

Seri Transitional Justice

Demi Kebenaran
Pemetaan Upaya-Upaya Pencarian Keadilan
dalam Masa Transisi di Indonesia

Hilmar Farid & Rikardo Simarmata

ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
2004

Demi Kebenaran, Pemetaan Upaya-Upaya Pencarian Keadilan dalam Masa Transisi di Indonesia oleh Hilmar Farid dan Rikardo Simarmata

(Terbitan ini merupakan versi bahasa Indonesia dari laporan kedua peneliti yang diterbitkan dalam bahasa Inggris oleh ICTJ – International Center for Transitional Justice, Januari 2004, *The Struggle for Truth and Justice, A Survey of Transitional Justice Initiatives Throughout Indonesia.*)

Editor
Eddie Riyadi Terre

Desain Sampul:

Layout:

Cetakan Kedua (edisi revisi), Oktober 2004

Hak terbitan versi bahasa Indonesia ada pada ELSAM

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia, selain sebagai bagian dari usaha pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia.

Penerbit

ELSAM – Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
Jln. Siaga II No. 31, Pejaten Barat, Pasar Minggu, Jakarta 12510
Tlp.: (021) 797 2662; 7919 2519; 7919 2564; Facs.: (021) 7919 2519
E-mail: elsam@nusa.or.id, advokasi@indosat.net.id; Web-site: www.elsam.or.id

Daftar Isi

Prakata Seri Kata Pengantar Daftar Isi

Bab 1 Pendahuluan

1. Metodologi

- Menetapkan Pengertian Pelanggaran Hak Asasi Manusia
- Penentuan Kategori Organisasi dan Inisiatif
- Kerangka Analisis

2. Proses Pemetaan

3. Struktur Laporan

Bab 2 Menegakkan Keadilan di Masa Transisi

1. Pelanggaran Hak Asasi Manusia Semasa Orde Baru

2. Berbagai Dilema Masa Transisi

3. Lembaga Negara yang Menangani Kekerasan Masa Lalu

4. Langkah-Langkah yang Ditempuh

Bab 3 Gerakan Masyarakat Sipil dan *Transitional Justice* di Tingkat Nasional

1. Pengantar

2. Organisasi dan Kelompok

- Lembaga Swadaya Masyarakat
- Kelompok dan Organisasi Korban
- Lembaga-Lembaga Akademik dan Penelitian
- Lembaga-Lembaga Keagamaan
- Peran Lembaga Donor

3. Inisiatif-Inisiatif Utama

- Pengungkapan Kebenaran (*Truth-Seeking*)
- Peradilan dan Penuntutan (*Justice and Prosecution*)
- Reformasi Hukum dan Kelembagaan (*Legal and Institutional Reform*)
- Reparasi dan Rehabilitasi Korban (*Reparations and Rehabilitation*)
- Rekonsiliasi

4. Temuan dan Analisis

- Keberadaan, Struktur dan Kinerja Lembaga
- Fokus dan Orientasi Kegiatan

- Inisiatif Menangani Kekerasan Masa Lalu

5. Rekonsiliasi

Bab 4

Dinamika Regional

1. Pengantar

2. Sumatera

- Gambaran Umum
- Kekerasan Negara dan Penanganannya
- Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu
- Analisis Temuan

3. Kalimantan

- Gambaran Umum
- Kekerasan Negara dan Penanganannya
- Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu
- Analisis Temuan

4. Jawa Tengah

- Gambaran Umum
- Kekerasan Negara dan Penanganannya
- Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu
- Analisis Temuan

5. Jawa Timur

- Gambaran Umum
- Kekerasan Negara dan Penanganannya
- Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu
- Analisis Temuan

6. Sulawesi

- Gambaran Umum
- Kekerasan Negara dan Penanganannya
- Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Bab 5

***Transitional Justice* dalam Situasi Konflik**

1. Pengantar

2. Kekerasan Masa Lalu dan Penentuan Nasib Sendiri

- Aceh
- Papua
- Analisis Temuan

Bab 6

Kesimpulan dan Rekomendasi

- 1. Keberadaan, Struktur dan Kinerja Lembaga**
- 2. Fokus Kegiatan di Masa Transisi**
- 3. Inisiatif Menangani Kekerasan Masa Lalu**
- 4. Rekomendasi Umum**

Prakata Seri

Setelah lebih dari 32 tahun hidup di bawah kekuasaan pemerintahan yang otoriter dengan dukungan ideologi militerisme yang menindas, dan kembali memasuki era keterbukaan, reformasi dan demokrasi, bangsa Indonesia sepertinya tidak peduli dengan apa yang terjadi pada masa lalu. Bahkan perbincangan sistematis tentang upaya-upaya penyelesaian hukum dan politik belum menjadi agenda utama banyak kalangan, baik DPR maupun pemerintah. Kalaupun ada, orang cenderung bersikap pragmatis dan seadanya, sehingga mengabaikan prosedur dan sasaran yang sesungguhnya. Kita pun belum memiliki perangkat yang memadai untuk menangani berbagai dampak traumatik dari akibat pelanggaran HAM masa lalu. Sementara di sisi lain, dampak traumatik tersebut semakin kelihatan seperti dalam munculnya aksi-aksi kekerasan masyarakat, resistensi ataupun ketidakpatuhan (*social disobedience*), atau bahkan melalui keinginan dan upaya untuk melepaskan diri dari negara RI

Salah satu masalah penting yang dihadapi bangsa Indonesia sekarang ini adalah bagaimana menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu secara tepat dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Bahasan mengenai penyelesaian pelanggaran berat HAM yang terjadi di masa lalu seyogianya berada di dalam bingkai wacana “*transitional justice*” karena momentum awal wacana penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu tersebut adalah pergantian rezim dari rezim Orde Baru yang otoriter menuju rezim baru yang lebih demokratis. Lalu, apa sebenarnya *transitional justice*? Pertanyaan ini penting karena wacana *transitional justice* lebih luas daripada “sekadar” penyelesaian kasus demi kasus pelanggaran hak asasi manusia. Landasan moralnya adalah pembentukan pemerintahan dan masyarakat yang menghormati martabat dan hak asasi manusia melalui langkah-langkah demokratis, tanpa kekerasan, dan mengacu ke tertib hukum, sehingga menjamin peristiwa serupa tidak akan terulang di masa depan.

Persoalannya adalah, apa dan bagaimana sikap kita terhadap tindakan pelanggaran HAM masa lalu tersebut? Apakah dengan menghukum atau memaafkan? Apakah yang harus dibuat untuk menyelesaikan kasus-kasus tersebut? Bagaimana dampaknya bila tidak terselesaikan? Bagaimana nasib para korban? Dan bagaimana kita dapat menjamin untuk menghindari terjadinya kekerasan atau pelanggaran HAM yang sama pada masa depan?

Banyaknya pertanyaan yang harus kita jawab bersama itulah yang menggugah kami, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menerbitkan buku seri *transitional justice* ini. Selama ini, debat wacana tentang masalah keadilan pada masa transisi selalu mengacu pada literatur negara lain yang nota bene terbatas penggunaannya sebagai bahan komparasi semata. Perkembangan literatur dan bahan bacaan tentang *transitional justice* dengan konteks Indonesia untuk keperluan konsumsi umum memang masih sangat terbatas. Untuk itulah, seri ini hadir. Untuk mengisi ruang kosong dalam wacana kajian umum tentang “bagaimana kita sebaiknya menyikapi masa lalu” yang selama ini seolah-olah terpinggirkan.

Kiranya perlu dicatat bahwa berbagai tawaran dalam seri kali ini bukanlah dimaksudkan sebagai semacam pedoman penyelesaian pelanggaran berat HAM di masa lalu. Seri ini diterbitkan dengan maksud untuk mengajak kita semua menyadari bahwa ada persoalan mendasar dan mendesak yang harus kita benahi dalam praktek bernegara dan bermasyarakat di Indonesia. *Mendasar*, karena menyangkut harkat dan martabat manusia – yang menjadi korban kekerasan dan pelaku kekerasan itu sendiri. *Mendesak*, karena yang dipertaruhkan adalah pelurusan sejarah, eksistensi kekinian manusia, selain tentu saja masa depan kemanusiaan kita.

Pelanggaran Hak Asasi Manusia terutama adalah masalah kemanusiaan yang secara prinsip merupakan masalah universal, bukan melulu menjadi masalah kajian satu bidang ilmu tertentu. Itulah mengapa, kendatipun semua uraiannya menukik pada satu tema yang sama, namun pendekatan yang ditawarkan dalam seri ini sangat multidimensional dengan karakter komprehensionalitas bahasan yang cukup kental. Sekaligus hal ini menggambarkan bahwa betapa sangat rumitnya kekerasan masa lalu itu baik pada tataran teoritis maupun praktis. Tidak kurang di sini ada pendekatan filosofis yang mencoba menelusup jauh ke dalam wilayah kelam kekerasan itu. Ia mempertanyakan berbagai ide dasar, gagasan, konsep, keyakinan yang menjadi pembungkus wajah keras masa lalu itu, termasuk mempertanyakan pertanyaan tentang kekerasan itu sendiri. Ada pula pendekatan historis yang menawarkan penjelajahan ruang dan waktu dengan menampilkan berbagai pengalaman negeri lain dalam penyelesaian tindak kejahatan hak asasi manusia di masa lalu. Selain itu, ada pula yang membedahnya dengan pisau analitis – sebab bagaimanapun, karakter kekerasan itu sendiri sangat beragam – namun tetap dalam bingkai komprehensif. Itulah beberapa di antara berbagai pendekatan yang ditawarkan dalam seri ini.

Akhirnya, selamat membaca.

Kata Pengantar

Peranan Penting Organisasi Korban dalam Perjuangan untuk Keadilan dan Kebenaran: Tantangan dan Kesempatan*

Oleh

Task Force Transitional Justice-Elsam

Upaya menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu di masa transisi dari pemerintahan otoritarian ke pemerintahan demokratis harus menghadapi beberapa tantangan serius, antara lain sistem peradilan yang korup dan tidak efisien serta keengganan para pemimpin baru untuk menghadapi elemen dari penguasa lama. Namun begitu negara tetap berkewajiban untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu, tidak hanya untuk mengembalikan hak korban dan keluarganya dan menuntut akuntabilitasnya para pelaku, tapi juga untuk menjamin bahwa pelanggaran serupa tidak terulang di masa datang. Dilema antara keharusan menghadapi masa lalu sekaligus menghindari provokasi dari sisa-sisa kekuatan lama melahirkan berbagai bentuk intervensi yang kemudian dikenal dengan istilah *Transitional Justice* (keadilan transisional). Termasuk dalam intervensi ini adalah pengungkapan kebenaran, peradilan dan penghukuman, reformasi hukum dan kelembagaan, reparasi dan rehabilitasi dan rekonsiliasi.

Dalam pemetaan inisiatif-inisiatif *Transitional Justice* di Indonesia, kedua penulis buku ini mengingatkan kita bahwa, “Walau pemerintah Indonesia telah membentuk badan-badan negara dan undang-undang untuk menyelesaikan kekerasan masa lalu, tetapi badan ini mengidap masalah legitimasi dan kinerja.” Masalah legitimasi adalah hal yang paling mendasar dalam menghadapi pelanggaran masa lalu, sebab tanpa legitimasi tidak ada harapan akan adanya penyelesaian. Inilah sebabnya pembentukan beberapa organisasi korban sejak jatuhnya Soeharto pada Mei 1998 adalah kunci penyelesaian pelanggaran masa lalu karena korbanlah yang memiliki kunci legitimasi itu.

Meski ada usaha sungguh-sungguh Komnas HAM untuk memenuhi mandatnya dalam hal penyelidikan pelanggaran HAM, legitimasi atas inisiatif yang berasal dari negara ini sudah berada di titik paling rendah. Pengadilan HAM *ad hoc* – untuk Timor Leste dan Tanjung Priok, dan juga rancangan undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (RUU KKR) sudah kehilangan kredibilitas dan semakin dianggap sebagai alat impunitas. Tiadanya itikad politik itu juga ditunjukkan oleh penolakan DPR untuk menetapkan pengadilan bagi pelaku pembunuhan Semanggi dan Trisakti. Selain itu, kenyataan bahwa militer mulai bangkit kembali dalam dunia politik sipil: Wiranto sebagai calon presiden Golkar dan SBY dari Partai Demokrat mungkin membuat kita terpaksa berkesimpulan bahwa setidaknya untuk sementara ini, inisiatif negara untuk menghadapi kekerasan masa lalu tidak bisa dipercaya dapat memberikan rasa keadilan bagi korban, menjamin akuntabilitas pelaku dan memastikan ketidakberulangan tindakan di masa depan.

Dalam kondisi seperti ini, semakin hari semakin terlihat pentingnya mengembangkan dan menyebarluaskan alternatif (BUKAN pengganti) dari inisiatif negara sebagai upaya memenuhi kebutuhan dan hak korban sembari terus menekan negara untuk memenuhi kewajibannya. Dengan dipaparkannya suatu tinjauan atas beraneka macam inisiatif masyarakat sipil dalam bidang *transitional justice*, maka apa yang disajikan dalam buku ini boleh dikata merupakan suatu langkah awal menuju konsolidasi dan penguatan inisiatif *transitional justice* di luar negara. Meskipun laporan ini tidak dapat membahas setiap inisiatif secara rinci, namun jangkauan geografisnya – dari Aceh hingga Papua – berhasil memberi gambaran tentang tantangan dan peluang *non-state* untuk menghadapi kekerasan masa lalu.

* Kata Pengantar ini pernah dimuat dalam sisipan “Serial Keadilan Transisional” buletin ASASI Edisi Mei-Juni 2004, hlm.

Organisasi Korban

Bertolak dari pentingnya konsolidasi inisiatif *non-state*, tulisan ini difokuskan pada peranan penting yang harus dimainkan oleh organisasi korban dalam proses ini, dengan mulai dari melihat beberapa organisasi beserta aktivitasnya. Sebagaimana telah disebutkan di atas, organisasi korban memiliki kunci legitimasi dalam pencarian keadilan dan penyelesaian pelanggaran HAM. Mereka merupakan satu sumber kekuatan politik yang potensial berkembang untuk menghadapi berbagai kekuatan politik yang tengah menghalangi usaha pencarian keadilan. Dalam konteks inilah tulisan ini akan meninjau tantangan dan peluang yang dihadapi organisasi korban di Indonesia dewasa ini.

Apa itu Organisasi Korban?

Perubahan politik tahun 1998 memunculkan beberapa lembaga baru, termasuk organisasi korban dengan fokus kegiatan pada penanganan kekerasan dan pencarian keadilan. Beberapa organisasi korban berkembang atas dukungan ornop, tapi secara umum semuanya cukup mandiri dalam pengembangan dan pelaksanaan kegiatan. Selain organisasi yang secara sadar mengidentifikasi diri sebagai organisasi korban, ada organisasi kemasyarakatan yang mewakili korban-korban pengusuran, perampasan tanah dan lain sebagainya. Mereka mengorganisir diri di tingkat komunitas untuk memperjuangkan hak-hak mereka, misalnya pengembalian tanah mereka, yang merupakan bagian dari perjuangan reformasi agraria. Kedua jenis organisasi ini mewakili korban dan haknya, letak perbedaannya adalah pada bagaimana organisasi mengidentifikasikan diri, yaitu sebagai “korban” atau sebagai “petani”.

Sekilas sepertinya organisasi korban lebih mengarah ke perjuangan hak sipil politik sedang organisasi petani lebih ke hak ekonomi, sosial dan budaya. Misalnya, gerakan reformasi agraria lebih mencurahkan perhatian pada perjuangan pengembalian tanah daripada mengatasi soal kekerasan yang dialami petani saat tanah diduduki.¹ Namun begitu, kedua jenis organisasi ini semakin sadar bahwa baik hak sipil politik maupun hak ekonomi, sosial, budaya saling melengkapi dan kerja sama di antara mereka sering terjadi, setidaknya di tingkat lokal. Pada sebuah lokakarya pra-pemetaan yang diselenggarakan oleh tim pemetaan di Jakarta, beberapa organisasi masyarakat sipil telah menyatakan kekhawatirannya bahwa inisiatif *transitional justice* yang “klasik” cenderung terfokus pada kasus kekerasan fisik dan bukan kepada hubungan antara kekerasan fisik dan beberapa jenis kekerasan yang lain, misalnya pengambilan tanah.²

Tujuan dan Kegiatan

Sebagaimana disebutkan di atas, fokus pemetaan tim ini adalah pada organisasi-organisasi yang bekerja dalam ruang lingkup lima elemen utama *transitional justice*. Pemetaan ini menemukan bahwa organisasi korban pertama-tama memfokuskan perjuangannya pada usaha reparasi dan rehabilitasi, baru kemudian diikuti oleh pengungkapan kebenaran, ketiga pada peradilan dan penghukuman, keempat pada reformasi hukum dan kelembagaan dan kelima pada rekonsiliasi. Kenyataan ini sedikit berbeda dengan apa yang ditemukan pada organisasi masyarakat sipil lainnya. Organisasi ini pertama-tama memfokuskan diri pada pengungkapan kebenaran, kedua kepada reformasi hukum dan kelembagaan, ketiga kepada pengadilan dan penghukuman, keempat kepada reparasi dan rehabilitasi dan kelima kepada rekonsiliasi. Menariknya apa yang dianggap isu paling penting oleh organisasi

¹ Dalam diskusi HAM dengan beberapa anggota Yayasan Sintesa, sebuah ornop yang berkerja dalam bidang reformasi agraria yang memberi dukungan kepada Serikat Petani Sumatra Utara, Medan, pada September 2000, M. Harris Putra mengatakan bahwa, “kami tidak tertarik dengan masalah HAM, HAM tidak penting bagi kami.” Pernyataan ini mungkin mencerminkan kecenderungan mengidentikan HAM dengan Hak Sipil Politik “saja” dan persepsi umum bahwa mekanisme HAM tidak begitu efektif untuk mengembalikan hak korban, misalnya dalam bentuk pengembalian tanah. Diskusi di kantor Sintesa dengan Teresa Birks.

² Lokakarya diselenggarakan pada 3-4 September dan dihadiri wakil dari ICTJ, Komnas HAM, Komnas Perempuan dan beberapa organisasi masyarakat sipil termasuk organisasi korban.

korban justru hanya menjadi prioritas keempat bagi organisasi masyarakat sipil seperti ornop dan organisasi agama. Namun, laporan ini tidak menjelaskan mengapa ada perbedaan ini, apakah ini merupakan pembagian tugas yang “alami” atau menunjukkan kurangnya komunikasi tentang apa yang dianggap prioritas antara organisasi korban dan ornop serta lainnya.

Yang cukup mengejutkan adalah kenyataan bahwa baik organisasi korban maupun masyarakat sipil kurang memprioritaskan masalah rekonsiliasi. Sekalipun demikian kenyataan ini tergantung juga pada jenis pelanggaran dan sifat konflik. Misalnya di daerah-daerah seperti Kalimantan di mana kerap terjadi konflik horisontal antar-masyarakat, upaya rekonsiliasi antara dua pihak yang bertikai memang merupakan prioritas organisasi korban. Sebaliknya penyelidikan atas kekerasan yang terjadi di masa lampau, misalnya peristiwa tahun 1965-66 di daerah tersebut (setidaknya secara *de facto*) kurang menjadi prioritas. Namun, di beberapa daerah di mana tingkat kekerasan tahun 1965-66 antar-warga cukup tinggi, misalnya di Jawa Tengah dan Jawa Timur, organisasi korban terlibat dalam inisiatif rekonsiliasi tingkat komunitas. Pada kasus-kasus di mana peran negara sebagai pelaku kekerasan terlihat jelas, kebanyakan organisasi korban dan masyarakat sipil menolak tawaran “rekonsiliasi” oleh negara dan atau pelaku. Dari sisi pelaku, “rekonsiliasi” adalah pilihan *transitional justice* yang terbaik. Tetapi jika pilihan ini disalahgunakan dan salah interpretasi maka ini hanya memberi kesempatan pada pelaku untuk menghindari pengadilan dan memberi negara alasan untuk “memaafkan *dan melupakan*”.

Beberapa Contoh

Dalam laporan ini, Farid dan Simarmata memberikan beberapa contoh menarik tentang banyak dan kreatifnya inisiatif *transitional justice* yang dilakukan oleh organisasi korban.

Reparasi dan Rehabilitasi

PP No. 3/2002 adalah satu-satunya instrumen hukum yang mengakui tanggung jawab negara atas korban pelanggaran HAM. Berdasarkan Pasal 35(3) UU Pengadilan HAM 26/2000, PP ini menetapkan tentang pemberian kompensasi dan pemulihan hanya pada perkara yang telah diputuskan di sidang pengadilan HAM. Peraturan ini baru dilaksanakan untuk pertama kali pada tanggal 30 April 2004 dalam pengadilan *ad hoc* untuk Tanjung Priok. Saat menjatuhkan hukuman 10 tahun penjara kepada R. A. Butar Butar atas perannya dalam pembunuhan, hakim ketua menambahkan bahwa harus diberikan, “kompensasi untuk korban dan ahli waris yang ditentukan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.”

Sebagaimana dengan rekonsiliasi, pemulihan juga berpotensi menjadi sumber konflik antar-korban, misalnya di dalam kasus pelaku menawarkan islah beserta kompensasi keuangan untuk “menyelesaikan” kasus yang bersangkutan. Kesulitan ekonomi (ditambah dengan rasa takut dan intimidasi) menyebabkan beberapa korban bersedia menerima tawaran tersebut, tanpa ada proses pengungkapan kebenaran. Untuk mencegah kejadian ini, beberapa organisasi korban seperti Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI), mengadakan kegiatan sosial ekonomi untuk memberdayakan korban dan memperkuat posisi tawar-menawarnya. Di tingkat lokal, beberapa organisasi korban yang bersifat informal atau sementara terbentuk untuk menangani hal-hal di seputar masalah pemulihan ekonomi. Di Jawa Tengah misalnya, bekas anggota Persatuan Buruh Minyak (PBM) yang dipecat pada tahun 1965-66 tanpa dibayar ganti rugi atau pensiun, menuntut haknya atas kompensasi dan pembayaran pensiun serta rehabilitasi nama baiknya. Organisasi guru juga pernah mengajukan tuntutan yang serupa kepada Kementerian Dalam Negeri, termasuk pengembalian tanah dan barang milik mereka.

Trauma-counselling adalah juga bidang kegiatan yang semakin menarik perhatian korban dan keluarganya, apalagi dengan relatif banyaknya kegiatan pengungkapan kebenaran yang dapat menimbulkan ingatan kembali korban atas kekerasan yang dialami. Menurut hasil pemetaan, banyak korban mengaku bahwa pertemuan rutin yang bersifat informal sudah cukup membantu mengembalikan rasa percaya diri mereka dan membuatnya merasa tidak sendiri dalam menghadapi

masalah. Semua organisasi korban yang ditemui mengadakan kegiatan yang serupa. Beberapa organisasi seperti Komnas Perempuan dan LBH-APIK bekerja-sama dengan organisasi korban menawarkan *trauma counselling*, terutama untuk anak dan perempuan.

Di Aceh, walau dengan tegas menolak tawaran islah, SPKP-HAM cukup berhasil mendorong pemerintah provinsi untuk memberikan bantuan keuangan sebagai dukungan atas kegiatan rehabilitasi masyarakat melalui Dinas Sosial. Namun begitu, SPKP-HAM dan organisasi lain prihatin pada para petugas korup yang telah menyalahgunakan dana yang ditunjukkan untuk rehabilitasi fisik dan mental maupun dana bantuan kemanusiaan secara umum.

Pengungkapan Kebenaran

Salah satu contoh inisiatif pengungkapan kebenaran adalah penulisan riwayat hidup yang dilakukan oleh Pakorba. Di sini korban menyampaikan pengalaman hidupnya dengan gaya dan caranya sendiri. Pendekatan ini dikembangkan untuk menanggapi masalah-masalah yang muncul waktu korban diminta oleh organisasi ini untuk mengisi formulir pendataan korban sekaligus memberi pernyataan. Selain rumitnya formulir tersebut, beberapa korban merasa metode ini mengembalikan trauma yang pernah mereka alami, misalnya dengan dipaksa “sebutkan nama.” Kegiatan pengungkapan kebenaran yang lain oleh organisasi 1965-66 adalah penggalan kuburan massal. Namun inisiatif seperti ini sering dihambat oleh propaganda yang menuduh mereka hendak membangkitkan komunisme di Indonesia. Secara umum, semua organisasi korban terlibat dalam kampanye pendidikan publik, pemantauan dan dokumentasi, misi pencarian fakta, pengambilan pernyataan dan penyebaran informasi dalam upaya mencari kebenaran.

Peradilan dan Penuntutan

Tuntutan reparasi dan rehabilitasi melalui pengadilan dilakukan oleh beberapa organisasi korban di tingkat lokal, sering dengan berkolaborasi dengan organisasi lain, seperti organisasi petani dan masyarakat adat. Di tingkat internasional, beberapa organisasi pernah terlibat dalam aksi menuntut pertanggungjawaban perusahaan multinasional atas keterlibatannya dalam pelanggaran HAM. Misalnya P.T. Freeport McMoran telah digugat di sebuah pengadilan AS atas keterlibatannya dalam pelanggaran terhadap bangsa Amungme. Dalam upaya menuntut rehabilitasi bagi korban 1965-66, LP-KROB pernah mencari akuntabilitas negara dengan menggugat negara atas kegagalan memberikan rasa aman kepada warga-negaranya.

Anggota gerakan masyarakat adat berupaya memperkuat dan memberdayakan hukum adat sebagai dasar mekanisme pencarian keadilan alternatif untuk masyarakat di tingkat lokal. Dengan memakai hukum adat, dewan adat di Kalimantan Barat menghukum satu batalion militer yang melakukan pelanggaran HAM di daerah Ngabang. Dewan adat memutuskan bahwa batalion tersebut wajib membayar kompensasi dan ongkos medis kepada korban. Militer malah terima keputusan ini dan bayar uang yang ditentukan dengan segera.

Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Kadang-kadang bidang ini memang membutuhkan keahlian hukum-teknis, dan mungkin karena itu bidang ini masih dikuasai oleh LSM berbasis hukum dan para akademisi sampai saat ini. Sekalipun demikian, ini tidak berarti organisasi korban sama sekali tidak terlibat dalam upaya reformasi ini. Sejak pembahasan RUU KKR yang kontroversial di parlemen, beberapa organisasi korban ikut terlibat. Salah satu kritik IKOHI terhadap rancangan undang-undang tersebut adalah bahwa rancangan itu tidak menyebutkan prinsip ketidakberulangan yang penerapannya menuntut reformasi hukum dan kelembagaan yang terpadu.

Masyarakat adat berikut pendekatan kreatifnya dalam menghadapi otonomi daerah telah memberi peluang keterlibatan organisasi korban dalam penyusunan rancangan peraturan dan gerakan reformasi hukum. Pada tahun 1999, Kelompok Kerja Masyarakat Adat (KKMA) di Sanggau, Kalimantan Barat, bekerja-sama dengan sebuah LSM lokal, LBBT, menyusun peraturan daerah yang

menjamin perlindungan hukum bagi penghuni desa-desa yang dihancurkan pada zaman Orde Baru. Organisasi masyarakat adat secara umum, di samping juga organisasi petani, serikat buruh dan miskin kota juga aktif dalam kampanye reformasi hukum dan kelembagaan.

Rekonsiliasi

Menurut Aribowo MS dari PuSDeHAM di Surabaya, upaya rekonsiliasi telah kehilangan momentum karena elite lokal berhasil mempertahankan kekuasaan mereka selama reformasi. Upaya rekonsiliasi, yang dulu dianggap jalan keluar saling menguntungkan, sekarang tidak punya relevansi lagi karena para pelaku cenderung mengajukan rekonsiliasi tanpa pengungkapan kebenaran dan meminta maaf. Sebagaimana telah disebutkan di atas, ketertarikan pada ide rekonsiliasi yang sejati hanya muncul di daerah yang mengalami kekerasan antar-golongan dan konflik horisontal, misalnya di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Barat. Di Kalimantan Barat, Yayasan Korban Kerusakan Sambas (YKSS) membuka dialog dalam rangka mengatasi perbedaan dan mempertemukan pihak-pihak yang bertikai. Keterlibatan organisasi korban belakangan ini pada isu rekonsiliasi lebih berkaitan dengan adanya pembahasan RUU KKR yang juga telah menyebabkan pergesekan di antara organisasi.

Nasional vs. Lokal

Masih sedikit organisasi korban di tingkat nasional. Laporan pemetaan menyebutkan sejumlah organisasi di antaranya adalah LPKP '65, Pakorba dan LP-KROB, organisasi yang menangani korban pelanggaran 1965-66, dan IKOHI yang menangani kasus penghilangan paksa di seluruh Indonesia. Semua organisasi tingkat nasional punya cabang di tingkat lokal dan umumnya bersifat cukup otonom. Perbedaan kepentingan dan kegiatan antara organisasi lokal dan organisasi nasional cukup terasa, demikian halnya perbedaan dalam satu organisasi antara yang di tingkat lokal dan nasional, kecuali IKOHI.

Walaupun dibentuk sebagai ormas, Pakorba, baik ditingkat nasional maupun cabangnya di Jakarta didominasi oleh bekas elite pemerintahan Soekarno, antara lain bekas menteri, pejabat, militer dan lainnya. Mereka tidak punya jaringan dengan ormas dan LSM dan cenderung memfokuskan kegiatan pada rehabilitasi dan negosiasi ulang posisi politiknya. Beda halnya dengan cabang Pakorba Solo yang lebih representatif, memiliki jaringan luas dan mengembangkan beberapa pendekatan kolaboratif, misalnya memberi dukungan pada organisasi petani dalam perjuangan merebut kembali tanah yang dirampas pada tahun 1965-66. IKOHI, baik di tingkat nasional maupun lokal, bekerja keras membangun kerja sama dengan berbagai organisasi untuk menempatkan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dalam agenda reformasi.

Beberapa Ketegangan Antar-Organisasi

Selain perbedaan antara organisasi tingkat lokal dan nasional, antara organisasi korban dan yang merasa menjadi bagian dari gerakan lebih luas, misalnya reformasi agraria atau perjuangan buruh, ditemui juga ketegangan antara organisasi yang oleh rezim Orde Baru dicap sebagai ekstrem kiri dan ekstrem kanan. "Hantu" komunisme begitu mudah diangkat untuk mendiskreditkan organisasi '65 karena memang sudah ada cap-cap yang bersifat institusional. Akibatnya kegiatan mereka mudah dicurigai organisasi Islam. Tingginya aktivitas anti-komunis oleh kelompok Islam di daerah seperti Solo juga membuat organisasi korban 1965-66 bersikap waspada terhadap organisasi Islam.

Ideologi agama dan politik menjadi salah satu sebab cukup mendasar mengapa identitas lebih luas sebagai korban pelanggaran HAM negara tidak berhasil menyatukan organisasi korban dan berbagai latar belakangnya. Kondisi ini menghalangi organisasi tersebut untuk membangun kerja bersama dan memfokuskan pada kesamaan daripada perbedaan, misalnya dengan melihat pola dan sistematisnya pelanggaran sendiri. Tidak mengherankan bila, terutama di tingkat lokal, organisasi korban dibentuk dan bekerja berdasarkan kasus daripada identitas korban dalam pengertian luas. Namun demikian, di tingkat nasional ada kebutuhan untuk mengembangkan pendekatan yang lebih analitis, dan ini hanya akan muncul bila kerja sama dan kolaborasi antara organisasi korban yang

berbeda semakin meningkat. Dalam hal ini, kecenderungan LSM bekerja berdasarkan kasus dan mengembangkan programnya menurut prioritas yang ditentukan oleh para donor secara tidak sengaja telah menghalangi terbangunnya jaringan luas dan koalisi antara berbagai organisasi korban, khususnya mereka yang memfokuskan diri pada pelanggaran HAM masa lalu, misalnya Tanjung Priok, Lampung, 1965, selain kasus di mana ada konflik laten antara penguasa dan rakyat, misalnya Aceh dan Papua.

Selain itu ada juga ketegangan karena vokalitas beberapa organisasi korban. Yang paling tampak di sini adalah ketegangan antara organisasi '65 dan organisasi korban di luar peristiwa '65. Sebagian besar anggota organisasi '65 adalah orang yang sudah memiliki pengalaman politik, yang sudah cukup "lancar" membahas masalah politik dan memiliki kesadaran politik. Sedangkan organisasi lain bisa dianggap sebagai korban 32 tahun proyek depolitisasi rezim Soeharto (kebijakan massa mengambang). Organisasi seperti IKOHI pun yang mewakili keluarga mahasiswa dan aktivis politik harus menghadapi tantangan cukup besar karena belum tentu keluarga orang hilang juga ikut berpolitik atau sudah bersifat politis. Masalah pemberdayaan korban merupakan soal mendasar organisasi korban, mulai dari pemberdayaan ekonomi (sesuatu yang mungkin bisa mencegah korban menerima tawaran islah, yaitu kompensasi tanpa pengungkapan kebenaran) hingga rehabilitasi sosial yang dapat melawan stigma dan diskriminasi terhadap korban dan keluarga korban. Selain itu juga adalah pemberdayaan politik yang, antara lain, dapat membantu organisasi korban untuk berhadapan dalam posisi yang lebih setara.

Mencari Identitas Politik

Memang ada satu pertanyaan menarik tentang identitas organisasi korban di Indonesia. Sejauh mana identitas politik organisasi korban dapat berkembang menjadi gerakan politik sejati. Harus diakui bahwa konsep organisasi buruh, masyarakat adat atau petani sebagai gerakan politik tidak asing bagi rakyat Indonesia. Ada banyak contoh tentang gerakan buruh dan petani di dunia ini yang berhasil menjadi sebuah gerakan politik yang berpengaruh. Apakah ini terjadi karena organisasi tersebut mewakili sektor-sektor ekonomi yang penting? Tetapi gerakan masyarakat adat juga sudah berhasil menjadikan dirinya sebagai sumber kekuatan politik. Lantas mengapa gerakan korban tidak? Sebagaimana aktivis buruh menjadi bagian dari gerakan perjuangan buruh yang lebih luas, dan petani menjadi bagian dari gerakan luas reformasi agraria, kenapa organisasi korban tidak bisa menjadi bagian dari gerakan luas hak asasi manusia – baik hak ekonomi, sosial dan budaya maupun hak sipil politik?

Tentu ada beberapa tantangan. Aktivis buruh relatif mudah berorganisasi karena anggotanya sering bertemu secara rutin di tempat yang sama, misalnya di pabrik. Jika ini alasannya, gerakan masyarakat adat misalnya ternyata berhasil menghadapi berbagai tantangan seperti perbedaan budaya, bahasa, agama dan daerah geografis yang terpencar dan terisolir satu sama lain serta sulit untuk dikunjungi. Upaya gerakan ini mungkin bisa menjadi contoh bagi organisasi korban untuk menjadi kekuatan politik yang berpengaruh. Tetapi tantangannya tidak sekadar membangun jaringan yang luas dan mengatasi perbedaan ideologis. Mungkin yang lebih mendasar lagi adalah bagaimana berkumpul bersama mengembangkan sebuah identitas organisasi korban sebagai kekuatan politik. Sudah tentu ada cap yang melekat ketika seseorang menjadi "korban". Tetapi petani dan masyarakat adat juga menghadapi tantangan ini – bayangan tentang petani yang "kampungan dan kurang berpendidikan" atau masyarakat adat yang "ketinggalan zaman dan kurang beradab" juga menjadi tantangan bagi mereka.

Mungkin salah satu pertanyaannya adalah apakah organisasi korban cukup "berbasis massa" dibandingkan misalnya dengan gerakan buruh atau kaum miskin kota. Jumlah korban 1965-66 sendiri sebenarnya sudah sangat besar. Di samping itu masih banyak orang lain yang telah ditindas oleh rezim Orde Baru: serikat buruh, organisasi petani, kelompok Islam, aktivis HAM, mahasiswa dan pemuda, kalangan intelektual kritis, perempuan dan anak-anak. Seperti dikutip seorang aktivis dalam buku ini, "tidak ada orang Indonesia yang tidak memiliki saudara, teman atau kenalan yang tidak menjadi korban kekuasaan rezim." Jadi kalau soal perlindungan dan penegakkan HAM adalah kepentingan setiap orang manusia di dunia ini, berarti organisasi korban punya kesempatan besar untuk menjadikan

dirinya “*vanguard*” (*spearhead*) gerakan massa yang paling besar! Memang harus diakui bahwa kelima elemen *transitional justice* sangat mendasar dalam upaya mencegah pelanggaran HAM.

Potensi organisasi korban sebagai sumber kekuatan politik terbukti sangat jelas dari usaha-usaha negara dan juga pelaku pelanggaran HAM untuk mempolitisir identitas korban dan memanfaatkan organisasi korban sebagai alat legitimasi. Pendekatan islah dipakai oleh pelaku pada korban yang kebanyakan Muslim, misalnya Tanjung Priok dan Lampung. Dengan memanfaatkan kondisi ekonomi korban yang lemah, para pelaku dalam beberapa kasus tidak hanya berhasil “menyelesaikan” kasus pelanggaran HAM, tetapi lebih penting lagi berhasil memperoleh legitimasi bagi posisi politiknya (kalau korban sendiri menerima penyelesaian di luar sistem pengadilan, tanpa pengungkapan kebenaran, tanpa akuntabilitas negara, *untuk apa memperhatikan keluhan dan tuntutan para aktivis HAM... di mana legitimasi mereka... di Geneva, New York?* Demikian logika para pelaku). Dengan memecah kelompok korban, para pelaku juga berusaha untuk men-delegitimasi sikap para korban yang menuntut keadilan dan akuntabilitas.

Contoh yang lebih khusus adalah upaya Prabowo Subianto baru-baru ini untuk memperoleh legitimasi bagi kampanye calon presiden. Ia menyatakan bahwa kasus penculikan sudah selesai dan malah aktivis yang diculik kini mendukung dia. Kalau tujuan Prabowo adalah sekadar meyakinkan publik bahwa dia tidak bersalah, mungkin cukup bagi dia untuk mengingatkan publik bahwa dia tidak pernah dituntut di tingkat pengadilan. Tetapi tujuan Prabowo tidak hanya sekadar membela statusnya sebagai bukan pelaku pelanggaran HAM, tapi dia juga mencoba mencari restu yang lebih luas dengan memanfaatkan legitimasi yang terletak pada korban. LSM dan aktivis mahasiswa pun – tanpa bermaksud mempertanyakan motifnya – juga memahami legitimasi yang akan didapat dalam kampanye-kampanyenya kalau bisa berbagi *platform* yang sama dengan korban.

Tetapi bagaimana dengan organisasi korban itu sendiri? Apakah ada potensi organisasi korban di Indonesia untuk mengembangkan sebuah identitas politik dan menjadi ormas, sebuah gerakan yang punya kekuatan politik yang tidak bisa diabaikan? Apakah korban punya potensi besar – suatu peran historis – untuk mempengaruhi dan mengarahkan transisi politik? Tentu salah satu hal yang harus diatasi adalah perbedaan ideologis antara organisasi korban serta membangun jaringan yang kuat dan representatif. Tidak kalah penting, mereka juga perlu berbagi pengalaman untuk mewujudkan sebuah pendekatan sistematis untuk menganalisis pola pelanggaran dan meningkatkan kesadaran tentang sifat sistematis pelanggaran HAM semasa Orde Baru. Tetapi berbagi data antar-organisasi korban punya implikasi lebih serius dibandingkan dengan mungkin kalau berbagi data di antara komunitas masyarakat adat. Misalnya untuk kasus peristiwa ’65, berbagi data antara organisasi Islam dan organisasi korban yang dituduh PKI punya potensi untuk mengembalikan permusuhan lama dan trauma.

Kesempatan

Tantangan yang harus dihadapi organisasi korban sungguh besar, bebannya berat. Namun tetap harus diakui bahwa organisasi korban adalah yang paling berpotensi untuk memastikan akuntabilitas negara atas pelanggaran HAM masa lalu. IKOHI menyarankan dibuatnya suatu lokakarya bersama untuk mempelajari mekanisme dan instrumen internasional yang bisa dipakai korban dan melakukan perbandingan perspektif antar-organisasi korban serta inisiatif *transitional justice* di negara lain. Forum seperti ini bisa dianggap cukup “netral” dan berguna bagi korban serta bisa menjadi kesempatan untuk mengembangkan sebuah gerakan korban yang dapat menjawab kondisi nyata Indonesia. Mungkin dengan adanya beberapa pertemuan tertutup (yaitu untuk korban saja, bukan untuk publik) yang difokuskan kepada pencarian kesamaan pengalaman korban, menemukan pola sistematis pelanggaran, dan bukan perbedaan, kesadaran politik organisasi korban dan identitas politik korban dapat diwujudkan dan dikonsolidasi. Tentu saja LSM dan organisasi masyarakat yang lain juga harus mendukung dan memfasilitasi jaringan organisasi korban, terutama dengan memperhatikan prioritas organisasi korban sendiri (dan bukan prioritas para donatur). Pada donatur juga harus diminta menerima tantangan untuk memberikan bantuan yang ikhlas dan relevan bagi organisasi korban di Indonesia. Karena penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu tidak hanya penting bagi korban sendiri, melainkan bagi bangsa dan negara secara keseluruhan.

Hubungan strategis dengan organisasi dan gerakan lain juga sangat penting, mulai dari para akademisi dan mahasiswa sampai ke golongan tersingkir lain seperti masyarakat adat, perempuan, miskin kota, petani dan lain sebagainya. Jaringan seperti ini akan amat berguna untuk memperluas basis gerakan, untuk meringankan beban, untuk menyebarkan pentingnya inisiatif *transitional justice* dan juga untuk eksplorasi sifat sistematis pelanggaran HAM di bawah Orde Baru secara mendalam dan untuk mengkaji hubungan antara ketidakadilan dan kekerasan. Nama bekas diktator Chili, Jenderal Pinochet, sudah dianggap sinonim dengan pelanggaran HAM terburuk, dan memang pantas nama jeleknya diketahui oleh seluruh dunia. Namanya sendiri membuat orang merasa ngeri. Tetapi berdasarkan perkiraan paling konservatif, bekas diktator Indonesia Jenderal Soeharto bertanggung-jawab untuk *sedikitnya* 100 kali jumlah orang yang dibunuh di bawah rezim Pinochet. Kalau begitu, kenapa nama Soeharto belum berhasil membangkitkan kemarahan dunia? Sudahkah tiba saatnya? Kalau belum, berarti tetap akan ada kemungkinan pelanggaran yang dilakukan di bawah rezim Orde Baru terulang di masa datang.(*)

Bab 1

Memetakan Inisiatif: Sebuah Langkah Awal

Munculnya militer di bawah Jenderal Soeharto sebagai penguasa di Indonesia pada Oktober 1965 menjadi awal dari rangkaian kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia. [Ketika Peristiwa 1 Oktober 1965 terjadi, Soeharto masih berbangkat Mayor Jenderal, *ed.*] Langkah pertama yang diambil rezim militer itu untuk menegakkan kekuasaan adalah membasmi gerakan kiri dengan membunuh ratusan ribu orang dan menyekap puluhan ribu lainnya di kamp-kamp tahanan yang tersebar seluruh negeri selama belasan tahun. Hampir tidak ada orang yang dituntut bertanggung jawab atas pembantaian dan kejahatan mengerikan lainnya. Dan, dari titik inilah kekebalan hukum [yang lebih tepatnya disebut “ketaktersentuhan oleh hukum”, apalagi oleh hukum yang dibuat oleh rezim itu sendiri, *impunity*, catatan *ed.*] bagi penguasa mulai berlaku.

Rezim Orde Baru lebih lanjut menjadikan teror dan kekerasan sebagai cara mengontrol penduduk dan menindas berbagai lapisan dan sektor masyarakat yang membangkangnya: anggota serikat buruh dan organisasi petani yang memperjuangkan hak-hak dasar mereka, kelompok Islam yang menolak asas tunggal Pancasila, aktivis mahasiswa dan pemuda, kalangan intelektual kritis, perempuan dan anak-anak. Seperti dikatakan seorang aktivis hak asasi manusia: “Tidak ada orang di Indonesia yang tidak memiliki saudara, teman atau kenalan yang menjadi korban kekerasan rezim.”

Kejatuhan Soeharto pada Mei 1998 tidak dengan sendirinya membuat Indonesia menjadi demokratis. Birokrasi dan sistem politik secara umum masih dikuasai oleh kekuatan yang sebelumnya menjadi bagian atau setidaknya mendukung Orde Baru. Agenda reformasi yang dijunjung oleh gerakan oposisi dari masyarakat sipil sementara itu seperti tidak berdaya menjawab krisis ekonomi dan kemiskinan yang meraja-lela. Di beberapa daerah, konflik komunal meledak dan menciptakan kekacauan yang belum ada bandingannya dalam sejarah modern Indonesia.

Seperti banyak negeri lain yang mengalami transisi dari otoritarianisme, salah satu tantangan terbesar adalah usaha menghadapi sejarah kekerasan dan kekebalan hukum bagi penguasa. Upaya untuk membawa para pelaku kekerasan masa lalu seperti berjalan di tempat karena sistem peradilan yang korup dan tidak berwibawa. Para pemimpin pemerintah yang baru tampaknya juga menghindari konfrontasi dengan elite penguasa lama, sehingga tidak pernah mendorong proses penyelidikan dan penanganan kasus-kasus kekerasan masa lalu secara sungguh-sungguh.

Di tengah kebuntuan ini, gerakan hak asasi manusia dan komunitas korban terus berusaha mengembangkan berbagai strategi dan kerangka alternatif untuk membebaskan masyarakat dari masa lalu yang kelam. Upaya semacam itu tersebar di tingkat nasional maupun lokal, yang mencakup upaya mengungkap kebenaran, menuntut proses peradilan dan penghukuman terhadap pelaku, mendorong perubahan hukum dan kelembagaan, memberi bantuan dan pelayanan lainnya kepada korban kekerasan serta memajukan gagasan perdamaian dan rekonsiliasi.

Untuk mengikuti perkembangan tersebut dengan saksama, International Center for Transitional Justice (ICTJ) mengadakan sebuah *mapping exercise project* mengenai

transitional justice di Indonesia. Pemetaan ini lebih lanjut diharapkan dapat membantu gerakan masyarakat sipil di dalam maupun luar negeri dan komunitas donor mengembangkan strategi yang tepat, menghindari pengulangan dan saling memperkuat. Khususnya bagi kelompok masyarakat sipil di Indonesia, pemetaan ini diharapkan bisa menjadi bahan refleksi dan dialog berkelanjutan untuk menghadapi situasi transisi yang tidak menentu.

Sebagai usaha awal, pemetaan ini tentunya memiliki sejumlah keterbatasan. Para peneliti menyadari bahwa pemetaan ini belum dapat mengamati setiap inisiatif yang muncul secara saksama dan menggunakan kerangka *transitional justice* yang ketat sebagai alat ukurnya. Pemetaan ini baru sampai taraf mendeskripsikan berbagai pemikiran dan praktik yang dikembangkan gerakan masyarakat sipil di Indonesia untuk menangani kekerasan masa lalu. Analisis dan diskusi yang mendalam mengenai berbagai aspek *transitional justice* di Indonesia masih perlu dilakukan. Studi awal ini diharapkan dapat memberi sumbangan ke arah itu.

1. Metodologi

Kegiatan pemetaan ini berawal dari pembicaraan antara ICTJ dengan beberapa wakil komunitas hak asasi manusia di Indonesia sejak pertengahan 2002. Hasil pertemuan dan korespondensi awal itu antara lain adalah rencana kerja awal dan penetapan dua orang peneliti sebagai pelaksana kegiatan. Rencana kerja itu kemudian dibahas lebih lanjut dalam sebuah lokakarya di Jakarta pada 3-4 September 2002 yang dihadiri antara lain oleh wakil ICTJ, anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, anggota Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan dan wakil organisasi masyarakat sipil.

Ada beberapa isu penting yang dibahas dalam lokakarya itu, seperti batas-batas pengertian pelanggaran hak asasi manusia, jenis organisasi dan inisiatif yang perlu diperhatikan dalam pemetaan, penentuan tempat yang akan dikunjungi, hasil akhir kegiatan serta hal-hal teknis menyangkut pelaksanaan.

1.1. Menetapkan Pengertian Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Para peserta lokakarya merasa bahwa inisiatif *transitional justice* selama ini cenderung membatasi perhatiannya pada kasus-kasus kekerasan fisik seperti pembantaian massal, penahanan dan penyiksaan serta penyalpungan orang. Sekalipun memahami bahwa pembatasan seperti itu sangat penting bagi keperluan strategis, para peserta tetap melihat perlunya kegiatan pemetaan ini memperhatikan hubungan antara kekerasan fisik dengan berbagai bentuk ketidakadilan lain seperti perampasan tanah yang berulang-kali terjadi semasa Orde Baru.

Para peserta menekankan bahwa banyak organisasi atau kelompok di Indonesia yang menangani kekerasan fisik sebagai bagian dari program lebih luas, seperti perjuangan keadilan agraria, penciptaan sistem pengelolaan sumber daya alam yang lebih adil atau keadilan bagi buruh di sektor industri. Namun untuk membuat kerangka kerja menjadi lebih terarah, para peserta setuju bahwa kegiatan pemetaan memusatkan

perhatian pada organisasi, kelompok dan inisiatif yang menangani bentuk-bentuk kekerasan sebagai berikut:

- Pembantaian dan pembunuhan di luar hukum
- Perkosaan dan kekerasan berbasis gender
- Penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi lainnya
- Penahanan dan pemenjaraan politik
- Pelenyapan paksa dan penculikan
- Perampasan tanah yang berskala besar

Di banyak tempat tindak kekerasan semacam itu juga melibatkan penduduk sipil, namun karena perhatian terarah pada upaya mengubah sebuah sistem politik, maka fokus diarahkan pada tindak kekerasan yang dilakukan atau didukung oleh negara. Beberapa perkecualian diperkenankan, khususnya dalam kasus-kasus kekerasan komunal seperti di Maluku, Poso dan Kalimantan Tengah.

1.2. Penentuan Kategori Organisasi dan Inisiatif

Saat ini diperkirakan ada ratusan organisasi yang bergerak di bidang penegakan hak asasi manusia dan perdamaian di Indonesia. Sebagian di antaranya terdaftar sebagai yayasan atau perhimpunan terbatas, tapi cukup banyak yang hanya berbentuk komite *ad hoc* atau jaringan yang longgar. Pemetaan ini menghindari kategorisasi berdasarkan aspek legal tersebut agar dapat melihat dinamika gerakan masyarakat secara menyeluruh. Disadari bahwa organisasi yang tidak memiliki status hukum dan struktur yang jelas pun dapat berperan penting dalam berbagai aspek penanganan kekerasan masa lalu.

Latar belakang dan tujuan organisasi masyarakat sipil pun sangat beragam dari satu tempat ke tempat lain. Ada organisasi yang sepenuhnya didorong oleh kepentingan kemanusiaan dan bersifat sukarela. Organisasi seperti ini sering kali mengklaim diri tidak memiliki tujuan lain kecuali membantu orang lain, walaupun kegiatannya berperan penting dalam gerakan hak asasi manusia secara umum. Sebaliknya ada organisasi dan kelompok yang menggunakan masalah hak asasi manusia untuk memajukan kepentingan politik dan komersial yang sempit. Kekuatan politik sering kali terlibat dalam penanganan kasus kekerasan masa lalu untuk mendiskreditkan lawan-lawannya.

Para peneliti menyadari bahwa penanganan kekerasan masa lalu dan inisiatif *transitional justice* secara umum tidak pernah berlangsung dalam ruang vakum. Inisiatif yang bertujuan memajukan kepentingan politik atau komersial yang sempit, seperti *exposing* korban kekerasan untuk mengobarkan permusuhan agama, tidak mendapat perhatian dalam pemetaan ini.¹ Inisiatif yang akan diperhatikan adalah berbagai upaya menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu yang terarah pada perbaikan sistem ekonomi dan politik secara menyeluruh, penghargaan terhadap hak asasi manusia dan demokrasi.

Berdasarkan berbagai pertimbangan di atas ada beberapa kategori organisasi dan inisiatif yang ditetapkan sebagai subjek dalam pemetaan:

¹ Kecenderungan seperti ini ditemui dalam kasus-kasus kerusuhan komunal di Sulawesi Tengah, Maluku dan Kalimantan Tengah.

- Kelompok dan organisasi korban
- Organisasi non-pemerintah atau LSM, termasuk kelompok-kelompok yang tidak terdaftar sebagai yayasan atau perkumpulan terbatas
- Institusi keagamaan yang bekerja untuk keadilan, perdamaian dan hak asasi manusia
- Institusi akademik dan lembaga penelitian
- Departemen dan kantor pemerintah
- Organisasi internasional termasuk lembaga donor
- Komite *ad hoc* atau jaringan advokasi yang menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia tertentu.

Menyadari bahwa banyak organisasi dan kelompok yang dibentuk dalam beberapa tahun bahkan bulan terakhir saat pemetaan ini dilakukan, peneliti juga merasa perlu membuat batas-batas tambahan menyangkut jangka waktu kegiatan dan *sustainability*. Pada bulan-bulan pertama setelah Soeharto mengundurkan diri di banyak tempat bermunculan komite aksi yang menuntut agar mantan presiden itu diadili karena korupsi dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Namun komite-komite ini umumnya hanya berumur singkat dan kemudian menghilang setelah gerakan protes mulai surut. Inisiatif semacam ini sekalipun berperan penting pada masanya, tidak menjadi perhatian dalam pemetaan.

Masalah lain adalah penamaan “inisiatif *transitional justice*” itu sendiri. Banyak organisasi yang menganggap kegiatannya hanya berkisar pada masalah hak asasi manusia secara umum, tanpa konsep mengenai “penanganan kekerasan masa lalu” atau penegakan keadilan di masa transisi. Namun dalam kenyataannya, kegiatan mereka sangat relevan dengan kerangka *transitional justice* yang digunakan dalam pemetaan ini. Untuk memperjelas batas-batasnya, para peneliti mengarahkan perhatian pada lembaga atau kelompok yang menangani salah satu atau beberapa kegiatan berikut:

- Pengungkapan kebenaran atau fakta kekerasan
- Proses peradilan terhadap pelaku kekerasan
- Reformasi hukum dan kelembagaan
- Reparasi dan rehabilitasi bagi korban kekerasan
- Rekonsiliasi

1.3. Kerangka Analisis

Tujuan utama pemetaan ini adalah menggambarkan berbagai inisiatif yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil di Indonesia. Analisis hanya dilakukan untuk melihat masalah-masalah yang umum dihadapi serta menentukan beberapa isu strategis berdasarkan pengamatan tersebut. Dengan kerangka analisis seperti ini kedalaman dan intensitas dari tiap inisiatif tentunya tidak dapat dijelaskan dengan baik.

2. Proses Pemetaan

Pemetaan ini dimulai dengan menyusun sebuah daftar alamat dari sekitar 400 organisasi dan kelompok yang tersebar di seluruh Indonesia.² Para peneliti kemudian mengadakan pertemuan dengan berbagai narasumber kunci di Jakarta dan Yogyakarta yang dapat memberikan keterangan awal mengenai organisasi-organisasi hak asasi manusia di berbagai daerah sebagai bahan perbandingan. Dari hasil rangkaian pertemuan dan diskusi terbatas tersebut, para peneliti berhasil menyusun daftar yang berjumlah lebih kecil tapi relevan bagi pemetaan.

Selama bulan September dan awal Oktober 2002, peneliti membuat kontak-kontak awal dengan berbagai organisasi yang tercantum dalam daftar tersebut dan mewawancarai sejumlah orang berdasarkan daftar pertanyaan yang disusun dalam lokakarya September. Pengenalan pada proyek pemetaan beserta tujuannya sebelum wawancara dilakukan terbukti membantu karena banyak aktivis, peneliti dan korban kekerasan yang merasa perlu memberikan dukungan setelah dihubungi. Kunjungan lapangan mulai dilakukan sejak akhir September dan sempat terhenti selama sekitar sebulan karena pergantian tenaga peneliti.

Daftar Kota yang Dikunjungi

- | | | |
|-------------------|----------------|-----------------|
| 1. Medan | 9. Semarang | 17. Banjarmasin |
| 2. Padang | 10. Salatiga | 18. Samarinda |
| 3. Jambi | 11. Yogyakarta | 19. Palu |
| 4. Bengkulu | 12. Solo | 20. Makassar |
| 5. Palembang | 13. Surabaya | 21. Kupang |
| 6. Bandar Lampung | 14. Malang | 22. Jayapura |
| 7. Jakarta | 15. Denpasar | |
| 8. Bandung | 16. Pontianak | |

Beberapa daerah yang awalnya ditentukan sebagai wilayah yang perlu dikunjungi seperti Nanggroe Aceh Darussalam serta Maluku tidak jadi dikunjungi karena keterbatasan waktu dan tenaga. Karena keterbatasan waktu pula, pada Januari 2003 para peneliti mendapat bantuan tenaga asisten yang melakukan wawancara di berbagai kota dan mengumpulkan dokumentasi yang diperlukan.

Jumlah keseluruhan lembaga yang dihubungi selama proses pemetaan adalah 178 organisasi yang tersebar di seluruh Indonesia. Sebagian dihubungi melalui telepon dan e-mail mengingat keterbatasan waktu dan tenaga. Di samping itu para peneliti juga berkesempatan mengunjungi dan mewawancarai sejumlah narasumber dari kalangan universitas dan lembaga donor yang membantu memberikan informasi dan membahas beberapa temuan awal pemetaan ini.

Jumlah Organisasi Berdasarkan Kategori

Kelompok dan organisasi korban	13
--------------------------------	----

² Informasi ini diperoleh antara lain dari beberapa direktori LSM yang diterbitkan oleh lembaga konsultan dan lembaga penelitian, seperti Masindo, *Indonesian Associations and NGOs Guide 2000*, Jakarta 2000; LP3ES, *Direktori Lembaga Swadaya Masyarakat di Indonesia*, Jakarta 2001; Muchtar Bahar dan Siswanto Imam Prabowo, *Direktori LSM dan Mitra 2000*, Jakarta 2000.

Organisasi non-pemerintah atau LSM	124
Institusi keagamaan	9
Institusi akademik	8
Departemen dan kantor pemerintah	2
Organisasi internasional	10
Komite <i>ad hoc</i> atau jaringan advokasi	12
TOTAL	178

Lokakarya kedua untuk pemetaan ini dilakukan di Jakarta pada 8-9 Januari 2003. Para peneliti menyampaikan laporan kemajuan pemetaan dan membahas beberapa temuan awal. Para peserta menilai perlunya peneliti menyampaikan hasil temuan dan informasi dasar mengenai *transitional justice* kepada lembaga yang belum dihubungi agar mengetahui kerangka dan tujuan pemetaan. Setelah lokakarya para peneliti mengadakan pertemuan dengan Komnas Perempuan, ELSAM dan HuMA untuk menyelenggarakan lokakarya di Padang, Banjarmasin, Palu dan Denpasar.

Masing-masing lokakarya dihadiri sekitar 20-25 orang dari berbagai lembaga hak asasi manusia, kelompok korban dan organisasi perempuan serta individu yang berminat pada isu *transitional justice*. Dalam setiap lokakarya para peserta membuat peta-peta kekerasan dan mendiskusikan berbagai inisiatif yang telah dan tengah berjalan. Di hari terakhir para peserta merumuskan isu-isu strategis yang muncul dalam proses lokakarya dan memikirkan beberapa strategi dan langkah untuk menindaklanjuti temuan tersebut.

3. Struktur Laporan

Laporan ini dibagi ke dalam enam bab dan dilengkapi dengan beberapa peta, tabel dan lampiran. Bab pertama adalah bagian ini yang merupakan pendahuluan. Bab kedua akan menjelaskan langkah-langkah pemerintah menangani kekerasan masa lalu sejak 1998, khususnya pada pencapaian, kegagalan, hambatan dan ruang yang tersedia bagi inisiatif *transitional justice* secara hukum. Penjelasan ini diharapkan dapat memberi semacam konteks untuk memahami dinamika inisiatif *transitional justice* yang dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil di Indonesia.

Bab kedua akan menggambarkan berbagai kelompok dan organisasi masyarakat sipil yang bergerak pada tingkat nasional beserta inisiatif *transitional justice* yang dilakukan. Setelah memberikan profil singkat mengenai tiap organisasi, uraian dilanjutkan dengan penggambaran inisiatif yang diambil. Bab selanjutnya akan menguraikan dinamika penanganan kekerasan masa lalu di beberapa daerah yang berbeda. Para peneliti menyadari bahwa dinamika menangani kekerasan masa lalu sangat beragam dan berbeda dari satu wilayah ke wilayah lain. Namun karena keterbatasan ruang dan waktu, unit penjelasan yang dipilih adalah pulau atau kepulauan ketimbang provinsi atau kabupaten.

Bab terakhir akan berbicara tentang upaya menangani kekerasan masa lalu di daerah-daerah yang dilanda konflik, khususnya Aceh, Papua, Poso dan Maluku. Penjelasan diarahkan pada apa yang mungkin dilakukan untuk mengangkat kasus-kasus

kekerasan masa lalu sementara kekerasan masih terus berlangsung, berdasarkan informasi dan pengamatan selama kunjungan lapangan.

Bab 2

Menegakkan Keadilan di Masa Transisi

1. Pelanggaran Hak Asasi Manusia Semasa Orde Baru

Selama 32 tahun, penguasa Orde Baru menggunakan kekerasan untuk membungkam perlawanan politik, menjalankan kebijakan ekonomi dan mempertahankan persatuan nasional. Berawal dari pembasmian gerakan kiri pertengahan 1960-an, rangkaian kekerasan kemudian melanda sektor-sektor masyarakat lainnya: gerakan nasionalis pendukung Soekarno, komunitas Islam yang menolak asas tunggal Pancasila, gerakan mahasiswa dan kalangan akademik yang mengkritik kebijakan pemerintah, aktivis buruh dan petani yang memperjuangkan hak-hak dasar mereka, sampai pada pejuang pembebasan nasional di Timor Leste. Seperti dikatakan seorang peneliti masalah politik, “hampir semua orang Indonesia memiliki anggota keluarga, saudara atau kenalan yang pernah menjadi korban kekerasan negara”.

Kekerasan tidak hanya digunakan untuk menindas perbedaan politik. Program pembangunan, terutama komersialisasi pertanian, pengembangan sektor perkebunan, kehutanan dan pertambangan sering kali dijalankan dengan mengusir penduduk secara paksa. Sementara itu untuk menciptakan angkatan kerja yang disiplin, pemerintah Orde Baru mengekang semua kegiatan politik dan berulang-ulang menindas gejolak dengan tindak kekerasan. Para pemimpin serikat buruh dan aktivis LSM yang mendampingi menjadi sasaran intimidasi, dan beberapa di antaranya terbunuh atau dijatuhi hukuman penjara karena kegiatannya.

