

# **Bagian I**

## **Artikel**

Bagian ini terdiri dari sejumlah tulisan (opini) yang dimuat dalam [www.acehinstitute.org](http://www.acehinstitute.org). Website ini dikelola oleh Aceh Institute yang juga menjadi anggota Koalisi Pengungkap Kebenaran Aceh (KPK-Aceh). Serta satu tulisan dari acara “Conference on Truth and Justice in Aceh: Opportunities and Challenges for Accountability”, Jakarta, November 23, 2007 dan Forum Group Discussion (FGD) yang diselenggarakan Kontras 14-15 Agustus 2007 .

## Ulama, Dendam dan Kebenaran<sup>1</sup>

Oleh Drs. Amiruddin al Rahab, M.Si  
(Anggota Aceh Working Group, Analisis Politik  
di ELSAM Jakarta )

Konflik bersenjata yang panjang selalu meninggalkan luka di wajah dan jiwa sebuah masyarakat. Tidak terkecuali di Aceh. Maka dari itu, setelah perdamaian terjadi, persoalan besar yang dihadapi adalah di mana dan bagaimana menempatkan pengalaman korban untuk menjaga perdamaian itu? Salah menempatkan pengalaman korban, perdamaian akan guncang. Salah satu bentuknya adalah membiarkannya dendam, serta tergodanya kembali semua pihak mengacungkan kapak perang.

Dalam pertemuan dengan para Ulama se-Aceh di Balai Teuku Umar, Makodam IM, Pangdam IM TNI Mayjen Supiadin AS meminta para Ulama berperan aktif untuk mengajak para anak-anak dari korban konflik agar tidak memupuk dendam. Para Ulama itu diminta oleh Pangdam mencegah berkembangnya dendam melalui “kegiatan pengajian, ceramah-ceramah dan khutbah” (*Serambi Indonesia*, 5/9/07). Sayangnya, himbuan Pangdam itu tidak menempatkan peran para Ulama Aceh sebagai reformator yang mendatangkan harapan baru bagi anak-anak korban, melainkan masih menempatkan peran para Ulama sesuai peran tadisionalnya selama konflik yaitu sekadar pembawa pesan dari pihak militer. Peran pembawa pesan ini secara politik disebut kolaborator.

---

<sup>1</sup> Dimuat di: [www.acehinstitute.org](http://www.acehinstitute.org). Senin, 24 November 2007

## Ulama Reformator

Peran sebagai kolaborator kekuasaan itu oleh Tim Kell dalam *The Root of Acehnese Rebellions 1989-1992* (1995) digambarkan sebagai agen yang selalu mendukung kebijakan pemerintah. Sejak itu posisi ulama Aceh sebagai panutan telah dilucuti oleh pemerintah dengan kian merasuknya kekuasaan sampai ke kampung-kampung berkat penyeragamam bentuk pemerintahan desa. Akibatnya legitimasi para ulama yang kolaborator ini rendah di masyarakat.

Peneguhan ulama sebagai kolaborator kekuasaan itu terkandung dalam penyatuan semua ulama Aceh kedalam MUI. Tim Kell mengemukakan fungsi MUI adalah “*as a means of mobilising Muslim support for the government, development policies,*” atau dalam istilah Menteri Agama kala itu fungsi para Ulama adalah “*to translate government policy into language that the ummah (muslim community) understands*” (Kell, 1995: 49-50) Dalam konteks Aceh, kebijakan pembangunan yang dimaksudkan sepanjang tahun 1980-1990-an tentu saja kebijakan operasi militer. Tim Kell menyebutnya “*in the late 1980s the MUI in Aceh once again fulfilled a security role, assisting the army in its counterinsurgency campaign against Achenese rebels*” (*Ibid.*, hlm.51).

Dengan posisi para ulama selama DOM seperti itu tentu akan sulit bagi para ulama untuk menyakinkan anak-anak para korban konflik untuk tidak menyimpan konflik. Sebab para ulama itu sendiri adalah bagian dari konflik. Implikasinya adalah peran baru Ulama sebagaimana yang diharapkan Pangdam IM tidak akan mudah mendatangkan kepercayaan di kalangan para keluarga korban dan anak-anaknya. Akibatnya, apa yang hendak dituju oleh Pangdam juga akan sulit dijangkau.

Agar himbuan Pangdam itu menjadi bermakna dan produktif, ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dan dikerjakan: *Pertama*, Ulama se-Aceh harus mentransformasikan dirinya dari peran tradisional yang kolaborator menjadi reformator. Untuk memasuki peran sebagai reformator ini langkah pertama yang harus dilakoni oleh para Ulama adalah menjaga jarak dengan kekuasaan. Menjaga jarak di sini bisa dimulai dengan tidak mendatangi markas-markas militer. Dengan kata lain, seharusnya para komandan militerlah yang harus lebih banyak

mendatangi ulama yang berada di tengah--tengah umatnya. Dengan demikian sang ulama akan bisa langsung mengkomunikasikan kepada umatnya mengenai niat dan maksud para komandan militer tersebut. Langkah ini akan membuat legitimasi para ulama membaik perlahan-lahan.

Langkah menjaga jarak seperti itu memiliki akar masalah yang berbunyi: “seburuk-buruknya ulama adalah dia yang sering bertandang ke istana, dan sebaik-baiknya umara adalah dia yang meminta pertimbangan ulama dalam menjalankan kekuasaannya.” Ungkapan ini pantas untuk direnungkan karena banyak ulama yang kehilangan jati diri dan kedaulatannya sebagai personifikasi keluhuran nilai agama setelah mereka asyik masuk dengan kekuasaan. Singkatnya, menjaga jarak dengan kekuasaan juga akan membuat para ulama terhindar dari olok-olok politik yang kerap mengatakan bahwa kehadirannya di istana kekuasaan sekadar menjadi stempel karet kebijakan penguasa.

Dengan adanya jarak yang terjaga maka para Ulama Aceh akan menjelma menjadi reformator atau pembaru bagi masa depan masyarakat Aceh. Oleh karena itu, sebagai reformator para ulama dalam menangani konflik dan korban konflik harus mengambil posisi sebagai penjaga dan pewarta kebenaran. Para ulama harus berdiri di posisi mereka yang menjadi korban serta bersama dengan korban untuk memperjuangkan hak-hak korban, baik hak sosial-ekonomi maupun sipil dan politik. Dalam peran seperti ini, Ulama tidak lagi menjadi pihak yang membantah, menyingkirkan dan menistakan pengalaman para korban dan keluarganya.

Kebenaran yang harus dibela oleh para Ulama Aceh terkait dengan konflik adalah kebenaran yang faktual, yaitu kebenaran mengenai siapa, apa, kapan dan bagaimana sebuah perlakuan tak manusiawi terjadi. Singkatnya adalah kebenaran tentang pengalaman seseorang dan atau komunitas menghadapi tindakan kekerasan yang tidak manusiawi selama konflik bersenjata meledak.

Untuk mengambil posisi bersama dengan korban itu, rumusan dari Pelapor Khusus PBB Prof. M. Cherif Bassiouni tentang korban bisa membantu. Bassiouni mendefinisikan korban dalam kerangka hak asasi

manusia adalah: “seseorang dikatakan sebagai seorang korban dalam hal ia menderita akibat dari tindakan atau perbuatan yang dinyatakan sebagai kekerasan oleh norma HAM internasional dan hukum humaniter. Artinya, orang tersebut baik secara individual maupun kolektif mengalami penderitaan yang mencakup kerusakan fisik dan mental, emosional, kerugian ekonomi, atau hak-hak legal fundamentalnya terabaikan sama sekali.”

Jika rumusan Bassiouni ini dioperasionisasikan maka para Ulama akan menjadi soko guru bagi bangkitnya semangat korban untuk mengapai asa baru. Sejalan dengan itu, para Ulama se-Aceh juga akan menjadi pihak pertama yang akan memulihkan kepercayaan korban dan anak-anaknya kepada semua pihak di Aceh dan Indonesia. Dengan posisi itu pula para Ulama di Aceh akan bisa memulihkan posisi sosial dan legitimasi moralnya di tengah masyarakat Aceh yang telah terlunta-lunta menjadi korban kekerasan.

### **Kebenaran dan Keadilan**

*Kedua*, dendam hanya bisa luruh ketika dihadapkan dengan kebenaran. Martha Minow, dalam bukunya *Between Vengeance and Forgiveness* (1998), mengungkapkan dendam hanya akan meluruh jika terjadi “*restoring dignity to victim.*” Oleh karena itu, “*prosecutions and amnesties*” belum cukup untuk menghilangkan dendam. Maka dari itu, Martha Minow menegaskan perlu ditempuh langkah-langkah lainnya, yaitu: “*commission of inquiry into the facts; opening access to secret police files; removing prior political and military officials and civil servants from their post and from the rolls for public benefits; publicizing names of offenders and name of victims; securing reparations and apologies for victim; devising and making available appropriate therapeutic services for any affected by the horrors, devising art and memorials to mark what happened, to honor the victim, and to communicate the aspiration of victims; never again; and advancing public educational programs to convey what happen and to strengthen participatory democracy and human rights.*” (hlm. 23).

Dalam prasyarat yang dikemukakan Martha Minow di atas, kebenaran bermakna sebagai pengakuan atas seluruh pengalaman getir yang

dirasakan korban melalui suatu mekanisme yang jelas dan teruji. Hal ini diperlukan karena “*vengeance is the impulse to retaliate when wrongs are done.*” Maka dari itu mengakui kebenaran pengalaman para korban menjadi langkah pertama menuju pemulihan harkat diri para korban dan keluarganya. Berkat turutan pengalaman korban itu semua pihak kelak akan bisa belajar, termasuk para ulama untuk mengoreksi peran mereka selama konflik terjadi.

Untuk mekanisme itu para cendekia Aceh dalam MoU (Ps.2 (3) dan UU PA (Ps. 229) telah menyatakan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) adalah sarananya. Dengan sarana KKR ini, seluruh pengalaman korban akan diuji dan ditelusuri kebenarannya dengan meminta keterangan dan kesaksian semua pihak. Agar sesuai dengan harapan Pangdam IM, para Ulama perlu menempatkan perannya sebagai pendukung utama untuk membentuk KKR di Aceh.

Dengan kata lain, melalui proses pencarian kebenaran itulah kemudian keadilan mendekat kepada korban dan anak--anaknya. Agenda keadilan di sini tentu bukan sebagai upaya untuk menutup mulut atau menakut-nakuti korban dan anak-anaknya, melainkan satu upaya untuk membawa kembali para korban beserta anak-anaknya ke pentas umum dengan tujuan harga diri dan martabatnya pulih. Singkatnya, agenda keadilan berupaya menumbuhkan percaya diri dari para anak-anak korban sehingga mereka tidak lagi merasa dan menjadi warga yang diasingkan dari komunitasnya, sehingga keadilan melenyapkan stigma, yang pada gilirannya akan mengikis dendam.

