaran yang dikeluarkan untuk kebutuhan nyata perkapita setiap tahun (*real GDP, Expend*). Aspek kesehatan dilihat dari perkiraan tingkat harapan hidup (*Life-Expentancy, Lifex*). *HDI* dapat dihitung dengan menggunakan rumus-rumus berikut:

$$IEdu = \frac{\left(\frac{2 \times Liter}{100} + \frac{enrol}{100} \right)}{3}$$

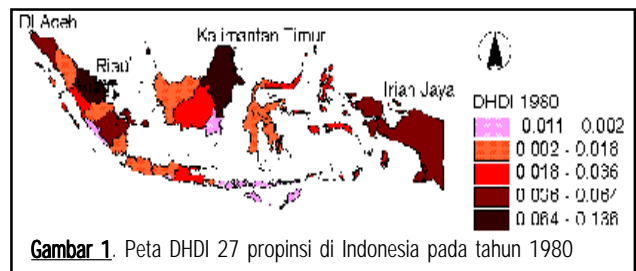
$$IHealth = \frac{Livex - MinLivex}{MaxLivex - MinLivex} \quad HDI = \frac{(IEdu + IHealth + IExpend)}{3}$$

$$IExpend = \frac{\text{Log}(Expend) - \text{Log}(MinExpend)}{\text{Log}(maxExpend) - \text{Log}(MinExpend)}$$

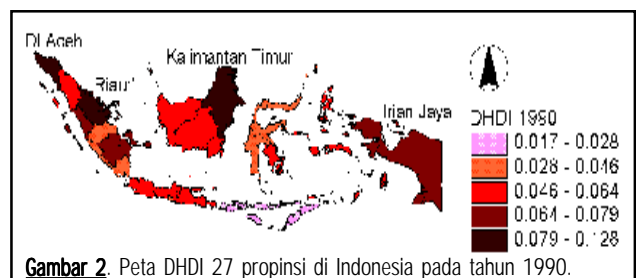
Dari rumus *HDI* yang diusulkan dalam *Technical Notes, Human Development Report* yang diterbitkan oleh UNDP aspek pengeluaran diwakili oleh pengeluaran riil perkapita (UNDP, 1999). Tapi untuk memperlihatkan kesenjangan antara potensi riil dari suatu daerah (harapan?) dengan pengeluaran riil dari rakyat daerah tersebut, maka dihitung juga *HDI* dengan menggunakan PDRB per kapita (HDIP). Selisih antara *HDI* dengan HDIP (D*HDI* atau Delta Human Development Index) menunjukkan adanya perbedaan antara potensi sebenarnya sebuah daerah dengan pembangunan manusia yang nyata dilakukan oleh pemerintah di daerah itu. Makin besar D*HDI* suatu daerah makin besar pula indikasi bahwa pembangunan di daerah itu belum menggunakan potensi daerah yang sebenarnya. Nilai *HDI* positif berarti potensi nyata daerah belum digunakan sepenuhnya untuk pembangunan manusia di daerah tersebut.

Dengan menggunakan data-data dari BPS, D*HDI* tiap propinsi mulai tahun 1980 hingga tahun 1999 dihitung dan sebagian dipetakan seperti yang dapat dilihat pada Gambar 1 hingga Gambar 4.

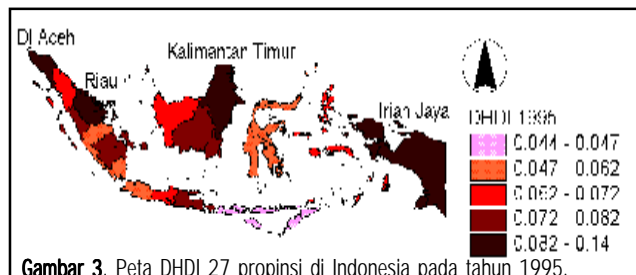
Dari peta-peta itu dapat dilihat bahwa ada beberapa daerah yang mempunyai D*HDI* yang tinggi. Antara lain Aceh, Riau, Irian-Jaya dan Kalimantan-Timur. Dari kenyataan ini saja dapat dilihat kenapa rakyat di daerah-daerah itu mudah tersulut rasa keadilannya dan akhirnya muncul sentiment untuk memerdekakan diri dari Republik Indonesia.



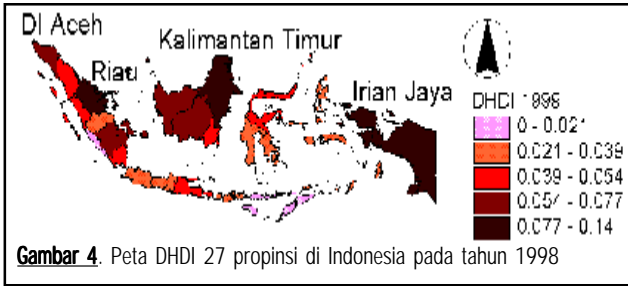
Gambar 1. Peta DHI 27 propinsi di Indonesia pada tahun 1980



Gambar 2. Peta DHI 27 propinsi di Indonesia pada tahun 1990.