Di beberapa tempat kekerasan menimpa penduduk yang sama berulang-ulang. Setelah menjadi korban dalam gelombang kekerasan 1965-66, penduduk kemudian diusir dari tanah mereka karena program pembangunan. Anggota keluarga yang memprotes tindakan pemerintah dan berusaha membela hak-hak dasar dalam protes petani atau buruh kemudian kembali menjadi korban kekerasan. Pemerintah sendiri kerap menggunakan slogan “bahaya laten PKI” atau “GPK” (Gerakan Pengacau Keamanan) untuk membenarkan tindak kekerasan yang berulang-ulang terhadap komunitas yang sama.

2. Berbagai Dilema Masa Transisi

Negeri yang mengalami transisi menuju demokrasi selalu mengalami dilema untuk menangani kekerasan yang dilakukan oleh rezim sebelumnya. Pemerintahan baru di satu sisi menghadapi tekanan dari masyarakat sipil, terutama kalangan korban kekerasan, yang menuntut agar para pelaku kekerasan di masa lalu dijatuhi hukuman, sementara di sisi lain berhadapan dengan perlawanan dari para pelaku yang juga masih memiliki kekuatan politik dan militer yang cukup signifikan. Keputusan untuk

menangani masalah itu dengan sendirinya tidak dapat semata-mata dibimbing oleh pertimbangan moral atau prinsip etik belaka. Justru sebaliknya tindakan pemerintah dan pilihan kebijakan yang tersedia sangat bergantung pada cara pemerintahan lama digeser, kapasitas sistem peradilan, dan ketersediaan personel yang cakap untuk melaksanakan kebijakan.

Di Indonesia pergantian pemerintah pada Mei 1998 berlangsung penuh ketidakpastian. Penunjukan B. J. Habibie sebagai presiden menandakan bahwa rezim lama turut mengendalikan perubahan dan sekaligus memangkas tuntutan perubahan yang lebih radikal. Gerakan reformasi pun gagal membuat perubahan sesuai syarat yang mereka tetapkan dan dengan sendirinya kehilangan daya untuk menetapkan langkah-langkah selanjutnya. Pada saat bersamaan tindak kekerasan semakin meluas. Kekerasan komunal melanda Maluku, Kalimantan Tengah dan Sulawesi Tengah, sementara pertikaian TNI dan gerakan politik di Aceh dan Papua pun semakin meningkat. Menghadapi kekacauan dan ancaman destabilisasi, pemerintah baru tidak punya pilihan lain kecuali meminta militer bertindak tegas.

Pemilihan umum 1999 yang disambut sebagai langkah maju menuju demokrasi pada saat bersamaan menandai berakhirnya era “parlemen jalanan”. Para pendukung reformasi yang semula berkerumun di sekitar aksi-aksi protes untuk menentukan perubahan mulai menghimpun kekuatan sendiri dengan cara-cara yang sama seperti partai politik di masa Orde Baru. Tuntutan tegas untuk mengadili para pelaku korupsi dan pelanggaran hak asasi manusia semakin surut di tengah berkembangnya wacana *Realpolitik* yang lebih mementingkan keseimbangan politik ketimbang prinsip kebenaran dan keadilan. Ilustrasi yang paling menyentak adalah kegagalan membawa para pelaku pembunuhan mahasiswa Trisakti dan Semanggi, yang memicu dukungan publik bagi gerakan reformasi, ke pengadilan yang sesuai.

3. Lembaga Negara yang Menangani Kekerasan Masa Lalu

Tuntutan masyarakat agar kasus-kasus kekerasan masa lalu segera diselesaikan mendapat tanggapan dengan keluarnya berbagai kebijakan baru. Sidang MPR 1998 melahirkan Tap XVII/MPR/1998 yang antara lain memberi rekomendasi penyelesaian kasus-kasus itu melalui jalur hukum dan kemungkinan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pada sidang-sidang berikutnya MPR mengeluarkan berbagai ketetapan senada yang kemudian menjadi dasar bagi perumusan beberapa undang-undang dan peraturan pemerintah. Pemerintah menjabarkan ketetapan itu lebih lanjut dalam Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia untuk kurun 1999-2004, yang antara lain mencantumkan penyelesaian kasus-kasus kekerasan masa lalu melalui jalur hukum.

Pada pertengahan September 1999 DPR menetapkan UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. UU ini menetapkan hak-hak yang wajib dilindungi pemerintah dan mengatur keberadaan serta fungsi lembaga-lembaga yang melaksanakannya, termasuk Komisi Nasional HAM yang keberadaannya semula diatur oleh Keputusan Presiden. Pasal 104 lebih jauh menetapkan bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross human rights violations*) akan diadili melalui Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Pembentukan pengadilan ini selanjutnya diatur dalam UU No. 26/2000 yang dikeluarkan November 2000. Penetapan asas non-retroaktif dalam UU ini sempat

mengundang perdebatan karena menutup kemungkinan menangani pelanggaran masa lalu melalui pengadilan tersebut. Pasal 43 yang mengatur pembentukan pengadilan *ad hoc* untuk keperluan seperti itu dinilai terlalu lemah dan sangat rentan terhadap intervensi politik karena menyerahkan wewenang sepenuhnya ke tangan Presiden dan DPR.

Dalam UU No. 25/2000 mengenai program pembangunan nasional 2000-2004, masalah penanganan kekerasan masa lalu dianggap sebagai salah satu prioritas pembangunan saat ini. Untuk keperluan itu pemerintah akan melakukan identifikasi dan dokumentasi kasus-kasus serta memperkuat sistem hukum untuk menanganinya. Bagaimanapun sampai saat ini pemerintah maupun DPR belum mengeluarkan kerangka hukum dan mekanisme yang dapat melaksanakan mandat tersebut secara komprehensif.

Situasi itu dimanfaatkan oleh para pelaku kekerasan untuk menghindari tanggung jawab dengan mempersoalkan prosedur dan wewenang penanganan kasus. Proses penyelidikan dan penyidikan kerap kali terhambat karena adanya perbedaan tafsir di dalam birokrasi sendiri sementara lembaga yang berwenang seperti tidak memiliki kekuatan untuk menetapkan aturan yang jelas. Lembaga pemerintah yang bertanggung-jawab sementara itu tidak memperlihatkan kesiapan, baik dari segi rencana kerja maupun personel.

3.1. Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia

Departemen ini bertanggung-jawab dalam perlindungan dan pengembangan hak asasi manusia.¹ Pada Mei 2001 dibentuk Direktorat Jenderal Hak Asasi Manusia yang mempekerjakan 165 pegawai. Fungsi direktorat tersebut antara lain adalah menyiapkan kebijakan untuk memajukan dan melindungi hak asasi manusia, merumuskan standar, norma, *guidelines*, kriteria hak asasi manusia serta mengkoordinasi pelaksanaan kebijakan dengan aparat yang terkait. Dalam perencanaan strategis direktorat ini dijelaskan bahwa salah satu prioritasnya selama 2001-2003 adalah mengidentifikasi kasus-kasus kekerasan semasa kekuasaan Orde Baru. Namun sampai saat ini menurut keterangan sejumlah aktivis, proses identifikasi dan dokumentasi kasus tidak berjalan karena alasan keterbatasan personel.

Kegiatan lain yang ditangani direktorat ini adalah pelatihan hak asasi manusia bagi personel pemerintah, terutama aparat penegakan hukum seperti polisi, jaksa dan hakim. Selama 2001 direktorat ini dengan dukungan pemerintah Belanda memberikan pelatihan hak asasi manusia kepada sekitar 10.000 perwira polisi di berbagai provinsi. Jumlah ini menurut rencana akan ditingkatkan menjadi 15.000 selama tahun 2002. Sementara itu pada November 2001 berlangsung pelatihan hak asasi manusia bagi calon hakim *ad hoc* yang akan menangani kasus kekerasan Timor Lorosae (dulu sebelum merdeka disebut Timor Timur). Pelatihan yang didukung oleh The Asia Foundation ini berhasil menyaring 18 hakim *ad hoc* (non-karier) dari 30 orang peserta pelatihan, yang kemudian diangkat oleh Megawati Soekarnoputri pada Januari 2002.

Untuk menyebarkan pemahaman mengenai hak asasi manusia, departemen ini bekerja-sama dengan berbagai lembaga pendidikan tinggi untuk membentuk pusat-pusat

¹ Pada akhir 1999 Abdurrahman Wahid sempat membentuk kantor Menteri Negara Urusan HAM yang dipimpin oleh Hasballah Saad, mantan aktivis hak asasi manusia asal Aceh. Namun belum sampai setahun berfungsi, kantor itu dibubarkan dan kegiatannya dialihkan kepada Direktorat Jenderal HAM di bawah Departemen Kehakiman dan HAM.

studi hak asasi manusia. Sampai 2002 sudah ada 23 pusat studi yang dibentuk di berbagai provinsi. Beberapa di antaranya berkembang pesat menjadi *resource centre* bagi gerakan hak asasi manusia di tingkat lokal, seperti Pusat Studi HAM UII di Yogyakarta, tapi di tempat-tempat lain para pengurus mengaku bahwa kekurangan sumber daya membuat mereka tidak dapat berbuat banyak.

Kerjasama internasional seperti dengan Lund University di Swedia dan AusAID umumnya hanya berkisar pada pelatihan dan pengembangan kapasitas dalam bidang penelitian, tapi sampai saat ini belum ada kegiatan penelitian yang menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu seperti diamanatkan oleh perencanaan strategis departemen itu sendiri.

3.2. Kejaksaan Agung

Pasal 21 UU No. 26/2000 menetapkan Kejaksaan Agung sebagai lembaga yang berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan atas perkara pelanggaran berat hak asasi manusia. Di masa Orde Baru lembaga ini menjadi salah satu kekuatan yang melindungi para pelaku pelanggaran hak asasi manusia dengan mengabaikan laporan tentang kasus-kasus kekerasan yang melibatkan aparat pemerintah.² UU No. 26/2000 pada dasarnya hanya mengatur beberapa hal teknis seperti wewenang Jaksa Agung untuk mengangkat penyidik *ad hoc* dari kalangan masyarakat, tapi tidak mengubah watak lembaga itu secara keseluruhan.

Kekerasan yang melanda Timor Lorosae selama referendum adalah kasus pertama yang ditangani melalui mekanisme pengadilan hak asasi manusia. Kejaksaan Agung yang bertugas menyusun dakwaan terbukti tidak menjalankan tugasnya dengan baik. Laporan ELSAM memperlihatkan bahwa dakwaan yang disusun oleh tim kejaksaan sangat lemah dan mencerminkan ketidaktahuan mengenai kasus yang ditangani maupun perangkat hukum yang digunakan.³

Dalam kasus-kasus lain seperti penembakan mahasiswa Trisakti dan Semanggi yang direkomendasikan oleh Komnas HAM untuk diproses secara hukum, Kejaksaan bahkan menampakkkan keengganan untuk bekerja-sama. Berkas penyelidikan yang dikirim oleh Komnas HAM dikembalikan lagi dengan alasan belum lengkap dan tidak memenuhi syarat untuk dilanjutkan ke tahap penyidikan. Namun pihak Kejaksaan Agung tidak memberikan keterangan dan petunjuk untuk melengkapi seperti yang diatur dalam pasal 20 ayat (1) UU No. 26/2000. Beberapa asisten penyidik yang membantu Komnas HAM mengatakan pengembalian berkas itu lebih mencerminkan penolakan untuk menghadapi masalah ketimbang kepatuhan pada undang-undang seperti yang diklaim oleh Jaksa Agung.

3.3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

² Kalangan aktivis hak asasi manusia umumnya menilai bahwa sampai saat ini Kejaksaan Agung adalah mata rantai yang paling lemah dalam upaya menegakkan hak asasi manusia, antara lain karena persekutuan pejabat lembaga tersebut dengan para pelaku pelanggaran masa lalu.

³ Lihat Laporan Tim Monitoring Elsam, "Progress Report #1: Monitoring Pengadilan HAM *Ad Hoc* terhadap Pelanggaran Berat HAM di Timor-Timur, April-September 1999", Jakarta: Elsam, 29 April 2002. Lihat juga laporan David Cohen, "Intended to Fail: The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta", New York: ICTJ, Agustus 2003. (Catatan dari Editor).

Semasa kekuasaan Orde Baru, Komnas HAM adalah satu-satunya lembaga pemerintah yang menangani masalah hak asasi manusia. Komisi ini dibentuk melalui keputusan presiden pada 1993 dengan tugas memajukan dan melindungi hak asasi manusia di Indonesia. Kegiatannya mencakup penyelidikan terhadap kasus-kasus tertentu dan memberikan rekomendasi kepada pemerintah untuk merafitikasi sejumlah instrumen hak asasi manusia internasional.

Dengan UU No. 39/1999 mandat dan wewenang organisasi ini diperluas termasuk melakukan penyelidikan yang berkekuatan hukum (*pro justitia*), yang wajib ditindaklanjuti oleh pemerintah. Pasal 89 ayat (3) menetapkan wewenang Komnas HAM untuk memanggil saksi dan orang yang diduga bertanggung-jawab untuk memberikan keterangan secara tertulis dan menyerahkan dokumen yang diperlukan dalam penyelidikan. UU No. 26/2000 lebih lanjut menetapkan komisi ini sebagai *satu-satunya* lembaga yang dapat melakukan penyelidikan terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia.

Namun penguatan mandat dan wewenang ini belum menampakkan hasil yang memadai. Dalam kasus pembunuhan mahasiswa Trisakti dan Semanggi misalnya, perwira militer yang dimintai kesaksian menolak pemanggilan dan bahkan mendiskreditkan komisi ini di hadapan publik. Baik kejaksaan maupun pengadilan yang seharusnya memperkuat permintaan itu dengan perintah pemanggilan paksa tidak memberikan tanggapan apa pun. Komnas HAM juga berulang-ulang menjadi sasaran serangan fisik oleh gerombolan preman dan sipil bersenjata yang ingin mempengaruhi proses penyelidikan kasus-kasus tertentu. Aparat keamanan hanya menahan para perusuh beberapa waktu dan tidak seorang pun pernah dibawa ke pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya.

Di tengah berbagai keterbatasan ini Komnas HAM mengambil inisiatif menangani pelanggaran masa lalu. Salah satu yang terpenting untuk keperluan pemetaan ini adalah lokakarya *transitional justice* di Surabaya, 21-24 November 2000 yang diselenggarakan dalam kerja sama dengan Pusat Studi HAM Universitas Surabaya. Di samping merumuskan sejumlah prinsip *transitional justice* dalam konteks Indonesia yang dituangkan dalam Kesepakatan Surabaya (*Surabaya Principles*), lokakarya itu ditindaklanjuti dengan pembentukan Masyarakat *Transitional Justice* (MTJ) yang beranggotakan sembilan tokoh masyarakat dan aktivis hak asasi manusia.

Tujuan MTJ ini antara lain adalah mengawasi proses *transitional justice*, memfasilitasi berbagai proses non-formal seperti rekonsiliasi akar rumput, dan menyebarluaskan gagasan *transitional justice* kepada masyarakat dan penyelenggara negara. Selama 2001, badan ini mengadakan beberapa pertemuan dan seminar serta menerbitkan sejumlah literatur mengenai *transitional justice*, tapi di tahun berikutnya mulai surut karena kekurangan sumber daya dan personel.

Di masa mendatang posisi Komnas HAM sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan penyelidikan akan semakin penting. Pergantian pengurus komisi beberapa waktu lalu mendapat perhatian luas dari publik, terutama aktivis hak asasi manusia dan keluarga korban. Sebagian menilai bahwa penempatan Abdul Hakim Garuda Nusantara, seorang pengacara hak asasi manusia yang berpengalaman, sebagai ketua komisi adalah langkah maju. Namun di sisi lain, banyak yang mempersoalkan kehadiran beberapa anggota lama yang dinilai tidak pernah menangani kasus dengan baik dalam periode sebelumnya.

3.4. Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)

Hasil investigasi Tim Relawan Kemanusiaan mengenai kekerasan seksual dalam tragedi Mei 1998 di beberapa kota besar di Sumatera dan Jawa mengundang reaksi dari berbagai lapisan masyarakat. Sejumlah aktivis perempuan yang tergabung dalam Masyarakat Anti-Kekerasan terhadap Perempuan mengambil inisiatif bertemu dengan Presiden B. J. Habibie untuk menuntut pertanggungjawaban pemerintah atas peristiwa tersebut. Pertemuan itu diakhiri dengan pernyataan presiden yang mengutuk dan meminta maaf atas terjadinya peristiwa tersebut, dan menyatakan komitmen pemerintah untuk secara aktif menangani kekerasan terhadap perempuan di Indonesia.

Pada Oktober 1998, komitmen itu ditunjukkan dengan membentuk Komisi Nasional Anti-Kekerasan terhadap Perempuan (kemudian sering disingkat atau disebut Komnas Perempuan) melalui keputusan presiden. Berbeda dengan komisi-komisi lain yang cenderung dilakukan dari atas, proses pembentukan komisi ini diwarnai perdebatan mengenai nama dan sifatnya.⁴ Dalam banyak hal komisi ini adalah produk *critical engagement* antara kelompok masyarakat sipil dan pemerintah, dan merupakan langkah maju dalam gerakan hak asasi manusia secara umum.

Komisi ini dipimpin oleh sidang paripurna yang beranggotakan 22 orang dengan dukungan 12 orang staf yang bekerja dalam tiga divisi dengan latar belakang pendidikan dan keahlian yang beragam. Sekalipun tidak memiliki kantor-kantor cabang di daerah, dalam tiga tahun Komnas Perempuan berhasil membangun jaringan kerja sama dengan kelompok-kelompok masyarakat sipil, lembaga pemerintah termasuk universitas, rumah sakit dan lembaga-lembaga penegak hukum. Di tingkat internasional komisi ini membangun kerja sama dengan organisasi perempuan dan hak asasi manusia pada umumnya di Asia-Pasifik, Eropa maupun Amerika Utara.

Ada banyak hal yang dilakukan komisi ini untuk memastikan bahwa kekerasan terhadap perempuan dan keadilan gender secara umum mendapat perhatian khusus dalam masa transisi. Sejak awal pembentukannya komisi berperan aktif dalam advokasi kebijakan dengan memberi masukan tertulis kepada lembaga peradilan agar membuat keputusan yang berbasis pada keadilan gender dan adanya perlindungan bagi saksi dan korban dalam kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Komisi juga terlibat dalam berbagai KPP untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia yang dibentuk oleh Komnas HAM.

Salah satu inisiatif penting dalam kaitannya dengan kekerasan masa lalu adalah pemetaan dan penyusunan dokumentasi mengenai kekerasan terhadap perempuan di seluruh Indonesia.⁵ Kegiatan itu dilakukan dalam kerja sama dengan 30 organisasi dari Aceh hingga Papua selama dua tahun. Di samping menyoroti kekerasan, laporan itu juga menggambarkan perjuangan perempuan melawan pelanggaran hak asasi manusia baik yang dilakukan masyarakat sipil maupun lembaga pemerintah. Divisi dokumentasi

⁴ Nama yang diusulkan pemerintah saat itu adalah Komisi Nasional untuk Perlindungan Wanita yang menurut kalangan aktivis tidak secara tegas menunjukkan penolakan terhadap kekerasan. Hal lain yang diperdebatkan adalah independensi komisi dari segi finansial dan dalam hal merumuskan program kerjanya.

⁵ Hasil pemetaan itu telah diterbitkan dalam bentuk buku dengan judul *Peta Kekerasan: Pengalaman Perempuan Indonesia* pada Oktober 2002 dengan dukungan SGIFF-CIDA, The Asia Foundation dan Yayasan TIFA.

Komnas Perempuan saat ini juga tengah mengumpulkan informasi mengenai kaitan antara kemiskinan dengan kekerasan terhadap perempuan di berbagai wilayah Indonesia.

Langkah lainnya adalah mendorong mekanisme penanganan kasus-kasus kekerasan yang diatur dalam UU No. 26/2000 agar ikut menyikapi kasus kekerasan berbasis gender. Sejak awal Komnas Perempuan bekerja-sama dengan Komnas HAM mengembangkan metodologi penyelidikan yang lebih peka gender agar kasus-kasus tersebut dapat diungkap seperti kejahatan terhadap kemanusiaan dan pelanggaran berat hak asasi manusia lainnya. Untuk meningkatkan pemahaman dan kapasitas di wilayah ini, komisi mengundang sejumlah narasumber seperti *gender specialist* untuk peradilan internasional untuk Rwanda (ICTR) dan bekas Yugoslavia (ICTY).

3.5. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Di bawah UU No. 26/2000 DPR memainkan peran sentral dalam penanganan kasus-kasus kekerasan masa lalu. Pasal 42 mengatakan bahwa presiden dapat membentuk Pengadilan HAM *ad hoc* untuk menangani kasus-kasus yang terjadi sebelum UU tersebut dikeluarkan atas usulan DPR.⁶ Hal itu pertama kali dilakukan dalam kasus Timor Lorosae dan peristiwa Tanjung Priok. Setelah menerima hasil penyelidikan Komnas HAM, badan itu segera mengumumkan perlunya dibentuk pengadilan HAM *ad hoc* bagi kedua kasus tersebut.

Bagaimanapun, banyak kalangan menilai bahwa pelaksanaan undang-undang tersebut akhirnya tumpang tindih dan sangat merugikan komunitas korban. Dalam kasus pembunuhan mahasiswa Trisakti dan Semanggi, DPR membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang akan menetapkan apakah kasus-kasus tersebut tergolong dalam pelanggaran berat hak asasi manusia atau tidak. Jika ya, maka kasus-kasus tersebut perlu dibawa ke pengadilan HAM *ad hoc*. Dengan begitu, fungsi penyelidikan yang seharusnya ada pada Komnas HAM kemudian dijalankan dalam DPR, yang akhirnya memutuskan bahwa kedua kasus itu tidak perlu dibawa ke pengadilan HAM *ad hoc*.

4. Langkah-Langkah yang Ditempuh

Langkah pemerintah pada dasarnya sangat ditentukan oleh perkembangan politik di dalam negeri. Tarik-menarik antara kekuatan yang menginginkan penyelesaian menyeluruh sesegera mungkin dan kekuatan yang mempertahankan *status quo* tampak sangat kuat dalam penanganan kasus-kasus tertentu. Sementara aturan hukum yang ditetapkan mengisyaratkan perlunya penanganan segera, dalam kenyataannya langkah-langkah yang diambil pemerintah sangat tidak efektif.

4.1. Penyelidikan Kasus-Kasus Kekerasan

Kasus pertama yang diselidiki oleh pemerintah pasca-Soeharto adalah kerusuhan dan perkosaan di Jakarta dan beberapa kota lain pada 12-15 Mei 1998. Pemerintahan Habibie membentuk Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) yang beranggotakan wakil

⁶ Sementara pasal 33 ayat (4) menetapkan bahwa DPR juga berwenang mengusulkan calon hakim *ad hoc* yang akan menangani persidangan.

pemerintah sipil, Kejaksaan Agung, ABRI dan aktivis hak asasi manusia yang untuk pertama kalinya terlibat dalam penyelidikan seperti itu. Dalam laporan yang dikeluarkan Oktober 1998 tim itu menduga beberapa perwira tinggi militer terlibat dan bertanggung-jawab atas kerusuhan dan tindak kekerasan tersebut, dan meminta agar pemerintah segera mengambil tindakan hukum.

Pada saat kurang lebih bersamaan pemerintah juga membentuk Tim Pencari Fakta (TPF) untuk menyelidiki kasus-kasus pelanggaran semasa berlakunya status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh. Penyelidikan yang berhasil mengumpulkan data-data sekitar 1.500 kasus kekerasan itu mendapat perhatian besar dari publik. Penggalan kuburan massal di beberapa wilayah disiarkan melalui jaringan televisi dan menimbulkan dampak yang hebat. Sementara penyelidikan terhadap kerusuhan Mei 1998 tidak pernah ditangani lebih lanjut, penyelidikan di Aceh ditindaklanjuti dengan pengadilan terhadap dua kasus.

Setelah dikeluarkannya UU No. 39/1999 penyelidikan hanya dilakukan oleh Komnas HAM yang membentuk komisi penyelidik pelanggaran hak asasi manusia (KPP-HAM). Kasus kekerasan di Timor Lorosae adalah yang pertama menggunakan kerangka kerja seperti itu. Penyelidikan berlangsung beberapa bulan dan para perwira militer menunjukkan kemauan bekerja-sama dengan memenuhi semua pemanggilan. Bagaimanapun ada dugaan kuat bahwa penyelidikan berjalan mulus lebih karena pemerintah menghadapi tekanan dunia internasional ketimbang keinginan sungguh-sungguh untuk menangani kasus tersebut.

Pada Februari lalu Komnas HAM yang baru melakukan pergantian pengurus membentuk sebuah tim yang menyelidiki kemungkinan membentuk KPP-HAM untuk kejahatan yang dilakukan oleh Jenderal Soeharto. Saat ini tim tersebut mengumpulkan informasi awal mengenai lima kategori kasus kekerasan, yakni peristiwa 1965-66, kekerasan di daerah operasi militer Aceh dan Papua, kasus Lampung dan Tanjung Priok, peristiwa 27 Juli 1996 dan Mei 1998 serta kasus penculikan aktivis 1997-98.

4.2. Proses Peradilan

Dari belasan kasus penting yang telah dan sedang diselidiki oleh berbagai badan pemerintah, hanya enam di antaranya yang berlanjut ke pengadilan. Tiga di antaranya ditangani melalui pengadilan militer, sementara dua lainnya melalui pengadilan koneksitas yang kontroversial. Satu-satunya yang dijalankan sesuai amanat UU No. 26/2000 adalah pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus Timor Lorosae. Dalam pengadilan yang disebutkan sebelumnya – kecuali kasus pembunuhan Theys Eluay di Papua – sejumlah pelaku di lapangan dijatuhi hukuman.

Aktivis hak asasi manusia dan ahli hukum menilai bahwa pengadilan tersebut hanya menjadi forum cuci tangan bagi para pejabat militer dengan cara mengorbankan bawahan mereka. Dalam kasus Timor Lorosae misalnya, hanya empat dari puluhan terdakwa yang dijatuhi hukuman, dan dua orang di antaranya adalah orang Timor.⁷ Di samping karena adanya tekanan politik, kapasitas jaksa dan hakim yang menangani

⁷ Hukuman terhadap mantan gubernur José Abilio Soares dan mantan panglima pro-integrasi Eurico Guterres menurut para ahli adalah semacam konfirmasi terhadap versi TNI mengenai kekerasan di Timor Lorosae sebagai perang saudara.

persidangan memang sangat terbatas, baik dari segi pengetahuan mengenai konsep yang digunakan dalam persidangan maupun fakta-fakta peristiwanya.

Upaya memberikan pelatihan hak asasi manusia selama lima hari oleh Departemen Kehakiman dan HAM pada November 2001 dinilai terlalu singkat dan pada dasarnya tidak mungkin membekali para hakim dengan pengetahuan cukup. Beberapa organisasi hak asasi manusia dalam diskusi dengan perwakilan Komisi Tinggi HAM PBB pada akhir 1999 sempat membicarakan perlunya pelatihan yang lebih sistematis dan untuk jangka waktu lebih panjang. Namun gagasan tersebut tidak pernah terwujud dengan alasan yang kurang jelas.

4.3. Perubahan Hukum dan Kelembagaan

Pemerintahan pasca-Soeharto termasuk produktif dalam hal mengubah dan membuat undang-undang serta aturan hukum baru. Namun hampir tidak ada yang berorientasi pada perubahan, apalagi berpijak pada pemahaman dan pengakuan tentang kesalahan dalam struktur kekuasaan Orde Baru. Jika dalam lapangan ekonomi pemerintah cenderung mengikuti haluan liberalisasi yang memudahkan integrasi Indonesia ke dalam perekonomian global, di bidang politik dan keamanan yang berlaku adalah pemeliharaan sistem yang otoriter. Pasal-pasal yang kontroversial dalam hukum pidana, dikenal dengan sebutan *haatzaai artikelen* (pasal-pasal penyebar kebencian), sampai saat ini belum dicabut, sementara penetapan UU Penanggulangan Keadaan Bahaya yang kontroversial justru merestorasi kekuasaan militer dalam kehidupan politik.

Perubahan kelembagaan juga berlangsung lamban dan sangat mempengaruhi kemampuan pemerintah memberlakukan rangkaian undang-undang dan peraturan baru yang dikeluarkan. Militer, badan intelijen dan aparat penegak hukum yang berperan penting dalam memelihara kekuasaan Orde Baru tidak mengalami perubahan berarti.⁸ Inisiatif perubahan pun hampir selalu datang dari lembaga yang bersangkutan dan bukan merupakan hasil kesepakatan wakil rakyat di DPR atau kekuatan politik yang langsung dipilih oleh rakyat.

Masalah terbesar di sini adalah keberadaan sistem bayangan, semacam “negara dalam negara” atau *black state* yang melibatkan keluarga istana, birokrat pemerintah, pengusaha kroni, perwira tinggi militer aktif maupun pensiunan, aparat intelijen, preman dan calo di segala tingkat. Dalam sistem inilah keputusan terpenting mengenai kehidupan sosial, ekonomi dan politik sesungguhnya dilakukan. Lembaga-lembaga negara kadang tidak berfungsi sama sekali atau sekadar menjadi *rubber stamp institution* untuk mengesahkan keputusan yang dibuat di luar mekanisme resmi. Langkah perubahan setelah Soeharto tidak pernah menyentuh keberadaan *black state* yang juga bertanggung-jawab atas banyak kasus pelanggaran masa lalu.

4.4. Reparasi dan Rehabilitasi bagi Korban Kekerasan

⁸ Pemisahan Polri dari angkatan bersenjata pada pertengahan 1999 adalah satu dari sedikit langkah yang berarti, karena memungkinkan birokrasi sipil menangani keamanan internal. Namun, menurut pengakuan sejumlah perwira senior dan mantan pejabat tinggi di lembaga itu, langkah tersebut tidak dengan sendirinya mengubah watak Polri yang militeristik dan korup. Lihat *Indonesia: National Police Reform*, ICG Report No. 13, 20 February 2001.

Masalah rehabilitasi korban beberapa kali muncul ke permukaan dan mendapat perhatian dari pemerintah. Saat menjabat sebagai presiden, Abdurrahman Wahid sempat mengumumkan rencana memberikan rehabilitasi kepada korban kekerasan 1965-66 dan keluarga mereka. Langkah awalnya adalah permintaan maaf secara terbuka dan pernyataan tekad untuk mengikis diskriminasi terhadap eks-tahanan politik. Pernyataan itu mendapat reaksi keras dari berbagai pihak, terutama pendukung Orde Baru, yang mengatakan langkah itu akan menjadi awal “kebangkitan komunisme” di Indonesia.

Hal itu, menurut beberapa aktivis, membuktikan bahwa reparasi dan rehabilitasi korban tidak dapat dilakukan tanpa proses pengungkapan kebenaran dan keadilan. Sikap Abdurrahman Wahid dalam konteks itu hanya merupakan *political gesture* yang tidak memiliki kekuatan apa pun secara hukum dan justru menempatkan dirinya dalam kesulitan.⁹ Di samping memerlukan aturan hukum yang jelas, rehabilitasi harus didasarkan pada pemahaman dan pengakuan akan adanya kasus kekerasan untuk menghindari konflik berkelanjutan di tingkat komunitas.

Peraturan Pemerintah No. 3/2002 adalah satu-satunya landasan hukum yang mengatur tanggung jawab negara terhadap korban kekerasan. Peraturan itu dibuat berdasarkan pasal 35 ayat (3) UU No. 26/2000, dan hanya mengatur rehabilitasi, restitusi dan kompensasi dalam kasus-kasus yang sudah diputuskan melalui pengadilan HAM. Keputusan pengadilan dalam sidang kasus kekerasan di Timor Lorosae tidak mengatur masalah itu sehingga pelaksanaannya belum lagi dapat dinilai. Melihat kemandekan itu beberapa kelompok masyarakat sipil bekerja-sama dengan Komnas Perempuan terlibat dalam perumusan RUU Perlindungan Saksi dan Korban. Namun sampai saat ini rancangan itu belum mendapat perhatian dari para pembuat keputusan.

Sementara itu, sejumlah pejabat tinggi dan mantan pemimpin militer yang diduga terlibat dalam kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia beberapa kali menawarkan *ishlah* (rujuk) yang disertai ganti rugi. Reaksi keluarga korban terhadap kecenderungan ini berbeda-beda. Perbedaan pendapat sering terjadi di antara mereka yang mau menerima tawaran tersebut karena alasan kesulitan ekonomi dan mereka yang bersikukuh bahwa keadilan tidak dapat ditukar dengan uang atau fasilitas lainnya.¹⁰

Komnas Perempuan berperan penting dalam peningkatan kapasitas lembaga-lembaga pemerintah maupun masyarakat sipil yang memberikan pelayanan terhadap korban kekerasan. Melalui proses belajar dan perencanaan bersama komisi tersebut mengembangkan model pelayanan terpadu di rumah sakit maupun yang berbasis komunitas. Di samping ikut mendirikan sebuah *pilot project* untuk pelayanan rumah sakit di Jakarta, komisi juga membantu terbentuknya jaringan pemberi layanan kepada korban yang terdiri atas pusat penanganan krisis (*crisis centers*) dan organisasi advokasi hak perempuan.

4.5. Rekonsiliasi

⁹ Sumber lain mengatakan bahwa Abdurrahman Wahid sebaliknya menyesalkan sikap LSM dan kelompok hak asasi manusia yang tidak menyambut pernyataan itu dengan langkah-langkah konkret untuk menangani peristiwa tersebut. Korespondensi melalui e-mail, Oktober 2002.

¹⁰ Seorang pendamping keluarga korban di Jakarta mengatakan perbedaan itu sering kali menimbulkan perpecahan di kalangan keluarga korban. Diskusi di Jakarta, September 2002.

Ada beberapa pengertian berbeda yang berkembang di Indonesia mengenai rekonsiliasi. Di kalangan elite politik, termasuk pemimpin militer, rekonsiliasi berarti kesepakatan, kompromi atau kontrak sosial baru di antara para pemimpin mengenai pembangunan kembali di masa reformasi. Kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia adalah bagian dari masa lalu yang harus dilupakan karena hanya akan mengorek luka lama dan menimbulkan perpecahan. Varian lain dari pandangan ini mengatakan bahwa kesepakatan semacam itu perlu sejauh menghargai perbedaan yang diatur dan dijaga oleh hukum.

Di lingkungan pemerintah gagasan rekonsiliasi mulai bergulir pada bulan-bulan pertama masa reformasi. Pada 4 September 1999, pemerintah membentuk Tim Rekonsiliasi Nasional yang beranggotakan wakil Departemen Kehakiman, Mabes ABRI dan Komnas HAM. Alasan pembentukannya, menurut Marzuki Darusman yang saat itu masih menjabat sebagai Ketua Komnas HAM, karena penyelesaian kasus kekerasan melalui proses hukum akan memakan waktu terlalu lama dan berpotensi menciptakan ketidakadilan baru. Partai-partai politik pun mendukung gagasan itu sebagai “jalan tengah” di tengah ketidakmampuan pemerintahan baru menggelar pengadilan yang menyeluruh. Namun tim tersebut tidak berhasil mencapai kesepakatan apa pun mengenai mekanisme rekonsiliasi yang dimaksud.

Gagasan itu kembali beredar saat Abdurrahman Wahid menjadi presiden. Berbagai konferensi dan seminar digelar untuk membahas pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.¹¹ Dalam RUU KKR yang disusun oleh Departemen Kehakiman dan HAM, disebutkan bahwa pembentukan komisi menjadi penting karena tidak semua kasus pelanggaran berat hak asasi manusia dapat diselesaikan secara tuntas melalui pengadilan HAM. Rancangan itu pada dasarnya mengacu pada tiga hal, yakni pengungkapan kebenaran, pertimbangan amnesti dan pemberian kompensasi, restitusi dan rehabilitasi kepada korban.

Salah satu rujukan terpenting adalah pengalaman pembentukan Truth and Reconciliation Commission di Afrika Selatan. Dalam kunjungannya ke Afrika Selatan, Abdurrahman Wahid menyempatkan diri bertemu dengan Presiden Thabo Mbeki untuk membicarakan pengalaman di negeri itu dan kemungkinan membentuk komisi serupa di Indonesia. Di Jakarta, Menteri Pertahanan Matori Abdul Jalil saat menerima kunjungan Duta Besar Afrika Selatan N. M. Mashabane mengatakan bahwa Indonesia perlu mencontoh pengalaman Afrika Selatan dalam hal rekonsiliasi.

Bagaimanapun, sampai saat ini rancangan tersebut masih tersendat di Sekretariat Negara, dan beberapa anggota DPR dalam sebuah seminar dan pertemuan meragukan bahwa penetapannya menjadi UU akan terjadi dalam waktu dekat. Jika melihat UU No. 25/2000 mengenai Program Pembangunan Nasional, pembentukan KKR juga tidak terlihat dalam agenda kerja pemerintah sampai 2004.¹²

¹¹ Tap MPR No. V/MPR/2000 dan UU No. 26/2000 juga menyebut pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai lembaga independen yang bertugas mencari dan mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia dan melaksanakan rekonsiliasi.

¹² *Catatan editor*: Saat tulisan ini diedit untuk penerbitan versi Indonesianya, telah ada perkembangan signifikan berkenaan dengan RUU KKR termaksud. Setelah diserahkan oleh Presiden Megawati kepada DPR pada 26 Mei 2003, yang kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan Panitia Khusus (Pansus) dalam tubuh DPR pada 9 Juli 2003, akhirnya pada tanggal 7 September 2004, RUU KKR tersebut disetujui dalam Rapat Paripurna DPR. (Keterangan ini disarikan dari hasil amatan tim monitoring parlemen untuk RUU KKR Elsam).

Bab 3

Gerakan Masyarakat Sipil dan *Transitional Justice* di Tingkat Nasional

1. Pengantar

Sampai saat ini masih ada perdebatan luas mengenai batas-batas *civil society* di Indonesia. Dalam pemetaan ini pengertian yang digunakan adalah semua lembaga non-pemerintah, baik yang memiliki status hukum sebagai yayasan, perhimpunan dan beberapa lembaga semi-pemerintah seperti lembaga penelitian yang berada di bawah universitas negeri, maupun kelompok orang yang bekerja-sama berdasarkan kesamaan kepentingan maupun minat.

Para pengamat masalah sosial dan politik Indonesia sepakat bahwa gerakan masyarakat sipil ini berperan penting dalam perlawanan terhadap militerisme Orde Baru maupun membantu memberdayakan masyarakat yang menjadi korban. Peran itu mulai dibicarakan sejak akhir 1980-an ketika kemacetan dalam proses politik menuntut orang memikirkan jalan dan bentuk ekspresi politik baru, termasuk untuk menangani kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia.

Perubahan politik pertengahan 1998 membuka jalan bagi pembentukan berbagai lembaga baru, mulai dari partai politik, serikat buruh, perhimpunan jurnalis dan media sampai organisasi keagamaan dan ornop. Lembaga advokasi hukum dan kelompok hak asasi manusia termasuk sektor yang paling pesat pertumbuhannya¹ Bagaimanapun banyak organisasi yang kemudian hanya bertahan beberapa waktu saja dan menghentikan atau mengubah kegiatannya ketika dukungan finansial mulai merosot.

Di sisi lain perkembangan penting yang patut dicatat dalam konteks penegakan keadilan di masa transisi adalah munculnya organisasi-organisasi berbasis korban dan gerakan rakyat di tingkat komunitas yang biasa disebut organisasi rakyat (OR). Mereka juga terlibat dalam penanganan berbagai aspek penegakan hak asasi manusia, termasuk mengungkap dan mempersoalkan kasus-kasus pelanggaran semasa Orde Baru. Sebagian tumbuh dengan dukungan berbagai NGO (*Non-Governmental Organisation*, selanjutnya disebut LSM, Lembaga Swadaya Masyarakat), tapi dalam perumusan dan pelaksanaan programnya relatif mandiri.

Bab ini akan menampilkan profil dan kegiatan beberapa organisasi yang bergerak di tingkat nasional, artinya mengembangkan program melintasi batas-batas propinsi dan memusatkan perhatian pada perubahan yang berskala nasional. Hampir semua organisasi ini berkantor di Jakarta, yang merupakan pusat pemerintahan dan sekaligus pusat

¹ Sebuah laporan UN Support Facility for Indonesian Recovery mencatat bahwa sejak 1998 jumlah lembaga yang bergerak di bidang ini meningkat dua belas kali lipat. Lihat Frank Feulner, "Consolidating Democracy in Indonesia: Contributions of Civil Society and the State. Part One: Civil Society", *Working Paper* No. 01/04. Jakarta: UNSFIR, October 2001.

kekuasaan, atau kota besar lain di Pulau Jawa seperti Yogyakarta. Kenyataan ini kadang menimbulkan ketegangan karena adanya “bias Jakarta” atau “bias Jawa” yang menganggap apa pun yang terjadi atau ditangani di Jakarta sebagai masalah nasional.²

2. Organisasi dan Kelompok

Ada empat kategori organisasi atau kelompok yang dibicarakan, yakni: (1) lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau organisasi non-pemerintah (ornop); (2) organisasi korban; (3) lembaga akademik atau pusat penelitian; serta (4) institusi keagamaan. Masing-masing memiliki latar belakang, mandat, orientasi dan tingkat keterlibatan berbeda dalam penanganan kekerasan masa Orde Baru. LSM atau ornop yang tumbuh 1980-an misalnya relatif lebih leluasa menangani kasus-kasus yang dianggap sensitif dibandingkan organisasi keagamaan atau lembaga akademik.

Dengan kategorisasi ini para peneliti berharap dapat menempatkan berbagai organisasi dan inisiatif pada konteks historisnya sehingga dapat memberikan gambaran yang adil dan tepat.

2.1. Lembaga Swadaya Masyarakat

Istilah lain yang digunakan untuk LSM adalah organisasi non-pemerintah (*non-governmental organisations*, NGO). Kegiatan mereka umumnya terarah pada penanganan aspek kehidupan tertentu seperti pembangunan ekonomi pedesaan, kesehatan perempuan dan anak atau advokasi hak asasi manusia. Sejak awal kemunculannya sekitar 1970-an gerakan LSM ini dilihat sebagai alternatif terhadap sistem kepartaian di bawah kekuasaan otoriter. Beberapa di antaranya sudah beroperasi selama sepuluh tahun lebih, tapi banyak juga yang baru didirikan menjelang atau segera sesudah perubahan politik 1998.

Tidak semua organisasi yang disebutkan di bawah ini secara langsung menangani isu *transitional justice* atau kekerasan selama masa Orde Baru. Sebagian hanya bergabung dalam berbagai koalisi atau forum yang menangani jenis atau kasus kekerasan tertentu, atau sekadar menyediakan kantor mereka sebagai sekretariat inisiatif tertentu.

International NGO Forum on Indonesian Development (INFID)

Forum ini dibentuk pertengahan 1990-an sebagai pengganti INGI (*Indonesian Non-Governmental Organisations for Indonesia*), ed.]. Kegiatan utamanya adalah kampanye mengenai bantuan dan hutang luar negeri yang dikaitkan dengan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, seperti penggusuran paksa terhadap penduduk di Kedung Ombo akibat pembangunan proyek bendungan yang dibiayai Bank Dunia (*World Bank*). Di samping memberikan pendidikan publik di dalam maupun luar negeri, lembaga ini juga aktif membawa masalah hak asasi manusia ke dalam pertemuan internasional dan komunitas donor pemerintah, dengan tujuan menghentikan bantuan atau pinjaman yang menyengsarakan rakyat.

² Penembakan mahasiswa di Jakarta pada 1998-99 misalnya dianggap sebagai masalah nasional sementara kejadian serupa pada waktu yang sama di Lampung dan Makassar hampir tidak pernah disebut dalam kampanye “nasional”.

Dari segi program lembaga ini tidak menangani kekerasan semasa Orde Baru secara khusus tapi terlibat dalam pembentukan dan menjadi tempat pertemuan berbagai koalisi untuk menentang tindak kekerasan di wilayah tertentu seperti FORSOLA (Forum Solidaritas untuk Aceh) dan TAPAK (Tim Advokasi Penyelesaian Kasus) Ambon. Peran penting lain adalah bantuan kepada lembaga di tingkat lokal untuk mengangkat persoalan-persoalan yang melanda wilayah mereka termasuk mengakhiri rantai kekebalan hukum (*impunity*) dengan menuntut para pelaku pelanggaran di masa lalu dibawa ke pengadilan.

Menentang *impunity* adalah salah satu tema penting yang berulang-ulang diajukan dalam pertemuan dengan lembaga keuangan internasional atau forum negara-negara donor seperti CGI³. Bagaimanapun, menurut salah satu eksekutif INFID, Dete Aliyah, lembaga dan negara donor saat ini lebih menaruh perhatian terhadap masalah korupsi dan pemulihan ekonomi sehingga tema tersebut tidak banyak mendapat perhatian. Argumentasi bahwa kebobrokan pemerintah dan korupsi adalah produk dari *impunity* sejauh ini belum berhasil mengubah cara pandang yang dominan di kalangan donor.

Koalisi Perempuan Indonesia untuk Keadilan dan Demokrasi (KPIKD)

Akhir 1998 puluhan organisasi perempuan menyelenggarakan kongres di Yogyakarta yang melahirkan KPIKD, yang kemudian lazim disingkat KPI. Saat ini ada sembilan cabang di Sumatera dan Jawa yang didukung 12 orang staf dan 4 tenaga administrasi di sekretariat Jakarta. Perhatian utamanya adalah penegakan hak-hak perempuan dalam penyelenggaraan kehidupan negara dan beberapa masalah spesifik seperti *trafficking of women and children* dan perubahan kebijakan yang lebih berpihak pada perempuan. Seperti INFID, koalisi ini juga menganggap kekerasan berkaitan erat dengan globalisasi ekonomi dan kemiskinan yang diciptakannya.

Salah satu kampanye penting dalam kaitannya dengan kekerasan masa lalu adalah kampanye mengenai *jugun ianfu*. Bersama lembaga-lembaga dari beberapa negara Asia lainnya, koalisi ini terlibat dalam Tokyo Tribunal yang memperkarakan pemerintah Jepang karena perbudakan seksual yang dilakukan oleh pasukannya selama Perang Dunia II. Di Indonesia koalisi bekerja-sama dengan sejumlah organisasi perempuan dan bantuan hukum yang sejak pertengahan 1990-an sudah menangani masalah tersebut.

Koalisi juga menghidupkan pertemuan bagi korban dan aktivis untuk membicarakan masalah-masalah mereka yang disebut “kaulan perempuan”. Menurut Mulyandari, salah seorang staf eksekutif lembaga ini, hambatan terbesar untuk mengangkat kasus kekerasan terhadap perempuan, baik di masa lalu maupun sekarang adalah trauma yang dihadapi oleh korban. Di samping mengalami kekerasan fisik perempuan juga menghadapi stigma dan tekanan sosial dari berbagai pihak, termasuk keluarganya sendiri. Untuk mengatasi masalah itu koalisi bekerja-sama dengan lembaga lain seperti LBH-APIK untuk memberikan bantuan hukum maupun *trauma counseling* bagi perempuan korban.

Di tingkat kebijakan, KPI menekankan perlunya menuliskan kembali hukum Indonesia dengan memperhatikan aspek gender. Sistem hukum yang ada sekarang pada

³ CGI (Consultative Group on Indonesia) adalah kelompok negara-negara pemberi bantuan pinjaman untuk pembangunan di Indonesia sebagai wadah baru setelah dibubarkannya IGGI (Inter-Governmental Group on Indonesia). *Catatan dari Editor*.

dasarnya secara sistematis merugikan perempuan dan sekalipun ditangani oleh aparat yang handal dan bersih, tidak menjamin kesetaraan dan keadilan bagi perempuan. Hal itu juga tampak dalam penanganan kasus-kasus kekerasan masa lalu yang sering kali melupakan aspek gender.

Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KONTRAS)

Lembaga ini awalnya adalah sebuah *task force* yang dibentuk YLBHI pada Maret 1998 untuk menangani advokasi kasus-kasus pelenyapan paksa (*involuntary disappearances*). Karena tuntutan kegiatan yang makin meningkat dan dorongan dari keluarga korban, sekitar dua tahun kemudian KONTRAS menjadi organisasi mandiri yang tidak lagi terikat pada YLBHI dengan pengurus, staf dan tenaga sukarela sendiri. Beberapa kantor baru kemudian dibuka di Banda Aceh, Jayapura dan Dili yang relatif otonom dari sekretariat di Jakarta.

Sejak awal KONTRAS memusatkan perhatian pada kasus-kasus penghilangan paksa, penangkapan dan penahanan sewenang-wenang serta penyiksaan dan perlakuan tidak manusiawi lainnya. Menurut Mufti Makarim, dengan fokus seperti ini KONTRAS dapat bekerja lebih efektif untuk memutus rantai *impunity* dan mendorong pembentukan tatanan yang lebih demokratis dan menghargai hak asasi manusia.⁴ Beberapa tahun belakangan perhatiannya mulai meluas pada bentuk-bentuk kekerasan yang lain, tapi tetap dengan tujuan membongkar keterlibatan dan menuntut tanggung jawab aparat negara.

Saat ini lembaga ini juga menangani kasus-kasus kekerasan terhadap komunitas Islam di Tanjung Priok dan Lampung pada 1980-an, represi di Aceh dan Papua serta penembakan misterius terhadap sekitar 3.000 preman pada pertengahan 1980-an. Di samping mengumpulkan data dan melancarkan kampanye, lembaga ini juga membantu keluarga korban membentuk asosiasi seperti perkumpulan keluarga korban kasus Tanjung Priok dan Ikatan Keluarga Orang Hilang (IKOHI).

Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA)

Konsorsium ini dibentuk pada 1996 menyusul pertemuan antara organisasi-organisasi petani dan LSM yang memperjuangkan pembaruan agraria. Sampai pertengahan 2002 konsorsium ini terdiri atas sekitar 195 organisasi petani dan LSM serta puluhan anggota perorangan. Di samping mengupayakan pembaruan hukum, konsorsium yang berpusat di Bandung ini mendukung aksi-aksi langsung di tingkat basis seperti *reclaiming* tanah, melakukan tekanan publik dan pendidikan bagi anggotanya.

Dalam penanganan konflik agraria lembaga ini juga berusaha mengungkap kasus-kasus kekerasan di pedesaan yang berkali-kali terjadi seiring dengan ekspansi bisnis dan kekuasaan negara semasa Orde Baru. Lembaga ini mencatat ratusan kasus kekerasan yang terkait dengan masalah agraria dan menyusunnya ke dalam sebuah *database* yang

⁴ Pada akhir 1997 KONTRAS berhasil membongkar kasus penculikan terhadap aktivis pro-demokrasi yang dilakukan oleh Kopassus. Karena penyelidikan itu sejumlah perwira pasukan tersebut berhasil dibawa ke pengadilan dan diberhentikan dari jabatannya. Sekalipun kasus itu kemudian diproses melalui pengadilan militer, kalangan aktivis menganggapnya sebagai pencapaian penting karena dilakukan di masa kekuasaan Soeharto terhadap salah satu pasukan elite yang sebelumnya seolah tidak tersentuh oleh hukum.

ditampilkan melalui situs internet. Catatan kasus-kasus kekerasan pedesaan ini juga menjadi bagian dalam upaya advokasi dan pendidikan politik di tingkat basis.

Menurut seorang aktivis KPA, pembicaraan tentang kekerasan masa lalu tidak dapat dibatasi pada kekerasan fisik tapi harus mencakup ketidakadilan agraria atau kekerasan sosial-ekonomi yang timbul dari kebijakan maupun ekspansi bisnis yang nyaris tanpa batas di masa kekuasaan Soeharto. Dalam dua tahun terakhir konsorsium coba mengembangkan perspektif *transitional justice* dalam konteks agraria, mengambil pelajaran dari Komisi Tanah yang merupakan bagian dari upaya mengungkap kebenaran dan rekonsiliasi di Afrika Selatan.

Lembaga Bantuan Hukum Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (LBH-APIK)

Lembaga ini dibentuk oleh Asosiasi Perempuan Indonesia untuk Keadilan (APIK) dan sejak 2001 menjadi badan otonom. Prioritas kegiatannya adalah pelayanan hukum bagi perempuan korban kekerasan, terutama korban kekerasan domestik. Langkah ini kemudian diikuti oleh perempuan pengacara di sebelas kota lainnya yang membentuk lembaga dengan nama yang sama tapi independen dari LBH-APIK di Jakarta. Di samping bantuan hukum, lembaga ini juga menyelenggarakan pelatihan untuk pemberdayaan masyarakat, kampanye perubahan kebijakan dan dokumentasi kasus-kasus kekerasan.

Sekalipun tidak memiliki program khusus untuk menangani kasus kekerasan di masa Soeharto, staf dari lembaga ini kerap membantu komisi penyelidikan yang dibentuk oleh Komnas HAM, dan bekerja-sama dengan organisasi seperti TRK dan KONTRAS untuk mendampingi korban kekerasan. Menurut Sriwiyanti, koordinator penelitian lembaga ini, keterlibatan dalam kegiatan penyelidikan harus dilakukan karena sering kali melupakan dimensi gender. Ia mengingatkan bahwa sampai saat ini belum ada kasus perkosaan atau kekerasan terhadap perempuan yang dianggap sebagai “kasus besar” oleh pemerintah, padahal selalu terjadi dalam situasi konflik.

Lembaga ini juga menyelenggarakan pelatihan bagi pengacara, jaksa, hakim dan polisi sejak 1998 dan melakukan studi mengenai produk serta sistem hukum yang dianggap memicu atau membiarkan kekerasan terhadap perempuan. Salah satu hasil penelitian yang menarik perhatian publik adalah RUU Kekerasan dalam Rumah Tangga. Salah satu rekomendasinya adalah pembentukan unit pelayanan khusus untuk menangani kekerasan terhadap perempuan di kantor-kantor polisi, bekerja-sama dengan pensiunan polwan di 18 kota besar. Menyadari bahwa perempuan korban sering kali enggan mengadukan masalahnya, lembaga ini juga membuka pos-pos pengaduan dan melakukan pendampingan bagi korban.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Lembaga ini dibentuk 1993 oleh pengacara dan aktivis hak asasi manusia di Jakarta. Pada awalnya lembaga ini memusatkan perhatian pada kasus pelanggaran hak-hak sipil dan politik dan pembelaan yang berorientasi pada korban. Secara geografis perhatiannya terarah pada beberapa wilayah yang dilanda konflik, dan membantu pembentukan lembaga lokal seperti Yayasan HAK (Timor Leste), Komite HAM Kaltim (Kalimantan Timur) dan ELSHAM Papua.

Setelah pergantian pengurus pada 1998, lembaga ini mulai menaruh perhatian pada isu *transitional justice* dan membentuk unit khusus yang menekuni alternatif penyelesaian kasus-kasus kekerasan masa lalu secara damai. Untuk menunjang strategi itu sejumlah staf dan tenaga sukarela saat ini mengumpulkan informasi tentang kasus-kasus kekerasan di seluruh Indonesia yang akan disusun ke dalam sebuah *database*. Di samping itu mereka juga menyebarkan gagasan *transitional justice* ke berbagai wilayah yang dianggap tepat untuk mengembangkannya.

Lembaga ini juga menaruh perhatian khusus pada pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Menurut Ifdhal Kasim, direktur eksekutif lembaga ini sejak 1999, saat ini ELSAM mengembangkan dua strategi, yakni mengembangkan gagasan KKR dari bawah dan membantu pembentukan komisi tersebut di beberapa daerah dan melancarkan kampanye dan menggalang dukungan di jajaran pemerintah serta DPR. Beberapa staf secara aktif terlibat dalam proses perumusan RUU dengan mengajukan rancangan alternatif.

Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat (SYARIKAT)

Pada 1998 sejumlah aktivis pemuda yang berbasis di pesantren membentuk forum ini di Yogyakarta untuk mengangkat masalah demokrasi dan hak asasi manusia. Tujuan khususnya adalah membangun kesadaran kritis di kalangan ulama dan santri untuk mengikis warisan otoritarianisme Orde Baru. Gerakan itu berkembang melalui jaringan pesantren dan kelompok-kelompok yang bernaung di bawah Nahdlatul Ulama (NU) di seluruh Jawa, dan sekarang sudah berhasil menjangkau 18 kota.

Aktivis perkumpulan ini aktif melakukan penelitian dan studi mengenai pembunuhan massal di Jawa Tengah dan Timur pada 1965-66 yang melibatkan sejumlah tokoh NU dan aparat militer. Sebagian hasil penelitiannya disampaikan kepada publik melalui seminar, konferensi maupun penerbitan. Menurut Chandra Aprianto, upaya itu kadang mendapat hambatan karena sebagian ulama dan aktivis NU merasa keberatan jika keterlibatannya diungkapkan. Karena itu pengumpulan fakta dilakukan seiring dengan proses penyadaran yang melihat masalah 1965-66 bukan semata-mata pembelaan terhadap korban tapi kepentingan bersama untuk membangun masa depan lebih baik.

Kegiatan penting lainnya adalah proses rekonsiliasi dan rehabilitasi di tingkat akar rumput melalui pertemuan antara korban dan mereka yang diduga pelaku di sejumlah pesantren. Dalam kegiatan ini SYARIKAT juga bekerja-sama dengan sejumlah organisasi korban seperti LPKP dan LSM untuk mencari jalan bersama mengangkat persoalan itu ke hadapan publik. Menurut pengamatan sejumlah aktivisnya, masalah sensitif seperti pembunuhan massal 1965-66 tidak dapat mengandalkan proses formal seperti pengadilan atau KKR semata-mata, tapi memerlukan dukungan dari gerakan di tingkat akar rumput.

Perhimpunan Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia (PBHI)

Lembaga ini dibentuk pada November 1996 oleh sejumlah pengacara dan aktivis hak asasi manusia di Jakarta. Kegiatan utamanya adalah pendampingan hukum bagi korban kekerasan dan aktivis politik, kampanye dan pendidikan publik mengenai hak asasi manusia. Dalam beberapa tahun terakhir pengacara lembaga ini mendampingi aktivis

politik dan kemanusiaan yang diadili karena kegiatannya di Bandung, Yogyakarta, Aceh dan Sulawesi Tengah. Sebagian dilakukan melalui kantor-kantor cabangnya di daerah yang bersangkutan dan bekerja-sama dengan lembaga lokal.

Menanggapi masalah kekerasan semasa Orde Baru, Johnson Panjaitan, staf senior di lembaga tersebut, mengatakan bahwa lembaganya menuntut pengadilan menyeluruh terhadap para pelaku, terutama Jenderal Soeharto yang memimpin rezimnya selama 32 tahun. Tawaran alternatif seperti KKR menurut mereka hanya akan melemahkan penegakan hak asasi manusia di masa mendatang. Karena itu mereka terlibat dalam kampanye di tingkat nasional maupun internasional untuk mengupayakan pengadilan – termasuk pengadilan internasional – untuk mengakhiri *impunity*.

PBHI juga melihat pentingnya membangun organisasi rakyat di tingkat lokal yang dapat melakukan advokasi dan kampanye hak asasi manusia. Dalam kegiatannya lembaga ini selalu melibatkan kelompok-kelompok mahasiswa, buruh, petani dan rakyat yang menjadi korban kekerasan atau ketidakadilan. Perhatian utamanya ada pada kasus-kasus yang baru terjadi sehingga tidak banyak terlibat dalam pengorganisasian korban kekerasan semasa Orde Baru.

Solidaritas Nusa Bangsa (SNB)

Lembaga ini dibentuk setelah kerusuhan melanda beberapa kota besar di Indonesia pada Mei 1998, untuk memberikan bantuan bagi para korban. Dalam perkembangan selanjutnya tujuan itu meluas untuk mengikis diskriminasi rasial yang dianggap sebagai dasar terjadinya berbagai kerusuhan dan ketidakadilan semasa Orde Baru. SNB pun tumbuh menjadi organisasi independen yang menangani advokasi hukum, kampanye publik dan penelitian. Sebagian pendiri dan staf lembaga ini semula bekerja sebagai pengacara LBH Jakarta selama beberapa tahun.

Di samping menangani kerusuhan Mei 1998, lembaga ini juga menangani pembunuhan massal 1965-66 dan kasus-kasus diskriminasi rasial dalam administrasi kependudukan. Salah satu kegiatan terpenting dalam konteks pengungkapan masa lalu adalah penggalian kuburan korban pembunuhan massal yang dilakukan dalam kerja sama dengan LPKP dan Pakorba. Untuk keperluan itu SNB merekrut kelompok pecinta alam dan tenaga forensik yang membantu penggalian. Tujuannya adalah untuk mendapatkan bukti-bukti tentang yang diharapkan berguna dalam proses pengadilan atau KKR di masa mendatang. Kegiatan itu berkali-kali mendapat hambatan dari berbagai kelompok yang menuduh SNB dan LPKP ingin membangkitkan “hantu komunis” di Indonesia.

Sekretaris Umum Hotma Timbul Hutapea mengatakan proses peradilan di Indonesia sangat tidak memadai, karena itu lembaganya mengupayakan pengadilan internasional bagi rezim Orde Baru. Pembentukan KKR adalah alternatif lain yang patut didukung selama tidak menutup kemungkinan bagi penyelenggaraan pengadilan di dalam maupun luar negeri. Kampanye pengadilan internasional ini lebih jauh dianggap penting untuk menambah tekanan terhadap sistem peradilan agar dapat berfungsi dengan baik.

Tim Relawan Kemanusiaan (TRK)

Kelompok ini dibentuk oleh sejumlah LSM dan tokoh masyarakat untuk menangani kasus penyerangan terhadap kantor PDI di Jakarta pada 27 Juli 1996. Tujuan awalnya

adalah mengungkap fakta-fakta kekerasan yang berusaha disembunyikan oleh aparat negara. Selanjutnya tim ini berkali-kali mengirim aktivisnya untuk menyelidiki kasus-kasus kekerasan komunal, memberikan bantuan medis dan pendampingan hukum bagi korban kekerasan serta menyelenggarakan pendidikan publik di sekolah-sekolah, tempat ibadah dan komunitas. TRK juga mendorong pembentukan jaringan tenaga sukarela di berbagai wilayah.

Setelah pergantian pengurus pada pertengahan 1998 kelompok ini tumbuh menjadi organisasi independen. Hampir semua orang yang bergabung di dalamnya bekerja atas dasar sukarela dan sepenuhnya mengandalkan sumbangan masyarakat. Saat ini TRK bekerja-sama dengan komunitas korban melakukan investigasi dan pengumpulan informasi dalam berbagai kasus di seluruh Indonesia. Kegiatan lain yang mendapat perhatian adalah bantuan kemanusiaan dan pemberdayaan bagi komunitas korban di berbagai tempat antara lain dengan membentuk perkumpulan keluarga korban. TRK juga menyediakan tenaga sukarela yang mendampingi korban-korban kekerasan yang dibawa ke rumah sakit dan menyediakan bantuan finansial bagi keluarga yang kekurangan.