Dalam mengikis dendam itu pendekatan yang bisa dipakai adalah pendekatan *survivor's justice* (keadilan dari mereka yang *survive*). Artinya di sini bukanlah pembalasan dari mereka yang merasa menang yang menjadi ukuran keadilan. Mahmood Mamdani dalam bukunya yang sangat terkenal *When Victim Become Killer: Colonialism, Nativisms, and the Genocide in Rwanda* (2001) mengemukakan *survivor's justice* lebih menitikberatkan pada rekonsiliasi. Makna dari rekonsiliasi di sini adalah mereka yang *survive* dari amuk senjata dan kekerasan selama konflik berupaya untuk kembali membangun dirinya bersama dengan kelompok-kelompok lainnya. Kesalahan tidak ditumpukan pada pundak individu-individu, melainkan pada sistem yang memungkinkan

seluruh tindakan yang tak manusiawi itu terjadi. Kata kuncinya adalah pengakuan terhadap seluruh pengalaman korban dan segera melakukan perombakan terhadap seluruh institusi yang mendukung kekerasan terjadi di masa lalu. Langkah ini ditujukan untuk mencegah terulangnya pengalaman buruk di masa lalu kembali hadir di masa kini.

*Ketiga*, korban beserta keluarganya dalam konteks menjaga keberlanjutan perdamaian Aceh harus didekati sebagai dunia dan diri Aceh saat ini. Korban beserta keluarganya bukanlah dunia asing atau di luar masyarakat Aceh. KKR dengan sokongan para Ulama berperan penting untuk mengejawantahkan pendekatan ini. Jika korban dan keluarganya didekati sebagai dunia yang asing, maka Aceh tidak akan bisa bercermin dan tidak akan mengenal masa lalunya. Dengan sendirinya juga tidak akan bisa melangkah ke masa depan, karena tidak tahu wajah pembanding bagi masa depan yang didengung-dengungkan. Di atas pengalaman anak-anak korban inilah bertumpu masa depan Aceh. Tanpa mengakui kebenaran dari para korban dan anak-anaknya, perdamaian di Aceh akan menjadi banal.

Beranjak dari tiga hal yang terpapar di atas dapat dikatakan masalah dendam setelah konflik berlalu bukanlah masalah perseorangan, melainkan masalah kolektif. Hal itu terjadi karena kekerasan di dalam konflik adalah pengalaman kolektif yang terjalin dalam tempo yang panjang. Oleh karena itu, tidak ada tempat bagi melupakan atau lupa. Tempat yang tersedia adalah mengingat dan kemudian mentransformasikan ingatan itu menjadi suatu yang produktif yaitu menjadi ruang sembuh. Kesembuhan di sini tentu bermakna sosial, yaitu kesembuhan Aceh sebagai komunitas.

Jika kembali pada himbauan Pangdam IM, agar generasi baru Aceh tidak memupuk dendam, maka langkahnya adalah penyembuhan bukan melupakan. Penyembuhan dalam konteks memori kolektif tentu tidak dapat dicapai dengan pengajian atau khotbah moral, melainkan dengan mewujudkan keadilan. Dari sudut prinsip, Al-Quran menyatakan, “Wahai orang-orang beriman, tegakkan keadilan dan jadilah saksi-saksi bagi Allah, walaupun mengenai diri kalian sendiri,” (QS al-Nisa

4:135). Prinsip inilah yang seharusnya menjadi pegangan dalam membasuh luka korban untuk menegakkan harga dirinya kembali. Ulama mestilah menjadi motor bagi pewujudan dari keadilan itu dalam seluruh tindakannya. Bukan sekadar pembawa pesan dari Makodam. Semoga.

## Prospek Hukum Komisi Kebenaran & Rekonsiliasi Aceh<sup>1</sup>

*Oleb* Haris Azhar

(Kepala Divisi Pemantauan Impunitas dan  
Reformasi Institusi di KontraS,)

Ditunggu keberanian Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, untuk memenuhi hak-hak warga negara atas keadilan akibat kejahatan kemanusiaan yang terjadi di masa lalu. Pada 1 Agustus 2006, Undang-Undang Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA) disahkan dan ditandatangani oleh Presiden RI, Soesilo Bambang Yudhoyono. Terkait dengan agenda penuntasan pelanggaran berat HAM masa lalu di Aceh (baca: sebelum Perjanjian Perdamaian Pemerintah RI-GAM, 15 Agustus 2005) selain melalui Pengadilan HAM sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, diatur pula dalam UUPA. Di UUPA, terutama pasal 229 ayat 1, dimungkinkan penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKRA), di mana secara tekstual dinyatakan: “Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.”

Masih dalam pasal yang sama, pada ayat 2 dikatakan bahwa KKRA tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi [nasional]. Sedangkan pada ayat 3 disebutkan KKR di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. Peraturan perundang-undangan yang dimaksud – sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan pasal 229 ayat 3 – bahwa peraturan perundang-undangan dalam ketentuan ini adalah ketentuan dalam UU No. 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sayangnya, tidak dijelaskan lebih rinci kenapa harus mengacu pada UU 27/2004 ini.

---

<sup>1</sup> Sumber: [www.acehinstitute.org](http://www.acehinstitute.org) Kamis, 01 November 2007

Namun, fakta hukum lainnya adalah bahwa UU No. 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi justru dibatalkan pemberlakuannya oleh Mahkamah Konstitusi RI pada 7 Desember 2006. Alasannya mudah saja, terdapat pasal-pasal krusial dalam UU 27/2004 yang oleh Mahkamah Konstitusi dikatakan sebagai pasal yang bertentangan dengan Konstitusi Indonesia, UUD 1945. Otomatis karena UU tersebut dibatalkan pemberlakuannya, maka seluruh UU 27/2004 “mati”; dan karenanya, KKRA tidak bisa mengacu pada UU yang “mati” dan inkonstitusional itu.

Dalam UUPA tidak dijelaskan secara eksplisit bahwa KKRA harus mengacu pada KKR nasional. Pengacuan KKRA hanya kepada dasar hukum atas KKR yang ada sebagaimana yang diatur dalam UU 27/2004, sebagaimana yang dijelaskan pada pasal 229 ayat 3 jo penjelasan pasal 229 ayat 3. Dengan kata lain, KKRA tidak mensyaratkan terlebih dahulu komisi kebenaran dan rekonsiliasi di tingkat nasional. KKRA tidak menanti adanya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ditingkat nasional.

Patut disadari bahwa KKRA, saat dicantumkan dalam UUPA oleh para penyusun di DPR, diatur agar tidak bertentangan dengan UU 27/2004 yang terlebih dahulu hadir. Hal ini diupayakan untuk mencapai sinkronisasi antar-UU yang terkait. Namun sayangnya, kalangan DPR mengabaikan uji material UU 27/2004 di Mahkamah Konstitusi dari kalangan korban Pelanggaran berat HAM dan organisasi masyarakat sipil yang waktunya bersamaan dengan disusunnya UUPA. Hal ini bisa dianggap sebagai kelalaian kalangan DPR memperhitungkan kemungkinan putusan MK atas UU 27/2004.

Lalu, bagaimana nasib KKR Aceh? Atau pertanyaan yang lebih penting, bagaimana nasib korban di Aceh atas kebenaran, keadilan dan perbaikan kondisi atas perampasan hak-hak mereka akibat kekerasan yang terjadi sebelum perjanjian perdamaian dilakukan pada 15 Januari 2005?

## Masih Relevan

Meskipun terdapat kondisi sebagaimana digambarkan di atas, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh masih sangat memungkinkan untuk didirikan mengingat sejumlah argumentasi yang signifikan. *Pertama*, alasan Konstitusionalitas Hak Asasi Manusia sebagaimana yang diatur dalam BAB X-A UUD 1945. Dalam BAB X-A dinyatakan secara tegas bahwa hak untuk hidup, hak atas kebebasan dari penyiksaan dan hak atas rasa aman merupakan hak yang mendasar dan tidak dapat dikurang-kurangi. Hak-hak tersebut merupakan sejumlah hak yang banyak terlanggar di Aceh di waktu yang lampau. Oleh karenanya, perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah (Pasal 28I ayat 4 UUD 1945).

*Kedua*, alasan adat. Bahwa Adat Aceh sangat kental dengan khas ke-Islam-an masyarakatnya. Islam nyaris tak terpinggirkan dalam urusan tata hidup sehari-hari di masyarakat Aceh (lihat huruf c bagian menimbang dalam UUPA). Demikian pula dalam persoalan keadilan, masyarakat Aceh mengenal mekanisme adat seperti *diyat*, *suloh* atau *peumat jaroe*. Hal ini juga merupakan mandat UUPA dalam pasal 229 ayat 4 yang menyatakan bahwa dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.

*Ketiga*, alasan sosial. Bahwa KKRA tidak hanya menjadi alat pengungkapan kebenaran atas kekerasan yang terjadi di masa yang lalu, melainkan juga sebagai cara memulihkan kepercayaan diri korban dan keluarga korban. Melalui cara ini terbangun kondisi penyetaraan masyarakat di Aceh sehingga komunikasi demokrasi menjadi berjalan. Penentuan masa depan Aceh ditentukan secara bersama-sama, termasuk oleh korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat. KKRA dan kondisi Kesetaraan tersebut juga bisa membantu upaya rekonsiliasi di tingkat komunitas yang dulu terpecah dan dipaksa berkonflik.

*Terakbir* adalah alasan historis. Bahwa KKRA merupakan bagian dari perjanjian perdamaian 15 Agustus 2005 (butir 2.3). Sementara perjanjian perdamaian disusun berdasarkan kesadaran pihak-pihak yang berkonflik, Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka menyadari bahwa penting untuk menciptakan Aceh yang berkemanusiaan dan adil serta demokratis. Dengan kata lain kedua pihak yang berkonflik sepakat bahwa kekerasan di masa lalu harus dihentikan dan salah satu caranya melalui KKR. Perjanjian damai ini pula yang menjadi salah satu dasar pertimbangan penyusunan UUPA.