Gambar 3. Peta DHI 27 propinsi di Indonesia pada tahun 1995.



Gambar 4. Peta DHI 27 propinsi di Indonesia pada tahun 1998

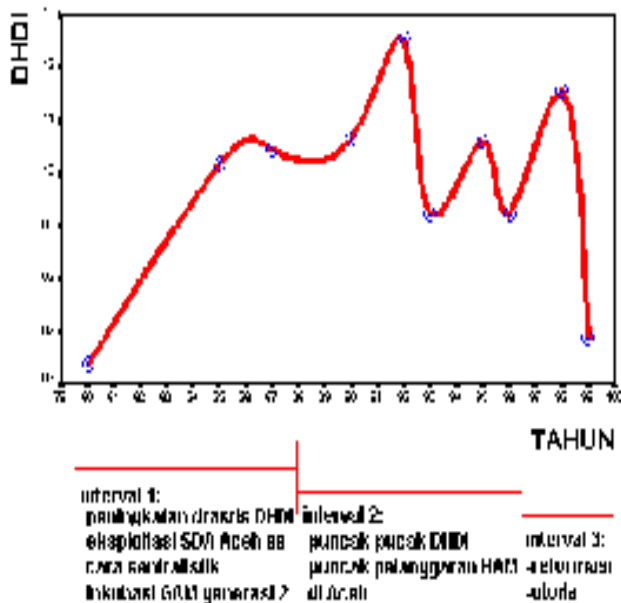
Perkembangan DHI Aceh 1980-1999

Bila perkembangan DHI di Aceh digambarkan ke dalam sebuah kurva memang terlihat pertumbuhan yang berfluktuasi (Gambar 5).

Dari Gambar 5 dapat dilihat bahwa DHI di Aceh meningkat dengan cepat semenjak tahun 1980. Interval antara tahun 1980 hingga tahun 1985 adalah masa di kala eksploitasi sumber daya alam Aceh mulai dikembangkan. Interval tersebut menunjukkan bahwa peningkatan eksploitasi sumber daya alam yang di kala itu tidak digunakan untuk meningkatkan kehidupan dan penghidupan rakyat Aceh. Dengan kata lain, kemiringan kurva DHI yang cukup terjal itu menggambarkan derasnya arus sumber daya alam mengalir keluar Aceh. Selanjutnya Gambar 5 juga memperlihatkan adanya beberapa puncak DHI. Puncak-puncak ini diikuti oleh berbagai gejala keamanan, pemberontakan dan akhirnya pelanggaran HAM.

DHI dan pelanggaran HAM di Aceh

Untuk melihat apakah ada hubungan antara rendahnya tingkat pembangunan dan pelanggaran HAM selain kurva DHI perlu juga dilihat kurva pelanggaran HAM selama



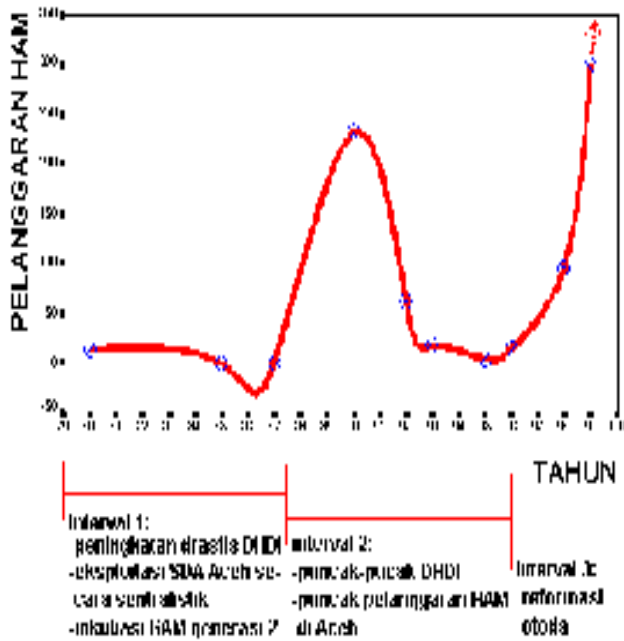
dekade yang sama. Gambar 6. Memperlihatkan kurva jumlah pelanggaran HAM di Aceh antara tahun 1980 hingga tahun 1999. Data pelanggaran HAM diambil dari berbagai sumber seperti Koalisi NGO HAM, TPF Komnas HAM, Tim Penasehat Presiden untuk Aceh dan berbagai sumber lainnya.