TRK mendukung pembentukan KKR sebagai alternatif terhadap sistem peradilan yang mandek. Tapi menurut Adi Prasetyo, sekretaris dua TRK, proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi seharusnya dimulai dari tingkat akar rumput. Inisiatif yang datang dari atas terbukti tidak dapat menyelesaikan masalah karena ketegangan antara korban dan pelaku masih terus hidup sekalipun ada kesepakatan di tingkat elite. Suara korban menurutnya harus mendapat tempat lebih besar untuk menentukan bentuk penanganan yang tepat. Karena itu TRK juga terlibat dalam program pengumpulan kesaksian lisan (*oral history*).

Yayasan Kalyanamitra

Kalyanamitra adalah salah satu LSM perempuan yang paling awal didirikan di Indonesia. Kegiatannya dimulai pada 1984 di Jakarta oleh sejumlah pengajar perguruan tinggi, peneliti, jurnalis dan mahasiswa. Kegiatan utamanya adalah penelitian dan dokumentasi mengenai kehidupan perempuan Indonesia dan mempromosikan hak-hak perempuan. Salah satu fokusnya adalah tindak kekerasan terhadap perempuan baik yang dilakukan oleh negara maupun masyarakat sendiri.

Selama belasan tahun lembaga ini berhasil mengembangkan jaringan dengan organisasi perempuan di hampir seluruh Indonesia dan memiliki salah satu pusat dokumentasi yang paling lengkap mengenai perempuan. Dalam beberapa tahun terakhir lembaga ini terlibat dalam berbagai kegiatan membantu korban kekerasan di Aceh dan perempuan korban kekerasan 1965-66. Dalam kasus kerusuhan Mei 1998 lembaga ini menjadi tempat berkumpulnya tenaga sukarela yang membantu perempuan korban kekerasan.

Bantuan yang diberikan berupa pelatihan untuk membangun sistem pemulihan korban di tingkat komunitas dan pendidikan yang menekankan aspek gender dalam kasus kekerasan. Untuk kasus-kasus tertentu Kalyanamitra juga melakukan pendampingan korban dengan memberikan fasilitas perlindungan. Lembaga ini juga aktif dalam gerakan komunitas korban dari berbagai kasus bekerja-sama dengan organisasi lain seperti ELSAM, TRK dan KONTRAS.

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI)

Selama masa Orde Baru organisasi ini menjadi salah satu dari sedikit kelompok yang menangani pelanggaran hak asasi manusia dengan memberikan bantuan hukum bagi korban dan menggugat kebijakan pemerintah yang dianggap melanggar HAM. Dengan konsep “bantuan hukum struktural” organisasi ini juga membantu pemberdayaan dan pengorganisasian korban, khususnya dari kalangan yang tidak diuntungkan oleh sistem, yang memungkinkan mereka memperjuangkan nasibnya sendiri.

Dengan cabang di 14 kota besar YLBHI saat ini menjadi lembaga hak asasi manusia yang memiliki jangkauan geografis paling luas. [YLBHI merupakan lembaga induk yang menaungi berbagai Lembaga Bantuan Hukum (LBH) yang tersebar di berbagai daerah di seluruh Indonesia, termasuk di Jakarta, *ed.*] Lembaga ini juga membantu pembentukan sejumlah organisasi baru seperti KONTRAS dan Indonesian Corruption Watch (ICW), sementara beberapa pengacara senior yang pernah aktif di lembaga ini kemudian membentuk berbagai organisasi baru seperti ELSAM, LBH-APIK dan PBHI. Setelah perubahan politik 1998, YLBHI tetap menangani kasus kekerasan yang ditinggalkan Orde Baru dan aktif berkampanye menuntut pengadilan bagi para pelaku baik di tingkat nasional maupun internasional.

Sekalipun tidak memiliki program khusus yang menangani kasus kekerasan masa lalu, YLBHI sering terlibat dalam kampanye penanganan kasus-kasus semacam itu bersama lembaga lain. Perhatian utamanya pada saat ini adalah pengungkapan kekerasan di Aceh dan Papua. Di kedua wilayah itu cabang LBH setempat memainkan peran penting sebagai *focal point* untuk merumuskan proses perdamaian. Di samping masalah kekerasan fisik, lembaga ini sekarang menekankan pentingnya perlindungan hak ekonomi, sosial dan budaya yang menuntut perubahan sistem secara menyeluruh.

2.2. Kelompok dan Organisasi Korban

Perubahan politik 1998 membuka jalan bagi komunitas korban kekerasan semasa Orde Baru untuk menghimpun diri dalam berbagai kelompok dan organisasi. Motivasi membentuk organisasi ini pada dasarnya adalah keinginan untuk memperjuangkan hak-hak sebagai korban dan menuntut keadilan atas apa yang mereka derita. Bentuk pengelompokannya sangat beragam mulai dari perkumpulan tolong-menolong (*self-help associations*), sampai organisasi formal dengan struktur yang cukup kompleks.

Dalam pemetaan ini para peneliti menemui kesulitan merumuskan batas-batas organisasi korban. Konsep “korban” sendiri mulai mengemuka pada periode 1998-99 dan mempengaruhi cara berbagai komunitas mengidentifikasi diri. Komunitas petani yang digusur misalnya juga menyebut diri sebagai kelompok korban yang memperjuangkan hak-hak mereka. Tapi pada saat bersamaan mereka juga mengklaim diri sebagai organisasi rakyat yang memperjuangkan tujuan lebih besar, seperti reforma agraria dan pengambilalihan tanah.

Kelompok yang dibicarakan di sini terbatas pada kelompok yang berkumpul karena persamaan nasib sebagai korban tindak kekerasan tertentu dan memiliki tujuan bersama menuntut keadilan atas apa yang mereka derita. Di samping kelompok-kelompok ini masih ada puluhan komite *ad hoc* yang dibentuk untuk keperluan

kampanye tertentu tapi umumnya tidak memiliki struktur dan program yang berkelanjutan. Walaupun tidak dicantumkan satu per satu, para peneliti menyadari arti pentingnya dalam gerakan hak asasi manusia secara umum.

Ikatan Keluarga Orang Hilang (IKOHI)

Pertemuan keluarga korban penculikan ini sudah dimulai sejak 1998, namun pembentukan organisasi formal baru dilakukan Oktober 2002 melalui sebuah kongres di Jakarta. Awalnya perhimpunan ini hanya bertujuan memberi wadah bagi keluarga korban untuk bertemu dan membagi beban kepada sesama, tapi setelah kongres para pengurus menetapkan program yang lebih solid dan membuka diri bagi keluarga korban yang lain. Saat ini IKOHI sudah terbentuk di beberapa tempat dan membantu pembentukan kelompok korban lainnya di Lampung, Jawa Tengah dan Timur, Aceh serta Papua.

Prioritas program organisasi ini adalah pemberdayaan komunitas korban dalam bidang sosial-ekonomi dan politik. Usaha ekonomi dijalankan agar melindungi korban dari tekanan para pelaku untuk menerima rujuk (*ishlah*) dan kompensasi tanpa pengungkapan kebenaran, bekerja-sama dengan sejumlah LSM seperti ELSAM dan KONTRAS. Di lapangan politik IKOHI aktif menuntut pengadilan terhadap para pelaku serta penjelasan dari pemerintah mengenai nasib korban penculikan yang sampai saat ini belum kembali.

Bagaimanapun, ketua IKOHI Mugiyanto menyadari bahwa situasi politik saat ini tidak memungkinkan pelaku penculikan dibawa ke pengadilan yang *fair*. Karena itu IKOHI mengarahkan kegiatannya pada pemberdayaan anggota dan menggalang kerja sama dengan sebanyak mungkin pihak yang bersedia menjadikan penyelesaian kasus kekerasan sebagai bagian dari agenda perubahan mereka.

Lembaga Penelitian Korban Pembunuhan 1965-66 (LPKP 1965-66)

Lembaga ini didirikan April 1999 di Jakarta oleh sejumlah tokoh yang pernah menjadi tahanan politik zaman Orde Baru. Dalam pernyataan resmi disebutkan alasan pembentukannya adalah “memperjuangkan kebenaran, keadilan dan kemanusiaan, agar korban dapat menegakkan nasibnya sendiri”. Kegiatan utamanya adalah penelitian kasus-kasus pembunuhan massal yang melanda Indonesia pada 1965-66. Pada 2001 lembaga yang semula berstatus yayasan diubah bentuknya menjadi lembaga, dan saat ini terdiri atas enam departemen dengan 16 cabang di Sumatera, Jawa, Sulawesi dan Bali.⁵

Para pengurus LPKP menilai pengungkapan fakta-fakta kekerasan perlu mendapat prioritas untuk mendesak pemerintah mengakui terjadinya kekerasan di masa lalu. Hanya dengan begitu komunitas korban dapat mengharapkan proses penyelesaian secara hukum. Dalam kegiatannya organisasi ini bekerja-sama dengan lembaga hak asasi manusia seperti SNB, PBHI dan ELSAM serta organisasi korban lainnya. Masalah yang dihadapi adalah perlawanan dari aparat keamanan dan sebagian masyarakat yang menilai kegiatan mereka adalah upaya menggalang kekuatan politik baru.

⁵ Beberapa pengurus yang tidak menyetujui perubahan bentuk itu mempertahankan keberadaan YPKP dan membuka kantor sendiri. Bagaimanapun, menurut keterangan yang diperoleh selama kunjungan ke cabang-cabang di Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali dan Sulawesi Tengah, kebanyakan kelompok di daerah memilih bergabung dengan LPKP (lembaga).

Lembaga Perjuangan Korban Rezim Orde Baru (LP-KROB)

Lembaga ini adalah gabungan berbagai organisasi dan kelompok korban yang dibentuk Mei 2001. Seperti LPKP, mayoritas pengurus dan anggota lembaga ini adalah eks-tahanan politik Orde Baru. Program utamanya adalah memperjuangkan rehabilitasi, kompensasi, restitusi dan pelurusan sejarah. Para pengurusnya mendaku organisasinya sudah memiliki 122 cabang di Jawa, Sumatera, Sulawesi, NTT dan NTB, dan dengan begitu menjadi organisasi korban yang paling besar dari segi jumlah.

Sebagai langkah awal organisasi ini juga mengumpulkan informasi melalui anggota. Saat ini beberapa pengurus dengan bantuan organisasi lain sedang membuat peta lokasi pembantaian massal yang nantinya akan diserahkan kepada Komnas HAM dengan harapan dapat ditindaklanjuti sesuai UU 26/2000. Beberapa pengacara dan ahli hukum yang bergabung di dalamnya saat ini juga mengambil inisiatif mendatangi presiden, DPR dan Mahkamah Agung untuk menuntut rehabilitasi dan penghapusan undang-undang yang membatasi kebebasan sipil dan politik korban dan keluarganya.

Menyadari bahwa banyak keluarga yang menderita secara ekonomi karena praktik diskriminasi tersebut, lembaga ini membentuk kelompok *income generating* dan arisan yang beranggotakan keluarga korban. Di tingkat lokal mereka mencoba bekerja-sama dengan pemerintah daerah yang bersedia memberikan bantuan.

Paguyuban Korban Orde Baru (PAKORBA)

Perkumpulan ini dibentuk September 1999 untuk “memulihkan korban Orde Baru sejak peristiwa 1 Oktober 1965 hingga 1999, yang jumlahnya meliputi jutaan orang, yang kehilangan nyawa, kehilangan hak perdata dan hak asasi manusia, untuk berjuang dalam satu barisan”. Berbeda dengan LPKP dan LPR-KROB yang terkesan eksklusif, organisasi ini melibatkan sejumlah tokoh politik Islam dan nasionalis yang pernah menjadi tahanan politik Orde Baru serta keluarga mereka. Dalam kongres Juni 2002 yang dihadiri sekitar 300 orang PAKORBA diputuskan menjadi organisasi massa dengan cabang yang tersebar di beberapa kota besar.

Kegiatan utamanya saat ini adalah menuntut tanggung jawab pemerintah atas perlakuan buruk yang dialami semua korban kekerasan semasa Orde Baru. Untuk itu mereka meminta setiap anggota memberikan surat kuasa untuk mengurus hak-hak mereka sebagai korban. Di beberapa wilayah PAKORBA aktif mempersoalkan diskriminasi terhadap eks-tahanan politik dan keluarga mereka yang tidak diperkenankan ambil bagian dalam pemerintahan. Kegiatan lain adalah pengumpulan informasi dari para korban kekerasan Orde Baru yang oleh pengurusnya disebutkan “berguna bagi penulisan atau penyajian sejarah agar tidak menyesatkan generasi muda”.

Untuk meningkatkan pengetahuan korban mengenai hak-hak mereka, organisasi ini bekerja-sama dengan LSM seperti ELSAM untuk menyelenggarakan seminar, pertemuan dan program pendidikan lain yang memperkenalkan instrumen hak asasi manusia internasional seperti Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan. Menurut Sasmoyo, yang menjadi sekretaris umum lembaga ini, pembentukan KKR sangat memadai untuk menangani kekerasan 1965-66 karena jalur hukum tidak memadai dan mengundang kontroversi.

2.3. Lembaga-Lembaga Akademik dan Penelitian

Lembaga pendidikan tinggi semasa Orde Baru dikontrol ketat oleh penguasa. Penelitian tentang kekerasan atau hak asasi manusia tidak berkembang dan lebih banyak dilakukan oleh LSM atau peneliti independen. Situasi ini mulai berubah akhir 1990-an ketika beberapa perguruan tinggi membuka departemen khusus yang mempelajari masalah hak asasi manusia dan berbagai aspek kekerasan. Departemen Kehakiman dan HAM membantu pembentukan pusat studi hak asasi manusia di 23 universitas seluruh Indonesia.

Perhatian lembaga-lembaga ini umumnya terarah pada resolusi konflik, rekonsiliasi dan studi mengenai konflik secara umum. Studi mengenai kekerasan semasa Orde Baru masih sangat terbatas, antara lain karena adanya tuntutan untuk memahami pola konflik dan kekerasan baru yang melanda Indonesia beberapa tahun terakhir.

Center for Security and Peace Studies, Universitas Gadjah Mada (CSPS-UGM), Yogyakarta

Pusat penelitian ini dibentuk Oktober 1996 dengan tekanan pada *security studies*. Kegiatan awalnya adalah pelatihan di akademi kepolisian dan militer, bekerja-sama dengan beberapa instansi militer. Namun setelah 1998 lembaga ini lebih leluasa merancang dan mengembangkan programnya sendiri. Kerja sama dengan pemerintah, menurut Diah Kusumaningrum, salah seorang peneliti di lembaga ini, tetap dilanjutkan karena penyelesaian konflik dan kekerasan tidak dapat dicapai tanpa adanya keputusan politik dari pemerintah.

Di samping melakukan penelitian tentang berbagai aspek konflik lembaga ini juga mengembangkan strategi resolusi konflik yang berbasis pada korban. Metode yang digunakan adalah *focus group discussion* dengan kalangan korban dan *stakeholders* dalam situasi konflik yang kemudian diolah lebih lanjut untuk disampaikan kepada publik dan pemerintah. Di beberapa tempat staf lembaga ini membantu proses mediasi kelompok yang bertikai. Kegiatan lainnya adalah membuat usulan-usulan reformasi struktur kepolisian yang mengedepankan konsep *community policing*.

Center for the Study and Promotion of Peace, Universitas Kristen Duta Wacana (PSPP-UKDW), Yogyakarta

Lembaga ini didirikan oleh UKDW dalam program pengabdian kepada masyarakat pada 1996. Awalnya kegiatan lembaga ini terbatas pada pelatihan, pendidikan dan mediasi konflik, terutama untuk menangani konflik internal di kalangan gereja. Perhatiannya mulai meluas ketika konflik mulai menyebar di berbagai wilayah Indonesia dan sampai 2002 kegiatannya menjangkau hampir seluruh daerah konflik di Indonesia. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan, program lembaga ini pun berkembang seperti pelatihan untuk *trauma healing* dan rekonsiliasi.

Pendeta Paulus Widjaja, direktur lembaga ini, menekankan perlunya perubahan paradigma dominan tentang konflik, korban dan rekonsiliasi. Selama ini penanganan terbatas pada segi teknis padahal yang diperlukan adalah perubahan sikap hidup secara

menyeluruh. Karena itu lembaganya mengedepankan konsep *restorative justice*, di mana pelaku dan korban mendapat kesempatan bersama-sama menyelesaikan masalah dan hidup dengan damai.

Dalam kegiatannya PSPP bekerja-sama dengan sejumlah lembaga lain tapi cenderung menghindari koalisi atau jaringan advokasi yang menimbulkan kesan menggalang kekuatan. Widjaja mengatakan perdamaian dan rekonsiliasi tidak akan tercapai jika para pelaku maupun korban masih terus berusaha menunjukkan kekuatan dan mencari kalah-menang dalam perjuangannya.

Pusat Studi Hak Asasi Manusia, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta

Pusat studi ini adalah salah satu produk kerja sama Menteri Urusan HAM dan perguruan tinggi pada tahun 2000.⁶ Kegiatannya adalah penelitian, pelatihan dan advokasi di wilayah Jawa Tengah dan Yogyakarta. Sejauh ini ada beberapa kasus yang ditangani langsung seperti penganiayaan terhadap aktivis oleh polisi dan kelompok sipil bersenjata. Lembaga ini juga kerap menerima pengaduan dari korban tindak kekerasan yang biasanya ditindaklanjuti dengan memberi perlindungan dan rekomendasi ke lembaga lain yang dapat memberikan penanganan yang diperlukan.

Direktur lembaga ini mengatakan penanganan kasus-kasus kekerasan di masa Orde Baru sangat penting untuk merumuskan agenda reformasi yang jelas. Saat ini mereka membuat dokumentasi kesaksian kelompok korban peristiwa 1965-66 dan gerakan Usroh di Jawa Tengah. Ia menilai pengadilan pada dasarnya hanya menciptakan situasi menang-kalah tapi tidak menjamin perbaikan dalam tatanan, sementara yang diperlukan sekarang adalah rekonsiliasi di tingkat lokal yang memperhatikan keinginan korban.

Langkah yang ditempuh adalah penyelenggaraan dialog dan pendidikan publik, bekerja-sama dengan media massa seperti RRI, komunitas basis, lembaga agama serta kelompok mahasiswa. Di bidang reformasi hukum, lembaga ini terlibat dalam penyusunan RUU Keamanan Nasional dan beberapa peraturan daerah (perda) di Yogyakarta.

Center for Research on Intergroup Relations and Conflict Resolution (CERIC), Universitas Indonesia

Lembaga ini adalah badan semi-otonom di bawah Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia (FISIP-UI) yang yang mendalami masalah resolusi konflik. Kegiatan utamanya adalah penelitian, pelatihan dan pengembangan kurikulum serta silabus mengenai konflik dan penanganannya untuk perguruan tinggi. Fokus perhatiannya adalah penyelesaian konflik kontemporer, khususnya pada apa yang disebut “konflik horisontal”.

Sejak 2000 pusat penelitian ini membangun kerja sama dengan sekitar 20 perguruan tinggi dan puluhan LSM serta lembaga internasional seperti UN-OCHA, UNHCR dan UNDP. Di samping menerbitkan hasil studi dan analisis mengenai konflik

⁶ Pusat studi serupa dibentuk di 23 perguruan tinggi seluruh Indonesia. Namun karena keterbatasan sumber daya dan tidak adanya dukungan cukup tidak semua pusat studi dapat bekerja dengan efektif. Pusat Studi HAM UII adalah salah satu yang paling aktif.

dan penyelesaiannya, lembaga ini juga menyelenggarakan seminar dan lokakarya yang berorientasi pada penyebarluasan nilai pluralisme, perdamaian dan *civic education*.

Beberapa Program Lain

Di samping lembaga yang relatif mapan dan memiliki program teratur, ada beberapa lembaga ilmiah lain yang membentuk jaringan peneliti untuk membahas dan menangani masalah kekerasan di Indonesia. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) misalnya bekerja-sama dengan Centre National de la Recherche Scientifique (CNRS) dari Prancis membuat program *Social Sciences on Conflict in Indonesia*. Program ini bertujuan membantu penelitian yang berguna bagi kalangan akademik, *policy makers* atau unsur *civil society* lainnya.

Inisiatif lain adalah Indonesian Conflict Studies Network yang merupakan buah kerja sama peneliti di Indonesia dan negara-negara Skandinavia. Sebagai jaringan peneliti, ICSN dibiayai oleh lembaga-lembaga pendukungnya dan bertujuan menyediakan bantuan dan membangun kerja sama di antara peneliti dari kedua negara. Saat ini jaringan tersebut melibatkan peneliti dari Aceh, Yogyakarta, Kepulauan Maluku, Sumatra Utara, Papua, Riau, Jawa Barat and Kalimantan Barat serta lembaga penelitian di negara-negara Skandinavia. Kegiatannya mencakup seminar untuk mengembangkan metodologi riset dan lokakarya untuk meningkatkan kerja sama di antara para peneliti.

2.4. Lembaga-Lembaga Keagamaan

Beberapa organisasi dan kelompok dalam kategori ini sejak masa Orde Baru memegang peran penting dalam penyebaran nilai-nilai hak asasi manusia, keadilan dan perdamaian. Sebagian membuka unit atau program khusus untuk menangani pelanggaran hak asasi manusia dan konflik, dengan kapasitas dan orientasi yang berbeda-beda. Sekalipun merupakan wakil resmi dari institusi agama masing-masing, jangkauan kerjanya tidak selalu terbatas bagi umat yang bersangkutan.

Jumlah organisasi dan kelompok di dalam kategori ini sungguh besar dan karena keterbatasan waktu penelitian serta ruang yang tersedia, maka hanya beberapa di antaranya yang akan dibahas dalam laporan ini.

Konferensi Waligereja Indonesia (KWI)

Gereja Katolik terlibat dalam upaya pembelaan hak-hak asasi manusia sejak awal Orde Baru. Usaha itu tidak selalu mendapat restu dari pemimpin lembaga karena itu sering kali dijalankan secara individual oleh para pekerja gereja dengan memberikan bantuan kemanusiaan serta pelayanan rohani kepada para tahanan politik dan korban kekerasan lainnya. Upaya itu baru mulai dilembagakan pada 1985 dengan dibentuknya Komisi Keadilan dan Perdamaian (KKP). Saat ini hampir semua keuskupan di Indonesia memiliki komisi atau sekretariat di bidang tersebut.

Felix Mahmudi, staf komisi tersebut di Jakarta, mengatakan kegiatan lembaganya lebih banyak pada promosi nilai hak asasi manusia dan pelatihan bagi umat Katolik mengenai transformasi konflik serta advokasi hukum secara umum. Di daerah-daerah dinamika kegiatan komisi berbeda-beda. KKP Jayapura misalnya dikenal sebagai lembaga yang sangat aktif baik dalam melakukan investigasi, pendidikan maupun

advokasi dan mediasi konflik. Sebaliknya ada beberapa sekretariat dan komisi yang tidak aktif karena kekurangan sumber daya maupun kapasitas untuk mengembangkan program mereka.

Kantor lain yang penting untuk disebut dalam struktur KWI adalah Sekretariat Jaringan Mitra Perempuan KWI (SJMP-KWI) yang dibentuk Desember 1995 dan resmi didirikan April 2002. Saat ini jaringannya sudah tersebar di 14 wilayah keuskupan, yang menekankan kampanye kesetaraan perempuan dan laki-laki. Berkat kerja sama dengan sejumlah LSM sekretariat ini mulai menggelar berbagai program pendidikan dan pelatihan mengenai gender dan pendampingan bagi korban ketidakadilan.

Gereja Katolik juga dikenal melahirkan sejumlah LSM dan kelompok masyarakat yang membela hak asasi manusia seperti Institut Sosial Jakarta (ISJ), Catholic Relief Service (CRS), Jesuit Refugee Service (JRS). Sementara itu organisasi sektoralnya seperti PMKRI dan Mudika di beberapa tempat terlibat aktif dalam kegiatan kampanye dan banyak di antara anggotanya menjadi staf LSM yang dibentuk oleh gereja maupun organisasi hak asasi manusia lainnya.

Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI)

Sebagai payung bagi sebagian besar gereja Protestan di Indonesia, lembaga ini memiliki cakupan wilayah ke seluruh Indonesia. Sejak awal Orde Baru pekerja gereja ini terlibat dalam kegiatan pelayanan rohani dan bantuan kemanusiaan bagi korban kekerasan serta promosi nilai hak asasi manusia. Di masa akhir kekuasaan Soeharto, kantor pusat PGI di Jakarta menjadi tempat munculnya bermacam inisiatif untuk menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu seperti Masyarakat Indonesia untuk Kemanusiaan (MIK), Forum Komunikasi Nasional Hak Asasi Manusia di Irian Jaya (FKN-HAM Irja) dan Komite Aksi Pembelaan Tapol/Napol (KAP T/N).

Pelembagaan kegiatan ini mulai dilakukan dengan menghimpun tenaga serta sumber daya melalui Jaringan Kerja Lembaga Pelayanan Kristen (JK-LPK) yang dibentuk 1990. Jaringan ini bertugas membantu organisasi anggotanya untuk meningkatkan kemampuan serta mengembangkan program keadilan dan perdamaian di masing-masing daerah. Untuk kasus tertentu seperti konflik di Poso dan perlawanan rakyat terhadap perusahaan kayu di Sumatera Utara, lembaga ini membuat koalisi advokasi bersama sejumlah lembaga lain.

JK-LPK juga terlibat dalam penanganan masalah Ambon, Timor Leste, Papua dan Aceh bersama sejumlah LSM. Kegiatan kampanye mereka terarah pada umat Kristen di berbagai daerah agar memahami substansi konflik yang sering kali dibungkus dengan sentimen agama. Menurut Delmyser Makadoku, salah satu hambatan terbesar bagi lembaganya untuk terlibat lebih aktif adalah label Kristen yang di beberapa wilayah seperti Maluku dan Sulawesi Tengah menjadi masalah serius.

Muhammadiyah

Fokus utama organisasi ini adalah pendidikan agama Islam, dan baru setelah 1998 tampak ada komitmen khusus untuk “menuntaskan kasus-kasus besar yang berkenaan dengan pelanggaran hak asasi manusia”. Sekalipun tidak memiliki divisi untuk menangani masalah ini, komitmen tersebut dijabarkan oleh LSM yang berafiliasi di

bawahnya. Kegiatan utamanya adalah menyebarluaskan nilai-nilai Islam yang dapat menjadi dasar bagi sistem demokratik dan melindungi hak asasi manusia.

Kalangan muda yang terhimpun dalam Ikatan Remaja Muhammadiyah (IRM) dan Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah (IMM) mengembangkan program pendidikan bagi anggota mengenai hak asasi manusia. Selama 1999 IRM mengadakan serangkaian pelatihan yang menyinggung masalah kekerasan oleh negara dan juga teknik gerakan non-kekerasan untuk mengatasinya. Di lembaga pendidikan tinggi, organisasi juga mengembangkan kurikulum yang menekankan pluralisme dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.

Beberapa pemimpin lembaga ini juga menyatakan komitmen mereka untuk mengungkap kekerasan masa lalu, walaupun dalam wawancara mengatakan bahwa langkah itu sebaiknya dilakukan perlahan agar tidak menimbulkan gejolak politik. Di tubuh Muhammadiyah sendiri menurut mereka masih ada perbedaan pendapat mengenai sikap terhadap masa lalu. Karena itu sebagian besar memilih bekerja di luar organisasi masing-masing dan bergabung dengan sejumlah LSM yang bergerak di wilayah tersebut.

Nahdlatul Ulama (NU)

Di bawah kepemimpinan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) organisasi yang berbasis pesantren di pedesaan mengambil beberapa langkah penting guna menegakkan hak asasi manusia di Indonesia. Organisasi pemuda, mahasiswa dan LSM yang berafiliasi dengan NU aktif melakukan kampanye dan pendidikan di tingkat komunitas mengenai nilai-nilai hak asasi manusia, keadilan dan demokrasi. Para pemimpin dan tokoh organisasinya sementara itu terlibat dalam berbagai gerakan masyarakat sipil yang signifikan dalam perjuangan hak asasi manusia.

Bagaimanapun, perdebatan masih terus berlangsung mengenai sikap terhadap keterlibatan sejumlah tokoh organisasi ini dalam pembasmian gerakan kiri 1965-66. Sebagian ulama menolak langkah itu dengan alasan akan membuka perpecahan dan mengundang gejolak politik yang tidak perlu. Sebaliknya tokoh-tokoh muda mengatakan bahwa langkah mengungkap keterlibatan NU dalam peristiwa itu dan meminta maaf secara nasional adalah langkah maju justru untuk memperkuat keberadaan organisasi itu dan sekaligus membentuk kehidupan bangsa yang lebih sehat.

Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber-Daya Manusia (LKPSM) bekerjasama dengan SYARIKAT dan LKiS yang berbasis di Yogyakarta untuk meneliti sejumlah kasus pembunuhan massal di wilayah Jawa Tengah. Gerakan Pemuda Anshor yang merupakan sayap pemuda NU di wilayah itu mengakui keterlibatan para pendahulu mereka dalam kekerasan 1965-66 dan menyatakan dukungannya terhadap upaya tersebut. Langkah konkret yang diambil adalah mengadakan pertemuan rekonsiliasi di tingkat basis antara ulama, pemimpin pesantren dengan korban kekerasan 1965-66 yang sudah berlangsung di beberapa kota.

Organisasi perempuan, Fatayat NU, sementara itu membentuk beberapa Lembaga Konsultasi dan Pemberdayaan Perempuan (LKP2) yang berbasis di pedesaan untuk menyediakan pelatihan *trauma counseling*, kesadaran dan advokasi bagi perempuan. Gerakan serupa dilakukan oleh Perhimpunan Pengembangan Pesantren dan Masyarakat (P3M), yang melatih ulama dan santri untuk mengembangkan pemikiran mengenai demokrasi, keadilan dan hak asasi manusia di masing-masing komunitas.

2.5. Peran Lembaga Donor

Peran lembaga donor dalam gerakan hak asasi manusia sangat menentukan. Sebagian besar LSM yang disebutkan di atas mendapatkan sebagian besar dana dari lembaga donor semacam ini. Di satu sisi bantuan seperti ini memungkinkan lembaga-lembaga tersebut menjalankan program, mengembangkan jaringan dan juga meningkatkan kualitas layanan bagi masyarakat. Tapi di sisi lain muncul kekhawatiran bahwa LSM semakin bergantung pada lembaga donor bahkan dalam masalah perumusan program dan kebutuhan sekalipun.

Ketergantungan pada lembaga donor juga menjadi sumber kritik terhadap gerakan LSM khususnya. Lembaga seperti KONTRAS dan YLBHI berkali-kali didiskreditkan sebagai perpanjangan tangan kekuatan asing yang ingin mengganggu stabilitas di Indonesia ketika mengungkap tindak kekerasan atau kejahatan tertentu. Pihak militer dan sipil bersenjata mengecam gerakan LSM karena “menjual bangsa sendiri” dengan mengungkapkan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di fora internasional.

Di kalangan LSM sendiri muncul kritik mengenai peran lembaga donor, karena dianggap memaksakan kerangka kerja yang mereka miliki dan melakukan intervensi berlebihan dalam perumusan serta pelaksanaan program. Reaksi dari LSM pun berbeda-beda. Ada yang secara tegas menolak hubungan yang timpang dan mencari sumber pemasukan lain, sementara lainnya mencoba menyesuaikan diri dengan memodifikasi program kerja mereka agar sesuai dengan kerangka lembaga donor agar tetap bisa menerima bantuan.

Masalah semacam itu biasanya timbul karena komunikasi yang lemah antara lembaga donor dan LSM. Masing-masing sering kali tidak mengenai partner kerjanya dengan baik dan merasa puas jika program sudah terlaksana tanpa masalah administratif yang berarti. Soal substansial seperti kegunaan program bagi konstituen lembaga atau masyarakat pada umumnya tidak banyak dibahas dan juga tidak ada ukuran yang jelas untuk melakukan penilaian.

Orientasi donor pada umumnya juga terarah pada penanganan masalah-masalah aktual. Mengenai kekerasan misalnya, perhatian mereka lebih besar pada peristiwa kerusuhan sosial dan konflik komunal seperti Poso dan Maluku, ketimbang konflik laten antara penguasa dan rakyat seperti di Papua dan Aceh.⁷ Sebaliknya, kekerasan semasa Orde Baru seperti pembunuhan massal 1965-66, peristiwa Lampung, Tanjung Priok dan lainnya tidak banyak mendapat perhatian.

Hanya beberapa lembaga yang secara khusus menaruh perhatian terhadap isu *transitional justice* dan menjadi sponsor bagi sejumlah inisiatif penting. Bantuan yang diberikan biasanya digunakan untuk peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan pendidikan, pengumpulan informasi dan investigasi serta seminar, konferensi dan media pendidikan publik lainnya. Beberapa yang lain memusatkan perhatian pada upaya reformasi hukum dan lembaga negara dengan membantu LSM mendirikan *watch groups*.

Bagaimanapun, menurut penilaian beberapa pengurus LSM yang disebutkan di atas, banyak program yang tidak bisa mencapai hasil maksimal karena jumlah dan

⁷ Untuk Aceh dan Papua perhatian lembaga donor lebih terarah pada bantuan kemanusiaan, resolusi konflik dan masalah-masalah sosial ketimbang investigasi dan kampanye hak asasi manusia yang banyak dilakukan oleh LSM.

variasinya begitu banyak, sementara tenaga LSM yang tersedia sangat terbatas. Akibatnya sering kali seorang staf LSM atau aktivis organisasi rakyat menghabiskan banyak waktu untuk mengikuti kegiatan pelatihan, *workshop*, seminar dan kegiatan lainnya sementara kegiatan di tingkat komunitas menjadi tertinggal.

Masalah lain adalah *sustainability* dari masing-masing program. Tidak banyak program yang berhasil menggolong dukungan dari banyak orang dan bertahan untuk waktu cukup lama. Hal ini biasanya terjadi, seperti dijelaskan seorang aktivis, karena LSM cenderung menganggap program mereka semacam “obat mujarab bagi segala penyakit”, sehingga semua energi dan harapan dicurahkan kepadanya.⁸ Setelah perhatian publik (terutama media) mulai menurun, program tersebut dianggap tidak lagi relevan dan biasanya ditinggalkan.

3. Inisiatif-Inisiatif Utama

Dalam survei awal peneliti menyusun daftar dari sekitar 200 kegiatan antara 1999-2002 yang dengan satu atau lain cara berhubungan dengan upaya menangani masa lalu di Indonesia. Bentuk kegiatannya mencakup pelatihan, seminar sehari, diskusi kelompok sampai pada pemantauan lembaga pemerintah dan penerbitan. Peneliti kemudian membuat klasifikasi berdasarkan latar belakang pemikiran, ruang lingkup, waktu dan status, untuk menghindari daftar kegiatan yang panjang dan pada saat bersamaan memungkinkan perhatian terarah pada beberapa inisiatif yang signifikan.

Untuk memperjelas uraian, peneliti membagi berbagai inisiatif tersebut berdasarkan lima elemen *transitional justice*, yakni (1) pengungkapan kebenaran, (2) peradilan dan penghukuman, (3) perubahan hukum dan kelembagaan, (4) reparasi dan rehabilitasi korban kekerasan, dan (5) rekonsiliasi. Dalam lokakarya Januari 2003, setiap elemen kemudian dipilah menjadi beberapa bentuk kegiatan yang sekaligus menjadi parameter untuk melihat keluasan dan kedalaman dari tiap inisiatif.

Di bagian akhir kerangka itu akan dijabarkan dalam sebuah matriks untuk melihat seberapa jauh LSM yang disebutkan di atas terlibat dalam masing-masing wilayah kegiatan.

3.1. Pengungkapan Kebenaran (*Truth-Seeking*)

Hampir semua lembaga yang dihubungi mengatakan bahwa pengungkapan kebenaran (*truth-seeking*) adalah bagian penting dari penanganan kekerasan masa lalu. Istilah yang lazim digunakan adalah “investigasi” yang memiliki pengertian dan cakupan berbeda bagi masing-masing organisasi. Sebagian memahaminya sebagai upaya mengumpulkan informasi yang kemudian disusun menjadi kronologi peristiwa sebagai bahan kampanye, sementara lainnya menganggap investigasi mencakup proses verifikasi dan melalui prosedur yang relatif kompleks. Kegiatan ini biasanya dilakukan ketika melakukan kunjungan ke lapangan atau saat menerima pengaduan korban, dan menjadi pekerjaan rutin dari banyak lembaga.

⁸ Sampai saat ini LSM juga masih kesulitan mencari titik temu dari bermacam program berbeda yang dapat disusun menjadi agenda bersama. Kerja sama biasanya lebih didasarkan pada hubungan personal dan kesamaan sikap terhadap masalah ketimbang pemikiran bersama mengenai tujuan jangka panjang.

3.1.1. Pengumpulan Kesaksian

LPKP dan PAKORBA sejak awal kemunculannya mengumpulkan informasi mengenai korban kekerasan 1965-66 dengan menyebarkan formulir melalui anggota dan cabang organisasinya di berbagai daerah. Dalam beberapa hal formulir seperti ini berguna untuk memastikan kelengkapan data tapi di sisi lain menimbulkan masalah juga. Korban kadang merasa formulir tersebut terlalu rumit dan membingungkan karena cenderung mengulang-ulang pertanyaan. Sebagian bahkan merasa takut memberikan pernyataan tertulis karena mengingatkan pada pengalaman represi di masa lalu. Untuk mengatasi masalah itu PAKORBA mengembangkan program penulisan riwayat hidup, di mana korban bisa menyampaikan pengalaman dengan cara dan gayanya sendiri.

Inisiatif penting lainnya adalah program *oral history* yang mulai populer dalam dua tahun terakhir. TRK bekerja-sama dengan Jaringan Kerja Budaya (JKB) sejak pertengahan 2000 merekam kesaksian sekitar 400 korban kekerasan 1965-66 di delapan provinsi. Hasil wawancara kemudian digunakan untuk menulis beberapa episode dan aspek represi di zaman itu.⁹ Kegiatan serupa juga dilakukan oleh Yayasan Lontar, sebuah organisasi non-profit yang bergerak di bidang sastra dan kebudayaan, yang menerbitkan hasil wawancara dengan sejumlah korban dalam bentuk kumpulan cerita pendek.

Sementara itu SYARIKAT dalam waktu kurang lebih sama mengumpulkan keterangan dari beberapa tokoh, anggota dan pendukung NU yang diduga terlibat dalam aksi pembasmian gerakan kiri 1965-66. Beberapa hasil wawancara sudah mulai digunakan dalam penulisan makalah dan buku mengenai kejadian itu. Menurut Chandra Aprianto, yang menangani penelitian tersebut, kegiatan ini kadang menghadapi perlawanan dari kalangan ulama yang tidak ingin mengungkap keterlibatan NU dalam peristiwa tersebut.

Gejala penting lainnya adalah kegiatan publik yang diselenggarakan oleh LSM untuk memberi tempat kepada korban menyampaikan pengalamannya. Di Jakarta, kantor YLBHI sering menjadi tempat penyelenggaraan kegiatan semacam itu yang dihadiri ratusan orang dan mendapat liputan media domestik maupun internasional. Sayangnya tidak banyak kegiatan seperti ini yang direkam dan didokumentasi dengan baik.

3.1.2. Misi Pencari Fakta

Sejak 1998 pemerintah beberapa kali membentuk komisi pencari fakta yang hampir selalu melibatkan LSM. Komisi ini biasanya dibentuk setelah ada desakan dari keluarga korban dan aktivis hak asasi manusia yang mendampingi. Hampir semua organisasi di tingkat nasional yang dihubungi dalam pemetaan ini mengaku pernah membawa keluarga korban mendatangi Komnas HAM atau DPR untuk menuntut pembentukan komisi semacam itu, walau tidak semuanya kemudian terlibat langsung di dalamnya.

⁹ Sejak April 2002 lembaga-lembaga ini bekerja-sama dengan International Institute for Social History (IISG) yang berbasis di Amsterdam untuk menyelenggarakan *workshop oral history*, mengundang sejumlah kelompok dari Aceh, Timor Leste dan kota-kota besar di Jawa. Saat ini TRK menggunakan metode yang sama untuk mengumpulkan kesaksian dari keluarga korban mahasiswa yang ditembak 1998-99 dan keluarga korban kerusuhan Mei 1998 di Jakarta.

Untuk beberapa kasus tertentu LSM juga bekerja-sama membentuk misi pencari fakta sendiri. ELSAM, KONTRAS, TRK dan YLBHI termasuk organisasi yang paling aktif dalam kegiatan itu. Informasi yang dikumpulkan biasanya digunakan untuk menyusun kronologi peristiwa dan daftar bantuan kemanusiaan yang diperlukan. Organisasi lain sekalipun tidak terlibat langsung biasanya mendukung pembentukan misi semacam ini dengan dukungan material.

Bagaimanapun, misi pencari fakta yang berusaha mengungkap kekerasan masa lalu jumlahnya masih sangat terbatas, karena LSM menganggap kasus-kasus kekerasan yang masih segar sebagai prioritas mereka. LPKP dan SNB dalam hal ini adalah perkecualian dengan menggali kuburan korban pembunuhan masasl 1965-66 di Jawa Tengah dan Timur yang melibatkan tenaga forensik, pemanjat tebing dan keluarga korban. Misi pertama berhasil menemukan sejumlah kerangka korban yang berhasil diidentifikasi dan kemudian diserahkan kepada keluarga korban untuk dimakamkan secara pantas.

Pengurus PAKORBA juga mengatakan organisasi mereka sempat menyusun rencana menggali beberapa tempat yang diduga sebagai kuburan massal di wilayah Sumatera Barat. Namun sebelum pelaksanaan misi serupa di Jawa Tengah dan Timur dihalangi oleh aparat dan kelompok sipil bersenjata yang menuduh lembaga-lembaga itu akan membangun “tempat ziarah komunis”. Di Jawa Tengah, rombongan LPKP dan SNB bahkan diserang oleh kelompok pemuda, yang menghancurkan kotak-kotak berisi rangka manusia dan merusak rumah keluarga yang akan memakamkan kembali rangka yang ditemukan.

Dari beberapa wawancara terungkap bahwa lembaga-lembaga hak asasi manusia tidak menjadikan misi semacam itu sebagai prioritas karena tidak ada jaminan bahwa hasilnya dapat ditindaklanjuti pemerintah. Alasan lain karena kasus-kasus baru relatif lebih mendapat perhatian publik dan media, serta masih ada kemungkinannya untuk diselesaikan melalui jalur hukum.

3.1.3. Penelitian Arsip dan Dokumentasi

Penelitian arsip biasanya dilakukan dalam proses advokasi kasus tertentu. Lembaga yang menangani kekerasan dalam konflik sumber daya alam sangat mengandalkan arsip sebagai dasar klaim atas tanah, sementara dalam kasus kekerasan politik arsip digunakan sebagai bukti keterlibatan aparat atau birokrasi. Namun kegiatan ini biasanya bersifat sementara dan jarang mencapai kesimpulan yang bermanfaat, sehingga lama-lama dianggap tidak terlalu mendesak dalam penanganan kasus-kasus.

Lembaga yang dihubungi umumnya memiliki petugas atau unit khusus yang menangani dokumentasi. Tapi dalam wawancara dan kunjungan langsung terlihat tidak semua unit itu bekerja secara efektif. Kegiatan dokumentasi yang disebutkan dalam laporan tahunan atau profil lembaga biasanya hanya berupa perpustakaan yang menyimpan buku, laporan atau terbitan baru seperti halnya perpustakaan umum. Beberapa di antaranya bahkan mengaku tidak memiliki dokumentasi yang baik dari kasus-kasus yang ditangani sebelumnya dengan alasan kekurangan sumber daya atau tenaga untuk mengerjakannya.

Dalam konteks ini sangat penting mencatat usaha ELSAM sejak pertengahan 2001 untuk mengumpulkan dokumen dan arsip mengenai kasus-kasus kekerasan semasa

Orde Baru di seluruh Indonesia. Saat ini divisi dokumentasi lembaga ini berhasil mengumpulkan ribuan dokumen pemerintah dan militer serta bahan tertulis lainnya mengenai kasus-kasus kekerasan antara kurun 1965-98, yang kemudian disusun dalam sebuah *database*. Usaha serupa dilakukan oleh Lembaga Studi Pers dan Pembangunan (LSPP) untuk wilayah Maluku, Aceh dan Papua.

Menurut Sentot Setyosiswanto, koordinator indok ELSAM, hambatan utama bagi upaya ini adalah terbatasnya akses pada dokumen dan arsip pemerintah. Pejabat publik biasanya mengatakan arsip mereka bersifat tertutup dan tidak dapat diakses dengan alasan keamanan. Karena itu menurutnya, kelompok-kelompok yang melakukan kegiatan semacam ini perlu menuntut pemberlakuan undang-undang kebebasan informasi (*freedom of information*) yang dapat menjamin akses terhadap dokumen pemerintah.

Inisiatif lain yang menonjol adalah arsip gerakan reformasi yang dikumpulkan oleh Research Institute for Democracy and Peace (RIDEP) di Jakarta. Beberapa waktu lalu lembaga ini mengumumkan hasil penelitian terhadap ribuan dokumen yang dikumpulkan sejak 1998. Sekalipun terbatas di wilayah tertentu, khususnya di kota-kota besar, kumpulan arsip ini dapat membantu orang memahami pemikiran dan praktik LSM menghadapi masa transisi di Indonesia.

Dalam pemetaan ini peneliti juga bertemu dengan beberapa individu yang memiliki dokumentasi cukup baik mengenai kekerasan di masa lalu atau mengenai wilayah geografis tertentu. Dokumentasi ini biasanya adalah hasil riset yang semula dikumpulkan untuk keperluan studi. Seorang sejarawan di Universitas Jember, Jawa Timur, misalnya pernah mengumpulkan semua arsip tertulis mengenai kamp tahanan politik di Pulau Buru. Masalahnya sampai saat ini belum ada upaya sistematis untuk mengumpulkan potongan informasi yang tersebar ini.

3.1.4. Kegiatan Publik, Peringatan dan Monumen

Pertemuan umum seperti doa bersama atau malam solidaritas adalah bentuk kegiatan yang populer sejak tahun-tahun terakhir kekuasaan Soeharto. Tujuan utamanya waktu itu adalah untuk memecah kesunyian yang merupakan *by-product* dari represi Orde Baru. Kegiatan ini biasanya dibuat oleh LSM dan kelompok korban bekerja-sama dengan tokoh agama untuk membicarakan berbagai kasus dan jenis kekerasan. Di samping menampilkan tokoh-tokoh yang menyampaikan pikiran mereka, kegiatan ini sering disertai pemutaran film, pameran foto dan kegiatan kultural lain sehingga menarik perhatian publik dan media.

Bentuk lain yang populer adalah seminar dan konferensi yang mengundang sejumlah besar orang untuk mendengarkan presentasi dari beberapa pembicara yang disusul forum tanya-jawab. Komunitas korban biasanya diberi tempat untuk menyampaikan pengalaman, pandangan dan harapan mereka kepada khalayak dalam sesi-sesi khusus. Dalam dua-tiga tahun terakhir bentuk yang lebih populer adalah dialog publik yang berusaha menghilangkan jarak antara narasumber dan peserta dialog.

Perayaan hari-hari penting seperti Hari Hak Asasi Manusia atau Hari Perempuan Internasional biasanya disertai pawai, demonstrasi atau pertemuan massal.¹⁰ Dalam

¹⁰ Peristiwa lain yang biasanya diperingati adalah penembakan mahasiswa di Universitas Trisakti dan Jembatan Semanggi 1998-99 serta tragedi Mei 1998. Dalam perayaan Hari Buruh dan Hari Reforma

kesempatan ini organisasi hak asasi manusia, kelompok korban dan lembaga lainnya menyampaikan tuntutan mereka untuk menyelesaikan semua kasus kejahatan Orde Baru. Pada perayaan 10 Desember 1998 sekelompok aktivis membuat upacara *larung* (menghanyutkan lentera dan simbol korban) di sebuah sungai guna mengenang korban-korban kekerasan selama kekuasaan Orde Baru termasuk Timor Leste.

Kegiatan kultural seperti pementasan dan pendirian monumen belakangan juga mulai mendapat perhatian. Di Surabaya seorang pematung membuat pameran seni rupa untuk mengenang Marsinah, tokoh aktivis buruh di Jawa Timur yang tewas dibunuh oleh aparat militer karena memimpin pemogokan di pabriknya. Di Jakarta, seorang perempuan seniman menyediakan pamerannya sebagai tempat pertemuan perempuan korban kekerasan berbagi pengalaman dan saling memperkuat. Sebelumnya beberapa seniman bekerja-sama untuk menceritakan pengalaman penderitaan orang-orang yang diculik oleh militer pada 1997-98 dengan bantuan KONTRAS dan IKOHI.

Peringatan juga dilakukan dengan cara mengunjungi makam para korban kekerasan. Keluarga korban tragedi Mei 1998 di Jakarta setiap tahun berkumpul untuk berziarah ke makam saudara-saudara mereka. Kegiatan itu juga dipakai untuk menggalang solidaritas dari keluarga korban lain. Keluarga korban yang diwawancarai umumnya menilai kegiatan seperti itu berguna untuk menumbuhkan perasaan bahwa mereka tidak sendirian menghadapi penderitaan yang berat selama ini.

3.1.5. Penerbitan dan Penyebaran Informasi

Penerbitan buku dan laporan sampai saat ini masih dianggap sebagai sarana yang paling efektif untuk menjangkau publik Indonesia. Naskah yang diterbitkan umumnya adalah hasil-hasil penyelidikan dan penelitian mengenai jenis kekerasan tertentu atau kasus di daerah tertentu. ELSAM, LSPP, ISAI dan YLBHI termasuk lembaga yang paling produktif menerbitkan buku dan laporan seperti ini, kadang bekerja-sama dengan penerbit komersial di Jakarta dan Yogyakarta.

Bentuk lain yang digunakan adalah media audio-visual. SNB merekam kegiatan penggalian kuburan massal bekerja-sama dengan sebuah *production house* yang dikelola oleh aktivis dan menyebarkannya kepada publik. ELSAM juga pernah membiayai pembuatan film mengenai korban kekerasan di Aceh dan saat ini sedang menjajaki kemungkinan membuat *feature film* mengenai kamp tahanan di Pulau Buru. Beberapa lembaga lain juga memiliki rekaman video dari kegiatan mereka tapi kekurangan sumber daya untuk mengolahnya menjadi film yang dapat ditunjukkan kepada publik.

Lembaga internasional seperti kantor International Crisis Group (ICG) di Jakarta selama tiga tahun terakhir gencar menerbitkan laporan mengenai berbagai aspek *transitional justice* di Indonesia dan hasil penyelidikan terhadap kasus-kasus kekerasan yang melanda Indonesia beberapa tahun terakhir. Sekalipun penerbitan laporan itu umumnya diarahkan untuk publik asing, perhatian dari publik Indonesia sendiri cukup besar. Orang-orang yang dihubungi umumnya menilai laporan lembaga internasional selalu dapat diandalkan, berdasarkan investigasi yang cermat dan turut membantu pekerjaan mereka sendiri.

Agraria masalah intervensi aparat keamanan dalam kasus-kasus sengketa yang berakibat pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu juga mendapat sorotan.

INISIATIF-INISIATIF PENGUNGKAPAN KEBENARAN

	Organisasi	1.1.	1.2.	1.3.	1.4.	1.5.
NGOS	INFID					•
	KPIKD	•			•	
	KONTRAS	•	•		•	
	KPA			•	•	•
	LBH-APIK	•		•		
	ELSAM		•	•	•	•
	SYARIKAT	•			•	•
	PBHI		•		•	
	SNB	•	•		•	•
	TRK	•	•		•	
	YKM				•	•
	YLBHI	•	•	•	•	•
VICTIMS	IKOHI	•				
	LPKP	•	•			
	LPR-KROB			•	•	•
	PAKORBA	•				•
ACADEMIC	CSPS-UGM		•	•	•	•
	PSPP-UKDW				•	•
	PUSHAM UII				•	•
	CERIC-UI		•	•	•	•

3.2. Peradilan dan Penuntutan (*Justice and Prosecution*)

Tuntutan mengadili pelaku kekerasan adalah tema sentral dalam gerakan reformasi. Tapi melihat perkembangan pengadilan kasus Timor Leste dan terbelenggalnya banyak kasus lain, lembaga-lembaga di atas menyadari bahwa proses penegakan keadilan tidak dapat diserahkan begitu saja ke tangan pemerintah. Sebagian bahkan mengatakan bahwa mendorong pengadilan dalam sistem hukum yang bobrok seperti sekarang justru akan membawa ketidakadilan baru dan memperpanjang rantai kekebalan hukum, seperti yang terjadi dalam pengadilan HAM *ad hoc* untuk kekerasan di Timor Leste. Lainnya coba mengembangkan berbagai strategi untuk mempersoalkan kekerasan masa lalu melalui jalur hukum.

3.2.1. Gugatan Hukum

Gugatan hukum adalah salah satu strategi yang cukup sering digunakan LSM. Dalam kasus kekerasan Mei 1998 misalnya SNB menggugat pemerintah karena gagal memberikan rasa aman kepada warga negaranya. Di tingkat lokal lembaga ini berhasil mendapatkan ganti rugi bagi pemilik toko yang dirugikan dalam kerusuhan tersebut. LPR-KROB sementara itu menggunakan strategi yang sama untuk menuntut rehabilitasi

bagi korban peristiwa 1965-66, dan membawa persoalan itu ke hadapan pemerintah, DPR dan Mahkamah Agung.¹¹

Strategi lain yang digunakan adalah menggugat beberapa perwira militer di pengadilan luar negeri. Usaha ini pertama kali ditempuh organisasi solidaritas untuk Timor Leste menyusul pembunuhan di pemakaman Santa Cruz, 12 November 1991. Seorang perwira tinggi militer kemudian dinyatakan bersalah oleh pengadilan tersebut. Strategi serupa digunakan kembali setelah penghancuran wilayah tersebut pada 1999. Sejumlah organisasi di Indonesia mendukung upaya *East Timor Action Network* di AS untuk menggugat Letjen Johnny Lumintang yang saat itu menjabat sebagai Wakil KSAD.

Beberapa tahun sebelumnya, ELSAM dan WALHI bekerja-sama dengan organisasi lokal dan seorang pengacara asal AS menggugat perusahaan tambang raksasa Freeport McMoran yang berbasis di New York. Perusahaan itu dituduh terlibat dalam tindak kekerasan terhadap warga Amungme yang tinggal di sekitar pertambangan pada 1996 yang menewaskan sejumlah orang. Upaya serupa diusahakan oleh Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) terhadap perusahaan tambang yang terlibat kekerasan di berbagai wilayah Indonesia.

3.2.2. *Penyusunan Undang-Undang (Legal Drafting)*

Menyadari bahwa akar kelumpuhan sistem hukum di Indonesia adalah undang-undang yang lemah, lembaga-lembaga hak asasi manusia cukup aktif terlibat dalam proses perumusan produk hukum. ELSAM misalnya berperan penting dalam advokasi dan kampanye soal pentingnya dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia yang kemudian secara legal terbentuk melalui UU No. 26 Tahun 2000. Selain itu, ELSAM, menanggapi usulan rekonsiliasi nasional yang diluncurkan oleh Presiden Habibie, mengajukan bahwa yang jauh lebih penting adalah pengungkapan kebenaran, bukan sekadar rekonsiliasi. Komentar ini, mengikuti pengalaman Afrika Selatan, ditindaklanjuti ELSAM dengan membuat *academic draft* bagi pembentukan Komisi Kebenaran. Dalam perkembangannya, gagasan ini semakin bergulir dengan adanya perumusan draf UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi oleh pemerintah. Lembaga ini juga berkali-kali dimintai pendapat oleh Departemen Kehakiman dan HAM mengenai rancangan dan pelaksanaan berbagai UU lainnya.

Organisasi lain seperti YLBHI dan PBHI beberapa kali menyelenggarakan seminar dan lokakarya guna merumuskan masukan bagi departemen pemerintah yang sedang merancang UU tertentu dan kepada DPR yang akan mensahkannya. Sebuah koalisi LSM yang antara lain melibatkan LBH-APIK, KPIKD, Komnas Perempuan dan aktivis hak asasi manusia lainnya tahun lalu ikut merumuskan UU mengenai Perlindungan Saksi dan Korban yang melengkapi UU No. 26/2000.

3.2.3. *Pelatihan bagi Aparat Penegak Hukum*

Saat pemerintah hendak membentuk pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus Timor Leste, muncul gagasan memberikan pelatihan kepada jaksa dan hakim yang akan memimpin pengadilan tersebut. Sebagian besar lembaga menilai kegiatan itu tidak akan

¹¹ Saat ini ada lima tim yang dibentuk oleh eks-tahanan politik Orde Baru untuk memperjuangkan hak-hak para perwira TNI dan pegawai negeri sipil yang dipecat dari jabatan mereka menyusul peristiwa 1965.

membuahkan hasil selama pemerintah tidak menunjukkan *political will* untuk mencari penyelesaian terhadap kasus-kasus kekerasan, dan karena itu menolak terlibat. Sejauh ini hanya The Asia Foundation yang pernah mengalokasikan dana untuk melatih beberapa hakim *ad hoc* selama beberapa hari di Jakarta pada tahun 2000.

Organisasi perempuan sementara itu beberapa kali melakukan pertemuan dan kegiatan pelatihan bagi aparat kepolisian untuk menangani kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Sebuah koalisi yang beranggotakan aktivis perempuan dan anggota Komnas Perempuan beberapa kali menyelenggarakan pelatihan bagi perempuan polisi yang menangani *women desk* di kantor-kantor polisi. Tujuannya agar para pejabat publik memiliki kepekaan terhadap masalah tersebut dan tidak hanya bersandar pada prosedur hukum formal untuk memberikan pelayanan.

3.2.4. Kampanye dan Pendidikan Publik

Organisasi yang dihubungi umumnya mengaku terlibat dalam kegiatan kampanye publik yang menyoroti sistem peradilan di Indonesia, khususnya penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Jaringan organisasi ini biasanya mengumpulkan keterangan melalui pemantauan di sidang-sidang dan mengumumkan hasilnya melalui kegiatan seminar, media massa maupun jaringan elektronik. Organisasi yang memiliki divisi bantuan hukum seperti ELSAM, YLBHI, KONTRAS dan LBH-APIK termasuk yang paling aktif menyelenggarakan kegiatan semacam ini.

Saat ini KONTRAS dan PBHI masing-masing bekerja-sama dengan organisasi hak asasi manusia di dalam maupun luar negeri untuk melancarkan kampanye menentang *impunity* di Indonesia. Kegiatan dalam kampanye ini bermacam-macam, mulai dari menyebarkan hasil studi dan laporan pemantauan pengadilan sampai pada pengiriman delegasi ke sidang UN High Commissioner for Human Rights di Jenewa dan Parlemen Eropa. Wilayah-wilayah yang banyak mendapat sorotan dalam kampanye ini adalah Aceh dan Papua.

3.2.5. Pemantauan Persidangan

Lembaga-lembaga yang relatif besar dan memiliki sumber daya cukup biasanya mengirim utusan untuk mengikuti jalannya persidangan terhadap pelaku kekerasan di berbagai wilayah. Untuk pengadilan HAM *ad hoc*, beberapa lembaga seperti ELSAM dan KONTRAS melakukan pemantauan yang mencatat dan merekam proses persidangan secara seksama. Hasil pemantauan kemudian diterbitkan dalam bentuk laporan berbahasa Indonesia dan Inggris.

YLBHI dan PBHI juga berkali-kali mengirimkan tim yang menyaksikan proses persidangan di beberapa wilayah lain seperti Aceh dan Papua. Untuk pengadilan kasus Abepura yang akan berlangsung di Makassar, LBH Makassar akan bekerja-sama dengan ELSAM untuk melakukan pemantauan dan melaporkan hasilnya kepada publik. Laporan hasil pemantauan biasanya dibuat secara berkala dengan kesimpulan umum setelah prosesnya berakhir.

	Organisasi	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.
NGOS	INFID				•	
	KPIKD	•		•		
	KONTRAS				•	
	KPA	•			•	
	LBH-APIK		•	•	•	
	ELSAM		•		•	•
	SYARIKAT					
	PBHI	•			•	
	SNB	•			•	
	TRK		•		•	
	YKM		•			•
YLBHI	•	•		•	•	
VICTIMS	IKOHI				•	
	LPKP	•			•	
	LPR-KROB	•			•	
	PAKORBA	•			•	
ACADEMIC	CSPS-UGM			•		
	PSPP-UKDW					
	PUSHAM UII			•	•	
	CERIC-UI					

3.3. Reformasi Hukum dan Kelembagaan (*Legal and Institutional Reform*)

Reformasi hukum dan kelembagaan ini mungkin merupakan wilayah yang paling banyak mendapat perhatian dari LSM di Indonesia sekarang ini. Tapi dari survei terhadap sejumlah literatur terlihat bahwa agenda pembaruan lembaga-lembaga ini biasanya bertolak dari gagasan ideal tentang demokrasi dan *rule of law* yang dibimbing perangkat konsep baru seperti *good governance*. Dalam tiga tahun terakhir ratusan lembaga baru dibentuk di tingkat nasional maupun daerah-daerah untuk menjalankan program seperti ini, dan kadang terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan dengan memberikan rekomendasi, melakukan studi kelayakan maupun *legal drafting* untuk pemerintah.

Sebaliknya agenda reformasi hukum dan kelembagaan yang bertolak dari kritik terhadap tatanan lama tidak begitu berkembang. Lembaga-lembaga yang bergerak di bidang ini tidak banyak terlibat dalam proses pengambilan keputusan dan cenderung mengharapkan perubahan datang dari atas. Keengganan ini biasanya muncul karena asumsi bahwa DPR dan pemerintah tidak memiliki *political will* dan agenda yang jelas sehingga keterlibatan dalam proses formal itu hanya akan membuang waktu.

3.3.1. Studi Kebijakan (Policy Research)

Kegiatan riset biasanya terarah pada masalah penyelewengan dalam birokrasi dan sistem hukum, sementara kebijakan birokrasi yang mengakibatkan kekerasan di masa lalu belum banyak mendapat perhatian. Studi Indonesian Corruption Watch (ICW) dan RIDeP mengenai militer adalah perkecualian dalam hal ini. Saat ini ELSAM juga sedang melakukan studi tentang mekanisme KOPKAMTIB yang memegang peranan besar

dalam represi di masa awal Orde Baru. Pada akhir 2003 lembaga ini berencana menyelenggarakan konferensi internasional untuk mempertemukan kalangan aktivis dan akademik guna membahas warisan otoritarianisme Orde Baru di Indonesia.

Beberapa lembaga seperti KONTRAS, YLBHI dan PBHI sejak masa Orde Baru membuat studi komprehensif mengenai perangkat undang-undang yang membatasi kebebasan warga sipil, termasuk pasal-pasal dalam hukum pidana yang menjadi dasar bagi Orde Baru untuk menindas perlawanan di masa lalu. Pada 1999 salah satu sasarannya adalah UU Keamanan Nasional yang kontroversial karena dianggap memberi peluang bagi militer untuk kembali menguasai sistem politik.