### **Dasar Hukum KKR Aceh**

Dalam UU No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang disebutkan sebagai aturan perundang-undangan salah satunya adalah Peraturan Daerah (pasal 7). Salah satu prinsip yang harus dipegang teguh dalam penyusunan peraturan per-uu-an, termasuk Perda, di antaranya soal kemanusiaan, keadilan, kepastian hukum (pasal 6). Hal ini menandakan bahwa Perda pun bisa dijadikan sebagai kepanjangan tangan penjaminan hak-hak asasi manusia yang dinyatakan dalam UUD 1945 dan UUPA. Oleh karenanya, Qanun, nama khusus Perda bagi Aceh, sangat mungkin untuk dijadikan dasar hukum bagi KKRA. Terlebih-lebih hal ini secara tegas dinyatakan dalam UUPA pasal 230 yaitu bahwa organisasi dan kerjanya diatur dalam Qanun. Yang dibutuhkan kemudian hanyalah keberanian Gubernur Aceh, Irwandi Yusuf, untuk memenuhi hak-hak warga negara atas keadilan akibat kejahatan kemanusiaan yang terjadi di masa lalu. Apalah artinya Perdamaian bagi RI dan GAM jika tidak ada keadilan bagi masyarakat Aceh.

## Tawaran Penyelesaian Masalah Ham di Aceh Melalui KKR<sup>1</sup>

*Oleh* Hendra Budian

### Sejarah Pembentukan KKR di Indonesia

Di Indonesia, proses pembentukan KKR dimandatkan melalui TAP MPR no.VI tahun 2000 tentang Persatuan Nasional yang memastikan penyusunan legislasi tentang komisi kebenaran tersebut. Mandat ini terdapat UU No 26/2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam Pasal 43 UU no.26/2000 dijelaskan bahwa kasus pelanggaran berat HAM yang tidak dapat diselesaikan melalui pengadilan HAM ad hoc akan ditangani oleh KKR. Dan selanjutnya juga ditegaskan kembali dalam UU No. 27 Tahun 2004 tentang pembentukan KKR. Berdasarkan dengan UU No. 27 Tahun 2004 tentang pembentukan KKR di Indonesia, secara garis besar memiliki mandat untuk mengungkap fakta, bukan sekadar rekaan atas fakta. Mereka memberikan laporan yang sesuai norma hukum atau moral internasional. Boleh menyatakan suatu pembunuhan sebagai kejahatan, namun tidak mensejajarkan pembunuhan dengan pemecatan seseorang karena alasan politik. Dan, yang tak kalah penting, KKR harus memaparkan temuannya secara benar dan jujur. KKR tak dibenarkan menutup-nutupi sebagian isu yang sensitif atau mengaburkan penanggungjawab utamanya, karena tindakan itu akan merusak kepercayaan masyarakat kepadanya.

KKR, terlepas siapa yang membentuknya, dipandang sebagai komisi yang sukses jika berhasil menerbitkan laporan yang komprehensif mengenai pelanggaran HAM masa lalu, dimana masyarakat menerima dan mempercayainya, dan memandang usaha komisi tulus merekonstruksi peristiwa dalam konteks kasus-kasus kejahatan hak asasi manusia yang terpolada dan sistematis.

---

<sup>1</sup> Artikel ini pernah dimuat di Aceh Kita

## Mengapa KKR?

KKR dipandang sangat penting untuk pengusutan pelanggaran HAM pada masa lalu dan rekonsiliasi untuk mengakhiri konflik. Dibentuk pertama di Argentina dan Uganda pada 1980-an, KKR kemudian menjadi fenomena internasional. Sekitar 20 negara memilih jalan mendirikan komisi ini sebagai cara mempertanggungjawabkan kejahatan HAM masa lalu. Sejumlah komisi membukukan keberhasilan, namun beberapa negara menelan kegagalan.

Cetusan ide pembentukan KKR di Indonesia sedikit banyak diilhami pengalaman negara-negara yang berhasil mewujudkan rekonsiliasi atas pertentangan hebat dalam penyelesaian luka HAM yang terjadi. Sebut saja pengalaman Afrika Selatan. Adalah Nelson Mandela yang korban politik apartheid di negerinya yang menggagas pembentukan *The Truth and Reconciliation Commission*.

Mencermati keberadaan komisi kebenaran dengan bercermin pada pengalaman di berbagai negara, terlihat jelas bahwa masing-masing memiliki nama, mandat, dan kewenangan yang berbeda terhadap tipe kejahatan HAM yang diusutnya. Namun, meski begitu, komisi-komisi itu dipertautkan satu karakteristik umum.

Mandat KKR di Chili dan Argentina terbatas pada penyelidikan atas kasus-kasus eksekusi di luar proses hukum (*extrajudicial executions*) dan penghilangan paksa (*disappearances*) —tanpa pengecualian apakah pelakunya negara maupun kelompok perlawanan bersenjata. Sementara KKR di Afrika Selatan, Guatemala, dan El Salvador mengusung mandat yang sangat luas menjangkau hampir semua tipe pelanggaran berat HAM.

Perlu digarisbawahi rekonsiliasi wujudnya adalah “memaafkan tanpa melupakan” itu mengharuskan adanya standar yang proporsional batas “dosa” aktor rezim lama yang layak dimaafkan, dan/atau tidak termaafkan. Bagi yang tak termaafkan, perlu dikelompokkan lagi sesuai dengan kualitas kesalahannya.

Bagaimana cara menentukan kriteria itu, dan siapa yang berwenang melakukannya? KKR inilah yang diberi kewenangan untuk menentukan siapa di antara aktor rezim lama yang layak dan atau tidak layak diampuni/dimaafkan. Mereka yang tidak layak diampuni dihadapkan pada mahkamah, sipil maupun militer, baik di dalam negeri maupun internasional.

KKR mempunyai fungsi yang sangat luas dan bukan hanya sekedar upaya rekonsiliasi. KKR harus diarahkan untuk mencapai beberapa tujuan dasar pembentukannya. Pada dasarnya, KKR memiliki empat tujuan utama yaitu: (a) memberikan sumbangan terhadap proses transisi ke arah demokrasi dengan melakukan catatan imparisial tentang masa lalu;(b) memberikan ruangan resmi bagi korban untuk mengungkapkan kebenaran dan menuntut kompensasi, rehabilitasi dan pemulihan;(c) memberikan rekomendasi menuju perubahan institusi dan perubahan hukum guna pencegahan terulangnya pelanggaran pada masa depan (*non-recurrence principle*);(d) menentukan siapa yang bertanggungjawab dan memberikan saran untuk memperoleh akuntabilitas dan mematahkan budaya impunitas

### **Pembentukan KKR di Aceh**

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, mulai menjadi pembicaraan di Aceh sejak di tandatanganinya perjanjian damai antara RI-GAM di Helsinki, Finlandia. Hal tentang KKR termuat dalam nota kesepahaman tersebut pada point 2.2.3 *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.*

Berdasarkan tujuan dari pembentukan KKR di berbagai negara, maka KKR di Aceh seharusnya bukan semata-mata menentukan upaya rekonsiliasi tetapi memberikan sebuah catatan resmi tentang pelanggaran HAM masa lalu (*historical record of past abuses*). Dari catatan ini akan menentukan dan menjadi dasar bagaimana memperlakukan para pelaku, memperlakukan korban dan memperbaiki kondisi yang selama ini tercabik-cabik dalam konflik.

Untuk tujuan tersebut, menentukan mandat dari KKR yang akan dibentuk di Aceh sangat relevan dengan melihat kondisi riil konteks pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh. Maka dari itu sebelum KKR di Aceh dibentuk perlu terlebih dahulu dibentuk Panitia Bersama antara perwakilan Pemerintah Indonesia dan GAM serta Komponen Masyarakat Aceh untuk menentukan dua hal yaitu persoalan apa dan sampai kapan masa lalu yang hendak ditelusuri. Kedua adalah menentukan siapa Komisioner dari KKR Aceh itu. Hasil dari Panitia Bersama inilah yang seharusnya ditindaklanjuti oleh KKR Aceh. Hal ini penting agar seluruh komponen di Aceh merasa terlibat dari awal dalam pembentukan KKR di Aceh. Dengan demikian KKR Indonesia bertindak sebagai supervisi yang kemudian mengadopsi seluruh temuan KKR Aceh ke dalam KKR Indonesia.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi dapat dilakukan berdasarkan UU No. 27 tahun 2004 karena dalam UU tersebut wilayah kerja KKR Indonesia adalah seluruh wilayah Negara Indonesia, tak terkecuali Aceh.

Untuk merajut masa depan Aceh yang baru, rekonsiliasi dinilai mampu mengobati luka rakyat. Rekonsiliasi bukan berarti membuka luka masa lampau dengan melakukan pembalasan dendam, melainkan dengan pemulihan hak korban atau keluarga korban sehingga tercipta perdamaian dalam kehidupan masyarakat Aceh.

Pemulihan hak korban dan keluarga korban bisa terlaksana dengan pengungkapan kebenaran berbagai peristiwa. Hal ini pernah diungkapkan oleh mantan sekjen KOMNAS HAM Asmara Nababan “Pengungkapan ini tidak semata-mata mengadili pelakunya, tetapi yang tidak kalah pentingnya adalah diperolehnya pengetahuan yang benar tentang pola pelanggaran HAM di masa lampau, sehingga dapat dilakukan perubahan kebijakan dan *institusional*. Dengan perubahan ini dicegah terulangnya pelanggaran yang sama di masa depan”.

## Tantangan pembentukan KKR di Aceh

Tentu tidak mudah untuk mengantongi harapan itu semua. Pengalaman di negara lain yang sudah membentuk KKR bahwa *acknowledging the truth* bukan saja sukar, tapi juga penuh risiko. Dikhawatirkan muncul aksi balas balas dendam.

Tersangka pelaku pelanggaran HAM umumnya tertekan kecemasan ketika dimintai keterangan, apalagi di depan publik seperti di Afrika Selatan. Tapi pemberian keterangan secara terbuka melalui media massa wujud proses *acknowledging the truth*, tentu dengan segala risikonya. Di El Salvador, pemberian keterangan itu dilakukan tertutup. Latarbelakangnya agar yang bersangkutan merasa bebas dan aman menyampaikan keterangan dan pengakuannya. Kelemahannya, mudah muncul kecurigaan masyarakat karena terbuka peluang lebar terjadinya manipulasi, atau paling tidak biasnya tim komisi.

Apa pun metode yang dipilih, risiko tetap saja ada. Ancaman dan pembunuhan terjadi terhadap berbagai pihak yang terlibat KKR. Di Uganda, misalnya, ada anggota KKR yang dikejar-kejar, dibunuh, atau mengasingkan diri ke luar negeri. Di Chili, beberapa pekan setelah KKR mengumumkan hasil kerjanya, setidaknya terjadi tiga pembunuhan politik. Di antaranya terhadap seorang senator terkemuka. Pembunuhan politik tersebut melahirkan ketakutan masyarakat luas (*culture of fear*). Targetnya, masyarakat berhenti membicarakan proses dan hasil kerja KKR. Agaknya, dalam kadar yang berbeda, risiko ini terjadi di mana-mana, tak terkecuali di Indonesia.