Dari kurva pada Gambar 6., terlihat bahwa pelanggaran HAM cenderung meningkat pada interval 1987-1992 dengan puncaknya terjadi pada tahun 1990. Melihat kurva-kurva di atas tiga hal yang dapat difahami dengan segera. Pertama pada interval 1980-1985 terjadi peningkatan DHI yang relatif tinggi. Kondisi pada interval itu bisa terjadi karena eksploitasi sumber daya alam Aceh baru dimulai pada tahun 1975 dan secara operasional PDRB baru meningkat drastis setelah tahun 1980. Melihat ketajaman kurva DHI pada interval tersebut, dapat dimengerti kenapa orang Aceh merasa dieksploitisir oleh pemerintah pusat. Walaupun pada interval itu pelanggaran HAM cenderung menurun (Gambar 6), tidak berarti di Aceh tidak ada gejolak. Pada saat itu tokoh-tokoh GAM generasi pertama sedang diadili dan sebagian telah divonis oleh pengadilan. Jadi walaupun kondisi relatif stabil, dengan DHI yang tinggi, interval 1980-1987 dapat dianggap sebagai masa inkubasi bagi bangkitnya GAM generasi ke dua. Seperti yang diterangkan oleh mantan Gubernur Aceh dalam sidang Pansus Aceh di DPR RI tahun 1999 yang lalu, kegiatan GAM generasi ke dua ini cenderung meningkat mulai tahun 1987. Hal ini menyebabkan Ibrahim Hasan sebagai gubernur Aceh pada saat itu merasa perlu untuk mengundang ABRI ke Aceh yang akhirnya menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM). Kalau kita lihat kembali Gambar 6., setelah tahun 1989 terjadi peningkatan pelanggaran HAM, yang puncaknya terjadi pada tahun 1990.

Kedua, puncak-puncak pelanggaran HAM di Aceh ternyata terjadi relatif bersamaan dengan puncak-puncak DHI. Bila dikaitkan dengan kurva DHI di Gambar 5., maka dapat dilihat bahwa peningkatan DHI pada interval 1989-1993 relatif berimpit dengan peningkatan pelanggaran HAM pada interval yang sama. Demikian juga dengan peningkatan pelanggaran HAM yang terjadi pada interval tahun 1995-1997 dan interval tahun 1998-1999 juga berimpit dengan puncak-puncak DHI pada interval yang sama. Kenyataan ini menunjukkan adanya keterkaitan antara pelanggaran HAM dan DHI. Berhubung DHI menunjukkan kesenjangan antara pembangunan yang nyata dengan sumber daya yang tereksploitasi dari suatu daerah, maka dapat juga dikatakan bahwa nilai DHI menunjukkan adanya hubungan antara kekecewaan rakyat Aceh terhadap pembangunan dengan berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di propinsi itu. Dengan kata lain, ada indikasi bahwa kekecewaan rakyat Aceh terkait dengan berbagai gejala yang terjadi di propinsi tersebut.

Interval ke tiga ialah tahun 1996-1999. Pada interval itu di Aceh terjadi dua hal yang secara bersamaan terlihat seperti

penyangkalan terhadap hipotesa utama tulisan ini. Dari Gambar 6 terlihat bahwa pada interval 1996-1999 terjadi peningkatan pelanggaran HAM yang cukup drastis. Sebaliknya pada Gambar 5 terlihat pada interval yang sama telah terjadi penurunan HDI yang berarti kesenjangan antara produktifitas daerah Aceh dengan bagian dari produktifitas yang digunakan bagi pembangunan manusia telah menurun drastis. Bagaimana hal itu terjadi? Bukankah dalam tulisan ini dihipotesakan bahwa rendahnya pembangunan berhubungan dengan tingkat pelanggaran HAM? Bila pada interval 1989-1990 hipotesa itu benar, kenapa pada interval 1996-1999 hipotesa itu tidak berlaku?



Untuk menjawab pertanyaan itu kita harus melihat konteks politik yang berkembang pada interval 1996-1999. Pada interval itu krisis moneter berkembang dan memuncak di Indonesia. Era reformasi mulai didengungkan dan akhirnya berkembang setelah Suharto jatuh pada tahun 1998. Dengan semboyan “reformasi” pemerintah mulai membuka diri, dan orang-orangpun mulai berani mengontrol kiprah pemerintah. Apalagi setelah pemerintahan transisi B. J. Habibie membuka pintu bagi pers. Semua keganjilan dan pelanggaran HAM di Indonesia dan khususnya Aceh menjadi gamblang terlihat. Berbagai LSM dan tim-tim yang dibentuk untuk menyelidiki pelanggaran HAM dengan hambatan yang minimal bisa giat mencatat berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di negara ini. Dalam interval sebelumnya hal ini tidak mungkin terjadi. Sebelum era reformasi kuantitas dan kualitas pelanggaran HAM banyak disangkal dan digembosi sehingga yang tercatat dan terdatakan menjadi sangat kecil. Berbeda dengan interval 1980-1999 setelah era reformasi terdengar dan berkembang dalam interval 1996-1999 pencatatan dan pendataan pelanggaran HAM menjadi transparan dan orang tidak lagi takut melapor ke berbagai tim, komisi ataupun