Sementara itu KPA dan sejumlah organisasi yang bergerak di bidang pengelolaan sumber daya alam serta masyarakat adat (*indigenous people*) dalam beberapa tahun terakhir giat mengembangkan pemikiran alternatif mengenai sistem agraria di Indonesia. Produk hukum yang diwariskan Orde Baru menurut mereka menjadi salah satu dasar terjadinya kekerasan di kawasan pedesaan, dan karena itu perlu dirombak. Di samping UU yang berskala nasional lembaga ini juga mengarahkan perhatiannya pada peraturan daerah yang mewarisi ketidakadilan Orde Baru.

3.3.2. *Pemantauan terhadap Lembaga-Lembaga Negara*

Salah satu gejala baru dalam gerakan LSM di Indonesia setelah 1998 adalah pembentukan lembaga-lembaga yang melakukan pemantauan terhadap institusi pemerintah dan proses politik secara umum, seperti ICW, Masyarakat Transparansi Indonesia (MTI), Government Watch, Police Watch, Military Watch dan Judicial Watch. Hampir semua organisasi ini berbasis di Jakarta dan dibentuk oleh tokoh LSM atau unsur *civil society* lainnya. Sebagian awalnya adalah unit kegiatan dalam organisasi lain yang kemudian berkembang menjadi lembaga mandiri ketika kegiatannya semakin kompleks.

INFID adalah lembaga yang menaruh perhatian khusus pada hutang dan bantuan luar negeri yang penggunaannya oleh pemerintah kadang menimbulkan konflik dan kekerasan. Dalam beberapa kasus kekerasan pasca-Soeharto seperti yang terjadi di Kalimantan Tengah, INFID menilai proyek lembaga keuangan internasional seperti Bank Dunia yang memberikan pinjaman kepada pemerintah untuk program transmigrasi dan pengolahan lahan gambut adalah bagian dari masalah yang kemudian memicu konflik.

Sementara, KONTRAS menaruh perhatian khusus pada kinerja aparat keamanan, khususnya militer yang diduga terlibat dalam berbagai kasus kekerasan, termasuk apa yang dikenal sebagai “konflik horisontal”. Dengan menyelidiki karier pejabat militer tertentu lembaga ini melihat adanya pola yang mengaitkan perpindahan perwira militer dari satu wilayah ke wilayah lain dengan gejolak politik di beberapa daerah. Beberapa organisasi perempuan menggunakan metode yang sama dalam mengawasi pola kekerasan terhadap perempuan.

Hasil pemantauan biasanya diumumkan melalui konferensi pers, laporan dan penerbitan terpisah yang dikeluarkan oleh lembaga. Dalam banyak hal kegiatan semacam ini efektif memberitahu masyarakat tentang kinerja berbagai lembaga negara dan masalah-masalah yang ditimbulkannya.

3.3.4. *Kampanye dan Pendidikan Publik*

Kampanye publik mengenai reformasi hukum dan kelembagaan adalah bagian penting dari gerakan reformasi. Gerakan anti-korupsi dilakukan secara luas sampai tingkat kabupaten, tapi sebaliknya warisan Orde Baru yang lain belum mendapat perhatian cukup. Pada 1999 SNB sempat melancarkan kampanye yang sukses untuk menghapus berbagai produk hukum yang diskriminatif, khususnya menyangkut kewarganegaraan dan catatan sipil.

Sasaran lain dari kampanye publik ini adalah instansi seperti militer dan polisi yang sering terlibat dalam tindak kekerasan terhadap penduduk semasa Orde Baru. Kelompok seperti RIDeP, ProPatria dan YLBHI beberapa kali menyelenggarakan seminar, diskusi dan pertemuan publik mengenai agenda reformasi untuk militer dan polisi. Kampanye ini bagaimanapun dinilai hanya berhasil dalam hal meningkatkan kesadaran publik tentang perlunya kontrol sipil terhadap aparat keamanan.

3.3.5. Bantuan dan Pelayanan Teknis

LSM umumnya mengambil posisi sebagai *watchdog* dan hanya sedikit yang berusaha menerapkan *critical engagement* dengan birokrasi. Sebagian bahkan menganggap upaya meningkatkan kapasitas pejabat dan pegawai lembaga negara sebagai usaha sia-sia karena tidak menyentuh struktur kekuasaan yang menjadi dasar tidak berfungsinya lembaga-lembaga tersebut dengan baik. Persinggungan birokrasi dan LSM biasanya hanya terjadi dalam forum seminar atau diskusi yang sangat umum sifatnya.

Sementara, lembaga-lembaga akademik memainkan peran lebih aktif. CSPS-UGM misalnya beberapa kali diminta membantu pejabat pemerintah dalam menangani masalah konflik di Indonesia. Sejak awal lembaga ini juga memberikan pelatihan kepada kadet polisi mengenai *community policing*. Langkah serupa juga diambil oleh Pusat Studi HAM UI yang memberikan pelatihan kepada polisi di Yogyakarta.

REFORMASI HUKUM DAN KELEMBAGAAN

	Organisasi	3.1.	3.2.	3.3.	3.4.
NGOs	INFID	•	•	•	
	KPIKD	•		•	
	KONTRAS		•	•	
	KPA	•		•	
	LBH-APIK	•		•	•
	ELSAM	•	•	•	•
	SYARIKAT				
	PBHI			•	
	SNB	•	•	•	
	TRK				
	YKM	•			•
YLBHI	•	•	•		
VICTIMS	IKOHI				
	LPKP		•	•	
	LPR-KROB		•	•	
	PAKORBA		•	•	
RE	CSPS-UGM	•	•		•

PSPP-UKDW				
PUSHAM UII	•	•		•
CERIC-UI				

3.4. Reparasi dan Rehabilitasi Korban (*Reparations and Rehabilitation*)

Masalah korban kekerasan awalnya tidak mendapat perhatian khusus. Perubahan mulai terjadi saat ledakan konflik terjadi di beberapa wilayah seperti Timor Leste, Maluku, Aceh, Poso dan Kalimantan Tengah. Di kalangan LSM ada perbedaan pendapat cukup besar. Di satu pihak ada lembaga yang menganggap bantuan bagi korban pada dasarnya adalah tanggung jawab pemerintah, sementara lainnya melihat bahwa masalah ini perlu ditangani tanpa menunggu uluran tangan atau kebijakan pemerintah.

Bentuk kegiatan untuk membantu korban ini sangat bervariasi, mulai dari bantuan kemanusiaan yang langsung sifatnya sampai pada pemberdayaan melalui pembentukan organisasi dan kelompok. Di satu sisi ada strategi “palang merah” yang berusaha melayani kebutuhan dasar korban, dan strategi pemberdayaan yang mengangkat derajat korban sebagai *survivors* tindak kekerasan. Namun ada juga LSM yang menerapkan kedua strategi itu sekaligus.

Pencapaian paling penting dalam program penanganan korban ini adalah pembentukan organisasi atau kelompok korban yang terlibat langsung dalam kegiatan advokasi untuk diri mereka. Sebagian dibentuk oleh LSM yang mendampingi mereka dalam upaya menuntut hak-hak sebagai korban, sementara lainnya dibentuk oleh komunitas korban sendiri. Kelompok yang disebut belakangan biasanya dibentuk oleh korban yang sebelumnya aktif dalam organisasi sosial atau politik.

Sejak Mei 2001 sejumlah LSM seperti TRK, ELSAM dan KONTRAS bekerjasama dengan organisasi korban berupaya mempertemukan kelompok-kelompok korban dari berbagai kasus di seluruh Indonesia. Selama dua tahun mereka menyelenggarakan pertemuan (*anjangsana*) di berbagai wilayah sebagai langkah persiapan. Menurut rencana pada akhir April 2003 panitia pertemuan ini akan mengundang sekitar seratus orang wakil kelompok korban kekerasan Orde Baru dari seluruh Indonesia.

Pada 15-17 Februari 2002, Justice Fellowship Indonesia pernah menyelenggarakan pertemuan serupa untuk eks-tahanan politik. Pertemuan ini dihadiri sekitar 300 orang yang umumnya berasal dari komunitas korban kekerasan 1965-66 dan mencapai berbagai resolusi yang disampaikan kepada publik. Namun, beberapa peserta mengaku bahwa pertemuan tersebut lebih banyak membicarakan masalah politik kontemporer ketimbang penanganan korban.

3.4.1. Pelayanan Medis

Bantuan medis umumnya diberikan dalam kasus-kasus yang baru terjadi. TRK adalah salah satu organisasi yang menekuni penanganan medis ini, baik dengan memberikan bantuan langsung maupun dengan membantu korban mendapatkan pelayanan dari rumah sakit. Sejak 1998 organisasi ini menjadi penghubung bagi LSM dan kelompok korban dari seluruh Indonesia dengan jaringan dokter dan rumah sakit yang memberikan pelayanan medis bagi korban kekerasan. Kegiatan serupa dilakukan oleh CD Bethesda di Yogyakarta yang memberikan pelayanan ke berbagai wilayah konflik.

LSM internasional seperti Mercy Corps dan Medicine Sans Frontier juga memberikan pelayanan serupa, bekerja-sama dengan sejumlah organisasi dan rumah sakit lokal. Organisasi-organisasi ini juga biasanya mengatur pengiriman obat-obatan, peralatan dan tenaga medis dari luar negeri untuk menutupi kekurangan dalam operasinya di berbagai wilayah. Di beberapa tempat organisasi lokal membentuk *crisis centre* yang bersifat sementara untuk membantu korban kekerasan mendapatkan perawatan medis.

3.4.2. Pelayanan Psikologis dan Trauma Counseling

Dalam tiga tahun terakhir program *trauma counseling* mulai mendapat perhatian luas. Organisasi dan kelompok perempuan termasuk yang paling aktif menyelenggarakan pelatihan dan mengembangkan program semacam itu, khususnya bagi perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Di beberapa tempat organisasi lokal bekerja-sama dengan Komnas Perempuan membentuk *women crisis center* yang biasanya menangani kasus-kasus kekerasan domestik. LBH-APIK sejak 1997 membentuk pos pengaduan yang antara lain memberikan bantuan psikologis dan hukum bagi korban.

Organisasi korban pada dasarnya adalah *self-help associations* yang menyediakan tempat bagi korban untuk berbicara kepada satu sama lain dalam proses pemulihan. Beberapa korban peristiwa 1965-66 yang diwawancarai mengatakan pertemuan rutin yang informal di PAKORBA, LPKP atau lainnya memberikan kekuatan kepada korban karena merasa tidak sendirian. Di tingkat komunitas kadang mereka bekerja efektif tanpa dukungan LSM atau lembaga donor dengan meminta korban yang relatif berkecukupan menjadi tuan rumah bagi pertemuan pemulihan semacam itu.

Cara kerja semacam itu juga digunakan oleh kelompok-kelompok perempuan di tingkat akar rumput. Komnas Perempuan saat ini sedang berusaha mengumpulkan informasi mengenai berbagai kelompok tersebut dan menyelenggarakan pertemuan bagi mereka untuk bertukar pengalaman dan informasi.

3.4.3. Kegiatan Sosial-Ekonomi

Korban kekerasan Orde Baru umumnya berasal dari lapisan menengah bawah, sehingga pemenuhan kebutuhan dasar menjadi salah satu unsur penting dalam penanganan korban. Bantuan langsung berupa santunan sering kali tidak efektif dan bahkan dinilai menciptakan ketergantungan baru terhadap lembaga yang memberikan bantuan. Karena itu beberapa LSM dan organisasi korban coba mengembangkan program pemberdayaan di bidang sosial-ekonomi dengan harapan menumbuhkan kelompok korban yang mandiri.

Selama beberapa waktu TRK berusaha mengembangkan koperasi simpan-pinjam bagi komunitas korban Mei 1998, bekerja-sama dengan beberapa kelompok perempuan yang mengembangkan program serupa. Hal serupa saat ini sedang direncanakan oleh IKOHI di Jawa Tengah. LSM lain secara insidental juga memberikan bantuan kepada kelompok korban untuk mengembangkan kegiatan serupa, tapi tidak menjadikannya bagian dari program kerja mereka. Di tingkat lokal, cukup banyak LSM yang bergerak dalam bidang peningkatan pendapatan dan usaha kecil yang melibatkan komunitas korban.

Organisasi korban di tingkat lokal juga menaruh perhatian besar pada upaya semacam itu. Di kalangan korban peristiwa 1965-66 sejak lama terbentuk kelompok

arisan yang tidak hanya berfungsi sebagai upaya memperkuat kondisi sosial-ekonomi tapi sekaligus sarana pendidikan publik mengenai masalah yang berkaitan dengan kekerasan dan hak-hak korban. Para pengurus yang dihubungi menilai kegiatan semacam ini sulit dilakukan secara nasional dan programatik mengingat perbedaan kondisi korban di wilayah yang berbeda-beda.

3.4.4. Pendampingan dan Pembelaan Hukum

Pembelaan hukum bagi korban adalah program yang lazim dilakukan oleh organisasi hak asasi manusia, khususnya yang memiliki divisi bantuan hukum seperti YLBHI, LBH-APIK dan KONTRAS. Setelah menerima pengaduan dari korban, lembaga-lembaga ini akan menyusun laporan singkat untuk dikirimkan kepada lembaga pemerintah yang relevan dan menemani korban mendatangi pejabat yang bersangkutan. Di samping itu aktivisnya memberikan penjelasan mengenai perangkat hukum yang tersedia bagi korban untuk memperjuangkan hak-hak mereka.

LSM kadang-kadang juga mengajukan gugatan hukum kepada lembaga pemerintah yang dianggap bertanggung-jawab atas kekerasan yang dialami korban. Menyusul peristiwa Mei 1998 SNB membantu sekitar 50 pemilik toko yang kehilangan miliknya dalam peristiwa itu dan berhasil mendapatkan ganti rugi. Lebih jauh mereka berupaya menggugat negara karena gagal memberikan perlindungan bagi korban kerusakan, tapi sampai ini belum mendapat tanggapan berarti.

Organisasi perempuan juga aktif memberikan pelayanan hukum bagi perempuan korban, khususnya dengan memberikan perlindungan selama proses pemeriksaan sebagai saksi. YKM, LBH-APIK dan organisasi perempuan lain beberapa kali membantu perempuan korban dari Aceh, Papua dan Timor Leste untuk bertemu dengan pelapor khusus PBB untuk masalah kekerasan terhadap perempuan serta mengupayakan kampanye perlindungan hukum secara umum bagi perempuan dan anak di wilayah konflik.

3.4.5. Penyusunan Undang-Undang (Legal Drafting)

Sistem hukum di Indonesia sejauh ini tidak memberikan perlindungan cukup bagi korban. Dalam prosedur hukum pidana posisi saksi maupun korban sangat rentan terhadap intimidasi dari pelaku maupun perlakuan buruk oleh aparat penegak hukum. Karena itu beberapa LSM bekerja-sama membuat rancangan UU mengenai perlindungan saksi dan korban, bekerja-sama dengan organisasi dan kelompok korban dari seluruh Indonesia.

PEMULIHAN DAN REHABILITASI KORBAN

	Organisasi	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.	2.5.
NGOs	INFID					
	KPIKD	•	•		•	
	KONTRAS				•	•
	KPA			•	•	
	LBH-APIK		•		•	•
	ELSAM					•

	SYARIKAT PBHI SNB TRK YKM YLBHI	•	• • •	• •	• • • •	• •
VICTIMS	IKOHI LPKP LPR-KROB PAKORBA		• • •	• • •	• • •	
ACADEMIC	CSPS-UGM PSPP-UKDW PUSHAM UII CERIC-UI				•	

3.5. Rekonsiliasi

Di kalangan LSM istilah ini kerap tumpang tindih dengan resolusi konflik dan *peace-building*, yang menjadi bagian penting dari program penanganan konflik di Indonesia sekarang. Namun dalam konteks kekerasan masa lalu sebenarnya tidak banyak organisasi yang mendukung gagasan rekonsiliasi. Salah satu alasan utama, menurut beberapa orang yang diwawancarai, karena belum adanya pengakuan dari lembaga negara atau aparat yang melakukan kekerasan, sehingga belum ada pihak pelaku-korban yang dapat dipertemukan.

Bagaimanapun, beberapa lembaga seperti SYARIKAT mengupayakan pertemuan antara pelaku lapangan seperti anggota NU yang terlibat dalam tindak kekerasan dengan komunitas korban. Menurut mereka pertemuan seperti itu penting dalam proses penegakan kebenaran dan rekonsiliasi di tingkat komunitas, agar sama-sama dapat mengenali struktur komando yang menyebabkan kekerasan di masa lalu. Strategi serupa digunakan oleh beberapa organisasi untuk kasus Maluku dan Poso.

Karena tidak adanya perubahan mendasar dalam kehidupan politik dan hukum di Indonesia, ada juga kelompok yang menganggap upaya rekonsiliasi saat sekarang adalah langkah mundur dalam perjuangan hak asasi manusia karena memberikan blanko kosong kepada penguasa untuk menutupi kesalahan di masa lalu.

3.5.1. Mendorong Perdamaian di Tingkat Akar Rumput

Lembaga-lembaga yang menangani kasus kekerasan dan konflik di Indonesia umumnya mendukung gagasan *peace-building* di tingkat akar rumput. Beberapa organisasi dan kelompok baru seperti BakuBae Maluku coba menjalankan kegiatan itu di Maluku dan membantu organisasi lokal di Sulawesi Tengah dan Aceh mengembangkan program serupa. Di samping membantu melalui pelatihan bagi aktivis perdamaian di tingkat lokal, lembaga itu juga berupaya mempertemukan beberapa tokoh masyarakat yang bertikai, aparat keamanan dan birokrasi setempat.

Di beberapa daerah Jawa Tengah dan Timur, SYARIKAT mengadakan pertemuan di pesantren antara ulama dan tokoh NU dengan beberapa wakil organisasi korban untuk membahas kekerasan 1965-66 dan didukung oleh LSM seperti Lakpesdam

NU dan organisasi korban seperti LPKP. Dalam beberapa hal inisiatif rekonsiliasi di tingkat basis ini cukup efektif untuk membangun hubungan baik di antara dua kelompok guna membicarakan kegiatan-kegiatan yang lebih jauh seperti penggalian kuburan dan kesepakatan untuk mengungkapkan fakta-fakta.

Lembaga-lembaga penelitian termasuk unsur masyarakat sipil merupakan sektor yang paling aktif dalam resolusi konflik dan *peace-building*, khususnya untuk kasus-kasus konflik yang relatif baru terjadi. Sejauh ini belum ada upaya untuk mengembangkan perspektif dan kerangka kerja itu untuk kasus-kasus kekerasan masa lalu. PSPP-UKDW misalnya selama ini sudah melakukan pelatihan *peace-building* dan rekonsiliasi di puluhan lokasi yang melibatkan bermacam unsur masyarakat sipil dan pemerintah.

Beberapa lembaga donor internasional maupun domestik juga memiliki program khusus untuk *peace-building* dan rekonsiliasi. YAPPIKA misalnya bekerja-sama dengan CSVN dari Afrika Selatan untuk menyelenggarakan pelatihan strategi perdamaian dan pengurangan kekerasan di Aceh, Papua dan Poso. Strategi pelatihannya adalah dengan menggali kebutuhan dan kapasitas di tingkat lokal, serta melakukan analisis mengenai unsur masyarakat yang potensial untuk menciptakan perdamaian di daerah-daerah tersebut.

3.5.2. Kampanye dan Pendidikan Publik

Kampanye perdamaian dan rekonsiliasi juga mendapat perhatian luas dari masyarakat sipil. LSM sering kali mengambil inisiatif menyelenggarakan forum diskusi, seminar atau konferensi mengenai perdamaian yang mengundang berbagai unsur masyarakat sipil dan birokrasi. Bentuk pendidikan lain adalah melalui pertemuan informal dan kampanye publik seperti penyebaran poster dengan pesan perdamaian ke daerah-daerah yang dilanda konflik.

Saluran lain yang digunakan adalah media massa. Beberapa lembaga seperti KPIKD, TRK dan SNB menggalang kerja sama dengan media cetak dan elektronik untuk mengangkat berbagai kegiatan yang membahas masalah kekerasan dan memajukan prinsip keadilan dan perdamaian. Sampai taraf tertentu kampanye itu cukup berhasil menggalang opini publik bahwa penghentian kekerasan yang terutama dilakukan aparat keamanan adalah prasyarat bagi terciptanya perdamaian.

LSPP dan SNB masing-masing juga menerbitkan bacaan populer berupa komik mengenai konflik dan perdamaian di Indonesia. Beberapa orang dari Maluku dan Sulawesi Tengah mengakui bahwa media tersebut cukup efektif mengirim pesan perdamaian dan sering digunakan dalam pelatihan mengenai resolusi konflik di tingkat komunitas.

3.5.3. Lobi Politik untuk Rekonsiliasi

Untuk membangun perdamaian dan rekonsiliasi dalam kasus kekerasan masa lalu, LSM menyadari perlunya lobi ke lembaga pemerintah, DPR dan pengambil keputusan. Untuk keperluan itu mereka mengirim delegasi untuk menyelenggarakan pertemuan terbatas dengan pejabat birokrasi agar dapat menjadikan *peace-building* dan rekonsiliasi sebagai salah satu perhatian lembaganya. Kegiatan semacam itu dianggap efektif untuk

mencairkan suasana dan membuka mata birokrasi akan kompleksitas masalah konflik serta ancaman yang dihadapi jika tidak ditangani secara efektif.

Kegiatan pelatihan yang melibatkan aparat birokrasi pada saat bersamaan dilihat sebagai ruang untuk lobi semacam itu. Lembaga-lembaga penelitian selama ini cukup gencar melakukan kegiatan tersebut.

3.5.4. Penyusunan Undang-Undang

Dasar hukum yang menegaskan komitmen akan perdamaian dan rekonsiliasi di Indonesia pada dasarnya sangat lemah. Upaya ke arah itu sejauh ini masih sangat bergantung pada kehendak baik aparat pemerintah. Salah satu dasar hukum yang tengah diperjuangkan adalah Rancangan UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Organisasi korban sementara itu memiliki pandangan berbeda-beda mengenai rekonsiliasi. Komunitas korban peristiwa 1965-66 umumnya menyambut baik langkah itu sebagai jalan legal untuk mempersoalkan kekerasan yang mereka alami, sementara korban kasus-kasus lain melihatnya sebagai langkah untuk menutup jalan pengadilan untuk menyelesaikan kasus-kasus mereka.

REKONSILIASI

	Organisasi	2.1.	2.2.	2.3.	2.4.
NGOS	INFID				
	KPIKD		•		
	KONTRAS				
	KPA				
	LBH-APIK				
	ELSAM		•	•	•
	SYARIKAT	•	•	•	
	PBHI				
	SNB				
	TRK	•	•		•
	YKM				
YLBHI					
VICTIMS	IKOHI		•		
	LPKP	•	•	•	
	LPR-KROB				
	PAKORBA				•
ACADEMIC	CSPS-UGM	•	•	•	
	PSPP-UKDW	•	•		
	PUSHAM UII	•	•		
	CERIC-UI		•		

4. Temuan dan Analisis

Dalam bagian ini akan diuraikan beberapa masalah yang dihadapi oleh organisasi masyarakat sipil ketika menangani kekerasan masa lalu. Uraian ini akan dibagi dalam

tiga bagian mengenai (a) keberadaan, struktur dan kinerja lembaga-lembaga, (b) orientasi dan fokus kegiatan di masa transisi, (c) inisiatif yang diambil untuk menangani kekerasan masa lalu.

1. Keberadaan, Struktur dan Kinerja Lembaga

Gerakan hak asasi manusia di Indonesia dimulai dari lembaga bantuan hukum di mana pengacara dan ahli hukum memegang peran penting. Kegiatan utamanya adalah pelayanan hukum bagi masyarakat yang tidak diuntungkan oleh sistem seperti buruh, petani dan masyarakat miskin di perkotaan. Untuk waktu yang lama basis pendukungnya sangat terbatas, yakni aktivis mahasiswa, intelektual dan kelas menengah perkotaan. Hubungan dengan komunitas basis yang didampingi biasanya terbatas pada saat adanya kasus yang ditangani.

Setelah 1998 beberapa aktor baru mulai bermunculan seperti komunitas dan organisasi korban kekerasan, lembaga penelitian, institusi keagamaan serta kelompok masyarakat yang prihatin terhadap keadaan hak asasi manusia di Indonesia. Tapi kemunculan ini juga bersifat sementara dan tidak sampai mengubah basis pendukung gerakan hak asasi manusia secara mendasar. Hubungan mereka dengan LSM pun biasanya bersifat *ad hoc* untuk keperluan kampanye dan advokasi. Sekalipun berperan penting untuk mengangkat kasus-kasus tertentu para aktor baru belum banyak terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai strategi penanganannya.

Perjalanan gerakan hak asasi manusia di Indonesia juga ditandai pasang-surut berbagai organisasi dan kelompok, yang membawa kita pada masalah *sustainability*. Ada beberapa isu yang terkait dengan masalah ini:

- *Kepemimpinan dan kultur berorganisasi.* Dalam banyak hal LSM mengandalkan tokoh-tokoh tertentu untuk mengembangkan kegiatan mereka. Keterampilan, pengetahuan dan wibawa biasanya berputar di sekitar orang ketimbang organisasi sehingga tidak terbangun kultur organisasi yang kuat. Keputusan penting mengenai langkah organisasi juga diputuskan oleh sebagian kecil orang yang tidak selalu mewakili kepentingan konstituen. Masalah mulai timbul ketika orang yang diandalkan pindah pekerjaan dan meninggalkan organisasi.
- *Masalah strategi dan fokus kegiatan.* Cukup banyak LSM dan organisasi masyarakat sipil lainnya yang berawal dari komite aksi, koalisi kampanye, atau forum *ad hoc* lainnya, yang menunjukkan bahwa gerakan dalam banyak hal dituntun oleh keadaan dan bukan berdasarkan rencana jangka panjang yang jelas. Fokus kegiatan pun sering kali mengikuti *trend* yang ditentukan oleh lembaga donor atau media massa. Masalah kemudian muncul ketika basis dukungan finansial atau liputan media mulai melemah.
- *Kelemahan dalam kaderisasi.* Masalah ini berkaitan dengan sempitnya basis pendukung gerakan hak asasi manusia. Para pekerja LSM atau organisasi lain umumnya berasal dari kalangan aktivis mahasiswa. Sejauh ini tidak ada program pendidikan khusus untuk menyiapkan pekerja hak asasi manusia atau kemanusiaan, sekalipun banyak sumber daya dicurahkan untuk training dan lokakarya yang hanya menjawab kebutuhan tertentu. Banyak organisasi yang kemudian terlibat dalam kesulitan karena kekurangan sumber daya.

- *Ketergantungan pada lembaga donor.* Hampir semua organisasi yang disebutkan dalam uraian di atas bergantung pada lembaga donor dalam melaksanakan kegiatannya. Kegiatan LSM dalam banyak hal dipengaruhi oleh kerangka kerja yang digunakan donor ketimbang sebagai respon terhadap keadaan. Kalangan donor sementara itu jarang membicarakan program satu sama lain dan melihat efektivitas bantuan secara menyeluruh. Donor umumnya memilih bekerja-sama dengan lembaga yang dapat diandalkan sehingga lembaga yang bersangkutan memiliki terlalu banyak beban sementara banyak inisiatif yang menjanjikan tidak mendapat dukungan dan akhirnya tenggelam.

Masalah lain yang berkaitan dengan keberadaan lembaga adalah represi dan tekanan dari berbagai pihak. Sekalipun ada keterbukaan dan ruang untuk menjalankan kegiatan yang dianggap sensitif, represi terhadap *human rights defender* masih sering terjadi, terutama di daerah-daerah yang dilanda konflik bersenjata. Tekanan lain juga datang dari pemerintah dan kekuatan konservatif di sekitar elite yang menuding LSM menjual bangsa dengan mempersoalkan masalah hak asasi manusia di luar negeri. Walaupun tidak langsung berpengaruh terhadap keberadaan lembaga, tuduhan semacam itu kadang menghambat LSM untuk memperluas basis dukungannya.

2. Fokus dan Orientasi Kegiatan

Kebanyakan LSM sekarang mencurahkan perhatiannya kepada kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia yang justru meningkat setelah 1998.¹² Kenyataan ini melahirkan pertanyaan mengenai makna transisi karena dalam banyak hal tidak ada perubahan berarti setelah Soeharto mengundurkan diri. Fokus kepada Orde Baru sebagai rezim yang menggunakan kekerasan secara sistematis untuk mempertahankan kekuasaan menjadi kabur ketika munculnya berbagai aktor baru sebagai pelaku kekerasan.

Dalam konteks menghadapi otoritarianisme Orde Baru, banyak aktivis mengakui bahwa gerakan LSM sedang menemui jalan buntu dan hanya bisa menunggu momentum yang tepat sambil mengembangkan langkah-langkah “menggangu” pemerintah untuk memberi perhatian. Mereka umumnya menganggap bahwa momentum perubahan yang memberi kesempatan menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu sudah berakhir, khususnya setelah pemilihan umum 1999. Ada kekhawatiran umum bahwa setelah pemilihan umum 2004 masalah *transitional justice* sudah tidak relevan lagi untuk dibicarakan.

Penanganan konflik dan kekerasan pun biasanya berorientasi pada kasus-kasus tertentu. Ada harapan (atau ilusi) yang kuat bahwa penanganan kasus-kasus tertentu akan mendorong terjadinya perubahan lebih besar. Karena itu LSM cenderung menggunakan strategi mengangkat kasus ke permukaan agar menjadi pembicaraan atau perhatian publik, tanpa strategi yang jelas mengenai apa yang harus dilakukan sesudah itu. Dalam banyak hal LSM bergantung pada mekanisme hukum dan birokrasi yang mereka kritik untuk menyelesaikan kasus-kasus yang diangkat.

Kritik yang sangat mendasar terhadap lembaga-lembaga yang beroperasi di tingkat nasional adalah terbatasnya perhatian terhadap masalah yang ada di daerah,

¹² Lihat Mohammad Zulfan Tadjoeddin, *Database on Social Violence in Indonesia*, United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, Jakarta, April 2001

terutama di luar Jawa. Organisasi yang berbasis di Jawa, khususnya Jakarta, Bogor dan Yogyakarta, sangat berperan dalam menentukan kasus-kasus yang dianggap penting dan perlu diangkat ke tingkat nasional. Sejumlah aktivis di tingkat nasional menyadari masalah itu tapi menyatakan bahwa masalah ini juga dipengaruhi oleh keberadaan atau ketiadaan gerakan korban yang menuntut perhatian.

Masalah lain yang muncul dalam penentuan orientasi dan fokus adalah pertimbangan politik. Agenda atau kepentingan politik, seperti mencari basis pendukung partai dan organisasi politik atau *promoting a particular ideology*, kerap mewarnai penanganan kasus-kasus kekerasan masa lalu. Pengungkapan kekerasan oleh Orde Baru (sebagai pihak yang salah) menjadi jalan untuk membuktikan bahwa para korban dan ideologi atau kelompok politiknya ada di pihak yang benar. Keterlibatan komunitas korban secara menyeluruh – bukan hanya wakil atau orang yang mengklaim sebagai wakilnya – menjadi sangat penting.

3. Inisiatif Menangani Kekerasan Masa Lalu

Selama melakukan kunjungan dan wawancara peneliti menemukan sejumlah besar kegiatan yang relevan dengan kerangka *transitional justice*. Masalahnya sampai saat ini tidak ada dokumentasi mengenai masing-masing inisiatif sehingga sulit menilai pencapaian dan hambatan dari apa yang telah dikerjakan. Kegiatan-kegiatan baru biasanya dirumuskan pada saat akan dilaksanakan dan lebih bergantung pada kreativitas perorangan ketimbang kesimpulan dari sebuah gerakan.

Dari matriks di atas terlihat bahwa *public campaign* adalah kegiatan yang paling menonjol. Kebanyakan organisasi di tingkat nasional mencurahkan perhatiannya pada “menggalang opini publik” dengan memberikan pernyataan pers atau menyelenggarakan seminar dan diskusi. Sementara inisiatif yang benar-benar diarahkan untuk memperkuat komunitas korban yang menjadi sumber daya tahan dan kekuatan gerakan hak asasi manusia atau lembaga strategis seperti lembaga pendidikan formal dan pesantren, sangat terbatas.

a. Mengungkap Kebenaran

Kegiatan-kegiatan di dalam area ini berpangkal pada pengaduan oleh masyarakat. Hanya beberapa lembaga yang mencurahkan perhatian khusus untuk memahami pola jenis kekerasan tertentu atau sebarannya secara geografis. LSM cenderung mengumpulkan informasi sebagai dasar untuk melakukan kampanye publik tanpa penyelidikan lebih mendalam yang sebenarnya diperlukan dalam proses peradilan. Ada harapan kuat bahwa jika sebuah kasus menjadi perhatian publik – karena kampanye yang dilakukan – maka proses selanjutnya akan menjadi lebih mudah.

Sejauh ini belum ada pembagian kerja di antara lembaga-lembaga yang mengumpulkan informasi mengenai kasus-kasus kekerasan. Masing-masing lembaga menjalankan kegiatan untuk menangani kasus tertentu dengan keperluan berbeda-beda dan cenderung menekankan keunikan sehingga tidak ada *common platform* atau agenda. Akibatnya informasi yang dikumpulkan masih sangat *fragmented* dan mempersulit munculnya pemahaman mengenai kekerasan sistematis yang dilakukan oleh Orde Baru sebagai sebuah rezim otoriter.

Dari segi cakupan geografis, wilayah yang ditangani oleh organisasi di tingkat nasional maupun lokal masih sangat terbatas. Kasus yang ditangani umumnya adalah kasus yang mendapat perhatian luas dari media nasional saat kasus itu terjadi. Penentuan itu juga sepertinya diserahkan ke lembaga-lembaga di tingkat nasional ketimbang menjadi kesimpulan gerakan yang ada di tingkat lokal.

b. Peradilan dan Penuntutan

Ada semacam kesepakatan bahwa pengadilan adalah jalan terbaik untuk menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu.¹³ Sementara pembicaraan tentang keadilan sepenuhnya terarah pada penghukuman melalui pengadilan, langkah konkret yang mengarah pada tujuan itu masih sangat terbatas. *Critical engagement* dengan institusi penegak hukum yang berperan penting dalam penyelesaian kasus-kasus kekerasan juga jarang dilakukan, dan oleh sebagian bahkan dianggap sebagai kegiatan yang sia-sia.

Pemikiran dan kegiatan LSM di wilayah ini juga tampak paradoks. Di satu pihak mereka menyadari bahwa sistem peradilan dan hukum yang ada sekarang tidak dapat diharapkan, tapi dalam praktiknya sangat bergantung pada mekanisme tersebut. Sedikit inisiatif yang dilakukan untuk secara konkret mengubah hukum yang ada, misalnya dengan mengajukan rancangan alternatif ke pemerintah atau DPR dan memperkuat tekanan agar usulan tersebut mendapat perhatian.

c. Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Program yang berkisar pada masalah reformasi hukum dan kelembagaan sangat banyak dari segi jumlah, tapi umumnya dituntun oleh prinsip dan indikator *good governance* yang tidak berakar pada pengalaman konkret di Indonesia sendiri. Program semacam itu umumnya tidak berkaitan dengan kasus-kasus kekerasan dan dengan sendirinya gagal memberikan rekomendasi yang menjamin bahwa kasus semacam itu tidak terulang di masa mendatang.

Reformasi yang dibayangkan oleh kebanyakan LSM masih terarah pada hal-hal yang tampak di permukaan, seperti korupsi, perilaku dan wacana para birokrat serta kasus-kasus kekerasan, ketimbang struktur yang melandasi masalah-masalah tersebut. Pemahaman mengenai warisan otoriterianisme Orde Baru dalam kehidupan politik masih sangat terbatas pada perilaku (sekalipun dalam diskusi berbicara mengenai struktur) dan belum mempertimbangkan kekerasan, ekspansi bisnis, perilaku pejabat dan korupsi sebagai sebuah kesatuan.

d. Reparasi dan Rehabilitasi bagi Korban

Hubungan antara LSM di tingkat nasional dengan komunitas korban pada dasarnya sangat terbatas dan baru mulai berkembang setelah 1999 ketika beberapa organisasi yang berbasis korban mulai muncul ke permukaan. Kegiatan LSM di tingkat nasional masih sebatas pada kampanye untuk menyadarkan publik mengenai keberadaan korban, dan

¹³ Dominasi pengacara dan ahli hukum dalam gerakan hak asasi manusia secara keseluruhan berperan penting dalam hal ini, karena dalam diskusi bersama komunitas korban sering kali terungkap berbagai dimensi lain dari keadilan. Diskusi semacam itu belum mendapat ruang cukup untuk berkembang.

belum melangkah pada penanganan atau pelayanan yang lebih sistematis. Beberapa organisasi atau lembaga yang mencurahkan perhatiannya kepada masalah ini biasanya berada di luar lingkaran komunitas hak asasi manusia.

Organisasi korban yang berpusat di Jakarta pun sering kali hanya berupa sekretariat yang tidak langsung berkaitan dengan kegiatan-kegiatan konkret di tingkat basis. Keterbatasan sumber daya menjadi masalah serius bagi organisasi korban untuk membangun hubungan yang teratur apalagi melibatkan basis-basis dalam penyusunan program dan strategi.

5. Rekonsiliasi

Dari lima elemen *transitional justice*, rekonsiliasi merupakan wilayah yang paling lemah. Pembicaraan mengenai rekonsiliasi sangat terbatas pada hal-hal yang umum, antara lain karena proses mengungkap kebenaran dan keadilan belum jelas. Rekonsiliasi misalnya sering dilihat sebagai pengampunan terhadap pelaku ketimbang komitmen untuk membangun tatanan yang lebih baik di masa mendatang.

Bab 4

Dinamika Regional

1. Pengantar

Bagian ini berusaha memperlihatkan dinamika penanganan kekerasan masa lalu di beberapa daerah di Indonesia. Dalam lokakarya pertama para peserta mengingatkan kecenderungan bahwa informasi mengenai gerakan hak asasi manusia, apalagi penanganan kekerasan masa lalu selama ini sangat terbatas pada kota-kota besar di Jawa. Karena itu ditekankan pentingnya menyediakan ruang cukup untuk membahas perkembangan di berbagai daerah dan melihatnya sebagai keseluruhan ketimbang studi-studi kasus seperti yang sering dilakukan selama ini.

Alasan lain karena pengalaman hidup di bawah rezim otoriter Orde Baru memang berbeda dari satu tempat ke tempat lain. Di Kalimantan dan Sulawesi misalnya Orde Baru identik dengan kekuasaan yang terpusat di Jakarta. Sentimen terhadap penguasa pusat tidak hanya beredar di kalangan korban kekerasan tapi juga elite lokal yang merasa dirugikan dengan pola pembangunan dan pemerintahan yang terpusat. Sejak lama mereka menuntut ruang gerak lebih luas atau otonomi yang kadang dihadapi pemerintah dengan tindak kekerasan.

Intensitas hubungan dengan penguasa juga berbeda-beda. Di beberapa bagian Sumatera penguasa Orde Baru sejak awal berhubungan erat dengan elite lokal di bidang bisnis dan pemerintahan yang sering terkait dengan represi. Sementara di daerah lain seperti Nusa Tenggara Timur persinggungan penguasa sampai waktu cukup lama hanya terjadi di bidang pemerintahan baru mulai berkembang sejak 1980-an dengan terjadinya ekspansi bisnis di beberapa kabupaten.

Gejolak politik 1998 juga ditanggapi dengan reaksi berbeda-beda. Di daerah-daerah yang lama menjadi basis kekuatan Orde Baru, perubahan tidak begitu tampak. Elite lokal memilih setia kepada partai penguasa dan tetap menduduki jabatan dalam birokrasi maupun lembaga perwakilan. Kekuasaan bisnis hampir tidak tersentuh dan penindasan terhadap rakyat yang menuntut hak-hak mereka tetap terjadi seperti masa sebelumnya. Masalah kekerasan masa lalu tidak banyak dipersoalkan karena kalangan elite menolak membicarakannya.

Sebaliknya di daerah yang semasa Orde Baru tidak begitu diperhatikan – baik dari segi politik keamanan maupun ekonomi – ruang untuk melakukan perubahan cenderung lebih besar. Elite lokal sekalipun merupakan bagian dari Orde Baru di masa lalu tidak dengan sendirinya mengikuti kehendak pemerintah di Jakarta ketika perubahan terjadi. Banyak orang yang melihatnya sebagai peluang untuk membangun kekuatan di tingkat lokal, dan mengakomodasi beragam tuntutan yang muncul dari bawah.

Otonomi daerah yang ditetapkan melalui UU No. 22/1999 dalam konteks ini menjadi pedang bermata dua. Tarik-menarik di kalangan elite yang ingin memetik keuntungan mendominasi pembicaraan mengenai otonomi, seperti tercermin dalam

perdebatan mengenai peraturan daerah. Dalam banyak hal keputusan yang dihasilkan lebih memperkuat kedudukan kalangan elite ketimbang memberi ruang pada rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam pemerintahan.

Tapi di sisi lain dalam tarik-menarik ini kalangan elite sering kali merasa perlu menggalang dukungan publik antara lain dengan cara mengakomodasi sebagian tuntutan mereka. Hal ini tampak di masa awal pemberlakuan otonomi daerah sekitar 1999-2000. Beberapa peraturan daerah yang akan dijelaskan lebih rinci dalam beberapa bagian di bawah ini adalah hasil pergulatan masyarakat dengan penguasa lokal untuk merumuskan kembali tatanan dalam konteks otonomi.

Bab ini lebih jauh berusaha menggambarkan beberapa inisiatif yang muncul dari masyarakat sipil dalam situasi semacam ini. Tidak semua daerah tentunya berhasil dikunjungi, dan dalam kunjungan singkat pun tidak semua inisiatif berhasil diidentifikasi secara cermat dan rinci. Unit penjelasan yang digunakan dalam bab ini adalah pulau atau gugus pulau karena penjelasan mengenai tiap provinsi memerlukan waktu dan ruang yang jauh lebih luas.

2. Sumatera

Sebagai pulau terpadat kedua setelah Jawa, masalah hak asasi manusia yang ditinggalkan Orde Baru pun berlapis-lapis. Di Aceh, yang terletak di ujung utara pulau ini, konflik bersenjata telah berlangsung selama 26 tahun dan membuat puluhan ribu orang menjadi korban. Di tempat-tempat lain, terutama Sumatera Utara dan bagian selatan seperti Lampung, gerakan rakyat menuntut keadilan semasa Orde Baru berakhir dengan pelanggaran hak asasi manusia. Bagian ini akan memperlihatkan beberapa inisiatif yang diambil oleh gerakan masyarakat sipil untuk menangani tumpukan masalah tersebut.

Sumber informasi utama adalah wawancara dan kunjungan langsung ke enam dari delapan provinsi, yang disusul dengan lokakarya di Padang pada 17-19 Februari 2003. Pada kesempatan ini sejumlah pemimpin organisasi masyarakat sipil, mulai dari ornonop-ornop hak asasi manusia dan kelompok korban menyampaikan pandangan dan menguraikan pengalaman di daerah yang berbeda-beda.

2.1. Gambaran Umum

Dengan luas 473,481 kilometer bujur sangkar, Sumatera adalah pulau terbesar kedua setelah Kalimantan. Pada 2002 diperkirakan jumlah penduduknya mencapai 42 juta jiwa dengan persentase terbesar di bagian utara. Dari segi etnik dan agama penduduk pulau ini cukup beragam, termasuk sejumlah *indigenous communities* di bagian tengah dan selatan. Sejak jaman kolonial pulau ini menjadi daerah sasaran program transmigrasi, yang bekerja pada perkebunan dan usaha eksploitasi sumber daya alam lainnya. Arus migrasi ini bertambah besar pada masa Orde Baru, ketika terjadi ekspansi pengolahan hasil hutan dan perkebunan besar di bagian tengah dan utara.

Tabel 1. Luas Wilayah dan Penduduk Sumatera (kecuali Aceh)

Provinsi	Luas (km ²)	Penduduk
----------	-------------------------	----------

Sumatera Utara	70.787	10.847.756
Sumatera Barat	42.229	4.680.005
Sumatera Selatan	103.686	7.775.800
Riau	94.561	5.448.561
Jambi	44.924	2.500.805
Bengkulu	21.168	1.801.887
Lampung	35.376	7.994.970
Bangka Belitung	16.334	978.897

Di jaman kolonial Sumatera menjadi wilayah sasaran transmigrasi yang pertama. Lampung adalah daerah penerima terbesar di Sumatera sampai saat ini disusul oleh Sumatera Utara. Di Lampung saat ini sekitar 24% penduduknya adalah migran yang umumnya berasal dari berbagai daerah di Jawa Tengah dan Timur. Mereka bekerja di sektor pertanian, baik sebagai petani penggarap maupun buruh perkebunan yang tersebar di berbagai kabupaten. Di Sumatera Utara, komunitas buruh perkebunan asal Jawa bahkan sudah terbentuk sejak pertengahan abad ke-19, yang masih terus bertambah selama masa Orde Baru.

Secara kultural penduduk Sumatera sangat beragam. Masing-masing provinsi dihuni oleh kelompok etnik berbeda-beda yang di jaman pra-kemerdekaan hidup di bawah kerajaan-kerajaan merdeka.¹ Mayoritas penduduknya beragama Islam, kecuali di Sumatera Utara yang dihuni oleh etnik Batak yang sekitar dua pertiga di antaranya beragama Kristen. Masalah etnik dan agama berperan penting dalam kehidupan sosial-politik sampai saat ini. Hanya sedikit gubernur, bupati atau pemimpin politik lainnya yang berasal dari kelompok etnik di luar provinsi bersangkutan.

Kecenderungan ini berbanding terbalik dalam bidang ekonomi. Sumatera sampai saat ini menghasilkan sekitar 70% dari total pendapatan Indonesia. Bidang usaha terpenting adalah minyak, gas dan bahan tambang lainnya disusul oleh hasil hutan dan perkebunan yang tersebar di seluruh pulau. Namun penguasaan atas hasil-hasil ini hampir seluruhnya berada di tangan perusahaan multinasional dan penguasa di Jakarta yang bekerja-sama dengan beberapa pengusaha setempat. Ketimpangan ini menjadi salah satu alasan timbulnya gejolak di berbagai daerah seperti Aceh dan Riau sejak 1990-an.

Gejolak politik 1998 tidak membawa perubahan berarti di wilayah ini. Seperti di banyak wilayah lain, kalangan elite Orde Baru dengan cepat bergabung dengan kekuatan politik baru untuk menyelamatkan diri. Kekalahan Golkar dalam pemilu – untuk pertama kalinya sejak Orde Baru berdiri – tidak banyak artinya karena jabatan penting dalam birokrasi sipil maupun lembaga perwakilan tidak banyak berubah. KONTRAS-Sumatera Utara dalam sebuah laporan mencatat bahwa politik represif pun terus berlanjut setelah Soeharto mengundurkan diri.²

Tabel 2. Hasil Pemilu 1999

¹ Gerakan Aceh Merdeka misalnya mengklaim bahwa mereka memperjuangkan kedaulatan rakyat Aceh yang pernah memiliki kesultanan yang merdeka sebelum bergabung dengan Republik Indonesia. Klaim serupa sempat dilontarkan beberapa politisi di Riau setelah Soeharto mengundurkan diri, tapi tidak mendapat dukungan berarti.

² KONTRAS-Sumatra Utara. *Data-data Kekerasan terhadap Petani dan Mahasiswa di Sumatera Utara, 1998-2002*, monografi tidak diterbitkan.

Provinsi	PDI-P	Golkar	PPP	PAN
Sumatera Utara	2,052,680	1,128,529	520,121	465,542
Sumatera Barat	212,347	459,528	400,469	430,880
Riau	583,583	632,609	295,924	216,668
Jambi	286,042	400,495	126,621	88,721
Sumatera Selatan	1,378,668	781,517	299,779	279,104
Bengkulu	198,512	190,731	59,939	51,794
Lampung	1,322,032	636,570	265,503	173,491

Di bidang ekonomi boleh dikatakan tidak terjadi perubahan sama sekali. Gerakan protes yang sempat melanda beberapa perusahaan tambang dan perkebunan hanya bertahan selama beberapa bulan dan tidak pernah menyentuh struktur kepemilikan maupun ketimpangan yang menjadi akibatnya. Para pemimpin politik baru – sebagian adalah mantan pejabat Orde Baru yang berpindah partai – mempertahankan persekutuan pejabat-pengusaha-militer yang melindungi struktur ekonomi yang timpang tersebut.

Otonomi daerah pada dasarnya hanya mengubah konfigurasi kekuatan di permukaan dengan munculnya sejumlah tokoh baru yang ingin memperkuat posisinya di tingkat lokal dan ikut menguasai pendapatan yang semasa Orde Baru selalu mengalir ke Jakarta. Seperti di Kalimantan, salah satu kecenderungan umum sekarang adalah pembentukan wilayah-wilayah administratif baru seperti kabupaten dan kecamatan. Dalam proses itu sering kali para pemimpin yang menganjurkan menggunakan argumentasi etnik dan adat untuk membenarkan pemisahan dari wilayah lain.

2.2. Kekerasan Negara dan Penanganannya

Periode kekerasan di Sumatera pada dasarnya tidak berbeda jauh dari tempat-tempat lainnya di Indonesia. Dimulai dengan pembasmian gerakan kiri yang menyebabkan ribuan orang terbunuh dan puluhan ribu lainnya ditangkap dan ditahan tanpa pengadilan pada 1965-66, kekerasan berlanjut di tahun-tahun berikutnya ketika penguasa Orde Baru berusaha menghabisi kelompok perlawanan yang berbasis agama di beberapa wilayah. Periode selanjutnya adalah kekerasan yang mengiringi pertumbuhan ekonomi baik di daerah pedesaan maupun perkotaan.

Operasi untuk menghancurkan gerakan kiri dimulai Oktober 1965 dipimpin oleh Kodam Bukit Barisan yang bemarkas di Sumatera Utara. Sasaran utamanya adalah gerakan buruh perkebunan dan tambang yang relatif kuat di masa pemerintahan Soekarno. Di Sumatera Utara saja diperkirakan sekitar 40.000 buruh perkebunan ditangkap, ditahan atau diusir dari tempat kerjanya karena terlibat dalam organisasi buruh yang berhaluan kiri. Pembunuhan massal juga terjadi di Sumatera Barat, Sumatera Selatan dan Lampung selama bulan-bulan pertama.

Langkah selanjutnya adalah menguasai lembaga perwakilan dan birokrasi di tingkat nasional maupun daerah. Sejak akhir 1960-an penguasa militer melancarkan sejumlah operasi untuk menghancurkan kekuatan politik di luar Golkar. Sasaran utama adalah kelompok-kelompok politik Islam yang tersebar di berbagai kota besar di seluruh

Sumatera.³ Penangkapan pemimpin diikuti dengan pembubaran organisasi yang dianggap menentang Orde Baru. Represi itu terus berlanjut sampai 1980 dan kembali berulang ketika munculnya beberapa kelompok militan di akhir 1980-an.

Dalam kurun waktu yang sama, penguasa Orde Baru juga menghadapi aksi-aksi protes penduduk yang menolak pengambilalihan tanah mereka untuk proyek pemerintah dan perusahaan perkebunan. Di Bengkulu, sejak 1981 penduduk beberapa desa berhadapan dengan perkebunan negara yang mengerahkan tentara untuk membakar rumah-rumah penduduk. Beberapa orang pemimpin sempat ditangkap, mengalami penyiksaan dan selanjutnya diawasi oleh militer dan polisi. Pembangunan sektor perkebunan dan agrobisnis di seluruh Sumatera penuh dengan catatan kekerasan semacam itu sampai akhir 1990-an.

Memasuki 1990-an perlawanan rakyat yang dibantu oleh gerakan mahasiswa mulai menghadapi kekerasan aparat yang semakin meningkat. Aktivis di Lampung dan Sumatera Utara menjadi sasaran represi. Beberapa orang ditembak dalam aksi protes sementara sejumlah lainnya hilang dan sampai sekarang tidak diketahui nasibnya. Tindak kekerasan ini tidak hanya dilakukan oleh aparat militer dan polisi. Di Sumatera Utara, kalangan preman yang biasanya bergabung dalam organisasi pemuda pro-pemerintah berkali-kali terlibat dalam operasi semacam itu, yang kemudian diklaim sebagai “perkelahian” oleh pemerintah setempat.

Dalam gerakan protes 1998 mahasiswa dan aktivis ornop mulai menuntut penyelesaian kasus-kasus kekerasan semasa Orde Baru, terutama di Sumatera Utara dan Lampung. Pemerintah provinsi umumnya tidak memberikan tanggapan berarti, dan sebagian aktivis merasa lebih berguna mendatangi kantor-kantor pemerintah atau DPR di Jakarta untuk melakukan advokasi. Tuduhan dengan cap PKI terhadap ornop-ornop dan aktivis yang memperjuangkan hak asasi manusia masih menjadi senjata ampuh untuk meredam tuntutan semacam itu.

2.3. Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Perhatian terhadap masalah hak asasi manusia di Sumatera dimulai dari penanganan kasus-kasus sengketa agraria dan pengejaran terhadap kelompok Islam pada akhir 1970-an. Pada awalnya hanya ada beberapa lulusan fakultas hukum dan mahasiswa yang memberikan bantuan bagi para korban kekerasan, seperti pendampingan di pengadilan. Respon yang lebih sistematis mulai berkembang pada 1980-an dengan dibentuknya beberapa cabang LBH di sejumlah kota.

Pada saat bersamaan gerakan lingkungan hidup juga mulai aktif di Sumatera untuk menangani masalah perusakan lingkungan akibat proyek-proyek pemerintah dan bisnis. Lembaga terpenting di sini adalah Wahana Lingkungan Hidup (WALHI) yang menghimpun sejumlah ornop dan kelompok advokasi lainnya dalam jaringan di beberapa provinsi. Kegiatan mereka juga didukung oleh berbagai kelompok pecinta alam dan organisasi mahasiswa yang lebih aktif mendampingi masyarakat di pedesaan.

Di Sumatera Utara organisasi keagamaan, terutama dari kalangan gereja Protestan dan Katolik juga berperan besar melahirkan gerakan hak asasi manusia. Beberapa gereja

³ Beberapa tokoh yang menjadi sasaran represi pada 1965-66 bergabung dengan militer untuk menghancurkan gerakan kiri. Beberapa di antaranya dituduh terlibat dalam aksi peledakan bom dan tindakan teror pada 1970-an.

besar seperti HKBP dan gereja Katolik memiliki program khusus di bidang pelayanan sosial dan keadilan. Dengan dukungan organisasi internasional mereka membentuk ornop-ornop yang bergerak di berbagai bidang dan melahirkan sejumlah aktivis yang kemudian menghidupi gerakan hak asasi manusia di wilayah tersebut.

Dari jaringan advokasi yang berorientasi pada kasus ini kemudian bermunculan berbagai lembaga baru sejak 1990-an. Beberapa di antaranya mulai memusatkan perhatian pada penyelidikan dan pendidikan hak asasi manusia. Bagaimanapun pembagian kerja tidak sepenuhnya berjalan efektif. Lembaga yang awalnya dibentuk untuk menangani kampanye tertentu tumbuh menjadi besar dan mulai menjalankan bermacam-macam program. Akibatnya fokus kegiatan menjadi kabur dan melahirkan konflik internal yang biasanya berakhir dengan pembentukan lembaga-lembaga baru.

Perkembangan lain yang cukup penting adalah munculnya organisasi berbasis komunitas di kalangan buruh, petani dan masyarakat adat. Organisasi-organisasi ini umumnya berawal dari kelompok masyarakat yang didampingi oleh ornop-ornop karena terlibat dalam kasus sengketa tertentu. Setelah 1998 kelompok semacam ini terus bertambah dari segi jumlah dan memainkan peran lebih penting dalam gerakan masyarakat sipil di Sumatera. Beberapa di antaranya seperti Serikat Petani Sumatera Utara (SPSU) juga menjadikan penyelesaian kasus-kasus kekerasan sebagai bagian dari program organisasinya.

Pengungkapan Kebenaran

Kasus-kasus yang mendapat perhatian besar dari komunitas hak asasi manusia ini adalah penggusuran tanah yang berlangsung sejak awal 1970-an di seluruh Sumatera. Pengungkapan kebenaran atau investigasi dilakukan sebagai dasar untuk advokasi, baik melalui jalur hukum maupun aksi protes terhadap pemerintah, perusahaan atau lembaga perwakilan. Kegiatan itu biasanya dimulai setelah ada pengaduan dari masyarakat akan masalah yang mereka hadapi. Karena itu informasi yang dikumpulkan pun terbatas pada kasus-kasus kekerasan yang baru terjadi.

Hampir tidak ada lembaga yang secara sistematis berusaha mengumpulkan informasi mengenai pola pelanggaran selama masa Orde Baru, baik karena keterbatasan sumber daya maupun karena tidak menganggapnya sebagai prioritas. Bagaimanapun ada beberapa inisiatif penting, seperti LBH Palembang yang mengumpulkan informasi mengenai kasus kekerasan terhadap petani, buruh dan masyarakat adat di wilayah Sulawesi Selatan. WALHI Bengkulu juga mengadakan kegiatan serupa, tapi dalam rangka memperkuat klaim masyarakat atas tanah yang kemudian dirampas untuk proyek pembangunan maupun perusahaan.

Hasil penyelidikan ini kemudian diserahkan kepada DPRD dan pemerintah sebagai rujukan untuk merumuskan kebijakan di bidang agraria. Aspek kekerasan hampir tidak pernah diangkat secara khusus dalam advokasi itu, antara lain karena informasi yang dimiliki pun sangat terbatas. Di beberapa tempat upaya ini mendapat dukungan dari pejabat lokal yang merasa bahwa kejadian-kejadian semacam itu adalah bagian dari Orde Baru yang harus ditinggalkan.

Besarnya perhatian terhadap kasus-kasus agraria dan sumber daya alam ini bersumber pada dominasi aktivis lingkungan, mahasiswa dan pengacara yang sejak lama menangani kasus-kasus semacam itu. Perhatian terhadap kasus kekerasan fisik seperti

pembunuhan massal dan operasi militer, yang sering kali terkait dengan masalah agraria, masih sangat terbatas karena kadang dianggap sebagai isu yang terpisah. Alasan lain, karena dalam advokasi kasus kekerasan tidak ada tujuan konkret dibandingkan tuntutan atas tanah yang bisa menghasilkan misalnya sertifikat tanah yang langsung dapat dinikmati masyarakat.

Bagaimanapun beberapa lembaga di Lampung sejak awal 1990-an juga menekuni kasus-kasus represi terhadap komunitas Islam di Lampung yang terjadi 1989. LBH Lampung yang sejak awal melakukan investigasi juga berusaha menghimpun kelompok mahasiswa dan komunitas korban sendiri untuk melakukan penyelidikan. Dari pertemuan-pertemuan ini kemudian terbentuk Komite Smalam yang khusus menangani investigasi dan advokasi peristiwa kekerasan tersebut. Komite ini juga yang mendampingi komunitas korban bersama KONTRAS ketika mendatangi Komnas HAM di Jakarta guna menuntut dibentuk komisi penyelidikan independen oleh lembaga tersebut.

Inisiatif lain adalah lokakarya untuk korban pengusuran perkebunan besar yang diselenggarakan WALHI Bengkulu pada Oktober 1998. Dalam lokakarya itu hadir perwakilan komunitas korban dari Aceh, Sumatera Barat, Sumatera Selatan, Lampung dan Bengkulu. Setelah mendiskusikan berbagai masalah yang dihadapi komunitas korban, pertemuan itu menghasilkan resolusi yang antara lain menuntut pemerintah mengembalikan hak-hak petani, menghentikan intimidasi militer serta meninjau kembali aturan hukum yang selama ini digunakan oleh perkebunan untuk merampas tanah masyarakat.

Sementara itu, bulan sebelumnya, di kota yang sama masyarakat adat Bengkulu menggelar pertemuan dengan petani untuk bergabung bersama mempertahankan tanah dan hutan mereka. Pertemuan itu berhasil menghasilkan suatu deklarasi yang berjudul "Tanah bagi Rakyat". Mereka mengeluarkan daftar tuntutan berupa pengembalian dan pengakuan hak-hak atas tanah dan sumber daya alam; peninjauan kembali undang-undang dan peraturan; dan meminta pemerintah melakukan tindakan hukum bagi para pemodal yang mencuri dan membuka lahan dengan cara membakar dan juga tindakan pemerintah terhadap kasus-kasus tanah yang terjadi di tempat lainnya.⁴

Peradilan dan Penuntutan

Sekalipun kebanyakan lembaga bergerak di bidang pendampingan dan advokasi hukum, tingkat kepercayaan terhadap lembaga peradilan di Sumatera umumnya sangat lemah. Mereka mengatakan penyelesaian kasus melalui sistem peradilan yang ada tidak efektif karena merajalelanya praktik korupsi dan intervensi politik dari pemerintah. Sebagian mengatakan bahwa advokasi hukum hanya berguna untuk mendapatkan perhatian publik dan langkah nyata yang perlu diambil sesudah itu adalah dengan aksi protes dan pengiriman delegasi ke lembaga pemerintah yang bertanggung-jawab atas kasus tersebut.

Ornop-ornop di Lampung dengan strategi semacam ini berhasil mendesak pemerintah membentuk sebuah tim khusus yang menangani penyelesaian kasus-kasus sengketa sumber daya alam. Setelah menerima pengaduan tim tersebut akan memanggil semua pihak yang terlibat dalam sengketa untuk memulai perundingan dan

⁴ Pernyataan Sikap Masyarakat Adat dan Petani Bengkulu 24/9/98.

menyelesaikan masalah secara damai. Menurut laporan sekitar 80% dari 360 kasus yang ada berhasil diselesaikan melalui mekanisme ini.

Di Sumatera Utara, kelompok-kelompok advokasi memilih mengirim delegasi komunitas korban ke pejabat yang berwenang. Dalam kasus represi terhadap aktivis mahasiswa misalnya LBH Medan bersama keluarga korban mendatangi markas besar kepolisian di Jakarta dan berbicara dengan Kapolri mengenai perilaku stafnya di lapangan. Advokasi di tingkat lokal menurut mereka sangat sulit diharapkan hasilnya karena aparat penegak hukum dan lembaga penegak hukum pada dasarnya berada dalam genggaman jaringan preman yang juga sering terlibat dalam aksi kekerasan terhadap penduduk.