Tetapi misi pengusutan kejahatan HAM tak boleh menyusut. Peralannya, untuk melalui masa transisi dan melangkah ke masa depan cerah, seluruh komponen bangsa ini memerlukan suatu proses penyembuhan. Hal ini hanya akan terjadi jika penyakit itu diketahui, didiagnosis, dan diobati. Tujuan proses ini intinya membawa pelaku mengakui kesalahan sejarahnya. Apabila tahapan ini berhasil dilakukan, meski dengan resiko yang besar, diyakini bahwa sumbangannya kepada proses rekonsiliasi sangat berharga. Kita semua tentu tak menghendaki selamanya tenggelam dalam bingkai luka sejarah yang ujung-ujungnya

menggiring banyak kalangan, khususnya masyarakat biasa tak henti berkubang dalam deretan pertentangan dan kekerasan yang berdarah-darah.

## **Penutup**

Dalam proses pembentukan KKR di Aceh setidaknya perlu diperhatikan beberapa hal:

KKR di Aceh semestinya difungsikan bukan sebagai pengganti proses pengadilan (substitusi). KKR, ditempuh karena adanya keterbatasan pengadilan dan konteks transisi yang mengakibatkan tidak memungkinkannya keadaan dan sulitnya melakukan penuntutan. KKR berdasarkan UU No. 27/2004 memungkinkan sebuah kasus yang tidak tercapai rekonsiliasi dapat diajukan ke pengadilan HAM ad hoc. Hal ini menunjukkan bahwa ada hubungan antara KKR dengan Pengadilan HAM ad hoc. (ps. 29 (b))

## **Law And Security Arrangement Pasca-konflik Bersenjata Langkah Penting untuk Memperkuat Rekonsiliasi<sup>1</sup>**

*Oleh* Mufti Makaarim A.

Meluasnya kekerasan dan penyalahgunaan senjata adalah kondisi yang tidak dapat dihindarkan dalam situasi di mana konflik bersenjata meluas dan berlangsung dalam jangka waktu cukup panjang di suatu wilayah. Dalam kondisi demikian, para pihak bersenjata (*combatan*) hampir dipastikan menjadi bagian dari pelaku rangkaian praktik-praktik kekerasan dan penyalahgunaan senjata. Mayoritas korban dari kejahatan ini adalah warga sipil (*non-combatan*) yang rentan menjadi target para pihak (*combatan*) yang bertikai tersebut.

Karenanya, penanganan terhadap para pihak bersenjata, harus menjadi bagian prioritas dan tidak dapat diabaikan untuk menjamin langgengnya sebuah perdamaian. Mereka rawan untuk menciderai perdamaian dengan berbagai alasan, dimobilisasi untuk mendukung para pihak yang tidak puas dengan substansi kesepakatan damai, bahkan menentukan arah formulasi perdamaian.

Setidaknya, dalam pengalaman konflik RI-GAM, para *combatan* di tubuh RI dan GAM ini tumbuh sebagai suatu kekuatan yang memiliki kontrol politik terhadap teritori yang dikuasai masing-masing dan menebarkan teror dan praktik-praktik kekerasan. Semakin lama konflik berlangsung, semakin kuat dan besar relasi mereka dengan praktik-praktik kekerasan dan teror, baik sebagai bagian dari aktivitas tempur dan kontra intelijen, maupun sebagai akses atas munculnya motivasi-motivasi non-tempur, seperti aktivitas ekonomi, politik bahkan kriminal dan ilegal seperti berbisnis.

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada acara FGD untuk KKR Aceh 14-15 Agustus 2007

Kompleksitas peran dan persinggungan kaum bersenjata dengan konflik yang berpanjangan menyebabkan munculnya suatu penguraian yang rumit pasca-penandatanganan nota perdamaian. Paling tidak, ada 3 persoalan yang melekat pada para *combatan* ini. *Pertama* adalah kesulitan mereka dalam meyakini bahwa pilihan berdamai adalah tepat, juga untuk mengakhiri semua cita-cita politik yang selama ini dibela dengan jiwa raga, terlebih mempercayai musuh-musuh mereka dan hidup berdampingan. *Kedua*, kesulitan mereka beradaptasi dengan lingkungan sosial baru, di mana mereka sebelumnya menjadi ancaman dan sumber masalah. Dan *ketiga*, kesulitan mereka menerima sanksi hukum dan dipersalahkan atas apa yang selama ini mereka lakukan atas nama kepentingan negara, cita-cita membentuk negara atau ideologi, sebagaimana sulitnya RI-GAM secara terbuka memberikan pengakuan. Masing-masing saling melindungi, saling menutupi, sehingga tidak bisa dihindari bahwa seluruh fakta kekerasan menjadi tertutup.

### **Transformasi *Combatan* menjadi *Civilian* sebagai Upaya Politik**

Naskah MoU Helsinki memuat banyak ketentuan yang mentransformasi para *combatan* GAM, antara lain dengan pelucutan senjata, pembentukan wadah, pemberian kompensasi dan penyertaan mereka dalam pengambilan kebijakan-kebijakan politik Aceh, termasuk pembentukan UUPA. Sementara untuk *combatan* dari pihak RI dianggap selesai dengan pandangan bahwa mereka terikat dengan sikap politik negara.

Yang belum terbayangkan adalah transformasi atas kemampuan tempur, pandangan-pandangan militer, afiliasi dan jaringan, serta potensi-potensi negatif yang pernah digunakan pada masa-masa konflik. Pemaksaan untuk tunduk pada ketentuan hukum yang berlaku mungkin membantu membatasi dan menekan penggunaannya, namun tidak otomatis menghilangkannya.

Beberapa upaya strategis lain yang penting bagi para *combatan* adalah:  
a) Reformasi organisasi *combatan* RI (Militer, Polisi, Intelejen);  
b) Demiliterisasi di level penanggung jawab keamanan Aceh;

c) Desentralisasi kebijakan keamanan pada level tertentu; d) Pengembangan profesionalisme *combatan* RI; dan e) Demokratisasi, di mana masing-masing *combatan* konsisten menerima nilai dan prosedur-prosedur demokratis.

## Menempatkan *Combatan* dalam Lingkup KKR

KKR adalah salah satu mekanisme yang diatur dalam MoU Helsinki untuk menyelesaikan carut-marut, intimidasi, kekerasan dan pelanggaran HAM lebih dari 30 tahun di Aceh. Para *combatan* GAM dan RI, suka tidak suka, harus menerima mekanisme ini untuk juga diberlakukan pada diri mereka.

Kunci dari keberlangsungan KKR adalah penataan *combatan* sebagai bagian dari proses KKR yang mengacu pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

(1) Pemisahan kepentingan negara, institusi dan individu-individu pemegang otoritas dan pengambil kebijakan dengan proses KKR. RI dan GAM harus menjamin tidak ada kekebalan hukum, *impunity* maupun amnesti tanpa melalui mekanisme KKR dengan alasan apa pun terhadap mereka yang memiliki peran aktif semasa konflik. Termasuk juga keterbukaan akses terhadap seluruh data dan kehadiran para *combatan* dalam proses-proses KKR yang dijamin pemerintah dan GAM.

(2) *Vetting* atau semacam *screening* terhadap individu-individu mantan *combatan* (GAM) atau *combatan* aktif (RI) yang memegang jabatan strategis di lingkungan militer dan sipil semasa konflik. *Vetting* dilakukan untuk memastikan: a) Peran individu-individu tersebut selama konflik; b) Afiliasi individu-individu tersebut selama dan pasca-konflik yang mungkin kontraproduktif dengan perdamaian; dan c) Kelayakan untuk memegang posisi baru, terkait dengan tindak kejahatan, kekerasan dan ilegal lainnya yang dilakukan di masa lalu; dan d) Menghindari penyalahgunaan wewenang yang kontraproduktif dengan proses KKR jika mendapat posisi baru.

(3) Berpihak pada keadilan, akuntabilitas dan transparansi.

### **Beberapa Hambatan Potensial**

Daya Jangkauan KKR Aceh terhadap para pelaku;

Daya Paksa KKR Aceh terhadap para pelaku;

Tarik-menarik dan kompromi antara sanksi politik dan sanksi hukum;

Investigasi dan verifikasi, terutama untuk aktivitas *clandestine* pada *combatan*;

Instabilitas, sabotase dan tekanan terhadap KKR Aceh.

Jakarta, 13 Agustus 2007

## Considering a TRC for Aceh<sup>1</sup>

By Priscilla Hayner<sup>2</sup>

I am pleased to join the distinguished persons who have gathered today for a discussion on the possibility of a truth commission for Aceh, and how that fits into the broader framework of justice. I hope to provide in my comments some comparative information on the functioning of truth commissions elsewhere in the world, and that this information may be useful for your discussions today.

I have had the opportunity to observe the work of a number of truth commissions around the world, and have come to the strong conclusion that the period of time taken to consider the mandate and membership of the commission, in advance of a commission's establishment, is critical to a commission's ultimate success. While this may require extra time, and also require energies toward broad societal consultation as well as careful drafting of a terms of reference, this time is well spent in building a successful process. Thus I would like to express my appreciation to the organizers of this event today in contributing towards this important process, and for the invitation to take part in the conference.

---

<sup>1</sup> Presented For the “Conference on Truth and Justice in Aceh: Opportunities and Challenges for Accountability”, Jakarta, November 23, 2007.

<sup>2</sup> Priscilla Hayner is the Director of the Geneva Office of the International Center for Transitional Justice and the head of the ICTJ Program on Peace and Justice. She is the author of *Unspeakable Truths: Facing the Challenge of Truth Commissions*, New York and London: Routledge, 2001. This has also been published in Bahasa Indonesia, by ELSAM.

A critical question before the conference today is whether the current legal situation allows the establishment of a TRC in Aceh. This question arises from the fact of the national TRC having been annulled by the Constitutional Court, and the LOGA's reference clearly intending an Aceh commission to function within the context of a national TRC. This raises an important legal question for consideration, however it does seem clear that the intention both of the Helsinki MOU and the LOGA itself is for a TRC to be established in Aceh. This issue deserves closer consideration by Indonesian legal experts.

A second question that is attached to this issue is that of establishing a localized truth commission in part of the country, rather than (or perhaps in advance of) a national commission, and whether this would raise special issues or difficult challenges. In fact, there are a number of precedents of localized truth commissions established in other countries, such as in specific sub-districts or even specific cities, separate from a national process. In Argentina, after the conclusion of the national truth commission, one or two regional governments created secondary truth commissions to better understand exactly what took place in their locality. They undertook investigations and published reports that were specifically focused on their locality. In Colombia, more recently, the mayor of the city of Medellin established a truth commission, although in this case there was ultimately a decision to postpone the effort while a national peace negotiation process was able to further develop. In short, there is no generic reason that would prevent the establishment of localized efforts to understand the conditions and events of the past. In the case of Aceh, the conflict was of course very localized to that province, so it seems to make eminent sense to consider a truth-seeking effort in an Aceh-specific fashion.