LSM yang ada sehingga wajar sekali bila jumlah pelanggaran HAM di Aceh terlihat meningkat secara drastis.

Penurunan DHDH pada interval 1998-1999 juga dapat dilihat dalam konteks era reformasi. Isu referendum dengan opsi merdeka atau, dan dengan desakan untuk merdeka oleh bagian lain di Indonesia (Timor-Timur, Irian Jaya dan Riau) pemerintahan transisi B. J. Habibie berusaha untuk membujuk rakyat Aceh dengan berbagai paket pembangunan. Hal ini secara tidak langsung telah meningkatkan HDI dan menurunkan DHDH aceh pada interval 1988-1999. Selanjutnya dengan berkembangnya semangat otonomi daerah, lebih lanjut lagi HDI meningkat dan DHDH menurun. Jadi jelaslah mengapa fakta-fakta yang ditunjukkan pada ke dua kurva terlihat bertentangan dengan hipotesa utama di atas. Tetapi terlepas dari semua itu, data dan analisa di atas telah menunjukkan kepada kita bahwa pembangunan yang sentralistik dan tidak berpihak kepada rakyat telah menimbulkan berbagai pelanggaran HAM. Padahal pembangunan seperti itu sendiri harusnya dapat dimasukkan dalam katagori pelanggaran HAM.

Penutup

Dari diskusi dan fakta-fakta yang telah diterangkan di atas dapat disimpulkan bahwa ada hubungan antara pembangunan dengan pelanggaran HAM di Aceh. Dari data-data yang ada memang tidak terlihat langsung pihak-pihak yang berperan dalam pembangunan dan pelanggaran HAM di Aceh. Walaupun banyak data-data pelanggaran HAM yang menyebutkan identitas pelanggar dan yang dilanggar HAM-nya, dengan pelaporan sepihak sangatlah berbahaya untuk menuding secara jelas siapa pelaku-pelaku pelanggaran itu. Dalam situasi seperti itu, kita tidak bisa menganut konsep bahwa semua pelanggaran itu dilakukan oleh “oknum”. Oleh sebab itu berkaitan dengan pembangunan dan pelanggaran HAM di Aceh tulisan ini hanya mengarah kepada pemerintah yang berwenang menentukan arah pembangunan dan ABRI yang telah menciptakan DOM di Aceh. Sebagai penutup, kepada kedua pihak itu dapat dikatakan bahwa dari fakta-fakta yang ada ternyata pendekatan keamanan dan pembangunan yang sentralistik tidak dapat menyelesaikan masalah Aceh. Kepada kedua pihak itu dihimbau agar mencari jalan lain untuk menyelesaikan masalah Aceh. Melihat adanya keterkaitan antara pembangunan yang sentralistik dengan pelanggaran HAM di Aceh, dalam tulisan ini diusulkan agar penyelesaian masalah Aceh hendaknya diselesaikan dengan pendekatan keadilan, otonomi dan kemakmuran.

Kepustakaan

Al-Chaidar, Sayed Mudhahar Ahmad dan Yarmen Dinamika 1999 *Aceh Bersimbah Darah, Mengungkap Status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh 1989-1998*. Jakarta: Pustaka Al-Kautsar.

Bakar, A.

1983 *Aceh*, terjemahan dari Zentgraaff, *Acheh*, Beuna, Jakarta.

Eda, Fikar W. dan S. Satya Dharma

1999 *Sebuah Kesaksian, Aceh Menggugat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Ishak, Otto S.

1999 'Secara kultural orang Aceh pemberani', dalam Fikar W. Eda dan S. Satya Dharma, *Sebuah Kesaksian, Aceh Menggugat*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Sulaiman, M. Isa

1999 'Adat, Islam dan Revolusi Suatu Refleksi Terhadap Perang Cumbok dan Ekspedisi Tentara Perjuangan Rakyat', dalam Chambert Loir, H., dan Hasan Muarif Ambary (eds), *Panggung Sejarah, Persembahan Kepada Professor Dr. Denys Lombard*. Ecole Francaise d'Extreme Orient dan Pusat Penelitian Arkeologi Nasional. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.

UNDP

1999 *Human Development Report*.