Pembaruan Hukum dan Kelembagaan

Otonomi daerah memberi ruang cukup besar bagi pemerintah daerah dan DPRD untuk membuat berbagai peraturan daerah. Ornop-ornop berkali-kali terlibat dalam pengkajian mengenai perlunya sebuah peraturan dikeluarkan dan bahkan terlibat dalam proses perumusan. Namun bidang-bidang yang ditekuni umumnya menyangkut pembentukan pemerintahan yang bersih, seperti penetapan tata tertib pemilihan pejabat pemerintah daerah, tanggung jawab perusahaan pengelola sumber daya alam terhadap *community development* di pedesaan dan pengelolaan sumber daya alam.

Masalah kekerasan dan penanganannya sejauh ini belum pernah dibicarakan secara mendalam. LBH Lampung pernah menyelenggarakan rangkaian diskusi dengan polisi, jaksa dan hakim mengenai perlindungan bagi anak-anak dan perempuan. Tapi diskusi itu sama sekali tidak menyentuh pengalaman nyata di masa lalu sebagai bahan rujukannya. Para peserta umumnya berbicara tentang beberapa prinsip dasar dan norma yang tercantum dalam instrumen hak asasi manusia internasional, lalu berusaha mencari jalan untuk mengintegrasikannya dengan perangkat hukum yang ada.

Kekerasan terhadap perempuan dan anak saat ini sudah mulai mendapat perhatian dari pemerintah maupun DPRD, karena kampanye publik yang cukup luas. Organisasi perempuan seperti DAMAR di Lampung beberapa kali mendatangi DPRD dan kalangan akademik untuk membahas persoalan tersebut dan membawa beberapa rumusan peraturan yang dikerjakan bersama jaringan nasional di Jakarta.

Reparasi dan Rehabilitasi Korban

Penanganan korban yang dilakukan biasanya terkait dengan program pelayanan ornop yang bersangkutan. Lembaga bantuan hukum akan membantu dengan pendampingan di pengadilan atau konsultasi, sementara organisasi yang bergerak di bidang kesejahteraan akan membantu dengan program pemberdayaan ekonomi keluarga korban. Beberapa LSM seperti YPBHI, LBH Bengkulu dan LBH Lampung memiliki unit khusus yang menangani kegiatan semacam ini, sementara organisasi lain menjadikannya bagian dari program rutin mereka yang ditangani secara insidental.

Komite Smalam di Lampung dalam hal ini adalah perkecualian. Komite ini didirikan oleh sejumlah aktivis Ikatan Mahasiswa Muhammadiyah pada Juli 1998 untuk menangani korban kasus pembunuhan massal terhadap 246 orang di Talangsari pada 1989. Awalnya kegiatan kelompok ini terbatas pada pengungkapan fakta dan

mendampingi korban kekerasan ketika melakukan advokasi ke berbagai lembaga publik di Jakarta. Dalam rangkaian pertemuan itulah mereka mendapat dukungan dari belasan LSM di Jakarta, termasuk KONTRAS dan YLBHI.

Kegiatan kelompok ini sekarang terarah pada pengorganisasian dengan cara mengunjungi korban dan keluarga mereka yang tersebar di Jawa dan Nusa Tenggara. Dalam proses itu mereka menghadapi sejumlah tantangan, termasuk tawaran *ishlah* dari sebagian pelaku yang cenderung memecah komunitas korban dan melemahkan perjuangan mereka. Walau tidak membentuk organisasi formal, komunitas korban Talangsari cukup aktif dalam berbagai kegiatan pemberdayaan korban, dan akan terlibat dalam pertemuan korban dari berbagai kasus berbeda di Jakarta awal Mei 2003.

Walaupun tidak terkait langsung dengan masalah kekerasan masa lalu, organisasi petani seperti SPSU memiliki program yang dapat membantu meningkatkan kesejahteraan korban kekerasan, seperti pembentukan koperasi dan *self-help groups*.⁵ Sejauh ini belum ada upaya untuk mempertemukan lembaga yang secara khusus menangani korban kekerasan dengan organisasi rakyat, padahal menurut pengamatan sejumlah aktivis, pertemuan semacam itu besar kemungkinannya membuahkan hasil yang bermanfaat bagi kedua belah pihak.

Rekonsiliasi

Langkah rekonsiliasi yang ditempuh lembaga-lembaga di Sumatera cukup kompleks. Karena tidak mendudukan masalah semata antara penguasa Orde Baru dan penduduk pada umumnya, maka gambaran mengenai pihak-pihak yang bertikai pun sangat beragam. Aktivis yang menekuni masalah agraria misalnya melihat perlunya langkah rekonsiliasi antara komunitas migran dan penduduk lokal yang sering dihadap-hadapkan dalam konflik agraria. Kelompok masyarakat adat sementara itu juga menilai perlunya bertemu dengan buruh perkebunan atau pertambangan yang selama ini menjadi alat pengusaha untuk menghadapi mereka.

Sejak konflik komunal mulai meluas di Indonesia banyak lembaga donor yang mulai mengembangkan program *peace-building* melalui bermacam organisasi, termasuk kelompok yang bergerak di bidang yang sama sekali berbeda. Kelompok seperti Warsi di Jambi yang bergerak di bidang lingkungan hidup misalnya pernah menyelenggarakan pertemuan antara masyarakat lokal dengan kelompok-kelompok transmigran untuk membicarakan ketegangan yang kerap muncul di antara keduanya. Menurut Rahmat, wakil direktur lembaga itu, pertemuan semacam itu membantu kedua belah pihak menyadari posisinya sebagai korban kebijakan Orde Baru yang keliru.

2.4. Analisis Temuan

⁵ Kelompok petani yang tergabung dalam SPSU umumnya pernah mengalami tindak kekerasan dalam sengketa dengan pemerintah atau perusahaan perkebunan. Seperti di tempat-tempat lain, komunitas petani yang mengalami kekerasan tidak dianggap sebagai “korban kekerasan” melainkan sebagai aktivis petani. Dalam beberapa pertemuan disebutkan bahwa istilah “korban kekerasan” seolah menempatkan masyarakat yang mengalami represi dalam posisi yang lemah.

Di Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Lampung, ada banyak inisiatif penting yang dilakukan berbagai CSO (Civil Society Organization) untuk menangani kasus-kasus kekerasan warisan Orde Baru. Di provinsi-provinsi lainnya gerakan hak asasi manusia masih berkuat pada penanganan kasus-kasus kekerasan yang baru terjadi, yang umumnya terkait dengan sengketa agraria atau pengelolaan sumber daya alam. Perbedaan ini antara lain dipengaruhi oleh tingkat keterlibatan komunitas korban yang berbeda dari satu tempat ke tempat lainnya.

Bagaimanapun, dominasi ornop dalam menentukan penting-tidaknya sebuah kasus dan strategi advokasi untuk mengangkatnya masih sangat kuat. Di satu sisi kecenderungan itu tidak terhindarkan mengingat ornop memiliki kapasitas, sumber daya dan fasilitas untuk memimpin kegiatan semacam itu. Tapi di sisi lain, penanganan kekerasan masa lalu jadi sangat bergantung pada program dan waktu yang dicurahkan oleh masing-masing ornop. Akibatnya banyak kasus yang akhirnya hanya disentuh aspek tertentu saja secara insidental, atau bahkan tidak dapat ditangani sama sekali.

Kerja sama di antara ornop untuk menangani kasus-kasus kekerasan pun masih sangat terbatas. Umumnya sebuah lembaga akan menekuni sebuah kasus secara keseluruhan dan hanya melibatkan kelompok lain untuk keperluan kampanye. Kelompok perempuan yang memusatkan perhatian dan tenaganya untuk penanganan trauma pun cenderung membentuk “*basic community*” sendiri ketimbang membantu komunitas atau kelompok lain dengan keahlian yang dimiliki. Hal ini sangat terkait dengan “pembagian lahan” yang menjadi kecenderungan umum gerakan ornop sejak awal.

Truth-seeking atau investigasi adalah kegiatan yang paling banyak dilakukan, namun terbatas untuk keperluan advokasi dan kampanye. Tidak banyak lembaga yang memiliki unit dokumentasi yang baik dan terbuka bagi publik. Informasi yang dikumpulkan pun umumnya berupa dokumen pemerintah, kronologi peristiwa dan beberapa guntingan surat kabar mengenai kasus yang ditangani. *Statement-taking* atau upaya *truth-seeking* yang lebih sistematis belum banyak dilakukan. Penanganan kasus Talangsari oleh Komite Smalam dan sengketa agraria yang melibatkan perusahaan kertas dan *pulp* di Sumatera Utara dalam hal ini adalah perkecualian.

Di sisi lain ada banyak inisiatif yang sebenarnya potensial dalam kerangka *transitional justice*. Peluang untuk merumuskan draf peraturan daerah yang berguna dalam strategi pengungkapan kebenaran dan penegakan keadilan sebenarnya cukup luas dalam situasi sekarang. Di beberapa daerah bahkan sudah bermunculan mekanisme penegakan keadilan alternatif seperti peradilan adat yang relatif berwibawa untuk menangani kasus-kasus tertentu. Hanya saja sejauh ini belum ada pembicaraan mendalam mengenai kemungkinan menggunakan berbagai inisiatif itu untuk menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu.

3. Kalimantan

Di Kalimantan perubahan politik 1998 memberi jalan pada gerakan yang menuntut penyelesaian atas kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan penyingkiran penduduk setempat yang berlangsung secara sistematis di masa Orde Baru. Sasaran gerakan ini di samping pejabat pemerintah setempat adalah perusahaan multinasional di bidang tambang, perkebunan dan eksploitasi hutan. Bagian ini berusaha memperlihatkan

berbagai inisiatif yang ditempuh organisasi masyarakat sipil untuk menangani kekerasan terjadi selama periode Orde Baru. Setelah melakukan kontak awal dengan berbagai individu dan lembaga, peneliti menyelenggarakan lokakarya di Banjarmasin pada 1-3 Maret 2003 yang disusul dengan kunjungan lapangan ke empat provinsi.

3.1. Gambaran Umum

Kalimantan adalah pulau terbesar kedua di Indonesia setelah Papua, yang berbatasan dengan Malaysia dan Brunei Darussalam. Menurut data sensus 2000 penduduknya berjumlah 9.4 juta jiwa dengan penduduk terbanyak di provinsi Kalimantan Barat dan Selatan. Penduduk asli (*indigenous population*) Kalimantan disebut Dayak dan menghuni sebagian besar wilayah Kalimantan Barat dan Tengah. Sejak jaman kolonial Kalimantan menjadi daerah sasaran transmigrasi yang membawa berbagai kelompok etnik lain seperti Tionghoa, Bugis, Jawa dan Madura.

Tabel 1. Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk, 2000⁶

Provinsi	Luas Wilayah (km ²)	Jumlah Penduduk
Kalimantan Selatan	36,985	2,611,305
Kalimantan Timur	211,440	1,899,167
Kalimantan Tengah	153,564	1,442,143
Kalimantan Barat	146,807	3,410,100
Total	546,769	9,362,715

Di masa Orde Baru arus transmigrasi ini semakin meningkat dan kadang menimbulkan masalah di antara pendatang dan penduduk asli. Di Kalimantan Timur misalnya, orang Dayak hanya sekitar 10% dari jumlah penduduk. Mereka menempati daerah hulu sungai, sementara kelompok pendatang umumnya menguasai daerah perkotaan dan pusat-pusat kegiatan ekonomi. Kecenderungan ini semakin kuat dengan adanya kebijakan transmigrasi yang dilancarkan pemerintah Orde Baru selama era 1970-an.

Gejolak politik 1998 yang ditandai gerakan protes di banyak tempat hanya terbatas di daerah perkotaan dan tidak menyentuh masalah kekerasan dan ketimpangan struktural semasa Orde Baru. Agenda reformasi kemudian dengan cepat diambil-alih oleh kalangan elite yang mengarahkan sentimen pada masalah ketimpangan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Akibatnya jabatan-jabatan penting dalam birokrasi dan lembaga perwakilan tetap berada di tangan elite kekuasaan yang lama, nyaris tanpa perubahan berarti.

Hasil Pemilihan Umum 1999 di Kalimantan

Provinsi	Golkar	%	PDI-P	%	PPP	%
Kalimantan Barat	511,513	29,84	405,543	23.27	209,792	21.19
Kalimantan Tengah	221,940	27.77	283,564	35.49	88,824	11.12
Kalimantan Selatan	357,278	24.04	316,565	21.30	251,182	16.90
Kalimantan Timur	221,940	29.70	383,168	33.78	117,868	10.39

⁶ <http://banjarmasin.wasantara.net.id/wilpos9/index.htm>

Otonomi daerah yang awalnya diharapkan dapat mengatasi ketimpangan ini justru membuat situasi semakin parah. Kekuatan Orde Baru yang menguasai birokrasi daerah justru memanfaatkan tuntutan otonomi itu untuk kepentingan berbeda. Pemekaran wilayah yang menambah jumlah kabupaten pada dasarnya melayani kepentingan para pejabat untuk menguasai pendapatan daerah masing-masing. Dalam lokakarya di Banjarmasin para peserta menekankan bahwa hal ini menjadi salah satu akar berbagai konflik dan tindak kekerasan selama 1999-2002.

Kalimantan sejak lama menjadi *host* bagi perusahaan multinasional dan domestik yang mengeksploitasi sumber daya alam. Hampir seluruh pulau dibagi ke dalam petak-petak pertambangan, perkebunan dan pengelolaan hutan. Di masa Orde Baru keberadaan berbagai usaha ekstraktif ini menjadi sumber keuangan birokrasi dan kekuatan politik yang dominan, dan sebaliknya aparat negara memberikan perlindungan bagi operasi perusahaan yang sering kali menimbulkan sengketa dan kekerasan.

3.2. Kekerasan Negara dan Penanganannya

Sejarah kekerasan dan pelanggaran berat hak asasi manusia pada dasarnya dapat dibagi dalam empat fase besar. Dimulai dengan pembunuhan massal, penangkapan dan penahanan serta pemindahan paksa terhadap aktivis gerakan kiri dan kalangan nasionalis pada 1965-69, gelombang kekerasan berlanjut dalam bentuk perampasan tanah yang kemudian digunakan untuk proyek pembangunan dan bisnis pada 1970-an. Dalam fase ketiga sasarannya adalah *indigenous communities* yang memprotes ekspansi bisnis dan proyek pemerintah. Seperti di tempat-tempat lainnya, akhir kekuasaan Orde Baru 1996-98 juga menyaksikan penangkapan, penahanan dan penyiksaan terhadap mahasiswa dan aktivis hak asasi manusia.

Pembasmian gerakan kiri dilakukan oleh TNI dengan bantuan kelompok milisi sipil sejak Oktober 1965. Pembunuhan, penangkapan dan penahanan diikuti oleh kontrol ketat terhadap penduduk di seluruh Kalimantan.⁷ Di beberapa tempat seperti Kalimantan Barat, operasi militer terus berlangsung sampai 1969 untuk menghabisi gerakan perlawanan bersenjata PGRS/Paraku yang beroperasi di wilayah perbatasan. Ribuan orang diperkirakan terbunuh sementara lainnya terpaksa mengungsi ke kamp-kamp yang dikuasai oleh militer.

Mereka yang berhasil selamat kemudian kehilangan hak-hak sipil dan politiknya untuk waktu yang lama. Beberapa orang aktivis mengatakan bahwa diskriminasi terhadap keluarga mereka masih terus berlangsung bahkan setelah Soeharto mengundurkan diri pada 1998. Tuduhan komunis pun menjadi senjata ampuh di tangan birokrasi dan perusahaan ketika berhadapan dengan tuntutan legitimasi dari masyarakat akan keadilan dan kesejahteraan.

Pembasmian gerakan kiri dan pelumpuhan masyarakat sipil diikuti dengan proyek-proyek pembangunan dan bisnis di seluruh Kalimantan. Di banyak tempat aparat pemerintah, terutama militer dan polisi, menggunakan pola yang sama untuk menghadapi

⁷ Wawancara dengan penduduk di Sanggau, 26 Februari 2003. Menurut mereka saat itu militer mengeluarkan larangan terhadap penduduk yang tinggal di hulu sungai untuk melakukan aktivitasnya di hutan. Orang yang melanggar aturan kemudian ditangkap dengan tuduhan komunis, dan beberapa di antaranya bahkan dibunuh di tempat.

penduduk setempat yang memprotes kebijakan tersebut. Sebagian tanah yang dirampas kemudian diserahkan juga kepada transmigran yang mulai dikirim secara massal sejak awal 1970-an dari Jawa dan Madura.

Keterlibatan aparat negara dalam perampasan tanah mulai menjadi pukulan balik bagi Orde Baru sejak 1980-an. Penduduk setempat, sebagian mendukung operasi militer untuk membasmi gerakan kiri 1960-an, melawan proses pencaplokan tanah oleh pemerintah maupun bisnis.⁸ Perlawanan ini kembali dihadapi dengan kekerasan oleh Orde Baru. Seorang aktivis di Pontianak mengatakan awal 1980-an gereja sering menerima laporan masyarakat mengenai penangkapan, penahanan dan penyiksaan terhadap jemaat yang menolak kehadiran perusahaan di kampung mereka.

Namun pada awal 1990-an, gerakan penduduk setempat, terutama komunitas Dayak, semakin besar. Di mana-mana masyarakat berhimpun untuk mempertahankan tanah adat mereka dari serbuan perusahaan pengelola hutan, pertambangan dan perkebunan besar. Aksi demonstrasi, gerakan merebut kembali tanah dan pendudukan perusahaan berkali-kali terjadi. Pemerintah dan perusahaan yang menjadi sasaran protes membalas dengan mengirim militer, polisi dan preman guna menghabisi para pemimpin gerakan perlawanan.

Baik pemerintah maupun perusahaan-perusahaan yang terlibat dalam berbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia sampai saat ini menyangkal tuduhan dan hasil investigasi yang dikeluarkan oleh berbagai lembaga hak asasi manusia. Mereka malah balik menuduh lembaga-lembaga tersebut sebagai provokator dan menyewa tenaga pengaman untuk menghalau perlawanan. Pihak perusahaan kadang juga berusaha mengambil hati dengan mengeluarkan dana sosial kepada pejabat pemerintah untuk membantu berbagai proyek pembangunan.

3.3. Gerakan Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Lembaga gereja adalah salah satu unsur masyarakat sipil yang memainkan peran penting dalam penanganan kekerasan semasa Orde Baru. Sejak 1980-an gereja menerima pengaduan dari warga tentang berbagai kasus dan memberikan pelayanan kepada para korban. Unsur lain yang penting adalah mahasiswa dan masyarakat Dayak yang membentuk lembaga-lembaga pembelaan hak asasi manusia pertama di beberapa kota di Kalimantan.

Yayasan Karya Sosial Pancur Kasih (YKSPK), yang lebih sering disebut Pancur Kasih saja, adalah salah satu organisasi tertua, yang didirikan di Pontianak pada 1981 dengan tujuan menangani masalah-masalah yang dihadapi masyarakat Dayak. Kegiatan utamanya adalah pelayanan sosial dan pengembangan ekonomi, tapi sejak 1990-an mulai menangani advokasi melalui Institute Dayakology Research and Development (IDRD). Melalui penelitian dan penerbitan lembaga ini berusaha menggalang dukungan dari berbagai pihak untuk memperhatikan nasib orang Dayak yang ditindas oleh penguasa dan perusahaan yang beroperasi di Kalimantan Barat.

Meningkatnya perhatian dan sekaligus kebutuhan untuk memberikan bantuan hukum bagi para korban mendorong IDRD, WALHI, YLBHI dan YKSPK mendirikan

⁸ Pertengahan 1970-an militer membubarkan milisi sipil yang semula digunakan dalam operasi pembasmian gerakan kiri. Dalam sebuah dokumen militer disebutkan bahwa milisi sipil dan hansip harus dibubarkan karena “melakukan kegiatan ekstrem”, yakni melawan kehadiran perusahaan.

Lembaga Bela Banua Talino (LBBT) di Kalimantan Barat dan Lembaga Bina Banua Puti Jaji (LBBPJ) di Kalimantan Timur. Kedua lembaga ini memiliki mandat melakukan pemberdayaan hukum dan pembelaan hak-hak masyarakat Dayak. Di Kalimantan Tengah kemudian dibentuk Yayasan Talusung Damar (YTD) dengan tujuan serupa, walaupun perkembangannya menurut beberapa aktivis relatif lamban.

Pertengahan 1990-an fokus pada hak asasi manusia semakin diperkuat, dan melalui kerja sama ELSAM, LBBT dan LBBPJ kemudian dibentuk Komite Hak Asasi Manusia Kalimantan Timur (KOHAM Kaltim). Dari lembaga ini kemudian bermunculan kalangan aktivis hak asasi manusia yang beroperasi di Kalimantan Timur dan Selatan. Di Banjarmasin kemudian muncul Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Adat Borneo Selatan (LPMA), yang memusatkan perhatiannya pada pembelaan hak masyarakat adat.

Setelah 1998 sektor ornop mulai tumbuh pesat. Puluhan organisasi baru di bidang advokasi hak asasi manusia dan masyarakat adat didirikan di empat provinsi. Salah satu yang terpenting dalam konteks *transitional justice* adalah Lembaga Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia (LBH-HAM) yang didirikan atas prakarsa ELSAM dan LBBT di Pontianak.⁹ Beberapa pengacara perempuan dengan bantuan LPH APIK di Jakarta membentuk organisasi dengan nama yang sama di Pontianak. Sementara Jaringan Advokasi Tambang (JATAM) di Jakarta juga membentuk pembentukan Lembaga Masyarakat Korban Tambang dan Lingkungan (LMKTL).

Pengungkapan Kebenaran

Hampir semua lembaga yang bergerak di bidang hak asasi manusia dan lingkungan hidup yang dihubungi mengatakan terlibat dalam kegiatan investigasi dan *truth-seeking*. Bahkan sebagian mengklaim menjadikan bidang kerja ini sebagai prioritas bagi lembaganya. Bagaimanapun fokus utama mereka ada pada kasus-kasus yang terjadi dalam beberapa tahun terakhir, dan hanya sedikit perhatian pada kasus-kasus kekerasan semasa Orde Baru. Kalau pun ada maka biasanya kasus kekerasan masa lalu itu masih ada hubungannya dengan kegiatan atau kasus yang ditangani sekarang.

Kasus kerusakan sosial atau kekerasan komunal yang berkali-kali terjadi adalah contoh yang sering mendapat perhatian. IDRD dan LBBT misalnya pernah melakukan investigasi terhadap kasus kerusakan Sanggau Ledo, Kalimantan Barat, pada 1997. Lembaga itu coba mengumpulkan informasi seperti mengenai akar terjadinya kerusakan, daftar nama korban jiwa dan harta benda dalam peristiwa itu. Usaha serupa pernah dilakukan oleh beberapa aktivis mahasiswa di Pontianak yang juga mendampingi pengungsi akibat kerusakan di wilayah itu pada 1999.

JATAM dan WALHI dengan dukungan beberapa pengacara pada awal 1999 membentuk sebuah tim untuk menyelidiki kasus perampasan tanah oleh sebuah perusahaan tambang yang disertai kekerasan selama 1981-92 di Kalimantan Timur. Berdasarkan hasil penyelidikan ini, tim advokasi korban tambang kemudian mendesak kehadiran Komnas HAM guna melakukan penyelidikan lebih lanjut. Beberapa bulan kemudian Komnas HAM menurunkan beberapa anggotanya yang sekalipun tidak menyatakan adanya *gross human rights violations*, tapi memberi rekomendasi agar P.T. KEM memberikan ganti rugi kepada penduduk setempat.

⁹ Sejak 2002 organisasi ini berubah bentuk dari yayasan menjadi perkumpulan dengan nama PBH-HAM (Perkumpulan Bantuan Hukum dan HAM).

Pada waktu kurang lebih sama Persekutuan Dayak Kalimantan Timur (PDKT) membentuk tim untuk menyelidiki kasus perampasan tanah dan kekerasan terhadap masyarakat Dayak Benuaq oleh P.T. Londsum pada 1998. Tim ini berhasil mengumpulkan informasi dan dokumen di sekitar peristiwa dan menyusun sebuah laporan yang menjadi dasar bagi sejumlah ornop dan kelompok korban untuk melakukan advokasi di Samarinda dan Jakarta.

Inisiatif lain justru datang dari Balai Kajian Sejarah Pontianak dan IDRDR yang sejak 1999 melakukan studi dan pengumpulan dokumen mengenai kerusakan Sambas 1999. Di samping mengumpulkan informasi mengenai jalannya peristiwa, inisiatif ini juga berusaha membuat peta tanah-tanah yang ditinggalkan oleh para korban. Data yang dikumpulkan kemudian diolah dan menjadi bahan dalam dialog perdamaian serta diterbitkan dalam bentuk buku.

Kegiatan seperti *public hearing* yang menghadirkan komunitas korban pernah dilakukan beberapa kali. Pada 1997 korban penggusuran tanah oleh P.T. KEM dengan dukungan JATAM dan organisasi lingkungan hidup lainnya melakukan intervensi dalam rapat pemegang saham P.T. KEM di London. Tahun lalu LBBT menggelar inisiatif serupa mengenai penghancuran ekologi oleh perusahaan tambang di Kalimantan, yang menghadirkan korban kekerasan dan beberapa pembicara mengenai dampak negatif dari kehadiran perkebunan besar di wilayah tersebut.

Peradilan dan Penuntutan

Kebanyakan lembaga dan aktivis yang dihubungi merasa pesimis melihat lembaga peradilan Indonesia sekarang. Mereka melihat fakta masih berkuasanya para pelaku di lembaga peradilan, TNI dan Polri, DPRD serta pemerintah setempat sangat mempengaruhi upaya menyelesaikan kasus-kasus kekerasan melalui pengadilan. Hampir setiap upaya seperti itu mengundang reaksi dari kalangan pelaku yang berkali-kali mengirim orang bayaran untuk menghadapi pihak penggugat.¹⁰

Karena alasan itu beberapa lembaga coba mengembangkan inisiatif di luar jalur pengadilan dengan memanfaatkan pranata hukum adat dan negosiasi dengan pihak perusahaan. KOHAM Kaltim sementara itu coba menuntut pertanggungjawaban dengan mengadakan para pelaku pelanggaran hak asasi manusia ke instansi tempat mereka bekerja. Pada 2001 lembaga ini melaporkan polisi yang melakukan kekerasan ke polisi militer. Sekalipun tidak berhasil menyeret para pelaku ke pengadilan, upaya itu ternyata membuat pihak kepolisian menghentikan serangan mereka untuk sementara.

Perundingan dengan perusahaan adalah strategi lain untuk mencapai keadilan. Ornop-ornop dan komunitas korban biasanya mendesak perusahaan untuk berunding dan menggunakan hukum adat sebagai landasan perundingan. Di Kalimantan Barat, dewan adat menjatuhkan keputusan menghukum para pelaku kekerasan sebuah batalyon militer di Ngabang. Batalyon itu diharuskan membayar denda dan menanggung biaya pengobatan korban hingga sembuh total. Menariknya pihak militer menyetujui hukuman itu dan membayar denda sesuai tuntutan.

¹⁰ Dalam *workshop* di Banjarmasin hampir semua peserta mengungkapkan keresahan serupa. Seorang pengacara yang pernah dianiaya oleh polisi di Pontianak mengatakan gejala itu semakin kuat dalam dua tahun terakhir, khususnya ketika masyarakat semakin gencar mempersoalkan kasus-kasus kekerasan yang menimpa mereka.

Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Otonomi daerah pada dasarnya memberi ruang bagi berbagai inisiatif memperbaiki sistem hukum dan kelembagaan di tingkat lokal. Bagaimanapun di Kalimantan sejauh ini kegiatan di bidang ini masih sangat terbatas. Inisiatif sering kali datang dari lembaga hak asasi manusia dan lingkungan hidup yang berkantor di Jakarta. Misalnya pembuatan rancangan peraturan daerah (perda) mengenai kampung di Sanggau, Kalimantan Barat, atas kerja sama LBBT dan Kelompok Kerja Masyarakat Adat (KKMA) pada 1999. Gagasan itu bertolak dari perlunya perlindungan hukum bagi desa yang dihancurkan selama masa Orde Baru.

Upaya lain yang banyak mendapat perhatian adalah undang-undang pengelolaan sumber daya alam yang pertama kali dilontarkan oleh sejumlah lembaga lingkungan hidup di Jakarta. Mengingat ketimpangan dalam pengelolaan ini menjadi dasar bagi terjadinya tindak kekerasan selama ini beberapa organisasi dan aktivis HAM merasa perlu menyampaikan aspirasi mereka dan memperdengarkan suara korban kepada para pembuat kebijakan.

Reparasi dan Rehabilitasi Korban

Lembaga yang menangani dan memberikan bantuan bagi korban kekerasan cukup banyak, dan biasanya terkait dengan program pelayanan ornop pada umumnya. Kegiatannya mencakup pembelaan dan konsultasi hukum, peningkatan kapasitas lembaga dan ekonomi keluarga korban. PBH HAM Kalimantan Barat adalah salah satu lembaga yang melakukan kegiatan semacam ini dengan memberikan bantuan hukum dan membantu pengorganisasian korban kasus-kasus kekerasan dan sengketa tanah. Di Kalimantan Timur usaha serupa dilakukan oleh Komite HAM Kaltim yang menghimpun korban pengusuran, buruh dan korban peristiwa 1965-66.

Salah satu strategi yang luas digunakan adalah pendampingan untuk membentuk organisasi atau kelompok berbasis korban. Di Kalimantan Barat, LBBT, WALHI dan PBH HAM termasuk lembaga-lembaga yang aktif. Kegiatan mereka terkait dengan pengorganisasian masyarakat adat secara umum. Di Kalimantan Timur, sebuah lembaga yang bergerak pada masalah keadilan gender, Nurani Perempuan, sejak beberapa waktu lalu coba membantu pembentukan lembaga korban kekerasan perempuan.

Di Kalimantan Barat, pembentukan organisasi berbasis korban ini didukung dengan kegiatan pengembangan ekonomi seperti pembentukan *credit union* bagi korban perampasan tanah. Kegiatan seperti itu di samping diharapkan dapat menjawab sebagian masalah ekonomi yang dihadapi korban juga diharapkan dapat menjadi sarana pengorganisasian di kalangan korban sendiri.

Rekonsiliasi

Kegiatan rekonsiliasi umumnya terjadi di wilayah-wilayah yang dilanda kekerasan komunal seperti Kalimantan Barat dan Tengah. Di Kalimantan Barat, organisasi hak asasi manusia seperti Yayasan Korban Kerusakan Sambas (YKSS) menggelar dialog yang mempertemukan kelompok-kelompok etnik yang terlibat dalam konflik. Sementara itu

Jaringan ornop mencoba merintis upaya perdamaian melalui kegiatan kesenian, seperti pementasan drama oleh anak-anak korban kekerasan.

Beberapa organisasi yang bernaung di bawah jaringan Pancur Kasih juga berusaha memulai upaya rekonsiliasi dengan berbagai studi mengenai perdamaian yang sering kali menemui jalan buntu. Upaya serupa ditempuh oleh Balai Kajian Sejarah Pontianak yang membuka dialog antara pelaku dan korban kekerasan di Singkawang dan Pontianak pada 2000 dan 2001. Bagaimanapun, aktivis hak asasi manusia yang diwawancarai mengakui bahwa upaya semacam itu tidak selalu efektif karena kuatnya prasangka sosial pada masing-masing kelompok etnik.

Masalah lain adalah penggunaan konsep *conflict resolution* yang diperkenalkan terutama oleh lembaga-lembaga internasional. Dalam kerangka program ini, perdamaian diharapkan tercapai melalui pertemuan dan dorongan untuk mengesampingkan pengungkapan fakta-fakta kekerasan. Akibatnya rekonsiliasi sering kali hanya terjadi di kalangan elite sementara keresahan masyarakat luas akibat kekerasan yang berkali-kali terjadi tidak pernah disentuh.

3.4. Temuan dan Analisis

Berdasarkan kunjungan lapangan dan beberapa laporan yang dipelajari dalam penelitian ini terlihat bahwa upaya menangani kasus kekerasan masa lalu sesungguhnya masih sangat terbatas. Sebagian besar lembaga memusatkan perhatiannya pada kasus-kasus kekerasan yang baru terjadi. Pembasmian gerakan kiri yang berlangsung relatif lama (1965-69) misalnya hampir tidak disentuh sama sekali, begitu pula kasus perampasan tanah dan pemindahan paksa yang berlangsung selama 1970-an.

Penelitian mengenai kekerasan di masa lalu umumnya dilakukan dalam kerangka resolusi konflik, mencari penyelesaian terhadap kekerasan komunal yang terus berlangsung sampai saat ini. Orientasi penanganan umumnya terbatas pada kasus-kasus tertentu untuk keperluan kampanye dan advokasi. Penanganan lebih lanjut seperti *statement-taking*, rehabilitasi dan reparasi korban dan rekonsiliasi di tingkat komunitas jarang dibicarakan. Sekalipun ada lembaga-lembaga yang menekuni kegiatan-kegiatan semacam itu, kerja sama di antara mereka masih sangat terbatas.

Bertambahnya jumlah ornop sejak 1998 tidak dengan sendirinya meningkatkan kapasitas *civil society* dalam menangani kekerasan masa lalu. Perencanaan strategis dan pertemuan jaringan ornop untuk merumuskan peran *civil society* yang berkali-kali dilakukan biasanya hanya berakhir dengan rumusan umum yang tidak dijabarkan menjadi strategi dan agenda kerja yang jelas. Masalah semakin kompleks dengan adanya persaingan, konflik internal dalam lembaga, dan dominasi lembaga donor dalam menentukan arah program CSO.

Penyelidikan terhadap kasus-kasus kekerasan dan pendampingan korban mendapat perhatian paling luas, karena sejak lama menjadi bagian dari program kegiatan dari kebanyakan lembaga. Setelah 1998 masalah rekonsiliasi mulai mendapat perhatian, tapi hanya untuk kelompok-kelompok etnik yang terlibat dalam kekerasan. Pemerintah dan aparat keamanan dalam hal ini justru bertindak sebagai penengah dengan dukungan beberapa ornop dan lembaga donor.

4. Jawa Tengah

Bagian ini akan menguraikan beberapa inisiatif yang muncul untuk menangani kekerasan masa lalu di wilayah Jawa Tengah. Kunjungan dilakukan pada Oktober 2002 dan Februari 2003 dengan bantuan beberapa tenaga lapangan. Selama sekitar 20 hari para peneliti mengunjungi sejumlah orop, lembaga akademik dan individu yang bergerak dalam bidang hak asasi manusia, resolusi konflik dan kegiatan kemanusiaan. Di samping mendapatkan keterangan melalui wawancara, para peneliti juga mengumpulkan berbagai dokumen yang diterbitkan oleh lembaga-lembaga bersangkutan.

4.1. Gambaran Umum

Sejak kemerdekaan, Jawa bagian tengah menjadi salah satu pusat kegiatan ekonomi dan politik terpenting di Indonesia. Di samping merupakan sumber produk pertanian dalam beberapa tahun terakhir, industri mulai bertumbuhan di berbagai bidang. Penduduk yang berjumlah sekitar 31 juta jiwa umumnya hidup dari pertanian dengan sektor industri yang semakin signifikan dalam beberapa tahun terakhir. Di masa Orde Baru wilayah ini juga menjadi salah satu sumber pengiriman tenaga kerja ke wilayah-wilayah lain di bawah program transmigrasi.

Industrialisasi semasa Orde Baru menjadi salah satu sumber konflik antara penduduk dengan pemerintah dan perusahaan yang bergerak dalam bidang eksploitasi sumber daya alam. Tanah menjadi sumber sengketa dan kekerasan yang berkali-kali terjadi sejak jaman kolonial. Walaupun tidak memiliki proyek raksasa seperti halnya di Kalimantan dan Papua, tingkat kepadatan penduduk membuat proyek pembangunan berukuran kecil maupun sedang pun berpengaruh terhadap pola penguasaan tanah.

Perubahan politik 1998 memungkinkan berbagai kelompok masyarakat membentuk organisasi untuk memperjuangkan kepentingannya. Di samping kekuatan yang mendukung proses demokratisasi, Jawa Tengah juga menjadi tempat kelahiran beberapa kelompok fundamentalis yang memperjuangkan diberlakukannya syariah Islam.¹¹ Dinamika politik ini juga meluas ke penduduk pedesaan yang semasa Orde Baru dianggap sebagai “massa mengambang”.

Hasil Pemilihan Umum 1999

Partai Politik	Jawa Tengah	%	Yogyakarta	%
PDI-P	7,380,900	42.83	643,202	35.65
PKB	2,953,511	17.14	257,240	14.26
Golkar	2,300,625	13.35	258,745	14.34
PPP	1,899,390	11.02	87,865	4.87
PAN	1,197,643	6.95	311,619	17.27

¹¹ Forum Komunikasi Ahlusunah Wal-Jama'ah (FKAWJ) yang dikenal dengan sebutan Laskar Jihad didirikan di Solo pada Februari 1998, sementara Majelis Mujahidin Indonesia (MMI) didirikan di Yogyakarta awal Agustus 2000. Keduanya berperan penting dalam beberapa kasus kekerasan komunal di Maluku, Poso dan tempat-tempat lainnya.

Reaksi terhadap otonomi daerah cenderung berbeda-beda di tingkat kabupaten maupun kecamatan. Di beberapa tempat elite politik baru menguasai lembaga perwakilan dan pemerintah serta membuat beberapa perubahan, terutama yang berkaitan dengan sengketa agraria dan pengelolaan sumber daya alam. Beberapa peraturan daerah baru dikeluarkan untuk mengatur kemitraan (*partnership*) antara masyarakat dan perusahaan yang mengklaim milik mereka. Namun di tempat-tempat lain otonomi justru digunakan untuk mempertahankan ketimpangan.

Kekerasan pun mulai meluas dengan dibentuknya kelompok sipil bersenjata. Hampir semua partai politik yang besar membentuk *task forces* (satuan tugas) yang terlibat dalam berbagai bentrokan fisik dan tindak kekerasan terhadap penduduk. Para pejabat lokal juga mengerahkan kelompok preman untuk berhadapan dengan masyarakat yang memprotes kebijakan mereka. Sebagian aktivis menduga bahwa kemunculan preman sebagai pengganti tentara dan polisi adalah langkah menghindari kesan buruk masyarakat terhadap institusi-institusi tersebut sambil tetap mempertahankan kebijakan represif.

4.2. Kekerasan Negara dan Penanganannya

Jawa Tengah adalah salah satu tempat pembunuhan massal terbesar pada 1965-66. RPKAD (sekarang KOPASSUS = Komando Pasukan Khusus) dengan dukungan kelompok pemuda anti-komunis yang dipersenjatai melancarkan operasi di seluruh wilayah tersebut. Menurut perkiraan beberapa eks-tahanan politik dan aktivis hak asasi manusia jumlah korban mencapai puluhan ribu orang dalam waktu beberapa bulan saja. Keluarga korban di Boyolali dan Solo menceritakan pengalaman mereka mengenai “sungai-sungai yang airnya berubah menjadi merah” karena darah orang-orang yang dibantai di masa itu. Operasi militer itu terus berlangsung sampai 1968 di beberapa kabupaten seperti Purwodadi.

Pembasmian gerakan kiri juga disertai dengan perampasan terhadap tanah dan harta benda lainnya. Menurut Asep Yunan Firdaus dari LBH Semarang, tanah perseorangan maupun perkebunan yang dirampas itu sebagian besar kemudian dikuasai oleh perwira militer maupun Kodam VI Diponegoro.¹² Kekerasan yang disertai perampasan ini kemudian menjadi pola umum dalam sengketa agraria yang berlanjut pada dekade-dekade selanjutnya, sekalipun kekuatan kiri – yang awalnya menjadi alasan untuk mengambil tindakan semacam itu – telah ditumpas.

Pemilihan umum selalu menjadi saat menentukan bagi penguasa Orde Baru. Sejak 1971 aktivis politik yang menentang Golkar menjadi sasaran tindak kekerasan, termasuk para pendukung PPP dan PDI yang turut mendukung kekuasaan Orde Baru. Selama 1980-an sejumlah ulama dan kelompok Islam menjadi sasaran tindak kekerasan karena menolak Pancasila dan dominasi Orde Baru. Dalam kasus tanah dan perburuan penguasa militer – yang memegang peran utama dalam menciptakan stabilitas – menggunakan cap “subversi komunis” untuk membenarkan represi terhadap para pelakunya.

¹² Perebutan tanah antara tuan tanah yang didukung militer dengan petani kecil sudah dimulai sejak 1950-an. Saat ini diduga Kodam VI Diponegoro menguasai lahan perkebunan sekitar 6,700 hektar atau 12.5% lahan perkebunan di Jawa Tengah, yang dikelola oleh Yayasan Rumpun Diponegoro.

Sengketa agraria dan *industrial disputes* umumnya dihadapi dengan kekerasan. Seorang aktivis mengklaim bahwa kebanyakan proyek pemerintah, mulai dari pembangunan infrastruktur sampai pemukiman ditandai dengan tindak kekerasan terhadap penduduk. Sementara buruh yang menuntut perbaikan nasib biasanya menghadapi represi fisik seperti penangkapan dan penganiayaan, maupun tuduhan sebagai “PKI gaya baru”. Ingatan terhadap kekejaman 1965-66 menjadi bagian tak terpisahkan dari kehidupan masyarakat yang turut memelihara ketimpangan struktur selama Orde Baru.

Konflik komunal berkali-kali terjadi di beberapa kota Jawa Tengah. Sasaran utamanya adalah warga Tionghoa yang dianggap menguasai perekonomian. Seorang warga Tionghoa mengatakan masalah ini juga merupakan warisan Orde Baru, karena pada 1965-66 menuduh semua orang Tionghoa sebagai pendukung PKI dan Communist China. Pada akhir 1980 kerusuhan meledak di Solo dan Semarang, yang disusul beberapa kerusuhan pada akhir 1990-an, terutama kerusuhan Mei 1998 di Solo.

Penanganan kekerasan masa lalu oleh badan pemerintah sejauh ini tidak pernah mencapai kemajuan berarti. Kekuasaan sama yang melakukan represi, yakni militer dan kelompok sipil anti-komunis, masih mengendalikan pemerintah maupun lembaga perwakilan. Menguatnya lembaga perwakilan hasil pemilihan umum tidak dengan sendirinya mengubah situasi itu, karena anggota-anggota baru lebih sibuk mempertahankan kedudukan ketimbang menangani masalah-masalah yang dihadapi oleh masyarakat, termasuk pelanggaran hak asasi manusia.

Bagaimanapun di beberapa tempat ada perubahan kecil yang dianggap sebagai pencapaian penting baik oleh kalangan korban dan komunitas yang dirugikan. Di Ambarawa misalnya Badan Pertanahan Nasional (BPN) mencabut hak guna usaha yang diberikan kepada sebuah perusahaan setelah adanya protes masyarakat. Di Wonosobo, para pejabat pemerintah daerah membantu pengesahan beberapa dokumen resmi milik eks-tahanan politik yang mereka perlukan untuk mengurus pensiun dan penegakan hak-hak sipil mereka.

4.3. Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Penanganan masalah hak asasi manusia selama Orde Baru umumnya dilakukan oleh lembaga-lembaga bantuan hukum yang mulai tumbuh sejak 1980-an. Di samping mendampingi masyarakat yang memerlukan pendampingan hukum, mereka juga melakukan penyelidikan terhadap beberapa kasus kekerasan yang melibatkan aparat militer dan kepolisian. Seperti di daerah-daerah lainnya fokus pada hak asasi manusia baru muncul belakangan yang ditandai dengan berdirinya beberapa organisasi yang didirikan lulusan fakultas hukum di Semarang, Solo dan Yogyakarta.

Organisasi keagamaan seperti kelompok pemuda Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah dan lembaga gereja juga mulai terlibat dalam kegiatan advokasi dan penanganan kasus-kasus hak asasi manusia. Aktivis dari kalangan ini bersama mahasiswa dan kalangan pengacara kemudian terlibat dalam pembentukan berbagai ornop hak asasi manusia. Kegiatan utamanya tetap pada pelayanan hukum, namun di samping itu mulai mengupayakan pendidikan masyarakat agar mengenal hak-haknya.

Sejak akhir 1980-an kelompok-kelompok ini mulai terlibat dalam kegiatan advokasi, terutama bagi petani yang digusur dari tanahnya, yang tidak terbatas pada

bantuan hukum tapi juga pengorganisasian. Yogyakarta yang dikenal sebagai salah satu pusat gerakan mahasiswa juga menjadi tempat terbentuknya sejumlah komite yang melibatkan korban pengusuran dan pelanggaran hak asasi manusia lainnya. Melalui komite-komite ini mereka melancarkan protes terhadap kebijakan pemerintah dan tindak kekerasan yang dilakukan aparat militer dan polisi untuk menegakkannya.

Gerakan reformasi 1998 melahirkan berbagai bentuk organisasi yang menangani pemberantasan korupsi dan penegakan hak-hak sipil dan politik, di tingkat provinsi maupun kabupaten. Perkembangan lain adalah munculnya organisasi rakyat, khususnya petani dan buruh, yang melakukan advokasi terhadap kasus-kasus yang mereka hadapi dengan dukungan ornop hak asasi manusia dan lembaga bantuan hukum. Korban kekerasan juga membentuk beberapa kelompok di tingkat lokal seperti Forum Komunikasi Korban G-30-S (FKKGS) di Solo.

Di beberapa tempat juga bermunculan kelompok informal yang menangani kasus-kasus dalam lingkup tertentu saja. Di Cepu puluhan eks-buruh yang tergabung dalam Persatuan Buruh Minyak (PBM) yang berhaluan kiri menuntut rehabilitasi nama baik dan ganti rugi karena dipecat tanpa pesangon dan pensiun. Sementara itu ratusan guru yang dipecat pada 1960-an mengajukan tuntutan serupa kepada Departemen Dalam Negeri di Jakarta. Mereka juga menuntut pengembalian tanah dan harta benda yang dirampas dalam operasi pembasmian gerakan kiri di masa itu.

Bagaimanapun, ornop dan kelompok hak asasi manusia yang dibentuk oleh kalangan pengacara, mahasiswa dan aktivis pro-demokrasi masih memegang peran penting dalam mengarahkan advokasi dan bentuk-bentuk kegiatan lainnya. Inisiatif masyarakat korban biasanya terbatas pada pengumpulan anggota di tingkat basis sementara penyusunan program kegiatan dan orientasi masih bergantung pada ornop atau kalangan aktivis yang mendampingi.

Pengungkapan Kebenaran

Kesadaran mengenai pentingnya pengungkapan kasus-kasus kekerasan semasa Orde Baru relatif kuat di kalangan aktivis hak asasi manusia dan korban kekerasan. Bagi mereka, gagasan rekonsiliasi, perdamaian dan kesejahteraan yang dilontarkan para pejabat hanya mungkin berjalan seandainya kasus-kasus kekerasan di masa lalu terungkap. Mereka juga melihat reformasi saat ini sepertinya dibelenggu oleh masalah-masalah warisan Orde Baru. Kalangan korban sendiri secara khusus menekankan pentingnya pengungkapan kasus itu agar membebaskan keluarga mereka, khususnya anak-anak mereka, yang turut menjadi korban karena bermacam stigma.

Pengungkapan kasus-kasus kekerasan pada 1965-66 tampaknya mendapat perhatian luas dari bermacam kelompok dan organisasi.¹³ Ornop-ornop seperti LBH Semarang, LBH Atma di Solo, Yayasan Percik di Salatiga, INSIST dan Syarikat di Yogyakarta mengatakan sedang membuat penelitian mengenai beberapa kasus di Jawa Tengah. Hal sama dilakukan oleh beberapa akademisi dan peneliti yang berbasis di lembaga pendidikan tinggi dan pusat-pusat penelitian.

Perwakilan PAKORBA di Wonosobo bekerja-sama dengan LPKP di Jakarta pada akhir November 2000 melakukan penggalian kuburan korban peristiwa 1965-66 di

¹³ Kekerasan politik lain yang juga tengah diselidiki adalah represi terhadap aktivis Islam selama 1980-an. Pusat Studi HAM UII adalah satu dari sedikit lembaga yang mengumpulkan informasi seperti itu.

daerah mereka. Dalam penggalian itu ditemukan 24 jasad korban yang kemudian diserahkan kepada keluarga masing-masing untuk dimakamkan secara baik. Kegiatan itu mendapat perhatian luas dari masyarakat dan mengundang berbagai reaksi, terutama dari kelompok-kelompok yang tidak menginginkan kasus tersebut diungkap. Dengan dukungan militer setempat mereka menuduh upaya tersebut sebagai usaha “membangkitkan komunisme” di Indonesia.

Di Salatiga, aktivis Yayasan Geni bekerja-sama dengan Yayasan Lontar di Jakarta untuk mengumpulkan keterangan lisan dari sejumlah korban. Hal serupa dilakukan oleh INSIST dan Pusat Studi HAM UII di Yogyakarta yang merekam kesaksian korban dengan video untuk dijadikan film dokumenter. Cara lain untuk menyebarkan temuan-temuan adalah dengan penerbitan buletin dan laporan. LKiS di Yogyakarta yang didirikan oleh kalangan muda NU selama dua tahun terakhir menerbitkan sejumlah buku dan menggelar forum bagi korban untuk menyampaikan kesaksian mereka.

Kasus-kasus lain yang mendapat perhatian umumnya berkaitan dengan sengketa agraria pada 1980-an, kasus kekerasan terhadap perempuan dan pembunuhan terhadap jurnalis dan aktivis pada tahun-tahun terakhir kekuasaan Soeharto. Penyelidikan terhadap sengketa agraria dan kekerasan yang terjadi selama konflik berlangsung dilakukan sebagai bagian dari upaya advokasi. Informasi itu biasanya dikumpulkan ketika melakukan pendampingan (wawancara dengan korban), pengumpulan dokumen dan kliping surat kabar.

LBH Semarang misalnya selama dua tahun terakhir mulai mengumpulkan kasus-kasus kekerasan yang berkaitan dengan ekspansi perkebunan dan perusahaan pengelola hutan milik negara, keluarga Soeharto maupun Yayasan Rumpun Diponegoro. Di Solo, LBH Atma yang juga menangani kasus-kasus sengketa tanah melakukan kegiatan serupa untuk wilayah Solo dan Salatiga. Namun, seperti diakui seorang aktivis, kegiatan itu dilakukan semata-mata untuk mendukung upaya advokasi. Dalam kasus-kasus tertentu perhatian hanya diarahkan pada informasi yang berguna untuk memperkuat gugatan tanpa menyinggung masalah kekerasannya.

Peradilan dan Penuntutan

Sejauh ini belum ada lembaga atau kelompok yang berusaha menuntut pelaku kekerasan masa lalu melalui pengadilan. Jalur hukum hanya digunakan untuk menuntut kompensasi dan rehabilitasi bagi korban yang dirugikan dalam peristiwa kekerasan. LBH Atma di Solo misalnya pada 1996 pernah mendampingi seorang mantan perwira Angkatan Udara yang mengajukan gugatan seperti itu ke pengadilan negeri di Sukoharjo. Saat ini lembaga tersebut menjadi kuasa hukum sejumlah korban peristiwa 1965-66 yang tergabung dalam FKKGS. Langkah serupa kini tengah ditempuh oleh LBH Independen yang mendampingi *jugun ianfu (comfort women)* di Yogyakarta.

Ada beberapa alasan mengapa strategi ini dipilih. *Pertama*, tuntutan melalui jalur perdata dianggap memberi peluang lebih besar untuk mendapatkan pengakuan dari pemerintah mengenai adanya tindak kekerasan di masa lalu. *Kedua*, langkah itu menjawab sebagian keresahan korban yang umumnya hidup dalam kemiskinan dan mengharapkan kompensasi yang dapat meringankan beban tersebut. *Ketiga*, kemungkinan untuk memenangkan kasus tersebut dapat membangun rasa optimis di kalangan korban tentang adanya kesempatan untuk menegakkan kebenaran dan keadilan.

Namun tidak semua lembaga yang dihubungi menyatakan setuju akan strategi semacam itu. Sebaliknya beberapa orang menekankan bahwa tidak ada jaminan bahwa langkah itu akan berhasil, dan jika gagal maka frustrasi di kalangan korban justru semakin meningkat. Mereka lebih jauh memperlihatkan beberapa hambatan, mulai dari situasi politik yang tidak mendukung, sistem pengadilan yang buruk dan dasar hukum yang lemah, yang melemahkan strategi itu.

Mekanisme penyelesaian kekerasan masa lalu yang diatur dalam UU 26/2000 tidak banyak mendapat perhatian. Sejauh ini belum ada kasus kekerasan dari Jawa Tengah yang diselidiki oleh Komnas HAM, sehingga mekanisme itu dianggap tidak begitu relevan. Hanya beberapa lembaga yang berminat mendiskusikan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan melihatnya sebagai jalan untuk menangani kasus-kasus yang mereka hadapi.

Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Otonomi daerah pada dasarnya memberi peluang untuk melakukan reformasi hukum dan kelembagaan di tingkat provinsi maupun kabupaten. Namun menurut aktivis hak asasi manusia yang dihubungi, karena tidak ada perubahan struktur kekuasaan yang mendasar maka peluang itu lebih banyak dimanfaatkan oleh mereka yang tidak menghendaki terjadi perubahan, apalagi pengungkapan dan penyelesaian kasus-kasus kekerasan masa lalu. Mereka yang mencoba mengambil inisiatif perubahan, seperti pemerintah daerah kabupaten Wonosobo, justru harus menghadapi pemerintah pusat.¹⁴

Di kalangan LSM dan perguruan tinggi berkembang pikiran bahwa perubahan sistem hukum dan peradilan khususnya sangat mendesak. Menurut beberapa orang yang diwawancarai, peradilan seharusnya tidak menggunakan kerangka “menang-kalah” tapi membuat keputusan yang mampu memperbaiki tatanan masyarakat secara keseluruhan. Untuk itu lembaga seperti Indonesian Court Monitoring (ICM) menyarankan bahwa di samping melakukan perbaikan undang-undang yang mengatur tindak kekerasan terhadap penduduk, juga diadakan seleksi personel pengadilan sampai ke tingkat lokal. INSIST sementara itu menganjurkan pembentukan Komisi HAM di tingkat lokal.

Metode yang digunakan umumnya adalah perumusan rancangan peraturan daerah yang kemudian diserahkan kepada anggota DPRD dan kelompok kepentingan lainnya untuk disahkan. Menyadari bahwa kapasitas pejabat negara masih terbatas, beberapa ornop memberikan pelatihan. Pusat Studi HAM UII misalnya dalam beberapa tahun terakhir mulai menjalankan kegiatan pelatihan bagi aparat kepolisian, sementara Yayasan Percik di Salatiga memberikan pelatihan serupa bagi anggota DPRD.

Beberapa kelompok menjadi bagian dari jaringan nasional untuk melancarkan kampanye UU tertentu yang berpusat di Jakarta, sementara lainnya membantu proses perumusan rancangan peraturan daerah untuk wilayah konflik, seperti CSPA-UGM. Lembaga ini juga terlibat dalam pelatihan *community policing* bagi aparat kepolisian di

¹⁴ Akhir Desember 2001 pemerintah daerah Wonosobo membuat peraturan mengenai pengelolaan sumber daya hutan yang berbasis masyarakat, yang antara lain menanggapi sengketa berkepanjangan yang menjadi dasar tindak kekerasan terhadap penduduk selama bertahun-tahun. Namun keputusan tersebut ditentang oleh Departemen Dalam Negeri yang meminta keputusan tersebut dicabut. Setelah perdebatan antara DPRD Wonosobo dan pemerintah pusat, akhirnya disepakati bahwa peraturan daerah itu direvisi.

Aceh dan Maluku. Lembaga penelitian yang berbasis di perguruan tinggi biasanya memiliki akses lebih besar untuk berkomunikasi dengan aparat kepolisian dan lembaga pemerintah lainnya.

Reparasi dan Rehabilitasi Korban

Pendampingan korban saat ini sering kali dipertukarkan dengan konsep pengorganisasian masyarakat yang populer sejak awal 1990-an. LBH Semarang misalnya menyebut kegiatan mengorganisir petani dalam aksi *reclaiming* di Ambarawa sebagai bentuk pengorganisasian korban. Strategi ini juga digunakan oleh beberapa ornop yang bekerja di bidang perburuhan. Pelayanan yang diberikan biasanya berupa pendampingan hukum jika “komunitas korban” mengalami masalah dengan aparat keamanan dan merumuskan program-program aksi mereka.

Pendampingan korban kekerasan secara spesifik sejauh ini masih sangat terbatas. Korban peristiwa 1965-66 dan keluarga mereka adalah salah satu dari sedikit kelompok yang mendapat perhatian. LBH Atma di Solo termasuk lembaga yang paling aktif dengan membantu korban mendapatkan pengesahan dokumen dari Badan Kepegawaian Daerah untuk mengurus pensiun dan hak-hak mereka sebagai mantan pegawai pemerintah. Organisasi lain secara insidental juga membangun hubungan dengan komunitas atau kelompok korban walaupun tidak memiliki program yang sistematis dan bersifat jangka panjang.

Strategi yang dipilih pun umumnya bermacam-macam. Lembaga bantuan hukum dan organisasi hak asasi manusia biasanya membantu pendampingan dalam kegiatan-kegiatan publik, seperti mendatangi badan pemerintah atau lembaga perwakilan. Organisasi perempuan sementara itu melihat pentingnya pendampingan menyeluruh, yang dimulai dari membangun hubungan pertemanan dengan korban, memberikan informasi dan pengetahuan, serta menunjukkan berbagai alternatif agar korban dapat mengambil keputusan sendiri.

Hanya ada beberapa lembaga yang menekuni masalah trauma, dan itu pun dilakukan untuk korban kekerasan dari daerah lain. PSPP UKDW misalnya memberikan pelatihan *trauma counseling* kepada aktivis dan keluarga korban di Maluku dan Poso. Sedikitnya perhatian pada masalah ini, menurut pengakuan para aktivis, karena pengetahuan dan kapasitas lembaga-lembaga yang menangani masalah kekerasan masih sangat terbatas. Sejauh ini belum ada kerja sama dengan perguruan tinggi, rumah sakit atau kalangan ilmuwan yang memiliki kapasitas semacam itu.

Rekonsiliasi

Kebanyakan aktivis yang dihubungi dalam penelitian ini menekankan dilema yang dihadapi upaya rekonsiliasi. Persoalan paling mendasar menurut mereka adalah belum jelasnya gambaran mengenai tindak kekerasan yang selama ini terjadi, sehingga sulit menetapkan pihak-pihak yang harus melakukan rekonsiliasi. Masalah ini sangat terkait dengan kegagalan pemerintah maupun masyarakat sipil untuk menegakkan kebenaran yang dapat diterima oleh semua pihak. Beberapa di antaranya mengatakan proses di tingkat nasional akan memakan waktu lama dan tidak menunjukkan titik terang sejauh ini sehingga perlu dipikirkan kemungkinan memulainya di tingkat lokal.

Lembaga-lembaga di Jawa Tengah seperti Syarikat umumnya menekankan pentingnya rekonsiliasi di tingkat lokal. Sejak dua tahun terakhir lembaga ini berkali-kali mengadakan kegiatan yang mempertemukan korban kekerasan 1965-66 dengan kalangan NU yang diduga sebagai pelaku. Untuk menghindari ketegangan yang mungkin muncul jika pertemuannya bersifat formal, Syarikat menggunakan diskusi kampung, upacara keagamaan atau pertunjukan kesenian dari masing-masing komunitas untuk mendekatkan satu sama lain.¹⁵

Kalangan akademik dan lembaga penelitian umumnya memusatkan perhatian pada rekonsiliasi di antara komunitas yang terlibat dalam konflik komunal di Poso dan Maluku. CSPPS-UGM dan PSPP-UKDW beberapa kali memberikan pelatihan kepada penduduk lokal mengenai mediasi dan resolusi konflik serta memberikan pendidikan umum mengenai perdamaian. Beberapa lembaga lain sementara itu juga mengundang wakil kelompok-kelompok yang bertikai ke Yogyakarta untuk menghadiri pertemuan rekonsiliasi atau pembicaraan untuk membangun perdamaian di daerah masing-masing.

4.4. Temuan dan Analisis

Perbedaan pendapat mengenai situasi dan peluang menegakkan keadilan tampak jelas dalam wawancara dengan pimpinan dan aktivis dari lembaga yang berbeda-beda. Sebagian besar menganggap bahwa sesungguhnya tidak ada perubahan mendasar dari rezim sebelumnya, dan dalam beberapa tahun terakhir justru terlihat kemungkinan kembalinya rezim otoriter dalam bentuk yang berbeda. Suparman Marzuki dari Pusat Studi HAM UII misalnya mengatakan bahwa sejauh ini belum ada pergantian rezim yang mendasar. Dalam beberapa hal keadaan justru lebih buruk karena masing-masing kekuatan mengambil keuntungan untuk dirinya dari situasi yang tidak menentu.

Sikap berbeda juga terlihat ketika menghadapi masalah otonomi daerah. Sebagian menilainya sebagai kemunduran karena hanya melahirkan penguasa baru di tingkat lokal yang menggerogoti keuangan negara dan meningkatkan pajak tanpa membawa perubahan apa pun demi perbaikan. Di sisi lain ada aktivis yang menganggap bahwa otonomi daerah adalah ruang untuk mendorong perubahan yang dimulai di tingkat lokal. Masalahnya menurut mereka lebih terletak pada ketidakmampuan ornop dan agen perubahan lainnya untuk menyusun agenda bersama.

Masalah lain adalah dominasi ornop, terutama lembaga bantuan hukum dan organisasi hak asasi manusia dalam pembentukan diskursus mengenai keadilan di masa transisi. Sekalipun muncul kelompok korban atau organisasi masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan mereka sendiri, kebanyakan agenda, program kegiatan dan proyek masih ditangani oleh ornop. Lembaga-lembaga ini pada dasarnya cenderung menangani kasus per kasus, sekalipun memiliki keyakinan kuat bahwa setiap kasus adalah bagian dari politik represi yang sistematis.

¹⁵ Dalam pertemuan itu biasanya aktivis Syarikat menyampaikan beberapa temuan penelitian mereka mengenai kekerasan di wilayah itu sebagai bahan diskusi. Di beberapa tempat cara semacam itu cukup efektif untuk mencairkan kebekuan yang timbul akibat pemahaman berbeda mengenai apa yang sesungguhnya terjadi di masa lalu. Dengan memperlihatkan mekanisme operasi militer yang dilancarkan pada 1965-66 aktivis Syarikat berusaha menunjukkan bahwa orang NU sekarang dijadikan “kambing hitam” untuk bertanggung-jawab atas apa yang sesungguhnya tidak ikut mereka rencanakan.

Dominasi advokasi hukum mempunyai beberapa implikasi dalam penetapan strategi. Dalam masalah sengketa agraria misalnya, ornop cenderung menekankan pada aspek pemilikan tanah ketimbang kekerasan fisik. Organisasi masyarakat, khususnya petani yang digusur pun lebih menekankan pengambilalihan, penataan produksi dan pengakuan hukum dari pemerintah. Penanganan kekerasan sering kali dianggap membuang waktu dan justru akan mengalihkan persoalan ke hal-hal yang dianggap tidak penting.