Leaving some of these specific issues for more detailed consideration by Indonesian and Acehnese experts, my comments here are addressed more specifically at some of the other questions that will need to be considered in a process of establishing a commission. Because the TRC would seemingly be largely defined by a Qanun, without a

national TRC in place, there are a host of basic principles as well as specific operational questions that will need to be considered in such a Qanun. I will return to some of these below, after first providing background on the concept, function, and intent of truth commissions, based on the experience of truth commissions to date.

## **Truth Commissions: An Overview**

Recent years have revealed a remarkable increase in the number and type of truth commissions being created around the world. Since the Truth and Reconciliation Commission of South Africa, launched in 1995, the idea of a non-judicial inquiry into past widespread abuses has caught the attention of a host of new governments and civil society groups in numerous countries. Truth commissions – official, temporary bodies established to investigate a pattern of violations over a period of time and concluding with a final report and recommendations for reforms – have been created in well over thirty countries in the past twenty-five to thirty years. The more robust and successful truth commissions to date, in addition to the TRC in South Africa, include those in Guatemala, Peru, and Timor-Leste. In addition, the commissions in Argentina, Chile, El Salvador, Ghana, Morocco, and Sierra Leone have been important exercises in each of their national contexts.

Typically, these bodies are set up for a short period of time – one to three years on average – and may employ hundreds of staff to collect individual statements, organize public hearings and undertake case investigations and thematic research. Some have been given subpoena powers, or the right to gain access to official offices and official documents without warning. Others have had to rely on the voluntary cooperation not only of high-level officials but also of direct perpetrators, sometimes in return for promises of confidentiality. Truth commissions virtually always receive extensive, detailed information from victims, survivors and other witnesses, usually gathering many thousands of detailed statements. Some of these may also be presented in public hearings, thus allowing the public to engage in the process long before the final report is released.<sup>6</sup>

A truth commission is an official body established to investigate human rights violations and other serious abuses by state forces or by an armed opposition group which took place over a period of time, usually many years or decades. Truth commissions generally focus on patterns of abuse, as well as investigating a number of representative cases more deeply, in order to point to the causes and consequences of rights violations, whether resulting from a repressive regime or from armed conflict between two or more groups. A truth commission concludes with a final report, and recommendations for necessary reforms.

Truth commissions do not have the power to prosecute, but many have recommended that prosecutions should take place, and some have shared their archives with the prosecuting authorities. Some have also chosen to publicly name those persons they conclude to be perpetrators of specific violations. This can raise difficult questions of due process. The usual standard is to allow persons to respond to allegations against them – in writing or in a private meeting – before the commission names them in public.

Each is different in important ways – for example, the South African amnesty-for-truth model is very unusual, and indeed inappropriate and unworkable in most contexts. Each new truth commission must be rooted in the realities and possibilities of its particular environment. While the international community can play a major role in assisting these processes, any successful truth commission process must be a reflection of a national or local choice, and a commitment from within to fully understand and learn from the country's difficult, sometimes controversial and often quite painful history. A commission must aim to understand the origins of past conflict and the factors that allowed

---

<sup>6</sup> For further information on some of the functional aspects of establishing and operating a truth commission, see: United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *Rule-of-Law Tools for Post-Conflict States: Truth Commissions*, New York and Geneva: United Nations, 2006. Available at [www.ohchr.org](http://www.ohchr.org)

abuses to take place, and to do so in a manner that is both supportive of victims and inclusive of a wide range of perspectives.

The South African TRC is the only truth commission to date with the ability to grant amnesty in exchange for truth, including for serious crimes. This truth-for-amnesty arrangement was applicable only to crimes shown to be politically-motivated, and after full disclosure of relevant facts by the perpetrator, including responding to direct questions from the victims.

Each truth commission must be rooted in the realities and possibilities of its particular environment, and thus the terms of reference will differ from one context to another. Typically, a truth commission is in operation for just two to three years, sometimes less. They may employ hundreds of staff as researchers, statement-takers, and investigators, and receive extensive, detailed information from thousands of victims and witnesses, in addition to holding select public hearings.

Truth commissions do not have the power to prosecute wrongdoers, but some have recommended that prosecutions take place, and perhaps even shared their information on specific cases with the prosecuting authorities. Some have chosen to publicly name those persons they conclude to be perpetrators of specific violations in their final report, but this has to be considered carefully, with due procedures in place to protect the rights of those who may be accused. The interplay between non-judicial truth-seeking and possible prosecutions must be considered carefully.

The compelling nature of public hearings by some truth commissions, such as in South Africa, Timor-Leste, and Peru, has attracted particular attention in recent years. The proceedings of such hearings may be broadcast on television or radio, bringing significantly increased attention to human rights issues and the importance of protecting rights in the future.

The heightened global interest in truth commissions reflects greater attention generally to the challenge of justice after a period of civil conflict or authoritarian rule, which may have resulted in widespread human rights concerns. Truth commissions are considered part of the broader field of “transitional justice,” which addresses a range of policy approaches to advance accountability and reconciliation, and encourages a holistic perspective in designing justice policies. In many contexts, a policy to address the past that is based solely on criminal prosecutions may leave many perpetrators untouched, many victims unheard, and important societal needs unmet. National prosecutorial capacity may also be insufficient to process thousands of accused persons. Policies that include both judicial and non-judicial approaches to justice offer greater possibilities of satisfying the wide range of needs and demands of a society facing the legacy of a difficult past.

### **A TRC for Aceh? Principles for Consideration**

There are basic principles in establishing a truth commission that must be considered essential in order to complete a successful process that serves the intended aims. I would suggest, for example, that the conversation of considering a truth commission for Aceh begin with some central assumption, and commit to these in the course of drafting the operations of a commission. These include:

- *A commitment to the full and honest truth, which addresses all actors and all sides of a conflict, with no prior conceptions of what this truth will hold.*
- *A rigorous inquiry, but one that is equally fair to all and respects due process rights.* For example, if persons are named as accused, they must be given a chance to respond before conclusions are taken as to their involvement or level of responsibility. In many cases, a truth commission has focused more on institutional rather than individual responsibility, or decided not to name names in its final report. This decision must be taken by the commission.

- *A focus on reconciliation that does not compromise its equal commitment to the truth.* There should in other words be care taken not to avoid any difficult truths, in an effort towards advancing a process of reconciliation.
- *A commitment to learning lessons for the future, including making specific recommendations for change or reform, rather than being exclusively or overly focused on the past.* What should take place differently in the future? What reforms still must be undertaken? What grievances deserve further consideration to prevent a frustration with the challenges of peace?
- *Commission membership and staff who are respected and impartial.* This is best accomplished through a process of public input into the selection process for choosing the commissioners, which is an essential process.
- *A commitment to listening to victims - as well as any others with a close perspective on what took place- and giving considering to how the needs of victims can be addressed.* It is unlikely that the truth commission itself will be able to respond directly to victims' needs, but a reparations program should be carefully considered by the TRC, with clear and specific recommendations for implementation.

A final consideration in looking at a TRC for Aceh is whether it would have powers of subpoena in order to compel person to appear before it (whether persons from Aceh or from Jakarta, for example). A TRC established in Qanun may not be able to be given such powers, at least without a national TRC law in place. However, it might be noted that many truth commissions around the world have been created without such powers. They have instead 'invited' rather than 'subpoened' persons to appear. Many persons have spoken to commissions upon invitation, although sometimes in closed sessions or requesting confidentiality. In fact, many truth commissions that have had a power of subpoena have found it very difficult to use effectively, given the difficulties of enforcement and the short space of time for the commission to conclude its work. Some commissions have engaged in difficult legal battles over the use of their subpoena

power, often losing their efforts against the deadline of having to conclude their work.

However, even more important is the fact that a truth commission's work should not be based primarily on listening to accused persons, but instead should be focused first and foremost on listening to victims and survivors. The careful collection of many thousands of testimonies can tell a very powerful story, and in the process serve to respect and acknowledge those who have suffered in the conflict. While it is ideal to have broader powers, it is certainly not necessary in order to undertake a very effective truth-seeking process.

## 6

### **Minum Kopi Pahit Asli Aceh: Membuka Jendela-Jendela Pertanggungjawaban atas Kekerasan Masa Lalu di Aceh**

*Oleh Galuh Wandita dan Patrick Burgess<sup>1</sup>*

*Penganiayaan tidak bisa kami terima, korban konflik tidak bisa kami lupakan karena dibunuh di depan mata. Kalau tsunami kami bisa terima karena itu dari Allah tapi ini ... di depan mata ditembak. Makanya sampai kiamat pun kami masih ingat.<sup>2</sup>*

*Tidak ada yang melapor tentang perkosaan di sini, seolah-olah itu tidak pernah terjadi, padahal kami mengalami, ini sungguh tidak adil. Belum apa-apa kepala desa dan aparat desa lainnya mengatakan, 'Awas ya, jangan pernah kami dengar ada laporan tentang perkosaan, malu seluruh warga dan pemerintah desa ini, jangan menyebarkan aib yang bukan-bukan.'<sup>3</sup>*

Mendekati tiga tahun sejak perjanjian perdamaian di Aceh, telah banyak pencapaian yang diraih. Di lain pihak, kasus-kasus kekerasan mulai mengusik rasa aman yang telah terjamin selama ini. Menyimak lagi berbagai kesepakatan yang telah dicapai antara GAM (Gerakan Aceh Merdeka) dan Pemerintah RI, pelaksanaan kesepakatan yang berkaitan pertanggungjawaban terhadap pelanggaran masa lalu belum dijalankan. Memang dapat dikatakan bahwa persoalan ini mencerminkan kebuntuan yang ada juga di tingkat nasional –

---

<sup>1</sup> Penulis masing-masing adalah Senior Associate yang mengkoordinasi program ICTJ di Indonesia dan Timor-Leste, dan Direktur Regional Asia TJ.

<sup>2</sup> Korban perempuan, 33 tahun, FGD 1, Aceh Besar, 19 Juli 2007. Dikutip dari Ross Clarke, Galuh Wandita, Samsidar, "Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisional", *Occasional Paper*, ICTJ, Januari 2008.

<sup>3</sup> Korban perempuan, 60 tahun, FGD 3, Bireuen, 21 Juli 2007, *ibid*.

pengadilan HAM yang belum memperlihatkan “kemampuan dan kemauan” untuk mengadili para tertuduh dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang dibatalkan karena bertentangan dengan prinsip HAM yang menjadi kewajiban Indonesia. Tetapi pertanyaan kuncinya adalah apakah masyarakat Aceh bisa menunggu sampai persoalan di tingkat nasional diselesaikan? Apakah yang dapat dilakukan oleh pemerintah Aceh, yang telah dipilih langsung oleh rakyat Aceh, untuk mengoptimalkan upaya pertanggungjawaban? Apa peran konkret yang dapat dimainkan oleh masyarakat sipil Aceh?