Kalaupun ada penanganan kekerasan maka perlakuannya lebih pada kasus-kasus tertentu saja. Pilihannya sangat bergantung pada ada tidaknya tuntutan atau gerakan korban yang dianggap signifikan. Korban kekerasan 1965-66 misalnya relatif mendapat perhatian di Jawa Tengah karena menghimpun diri dalam berbagai organisasi, dibandingkan misalnya dengan keluarga mahasiswa yang dibunuh pada 1997-98. Bagi sebagian aktivis penanganan berdasarkan kasus – yang selalu diarahkan pada proses hukum di pengadilan – juga dianggap lebih baik ketimbang mengangkat semua kasus kekerasan masa lalu sebagai keseluruhan.

5. Jawa Timur

Jawa Timur adalah provinsi yang paling padat penduduknya di Indonesia. Sebagai salah satu pusat kegiatan pertanian dan industri sekaligus, penduduk wilayah ini mengalami bermacam pelanggaran hak asasi manusia selama periode Orde Baru. Pertentangan politik sejak 1960-an berkali-kali meledak dalam bentuk kekerasan dan meninggalkan tumpukan masalah baik antara negara dan masyarakat, maupun di antara unsur-unsur masyarakat sendiri. Bagian ini bermaksud merekam berbagai inisiatif pemerintah maupun CSO dalam menghadapi kekerasan masa lalu.

Bahan untuk bagian ini dikumpulkan melalui korespondensi, wawancara dan kunjungan langsung antara Desember 2002 dan Februari 2003. Dalam proses itu para peneliti bertemu dengan sejumlah lembaga dan individu yang bergerak dalam bidang hak asasi manusia dan memiliki program spesifik yang berkaitan dengan *transitional justice*.

5.1. Gambaran Umum

Provinsi Jawa Timur menempati wilayah seluas 147.130 km² yang umumnya berupa hutan, sawah dan ladang. Dengan total penduduk sekitar 34, 9 juta jiwa, Jawa Timur menjadi provinsi yang paling padat penduduknya di Indonesia. Mayoritas penduduk bekerja di sektor pertanian (22%) dan industri (13%), dengan angka pengangguran sekitar 10% dari total angkatan kerja. Wilayah ini juga dikenal sebagai tempat asal buruh migran yang terbesar di Indonesia, yang pada tahun 2000 mengirim sekitar 40.000 buruh ke berbagai negeri di Timur Tengah dan Asia Timur.

Tabel 1. Jumlah Penduduk yang Bermigrasi, 1971-1995

Tipe Migrasi	1955	1980	1990	1995
Imigran	273,228	433,451	564,401	808,995
Emigran	749,848	1,597,851	2,479,487	2,879,389

Migran Netto	-479,620	-1,164,400	-1,915,086	-2,070,394
--------------	----------	------------	------------	------------

Kabupaten yang paling banyak mengirim migran ke daerah-daerah lain adalah Pulau Madura yang terletak di sebelah timur Jawa. Mayoritas migran dari wilayah ini kini bermukim di Kalimantan dan berkali-kali terlibat perseteruan dengan penduduk setempat. Dalam dua tahun terakhir konflik yang berkepanjangan itu menyebabkan banyak transmigran terpaksa kembali ke tempat asalnya dan menimbulkan masalah sosial yang sangat serius.

Sejak jaman kolonial Jawa Timur menjadi pusat pertumbuhan pesantren di Indonesia. Saat ini diperkirakan ada ratusan pesantren di daerah pedesaan maupun perkotaan yang menjadi basis kekuatan Nahdlatul Ulama. Para ulama dan santri di pesantren berperan penting dalam kehidupan sosial-politik, dan menjadi kekuatan yang diperhitungkan dalam strategi menegakkan keadilan. Setelah Soeharto mengundurkan diri banyak perwira militer yang melakukan kunjungan ke pesantren-pesantren, guna mendapat dukungan menghadapi kritik dari publik.

Kekuatan lain yang berpengaruh adalah organisasi petani dan buruh, yang jumlahnya terus bertambah menjelang jatuhnya Soeharto. Perubahan politik 1998 ditandai dengan maraknya protes buruh dan aksi *reclaiming* tanah oleh petani di beberapa kabupaten. Kalangan santri dan pendukung PDI-P memainkan peran penting dalam pengorganisasian masyarakat ini. Di samping membela hak-hak rakyat mereka juga menuntut penyelesaian kasus-kasus kekerasan masa lalu.

Namun setelah pemilihan umum 1999 yang mutlak dimenangkan oleh partai pendukung reformasi, tuntutan itu justru surut. Para pemimpin baru menganjurkan agar masyarakat memberi kesempatan kepada mekanisme yang ada untuk mencari penyelesaian. Naiknya Abdurrahman Wahid menjadi presiden – yang mendapat dukungan luas di seluruh Jawa Timur – sempat membawa perubahan, dan mendorong kalangan santri pendukungnya untuk bergerak lebih jauh.

Tabel 2. Hasil Pemilihan Umum 1999

Partai Politik	Jumlah Suara	Kursi DPR	Persentase
PKB	7,034,707	24	35.48
PDI-P	6,703,699	23	33.81
Golkar	2,510,025	9	12.66
PPP	1,206,862	4	6.09
PAN	940,342	3	4.74

Otonomi daerah ditanggapi dengan reaksi berbeda-beda. Sebagian aktivis menilainya sebagai kesempatan untuk membangun sistem yang lebih baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, walaupun menyadari kesulitannya ketika berhadapan dengan kekuatan Orde Baru yang masih menguasai lembaga-lembaga pemerintahan. DPRD yang awalnya diharapkan dapat membuat berbagai terobosan – karena mayoritas kursi berada di tangan partai pendukung reformasi – ternyata tidak dapat berfungsi seperti yang diharapkan.

Masalah lebih mendasar, yakni hubungan masyarakat dengan proyek pembangunan pemerintah maupun penanaman modal asing pun tidak mengalami perubahan berarti. Perbedaannya jika di masa Orde Baru penguasaan dan kontrol terhadap kegiatan ini berada di tangan pemerintah pusat, maka kini meluas sampai ke

daerah-daerah. Partai-partai politik dan gerakan yang semula mendukung reformasi akhirnya lebih sibuk memperebutkan berbagai aset dan peluang yang “ditinggalkan” oleh kekuatan Orde Baru setelah 1998.

5.2. Kekerasan Negara dan Penanganannya

Sebagai salah satu pusat terpenting gerakan kiri di Indonesia, Jawa Timur menjadi salah satu “ladang pembantaian” terbesar dalam peristiwa 1965-66. Pembunuhan terus berlanjut sampai 1968 dengan adanya gerakan perlawanan dari sejumlah anggota PKI di Blitar Selatan. Menurut penuturan seorang eks-tahanan politik, banyak orang di daerah ini menjadi korban fitnah. Ribuan hektar tanah yang sempat diklaim dalam “aksi-aksi sepihak” pada awal 1960-an dirampas kembali oleh penguasa militer dan beberapa perusahaan perkebunan negara dalam rangkaian kejadian itu.

Memasuki pertengahan 1970-an penguasa Orde Baru mulai menggelar operasi intelijen terhadap gerakan yang menentang asas tunggal Pancasila, terutama kelompok Islam militan yang tersebar di berbagai wilayah provinsi ini. Sejumlah besar orang ditangkap, disiksa, dan diadili dengan tuduhan subversi atau makar. Represi terhadap gerakan Islam berkali-kali terjadi selama 1970-an dan 1980-an, terutama menjelang pemilihan umum. Sejumlah kader partai politik oposisi seperti PPP ditangkap dan disiksa oleh militer yang bekerja-sama dengan organisasi pemuda dengan tujuan memaksa mereka untuk mendukung Golkar.

Proyek-proyek pembangunan Orde Baru yang mulai dijalankan pertengahan 1980-an juga berkali-kali mengakibatkan terjadinya kekerasan fisik terhadap penduduk yang menolaknya. Pada September 1993 penduduk yang menolak pembangunan waduk di Nipah, Madura, diserbu oleh anggota militer dan polisi. Empat orang dilaporkan tewas dalam kejadian tersebut. Kasus serupa kemudian terjadi di Jenggawah, di mana petani yang memprotes pengalihan kepemilikan tanah oleh pemerintah ditembak oleh militer. Menurut LBH Surabaya, selama periode 1980-1998 ada puluhan kasus serupa yang hampir selalu berakibat jatuhnya korban jiwa.

Di samping penembakan dan tindak kekerasan terhadap penduduk secara umum, militer dan polisi juga menjadikan para pembela hak-hak masyarakat sebagai sasaran. Di Sidoarjo pada 1983 seorang pengacara diculik oleh militer karena membela petani yang sedang berhadapan dengan perusahaan *real estate*. Hal serupa dialami oleh pengacara yang membela hak-hak buruh beberapa tahun kemudian. Beberapa aktivis pemuda dan mahasiswa juga menjadi korban penculikan pada akhir 1997 karena terlibat dalam gerakan menentang pemerintah.

Pada awal 1990-an pemerintah daerah menetapkan ujung timur provinsi tersebut – dikenal dengan sebutan tapal kuda – sebagai wilayah industri. Ratusan perusahaan didirikan di atas tanah persawahan yang dibeli dengan harga murah atau dirampas dari penduduk. Dalam beberapa tahun wilayah itu menjadi salah satu pusat industri di Indonesia yang berkali-kali diguncang oleh aksi protes dan pemogokan. Pemerintah menanggapi dengan mengerahkan militer untuk menciptakan ketenangan, dengan cara menahan dan menyiksa para aktivis. Salah satu kasus yang terkemuka adalah pembunuhan terhadap Marsinah, seorang aktivis buruh perempuan dari Sidoarjo pada 1993.

Kesenjangan sosial dan keresahan yang semakin meningkat berkali-kali meledak dalam kerusuhan sosial antara 1996-98. Ada dugaan bahwa kekerasan komunal ini melibatkan satuan-satuan militer yang berusaha mempertahankan Orde Baru dengan cara menciptakan destabilisasi sehingga penduduk tidak punya pilihan kecuali mengundang militer untuk menciptakan ketenangan. Di beberapa tempat aksi kekerasan dilakukan terhadap beberapa ulama dan santri yang dituduh sebagai “dukun santet”.

Setelah Soeharto mengundurkan diri muncul tuntutan, terutama dari gerakan mahasiswa dan pemuda, agar kasus-kasus kekerasan masa lalu diusut tuntas oleh pemerintah, terutama pembunuhan “dukun santet” di Banyuwangi, pembunuhan Marsinah dan peristiwa kekerasan 1965-66. Pemerintah daerah sampai saat ini tidak memberikan reaksi yang berarti, terutama karena beberapa pejabatnya terlibat dalam rangkaian kekerasan tersebut. Tuntutan terhadap ketidakadilan agraria yang menjadi pola umum selama Orde Baru justru ditanggapi dengan meningkatkan represi.¹⁶

Beberapa tokoh partai-partai baru, terutama dari PDI-P dan PKB menyerukan pentingnya pengungkapan kasus-kasus kekerasan masa lalu, tapi lebih dalam kapasitas sebagai individu ketimbang pejabat yang berwenang mengambil langkah konkret. Dalam beberapa kesempatan eks-pejabat di masa Orde Baru juga mengakui kesalahannya di masa lalu, tapi umumnya menghindari dari pembicaraan mengenai keterlibatan dalam kasus kekerasan.

Pemerintah kabupaten dan kecamatan yang sekarang dikuasai oleh partai-partai pendukung reformasi pun tidak mengambil langkah apa pun untuk menangani masalah hak asasi manusia warisan Orde Baru. Upaya beberapa organisasi masyarakat sipil untuk membawa beberapa kasus untuk menjadi perhatian pemerintah juga tidak membuahkan hasil. Para pejabat di daerah umumnya mengklaim bahwa mereka tidak memiliki wewenang untuk menangani masalah semacam itu dan meminta mereka untuk menyampaikan keluhannya kepada DPR di Jakarta.

5.3. Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Gerakan hak asasi manusia di Jawa Timur dimulai dengan pembentukan lembaga-lembaga bantuan hukum, ornop dan organisasi mahasiswa pada akhir 1980-an. Mereka umumnya berorientasi pada kasus-kasus tertentu, khususnya penggusuran tanah dan sengketa industrial. Gerakan itu juga mendapat dukungan dari beberapa intelektual yang bekerja di perguruan tinggi serta organisasi keagamaan di bawah Nahdlatul Ulama dan gereja Katolik. Hampir semua kelompok menjadikan hak asasi manusia sebagai bagian dari program mereka, walau tidak ada yang secara khusus menekuninya.

Perhatian terhadap hak asasi manusia secara spesifik baru dimulai awal 1990-an. Lembaga-lembaga yang baru dibentuk umumnya menekuni pendidikan hak asasi manusia bagi kelompok masyarakat tertentu seperti buruh, petani dan perempuan. Penyelidikan dilakukan dalam rangka advokasi atau kampanye terhadap kasus-kasus tertentu yang bergantung pada pengaduan masyarakat. Bantuan bagi korban pun biasanya

¹⁶ Pada Maret 1999 gubernur mengeluarkan surat keputusan yang meminta militer dan polisi setempat untuk memberikan perlindungan khusus kepada sejumlah perkebunan yang dipandang sebagai “aset”. Surat keputusan itu dibuat berdasarkan permintaan Gabungan Perusahaan Perkebunan beberapa waktu sebelumnya.

diberikan sebatas pada pendampingan ke kantor pemerintah, lembaga perwakilan atau aparat keamanan.

Setelah 1998 organisasi dan kelompok baru bermunculan dengan dukungan dana dari berbagai lembaga donor. Perhatian mereka, seperti di daerah-daerah lain ada pada masalah korupsi, *good governance* dan perumusan kebijakan. Hanya beberapa yang secara khusus menangani masalah hak asasi manusia. Perkembangan penting adalah berkembangnya minat terhadap hak asasi manusia di kalangan akademik dan lembaga keagamaan, yang ditandai pembentukan beberapa lembaga baru di lingkungan tersebut.

Sekalipun tidak ada lembaga yang secara khusus menangani masalah kekerasan selama masa Orde Baru, inisiatif ke arah itu cukup beragam. Hampir semua organisasi yang dihubungi mengakui pentingnya penyelidikan menyeluruh terhadap kekerasan semasa Orde Baru, walaupun tidak selalu memiliki kapasitas dan sumber daya untuk melakukannya. Mereka juga mengatakan bahwa perhatian dan tenaga mereka tercurah pada kasus-kasus kekerasan yang masih terus berlangsung, sehingga tidak memiliki kesempatan untuk memikirkan kekerasan masa lalu dan menanganinya secara sistematis.

Pengungkapan Kebenaran

LBH Surabaya adalah lembaga yang paling aktif menangani pengungkapan kebenaran dan penyelidikan terhadap kasus-kasus kekerasan masa lalu. Menurut Deddy Prihambudi, direktur lembaga itu, masa lalu perlu diungkap sebagai dasar bagi penegakan keadilan dan pemulihan para korban. Menurutnya strategi yang paling tepat adalah dengan membiarkan para korban mengungkapkan pengalaman, termasuk ketegangan dan keinginan untuk membalas. Untuk keperluan itu lembaga tersebut membantu beberapa kelompok korban dan mengadakan diskusi rutin untuk memberikan masukan kepada mereka mengenai langkah-langkah perjuangan korban.

Beberapa lembaga lain sementara itu menekuni penyelidikan kasus-kasus kekerasan tertentu, terutama penggusuran tanah dan sengketa industrial yang disertai tindak kekerasan oleh aparat keamanan. Humanika dan Yayasan Arek yang menekuni masalah perburuhan misalnya melakukan sejumlah studi mengenai pola kekerasan dalam hubungan industrial, termasuk investigasi terhadap pembunuhan Marsinah pada 1993. Yamajo di Jombang sementara itu bekerja-sama dengan Lakpesdam NU mulai mengumpulkan informasi mengenai rangkaian pembunuhan “dukun santet” di Banyuwangi.

KKPD, sebuah organisasi perempuan di Surabaya beberapa kali menggelar kegiatan yang memungkinkan korban kekerasan bersaksi di hadapan publik. Orang tua aktivis yang menjadi korban penculikan 1998, aktivis yang menangani kasus pembunuhan Marsinah dan beberapa korban peristiwa 1965-66 tampil di hadapan publik menceritakan pengalaman mereka. Kelompok ini juga memanfaatkan siaran radio sebagai tempat korban berbicara dan sekaligus membahas masalah-masalah yang terkait dengan penegakan keadilan.

Peristiwa 1965-66 mendapat perhatian cukup besar dari kalangan aktivis hak asasi manusia. Kelompok yang berbasis di kampus, seperti INSPIRASI di Surabaya, bekerja-sama dengan LPKP Jawa Timur untuk melakukan penyelidikan terhadap beberapa peristiwa pembunuhan di wilayah itu. Pada November 2002 mereka menyelenggarakan pelatihan bagi mahasiswa dan pemuda yang berminat menjadi tenaga sukarela untuk

terlibat dalam kegiatan tersebut. Lembaga ini juga menaruh perhatian khusus mengenai kekerasan terhadap orang Tionghoa, dan sekarang terlibat dalam kampanye menentang diskriminasi rasial bersama SNB dan INTI.

Peradilan dan Penuntutan

Hampir semua orang yang diwawancarai tidak yakin bahwa mekanisme pengadilan HAM *ad hoc* dapat membawa keadilan. Mereka umumnya menilai pengadilan itu sebagai alat penguasa untuk membenarkan tindakannya di masa lalu. Aparat keadilan di tingkat lokal pun tidak mengambil langkah apa pun untuk menindaklanjuti berbagai pengaduan yang mereka terima. Mereka lebih jauh mengatakan bahwa lembaga peradilan pada dasarnya masih dikuasai oleh kekuatan Orde Baru yang di masa lalu justru berperan penting melindungi para pelaku.

Keraguan terhadap sistem peradilan (*judicial system*) ini membuat kalangan aktivis enggan membawa kasus-kasus yang mereka selidiki atau tangani melalui jalur hukum. Pemantauan terhadap proses pengadilan dilakukan dalam kerangka *judicial monitoring*, yang tidak langsung terkait dengan penegakan keadilan masa lalu. Pusat Studi HAM Universitas Surabaya adalah salah satu lembaga yang memiliki program pemantauan semacam ini. Perhatian utamanya ada pada korupsi, ketidaktaatan pada prosedur dan berbagai masalah teknis lainnya.

Jaringan kelompok dan organisasi yang menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu seperti disebutkan di atas sejauh ini belum memiliki rencana membawa hasil temuan mereka melalui jalur hukum. Seorang aktivis menjelaskan bahwa sikap ini didasari kekhawatiran bahwa jika mereka menyerahkan informasi kepada penegak hukum, besar kemungkinannya aparat keamanan justru menggunakannya untuk mengintimidasi korban yang mengadu ketimbang menyelesaikannya secara hukum.

Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Salah satu warisan Orde Baru yang paling nyata adalah struktur teritorial militer (Kodam). Kodam Brawijaya berperan penting dalam pembasmian gerakan kiri pada 1960-an dan selalu terlibat dalam urusan politik, mulai dari membantu perusahaan membebaskan tanah, meredam tuntutan buruh sampai menetapkan pejabat provinsi dan kabupaten. Bagi aktivis hak asasi manusia dan pro-demokrasi pada umumnya, salah satu jalan melepaskan diri dari belenggu Orde Baru adalah dengan membubarkan struktur teritorial tersebut.

PusDeHAM di Surabaya beberapa kali menyelenggarakan lokakarya mengenai gagasan membubarkan struktur teritorial, yang melibatkan kalangan akademik, pemerintah daerah dan lembaga perwakilan. Gagasan itu sempat mendapat dukungan dari pejabat militer, seperti mantan Pangkostrad (alm.) Agus Wirahadikusumah dan pemerintahan Abdurrahman Wahid, tapi kembali tenggelam setelah perubahan politik 2000. Bagaimanapun, karena terkait dengan struktur militer nasional, gagasan tersebut tidak pernah berkembang dalam bentuk yang lebih konkret.

Advokasi perubahan hukum umumnya bertolak dari program lembaga masing-masing, yang mencakup kekerasan terhadap perempuan sampai lingkungan hidup. Beberapa di antaranya terlibat dalam jaringan advokasi nasional bersama sejumlah

lembaga di Jakarta. Lembaga di Jawa Timur biasanya memberikan informasi mengenai berbagai kasus akibat kebijakan yang tidak adil di masa lalu dan sekaligus memberikan pelayanan informasi dan pendidikan bagi konstituennya di daerah.

Beberapa aktivis yang terlibat dalam kegiatan ini menilai bahwa tindak kekerasan di masa lalu terjadi antara lain karena adanya kesewenang-wenangan penguasa. Di Jawa Timur misalnya ketimpangan agraria menjadi salah satu dasar terjadinya kekerasan di pedesaan, dan karena itu diperlukan perangkat hukum yang mencegah terjadinya ketimpangan. Cakrawala Timur dan LBH Malang saat ini terlibat dalam pemantauan penyusunan ketetapan MPR mengenai Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, sementara KPPD bekerja-sama dengan Komnas Perempuan untuk mengubah hukum agar melindungi perempuan dan kekerasan.

Tidak banyak lembaga yang mengupayakan perubahan hukum maupun lembaga di tingkat lokal, walau sebagian menilai kesempatan untuk melakukannya cukup besar. Salah satu alasan ketidakterlibatan ini adalah karena praktik *money politics* yang merajalela di lembaga perwakilan maupun pemerintah. Seorang aktivis menjelaskan bahwa banyak anggota DPRD yang sesungguhnya tidak keberatan dengan ide-ide yang dibawa oleh ornop. Masalahnya setiap rancangan peraturan yang diajukan ke DPRD hanya akan diperhatikan jika yang bersangkutan membawa dana cukup untuk “membuat para anggota tertarik”.

Reparasi dan Rehabilitasi Korban

Ada beberapa hal yang dilakukan oleh lembaga dan kelompok hak asasi manusia untuk membantu korban kekerasan. Secara umum kalangan aktivis menyebutnya sebagai “pendampingan”, yakni menemani korban kekerasan atau keluarga mereka ketika mengurus proses hukum, mendapat perawatan rumah sakit atau membuat program kegiatan di dalam komunitasnya sendiri. Bagi organisasi pro-demokrasi secara umum pendampingan ini identik dengan pengorganisasian, artinya mendorong komunitas korban agar membentuk kelompok yang mandiri agar dapat memperjuangkan hak-haknya sekaligus memperhatikan nasib anggotanya sendiri.

Organisasi perempuan seperti KPPD menambah bobot pendampingan ini dengan menangani korban yang mengalami trauma akibat kekerasan. Fokus mereka saat ini masih terbatas pada kasus kekerasan dalam rumah tangga, dan hanya sesekali bersinggungan dengan perempuan korban peristiwa kekerasan lainnya. Mereka saat ini mendesak pemerintah daerah agar mendirikan lembaga khusus yang menangani perempuan korban kekerasan di Jawa Timur.

Kelompok lain seperti Humanika di Surabaya dan Komisi Keadilan Perdamaian Keuskupan Malang juga menyelenggarakan berbagai program kesejahteraan untuk komunitas korban, seperti mencari pekerjaan atau memberikan bantuan di bidang pertanian. Pemberian bantuan semacam ini adalah bagian dari pemberdayaan dengan harapan komunitas korban dapat menjadi kekuatan mandiri yang dapat memperjuangkan hak-haknya pada setiap tingkat. Bagi staf Yayasan Arek, pendampingan seperti ini sesungguhnya merupakan bagian dari perjuangan demokratisasi yang lebih luas.

Organisasi korban seperti LPKP dan PAKORBA cukup berkembang di Jawa Timur, walau jangkauannya terbatas pada keluarga korban peristiwa 1965-66. Mereka mengaku kesulitan berhubungan dengan korban dari kasus-kasus lain – terutama

kalangan Islam militan yang tersebar di berbagai kota – karena masih adanya kecurigaan bahwa organisasi korban ini memiliki tujuan politik tertentu. Kegiatan organisasi korban ini pada dasarnya mengikuti program yang ditetapkan dalam kongres atau berdasarkan arahan dari pengurus pusat di Jakarta.

Rekonsiliasi

Rencana pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi disambut baik oleh beberapa ornop maupun kalangan akademik yang bergerak di bidang hak asasi manusia. Pusat Studi HAM Universitas Surabaya pada Desember 2001 bekerja-sama dengan ELSAM menyelenggarakan seminar mengenai komisi kebenaran di beberapa negara. Kegiatan itu dihadiri puluhan aktivis hak asasi manusia yang mewakili berbagai kelompok dan organisasi, termasuk komunitas korban. Dalam skala lebih kecil lembaga-lembaga lain menggelar kegiatan serupa di kota kabupaten melibatkan pejabat setempat dan anggota DPRD.

Bagaimanapun ada perbedaan pendapat yang cukup besar mengenai kemungkinan mendorong proses rekonsiliasi di Jawa Timur. Muslim Abdilla dari Yayasan Madani Jombang (Yamajo) mengatakan rekonsiliasi hanya mungkin dilakukan jika kebenaran telah diungkap dan mereka yang melakukan kesalahan diproses melalui pengadilan. Rekonsiliasi yang tidak melalui proses semacam itu – seperti pendekatan *ishlah* (rujuk) yang digunakan sebagian pejabat negara – tidak akan membawa hasil berarti, dan justru semakin menekan korban kekerasan.

Aribowo MS dari PuSDeHAM Surabaya mengatakan saat ini rekonsiliasi sudah kehilangan momentum. Kalangan elite penguasa, termasuk para pelaku kekerasan di masa lalu, berhasil mempertahankan kekuasaan dan sumber keuangan mereka dalam gejolak 1998. Tawaran rekonsiliasi yang semula dianggap sebagai “jalan tengah” kini dianggap tidak relevan lagi, karena tanpa mengakui kesalahan dan meminta maaf pun mereka dapat mempertahankan sumber keuangan dan kekuasaan mereka.

5.4. Analisis Temuan

Jika dilihat secara keseluruhan maka kegiatan yang berkaitan dengan pengungkapan kebenaran terlihat mendapat perhatian paling besar. Proyek yang dikerjakan mencakup riset, *statement-taking*, *oral history projects*, dan forum tempat korban dapat memberikan kesaksian ke hadapan publik. Kasus kekerasan yang mendapat perhatian paling luas adalah peristiwa 1965-66, tragedi Mei, pembunuhan “dukun santet” dan kasus-kasus kekerasan terhadap buruh dan petani selama 1990-an. Kegiatan mengungkap kebenaran ini pun biasanya terkait dengan keperluan kampanye atau advokasi yang ditetapkan oleh ornop.¹⁷ Dominasi perspektif hukum (*legal perspective*) tampak jelas dari kualitas informasi yang dikumpulkan.

¹⁷ Penentuan kasus yang ditangani sangat dipengaruhi oleh liputan media massa atau kesempatan untuk membawanya ke tingkat nasional atau internasional. Pembunuhan Marsinah misalnya bukan satu-satunya tindak kekerasan terhadap buruh di Jawa Timur. Namun karena peristiwa itu mendapat perhatian luas baik di dalam maupun luar negeri, cukup banyak lembaga yang menganggapnya sebagai prioritas untuk dikerjakan. Sebaliknya kasus Nipah yang sempat mendapat sorotan publik kini tenggelam seiring dengan menurunnya perhatian.

Transitional justice pada dasarnya dianggap semacam “alat” untuk membawa perubahan yang menyeluruh. Ada harapan besar bahwa mekanisme seperti Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, pengadilan HAM dan lainnya akan menjadi langkah penting untuk mendobrak tatanan yang menindas. Sebagian lain menilai bahwa mekanisme seperti itu hanya mungkin berjalan jika didahului perubahan sistem yang menyeluruh. Ketegangan semacam ini selalu muncul dalam diskusi, seminar maupun informal yang sempat diikuti oleh peneliti dalam kunjungannya.

Hal lain adalah tekanan pada upaya mencapai kebenaran dan keadilan dari bawah. Kelompok dan organisasi yang dihubungi menekankan pentingnya suara korban dalam proses pengungkapan kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi. Keterlibatan korban menjadi sangat menentukan baik untuk mengarahkan strategi dan tujuan akhir dari program yang dikerjakan. Bagaimanapun, dalam kenyataannya kebanyakan lembaga mengakui bahwa keterlibatan korban dalam program dan kegiatan mereka masih sangat terbatas. Saat ini mereka mengatakan korban masih dalam fase berusaha menghimpun diri, dan yang dapat dilakukan ornop hanyalah membantu memperkuat upaya tersebut.

Peningkatan jumlah ornop setelah 1998 memungkinkan adanya pembagian kerja dan mengurangi beban pada lembaga-lembaga yang lebih dulu ada. Namun di sisi lain lembaga-lembaga baru ini dikritik karena cenderung tidak memiliki fokus yang jelas sehingga kerap terjadi tumpang-tindih dan “perebutan lahan kegiatan” yang menyebabkan kerja sama semakin terhambat. Forum diskusi dan pertemuan informal sedikit banyak membantu walau tidak dapat mengikis kecenderungan semacam itu.

Untuk mengatasi masalah seperti ini beberapa orang yang diwawancarai mengatakan perlunya membantu penguatan organisasi rakyat atau komunitas korban sebagai pihak yang paling berkepentingan akan mekanisme mengungkap kebenaran dan keadilan. Ornop pada dasarnya harus menahan diri dan menjalankan fungsinya sebagai *resource centre* yang dapat membantu memperkuat, tapi tidak mengambil-alih tugas, pengorganisasian tersebut. Mereka lebih lanjut menekankan bahwa isu *transitional justice* harus terkait dengan strategi demokratisasi secara umum sehingga tidak akan berakhir sebagai salah satu dari sekian banyak proyek yang ditangani oleh ornop.

6. Sulawesi

Laporan ini disusun berdasarkan *workshop* di Palu pada Februari 2003 yang disusul dengan kunjungan lapangan dan korespondensi selama Januari-Maret 2003, serta pertemuan terpisah dengan pemimpin ornop dan organisasi masyarakat sipil lainnya di Jakarta dan Yogyakarta. Informasi tambahan, khususnya mengenai latar belakang gerakan ornop juga diperoleh dari catatan kunjungan selama 2001.

6.1. Gambaran Umum

Sulawesi adalah salah satu dari lima pulau utama di Indonesia dengan penduduk sekitar 15 juta jiwa. Pulau ini dibagi menjadi lima provinsi dengan konsentrasi penduduk terbesar di Sulawesi Selatan yang sekaligus merupakan provinsi paling luas. Penduduk umumnya hidup dari pertanian dengan sedikit industri di sekitar kota-kota pelabuhan seperti Makassar dan Manado. Secara kultural, wilayah ini dihuni oleh bermacam-macam

kelompok etnik, dengan beberapa di antaranya yang dominan seperti Bugis dan Makassar di bagian selatan dan Minahasa di utara.

Tabel 1. Jumlah Penduduk 2000 dan Migran 1995

Provinsi	Jumlah Penduduk	Jumlah Migran
Sulawesi Utara	2,012,098	76,084
Gorontalo	835,044	-
Sulawesi Tengah	2,218,435	351,609
Sulawesi Tenggara	1,821,284	260,141
Sulawesi Selatan	8,059,627	304,296
TOTAL	14,946,488	992,130

Arus migrasi penduduk dari luar Sulawesi mulai meningkat pada masa Orde Baru, khususnya di Sulawesi Tengah dan Tenggara, yang mencapai sekitar 15% dari total penduduk pada 1995.¹⁸ Mereka umumnya didatangkan dari Jawa sebagai tenaga kerja pada perkebunan dan perusahaan tambang dalam proyek transmigrasi yang dijalankan Orde Baru. Di beberapa tempat kedatangan migran dari wilayah lain sering kali menimbulkan ketegangan karena terkait dengan perebutan sumber daya alam yang kerap berkembang menjadi *violent conflicts*.

Semasa Orde Baru hampir seluruh wilayah Sulawesi dikenal sebagai kantong kekuatan Golkar. Dalam pemilihan umum 1999 sekalipun terjadi pergeseran suara yang cukup besar, sebagian besar penduduk tetap memilih partai tersebut. Jajaran birokrasi dan DPRD pun masih dikuasai oleh mantan pejabat lama yang berdampak pada penanganan kekerasan masa lalu di wilayah tersebut. Gerakan reformasi yang dipelopori mahasiswa hanya terbatas di sebagian kota besar tapi tidak mampu menyentuh ketimpangan struktur yang dipelihara Orde Baru selama 32 tahun.

Otonomi daerah yang mulai diberlakukan 1999 pada dasarnya memperkuat cengkeraman elite Orde Baru. Seorang aktivis dari Sulawesi Selatan mengatakan tuntutan mendirikan provinsi baru, seperti Gorontalo, diangkat oleh para pejabat yang merasa kedudukannya terancam di dalam konstelasi politik hasil pemilu. Sebagian lain berpendapat otonomi menjadi senjata di tangan birokrat untuk mengeruk keuntungan langsung dari berbagai perusahaan yang beroperasi di wilayah mereka, karena tidak perlu menyerahkan hasilnya ke pemerintah pusat.

Ekspansi bisnis eksploitasi sumber daya alam pun semakin meningkat. Seperti Kalimantan, hampir seluruh pulau ini dibagi ke dalam petak-petak yang diatur elite lokal, pemerintah pusat dan perusahaan di berbagai bidang. Hal ini yang antara lain menjelaskan tidak adanya keinginan kalangan elite yang menguasai pemerintahan untuk mempersoalkan berbagai tindak kekerasan yang terjadi seiring dengan ekspansi bisnis tersebut.

6.2. Kekerasan Negara dan Penanganannya

¹⁸ Sebaliknya di Sulawesi Selatan jumlah *out migrants* mencapai 792,342 yang melampaui jumlah *in migrants* sebesar 304,296 pada 1995. Para migran ini biasanya bekerja sebagai pedagang, pelaut dan buruh kasar yang tersebar di daerah pesisir Maluku, Papua dan sebagian Nusa Tenggara.

Sejak 1950-an Sulawesi berkali-kali dilanda konflik berdarah antara penguasa lokal dan pemerintah pusat. Setelah pemberontakan DI/TII di bagian selatan dan tengah pada awal 1950-an, wilayah itu juga menjadi salah satu tumpuan kekuatan gerakan Permesta yang melawan pemerintah pusat dengan bantuan Amerika Serikat pada 1958-59. Pasukan pemerintah berkali-kali melancarkan operasi militer guna menhancurkan kekuatan pemberontak dan meninggalkan luka yang mendalam bagi masyarakat setempat.

Belum lagi masalah pemberontakan daerah berhasil diatasi, pemerintah kembali melancarkan operasi pembasmian gerakan kiri pada 1965-66. Di beberapa tempat seperti Palopo, Mamuju, Bulukumba, Donggala, Buton dan Minahasa dilaporkan terjadinya pembunuhan massal terhadap anggota dan pendukung PKI serta organisasi massa kiri lainnya, sementara ribuan orang ditahan di berbagai penjara sampai akhir 1970-an. Di beberapa tempat gelombang kekerasan 1965-66 juga menimpa komunitas Tionghoa yang tersebar di beberapa kota besar dan daerah pesisir.

Sentimen anti-Tionghoa ini tampaknya terus hidup di beberapa wilayah Sulawesi Selatan dan berkali-kali muncul dalam bentuk kerusuhan sosial. Insiden kecil seperti kecelakaan lalu lintas dan pembunuhan kriminal yang melibatkan warga Tionghoa dengan cepat menyebar menjadi kekerasan komunal yang memakan puluhan korban jiwa dan kerusakan harta benda. Kerusuhan anti-Tionghoa ini berkali-kali terjadi sejak akhir 1970-an dengan skala dan intensitas berbeda-beda.

Bentuk represi yang lain adalah penggunaan *generic terms* untuk menindas kelompok etnik dan politik yang menentang pemerintah. Seorang peserta *workshop* menceritakan pengalamannya dituduh sebagai PKI Gaya Baru pada awal 1970-an yang membuatnya dipenjara selama setahun. Setelah dilepas, pada awal 1980-an ia dituduh terlibat dalam gerakan membentuk Republik Federal Sulawesi (RFS), yang dikaitkan dengan DI/TII. Menurut penuturannya, mereka yang terkena tuduhan ini umumnya adalah warga yang menolak pencaplokan tanah oleh pemerintah dan bisnis.

Peristiwa politik seperti pemilihan umum atau pergantian gubernur juga sering memicu tindak kekerasan. Dalam pemilihan umum 1982, puluhan orang demonstran anti-Golkar tewas dan luka-luka karena penembakan oleh militer. Sejak pemilihan umum 1971 pendukung partai-partai oposisi menjadi sasaran represi. Di Gorontalo dan Sulawesi Tengah dilaporkan tahanan politik dikerahkan secara paksa untuk mendukung kampanye Golkar, dan mereka yang menolak disekap selama pemilihan berlangsung.

Ketika gelombang protes oleh mahasiswa mulai meningkat pertengahan 1990-an terjadi beberapa insiden. Pada April 1996 tiga orang mahasiswa tewas ditembak pasukan militer yang menyerang kampus-kampus untuk membubarkan gerakan protes terhadap kenaikan tarif angkutan kota. Dalam gerakan protes anti-Soeharto Mei 1998 seorang mahasiswa ditembak aparat. Sampai saat ini tidak ada penyelidikan resmi dari pemerintah terhadap insiden-insiden tersebut.

Seperti di tempat-tempat lainnya, perampasan tanah oleh pemerintah dan bisnis mulai berlangsung sejak 1970-an. Ratusan ribu hektar tanah diambil-alih, umumnya dengan tindak kekerasan terhadap penduduk yang menolaknya, untuk proyek pembangunan pemerintah seperti bendungan, perkebunan besar, pertambangan dan perusahaan pengelola hutan. Di banyak tempat penggusuran disertai pembakaran kampung yang membuat warga kehilangan seluruh harta bendanya dan terpaksa mengungsi ke desa-desa sekitar.

Migrasi massal ini berlangsung selama 1970-an. Ribuan orang yang meninggalkan tempat asal mereka kemudian mendirikan pemukiman dan kampung baru. Di beberapa tempat gejala ini menjadi sumber konflik baru dan kadang menimbulkan bentrokan seperti yang terjadi di Poso dan Sabbang pada akhir 1990-an. Masalahnya menjadi semakin kompleks dengan masuknya arus transmigran terutama dari Jawa dan Madura yang didukung pemerintah. Dalam dua tahun terakhir beberapa insiden antara kelompok transmigran dengan penduduk setempat mulai terjadi, walau belum berkembang menjadi konflik terbuka seperti di Kalimantan Tengah.

Secara umum lembaga pemerintah tidak menunjukkan minat untuk mengangkat kembali peristiwa kekerasan masa lalu. Sebagian pejabat bahkan secara terbuka menolaknya dan menggunakan simbol-simbol agama sebagai pendukungnya. Mereka mengatakan bahwa upaya mempersoalkan peristiwa masa lalu – terutama pembunuhan massal terhadap aktivis gerakan kiri – adalah cara-cara PKI untuk merebut kekuasaan. Namun di beberapa tempat seperti Sulawesi Utara pejabat pemerintah menunjukkan simpatinya. Menurut keterangan seorang aktivis LPKP, sikap semacam itu muncul karena pejabat yang bersangkutan masih memiliki hubungan keluarga dengan sejumlah korban.

6.3. Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Gerakan ornop di Sulawesi dimulai awal 1980-an dengan pembentukan sejumlah lembaga yang umumnya menangani masalah lingkungan hidup, pemberdayaan ekonomi dan kesehatan masyarakat. Melalui jaringan nasional seperti WALHI, YLBHI, YLKI dan LP3ES, kelompok-kelompok itu mulai berkembang membentuk jaringan ornop yang menangani beragam masalah. Saat ini diperkirakan ada sekitar 700 ornop di Sulawesi yang umumnya bergerak di bidang pemberdayaan ekonomi dan kesehatan masyarakat.

Penanganan masalah hak asasi manusia dimulai dengan pembentukan lembaga yang memberikan bantuan hukum kepada penduduk yang dirugikan oleh pembangunan. Cabang-cabang LBH didirikan di Manado dan Makassar, yang merekrut sejumlah aktivis mahasiswa dan sarjana hukum ke dalam jajarannya. Untuk waktu cukup lama cabang-cabang LBH ini menjadi satu-satunya lembaga yang menangani masalah hak asasi manusia. Baru setelah 1998 beberapa aktivis dan pengacara yang semula bekerja pada lembaga itu mendirikan organisasinya sendiri, seperti LBH-P2i yang menangani masalah kekerasan terhadap perempuan.

Beberapa organisasi yang bergerak di bidang lingkungan hidup seperti Yayasan Tanah Merdeka dan Yayasan Pendidikan Rakyat di Palu, YASCITA di Kendari dan jaringan WALHI di empat provinsi juga berperan penting dalam pembangunan gerakan hak asasi manusia di Sulawesi. Dari komunitas ini kemudian lahir sejumlah organisasi yang lebih spesifik menangani masalah hak asasi manusia seperti YBH Bantaya dan LPS-HAM di Palu. Beberapa waktu lalu LP3ES yang berpusat di Jakarta melakukan rangkaian pelatihan yang kemudian melahirkan jaringan hak asasi manusia di setiap provinsi.

Kekerasan terhadap perempuan mulai mendapat perhatian khusus pada akhir 1990-an ketika konflik komunal terjadi di Poso. Aktivis perempuan yang semula bekerja pada ornop lain membentuk lembaga yang secara khusus menangani masalah ini seperti LBH-P2i di Makassar, Aliansi Perempuan Sulawesi Tenggara (Alpen Sultra) di Kendari dan KPKP-ST di Palu. Fokus kegiatan mereka adalah investigasi kasus kekerasan

terhadap perempuan, baik di tingkat domestik maupun kekerasan oleh aparat, dan pendampingan bagi para korban.

Perkembangan lain yang penting untuk dicatat adalah munculnya organisasi di tingkat komunitas yang diurus oleh warga setempat. Gejala ini semakin kuat setelah 1998 dengan ada kebebasan bergerak. Di daerah Sulawesi Tengah dan Selatan organisasi-organisasi ini berperan penting dalam mengungkap kasus-kasus kekerasan yang melanda wilayah mereka dan pengorganisasian korban. Menurut keterangan Hedar Laujeng dari YBH Bantaya, organisasi seperti ini awalnya bersifat spontan untuk tujuan pembelaan dalam kasus sengketa agraria. Tapi beberapa di antaranya kemudian berkembang ke bentuk yang lebih permanen.

Kelompok korban kekerasan sementara itu masih sangat terbatas. LPKP dan PAKORBA masing-masing memiliki cabang di beberapa kota, tapi tidak semuanya memainkan peran aktif dalam gerakan hak asasi manusia. Kelompok-kelompok di Sulawesi Utara dalam hal ini jauh lebih aktif ketimbang wilayah lainnya, antara lain karena ada hubungan cukup kuat dengan lembaga gereja. Seorang korban yang hadir dalam *workshop* di Palu mengatakan kelompoknya kesulitan mendatangi korban-korban lain terutama karena alasan keamanan. Sebagian besar juga hidup dalam keadaan serba sulit sehingga tidak dapat menjalankan kegiatan lembaganya secara leluasa.

Beberapa aktivis yang dihubungi mengatakan kelahiran organisasi masyarakat ini adalah semacam reaksi terhadap ketidakmampuan ornop menangani tumpukan masalah yang timbul. Sebagian bahkan muncul karena ketidakpercayaan terhadap pelayanan yang diberikan ornop selama ini. Hal ini terkait dengan tumbuh pesatnya sektor ornop setelah 1998, khususnya setelah otonomi daerah diberlakukan. Mereka umumnya menyambut baik perkembangan tersebut karena menunjukkan keinginan kuat dari masyarakat untuk menyelesaikan masalah-masalah yang mereka hadapi sendiri.

Pengungkapan Kebenaran

Ada berbagai strategi pengungkapan kebenaran yang diterapkan oleh ornop dan organisasi lainnya. Kegiatan yang paling lazim dilakukan adalah investigasi dengan membentuk kelompok kerja yang berkunjung ke tempat kejadian dan mewawancarai korban untuk menyusun kronologi peristiwa. Hasil investigasi ini kemudian akan menjadi dasar untuk melakukan kampanye atau advokasi di berbagai tingkat. Penentuan peristiwa yang penting untuk diselidiki biasanya bergantung pada pengaduan masyarakat, kesiapan lembaga untuk melakukan advokasi dan perhatian publik (media massa).

Dalam kerusuhan Poso, beberapa ornop bekerja-sama membentuk sebuah kelompok kerja yang bertugas menyelidiki tindak kekerasan dan memberikan bantuan kepada korban. LPS-HAM adalah salah satu organisasi yang paling aktif dan saat ini memberikan bantuan hukum kepada seorang pendeta yang didakwa menyelundupkan senjata.¹⁹ Sementara itu KPKP-ST mulai mengumpulkan informasi dan membuat dokumentasi mengenai kasus-kasus kekerasan terhadap perempuan. Beberapa temuannya pernah disampaikan dalam seminar dan kegiatan publik lainnya.

¹⁹ Pendeta Reynald Damanik adalah pimpinan Crisis Centre Gereja Kristen Sulawesi Tengah (CC-GKST) yang berperan penting dalam menyelamatkan korban kekerasan dan pengungsi dalam kerusuhan Poso. Dakwaan terhadap dirinya diduga berkait dengan sikapnya yang keras terhadap keterlibatan militer dalam kerusuhan tersebut.

Di Sulawesi Tenggara, sekelompok mahasiswa bekerja-sama dengan universitas setempat sejak 1999 melakukan penyelidikan mengenai pembunuhan massal di Buton yang berlangsung antara 1965-68. Usaha itu mendapat sambutan dari beberapa pihak di luar universitas, termasuk keluarga mantan bupati dan komandan militer yang ikut menjadi korban saat itu. Sebaliknya pemerintah dan militer bereaksi keras dan menjadikan mahasiswa yang terlibat dalam upaya itu sebagai sasaran operasi. Salah seorang di antaranya terpaksa meninggalkan Buton karena hidupnya terancam.

Penyelidikan terhadap pembasmian gerakan di Sulawesi juga dilakukan oleh organisasi korban. Di Palu, LPKP bekerja-sama dengan LPS-HAM dan YBH Bantaya mengumpulkan informasi mengenai orang-orang yang menjadi korban dengan cara mewawancarai keluarga korban yang bersangkutan. Usaha serupa dilakukan oleh LPKP di Manado bersama organisasi korban dan LBH Manado. Di samping mengumpulkan informasi komunitas korban beberapa kali menyelenggarakan pertemuan dan seminar untuk “meluruskan sejarah” dari apa yang dulu disebut sebagai peristiwa G-30-S [sekarang disebut “Peristiwa 1 Oktober”, *ed.*]

Peristiwa atau bentuk kekerasan yang paling sering mendapat perhatian adalah pengusuran tanah rakyat oleh pemerintah maupun perusahaan. Menurut Hedar Laujeng, kecenderungan ini muncul karena peran organisasi lingkungan hidup serta aktivis petani yang cukup kuat dalam gerakan masyarakat sipil di Sulawesi. Tujuan dari investigasi ini juga lebih terarah pada pembuktian adanya hak rakyat atas tanah sehingga masalah kekerasan fisik seperti pembunuhan atau penculikan kadang diabaikan.

Peradilan dan Penuntutan

Sejauh ini belum ada inisiatif untuk membawa kasus-kasus kekerasan masa lalu ke pengadilan. Seperti di tempat-tempat lain, aktivis hak asasi manusia umumnya merasa bahwa jalur hukum umumnya tidak menjamin tegaknya keadilan. Menurut mereka, jika melihat proses pengadilan HAM *ad hoc* untuk Timor Leste, lembaga peradilan justru sebaliknya memperkuat *impunity*. Karena itu usaha membawa kasus pelanggaran hak asasi manusia melalui pengadilan saat ini tidak hanya sia-sia, tapi akan merugikan korban dan perjuangan hak asasi manusia yang lebih luas.

Bagaimanapun dengan dikeluarkannya UU 26/2000 beberapa lembaga melihat perlunya mengambil inisiatif dengan membawa kasus-kasus tertentu ke pengadilan hak asasi manusia. LBH Makassar saat ini tengah mempersiapkan beberapa staf untuk melakukan monitoring terhadap pengadilan HAM dalam kasus Abepura yang akan digelar di Makassar, Sulawesi Selatan. Dalam *workshop* para peserta juga membicarakan kemungkinan menggugat beberapa perusahaan tambang dan perkebunan yang selama ini terlibat dalam kekerasan terhadap penduduk.

Minimnya inisiatif di wilayah ini menurut seorang aktivis karena informasi yang sangat terbatas mengenai kemungkinan membawa kasus-kasus kekerasan melalui pengadilan. Komnas HAM sampai saat ini baru beberapa kali melakukan kunjungan ke Sulawesi, padahal lembaga ini menurut UU 26/2000 menjadi satu-satunya lembaga yang berwenang melakukan penyelidikan. Karena tidak mendapat perhatian di tingkat nasional maka banyak lembaga dan aktivis yang kemudian memilih mencari penyelesaian di tingkat lokal.

Kecenderungan seperti ini terlihat di beberapa wilayah. Pada Juli 2002 di Mamuju, Sulawesi Selatan, YBH Bantaya menyelenggarakan *workshop* mengenai penyelesaian kasus sengketa agraria dengan kerangka *transitional justice*. Diskusi yang dihadiri aparat pemerintah termasuk bupati dan stafnya dimulai dengan mengungkap berbagai kasus sengketa berikut tindak kekerasan yang dialami penduduk. Setelah itu semua peserta diajak mendiskusikan cara-cara menyelesaikan tumpukan masalah yang dihadapi merujuk pada sarana dan potensi yang tersedia di tingkat lokal.

Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Menurut kebanyakan aktivis pelanggaran hak asasi manusia di Sulawesi adalah produk struktur masyarakat yang timpang, sehingga perubahan untuk menjamin bahwa kekerasan tidak berulang harus berbarengan dengan perubahan struktur tadi. Langkah pertama untuk membuat perubahan adalah dengan mencabut atau mengganti semua produk hukum yang memungkinkan terjadinya kekerasan, seperti UU Pokok Kehutanan dan UU Pertambangan serta peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pengelolaan agraria dan sumber daya alam.

Mereka menilai UU 39/1999 tentang hak asasi manusia dan Tap MPR IX/2001 tentang reforma agraria dan sumber daya alam adalah langkah maju yang dapat digunakan untuk mencapai perbaikan di tingkat lokal. Beberapa lembaga yang menangani masalah hak asasi manusia dan lingkungan hidup di Sulawesi Tengah dan Utara mengambil inisiatif membuka dialog dengan aparat pemerintah daerah untuk membicarakan langkah perubahan ini dan di beberapa tempat mendapat respons yang positif.²⁰

Belajar dari pengalaman berinteraksi dengan pemerintah daerah, beberapa aktivis menilai bahwa otonomi daerah yang diterapkan sejak 1999 sebenarnya adalah *arena of struggle* untuk mencapai perbaikan di tingkat lokal. Lembaga hak asasi manusia menurut mereka harus terlibat dalam proses perumusan peraturan dengan memasukkan perspektif hak asasi manusia dan demokrasi di dalamnya. Di Sulawesi Selatan misalnya, sebuah diskusi dengan masyarakat menghasilkan usulan agar dibentuknya semacam komisi kebenaran yang dapat menyelidiki asal-usul kekerasan dan ketimpangan agraria dan dapat memberi rekomendasi kepada pemerintah untuk menangani masalah tersebut secara menyeluruh.

Reparasi dan Rehabilitasi Korban

Sejauh ini tidak ada lembaga yang secara khusus menangani korban kekerasan. Kegiatan semacam itu biasanya menjadi bagian dari program kerja yang lebih luas, seperti LBH-P2i yang memberikan pelayanan hukum dan juga bantuan bagi perempuan korban kekerasan.²¹ Ornop yang melakukan *community organising* mengatakan bahwa

²⁰ Dalam rangkaian diskusi itu para pejabat pemerintah daerah kadang mengatakan bahwa tumpukan masalah yang sekarang dihadapi masyarakat adalah “warisan Jakarta”. Selama masa Orde Baru perusahaan dan penguasa di Jakarta yang sering membuat proyek-proyek pembangunan tanpa konsultasi terlebih dulu dengan aparat di daerah.

²¹ Organisasi dan kelompok perempuan di tempat-tempat lain biasanya juga memberi perhatian khusus kepada perempuan korban kekerasan, walaupun masih terbatas pada korban kekerasan dalam rumah tangga.

penanganan korban kekerasan secara khusus tidak dimungkinkan karena justru akan menimbulkan kecemburuan di dalam komunitas. Pandangan lain mengatakan bahwa masyarakat di desa-desa pada dasarnya adalah korban, sehingga bantuan bagi masyarakat dengan sendirinya adalah bantuan bagi korban.

Hambatan paling besar untuk mengembangkan program yang spesifik bagi korban kekerasan adalah perbedaan pengertian mengenai siapa yang dianggap korban, karena pengungkapan kasus-kasus kekerasan masih sangat terbatas. Diskusi sering kali hanya berputar di tingkat teoretik untuk merumuskan siapa yang sesungguhnya dapat disebut korban, tanpa merujuk pada kasus-kasus yang konkret sehingga tidak menghasilkan rumusan yang kuat. Beberapa orang bahkan menganggap kecenderungan melihat masyarakat sebagai korban akan membuat gerakan perubahan menjadi lemah.

Kelompok-kelompok korban sendiri seperti LPKP dan PAKORBA hanya terdapat di kota-kota besar dengan kegiatan yang terbatas. Seorang korban peristiwa 1965-66 yang menjadi pengurus LPKP di Sulawesi Tengah mengatakan situasi politik di Sulawesi belum memungkinkan organisasi korban untuk berbuat banyak.²² Ia membandingkan dengan situasi di Jawa, di mana korban kekerasan sudah dapat tampil di hadapan publik untuk memberikan kesaksian. Hal semacam itu menurutnya tidak mungkin dilakukan di Sulawesi karena akan mendapat reaksi keras dari penguasa maupun kekuatan politik lainnya.

Sejauh ini baru korban peristiwa 1965-66 yang menghimpun diri dalam kelompok atau organisasi. Di Sulawesi Tengah dan Selatan beberapa kelompok coba menghimpun keluarga korban operasi militer pada 1950-an ketika TNI membasmi gerakan DI/TII, tapi sampai saat ini belum mencapai kemajuan yang berarti. Keluarga korban dari kasus kekerasan politik yang lain seperti penembakan terhadap aktivis mahasiswa juga belum mendapat perhatian memadai.

Rekonsiliasi

Masalah rekonsiliasi juga belum mendapat perhatian karena tidak ada imbalan kekuatan antara pelaku dan korban. Menurut beberapa aktivis, rekonsiliasi hanya mungkin dicapai jika para pelaku sudah kehilangan kekuasaannya dan merasa perlu meminta maaf kepada korban. Dalam kenyataannya banyak pelaku kekerasan yang sampai saat ini masih memegang kekuasaan dan bahkan menjadi lebih kuat dari sebelumnya. Sebaliknya komunitas korban juga tidak mungkin memberikan maaf atau menerima kembali para pelaku sebelum ada pengungkapan kasus dan penanganan secara hukum.

Sejak 1998 lembaga donor mulai mengucurkan dana untuk kegiatan *peace-building* dan resolusi konflik. Kerangka tersebut juga mulai digunakan untuk menangani sengketa agraria dan beberapa kasus kekerasan seperti Poso yang akan dibicarakan dalam bagian lain.

²² Ada perbedaan cukup signifikan antara daerah satu dengan lainnya. Di Sulawesi Utara, menurut pengakuan sejumlah aktivis LPKP setempat, situasinya lebih terbuka. Organisasi korban dapat tampil lebih terbuka dan beberapa eks-tahanan politik bahkan terlibat dalam berbagai gerakan sosial. Menurut penjelasan mereka, hal ini antara lain karena ikatan kekerabatan yang sangat kuat dan adanya tradisi gereja yang berbicara tentang perdamaian.

Bab 5

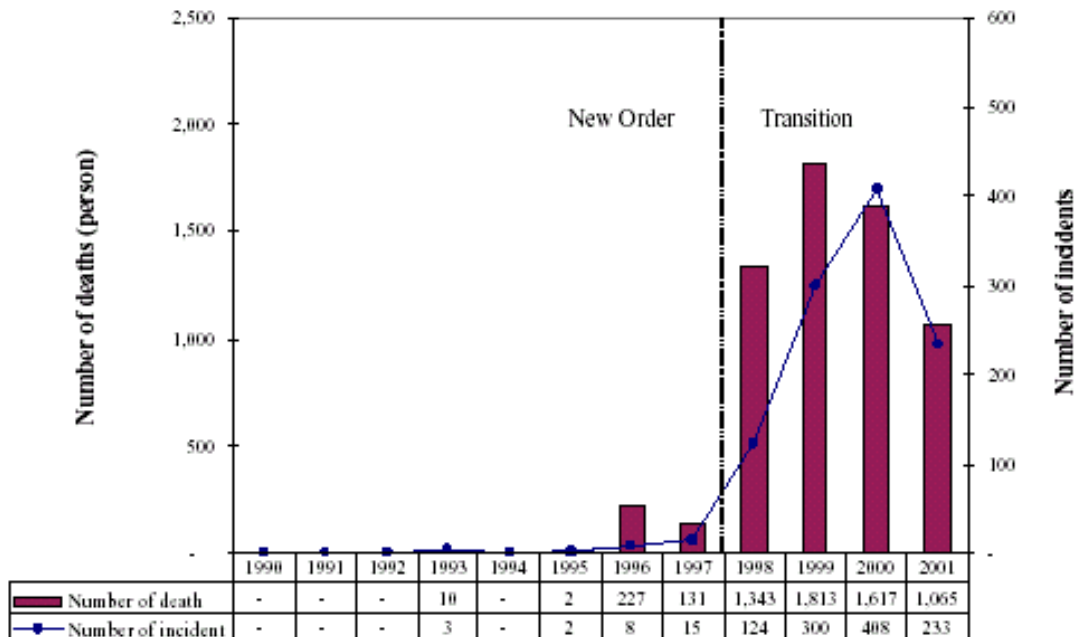
Transitional Justice dalam Situasi Konflik

^^

1. Pengantar

Tahun-tahun terakhir Orde Baru ditandai dengan meluasnya konflik dan kekerasan di berbagai wilayah di Indonesia. Sejak 1995 kerusuhan meledak di wilayah Nusa Tenggara, lalu meluas ke Kalimantan Barat, Jawa Timur dan beberapa kota di pantai utara Jawa. Seminggu sebelum Soeharto mengundurkan diri pada Mei 1998 kerusuhan meledak di Medan, Palembang, Jakarta dan Solo yang mengakibatkan sekurangnya 1,500 orang tewas. Setelah itu kekerasan terus berlanjut dan mencapai puncaknya pada periode 1999-2002 di Maluku, Sulawesi Tengah dan Kalimantan Tengah.¹ Sampai akhir 2002 diperkirakan lebih dari 15.000 orang tewas dan lebih dari satu juta orang kehilangan tempat tinggal mereka.

Tabel 1. Kekerasan di Indonesia, 1990-2001



Sumber: UNSFIR, April 2001

Meningkatnya kekerasan sejak 1998 oleh para peneliti dan komentator dikaitkan dengan upaya destabilisasi oleh penguasa Orde Baru, yang bertujuan mendiskreditkan reformasi

¹ Lihat Mohammad Zulfan Tadjoeddin, *Database on Social Violence in Indonesia*, United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, Jakarta, April 2001.

dan melemahkan pemerintahan sipil yang dibentuk setelah pemilihan umum. Hal ini dibuktikan dengan keterlibatan aparat militer dan polisi dalam konflik berkepanjangan di Maluku dan Poso. Beberapa penyelidikan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun beberapa CSO sebenarnya sudah menguraikan masalah ini tapi sejauh ini belum ditindaklanjuti. Justru sebaliknya, menurut penilaian sejumlah aktivis pro-demokrasi, rangkaian kejadian itu malah memperkuat posisi militer yang mengatakan bahwa kekuasaan sipil pada dasarnya tidak dapat menjalankan pemerintahan dengan baik.

Pada saat bersamaan di Aceh, Papua dan Timor Leste, gerakan perlawanan yang menuntut kemerdekaan juga meningkat aktivitasnya setelah 1998. Dalam bulan-bulan pertama setelah Soeharto mengundurkan diri sikap pemerintah relatif lunak dengan membiarkan kelompok-kelompok pendukung kemerdekaan menggalang kekuatan di masing-masing wilayah. Namun ketika melihat prospek pemisahan wilayah semakin nyata, terutama dalam referendum di Timor Leste, militer menjalankan berbagai operasi militer yang bertujuan menghancurkan gerakan tersebut.

Ada perbedaan cukup besar antara daerah yang dilanda konflik komunal dengan konflik untuk penentuan nasib sendiri. Asal-usul konflik dan pihak-pihak yang terlibat di dalamnya sangat berbeda. Di Maluku dan Poso pemisahan terjadi di antara kelompok masyarakat berdasarkan agama, sementara di Kalimantan Tengah pemisahan itu dibuat berdasarkan kelompok etnik. Di Aceh dan Papua, pemisahan berdasarkan agama maupun etnik tidak berperan penting, karena konflik terjadi antara gerakan perlawanan dengan pemerintah.

Namun, terlepas dari perbedaan itu konflik bersenjata menempatkan orang dalam situasi yang kurang lebih sama. Ancaman kekerasan muncul setiap hari dan untuk jangka waktu cukup panjang. Kekerasan di Maluku dan Poso misalnya berlangsung selama tiga tahun, dan sekalipun sudah mereda dalam beberapa bulan terakhir, tidak tertutup kemungkinan untuk meledak kembali. Di Aceh dan Papua sejak pertengahan 1999 pemerintah melancarkan berbagai operasi militer dan terlibat dalam pertempuran dengan gerakan perlawanan yang berakibat sejumlah besar penduduk sipil menjadi korban.

Dalam situasi semacam itu CSO yang bergerak dalam bidang hak asasi manusia umumnya menjadikan penghentian kekerasan dan bantuan kemanusiaan bagi para korban sebagai prioritas kegiatannya. Program kegiatannya terarah pada resolusi konflik melalui gencatan senjata, perundingan antara pihak-pihak yang bertikai, atau pertemuan informal di tingkat *grass-roots*. Penetapan strategi dan inisiatif *transitional justice* di daerah seperti ini tentunya berbeda dari daerah-daerah lain, dan karena alasan itu uraiannya ditempatkan dalam bagian terpisah.

Uraian berikut dibuat berdasarkan kunjungan lapangan ke Papua dan pertemuan dengan aktivis hak asasi manusia dan pekerja kemanusiaan dari Aceh antara September dan Oktober 2002, yang disusul dengan berbagai pertemuan informal di Jakarta dan Yogyakarta antara November 2002 dan Januari 2003. Pada Maret 2003 peneliti berkunjung ke Sulawesi Tengah untuk mengumpulkan informasi mengenai strategi dan praktek *transitional justice* dalam kasus Poso. Karena keterbatasan waktu, informasi mengenai Maluku dikumpulkan melalui pertemuan dengan berbagai organisasi dan individu yang bekerja di wilayah tersebut.

2. Kekerasan Masa Lalu dan Penentuan Nasib Sendiri

Krisis politik yang melanda Indonesia sejak pertengahan 1990-an ditandai dengan meluasnya tuntutan kemerdekaan di beberapa daerah. Gerakan Aceh Merdeka yang sempat dipatahkan oleh pemerintah pertengahan 1970-an muncul kembali di tengah aksi-aksi protes menuntut referendum segera setelah Soeharto mengundurkan diri. Sebulan kemudian puluhan ribu penduduk Dili turun ke jalan-jalan raya dengan tuntutan serupa. Di Papua pada waktu kurang lebih bersamaan kelompok pro-kemerdekaan melancarkan aksi-aksi pengibaran bendera dan demonstrasi damai di beberapa kota.

Para pengamat politik Indonesia umumnya mengatakan bahwa kemunculan kembali gerakan yang menuntut kemerdekaan dan *ethno-nationalism* itu terkait dengan represi yang dilakukan Orde Baru selama puluhan tahun di berbagai daerah. Gagasan Orde Baru mengenai persatuan dan kesatuan ditegakkan melalui kekerasan, mulai dari operasi militer dan intelijen sampai pada pendudukan yang brutal selama puluhan tahun dalam kasus Timor Leste. Keruntuhan rezim itu kemudian merangsang banyak kalangan mempertanyakan bukan hanya kekuasaan rezim tapi konsep Indonesia yang di masa Orde Baru menjadi simbol ketimpangan dan represi.

Di Riau dan Bali sebagian elite lokal untuk pertama kalinya dalam sejarah menyuarakan keinginan membentuk negara merdeka. Di daerah-daerah lain kritik terhadap pemerintah pusat sering kali bercampur dengan gagasan membentuk negara merdeka.² Tidak semuanya merupakan upaya atau ancaman serius, seperti tuntutan memisahkan diri dari Indonesia yang muncul dari kalangan pemuda di Jawa Timur saat Abdurrahman Wahid diturunkan dari jabatan presiden.

Di Aceh, Papua dan Timor Leste, gerakan menuntut kemerdekaan terkait erat dengan catatan pelanggaran hak asasi manusia yang panjang. Pengalaman buruk atau *memoria passionis* (*memory of suffering*) adalah salah satu dasar meluasnya aspirasi kemerdekaan. Tuntutan menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia pun terkait atau bahkan menjadi bagian dari perjuangan untuk meraih kemerdekaan. Di daerah-daerah ini pun tumbuh pengertian berbeda mengenai transisi, bukan sekadar perpindahan dari rezim otoriter menuju demokrasi tapi menyangkut pemisahan wilayah dan pembentukan negara merdeka.³

2.1. Aceh

Aceh memiliki tempat yang unik dalam sejarah Indonesia. Di masa kolonial Aceh menjadi satu-satunya wilayah Nusantara yang tidak berhasil dikuasai oleh pemerintah kolonial. Wilayah itu dikuasai sebuah kesultanan yang memiliki pemerintahan, militer dan hubungan internasional, yang menjadi dasar klaim kemerdekaan Gerakan Aceh Merdeka sekarang ini. Selama perang kemerdekaan 1945-49 Aceh juga menjadi satu-satunya wilayah yang tidak berhasil dikuasai kembali oleh Belanda.

² Di samping tuntutan kemerdekaan, gagasan untuk membentuk negara federal dan otonomi luas bagi semua daerah juga sempat muncul ke permukaan. Gagasan itu terutama hidup di Sumatera dan Sulawesi yang menjadi basis kekuatan politik federalisme pada 1950-an.

³ Dalam gerakan pro-kemerdekaan di Aceh, Papua dan juga Timor Leste ada pandangan berbeda-beda mengenai masa transisi. Sebagian menganggap kemerdekaan politik adalah syarat mutlak sebelum dapat berbicara mengenai transisi, sementara lainnya beranggapan bahwa otonomi luas dan khusus yang ditawarkan pemerintah bisa menjadi transisi untuk menuju kemerdekaan.

Pengalaman sejarah yang unik ini menciptakan kebanggaan di kalangan elite sebagai “bangsa yang tak pernah takluk pada dominasi asing”. Pada 1953 pemerintah Soekarno berhadapan dengan pemberontakan bersenjata di bawah pimpinan Daud Beureuh yang memperjuangkan pembentukan Negara Islam Indonesia. Pemberontakan itu baru berakhir awal 1960-an ketika Soekarno menawarkan sejumlah kompromi termasuk menetapkan status Aceh sebagai daerah istimewa sebagai penghargaan terhadap karakteristik khusus dan pengalaman sejarah yang unik tadi.

Saat Soekarno dijatuhkan pada Oktober 1965, Aceh menjadi salah satu tempat pertama dimulainya pembantaian massal terhadap anggota PKI dan pendukung gerakan kiri lainnya. Penguasa militer yang menggunakan simbol-simbol agama mendapat dukungan cukup luas dari kekuatan politik yang semula menentang pemerintah. Menurut seorang aktivis saat itu ada harapan bahwa kejatuhan Soekarno akan memberi jalan bagi pembentukan pemerintah yang lebih menjunjung nilai-nilai Islam.

Namun ketidakpuasan kembali muncul terutama di sekitar pembagian pendapatan yang diperoleh dari eksplorasi sumber daya alam, terutama minyak dan gas bumi. Sekalipun cukup banyak orang Aceh yang diangkat menjadi pejabat tinggi dan perwira militer semasa Orde Baru, sebagian politisi menilai bahwa pencapaian orang Aceh sebagai bangsa merdeka sampai awal abad ke-20 juga dihancurkan oleh Orde Baru melalui represi dan program pembangunan yang mendorong mereka ke pinggir.

2.1.1. Kekerasan dan Perlawanan

Pada pertengahan 1970-an sekelompok aktivis di bawah pimpinan Hasan di Tiro mengumumkan Aceh sebagai negara merdeka. Militer Indonesia menindas perlawanan tersebut tapi tetap tidak berhasil memenangkan simpati penduduk. Gerakan itu bangkit kembali akhir 1980-an dan kali ini menghadapi penindasan yang lebih hebat. Pemerintah menetapkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) dan melancarkan berbagai operasi militer dan intelijen yang menyebabkan terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Organisasi-organisasi hak asasi manusia memperkirakan lebih dari dua ribu orang tewas dalam periode ini.

Saat Soeharto mengundurkan diri muncul berbagai harapan baru. Pemerintah mencabut status DOM di Aceh setelah adanya demonstrasi massal dan tuntutan mengungkap pelanggaran hak asasi manusia di seluruh wilayah. Saat mengumumkan perubahan kebijakan tersebut Panglima TNI Jenderal Wiranto meminta maaf atas tindakan pasukannya dan mengatakan bahwa semua pasukan non-organik, termasuk Kopassus yang sangat ditakuti oleh penduduk, akan ditarik.

Di Jakarta beberapa anggota DPR mengambil inisiatif membentuk Tim Pencari Fakta bersama pemerintah daerah dan tokoh masyarakat setempat. Tim itu melakukan perjalanan keliling ke beberapa wilayah sempat empat bulan, menemui keluarga korban, pejabat pemerintah sipil dan militer, serta wakil masyarakat sipil. Dalam laporan akhirnya disebutkan terjadinya lebih dari 1.700 kasus pelanggaran hak asasi manusia selama periode DOM. Pada saat bersamaan Komnas HAM juga melakukan kegiatan serupa dan dalam laporannya menyebutkan sekitar 1.100 kasus pelanggaran. Tahun berikutnya pemerintahan Abdurrahman Wahid membentuk Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KIPTKA), yang menyebutkan terjadinya sekitar

5.000 kasus pelanggaran semasa DOM dan menyarankan agar para pelaku segera dibawa ke pengadilan.

Temuan-temuan itu mengejutkan banyak pihak. Berbeda dengan Papua dan Timor Leste, kekerasan yang terjadi di Aceh tidak banyak diketahui dunia luar. Penggalan kuburan massal dan kesaksian keluarga korban yang disiarkan melalui jaringan televisi memberi efek dramatis dan merangsang reaksi dari berbagai pihak. Di bawah tekanan semacam itu Mabes ABRI menyampaikan maaf atas penderitaan yang menimpa para korban. Saat Abdurrahman Wahid menjadi presiden, DPR juga sempat menggelar dengar pendapat tertutup mengenai konflik di Aceh. Dalam kesempatan itu beberapa perwira tinggi militer dan pejabat pemerintah memberikan kesaksian mengenai keterlibatan mereka dalam kasus-kasus pelanggaran sejak 1989.

Gerakan Aceh Merdeka (GAM) menggunakan kesempatan itu untuk menggalang dukungan di desa-desa dan melancarkan kampanye melawan pemerintah di Jakarta. Pada 8 November 1999 sekitar setengah juta orang atau sepuluh persen penduduk seluruh Aceh, terlibat dalam demonstrasi massal menuntut referendum di Banda Aceh. Tuntutan mengadili para pelaku pelanggaran selalu menjadi bagian dari demonstrasi dan rapat akbar di berbagai kota; dan seperti di Papua dan Timor Leste, menjadi salah satu alasan dasar untuk menuntut kemerdekaan.

Menjelang akhir 1999 situasi mulai memburuk dengan meningkatnya konflik bersenjata antara TNI dan GAM. Pertemuan dan perundingan antara pemerintah dan GAM yang difasilitasi oleh Henry Dunant Centre sempat menghasilkan *humanitarian pause* pada Mei 2000. Namun kesepakatan itu hanya bertahan beberapa minggu saja. Kekerasan kembali meningkat dan militer Indonesia mendesak birokrasi sipil untuk mengesahkan tindakan menggunakan kekuatan militer terhadap GAM. Pada April 2001 Abdurrahman Wahid mengeluarkan keputusan presiden yang memberi jalan kepada militer untuk melancarkan operasi untuk menghancurkan GAM. Sekitar seribu orang Aceh tewas dalam empat bulan berlangsungnya operasi tersebut sementara ribuan lainnya mengungsi ke desa-desa lain, termasuk ke provinsi lain di Sumatera.

Pemerintah kemudian mencoba meredam tuntutan referendum melalui beberapa perubahan simbolik seperti mengubah nama Daerah Istimewa Aceh menjadi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan memperkenankan penggunaan simbol-simbol pemerintahan otonom. Pada Juli 2001 DPR menetapkan UU Otonomi Khusus bagi Aceh yang memberi kewenangan kepada pemerintah daerah menyusun peraturan (*qanun*) baru, termasuk mendirikan peradilan lokal berdasarkan syariat Islam dan ikut mengelola sumber daya alam yang sejak lama menjadi sumber ketidaksenangan elite daerah terhadap pemerintah pusat.⁴

Namun undang-undang itu tampak hampa di hadapan konflik bersenjata yang terus meningkat. Perundingan damai antara GAM dan pemerintah Indonesia beberapa kali dilakukan tapi gagal mencapai kemajuan yang berarti. Ada kesan bahwa pembicaraan di tingkat ini tidak ada kaitannya dengan apa yang terjadi di lapangan karena baik birokrat sipil maupun juru runding GAM tidak selalu bisa mengontrol

⁴ UU itu mengatur 70% pendapatan bersih dari gas alam diserahkan kepada pemerintah daerah, namun sampai sekarang belum ada kejelasan jumlah sesungguhnya yang akan diterima. Selama ini penghasilan sepenuhnya diserahkan kepada pemerintah pusat dan penggunaannya pun tidak pernah dibicarakan dengan para pemimpin pemerintah setempat. Praktik semacam ini yang senantiasa menciptakan ketegangan antara pemerintah pusat (Jakarta) dengan daerah-daerah lain.

pasukan bersenjata di Aceh. Pemerintah daerah dan DPRD dalam hal ini sama sekali tidak berperan dan tentu tidak dapat melaksanakan UU Otonomi Khusus secara efektif.

Pada Desember 2002 perundingan kembali terjadi di Jenewa yang menghasilkan *Cessation of Hostilities Agreement (CoHA)*. Kesepakatan ini berbeda dari apa yang pernah dicapai sebelumnya. CoHA dipengaruhi oleh elite puncak pemerintah Indonesia dan juga lembaga-lembaga donor internasional, termasuk kedutaan besar negara-negara penting. Kesepakatan itu juga memungkinkan pemantau internasional untuk menyelidiki dan melaporkan kasus-kasus pelanggaran terhadap kesepakatan itu.

Kalangan CSO selama ini menyesalkan bahwa perundingan dan kesepakatan hanya dilakukan antara kekuatan militer dan tidak memberi ruang kepada wakil-wakil dari *civil society*. Akibatnya banyak sekali agenda penting, seperti penegakan keadilan dan perlindungan hak asasi manusia serta *humanitarian assistance* yang tidak menjadi bagian dari kesepakatan tersebut. Mereka juga mengkhawatirkan bahwa jika kesepakatan itu dilanggar maka akibat dari kekerasan yang terjadi akan lebih hebat dari masa sebelumnya.⁵

2.1.2. Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

Gerakan masyarakat sipil di Aceh mulai berkembang awal 1970-an, dengan pembentukan yayasan keagamaan seperti *dayah* yang menjalankan usaha pemberdayaan rakyat melalui pendidikan dan peningkatan pendapatan. Pertemuan antara lembaga-lembaga internasional dengan kalangan akademisi dan mahasiswa yang berbasis di kampus mendorong laju pertumbuhan ornop dan pertengahan 1980-an mulai bermunculan sejumlah organisasi baru seperti FORSIKAL dan YADESA, yang menjadi cikal-bakal dari berbagai ornop yang memegang peran penting saat ini.

Antara 1990-94 sejumlah ornop dibentuk dan membawa berbagai perkembangan baru. Gerakan ornop yang semula terpusat di Banda Aceh mulai menyebar ke daerah-daerah lain dan masalah yang ditangani pun semakin beragam. Beberapa di antaranya seperti Yayasan Cordova, Suara Hati Rakyat (Sahara), Yayasan Sinar Desa Indonesia (Yasindo), LBH Pakat Tabela dan YAPDA mulai memberi perhatian khusus kepada masalah hak asasi manusia. Perkembangan ornop ini ditandai pasang-surut dengan perombakan struktur dan orientasi, konflik internal dan tumbuhnya berbagai lembaga baru sebagai reaksi terhadapnya. Dari segi jumlah terus terjadi peningkatan dan saat ini diperkirakan ada sekitar 200 ornop yang aktif di Aceh.

Organisasi mahasiswa yang memimpin gerakan protes menjelang jatuhnya Soeharto pun menjadikan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia sebagai salah satu tuntutan dasar mereka. Dalam demonstrasi damai di kampus-kampus korban dan keluarga mereka diundang untuk memberikan kesaksian. Banyak dari mereka yang kemudian mengisi jabatan-jabatan penting dalam ornop yang bergerak di bidang pengungkapan fakta-fakta kekerasan maupun pendampingan korban, dan menjadi salah satu kunci gerakan masyarakat sipil di Aceh.

⁵ Saat laporan ini disusun, para pemimpin TNI mengatakan bahwa CoHA telah gagal dan dalam waktu dekat akan melancarkan operasi militer untuk menghancurkan GAM sampai ke akar-akarnya. Lembaga-lembaga yang semula melakukan pemantauan untuk menjamin bahwa kesepakatan itu ditaati mulai menjadi sasaran tindak kekerasan.

Beberapa organisasi penting dari kalangan ini adalah Sentra Informasi Referendum Aceh (SIRA), Forum Rakyat (FR) dan Front Perjuangan Demokratik Rakyat Aceh (FPDRA). Di samping melancarkan kampanye mendukung referendum, beberapa kelompok yang berada di bawah organisasi-organisasi ini juga melakukan penyelidikan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, menyusun *database* peristiwa dan korban serta mengurus pengungsi yang mulai meningkat jumlahnya sejak 1999.

Berikut ini adalah profil singkat beberapa ornop yang terlibat dalam penanganan masalah hak asasi manusia, khususnya kekerasan semasa berlakunya DOM di Aceh.

Aceh NGO Forum

Forum ini dibentuk Januari 1990 oleh aktivis ornop di Aceh sebagai wahana komunikasi dan informasi bagi komunitas ornop. Bentuk awalnya lebih menyerupai kelompok kerja yang bertugas menyalurkan informasi kepada 43 ornop dan 11 *dayah* atau pesantren yang menjadi anggotanya. Saat ini jumlah anggotanya telah bertambah tiga kali lipat dan memiliki program kegiatan tersendiri. Sampai 1998 forum ini berperan penting dalam investigasi dan advokasi kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Peran tersebut mulai berkurang setelah terbentuknya Koalisi NGO HAM yang secara khusus menangani masalah semacam itu.

ACSTF, Aceh Civil Society Taskforce

Pada September 2001 sejumlah pemimpin mahasiswa dan ornop, intelektual dan ulama, wakil GAM dan Swedia, anggota DPRD dan wakil gubernur mengadakan pertemuan di Washington untuk membicarakan perkembangan Aceh yang semakin memburuk. Mereka kemudian sepakat untuk membentuk sebuah *taskforce* yang dapat mempengaruhi proses penyelesaian masalah Aceh dari perspektif masyarakat sipil. Pada Oktober 2002 lembaga-lembaga yang terlibat di dalam pembentukannya mengadakan pertemuan di Medan dan menghasilkan beberapa program kegiatan, termasuk mengungkap fakta-fakta kekerasan dan menuntut agar para pelakunya dibawa ke pengadilan. Saat ini *taskforce* juga terlibat dalam tim monitoring pelaksanaan CoHA di Aceh bekerja-sama dengan sejumlah organisasi lain dari dalam maupun luar negeri.

Flower Aceh

Kelompok ini dibentuk 1989 oleh beberapa aktivis mahasiswa dan dosen perguruan tinggi yang prihatin dengan ketimpangan hubungan gender dalam masyarakat Aceh. Kegiatan utamanya adalah pendidikan dan pelatihan bagi perempuan di pedesaan, mengenai analisis gender, lingkungan hidup, kesehatan reproduksi dan hak asasi manusia. Pada 1998-99 Flower Aceh juga berperan penting dalam membantu komunitas korban menyampaikan kesaksian mengenai pengalaman hidup di bawah represi militer. Saat ini beberapa aktivisnya terlibat dalam *oral history project* mengenai perempuan dan tindak kekerasan yang mereka alami dalam periode DOM.

JARI Aceh, Women's Network for Justice

Jaringan ini dibentuk 1993 di Lhokseumawe oleh sejumlah aktivis yang bergerak di bidang hak asasi manusia dan lingkungan hidup. Perhatian utamanya adalah pada perempuan dan anak-anak yang menjadi korban selama Aceh menjadi daerah operasi militer. Mereka bekerja-sama dengan organisasi perempuan janda korban yang terhimpun dalam forum perempuan janda korban daerah operasi militer (FORJADOM), yang berjumlah sekitar 250 orang. Kegiatan utamanya saat ini adalah memberikan bantuan berupa beasiswa kepada anak-anak korban, membentuk kelompok kegiatan ekonomi untuk meningkatkan pendapatan korban serta layanan kesehatan fisik maupun mental yang diperlukan.

Koalisi NGO HAM Aceh (Aceh Human Rights NGOs Coalition)

Koalisi ini dibentuk September 1998 oleh aktivis ornop dan intelektual yang sejak awal 1990-an mulai terlibat dalam gerakan hak asasi manusia. Tujuan awalnya adalah membantu penyelidikan, pengumpulan informasi dan kampanye kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia semasa DOM. Hasil penyelidikannya disampaikan kepada organisasi hak asasi manusia di dalam maupun luar negeri, lembaga pemerintah dan DPR serta publik di Aceh sendiri. Untuk menjangkau masyarakat di tingkat kabupaten koalisi membuka pos-pos bantuan hukum dan pengaduan pelanggaran, yang sekaligus berfungsi tempat menyebarkan informasi kepada masyarakat.

KONTRAS Aceh

Organisasi ini dibentuk dengan dukungan KONTRAS di Jakarta, dan menjadi salah satu organisasi hak asasi manusia yang berperan penting dalam kegiatan penyelidikan, advokasi maupun kampanye. Dengan dukungan tenaga sukarela dan aktivis mahasiswa organisasi ini membentuk jaringan pemantauan yang efektif menjangkau daerah-daerah terpencil, memberikan perlindungan dan pendampingan hukum bagi korban kekerasan.

LaKasspia, Aceh Institute for Social Political Studies

Lembaga penelitian ini dibentuk di Banda Aceh tahun 1999 dengan fokus pada masalah-masalah yang berkaitan dengan konflik di Aceh. Sampai sekarang, lembaga ini telah melakukan berbagai studi mengenai etnonasionalisme di Aceh dan sumber-sumber resolusi konflik. Hasilnya antara lain diterbitkan dalam media atau disampaikan melalui seminar dan lokakarya. Ketika konflik semakin meningkat studinya cenderung terarah pada isu *human security*, *peacemaking* dan *peacebuilding*.

Lembaga Bantuan Hukum (Legal Aid Institute) Banda Aceh

Cabang YLBHI ini didirikan di Banda Aceh pada tahun 1996 untuk membela hak-hak masyarakat miskin. Seperti organisasi induknya di Jakarta, fokus lembaga ini adalah bantuan hukum bagi para korban kekerasan maupun ketidakadilan pada umumnya. Sejak awal berdirinya lembaga ini berperan penting dalam pengumpulan informasi kasus-kasus pelanggaran, pendidikan publik dan juga pembelaan bagi aktivis pro-demokrasi yang

menjadi sasaran represi pada akhir 1990-an. Dalam dua tahun terakhir lembaga ini juga mulai terlibat dalam pengorganisasian masyarakat, khususnya korban kekerasan.

LPL-Ha, Aceh Environmental and Human Rights Defense Institute

Lembaga ini didirikan pada 1992 atas prakarsa 15 ornop di Lhokseumawe dan bergerak dalam advokasi lingkungan hidup dan hak asasi manusia. Kegiatan utamanya adalah monitoring dan kampanye hak asasi manusia serta promosi ide-ide perdamaian secara umum. Untuk advokasi lembaga ini sering menjadi fasilitator dialog antara masyarakat dan pemerintah daerah, termasuk mendampingi korban pelanggaran hak asasi manusia dalam mencari keadilan melalui jalur hukum.

MADIKA, Society for Popular Democracy

Kelompok ini dibentuk di Lhokseumawe pada 1998 yang mengarahkan perhatiannya pada masalah demokrasi dan hak asasi manusia. Keegiatannya antara lain mendorong partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan melalui berbagai pelatihan dan membantu pembentukan organisasi komunitas (*community organisations*). Dalam bidang hak asasi manusia lembaga ini membantu korban kekerasan, khususnya petani dan perempuan, yang mengalami diskriminasi dalam berbagai bidang. Untuk pendidikan publik aktivis lembaga ini mengisi program radio, mengadakan diskusi bulanan dan menerbitkan poster serta komik dengan pesan perdamaian.

Pakat Tabela Legal Aid Institute

Lembaga ini didirikan oleh sejumlah pengacara di Banda Aceh pada 1994. Tujuan awalnya adalah untuk memberikan bantuan hukum kepada masyarakat miskin di Aceh yang sering menjadi korban permainan penguasa. Di samping memberikan pelayanan konsultasi dan pendampingan di pengadilan, lembaga ini juga menyelenggarakan pelatihan paralegal, seminar dan lokakarya mengenai hak asasi manusia, dan terlibat dalam *legal drafting*.

People's Crisis Center (PCC Aceh)

Kelompok ini dibentuk di Banda Aceh oleh aktivis mahasiswa pada 1999 untuk menangani krisis kemanusiaan yang melanda wilayah itu. Dengan dukungan sekitar 200 tenaga sukarela kelompok ini memiliki cabang di lima kabupaten dan menjadi organisasi kemanusiaan terbesar di Aceh. Kegiatan utamanya adalah menyalurkan bantuan kemanusiaan, mendampingi IDPs (*Internally Displaced Persons* = pengungsi dalam negeri, *ed.*) di kamp-kamp dan memberikan informasi mengenai perkembangan situasi konflik maupun penyaluran bantuan yang sering kali menjadi masalah. Mereka juga memberikan perhatian khusus terhadap perempuan dan anak korban konflik.

RATA, Rehabilitation Action for Torture Victims in Aceh

Kelompok ini dibentuk di Banda Aceh pada 1999 dengan tujuan membantu korban penyiksaan dari periode DOM di Aceh. Di samping memberikan pelayanan medis dan psiko-sosial, organisasi ini juga mengembangkan jaringan kelompok yang dapat menangani rehabilitasi korban di tingkat basis.

RPUK, Women Volunteers for Humanity

Kelompok perempuan ini dibentuk di Banda Aceh saat konflik bersenjata dan jumlah korban kekerasan meningkat drastis. Kegiatan utamanya adalah distribusi *humanitarian aid* kepada korban, khususnya bagi perempuan dan anak-anak. Di kamp-kamp pengungsian kelompok ini juga menyelenggarakan pendidikan alternatif bagi anak-anak, pengembangan usaha ekonomi dan *trauma counseling* bagi korban.

SPKP-HAM, Solidarity for Victims of Human Rights Violations

SPKP adalah organisasi korban terbesar di Aceh yang dibentuk melalui kongres di Banda Aceh pada tahun 2000. Kegiatannya mencakup pendataan korban kekerasan di seluruh Aceh, memberikan tempat perlindungan dan juga advokasi hak-hak korban. Anggotanya berasal dari korban kekerasan dan keluarga mereka baik dari periode DOM maupun sesudahnya.

Sue Support Group (SSG)

Kelompok yang dibentuk di Banda Aceh pada tahun 2000 ini mengkhususkan diri pada pendampingan perempuan korban kekerasan negara, melalui pendidikan, kampanye dan pemberdayaan ekonomi. Semua kegiatan ini diarahkan untuk membantu penyembuhan luka dan trauma yang diderita perempuan korban. Untuk keperluan itu mereka membantu membentuk dan mendukung sekitar 45 kelompok di delapan kabupaten dengan anggota sekitar 25-40 perempuan di tiap kelompok. Penanganan trauma biasanya dilakukan dengan konseling di tingkat komunitas yang tujuan jangka panjangnya adalah menggalang solidaritas dari sesama korban.

YASINDO, Indonesian Foundation for Rural Community Development

Organisasi ini didirikan 1990 di Banda Aceh. Kegiatannya mencakup banyak bidang mulai dari pengembangan kegiatan ekonomi di pedesaan sampai promosi hak asasi manusia dan perdamaian. Dalam kaitannya situasi konflik lembaga ini memberikan dukungan kepada kelompok perempuan janda korban DOM serta pendidikan alternatif bagi anak-anak mereka. Di Aceh Tengah, lembaga ini juga membantu proses *grassroots reconciliation* antara etnik Gayo, Aceh dan Jawa yang beberapa kali terlibat dalam konflik.

Yayasan Cordova

Lembaga ini didirikan oleh kalangan perguruan tinggi di Banda Aceh pada 1990. Kegiatan utamanya adalah penelitian, dokumentasi dan pendidikan mengenai demokrasi

dan hak asasi manusia. Sejak dibentuk lembaga ini sudah menghasilkan beberapa studi mengenai peristiwa-peristiwa kekerasan di Aceh semasa DOM, bekerja-sama dengan LSPP di Jakarta. Kegiatan lainnya adalah menyalurkan informasi mengenai kasus-kasus kekerasan melalui jaringan hak asasi manusia di dalam maupun luar negeri.

Konsep *transitional justice* sejauh ini hanya beredar di kalangan yang sangat terbatas, khususnya aktivis hak asasi manusia dan lingkungan akademik. Beberapa ornop pernah menyelenggarakan diskusi dan seminar mengenai berbagai aspek *transitional justice*, membuat perbandingan dengan negeri-negeri lain. Kegiatan itu umumnya dilakukan dalam kerja sama dengan lembaga-lembaga di Jakarta seperti ELSAM dan KONTRAS. Dalam banyak hal kegiatan itu masih dianggap sekadar *intellectual exercise* dan belum dikaitkan dengan strategi masing-masing lembaga.

Berikut ini adalah uraian mengenai berbagai inisiatif beberapa CSO untuk menangani kasus-kasus kekerasan di Aceh.

Pengungkapan Kebenaran

Pengumpulan informasi mengenai kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia sudah dilakukan sejak akhir 1980-an. Represi dan kontrol terhadap informasi oleh penguasa militer membuatnya tidak dapat disiarkan kepada publik di Aceh. Laporan yang dibuat oleh lembaga lokal biasanya disampaikan kepada organisasi internasional seperti Amnesty International dan TAPOL melalui jaringan organisasi LBH, WALHI dan lainnya. Situasi itu baru berubah setelah DOM dicabut pada akhir 1998.

Tuntutan untuk mengungkap kekerasan semasa DOM dan pengadilan terhadap para pelaku menjadi bagian dari gerakan protes menuntut referendum sejak 1998. Dalam aksi-aksi yang digelar di kantor pemerintah, DPRD dan kampus korban kekerasan sering kali tampil memberikan kesaksian di hadapan publik. Menurut Juanda, seorang aktivis yang turut memimpin gerakan protes tersebut, kesaksian semacam itu biasanya memiliki dampak besar terhadap kesadaran publik dan sekaligus merangsang korban-korban lain untuk tampil.

Hubungan erat antara *human rights community* dengan korban kekerasan sangat membantu proses penyelidikan yang dilakukan oleh komisi dan tim penyelidik yang dibentuk pemerintah. Organisasi hak asasi manusia yang disebutkan di atas dengan bantuan aktivis mahasiswa yang bekerja secara suka rela membantu mempertemukan korban dengan anggota komisi, membongkar tempat-tempat yang diduga sebagai kuburan massal dan memberikan data-data hasil investigasi mereka sendiri.

Namun keresahan mulai muncul ketika komisi penyelidik ternyata tidak punya kekuatan mendesak pemerintah untuk segera menindaklanjuti temuan-temuannya melalui proses hukum. Bersamaan dengan itu represi militer kembali meningkat. Korban kekerasan dan keluarga mereka, aktivis mahasiswa serta organisasi hak asasi manusia yang membantu proses pengungkapan kebenaran mulai menjadi sasaran. Sejumlah orang ditangkap dan mulai menggentarkan korban untuk memberikan kesaksian di hadapan publik.

Pengungkapan kasus-kasus yang mendapat perhatian dari media elektronik berpengaruh besar terhadap wacana perlawanan. Gerakan pro-kemerdekaan yang semula hanya mendasarkan klaimnya pada integrasi Aceh ke dalam negara kesatuan yang dianggap tidak sah, mulai berbicara mengenai pelanggaran hak asasi manusia untuk

memperkuat tuntutan kemerdekaan. Di tubuh GAM sendiri terjadi pergeseran wacana. Para pemimpin politik menyiarkan edaran kepada para pemimpin gerilyawan dan aktivis GAM agar selalu melindungi hak asasi manusia penduduk maupun tentara musuh yang menyerah.

Ada banyak hal yang dikerjakan dalam suasana keterbukaan semacam itu. Koalisi NGO HAM Aceh menghimpun informasi yang mereka terima ke dalam sebuah *database*. Hal serupa dilakukan oleh RATA untuk kasus-kasus penyiksaan di beberapa kabupaten. Flower Aceh sementara itu bersama sejumlah organisasi perempuan lainnya mengumpulkan informasi mengenai pola kekerasan terhadap perempuan, baik yang dilakukan oleh TNI maupun GAM. Kegiatan itu kemudian dikembangkan melalui sebuah *oral history project* dengan dukungan dari beberapa lembaga penelitian di Jakarta dan Amsterdam.

Bentuk informasi lain yang dikumpulkan adalah rekaman video mengenai beberapa kasus kekerasan, kesaksian korban dan aksi protes menuntut pengadilan terhadap para pelaku. Beberapa rekaman kemudian diolah menjadi film-film pendek yang disebarluaskan kepada publik di dalam maupun luar negeri.⁶ Karena keterbatasan sumber daya tidak semua hasil rekaman dapat diolah menjadi bahan kampanye dan sampai saat ini para pembuatnya masih menunggu dukungan dari pihak-pihak lain.

Yayasan Cordova sejak 1998 melakukan dokumentasi kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia dan membuat beberapa penelitian mengenai pola kekerasan di Aceh. Hasil penelitiannya kemudian diterbitkan dalam bentuk buku, bekerja-sama dengan LSPP yang bergerak di bidang penerbitan. Hal serupa dilakukan oleh Flower Aceh yang menerbitkan kisah-kisah perempuan korban kekerasan pada tahun 1999. Organisasi lain biasanya berperan membantu kegiatan penelitian dengan menghadirkan saksi-saksi, memberikan akses pada dokumentasi yang mereka miliki atau menunjang penerbitannya dari segi finansial.

Bagaimanapun dalam setahun terakhir kegiatan semacam itu mulai menurun antara lain karena kalangan aktivis tidak melihat adanya kemajuan berarti. Lembaga donor pun yang semula memberikan dukungan finansial bagi penyelidikan dan dokumentasi sekarang cenderung beralih pada penanganan terorisme.⁷ Ornop pada umumnya juga lebih memusatkan perhatian pada penanganan pengungsi, resolusi konflik, proses perdamaian dan pemilihan umum 2004.

Peradilan dan Penuntutan

Berbeda dengan wilayah-wilayah lainnya, pemerintah sudah beberapa kali menggelar pengadilan terhadap para pelaku pelanggaran hak asasi manusia di Aceh. Dari sekitar lima ribu kasus yang dicatat dalam berbagai penyelidikan selama dua tahun, hanya ada

⁶ Pada tahun 2000 Aryo Danusiri, seorang *film-maker* dari Jakarta, dengan dukungan ELSAM, membuat film mengenai tempat-tempat penyiksaan berdasarkan kesaksian korban.

⁷ Seorang aktivis menduga bahwa perubahan sikap lembaga internasional ini terkait dengan penyebutan Aceh sebagai “sarang teroris” di Asia Tenggara. Lembaga internasional kadang juga melakukan intervensi politik, misalnya saat pengungkapan kasus kekerasan di Aceh Utara yang berkembang menjadi tuntutan terhadap perusahaan minyak Exxon di Amerika Serikat. Setelah kejadian itu sebuah lembaga dana menghentikan bantuannya kepada kelompok yang menangani kasus tersebut.

lima kasus yang masuk dalam rekomendasi KPTKA untuk diproses secara hukum.⁸ Dari lima kasus itu hanya satu yang kemudian diserahkan kepada pengadilan koneksitas di Banda Aceh, di mana seorang pegawai sipil dan 24 prajurit TNI dinyatakan bersalah dan dijatuhi hukum antara delapan setengah sampai sepuluh tahun penjara. Sebelumnya, pada Februari 1999 lima orang prajurit dihadapkan pada pengadilan militer dan dijatuhi hukum antara dua sampai enam setengah tahun karena menyiksa lima orang tahanan di penjara Lhokseumawe.

Organisasi hak asasi manusia umumnya menilai proses peradilan itu sangat tidak memadai. Pengadilan koneksitas yang kontroversial sempat ditentang melalui aksi protes dan terpaksa berjalan di bawah pengawasan ketat oleh aparat keamanan. Menurut aktivis hak asasi manusia dan pengacara yang diwawancarai dalam penelitian ini mengatakan pengadilan sangat rentan terhadap intervensi dari penguasa politik di Jakarta. Menurut mereka *judicial system* di Aceh saat ini mencapai titik perkembangan paling rendah. Banyak hakim dan jaksa yang meninggalkan Aceh dan kantor pengadilan di daerah yang dilanda konflik pun ditutup, bahkan beberapa di antaranya dijajah dan dibakar.

Di samping itu mereka menilai bahwa jaksa dan hakim yang tersisa tidak memiliki pemahaman cukup mengenai kasus yang mereka tangani maupun prinsip-prinsip hak asasi manusia yang seharusnya digunakan dalam pengadilan. Namun mereka juga mengakui bahwa ornop sendiri memiliki kelemahan sehingga tidak dapat mendorong terciptanya proses pengadilan yang memadai.⁹ Peluang terjadinya penanganan kasus yang memadai secara hukum menjadi semakin sempit setelah pemerintah kembali kepada pola represi dalam dua tahun terakhir.

Berbeda dengan Papua, UU Otonomi untuk Aceh tidak menyebutkan penyelesaian kasus-kasus kekerasan dalam salah satu pasalnya. Aktivis hak asasi manusia umumnya tidak memperhatikan masalah ini karena selama tahun-tahun pertama setelah dicabutnya DOM masih menaruh harapan akan terjadinya pengadilan yang pantas di Jakarta atau pengadilan internasional. Beberapa organisasi seperti Koalisi NGO HAM, Kontra Aceh, LBH Banda Aceh dan organisasi mahasiswa sampai saat ini masih menuntut dibentuknya pengadilan yang dapat menangani kasus-kasus kekerasan secara menyeluruh.

Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Para pemimpin CSO umumnya mengaku kesulitan membayangkan perubahan hukum dan kelembagaan di Aceh tanpa menyentuh masalah penentuan nasib sendiri. Masalah Aceh menurut mereka akan terus berlanjut selama pemerintah tetap bersikeras mempertahankan kebijakan represif yang nyata tidak menghasilkan penyelesaian apa pun dan hanya membuat situasi semakin buruk. Di tengah kesulitan hidup, kemiskinan dan

⁸ Kasus-kasus tersebut adalah perkosaan di Pidie (Agustus 1996), kasus penyiksaan dan pelenyapan di Rumoh Geudong, Pidie (1997-98), pembunuhan di luar hukum terhadap tujuh orang sipil di Idi Cut, Aceh Timur (Februari 1999), pembunuhan di luar hukum terhadap 35 orang sipil di Simpang KKA, Aceh Utara (Mei 1999), dan pembunuhan di luar hukum terhadap Tengku Bantaqiah, seorang ulama dan pemimpin pesantren di Aceh Barat (Juli 1999).

⁹ Seorang anggota TPF menjelaskan bahwa tim tersebut hanya berhasil mengumpulkan “fakta sosial” yang berdasarkan penuturan korban kekerasan dan bukan “fakta hukum”. Untuk meningkatkan kualitas penyelidikan, Koalisi NGO HAM akan bekerja-sama dengan TIFA Foundation menyelenggarakan pelatihan antropologi forensik.

kekerasan, persepsi masyarakat mengenai “reformasi hukum dan kelembagaan” sangat minor.

Bagaimanapun ada beberapa lembaga yang coba menggunakan ruang otonomi khusus untuk membuat rancangan *qanun* yang menjunjung prinsip demokrasi dan hak asasi manusia.¹⁰ Di satu sisi mereka menyadari bahwa upaya semacam itu tidak akan mampu mengikis warisan otoritarianisme Orde Baru sepenuhnya karena para pemimpin saat ini menggunakan cara yang sama seperti Orde Baru untuk menangani masalah Aceh. Namun di sisi lain tumbuh pula kesadaran bahwa keadaan tidak bisa dibiarkan terus-menerus memburuk, dan keterlibatan dalam perumusan kebijakan adalah salah satu langkah konkret yang mungkin diambil.

Hal yang menarik, di kalangan pendukung kemerdekaan terlihat minat cukup besar terhadap gagasan mengubah hukum dan lembaga pemerintah. UU Otonomi menurut mereka adalah semacam “tempat latihan” untuk mengasah pemikiran mengenai konstitusi Aceh di masa mendatang.¹¹ Aktivis mahasiswa dan kalangan intelektual selama ini cukup giat mendiskusikan masalah-masalah seperti ini dalam lingkungan terbatas walau belum menghasilkan publikasi atau dokumen yang dapat dipelajari oleh publik.

Perubahan kelembagaan sementara itu mulai dijalankan di tingkat *grass-roots*. Di daerah-daerah yang dikontrol oleh GAM terjadi perubahan cukup mendasar. Pemerintahan daerah praktis lumpuh karena sebagian besar pegawainya meninggalkan kantor-kantor mereka. Di tengah kekosongan itu masyarakat mulai melakukan penataan kembali, dengan atau tanpa dukungan GAM, memilih para kepala desa dan aparatnya, dan menjalankan fungsi pemerintahan berdasarkan hasil kesepakatan penduduknya.

Gerakan masyarakat sipil umumnya menempatkan diri pada “jalur alternatif”, di antara gerakan kemerdekaan dan pemerintah Indonesia yang memaksakan integrasi. Menurut mereka baik pemerintah Indonesia maupun GAM tidak berhasil mencari penyelesaian dan karena itu jalan terbaik adalah menyelenggarakan referendum, di mana rakyat diberi kebebasan memilih. Pandangan ini didukung oleh sebagian besar intelektual dan mahasiswa di Aceh. Bagaimanapun mereka menyadari bahwa proses itu hanya mungkin berlangsung jika konflik bersenjata dihentikan sama sekali dan masing-masing pihak menyampaikan pandangannya secara damai.

Reparasi dan Rehabilitasi bagi Korban

Dibandingkan daerah-daerah lain seperti Timor Leste dan Papua, gerakan yang berbasis korban kekerasan di Aceh sangat kuat. Pada November 2000 berlangsung kongres korban kekerasan yang dihadiri sekitar 800 eks-tahanan politik dan keluarga korban pembunuhan dari seluruh Aceh. Di samping menuntut agar pemerintah segera menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran melalui pengadilan yang memadai, mereka juga membicarakan program bagi komunitas korban sendiri dan membentuk SPKP Aceh.

¹⁰ SPKP-HAM Aceh misalnya terlibat dalam perumusan *qanun* tentang rehabilitasi yang rencananya akan diserahkan kepada DPRD pada akhir 2002. Dalam prosesnya rancangan tersebut didedahkan kepada komunitas korban untuk mendapat tanggapan dan komentar, khususnya mengenai pasal-pasal yang menyangkut kompensasi.

¹¹ Hal serupa dilakukan aktivis pro-kemerdekaan di Timor Leste saat pemerintah mengeluarkan tawaran otonomi khusus bagi wilayah itu.

Kongres tersebut secara tegas menolak pendekatan *ishlah* yang diupayakan beberapa pejabat pemerintah dan elite politik di Aceh.¹² Saat tuntutan referendum mulai meluas banyak anggota organisasi ini yang mengambil bagian dalam demonstrasi damai dan pawai yang berlangsung di seluruh Aceh. Sekalipun tetap memusatkan perhatian pada pembentukan pengadilan hak asasi manusia dan rehabilitasi korban, tuntutan referendum dan penegakan kedaulatan rakyat di Aceh pun menjadi bagian dari gerakan ini.

Pada Februari 2000 sekitar 400 perempuan dari seluruh Aceh menghadiri konferensi yang diorganisir oleh beberapa organisasi perempuan dan hak asasi manusia. Para peserta juga menuntut penyelesaian kasus-kasus pelanggaran pada masa DOM dan sesudahnya, dan juga menekankan agar perempuan diberi hak bersuara lebih dalam proses tersebut. Di beberapa daerah kemudian muncul kelompok-kelompok perempuan korban dengan dukungan ornop yang menjalankan program pemberdayaan sosial-ekonomi bagi anggotanya.

Beberapa organisasi lain seperti RATA sementara itu memusatkan kegiatannya untuk memberikan bantuan langsung kepada korban kekerasan semasa DOM. Program organisasi ini mencakup rehabilitasi fisik maupun mental, serta *community development* yang terarah pada komunitas korban. Kegiatan ini dilakukan untuk mengurangi ketergantungan korban pada perawatan medis dan bantuan finansial yang kerap diberikan oleh lembaga kemanusiaan. Organisasi lain seperti Flower Aceh juga melakukan kegiatan serupa yang secara spesifik terarah pada janda korban kekerasan DOM.

Gerakan korban ini sampai taraf tertentu berhasil mendesak pemerintah setempat untuk memberikan bantuan. Dinas Sosial setempat saat ini sudah memiliki anggaran untuk rehabilitasi fisik maupun mental, namun aktivis SPKP khawatir bahwa jika tidak diawasi secara ketat ada kemungkinan terjadinya korupsi. Karena itu mereka mendorong agar *qanun* mengenai rehabilitasi dapat ditetapkan sesegera mungkin untuk menegaskan tanggung jawab negara terhadap korban kekerasan.

Rekonsiliasi

Ada beberapa gagasan menarik mengenai rekonsiliasi dan perdamaian di Aceh dalam kaitannya dengan pengungkapan kasus-kasus kekerasan masa lalu. Semua kesepakatan damai yang dibuat oleh TNI dan GAM pada dasarnya terarah pada persoalan teknis seperti gencatan senjata dan pengurangan pasukan. Menurut sebagian aktivis kelemahan proses perdamaian selama ini justru karena tidak mempersoalkan masalah hak asasi manusia, khususnya mengungkap kebenaran mengenai pelanggaran yang dilakukan kedua belah pihak.

Bertolak dari gagasan itu beberapa kelompok memikirkan kemungkinan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di tingkat lokal sebagai bagian dari proses perdamaian. Komisi itu dapat berperan mengungkap kejadian-kejadian masa lalu dari kedua belah pihak, serta menetapkan langkah-langkah konkret untuk menanganinya.

¹² Dalam pertemuan di salah satu kabupaten, gubernur menawarkan lahan perkebunan sawit sebagai ganti rugi penderitaan yang dialami. Tawaran itu ditolak dan justru memperkuat pemahaman bahwa pemerintah daerah tidak dapat diharapkan dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran.

2.2. Papua

Papua terletak di ujung timur Indonesia. Sejarah kekerasan di wilayah ini terkait dengan proses dekolonisasi yang gagal awal 1960-an. Kampanye “pembebasan Irian Barat” yang dilancarkan Soekarno pada 1962-63 mendesak penguasa kolonial memasuki perundingan yang berakhir dengan penyerahan kekuasaan ke United Nations Transitional Administration (UNTEA). Badan ini sedianya akan menyelenggarakan referendum untuk menentukan masa depan Papua.

Munculnya Orde Baru pada Oktober 1965 mengubah proses itu. Militer Indonesia mulai meningkatkan serangan militer untuk memaksa orang Papua berintegrasi dengan Indonesia. Pada 1969 pemerintah menyelenggarakan Penentuan Pendapat Rakyat, di mana sekitar seribu orang Papua dipaksa memilih integrasi dengan Indonesia. Kelompok-kelompok politik yang tidak terlibat dalam proses tersebut mulai melancarkan perlawanan terhadap kekuasaan Indonesia di bawah bendera Organisasi Papua Merdeka.

Sebagai balasannya pemerintahan Soeharto justru meningkatkan serangan militer dengan menjatuhkan bom-bom di daerah pesisir dan mengirim pasukan untuk menyebar teror di kalangan penduduk. Di samping mengalami tindak kekerasan seperti pembunuhan, penculikan, penahanan dan penyiksaan serta perkosaan dan kekerasan seksual lainnya, penduduk juga menderita kelaparan karena daerah pemukiman mereka diblokade oleh militer Indonesia.

Kekejaman itu berakibat terjadinya migrasi massal dan beberapa sumber memperkirakan bahwa hampir separuh penduduk di wilayah tengah terpaksa pindah karena adanya operasi-operasi militer. Perusahaan multinasional di sektor pertambangan, pengelolaan hutan, perkebunan dan mega-proyek lainnya mulai membuka lahan seiring dengan migrasi massal tersebut. Bersamaan dengan itu pemerintah mulai mengirim gelombang transmigran dalam jumlah besar, yang saat ini diperkirakan sudah mencapai 25-30% dari penduduk Papua.

Pengalaman pahit hidup di bawah kekuasaan militer Indonesia melahirkan kesadaran bersama yang dengan tepat disebut sebagai “*memoria passionis*” atau ingatan akan penderitaan oleh Theo van der Broek dari SKP Jayapura. Sejarah kekerasan mewarnai mendominasi proses integrasi dengan Indonesia dan sampai saat ini selalu menjadi bahan pembicaraan ketika melihat persoalan Papua sekarang dan pilihan-pilihan yang tersedia di masa mendatang. Para pemimpin Papua secara terbuka menyatakan bahwa perdamaian tidak mungkin dicapai kecuali jika pemerintah pusat mengakui kejahatan masa lalu dan para pelaku kekerasan mempertanggungjawabkan perbuatan mereka.

Kejatuhan Soeharto pada Mei 1998 menimbulkan harapan di kalangan rakyat Papua bahwa ketidakadilan masa lalu akhirnya dapat diungkap. Organisasi pemuda dan mahasiswa menggelar aksi-aksi protes, yang menjadi tempat orang mengungkapkan *memoria passionis* mereka secara publik. Mereka menuntut agar pemerintah menyelidiki kasus-kasus kekerasan semasa kekuasaan Soeharto dan segera menarik mundur pasukan militer dari Papua.

Pemerintah di Jakarta menanggapi perkembangan itu dengan mengadakan serangkaian dialog dengan para pemimpin Papua. Hasil pembicaraan itu antara lain adalah penghargaan simbolik terhadap identitas orang Papua seperti pengibaran bendera Bintang Kejora dan mengubah nama Irian Jaya menjadi Papua. Dalam pidato kenegaraan

Megawati Soekarnoputri meminta maaf kepada rakyat atas penderitaan yang mereka alami karena kebijakan pemerintah di masa lalu. Di Papua, panglima militer menyampaikan pesan serupa walau mengingatkan bahwa pihaknya tidak akan memberi toleransi kepada kelompok yang menginginkan Papua berpisah dari Indonesia.

Para pemimpin Papua menggunakan kesempatan ini untuk menghimpun kekuatan melalui pertemuan terbuka, aksi protes, konferensi dan kampanye politik. Mereka juga membentuk berbagai organisasi untuk menampung sentimen anti-pemerintah yang semakin meningkat. Pada Agustus 1998 sejumlah pemimpin gereja, tokoh politik, intelektual dan aktivis ornop membentuk Forum Rekonsiliasi Masyarakat Irian Jaya (FORERI). Pada Februari 1999 forum ini mengirim sebuah delegasi yang beranggotakan seratus orang untuk bertemu Presiden Habibie dan menyampaikan aspirasi mereka untuk kemerdekaan.

Di Papua para wakil forum ini mengunjungi beberapa kabupaten untuk menggalang dukungan, yang mencapai puncaknya pada Kongres Papua Kedua – menarik garis sambungan dengan kongres pertama yang diselenggarakan 1961 – pada Mei-Juni 2000. Utusan dari empat belas kabupaten hadir dalam kongres itu bersama wakil-wakil komunitas Papua di luar negeri. Tujuan utama kongres itu adalah “meluruskan sejarah”, yakni menolak versi pemerintah bahwa rakyat Papua dengan sukarela meminta integrasi dengan Indonesia. Kongres itu menekankan bahwa Penentuan Pendapat Rakyat pada 1969 dilakukan dengan tekanan, intimidasi dan kekerasan militer.

Hasil lain dari kongres ini adalah pembentukan Presidium Dewan Papua (PDP) sebagai pengganti FORERI untuk menggalang dukungan rakyat dalam perjuangan kemerdekaan. Munculnya kepemimpinan sipil ini mengubah watak perlawanan melawan Indonesia selama ini yang didominasi oleh gerakan bersenjata. Theys Eluay, pemimpin adat Sentani mengangkat dirinya sebagai pimpinan dewan dan menunjuk Thom Beanal sebagai wakilnya. Pada Agustus 2001 lebih dari 500 perempuan dari seluruh kabupaten menghadiri Kongres Perempuan Papua di Jayapura. Dalam kongres itu mereka mengutuk kekejaman militer dan mengkritik dominasi laki-laki di Papua sebagai salah satu produknya.

Bangkitnya nasionalisme Papua dan aksi-aksi protes damai di seluruh wilayah mengundang reaksi. Militer kembali melakukan penangkapan dan pembunuhan. Pembunuhan Theys Eluay pada 10 November 2001 menandai berakhirnya keterbukaan semu yang sempat berlangsung beberapa waktu. Pada saat bersamaan pemerintah di Jakarta mendesak para pemimpin Papua menerima status otonomi. UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus adalah hasil pergulatan panjang antara pemerintah di Jakarta, pemerintah daerah dan tokoh-tokoh politik Papua.

Di atas kertas UU itu memberi wewenang cukup besar kepada pemerintah dan DPRD Papua, termasuk untuk mengurus sumber daya alam yang lama menjadi sumber ketegangan. Bagaimanapun, aktivis politik Papua umumnya melihat undang-undang ini sebagai cara meredam tuntutan kemerdekaan ketimbang keinginan menyelesaikan masalah secara menyeluruh. PDP dan kelompok politik lainnya dengan tegas menolak undang-undang tersebut dan tetap menuntut kemerdekaan.

Lingkar kekerasan baru melanda seluruh wilayah, dan organisasi hak asasi manusia setempat, ELSHAM, melaporkan 136 kasus pembunuhan di luar hukum serta 838 kasus penahanan sewenang-wenang serta penyiksaan antara 1998 dan 2001. Organisasi dan aktivis hak asasi manusia pun berkali-kali menjadi sasaran tindak

kekerasan. Untuk menghadapi perkembangan itu sejumlah ornop, lembaga keagamaan dan pemimpin politik bekerja-sama dengan pemerintah provinsi dan polisi setempat mengorganisir konferensi perdamaian di Jayapura, 14-15 Oktober 2002.

Menurut beberapa peserta, konferensi itu tidak berhasil mencapai kemajuan yang berarti tapi setidaknya membuka ruang dialog baru yang melibatkan aparat kepolisian dan pemerintah daerah. Para pemimpin TPN/OPM menerima usulan perdamaian yang ditawarkan oleh konferensi tersebut sementara pemimpin TNI menolak dengan alasan bahwa perdamaian hanya akan membuka ruang bagi berkembangnya sentimen pro-kemerdekaan.

2.2.1. Masyarakat Sipil dan Kekerasan Masa Lalu

“Tahun 1961 rakyat Papua mulai menganyam *noken* mereka. Lalu orang Indonesia datang memasukkan orang ke penjara, membunuh dan menyiksa orang. Para pelaku tidak pernah dibawa ke pengadilan. Orang Papua hanya mau menganyam *noken* mereka dengan bebas.” (Pdt. Herman Awom, wakil ketua sinode GKI di Papua).

Orang Papua biasanya mengatakan akar masalah Papua terletak pada tiga hal yang tidak dapat dipisahkan, yakni (a) proses dekolonisasi yang gagal pada 1960-an; (b) pelanggaran berat hak asasi manusia selama masa kekuasaan Indonesia, terutama sejak 1969; (c) penghancuran kehidupan sosial dan ekonomi karena program pembangunan yang tidak memperhatikan kepentingan rakyat Papua.¹³ Pemerintahan reformasi sejauh ini hanya membawa sedikit perubahan dalam bidang sosial-ekonomi tapi tetap tidak menyentuh dua persoalan lainnya.

Konsep *memoria passionis* sungguh penting untuk memahami wacana politik dan kultural di Papua masa kini. Para pemimpin Papua dari berbagai aliran politik dan keagamaan sering merujuk pada kasus-kasus kekerasan masa lalu dan perlunya rakyat berjuang untuk mengubah semua itu dalam pidato maupun khotbah mereka. Partai politik pemenang pemilihan umum, seperti Golkar dan PDI-P senantiasa dituntut untuk memasukkan masalah perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia dalam program partai mereka untuk mendapat dukungan.¹⁴

UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus juga memasukkan tuntutan untuk mengungkap ketidakadilan masa lalu dalam salah satu pasalnya. Komisi perumus undang-undang itu yang ditunjuk oleh Gubernur Jaap Salossa menekankan perlunya membuka dialog politik untuk “meluruskan sejarah” dan membahas kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Bab XII UU No. 21/2001 mengatur agar pemerintah pusat maupun provinsi menghargai, menegakkan dan melindungi hak asasi manusia dengan membentuk perwakilan Komnas HAM, pengadilan hak asasi manusia dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Papua.

¹³ Ada perbedaan pendapat mengenai periode kekerasan di Papua. Sebagian orang mengatakan kekerasan dimulai sejak Soekarno melancarkan kampanye “pembebasan Irian Barat” pada 1962. Ada yang berpendapat bahwa kekerasan mulai meningkat ketika Soeharto berkuasa pada 1965, sementara lainnya mengatakan pelaksanaan Pepera 1969 adalah titik balik dalam perjalanan sejarah Papua.

¹⁴ DPRD Papua sejak 1997 membentuk komisi hukum dan hak asasi manusia yang kemudian terlibat dalam penyelidikan beberapa kasus kekerasan di wilayah itu. Pada Agustus 2002, lembaga ini membuat pernyataan yang menuntut Komnas HAM membentuk komisi penyelidikan untuk kasus pembunuhan Theys Eluay dan berbagai pelanggaran hak asasi manusia berat sejak 1963.

Saat undang-undang ini disahkan oleh DPR November 2001 muncul reaksi berbeda-beda. Para pemimpin politik melihat hukum itu semata-mata sebagai langkah pemerintah pusat meredam aspirasi kemerdekaan, walaupun ada beberapa hal positif yang terkandung di dalamnya. Sebagian bahkan menganggapnya sebagai perangkap dan menduga bahwa pemerintah pusat akan membatalkan semua butir positif di dalamnya setelah orang Papua menyatakan menerima status tersebut dan menghentikan perjuangan untuk merdeka.

Kelompok hak asasi manusia sementara itu melihat beberapa segi positif dalam undang-undang itu yang berguna untuk mencari penyelesaian konflik secara damai. Kontras Papua misalnya mulai menyelenggarakan rangkaian diskusi dengan kalangan akademik, anggota DPR dan jurnalis untuk merumuskan peraturan daerah khusus (perdasus) mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Gubernur Jaap Salosa mendukung inisiatif tersebut dan mengusulkan agar tim perumus belajar dari pengalaman negeri lain seperti Afrika Selatan.

Dalam rangkaian diskusi itu para peserta mengungkapkan keprihatinan mereka akan keterbatasan mandat dan komposisi anggota komisi serta masalah amnesti bagi para pelaku kekerasan. Masalah lain yang disoroti adalah batas-batas pengertian pelanggaran hak asasi manusia yang akan ditangani oleh komisi tersebut. Mereka menilai bahwa kekerasan fisik terkait erat dengan perampasan tanah dan sumber daya alam lainnya, sehingga harus diselidiki secara menyeluruh.

LPPMA, sebuah organisasi yang membantu komunitas adat dan terlibat dalam inisiatif nasional mengenai *transitional justice* dan konflik sumber daya alam mengatakan bahwa komisi seharusnya belajar dari pengalaman komisi tanah di Afrika Selatan. SKP Jayapura sementara itu menekankan bahwa kemiskinan, kelaparan dan tidak adanya sarana pendidikan serta pelayanan kesehatan adalah kejahatan terhadap kemanusiaan yang harus ditangani oleh setiap inisiatif mengenai ketidakadilan masa lalu di Papua.

Bagaimanapun, situasi keamanan yang terus memburuk menghalangi terjadinya diskusi lebih lanjut. Aktivis hak asasi manusia harus menghadapi gelombang kekerasan baru yang melanda wilayah itu dan menekuni proses perundingan damai antara pemerintah dan orang Papua. Diskusi mengenai konsep dan mekanisme *transitional justice* sangat terbatas di lingkaran ornop dan juga merujuk pada sumber informasi yang sangat terbatas, yang sekaligus mencerminkan kesenjangan pemahaman antara intelektual kelas menengah di perkotaan dan penduduk pada umumnya.

Ornop adalah sektor yang paling aktif membicarakan dan mengambil inisiatif untuk menangani berbagai aspek *transitional justice*. Dalam sepuluh tahun terakhir sektor itu tumbuh pesat dan sejumlah besar organisasi baru dibentuk untuk menangani berbagai masalah. Institusi keagamaan, khususnya tiga gereja terbesar di Papua, juga sejak lama terlibat menangani masalah hak asasi manusia tapi sangat bergantung pada kapasitas dan minat perorangan.

Berikut adalah profil singkat beberapa organisasi dan kelompok yang terlibat dalam penanganan kekerasan masa lalu di Papua.

Aliansi Demokrasi Papua (ADP)

Kelompok ini dibentuk oleh aktivis mahasiswa di Abepura pada tahun 2000 untuk memperjuangkan demokrasi dan keadilan di Papua. Kegiatan utamanya adalah advokasi,

antara lain dengan memberikan bantuan hukum, pendidikan politik, penelitian dan penerbitan. Pengorganisasian di tingkat *grass-roots* dilakukan dengan tujuan terbentuknya *self-help associations* yang dapat memperjuangkan kepentingannya di berbagai bidang. Dalam proses perdamaian di Papua kelompok ini berperan aktif dengan memberi *legal advices* kepada para pemimpin politik dari PDP.

Biro Hukum dan Hak Asasi Manusia GKI di Papua

Biro ini merupakan bagian dari gereja Kristen yang dibentuk pada 2002 dengan tujuan mengangkat masalah hak asasi manusia dan tindak kekerasan terhadap rakyat Papua. Dengan sekitar 70 tenaga sukarela biro ini menerima pengaduan masyarakat dan memberikan pendidikan mengenai hak asasi manusia, demokrasi dan keadilan. Dalam beberapa kesempatan biro yang baru didirikan ini berperan sebagai penengah (mediator) konflik yang kerap terjadi di kalangan penduduk Papua.

Biro Keadilan dan Perdamaian Gereja Kingmi di Papua

Biro ini didirikan melalui sebuah konferensi gereja Kingmi di Jayapura pada 1999 untuk menanggapi kekerasan yang dialami jemaat gereja tersebut sejak 1960-an. Walaupun hanya memiliki tiga orang staf, biro ini aktif mengadakan penyelidikan, advokasi dan mendampingi korban trauma di beberapa wilayah dengan bantuan pengurus gereja setempat.

Forum LSM Papua

Forum ini dibentuk oleh sejumlah ornop yang bekerja di Papua pada 1991. Sebagai sekretariat jaringan, fungsi utama dari lembaga ini adalah membantu pertumbuhan gerakan ornop, organisasi rakyat, lembaga adat dan gerakan *civil society* lainnya di Papua. Untuk keperluan itu forum melakukan pelatihan bagi aktivis ornop di berbagai bidang, memberikan layanan konsultasi kepada kelompok-kelompok baru serta menyebarkan informasi kepada ornop mengenai perkembangan di Papua, termasuk penanganan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia.

KONTRAS Papua

Organisasi ini didirikan dengan dukungan KONTRAS pada akhir Juni 2000. Kegiatan utamanya adalah investigasi pelanggaran hak asasi manusia di Papua, khususnya kasus-kasus penculikan dan orang hilang (*disappearances*). Kegiatan lain yang signifikan adalah *legal drafting* di tingkat provinsi yang berkaitan dengan perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia.

Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Papua

Cabang YLBHI ini dibentuk 1985 atas permintaan para pemimpin gereja di Papua. Seperti kantor LBH di daerah-daerah lain, fokus kegiatan mereka terarah pada pelayanan hukum, pendampingan korban dan *legal advices* bagi orang yang mengalami masalah.