Dari pengalaman di berbagai konteks yang bertransisi dari konflik, proses pertanggungjawaban jarang dibayar kontan satu kali. Yang lebih sering terjadi adalah upaya menyicil, sedikit demi sedikit, selangkah demi selangkah, pengungkapan kebenaran dan pertanggungjawaban tentang pelanggaran-pelanggaran masa lalu. Dengan semangat yang sama, ICTJ bersama beberapa organisasi HAM Aceh: KontraS-Aceh, AJMI (*Aceh Judicial Monitoring Institute*) dan Relawan Perempuan untuk Kemanusiaan (RPUK) – melakukan penelitian dan diskusi kelompok terfokus dengan para korban untuk memotret konteks keadilan transisional di Aceh, dan menggaris-bawahi berbagai kesempatan untuk mendorong pengungkapan kebenaran dan pertanggungjawaban.

Makalah ini akan mencoba menyarikan beberapa temuan inti dari penelitian tersebut, sekaligus menggambarkan pengalaman dengan mekanisme-mekanisme keadilan transisional di beberapa konteks transisi lainnya, dan menawarkan beberapa inisiatif untuk membuka jendela-jendela pertanggungjawaban untuk pelanggaran masa lalu.

### **Kerangka Keadilan Transisional<sup>4</sup>**

Keadilan transisional sering didefinisikan sebagai upaya untuk menghadapi masa lalu yang penuh pelanggaran HAM dan kejahatan

---

<sup>4</sup> Sub-Bab ini dan 4 berikutnya diambil dari Ross Clarke, Galuh Wandita, Samsidar, “Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisional,” *Occasional Paper*, ICTJ, Januari 2008.

untuk membangun masa depan yang lebih damai, demokratis yang dapat bertahan dalam jangka panjang.

Kerangka keadilan transisional mencoba untuk menawarkan beberapa alat untuk menguatkan proses membangun dan mempertahankan perdamaian. Ada empat elemen dari pendekatan keadilan transisional: pencarian kebenaran, reparasi, pengadilan, dan reformasi institusi. Dengan membangun sebuah pendekatan yang terpadu, holistik, peka gender, serta sesuai konteks lokal dengan menggunakan keempat elemen di atas, masyarakat yang sedang “bertransisi” dari konflik dapat menguatkan proses membangun perdamaian dan rekonsiliasi yang berkelanjutan.

Pengalaman ICTJ selama bekerja dalam situasi pasca-konflik di mana perdamaian tercapai berdasarkan sebuah perjanjian memberikan tiga pelajaran kunci:

- Proses perdamaian yang berkelanjutan menuntut didengarkannya suara-suara korban. Korban pelanggaran HAM adalah *stakeholder* yang penting dalam proses perdamaian, tetapi sering kali pandangan dan tuntutan mereka tidak terwakili dalam negosiasi perdamaian.
- “Keadilan” perlu dipahami secara luas. Mengupayakan keadilan bukan hanya mengadili pelaku, tetapi juga memberi reparasi pada korban, pengungkapan kebenaran, dan reformasi institusi pelanggar HAM.
- Perdamaian adalah proses. Meletakkan senjata adalah langkah awal yang penting, tetapi mempertahankan perdamaian berarti mengatasi akar-masalah konflik, dan memperhatikan mereka yang terpinggirkan.

### **Pendekatan Keadilan Transisional dalam MoU Helsinki**

Tragedi tsunami pada bulan Desember 2004 membawa momentum yang sangat dibutuhkan untuk membangun perdamaian di Aceh. Setelah lima kali proses negosiasi, pada tanggal 5 Agustus 2005, pemerintah Indonesia dan GAM menanda-tangani MoU Helsinki.

Perjanjian perdamaian ini, secara singkat, menjabarkan pemerintahan baru di Aceh, dan mencoba mengatasi beberapa persoalan sosial, politik dan ekonomi yang merupakan penyebab kunci dari konflik, untuk mencapai perdamaian yang dapat bertahan. MoU Helsinki mengandung beberapa elemen keadilan transisional, termasuk:

- Amnesti untuk mereka yang dipenjarakan karena berpartisipasi dalam kegiatan GAM, sekaligus peneguhan terhadap kewajiban pemerintah Indonesia untuk menjalankan perjanjian HAM yang telah diratifikasi.
- Dalam konteks reintegrasi, memberikan dukungan bagi mantan kombatan, narapidana politik, dan juga “masyarakat sipil yang mengalami kerugian yang dapat dibuktikan.” Yang terakhir ini dapat dilihat sebagai semacam upaya untuk reparasi bagi korban.
- Kesepakatan bahwa akan didirikannya sebuah Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh.
- Reformasi institusi yang memperkuat penegakkan hukum (*rule of law*).

Parlemen Indonesia mengkodifikasi sebagian dari kewajiban yang telah disepakati dalam MoU menjadi UUPA pada bulan Agustus 2006. Namun UUPA mempunyai beberapa perbedaan dengan MoU yang signifikan. Walaupun tetap mendirikan Pengadilan HAM dan KKR, UUPA membatasi yurisdiksi Pengadilan HAM hanya untuk kasus-kasus yang terjadi sesudah UUPA berlaku, dan membuat KKR di Aceh sebagai “bagian tak terpisahkan” dari KKR nasional, yang waktu itu diantisipasi tetapi belum dibentuk. UUPA juga tidak menjabarkan agenda reintegrasi yang telah disepakati dalam MoU.

Dengan tidak disebutnya korban dalam MoU Helsinki, ditambah dengan pembatasan terhadap Pengadilan HAM dan KKR oleh UUPA, maka terjadi kelemahan yang berarti dalam kerangka keadilan transisional di Aceh. Walaupun demikian, persoalan utama adalah tidak tampaknya komitmen negara dalam menjalankan mekanisme

pertanggungjawaban yang sudah disepakati, yang juga dimandatkan oleh sebuah keputusan MPR pada awal masa reformasi.

## **Mendengarkan Suara Korban**

Dari penelitian yang dilakukan, dapat ditarik kesimpulan bahwa sampai dengan sekarang, belum ada cukup perhatian pada kebutuhan dan pandangan korban. Karena itu, ICTJ bersama organisasi masyarakat sipil di Aceh, melakukan wawancara dan diskusi fokus dalam kelompok dengan 113 korban pelanggaran HAM dari 9 kabupaten, dalam rangka memperdalam pemahaman tentang pandangan korban tentang konflik dan proses perdamaian.

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

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

## Kelemahan dalam Pendekatan Keadilan Transisional Sekarang

Pada saat kita menyanding berbagai program-program perdamaian dengan pernyataan korban yang mengungkap kekecewaan, maka terlihat kelemahan pendekatan keadilan transisional di Aceh pada saat ini.

- *Reintegrasi menopang berat yang berlebihan*

Dengan fokus utama pada reintegrasi, dan mengabaikan mekanisme Keadilan Transisional yang lain, maka hanya satu aspek transisi yang berjalan. Program reintegrasi pada saat ini dirasakan meningkatkan ketersisihan korban yang rentan. Program-program reintegrasi harus bisa berjalan berdampingan dengan mekanisme keadilan transisional yang lain, seperti penggagasan sebuah KKR, untuk memastikan bahwa korban mendapat perhatian yang selayaknya, dan meningkatkan upaya untuk memberikan dukungan non-finansial.

- *Pencarian kebenaran menjadi esensial*

Pengakuan akan kebenaran tentang apa yang terjadi di masa lalu adalah prasyarat proses reintegrasi, reparasi dan reformasi institusi yang berhasil. Pengakuan terhadap korban pelanggaran HAM dapat menurunkan ketegangan di tingkat masyarakat dengan mengklarifikasi siapa yang paling berhak dan membutuhkan rehabilitasi. Mengakui penderitaan yang dialami korban membuat korban tidak merasa bahwa kompensasi adalah upaya untuk “membeli” perdamaian. Sebuah proses pengungkapan kebenaran yang independen, seperti disebutkan dalam MoU Helsinki, adalah sebuah upaya awal yang baik untuk mekanisme-mekanisme keadilan transisional lainnya. Namun apabila pengungkapan kebenaran belum dapat terwujud dalam waktu dekat, perlu juga dipikirkan upaya pengungkapan kebenaran (seperti pendataan, pendokumentasian) yang dapat dilakukan dalam konteks program-program yang sudah ada.

- *Reparasi terpisah dari reintegrasi*

Walaupun korban dengan kebutuhan mendesak patut mendapatkan bantuan di bawah program reintegrasi yang ada sekarang, pada akhirnya, sebuah program reparasi harus terpisah dari upaya

reintegrasi. Program reparasi yang komprehensif sebaiknya dirancang berdasarkan proses pengungkapan kebenaran lewat sebuah KKR yang akan menemukan siapa-siapa korban pelanggaran HAM dan apakah kebutuhan mereka. Reparasi tidak terbatas pada kompensasi, tetapi seharusnya melibatkan program-program sosial untuk kesehatan, pendidikan, dan penghidupan, serta penghargaan simbolik terhadap korban.

- *Pengadilan untuk pertanggungjawaban pelaku*

Ada beberapa opsi tentang proses mengadili mereka yang paling bertanggung jawab atas pelanggaran berat HAM di Aceh, termasuk lewat pengadilan HAM yang telah dibentuk berdasarkan UU 26/2000. Namun, kelemahan dalam institusi peradilan berarti proses pengadilan membutuhkan strategi jangka-panjang untuk menjamin dukungan politik yang cukup, serta independensi dan imparialitas peradilan. Termasuk juga di sini penguatan kapasitas para aktor di sektor keadilan.

- *Reformasi kelembagaan diperlukan untuk mengembalikan kepercayaan dan menjamin pelanggaran tidak terulang*

Reformasi kelembagaan diperlukan untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat pada institusi pemerintahan dan untuk menjamin tidak terulangnya pelanggaran. Reformasi di bidang politik, keadilan, hukum diperlukan untuk mengatasi persoalan korupsi dan pungutan liar, dan untuk menjamin perlindungan hukum yang adil bagi semua warga. Sektor keamanan juga harus mengakui dan menyeleksi aparat yang melanggar HAM dan melakukan korupsi, sekaligus mengadopsi kebijakan yang memastikan bahwa aparat tidak akan terlibat atau membiarkan pelanggaran di masa depan. Juga, perlu ada upaya mengklarifikasi peran institusi sektor keamanan dalam konteks pasca-konflik, mengatasi pungutan liar, dan menguatkan supervisi sipil dan transparansi berkaitan institusi sektor keamanan.