Dalam konteks kekerasan yang telah berlangsung sekitar 40 tahun di Papua, lembaga ini membantu dengan penyelidikan, pendidikan penyadaran dan advokasi kebijakan.

Lembaga Pengkajian dan Pemberdayaan Perempuan dan Anak Papua (LP3A-P)

Lembaga ini didirikan di Abepura tahun 2000 untuk menangani masalah-masalah perempuan dan anak yang menjadi korban kekerasan. Strategi pemberdayaan yang digunakan adalah membantu pembentukan kelompok perempuan yang diharapkan dapat membela hak-haknya sendiri. Fokus kegiatannya saat ini adalah perlindungan korban kekerasan, serta kampanye publik mengenai kekerasan terhadap perempuan.

Lembaga Penguatan Masyarakat Sipil (LPMS)

Lembaga ini didirikan di Jayapura pada tahun 2001 sebagai *resource centre* gerakan *civil society* di Papua. Fokus kegiatannya adalah penelitian, monitoring dan pendidikan publik mengenai sistem demokrasi, *governance* dan reformasi hukum. Hasil penelitian maupun studi biasanya disampaikan melalui pertemuan formal dengan pemerintah daerah, anggota DPRD maupun seminar dan *workshop* yang dapat menjangkau publik.

Lembaga Studi dan Advokasi Hak Asasi Manusia (ELSHAM) Papua

Organisasi ini dibentuk oleh aktivis hak asasi manusia, pemimpin gereja dan tokoh masyarakat di Jayapura pada 1997. Kegiatan utamanya adalah penyelidikan kasus-kasus kekerasan, pembelaan bagi korban dan pelayanan hukum. Dalam konflik di Papua lembaga ini memainkan peran sentral sebagai wakil gerakan masyarakat sipil untuk memajukan prinsip-prinsip perdamaian.

Perkumpulan Terbatas Pengkajian dan Pemberdayaan Masyarakat Adat (Pt. PPMA) Papua

Organisasi ini adalah kelanjutan dari YKPHM yang dibentuk 1988 di Jayapura. Perubahan bentuk lembaga dilakukan 2001 meningkatkan kapasitas dan jangkauan pelayanannya. Perhatian utamanya adalah pada pemberdayaan *indigenous communities* yang tersebar di seluruh Papua, melalui pelatihan, lokakarya, pendidikan hukum dan *community organising* serta memperkuat institusi adat. Dalam kaitan dengan kekerasan masa lalu organisasi ini terlibat dalam kegiatan pemetaan konflik di Papua.

Pusat Advokasi Hak Asasi Manusia (PAHAM)

Lembaga ini didirikan di Merauke pada tahun 1997 yang bergerak dalam bidang penegakan dan perlindungan hak asasi manusia. Kegiatan utamanya adalah investigasi kasus-kasus kekerasan, pendampingan korban, pelayanan hukum dan pelatihan bagi masyarakat di berbagai desa di Merauke.

Sekretariat Keadilan dan Perdamaian (SKP) Keuskupan Jayapura

Kantor ini dibentuk oleh gereja Katolik di Jayapura pada tahun 1998. Kegiatan utamanya adalah advokasi terhadap kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, penelitian dan penerbitan mengenai situasi sosial-politik serta inisiatif perdamaian di tingkat komunitas basis. Dengan dukungan tenaga sukarela di seluruh wilayah Papua lembaga ini juga membantu pembentukan kelompok-kelompok masyarakat yang melakukan kegiatan analisis sosial dan pemberdayaan di tingkat lokal.

SKP-KAM, Office for Justice and Peace Archbishop of Merauke

Kantor ini adalah unit kegiatan gereja Katolik di Merauke yang dibentuk 2001. Kegiatannya berkisar pada investigasi kasus-kasus kekerasan dan penyusunan laporan yang disebarakan kepada berbagai pihak sebagai bahan pertimbangan.

Solidaritas Perempuan Papua Keadilan dan Perdamaian di Biak-Numfor (SP2CK2)

Kelompok ini dibentuk setelah kasus kekerasan terhadap kaum muda Papua yang terlibat dalam aksi protes di Biak pada 6 Juli 1998. Dari kelompok advokasi yang menangani kasus kekerasan tersebut, SP2CK2 mulai melakukan penyelidikan mengenai kasus-kasus lain, membantu membela dan memberikan perlindungan bagi para korban. Untuk penguatan masyarakat di tingkat basis diadakan kegiatan doa bersama bagi kelompok-kelompok perempuan.

Yayasan Hak Asasi Manusia Anti-Kekerasan (YAHAMAK)

Kelompok ini dimulai dari pertemuan perempuan korban kekerasan di Timika awal 1990-an. Kegiatannya adalah melakukan investigasi, menyebarkan informasi dan membantu pembentukan kelompok-kelompok pemberdayaan ekonomi. Perubahan bentuk menjadi yayasan dilakukan pada Januari 2000 ketika kebutuhan untuk menangani kegiatan secara sistematis dirasakan mendesak.

Seperti di Aceh, istilah *transitional justice* tidak terlalu akrab bagi kalangan ornop maupun aktivis politik di Papua. Pengenalan terhadap konsep, strategi dan pengalaman dari negeri lain dilakukan melalui penyebaran informasi dari lembaga-lembaga di luar Papua, diskusi dan seminar yang melibatkan berbagai pihak. Dalam wawancara di Jayapura dan Jakarta, aktivis Papua mengaku mudah mencerna strategi tersebut karena pengalaman hidup di bawah represi dan keinginan kuat untuk melepaskan diri dari cengkeraman rezim yang menjadi pelakunya.

Pengungkapan Kebenaran

Lembaga gereja sejak akhir 1960-an mengumpulkan informasi mengenai kasus-kasus tertentu yang kadang diterbitkan dalam bentuk buku dan laporan. Awal 1980-an sekelompok pemimpin gereja, aktivis mahasiswa dan ornop membentuk Irian Jaya Working Group for Justice and Peace (IWGJP) untuk menyelidiki dan merekam berbagai kasus pelanggaran. Di luar negeri organisasi internasional seperti Amnesty International,

Human Rights Watch dan TAPOL juga membuat laporan teratur berdasarkan kesaksian para pengungsi, pekerja gereja dan peneliti yang bekerja di Papua.

Organisasi dan kelompok yang dihubungi dalam pemetaan ini umumnya terlibat dalam berbagai kegiatan menyelidiki kasus-kasus kekerasan masa lalu. Organisasi yang relatif mapan seperti ELSHAM dan SKP Jayapura mengumpulkan informasi melalui jaringan yang tersebar di 14 kabupaten sejak 1999. KONTRAS Papua sementara itu memusatkan perhatian pada kasus-kasus penyalpan paksa dan penculikan. Aliansi Demokrasi Papua (ADP) dengan dukungan USAID-OTI dan CSSP membuat laporan mengenai kekerasan dan konflik di tiga kabupaten selama 1995-2002.

Lembaga-lembaga ini menggunakan berbagai metode untuk mengumpulkan kesaksian dan keterangan. ELSHAM Papua misalnya beberapa kali mengadakan pertunjukan seni dan kegiatan budaya lainnya untuk mengangkat *memoria passionis* secara publik. STT Walter Post, sebuah sekolah teologi di Sentani sementara itu mengadakan pameran foto dan dialog publik mengenai hak asasi manusia yang menarik perhatian cukup banyak orang.

Kesaksian korban adalah bagian penting dari kegiatan-kegiatan ini. Beberapa lembaga melakukannya secara publik dengan mengundang korban atau keluarga mereka ke atas pentas dan mengungkapkan penderitaannya di hadapan khalayak. Di tingkat lokal kegiatan itu biasanya dilakukan oleh lembaga gereja dengan publik terbatas. Benny Giay, tokoh intelektual Papua mengatakan bahwa kegiatan itu tidak selalu berhasil karena korban sering kali takut untuk maju dan menceritakan pengalaman mereka. Ia mengatakan bahwa trauma pelanggaran masa lalu sangat mendalam dan kadang muncul dalam bentuk penyangkalan dan penolakan membahas masa lalu.

Masalahnya organisasi-organisasi ini cenderung bekerja secara terpisah dan belum ada upaya serius untuk mempertemukan berbagai inisiatif tersebut dalam kerangka yang lebih koheren. Mereka sering terlibat dalam kerja sama singkat seperti penyelidikan bersama, lokakarya, penerbitan buku dan pernyataan pers, tapi masih kesulitan membangun kerangka kerja sama jangka panjang.

Peradilan dan Penuntutan

Sampai saat ini belum ada kasus pelanggaran hak asasi manusia di Papua yang ditangani melalui pengadilan sipil.¹⁵ Seperti di tempat-tempat lain di Indonesia sistem peradilan pidana tidak memiliki kapasitas sementara pejabat negara sepertinya menghindari tanggung jawab mereka untuk menghukum para pelaku. Dari ratusan kasus pelanggaran yang tercatat oleh berbagai tim investigasi hanya dua kasus yang pernah dibawa ke pengadilan militer setelah adanya tekanan kuat dari lembaga-lembaga internasional dan pemerintahan asing.

Jatuhnya Soeharto hanya membawa sedikit perubahan. Jaksa dan hakim dalam beberapa hal menjadi lebih independen seperti tercermin dalam keputusan untuk melepaskan para pemimpin PDP dari tuduhan subversif. Namun para pengacara hak asasi

¹⁵ Sebuah pengadilan hak asasi manusia berlangsung di Port Moresby, Papua Nugini, pada tahun 1980-an untuk mengungkap represi oleh militer Indonesia. Sebelas orang pelarian dari Papua memberi kesaksian di pengadilan itu sementara pejabat kedutaan besar Indonesia di sana menolak menghadiri persidangan. Pengadilan terhadap kasus pembunuhan di Abepura 2001 yang akan berlangsung di Makassar adalah yang pertama.

manusia di LBH Papua mengatakan bahwa kapasitas jaksa dan hakim adalah masalah serius. Mereka melihat bahwa tidak satu pun petugas di pengadilan memiliki pemahaman cukup mengenai norma-norma hak asasi manusia apalagi sejarah kekerasan di Papua, dan sejauh ini tidak memperlihatkan usaha untuk meningkatkan pengetahuan mereka.

Pembentukan pengadilan hak asasi manusia di Papua seperti diatur dalam UU 21/2001 sering menjadi bahan diskusi di kalangan aktivis politik dan LSM. Mereka umumnya ragu bahwa pengadilan itu akan terbentuk. Kalau pun demikian maka pengadilan itu akan sangat rentan terhadap berbagai intervensi dari luar. Johannes Bonay dari ELSHAM mengatakan pengadilan HAM *ad hoc* di Jakarta adalah bukti nyata. Pembentukan pengadilan seperti itu hanya akan berhasil jika ada pemilihan hakim yang ketat dan keterlibatan kalangan akademik sebagai penasihat atau konsultan, dan paling penting penghentian segala bentuk intervensi dari luar.

Pembaruan Hukum dan Kelembagaan

Ketidakpercayaan masyarakat Papua terhadap sistem pemerintah dan hukum Indonesia tumbuh bersama pengalaman pahit hidup di bawah kekuasaan militer selama hampir 40 tahun. Langkah-langkah perubahan atau reformasi umumnya dicurigai sebagai manipulasi untuk makin menjerumuskan orang Papua dalam kesulitan. Dalam diskusi-diskusi publik sering terlontar pernyataan, “Mereka [penguasa di Jakarta] hanya suka tanah dan sumber daya alam kita, tapi tidak suka pada orang Papua.” Ada kesadaran umum bahwa lembaga dan hukum sengaja dibuat untuk mengontrol orang Papua dan membiarkan orang lain (pendatang dan orang asing) menikmati hasilnya.

Gerakan protes sejak 1998 bagaimanapun berhasil mendorong pemerintah untuk melakukan serangkaian perubahan. Salah satu pencapaiannya adalah penetapan UU 21/2001 mengenai otonomi khusus di Papua. Gubernur Jaap Salossa menunjuk sebuah tim akademik dari Universitas Cenderawasih untuk merancang undang-undang tersebut dengan bantuan ornop dan lembaga-lembaga keagamaan. Tim tersebut berkunjung ke beberapa kabupaten untuk mendapatkan masukan dari masyarakat dan PDP. Tapi aktivis PDP lebih sering menolak berkomentar karena gagasan otonomi itu bertentangan dengan perjuangan kemerdekaan mereka.

Rancangan undang-undang yang disiapkan tim itu mencakup (a) penghargaan terhadap ekspresi budaya dan sosial setempat, (b) perwakilan kepemimpinan adat dalam sistem pemerintahan, (c) pembagian keuntungan dari eksploitasi sumber daya alam, (d) dialog politik mengenai masa lalu atau “pelurusan sejarah”, (e) tegaknya keadilan dan hak asasi manusia, (f) kemungkinan menyelenggarakan referendum jika otonomi khusus tidak diterapkan sebagaimana mestinya.

Rancangan itu kemudian dikirim ke Jakarta untuk mendapat persetujuan dari pemerintah dan DPR yang membuat banyak perubahan penting. Pasal-pasal mengenai dialog Papua yang cenderung mempertanyakan integrasi Papua ke Indonesia dihapus dan dengan sendirinya menghilangkan kemungkinan dilakukannya referendum. Perubahan dalam pemerintahan, perwakilan masyarakat adat dan penghargaan terhadap ekspresi lokal juga sangat dibatasi dalam versi akhirnya.

Bagaimanapun, dibandingkan UU 22/1999 mengenai otonomi daerah yang diberlakukan Januari 2001, UU 21/2001 memberi banyak kemungkinan bagi orang Papua untuk memperbaiki sistem pendidikan, pelayanan kesehatan dan ekonomi lokal, serta

memajukan dan melindungi hak asasi manusia. Theo van der Broek dari SKP Jayapura dan aktivis ADP mengatakan bahwa hukum itu dalam banyak hal adalah pencapaian dari gerakan protes orang Papua sendiri. Beberapa ornop lain juga mengambil posisi serupa dan terlibat dalam perumusan peraturan daerah untuk memajukan prinsip-prinsip hak asasi manusia.

Masalah kepemimpinan adat diatur dengan pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berwenang menetapkan dan merumuskan peraturan daerah dan memperkuat institusi adat untuk mengurus kehidupan mereka sendiri serta mendirikan peradilan khusus untuk menangani sengketa atas tanah dan sumber daya alam. Ornop yang mendukung komunitas adat ini menyambut baik perkembangan tersebut karena memberi kesempatan bagi penguatan lembaga demokratis di tingkat lokal. Namun, sejumlah aktivis juga melihat ancaman bahwa UU itu akan merangsang sentimen primordial, konflik antar-klan dan antar-desa, serta memperkuat ketegangan asli-pendatang.¹⁶

Kepolisian Daerah (Polda) Papua sepertinya merupakan lembaga negara yang paling mendukung reformasi. Setelah pemisahannya dari TNI, Polda Papua mulai melakukan serangkaian perubahan dan mempromosikan gagasan *community policing*. Sikap terhadap gerakan protes dan aksi politik lainnya juga cenderung melunak. Pada 14-15 Oktober 2002 Polda mendukung kerja sama ornop dan DPRD untuk menyelenggarakan konferensi perdamaian di Jayapura. Bagaimanapun banyak orang mengatakan bahwa perubahan ini adalah inisiatif pimpinan polisi ketimbang sikap lembaga. Ada kekhawatiran bahwa keadaan akan kembali “normal” setelah masa jabatan pemimpin itu berakhir.¹⁷

Sementara itu pihak militer tampak jelas tidak mendukung upaya perubahan semacam itu. UU 21/2001 pada dasarnya mengurangi kekuasaan mereka dan menyerahkannya ke tangan kepolisian. Kenyataan itu rupanya menimbulkan ketegangan di antara kedua lembaga tersebut yang kadang berkembang menjadi konflik terbuka. Johannes Bonay menekankan bahwa agenda perubahan hanya mungkin berjalan jika ada kontrol sipil terhadap lembaga-lembaga militer. Aktivis mahasiswa dan pendukung PDP bahkan mengatakan bahwa satu-satunya cara untuk mengatasi masalah keamanan di Papua adalah dengan menarik pasukan militer dari wilayah itu.

Dalam diskusi informal dengan aktivis ornop, pekerja gereja dan mahasiswa di Jayapura, terungkap bahwa lembaga internasional, pemerintah asing dan perusahaan multinasional juga berpengaruh besar dalam proses reformasi ini. Seorang peneliti di Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Cenderawasih mengatakan bahwa reformasi yang didukung lembaga internasional seperti USAID-OTI dan Asia Foundation tidak selalu sejalan dengan kepentingan orang Papua. Aktivis politik dan kelompok hak asasi manusia sering melontarkan kritik terhadap peran Amerika Serikat dan sejarah kekerasan di Papua, tapi pada saat bersamaan mencatat pentingnya bekerja-sama dengan lembaga dan organisasi di sana yang bekerja untuk perdamaian, demokrasi dan hak asasi manusia.

¹⁶ Edison Giay, direktur LPPMA mengatakan bahwa konflik antar-klan sering digunakan oleh gereja, militer Indonesia dan perusahaan multinasional untuk memperluas kekuasaan dan pengaruh masing-masing sejak 1960-an dan meninggalkan luka yang hebat dalam hubungan antar-klan.

¹⁷ Pada saat konferensi perdamaian itu berlangsung, Made Mangku Pastika ditunjuk memimpin tim khusus untuk menyelidiki ledakan bom di Bali. Sejak tanggal itu ia tidak lagi menjabat sebagai Kepala Polisi Daerah (Kapolda) Papua.

Reparasi dan Rehabilitasi Korban

Sekalipun jumlah korban selama 40 tahun terakhir begitu besar, tidak ada organisasi atau lembaga yang secara khusus memberi bantuan kepada korban kekerasan. Beberapa orang yang diwawancarai mengatakan bahwa program rehabilitasi dan reparasi hanya bisa dilakukan dalam kerangka peradilan. Jika dilakukan di luar kerangka itu maka program tersebut justru menjadi tidak efektif dan bahkan dapat mengaburkan tanggung jawab negara terhadap korban kekerasan. Namun sebagian lainnya mengatakan bahwa khusus untuk korban yang mengalami trauma tingkat tinggi seperti korban kekerasan seksual, program semacam itu tidak dapat ditunda karena alasan apa pun.

Lembaga gereja juga tidak memiliki unit khusus untuk menangani masalah seperti ini, tapi sejumlah pekerja gereja kerap memberikan bantuan bagi korban sebagai bagian dari pekerjaan rutin mengurus umat. Lembaga hak asasi manusia juga sering melakukan kegiatan semacam itu sebagai bagian dari penanganan kasus-kasus kekerasan. KONTRAS Papua adalah satu dari sedikit organisasi yang saat ini memberi perhatian khusus pada korban dan membantu pembentukan cabang IKOHI di Jayapura. Organisasi lain seperti LP3A dan JKPIT di Jayapura serta YAHAMAK di Timika selama beberapa tahun membantu korban kekerasan seksual dengan fokus pada *trauma counseling*.

Eks-tahanan politik mungkin merupakan kelompok korban yang paling aktif di Papua. Setelah mendapat amnesti massal dari Presiden Habibie pada 1998, ratusan eks-tahanan ini membentuk organisasi-organisasi sebagai bagian dari gerakan politik yang sedang berkembang. Dalam struktur PDP kelompok eks-tahanan ini menjadi salah satu dari delapan pilar gerakan. Pendeta Herman Awom, salah satu pemimpin PDP mengatakan bahwa langkah mengintegrasikan eks-tahanan ke dalam gerakan adalah bentuk rehabilitasi. Sementara beberapa eks-tahanan yang diwawancarai mengatakan bahwa penderitaan adalah konsekuensi perjuangan dan karena itu reparasi dan rehabilitasi sebenarnya tidak diperlukan. Bantuan semacam itu hanya perlu diberikan kepada keluarga korban yang mati atau hilang.

Lembaga hak asasi manusia semacam itu memiliki pandangan berbeda-beda dan mengakui bahwa masalah tersebut belum pernah dibahas secara mendalam. Banyak dari mereka mengatakan bahwa pemulihan yang paling baik dalam situasi sekarang adalah kebebasan atau kemerdekaan. Ada kepercayaan (keliru [*sic!*]) yang kuat bahwa semua luka dan penderitaan dalam masyarakat akan pulih kembali ketika Papua memperoleh kemerdekaan.

Rekonsiliasi

Ada banyak persepsi mengenai rekonsiliasi. Dalam lingkaran politik rekonsiliasi adalah kata kunci untuk konsolidasi politik atau syarat untuk mempersatukan faksi-faksi dalam perjuangan pembebasan. Lembaga keagamaan seperti gereja sementara itu bertolak dari perspektif teologis yang menekankan perlunya melupakan dan memaafkan sebagai landasan membangun masyarakat lebih baik di masa mendatang. Hanya beberapa aktivis yang melihat rekonsiliasi dalam kerangka *transitional justice* yakni sebagai pengamatan menyeluruh mengenai penderitaan masa lalu untuk melawan penindasan dan mengubah lembaga-lembaga negara agar mencegah kejadian semacam itu terulang.

Aktivist hak asasi manusia juga mengatakan bahwa banyak orang Papua sendiri yang terlibat dalam tindak kekerasan terhadap sesamanya di masa lalu. Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang mengungkap keterlibatan ini akan menjadi sumber pertentangan baru. Karena alasan itu Pieter Ell dari KONTRAS Papua mengatakan bahwa rekonsiliasi (konsolidasi) seharusnya dilakukan di antara orang Papua terlebih dulu sebelum komisi itu dapat berjalan. KKR seharusnya menjadi tempat orang mengungkapkan keprihatinan di satu pihak tapi juga memperkuat persatuan orang Papua di pihak lain.

3. Analisis Temuan

Pengertian Transisi

Organisasi dan kelompok yang bekerja di dalam situasi konflik umumnya merasa bahwa situasi setelah 1998 justru memburuk. Mereka beranggapan bahwa transisi menuju demokrasi di Indonesia adalah ilusi belaka, terlepas dari perubahan politik yang terjadi setelah Soeharto mengundurkan diri. Kebebasan bicara dan berkumpul sejauh ini hanya dinikmati oleh kelas menengah perkotaan – yang juga mendominasi semua diskusi mengenai transisi dan penegakan keadilan – sementara keadaan di daerah pedesaan pada dasarnya tidak mengalami banyak perubahan.

Di Maluku dan Poso gerakan menentang Orde Baru pada dasarnya tidak pernah berkembang luas, dan hanya terbatas di kalangan mahasiswa serta intelektual perkotaan. Transisi menuju demokrasi tidak pernah menjadi pembahasan umum, dan saat ini hal yang paling diharapkan adalah ketenangan dan perdamaian yang terwujud dalam peletakan senjata. Penyelidikan terhadap asal-usul kekerasan, apalagi kejadian sebelum terjadinya konflik seperti kekerasan 1965-66 yang juga terjadi di kedua wilayah itu, praktis tidak mendapat perhatian.

Sementara itu di Aceh dan Papua yang selama puluhan tahun terlibat dalam konflik mengenai penentuan status wilayah, transisi dimengerti sebagai fase setelah penentuan nasib sendiri dilakukan secara demokratik dan terbuka. Otonomi daerah dan berbagai skema lain yang ditawarkan pemerintah di Jakarta dilihat semata-mata sebagai cara meredam tuntutan gerakan kemerdekaan. Penyelidikan mengenai masa lalu mendapat perhatian besar antara lain untuk memperkuat klaim atas hak menentukan nasib sendiri.

Respon Darurat sebagai Prioritas

Di semua wilayah yang dilanda konflik ornop cenderung menjadikan *humanitarian assistance* sebagai prioritas kegiatannya. Lembaga-lembaga yang sesungguhnya bergerak dalam bidang berbeda sepertinya dituntut untuk terlibat dalam kegiatan semacam itu yang kadang berakibat program pokoknya terbengkalai untuk sementara waktu. Di samping itu ada banyak organisasi baru yang didirikan semata-mata untuk menyalurkan bantuan dan menangani program *emergency*.

Keberlangsungan Organisasi

Banyak lembaga di wilayah konflik ini dibentuk setelah 1998 atau setelah terjadinya konflik (1999-2000). Jumlah keseluruhannya diperkirakan sekitar seribu organisasi untuk keempat wilayah. Aktivistis yang diwawancarai mengakui bahwa tidak semua organisasi memiliki visi dan program kerja yang jelas. Sebagian bahkan dibentuk untuk mendapatkan jatah proyek dari lembaga donor dan tidak dapat bertahan setelah dana yang dicurahkan habis terpakai. Ketergantungan pada lembaga donor ini belakangan mendapat perhatian serius dari *NGO communities* di keempat wilayah karena terbukti melemahkan gerakan *civil society* secara umum.

Sekalipun jumlah lembaga terus bertambah, orang yang secara konsisten menekuni pekerjaannya masih sangat terbatas. Saat terjadi *boom* ornop seseorang bisa menjadi bagian dari belasan jaringan, kelompok kerja atau forum pada saat bersamaan. Pendidikan untuk tenaga-tenaga baru, baik di lingkungan pendidikan formal maupun dari kalangan komunitas yang didampingi masih sangat lemah. Kegagalan membangun sistem rekrutmen dan penggantian tenaga ini di beberapa daerah sudah mencapai taraf mengkhawatirkan dan dengan sendirinya menjadi ancaman serius bagi *sustainability* gerakan CSO.

Masalah lain yang sering menjadi ancaman bagi *sustainability* CSO adalah tindak kekerasan terhadap para aktivisnya. Di Aceh dan Papua aktivis ornop menjadi salah satu sasaran utama dari kekuatan bersenjata yang terlibat dalam konflik. Dalam tiga tahun terakhir puluhan orang menjadi korban, beberapa di antaranya tewas, karena kegiatan mereka. Tekanan semacam ini membuat sejumlah lembaga menghentikan kegiatan mereka untuk sementara. Konflik bersenjata di Maluku dan Poso sekalipun tidak mengancam pekerja kemanusiaan atau aktivis hak asasi manusia secara langsung, sering membuat keadaan demikian tidak terkendali dan menghambat pelaksanaan program.

Masalah Fokus Kegiatan

Situasi konflik pada dasarnya sangat kompleks dan memerlukan tingkat kecakapan yang tinggi serta pengetahuan yang menyeluruh tentang masing-masing wilayah. Hal ini disadari oleh sebagian besar ornop dan biasanya menyeret mereka untuk melakukan kegiatan dan program berbeda-beda pada saat bersamaan. Kecenderungan untuk menjadi “*supermarket*” – istilah yang sering digunakan oleh aktivis untuk menyebut lembaga yang memiliki terlalu banyak program – berakibat kinerja secara keseluruhan terus merosot.

Kesulitan menetapkan fokus kadang berkaitan dengan lembaga donor yang cenderung mencari organisasi yang diketahui memiliki kinerja yang baik untuk menjalankan program masing-masing.¹⁸ Kerja sama menjadi sulit dibangun karena “semua orang mengerjakan semua hal” dan tidak ada pembagian kerja berdasarkan kapasitas, pengetahuan dan kemampuan. Akibatnya banyak lembaga dan aktivis yang kemudian “kehabisan nafas” (*exhausted*) karena terlalu banyak program pada saat bersamaan, yang akhirnya berpengaruh pada *sustainability* gerakan CSO secara umum.

¹⁸ Di wilayah-wilayah konflik dikenal istilah “*emergency response*” yang membuat semua organisasi merasa harus mengambil bagian tanpa memikirkan kesiapan dan kapasitas masing-masing. Pendidikan dan pelatihan bagi tenaga-tenaga baru sementara itu sangat terbatas, sehingga beban kerja selalu jatuh pada sebagian orang dan lembaga yang bagaimanapun memiliki keterbatasan juga.

Kelemahan dalam Komunikasi

Sejak 1998 sesungguhnya ada ratusan inisiatif *transitional justice* yang telah dilakukan oleh CSO di berbagai daerah. Namun dalam diskusi terbatas maupun wawancara terlihat bahwa pengetahuan mengenai apa yang dikerjakan satu sama lain masih sangat terbatas. Akibatnya sering terjadi pengulangan kegiatan seperti diskusi mengenai penanganan kekerasan, pengadilan hak asasi manusia atau pelatihan *truth-seeking* di tempat yang sama, sementara para peserta selalu merasa sedang mendapat sesuatu yang “baru”.

Lemahnya komunikasi ini lebih jauh berdampak pada pengembangan strategi, karena setiap lembaga cenderung merasa yang pertama melakukan sesuatu padahal dapat menghemat tenaga dengan memanfaatkan hasil-hasil yang telah ditempuh dan dicapai di tempat-tempat lain. Pembentukan jaringan atau forum komunikasi selama ini tidak efektif menjalankan peran sebagai tempat menyebarkan informasi apalagi membuat kesimpulan mengenai pencapaian dan merumuskan strategi bersama.

Masalah lain adalah terpusatnya informasi di sejumlah kecil pemimpin dan staf ornop yang memiliki akses pada pertemuan dan jaringan komunikasi tertentu. Kesenjangan antara komunitas basis (*basic communities*), korban kekerasan dan perencanaan program atau strategi penanganan semakin lebar.

Persaingan Antar-Lembaga

Tidak dapat dipungkiri bahwa persaingan antara lembaga-lembaga yang bekerja di wilayah konflik cukup tinggi. Di satu sisi gejala ini mendorong masing-masing orang maupun lembaga untuk bekerja lebih baik dan meningkatkan kemampuannya. Tapi orang yang diwawancarai dalam penelitian ini umumnya menilai gejala seperti itu cenderung merugikan. Persaingan ini sering kali terkait dengan alasan yang sangat personal maupun akses terhadap lembaga internasional dan sumber finansial.

Kemunculan Organisasi-Organisasi Berbasis Komunitas (Community-Based Organisations)

Gejala yang relatif baru di wilayah-wilayah konflik adalah pembentukan organisasi yang berbasis komunitas, yang lazim disebut *people's organisations*. Di hampir semua wilayah bermunculan organisasi seperti ini, umumnya beranggotakan korban kekerasan dan keluarga mereka. Sekalipun sulit ditentukan jumlahnya, peran organisasi-organisasi ini sungguh penting dalam membantu pengumpulan informasi serta pendidikan di berbagai bidang bagi komunitas korban lainnya.

Hubungan antara organisasi rakyat dengan ornop tidak selalu berjalan baik. Di beberapa tempat muncul ketergantungan baru pada ornop yang membantu pembentukannya, terutama dari segi finansial dan perumusan program. Di sisi lain ada organisasi yang berkembang relatif pesat dan justru melihat ornop semacam penghambat karena terlalu banyak melakukan intervensi dan berusaha mengontrol perkembangan organisasi. Perkembangan seperti ini pada dasarnya mendesak ornop dan aktivis hak asasi manusia secara umum untuk merumuskan kembali peran mereka.

Bab 6

Kesimpulan dan Rekomendasi

Sebagaimana telah dikatakan di muka, tujuan pemetaan ini adalah memberi gambaran mengenai dinamika penanganan kekerasan masa lalu dan gagasan *transitional justice* di Indonesia. Analisis dan kesimpulan yang dibuat hanya menggarisbawahi beberapa temuan dalam kerangka mengembangkan strategi yang lebih baik di masa mendatang, yang tentunya tidak dapat membahas semua segi secara menyeluruh dan mendalam sekaligus. Masing-masing temuan dan pokok persoalan pada dasarnya memerlukan perhatian lebih mendalam.

Untuk mempermudah penjelasan, kesimpulan akan dibagi dalam tiga bagian yakni (a) keberadaan, struktur dan kinerja organisasi masyarakat sipil yang terlibat penanganan kekerasan masa lalu dan hak asasi manusia secara umum; (b) situasi yang dihadapi dalam masa transisi serta; (c) penetapan fokus kegiatan dan inisiatif yang diambil. Masing-masing butir akan diikuti oleh beberapa butir rekomendasi.

1. Keberadaan, Struktur dan Kinerja Lembaga

Gerakan hak asasi manusia di Indonesia tumbuh dari kemunculan lembaga-lembaga bantuan hukum. Dalam gerakan ini pengacara dan ahli hukum memegang peran penting dalam menentukan orientasi, fokus kegiatan maupun strategi perjuangan. Kegiatan utama dari lembaga-lembaga ini adalah memberikan pelayanan hukum bagi masyarakat yang tidak diuntungkan seperti buruh, petani dan masyarakat miskin di perkotaan. Untuk waktu yang cukup lama basis pendukungnya adalah aktivis mahasiswa, intelektual dan kelas menengah perkotaan. Hubungan dengan komunitas basis yang didampingi umumnya sangat terbatas saat ada kasus yang ditangani.

Setelah 1998 beberapa aktor baru mulai bermunculan seperti komunitas dan organisasi korban kekerasan, lembaga penelitian, institusi keagamaan serta kelompok masyarakat yang prihatin terhadap keadaan hak asasi manusia di Indonesia. Tapi kemunculan ini juga bersifat sementara dan tidak mengubah basis pendukung gerakan hak asasi manusia secara mendasar. Hubungan mereka dengan ornop pun biasanya bersifat *ad hoc* untuk keperluan kampanye dan advokasi. Sekalipun berperan penting untuk mengangkat kasus-kasus tertentu aktor-aktor baru ini belum banyak terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai strategi penanganannya.

Kemunculan komunitas dan organisasi korban patut digarisbawahi karena merupakan gejala yang sama sekali baru dalam gerakan hak asasi manusia di Indonesia. Istilah “korban” sendiri mulai menjadi bagian penting dari wacana hak asasi manusia menjelang 1998. Sampai saat ini masih ada pengertian berbeda-beda mengenai korban. Sebagian menolak istilah tersebut dan memilih *survivors* sebagai alternatifnya. Kelompok

lain coba memperluas pengertian korban ini mencakup semua orang dan komunitas yang dirugikan oleh proses pembangunan maupun rezim otoriter.¹

Perjalanan gerakan hak asasi manusia di Indonesia juga ditandai pasang-surut berbagai organisasi dan kelompok. Masalah-masalah seperti ini sebenarnya sudah berkali-kali dibicarakan, dan dalam kesimpulan ini kami hanya menekankan beberapa aspek yang terkait dengan *sustainability* gerakan itu sendiri.

- *Kepemimpinan dan kultur berorganisasi.* Dalam banyak hal ornop mengandalkan tokoh-tokoh tertentu untuk mengembangkan kegiatan mereka. Keterampilan, pengetahuan dan wibawa biasanya berputar di sekitar orang ketimbang organisasi sehingga tidak terbangun kultur organisasi yang kuat. Keputusan penting mengenai langkah organisasi juga diputuskan oleh sebagian kecil orang yang tidak selalu mewakili kepentingan konstituen. Masalah mulai timbul ketika orang yang diandalkan pindah pekerjaan dan meninggalkan organisasi.
- *Masalah strategi dan fokus kegiatan.* Cukup banyak ornop dan organisasi masyarakat sipil lainnya yang berawal dari komite aksi, koalisi kampanye, atau forum *ad hoc* lainnya, yang menunjukkan bahwa gerakan dalam banyak hal dituntun oleh keadaan dan bukan berdasarkan rencana jangka panjang yang jelas. Fokus kegiatan pun sering kali mengikuti *trend* yang ditentukan oleh lembaga donor atau media massa. Masalah kemudian muncul ketika basis dukungan finansial atau liputan media mulai melemah.
- *Kelemahan dalam kaderisasi.* Masalah ini berkaitan dengan sempitnya basis pendukung gerakan hak asasi manusia. Para pekerja ornop atau organisasi lain umumnya berasal dari kalangan aktivis mahasiswa. Sejauh ini tidak ada program pendidikan khusus untuk menyiapkan pekerja hak asasi manusia atau kemanusiaan, sekalipun banyak sumber daya dicurahkan untuk *training dan workshop* yang hanya menjawab kebutuhan tertentu. Banyak organisasi yang kemudian terlibat dalam kesulitan karena kekurangan sumber daya.
- *Ketergantungan pada lembaga donor.* Hampir semua organisasi yang disebutkan dalam uraian di atas bergantung pada lembaga donor dalam melaksanakan kegiatannya. Kegiatan ornop dalam banyak hal dipengaruhi oleh kerangka kerja yang digunakan donor ketimbang sebagai respon terhadap keadaan. Kalangan donor sementara itu jarang membicarakan program satu sama lain dan melihat efektivitas bantuan secara menyeluruh. Donor umumnya memilih bekerja-sama dengan lembaga yang dapat diandalkan sehingga lembaga yang bersangkutan memiliki terlalu banyak beban sementara banyak inisiatif yang “menjanjikan” tidak mendapat dukungan dan akhirnya tenggelam.

Masalah lain yang berkaitan dengan keberadaan lembaga adalah represi dan tekanan dari berbagai pihak. Sekalipun ada keterbukaan dan ruang untuk menjalankan kegiatan yang dianggap sensitif, represi terhadap *human rights defender* masih berkali-kali terjadi, terutama di daerah-daerah yang dilanda konflik bersenjata. Tekanan lain juga datang dari pemerintah dan kekuatan konservatif di sekitar elite yang menuding ornop menjual bangsa dengan mempersoalkan masalah *human rights* di luar negeri. Walaupun tidak

¹ Dengan rumusan semacam ini organisasi masyarakat miskin di perkotaan, gerakan petani dan masyarakat adat atau serikat-serikat buruh bisa dilihat sebagai kumpulan korban pula.

langsung berpengaruh terhadap keberadaan lembaga, tudingan semacam itu kadang menghambat ornop untuk memperluas basis dukungannya.

Hubungan antara ornop, organisasi keagamaan, perguruan tinggi dan komunitas korban sangat bervariasi. Di beberapa tempat seperti Jawa Tengah dan Timur ada hubungan cukup erat antara unsur-unsur ini karena bersumber pada induk yang sama, seperti lembaga agama. Di tempat-tempat tertentu seperti Nusa Tenggara hubungan kekerabatan juga berperan penting dalam pertemuan antara berbagai elemen masyarakat sipil dan pemerintah. Namun secara umum dapat dikatakan hubungan erat yang berpangkal pada kesamaan gagasan atau program masih sangat terbatas.

Pertemuan seperti itu biasanya berlangsung dalam jaringan kerja atau forum yang masih sangat didominasi oleh gerakan ornop dalam hal penentuan strategi, perumusan program dan pelaksanaan kegiatan. Hal ini antara lain disebabkan perbedaan dalam manajemen, orientasi program dan mandat organisasi serta tidak adanya kesempatan untuk merumuskan visi dan program bersama-sama secara demokratik. Akibatnya sering kali beban kerja yang sesungguhnya dapat dibagi kepada masing-masing unsur akhirnya menumpuk pada salah satu anggota jaringan yang menghambat perluasan basis gerakan itu sendiri.

*Rekomendasi:*²

- Memperluas basis sosial gerakan hak asasi manusia;
- Mendukung inisiatif-inisiatif yang dilakukan oleh elemen-elemen lain dalam masyarakat sipil;
- Merancang proyek untuk meningkatkan kerja sama antara berbagai elemen masyarakat sipil;
- Mendukung lembaga-lembaga akademik dan riset untuk berfokus pada pendidikan;
- Memetakan dan mengevaluasi dukungan yang diberikan oleh lembaga-lembaga donor;
- Menggalang solidaritas terhadap perlindungan aktivis hak asasi manusia dan para pekerja kemanusiaan;
- Membentuk forum regional untuk menentukan prioritas.

2. Fokus Kegiatan di Masa Transisi

Secara geografis ada perbedaan signifikan antara daerah-daerah yang dilanda konflik (sering kali disebut “daerah konflik”) seperti Aceh, Papua dan belakangan ini Maluku dan Sulawesi Tengah dengan lainnya. Daerah konflik pun dapat dibagi berdasarkan jenis konflik dan kekerasan yang timbul. Daerah seperti Aceh dan Papua yang dilanda konflik di sekitar penentuan nasib sendiri dalam banyak hal berbeda dari Maluku, Poso atau Kalimantan Tengah yang dilanda konflik komunal.

² Bagian Rekomendasi dalam keseluruhan bab ini ditambahkan oleh editor dengan menerjemahkan versi bahasa Inggris terbitan ICTJ, Januari 2004, hlm. 112, 114-117.

Di daerah yang dilanda konflik politik hubungan antara kekerasan masa lalu dengan politik masa kini sangat erat. Di Papua misalnya hampir semua unsur masyarakat sipil melihat perdamaian akan sangat bergantung pada cara penyelesaian kekerasan yang terjadi masa sebelumnya. Sebaliknya di Maluku dan Poso ada kecenderungan untuk menghindari pembicaraan mengenai kekerasan selama tiga tahun terakhir karena dapat mengorek luka yang masih segar dan dengan begitu memperpanjang konflik.

Perbedaan itu berpengaruh besar dalam pembentukan pengertian mengenai masa transisi. Di daerah konflik masa transisi identik dengan situasi pasca-konflik atau setelah kekerasan berhasil diatasi. Karena ledakan kekerasan masih terus terjadi pembicaraan mengenai transisi pun tidak pernah mendapat sambutan berarti. Sementara itu di daerah-daerah yang relatif tenang, orang menyadari perbedaan antara masa reformasi dan Orde Baru sekalipun mengklaim tidak adanya perubahan mendasar.

Di tingkat nasional sementara itu lembaga-lembaga umumnya menganggap momentum perubahan yang memberi kesempatan untuk menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu sudah berlalu. Ada kekhawatiran umum bahwa setelah 2004 gagasan *transitional justice* sudah tidak relevan lagi dibicarakan karena transisi itu sepenuhnya dikendalikan oleh kekuatan yang tidak menghendaki perubahan. Namun di tingkat regional dan lokal pergolakan politik 1998 melahirkan ruang-ruang gerak baru untuk mengambil berbagai inisiatif.

Dalam situasi gamang seperti itu, kebanyakan ornop sekarang mencurahkan perhatiannya kepada kasus-kasus kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia yang justru meningkat setelah 1998.³ Kenyataan ini melahirkan pertanyaan mengenai makna transisi karena dalam banyak hal tidak ada perubahan berarti setelah Soeharto mengundurkan diri. Fokus kepada Orde Baru sebagai rezim yang menggunakan kekerasan untuk mempertahankan kekuasaan menjadi kabur ketika munculnya berbagai aktor baru sebagai pelaku kekerasan.

Dalam konteks menghadapi otoritarianisme Orde Baru, banyak aktivis mengakui bahwa gerakan ornop sedang menemui jalan buntu dan hanya bisa menunggu momentum yang tepat sambil mengembangkan langkah-langkah “menggangu” pemerintah untuk memberi perhatian. Mereka umumnya menganggap bahwa momentum perubahan yang memberi kesempatan menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu sudah berakhir, khususnya setelah pemilihan umum 1999. Ada kekhawatiran umum bahwa setelah pemilihan umum 2004 masalah *transitional justice* sudah tidak relevan lagi untuk dibicarakan.

Penanganan konflik dan kekerasan pun biasanya berorientasi pada kasus-kasus tertentu. Ada harapan (atau ilusi) yang kuat bahwa penanganan kasus-kasus tertentu akan mendorong terjadinya perubahan lebih besar. Karena itu ornop cenderung menggunakan strategi mengangkat kasus ke permukaan agar menjadi pembicaraan atau perhatian publik, tanpa strategi yang jelas mengenai apa yang harus dilakukan sesudah itu. Dalam banyak hal ornop bergantung pada mekanisme hukum dan birokrasi yang mereka kritik untuk menyelesaikan kasus-kasus yang diangkat.

Kritik yang sangat mendasar terhadap lembaga-lembaga yang beroperasi di tingkat nasional adalah terbatasnya perhatian terhadap masalah yang ada di daerah, terutama di luar Jawa. Organisasi yang berbasis di Jawa, khususnya Jakarta, Bogor dan

³ Lihat Mohammad Zulfan Tadjoeddin, *Database on Social Violence in Indonesia*, United Nations Support Facility for Indonesian Recovery, Jakarta, April 2001

Yogyakarta, sangat berperan dalam menentukan kasus-kasus yang dianggap penting dan perlu diangkat ke tingkat nasional. Sejumlah aktivis di tingkat nasional menyadari masalah itu tapi menyatakan bahwa masalah ini juga dipengaruhi oleh keberadaan atau ketiadaan gerakan korban yang menuntut perhatian.

Masalah lain yang muncul dalam penentuan orientasi dan fokus adalah pertimbangan politik. Agenda atau kepentingan politik, seperti mencari basis pendukung partai dan organisasi politik atau *promoting a particular ideology*, kerap mewarnai penanganan kasus-kasus kekerasan masa lalu. Pengungkapan kekerasan oleh Orde Baru (sebagai pihak yang salah) menjadi jalan untuk membuktikan bahwa para korban dan ideologi atau kelompok politiknya ada di pihak yang benar. Keterlibatan komunitas korban secara menyeluruh – bukan hanya wakil atau orang yang mengklaim sebagai wakilnya – menjadi sangat penting.

Rekomendasi:

- Perlunya suatu pemahaman bersama akan transisi di Indonesia;
- Memetakan pencapaian dan kegagalan;
- Melakukan komunikasi dengan individu-individu yang peduli dalam tubuh pemerintahan untuk mengidentifikasi kemungkinan mempromosikan inisiatif *transitional justice*.

3. Inisiatif Menangani Kekerasan Masa Lalu

Selama melakukan kunjungan dan wawancara peneliti menemukan sejumlah besar kegiatan yang relevan dengan kerangka *transitional justice*. Masalahnya sampai saat ini tidak ada dokumentasi mengenai masing-masing inisiatif sehingga sulit menilai pencapaian dan hambatan dari apa yang telah dikerjakan. Kegiatan-kegiatan baru biasanya dirumuskan pada saat akan dilaksanakan dan lebih bergantung pada kreativitas perorangan ketimbang kesimpulan dari sebuah gerakan.

Dari matriks di atas terlihat bahwa *public campaign* adalah kegiatan yang paling menonjol. Kebanyakan organisasi di tingkat nasional mencurahkan perhatiannya pada “menggalang opini publik” dengan memberikan pernyataan pers atau menyelenggarakan seminar dan diskusi. Sementara inisiatif yang benar-benar diarahkan untuk memperkuat komunitas korban yang menjadi sumber daya tahan dan kekuatan gerakan hak asasi manusia atau lembaga strategis seperti lembaga pendidikan formal dan pesantren, sangat terbatas.

3. 1. Pengungkapan Kebenaran

Kegiatan-kegiatan di dalam area ini berpangkal pada pengaduan oleh masyarakat. Hanya beberapa lembaga yang mencurahkan perhatian khusus untuk memahami pola jenis kekerasan tertentu atau sebarannya secara geografis. Ornop cenderung mengumpulkan informasi sebagai dasar untuk melakukan kampanye publik tanpa penyelidikan lebih mendalam yang sebenarnya diperlukan dalam proses peradilan. Ada harapan kuat bahwa

jika sebuah kasus menjadi perhatian publik – karena kampanye yang dilakukan – maka proses selanjutnya akan menjadi lebih mudah.

Sejauh ini belum ada pembagian kerja di antara lembaga-lembaga yang mengumpulkan informasi mengenai kasus-kasus kekerasan. Masing-masing lembaga menjalankan kegiatan untuk menangani kasus tertentu dengan keperluan berbeda-beda dan cenderung menekankan keunikan sehingga tidak ada *common platform* atau agenda bersama. Akibatnya informasi yang dikumpulkan masih sangat *fragmented* dan mempersulit munculnya pemahaman mengenai kekerasan sistematis yang dilakukan oleh Orde Baru sebagai sebuah rezim otoriter.

Dari segi cakupan geografis, wilayah yang ditangani oleh organisasi di tingkat nasional maupun lokal masih sangat terbatas. Kasus yang ditangani umumnya adalah kasus yang mendapat perhatian luas dari media nasional saat kasus itu terjadi. Penentuan itu juga sepertinya diserahkan ke lembaga-lembaga di tingkat nasional ketimbang menjadi kesimpulan gerakan yang ada di tingkat lokal.

Rekomendasi:

- Mengarahkan kampanye dan berbagai upaya yang ada untuk mendokumentasikan pelanggaran hak asasi manusia dalam rangka membangun suatu strategi nasional yang terkoordinir berdasarkan sasaran-sasaran strategis yang jelas;
- Merancang proyek untuk berfokus pada area yang partikular atau bentuk yang partikular dari pelanggaran hak asasi manusia;
- Mengembangkan kapasitas organisasi dan kelompok-kelompok lokal.

3.2. Peradilan dan Penuntutan

Ada semacam kesepakatan bahwa pengadilan adalah jalan terbaik untuk menangani kasus-kasus kekerasan masa lalu.⁴ Sementara pembicaraan tentang keadilan sepenuhnya terarah pada penghukuman melalui pengadilan, langkah konkret yang mengarah pada tujuan itu masih sangat terbatas. *Critical engagement* dengan institusi penegak hukum yang berperan penting dalam penyelesaian kasus-kasus kekerasan juga jarang dilakukan, dan oleh sebagian bahkan dianggap sebagai kegiatan yang sia-sia.

Pemikiran dan kegiatan ornop di wilayah ini juga tampak seperti paradoks. Di satu pihak mereka menyadari bahwa sistem peradilan dan hukum yang ada sekarang tidak dapat diharapkan, tapi dalam praktiknya sangat bergantung pada mekanisme tersebut. Sedikit inisiatif yang dilakukan untuk secara konkret mengubah hukum yang ada, misalnya dengan mengajukan rancangan alternatif ke pemerintah atau DPR dan memperkuat tekanan agar usulan tersebut mendapat perhatian.

Rekomendasi:

- Mengidentifikasi peluang dan permasalahan dalam situasi-situasi konkret;

⁴ Dominasi pengacara dan ahli hukum dalam gerakan hak asasi manusia secara keseluruhan berperan penting dalam hal ini, karena dalam diskusi bersama komunitas korban seringkali terungkap berbagai dimensi lain dari keadilan. Diskusi semacam itu belum mendapat ruang cukup untuk berkembang.

- Melakukan studi tentang mekanisme-mekanisme judicial yang berbeda yang berkemungkinan digunakan untuk menagih pertanggungjawaban (peradilan umum, peradilan militer, dan peradilan hak asasi manusia);
- Melakukan kajian kritis terhadap hasil yang tidak memadai dari Pengadilan *ad hoc* Timor Timur dan terus menekankan perlunya pertanggungjawaban kejahatan hak asasi manusia di Timor Timur dan berbagai tempat lainnya;
- Perlunya mempertimbangkan pembentukan pengadilan semu (*mock tribunal*) – semisal yang pernah dilakukan oleh Koalisi Perempuan se-Asia yang melakukan penuntutan kepada pemerintah Jepang atas kejahatan terhadap perempuan yang dilakukan oleh para tentaranya selama Perang Dunia II dengan membentuk pengadilan semu Tokyo Tribunal – untuk menarik perhatian publik akan sirnanya pertanggungjawaban terhadap kejahatan hak asasi manusia di Indonesia.

3.3. Reformasi Hukum dan Kelembagaan

Program yang berkisar pada masalah reformasi hukum dan kelembagaan sangat banyak dari segi jumlah, tapi umumnya dituntun oleh prinsip dan indikator *good governance* yang tidak berakar pada pengalaman konkret di Indonesia sendiri. Program semacam itu umumnya tidak berkaitan dengan kasus-kasus kekerasan dan dengan sendirinya gagal memberikan rekomendasi yang menjamin bahwa kasus semacam itu tidak terulang di masa mendatang.

Reformasi yang dibayangkan oleh kebanyakan ornop masih terarah pada hal-hal yang tampak di permukaan, seperti korupsi, perilaku dan wacana para birokrat serta kasus-kasus kekerasan, ketimbang struktur yang melandasi masalah-masalah tersebut. Pemahaman mengenai warisan otoritarianisme Orde Baru dalam kehidupan politik masih sangat terbatas pada perilaku (sekalipun dalam diskusi berbicara mengenai struktur) dan belum mempertimbangkan kekerasan, ekspansi bisnis, perilaku pejabat dan korupsi sebagai sebuah kesatuan.

Rekomendasi:

- Mengidentifikasi dan menganalisis langkah-langkah yang diambil oleh pemerintahan pasca-Soeharto untuk merombak lembaga-lembaga dan hukum yang represif;
- Mendorong tuntutan menentang warisan otoritarianisme Orde Baru dalam proyek yang berorientasi pada pembaruan;
- Melakukan studi-studi hukum dan kelembagaan yang menyebabkan pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia, termasuk lembaga-lembaga ekstra-judisial, dan termasuk analisis spesifik dari cara-cara baru di mana militer terus menancapkan kukunya dalam wilayah politik dan ekonomi;
- Mengupayakan adanya dialog dan negosiasi dengan lembaga-lembaga pemerintahan di berbagai level untuk memperkenalkan dan mendorong gagasan-gagasan pembaruan;
- Menuntut adanya pembaruan hukum dan kelembagaan berdasarkan kasus-kasus khusus pelanggaran hak asasi manusia yang telah berhasil diajukan ke pengadilan.

3.4. *Reparasi dan Rehabilitasi bagi Korban*

Hubungan antara ornop di tingkat nasional dengan komunitas korban pada dasarnya sangat terbatas dan baru mulai berkembang setelah 1999 ketika beberapa organisasi yang berbasis korban mulai muncul ke permukaan. Kegiatan ornop di tingkat nasional masih sebatas pada kampanye untuk menyadarkan publik mengenai keberadaan korban, dan belum melangkah pada penanganan atau pelayanan yang lebih sistematis. Beberapa organisasi atau lembaga yang mencurahkan perhatiannya kepada masalah ini biasanya berada di luar lingkaran komunitas hak asasi manusia.

Organisasi korban yang berpusat di Jakarta pun sering kali hanya berupa sekretariat yang tidak langsung berkaitan dengan kegiatan-kegiatan konkret di tingkat basis. Keterbatasan sumber daya menjadi masalah serius bagi organisasi korban untuk membangun hubungan yang teratur apalagi melibatkan basis-basis dalam penyusunan program dan strategi.

Rekomendasi:

- Merancang pertemuan dan forum-forum untuk berbagai kelompok dan organisasi yang bekerja untuk dan bersama para korban;
- Memetakan bentuk-bentuk aktivitas dan pelayanan dalam berbagai wilayah kerja yang berbeda-beda;
- Mendorong program-program pertukaran (regional dan internasional) untuk memberikan kesempatan kepada berbagai organisasi yang bekerja untuk para korban saling bertukar pengalaman dan pembelajaran;
- Mengembangkan proyek-proyek sosio-ekonomi dan kebudayaan;
- Mendukung inisiatif-inisiatif berbasis masyarakat.

3.5. *Rekonsiliasi*

Dari lima elemen *transitional justice*, rekonsiliasi merupakan wilayah yang paling lemah. Pembicaraan mengenai rekonsiliasi sangat terbatas pada hal-hal yang umum, antara lain karena proses mengungkap kebenaran dan keadilan belum jelas. Rekonsiliasi misalnya sering dilihat sebagai pengampunan terhadap pelaku ketimbang komitmen untuk membangun tatanan yang lebih baik di masa mendatang.

Rekomendasi:

- Mengintegrasikan inisiatif-inisiatif *transitional justice* lainnya dalam proses perdamaian dan berupaya untuk menolak pilihan gampang terhadap rekonsiliasi yakni yang mengedepankan amnesia dan impunitas;
- Mendukung upaya rekonsiliasi yang murni berbasis masyarakat;
- Merancang proyek-proyek sosio-ekonomi dan kebudayaan untuk re-integrasi dan penciptaan perdamaian berdasarkan pada suatu analisis mendalam dan jitu terhadap keberhasilan dan kegagalan dari program-program yang serupa di Indonesia dan di tingkat internasional.

4. Rekomendasi Umum

Berikut ini adalah beberapa rekomendasi yang “menjanjikan” dari laporan ini dan berbagai lokakarya yang dihadiri oleh para pakar hak asasi manusia baik lokal maupun internasional untuk menentukan strategi berdasarkan hasil-hasil temuannya.

- *Tentang Penguatan Jaringan.* Salah satu dari kelemahan umum di berbagai wilayah adalah kurangnya koordinasi di antara organisasi-organisasi masyarakat sipil. Bahkan di Aceh dan Papua, di mana kelompok-kelompok masyarakat menunjukkan kerja sama yang lebih baik ketimbang di berbagai daerah lainnya, kurangnya kolaborasi tetap saja menghambat kemajuan perjuangan mereka. Salah satu dari rekomendasi kunci di sini adalah penciptaan suatu jaringan organisasi yang mapan yang bekerja untuk isu *transitional justice*, yang akan menjadi suatu wahana untuk menentukan strategi tentang isu *transitional justice* lokal. Pada lokakarya tahapan akhir ada anjuran untuk membentuk suatu aliansi *transitional justice* lokal. Aliansi ini akan mencakupi organisasi-organisasi masyarakat sipil yang bekerja untuk isu *transitional justice* di seluruh Indonesia. Forum ini akan menjadi wahana bagi para aktivis untuk saling membagikan pengalaman dan gagasan mereka. Aliansi ini akan membantu untuk menyatukan semua informasi yang terfragmentasi yang terdapat dalam dokumentasi organisasi-organisasi tertentu yaitu dokumentasi tentang pelanggaran masa lalu, yang akhirnya mengarah pada tercapainya suatu analisis terhadap kekerasan sistematis yang telah terjadi di Indonesia. Aliansi ini akan memperkuat organisasi yang lebih lemah, organisasi yang kekurangan sumber daya, dengan menyediakan informasi dan mitra kerja yang mungkin bagi lahirnya inisiatif-inisiatif alternatif.
- *Tentang Pengembangan Kapasitas (Kelembagaan).* *Transitional Justice* adalah sebuah konsep yang relatif baru bagi kebanyakan aktivis hak asasi manusia di Indonesia. Selain beberapa lokakarya, tak ada cara-cara konkret untuk mendiseminasikan informasi atau melatih para aktivis untuk isu tersebut. Tambahan pula, kebanyakan organisasi masyarakat sipil di Indonesia lemah dan kurang memadai dari segi sumber daya. Bahkan organisasi-organisasi yang beroperasi di tingkat nasional tidak mampu menjalankan dan mempertahankan program yang telah direncanakannya untuk periode tertentu. Kebanyakan sumber daya dikonsentrasikan pada satu program, namun ketika perhatian publik bergeser ke sebuah kasus atau problem yang baru, program yang semula itu kemudian dianggap tidak relevan lagi dan karenanya ditinggalkan. Kapasitas organisasi masyarakat sipil dalam mengembangkan inisiatif-inisiatif *transitional justice* perlu diperkuat.

Salah satu rekomendasi kunci dalam hal ini adalah pengembangan program pelatihan atau kursus terpadu (*fellowship*) tentang isu *transitional justice*. Program tersebut bisa dijalankan untuk beberapa bulan yang dipadukan dengan kelas-kelas perkuliahan di sebuah universitas tertentu di Indonesia. Sebagian tertentu dari program *fellowship* tersebut bisa berupa kursus terpadu yang melibatkan basis-basis teori namun lebih diarahkan pada eksplorasi studi-studi kasus yang berkaitan dengan *transitional justice*.

Pembicara tamu lokal bisa membawakan isu-isu temporer yang bersifat khusus dan khas Indonesia, yang memberikan dorongan untuk mempertemukan hubungan antara tantangan-tantangan yang dihadapi Indonesia dan situasi transisi yang terjadi di negara-negara lain. Para partisipan bisa memanfaatkan sebagian waktu mereka untuk magang (*internship*). Pengalaman ini akan membekali para partisipan dengan suatu pemahaman yang lebih baik tentang kaitan dan perbedaan model dari berbagai pelanggaran dan inisiatif untuk menangani warisan kejahatan masa lalu di berbagai belahan wilayah Indonesia.

Selain itu, sebuah rekomendasi lain yang tidak kalah pentingnya adalah soal perlunya dibuat buletin tentang *transitional justice* konteks lokal Indonesia. Buletin tersebut bisa diterbitkan sebulan sekali yang mencakupi berbagai deskripsi ringkas atas berbagai kejadian dan peristiwa yang berkenaan dengan *transitional justice* di seluruh Indonesia. Buletin tersebut bisa juga memasukkan versi terbitan ICTJ “Transitional Justice in the News” sebagai upaya untuk memperlihatkan kepada para aktivis tentang pengalaman di berbagai negara lain. Buletin ini bisa dijadikan wahana untuk menambah pengetahuan tentang strategi-strategi *transitional justice* dan menciptakan suatu jaringan di antara organisasi-organisasi masyarakat sipil.

Dalam pemetaan inisiatif-inisiatif *Transitional Justice* di Indonesia, kedua penulis buku ini mengingatkan kita bahwa: “Walau pemerintah Indonesia telah membentuk badan-badan negara dan undang-undang untuk menyelesaikan kekerasan masa lalu, tetapi badan ini mengidap masalah legitimasi dan kinerja.” Masalah legitimasi adalah hal yang paling mendasar dalam menghadapi pelanggaran masa lalu, sebab tanpa legitimasi tidak ada harapan akan adanya penyelesaian. Inilah sebabnya pembentukan beberapa organisasi korban sejak jatuhnya Soeharto pada Mei 1998 adalah kunci penyelesaian pelanggaran masa lalu karena korbanlah yang memiliki kunci legitimasi itu. Meski ada usaha sungguh-sungguh Komnas HAM untuk memenuhi mandatnya dalam hal penyelidikan pelanggaran HAM, legitimasi atas inisiatif yang berasal dari negara ini sudah berada di titik paling rendah. Pengadilan HAM *ad hoc* – untuk Timor Leste dan Tanjung Priok, dan juga rancangan undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (RUU KKR) sudah kehilangan kredibilitas dan semakin dianggap sebagai alat impunitas. Simptom bangkit kembalinya militer dalam dunia politik pun sangat jelas. Inisiatif negara untuk menghadapi kekerasan masa lalu tidak bisa dipercaya dapat memberikan rasa keadilan bagi korban, menjamin akuntabilitas pelaku dan memastikan ketidakberulangan tindakan di masa depan.

Dalam kondisi seperti ini, semakin hari semakin terlihat pentingnya mengembangkan dan menyebarluaskan alternatif (BUKAN pengganti) dari inisiatif negara sebagai upaya memenuhi kebutuhan dan hak korban sembari terus menekan negara untuk memenuhi kewajibannya. Dengan dipaparkannya suatu tinjauan atas beraneka macam inisiatif masyarakat sipil dalam bidang *transitional justice*, maka apa yang dipaparkan dalam buku ini boleh dikata merupakan suatu langkah awal menuju konsolidasi dan penguatan inisiatif *transitional justice* di luar negara. Meskipun laporan ini tidak dapat membahas setiap inisiatif secara rinci, namun jangkauan geografisnya – dari Aceh hingga Papua – berhasil memberi gambaran tentang tantangan dan peluang non-state untuk menghadapi kekerasan masa lalu. Dengan demikian, kehadiran buku ini tidak diragukan lagi soal penting dan perlunya “untuk dibaca” dan terutama dijadikan bahan pertimbangan dalam berbagai upaya kajian selanjutnya dan advokasi ke depannya.(*)