Secara singkat, potret situasi keadilan transisional di Aceh dapat digambarkan dalam matriks berikut ini:

Pencarian Kebenaran	Reformasi Kelembagaan
<p>Setelah jatuhnya Soeharto, antara 1998-1999, sejumlah penyelidikan nasional dilakukan tentang pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, yaitu, oleh Komnas HAM, DPR, serta sebuah tim (KPTKA) yang dibentuk oleh Presiden Habibie. KPTKA memberi rekomendasi untuk penuntutan lima kasus prioritas.</p> <p>Sebuah laporan dari Komnas Perempuan mengidentifikasi 103 kasus kekerasan terhadap perempuan yang terjadi pada masa DOM (1989) sampai masa transisi saat ini (2006).</p> <p>Pembatalan Undang-Undang KKR nasional oleh Mahkamah Konstitusi pada akhir 2006 menunda pembentukan KKR di Aceh.</p> <p>Sejak MoU Helsinki, tidak ada upaya komprehensif untuk secara sistematis mengumpulkan informasi tentang pelanggaran yang dilakukan pada masa lalu.</p>	<p>Pelaksanaan proses perdamaian dimulai dengan demobilisasi ratusan kombatan dan penarikan kembali ribuan anggota militer dan polisi Indonesia pada 2005.</p> <p>Banyak upaya terfokus pada salah satu aspek dari persoalan ini: reintegrasi mantan kombatan GAM dari segi ekonomi, sosial dan politik. Tidak banyak perhatian diberikan untuk reformasi aktor keamanan lainnya: militer, polisi dan intel.</p> <p>Reformasi hukum dan judicial sedang dilakukan, tetapi peninjauan sistematis berdasarkan pola-pola pelanggaran masa lalu belum dilakukan – suatu tugas yang dapat dilaksanakan oleh komisi pencarian kebenaran yang independen.</p> <p>Penerapan hukum <i>Shari'a</i> yang berfokus pada moralitas semakin mengesampingkan perempuan dan meningkatkan jumlah kasus-kasus yang memperlakukan perempuan secara diskriminatif.</p>

Pengadilan	Reparasi
<p>Sebagaimana direkomendasi oleh penyelidikan Presiden yang dibentuk oleh Habibie, 5 kasus kejahatan berat (termasuk pembunuhan dan perkosaan) diinvestigasi oleh Jaksa Agung. Satu kasus diadili dan terdakwa dihukum bersalah.</p> <p>Militer Indonesia melaporkan bahwa persidangan digelar untuk lebih dari 400 pelanggaran yang dilakukan selama masa Darurat Militer (2003-2004). Di antara kasus-kasus ini yang diadili di hadapan mahkamah militer adalah persidangan untuk perkosaan empat perempuan di Aceh Utara (2003).<sup>5</sup></p> <p>Pengadilan HAM di Aceh hanya diberi yurisdiksi untuk mengadili pelanggaran HAM yang terjadi setelah pembentukannya, berdasarkan UUPA. Sampai sekarang pembentukan pengadilan belum terlaksana.</p> <p>Menurut hukum yang sudah ada, pengadilan HAM di Medan mempunyai yurisdiksi atas kejahatan internasional yang dilakukan di Aceh setelah 2000. Namun, investigasi tetap tertunda.</p>	<p>Dalam program reintegrasi, dilaporkan bahwa kira-kira 20.000 korban telah menerima kompensasi, yang berkisar antara \$US 200-300. Juga, sebagian komunitas yang terkena dampak konflik diberi prioritas dan akses pada dana pembangunan. Namun, ada ketidakpuasan antara para korban karena kriteria untuk digolongkan sebagai “korban” serta prosedurnya tidak transparan. Para korban merasa bahwa kompensasi tidak didasarkan pengakuan tentang pelanggaran yang dialaminya.</p> <p>Menurut kriteria BRA untuk kompensasi, korban kekerasan seksual tidak dapat menerima bantuan.</p> <p>Informasi tentang jumlah korban, jenis pelanggaran, kesakitan/kerugian yang dialami tidak dikumpulkan secara sistematis. Para anggota keluarga dari orang hilang secara spontan menggali kuburan di lokasi-lokasi kuburan massal. Sekurang-kurangnya 22 penggalian kuburan dicatat oleh organisasi HAM pada 2006.<sup>6</sup></p>

<sup>5</sup> Lihat *Amnesty International*, <http://web.amnesty.org/library/Index/GASA210472004?open&of=ENG-IDN>, diakses pada Januari 12, 2006; Juga “Sidang Perkosaan Tiga TNI atas Warga Aceh” <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0307/09/nasional/417198.htm>

<sup>6</sup> “Damai Aceh: Damai Tanpa Keadilan”, *Bulletin Kontras* 04/VII-VIII/2006.

## Inisiatif Masyarakat Sipil untuk KKR Aceh

Didirikannya sebuah KKR di Aceh adalah langkah signifikan untuk mengatasi kelemahan pendekatan keadilan transisional dan menguatkan proses perdamaian yang dapat bertahan. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menganulir undang-undang KKR nasional pada bulan Desember 2006, memicu masyarakat sipil untuk berpikir lebih kreatif tentang model KKR untuk Aceh. Hasilnya adalah sebuah makalah yang menawarkan sebuah kerangka untuk sebuah KKR lokal untuk Aceh. Model tersebut menjabarkan:

- Proses pengungkapan kebenaran di tingkat lokal yang dirancang dan dilaksanakan di Aceh, dengan tujuan utama mendengarkan pengalaman dan harapan korban.
- Sebuah komisi yang dibentuk berdasarkan hukum lokal yang disahkan oleh DPR Aceh, yang tidak dapat bekerja di luar Aceh, dan tidak mempunyai kewenangan untuk mewajibkan orang untuk menghadap (*subpeona*).
- Mandat untuk melihat pelanggaran HAM yang dilakukan oleh semua pihak yang berkonflik, dengan perlindungan yang cukup untuk menjamin imparialitas dan independensi.
- Struktur yang tidak terpusat, dengan kantor wilayah yang memainkan peran penting dalam pelaksanaan mandat KKR di tingkat akar-rumput.
- Sebuah proses rekonsiliasi di tingkat komunitas yang berdasarkan asas sukarela untuk mediasi konflik berkaitan pelanggaran di masa lalu di tingkat lokal.

Sampai dengan sekarang terjadi pro dan kontra tentang apakah sebuah KKR bisa dan patut dibentuk dengan Qanun, tanpa menunggu sebuah KKR nasional yang dibentuk berdasarkan sebuah undang-undang nasional yang baru. Di satu pihak, ada yang menginginkan pertanggungjawaban politik dari Jakarta dan konsistensi antara undang-undang dan peraturan daerah, sehingga mensyaratkan terbentuknya sebuah KKR nasional sebelum bisa memulai proses KKR untuk Aceh. Pandangan ini juga menggarisbawahi bahwa proses di tingkat nasional

ini esensial untuk memastikan pemerintah nasional akan mendukung, terlibat dan menerima hasil temuan KKR tentang Aceh nantinya. Di pihak lain, masyarakat sipil berpendapat bahwa lebih strategis apabila KKR Aceh dibentuk berdasarkan Qanun, dan dipisahkan dari persoalan pembentukan KKR nasional. Apabila KKR nasional terbentuk nantinya, maka dapat dibuat hubungan kerja sama agar kedua institusi “tidak terpisahkan” sesuai amanat UUPA. Pendekatan praktis ini berarti sebuah KKR untuk Aceh dapat dirancang sesuai kebutuhan dan konteks lokal, dan juga dapat dikelola untuk dan oleh masyarakat Aceh, tanpa menutup pintu untuk mengungkapkan kebenaran tentang pertanggungjawaban terhadap pelanggaran yang telah terjadi di Aceh. Juga dapat dipikirkan bagaimana rasa kepemilikan dan keterwakilan pihak pemerintah pusat bisa dijamin, misalnya dengan memastikan keanggotaan tokoh nasional dalam KKR Aceh.

Karena proses KKR nasional mungkin membuahkan hasil yang positif, tetapi juga mungkin tidak, maka ada kewajiban kita untuk mempersiapkan respons dan antisipasi terhadap berbagai kemungkinan, dengan terus mengedepankan kepentingan korban dan keberlanjutan perdamaian di Aceh. Beberapa ide praktis ditawarkan pada akhir makalah ini. Ketidak-jelasan proses sementara ini tidak boleh dijadikan alasan untuk tidak mengambil tindakan pro-aktif.

### **Pengalaman Transisi dalam Beberapa Konteks Lain**

Mungkin setiap negara di dunia ini memiliki sejarah gelap di mana terdapat pelanggaran-pelanggaran berat hak asasi manusia bersifat massal: perbuatan mengerikan seperti pembunuhan, penyiksaan dan perkosaan yang dilakukan oleh warga negara disuatu negara terhadap sesamanya. Di tiap kasus, ada alasan yang diajukan untuk pelanggaran-pelanggaran tersebut tiap kali mereka dilakukan. Di Australia, sejumlah besar penduduk Aborigin binasa karena dibunuh atau meninggal karena wabah penyakit baru yang dibawa kaum pendatang. Di Amerika Serikat, masyarakat asli Indian Amerika menderita nasib yang sama. Di Jerman, Hitler memerintahkan pemusnahan semua warga Jerman keturunan Yahudi, dan juga semua warga minoritas lainnya seperti

kaum Roma dan orang-orang cacat. Di Rwanda, para pemimpin suku Hutu melakukan kampanye terorganisir untuk membunuh semua anggota keturunan suku Tutsi, yang merupakan 10% dari penduduk. Di Amerika Latin, rejim militer yang otoriter pada tahun 1960-an mengakibatkan tumbuhnya gerakan perlawanan gerilyawan, kelompok milisi dan pasukan pembunuh (*death squads*) yang dibentuk pemerintah yang bertanggung jawab atas terjadinya pembunuhan, penyiksaan dan perkosaan yang meluas, serta hancurnya basis-basis ekonomi dan sosial di negara-negara tersebut. Sejak berakhirnya Perang Dingin, pemerintah-pemerintah di sejumlah negara, termasuk negara-negara di Eropa Timur, Afrika dan Asia mengalami suatu masa peralihan dari sistem pemerintah yang menindas dan melanggar hak-hak warga-negaranya menuju sistem demokrasi di mana Konstitusi dan kebijakan resminya mengakui adanya pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang bersifat fundamental.

Di beberapa kasus, negara-negara dalam masa peralihan mewarisi ekonomi yang lemah, tingkat korupsi yang tinggi, pengalaman dan kapasitas yang rendah, sistem hukum yang korup dan tidak memadai serta sistem-sistem yang tidak mampu memberikan pelayanan bagi masyarakat pada umumnya. Di banyak kasus, individu-individu dan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pelanggaran hak asasi manusia massal tetap memegang tampuk kekuasaan di dalam struktur pemerintahan yang baru.

### **Tantangan yang Dihadapi oleh Pemerintahan di Masa Transisi**

Pembuat keputusan pada pemerintahan di masa transisi dihadapkan pada tantangan-tantangan berat yang disebabkan oleh berubahnya sistem hukum, ekonomi dan sosial dengan tujuan untuk mempertahankan kekuasaan dan kemakmuran pada segelintir orang. Mereka wajib memastikan bahwa terciptanya kondisi ekonomi yang bagus dan pengangguran tidak meningkat tajam yang dapat mengakibatkan ketidakpuasan para pengangguran yang dapat mengancam keamanan. Pemerintah pada masa ini juga wajib memastikan bahwa semua faksi yang terlibat dalam konflik masa lalu cukup puas sehingga mencegah mereka untuk kembali memperbarui

konflik. Pemerintah juga wajib membangun kembali pelayanan-pelayanan kepolisian dan kejaksaan yang sebelumnya didorong untuk menggunakan kekuasaan mereka demi kepentingan politis dan dimana kemampuan penyidikan dan forensik mereka telah hancur karena mereka lebih banyak menggunakan kemampuan untuk memecahkan kejahatan dengan cara manipulasi dan pengakuan di bawah pemaksaan. Pemerintah pada masa ini juga perlu memperbarui pelayanan militer mereka yang sebelumnya telah dibiarkan membawa senjata mereka dan menggunakan kekerasan demi kepentingan pribadi, pada bidang-bidang di luar definisi tegas mengenai keamanan dan pertahanan nasional. Sistem peradilan pada masa transisi biasanya lemah dan cenderung korup karena terbiasa dengan menjual putusan yang tidak terkait dengan keadilan atau penghargaan, tetapi semata-mata diberikan kepada pembayar paling tinggi. Sistem pendidikan dan juga kesehatan perlu dibangun kembali karena sumber-sumber yang diperlukan untuk memelihara kedua sistem tersebut telah dialihkan melalui korupsi atau nepotisme. Penyalahgunaan wewenang oleh lembaga penegak hukum menghasilkan peremehan dan kurangnya rasa hormat masyarakat terhadap hukum dan pihak-pihak yang menjalankan hukum. Salah satu tujuan penting dari pemerintahan masa transisi adalah membangun kembali penghormatan terhadap hukum.

Negara atau masyarakat pada masa transisi biasanya memiliki sumber-sumber daya yang terbatas untuk menangani masalah-masalah tersebut di atas, dan sering kali sumber daya negara dalam jumlah besar telah digunakan untuk menangani konflik dan dicuri oleh para pemimpin terdahulu dengan cara-cara korupsi. Merupakan suatu tantangan yang besar untuk membangun dan melaksanakan kebijakan-kebijakan yang dapat mengalokasikan porsi yang benar dari sumber-sumber daya tersedia untuk tiap prioritas penting yang krusial yang memerlukan dukungan.

Dalam konteks transisi, ada juga pengalaman di mana wilayah-wilayah tertentu dalam sebuah negara mendapatkan wewenang khusus untuk mengelola wilayahnya sendiri, sebagai bagian yang otonom dari pemerintahan pusat. Di Irak, misalnya, sebuah pemerintah otonom untuk wilayah Kurdistan telah membuat inisiatif untuk program

reparasi dan memorial untuk korban pemboman kimia yang dilakukan oleh rejim Saddam Husein di Halabja, Kurdistan. Inisiatif ini dilakukan di luar ketidak-mampuan pemerintah pusat di Baghdad untuk keluar dari kemelut pertikaian antar-mereka sendiri. Demikian pula, pemerintah kota Medellin, di Colombia, telah membangun sebuah inisiatif mekanisme kebenaran di tingkat lokal dalam konteks transisi yang lebih luas. Di Amerika Serikat, masyarakat di kota Greensboro, membuat sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk meneliti sebuah kasus pembunuhan, yang terjadi tiga-puluh tahun yang lalu, di mana beberapa aktivis hak-hak kaum minoritas dibunuh oleh kelompok rasis kulit putih yang tengah mempersiapkan sebuah aksi damai. Walaupun Komisi ini adalah inisiatif masyarakat sipil, keterlibatan beberapa pejabat lokal dan dukungan dan partisipasi publik, termasuk para korban, meningkatkan kredibilitas dan integritas dari proses ini.

### **Berhadapan dengan Masa Lalu**

Pemerintah negara atau wilayah yang baru saja bangkit dari suatu periode penuh dengan pelanggaran-pelanggaran berat tidak hanya menghadapi tantangan masa sekarang tetapi juga harus menghadapi tantangan masa lalu. Biasanya, ratusan atau bahkan ribuan individu yang telah melakukan kejahatan berat tetap bebas, mungkin juga ribuan korban menuntut keadilan dan kompensasi dalam bentuk tertentu, banyak anggota keluarga yang tetap hilang, atau dikubur di tempat-tempat tidak semestinya, masih adanya rasa takut yang meluas akan masa lalu, hubungan yang rapuh antar-kelompok yang dapat memicu terjadinya kekerasan, tidak adanya kepercayaan, ketidaksepakatan dan ketidakpedulian atas apa yang terjadi, dan sejarah mengajarkan bahwa ancaman masalah dan konflik di masa lalu dapat terjadi kembali.

Tidak ada suatu jawaban yang benar dan jelas terhadap tantangan terkait dengan masa lalu, setiap situasi memiliki keunikan tersendiri. Namun demikian, pengalaman dari berbagai negara dapat dijadikan contoh sehingga putusan yang tepat dapat diambil. Pada satu pihak, ada pendapat yang memilih untuk mengesampingkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di masa lalu. Yang lain percaya bahwa

merupakan pilihan yang tidak realistis apabila pelanggaran-pelanggaran di masa lalu tidak dihadapi karena dapat memunculkan masalah serius di masa yang akan datang, dan bahwa ada suatu kewajiban moral dan hukum untuk menghadapi pelanggaran-pelanggaran tersebut.

Mereka yang lebih mendukung pandangan “melupakan masa lalu dan melanjutkan kehidupan” mungkin berpendapat bahwa kekerasan terjadi di masa lalu, banyak pihak yang bersalah, situasinya sangat rumit dan hampir tidak mungkin untuk mengidentifikasi atau menangani mereka-mereka yang telah terlibat dengan pelanggaran-pelanggaran, banyak hal yang terjadi dimotivasi oleh faktor-faktor politis yang sah, dan negara tidak mampu mengalihkan penggunaan sumber-sumber daya yang ada dari kebutuhan-kebutuhan sekarang ini dan di masa yang akan datang yang sangat penting untuk menangani kejadian-kejadian yang telah berlalu. Argumentasi ini sering diajukan oleh para individu atau organisasi yang terimplikasikan sebagai para pelaku dari kekerasan-kekerasan tersebut. Juga sering pendapat ini didukung oleh orang-orang yang percaya bahwa masa lalu mudah saja untuk ditinggalkan, dan menggali lagi masa lalu akan membuka luka lama yang tidak perlu, dan bahwa negara tidak sanggup untuk menangani hal tersebut, dan banyaknya faktor-faktor yang terlibat menjadikannya makin rumit dan tidak memberikan arti untuk mencoba menguntainya kembali.

Pandangan yang berbeda dari yang di atas menyatakan bahwa tidak melakukan apa pun atas pelanggaran-pelanggaran di masa lalu adalah seperti memilih suatu jalan yang terlihat mudah dalam jangka pendek tetapi dapat menghancurkan negara dan warganya dalam jangka waktu yang panjang. Sehingga merupakan kewajiban negara untuk memilih jalan yang lebih sulit tetapi akan lebih menguntungkan dalam jangka waktu yang lebih panjang. Alasan di balik pandangan ini adalah bahwa pengalaman dan sejarah mendukung realitas bahwa manusia tidak dapat dan tidak akan mudah melupakan kejadian-kejadian mengerikan yang telah terjadi atas diri mereka atau anggota keluarga dekat mereka. Rasa ketidakadilan yang dirasakan oleh para korban sangat kuat dan kadang disertai dengan rasa marah dan keinginan untuk membalas dendam. Pengalaman dari banyak negara menunjukkan bahwa rasa

marah ini menyelinap, tidak terlihat tetapi tidak dapat dihapus, hingga suatu waktu di masa depan dalam keadaan di mana kemarahan sedemikian rupa dan berubah menjadi kekerasan. Selain itu, mengacuhkan kejahatan-kejahatan berat menghancurkan moral masyarakat dan penghormatan terhadap hukum dan lembaga-lembaganya. Kelompok ini juga berargumentasi bahwa walaupun terlihat menarik untuk mempercayai bahwa masa lalu tidak perlu dihadapi karena tidak ada, pada dasarnya masa lalu masih ada, di dalam pikiran orang, juga dalam praktik-praktik dan kebijakan-kebijakan lembaga. Pandangan ini berpendapat bahwa prioritas ini tidak dapat dikesampingkan karena pada kenyataannya apabila tidak dihadapi, akibatnya dapat mengancam semua sumber daya dan pekerjaan yang telah dilakukan terhadap prioritas-prioritas lainnya.

Salah satu bahaya yang dihadapi oleh masyarakat pada masa peralihan adalah bahwa situasi atau kejadian yang mungkin terjadi dapat menghantarkan kembali masyarakat tersebut kepada konflik. Mungkin saja hal tersebut berupa buruknya perekonomian, harga kebutuhan dasar meningkat, tingkat pengangguran meningkat, adanya kegagalan wakil pemerintah untuk melaksanakan perubahan, adanya skandal yang melibatkan korupsi, pengelolaan atau perilaku yang buruk. Di tiap-tiap kasus tersebut, ketidakadilan yang tidak terselesaikan dan kemarahan akan masa lalu dapat menyediakan rumput kering yang mudah terbakar api tak terkendali dalam bentuk kekerasan masyarakat. Sejarah masyarakat yang bangkit dari masa panjang penindasan dan kekerasan menunjukkan bahwa biasanya akan ada masa damai yang kemudian diikuti oleh kekerasan baru yang kemudian dapat memicu respon otoriter yang keras dan siklus kekerasan berputar kembali. Mungkin, tantangan yang paling mendasar yang dihadapi oleh pemerintahan masa transisi adalah memastikan dihapuskannya potensi siklus kekerasan yang dapat timbul kembali.

### **Perlunya Kebenaran dan Keadilan**

Setelah masa pemerintahan otoriter yang penuh kekerasan atau konflik berkepanjangan, sering terjadi ketidaksepakatan antar-para pihak terkait dengan apa yang sebenarnya telah terjadi dan siapa yang

bertanggung jawab. Penyelidikan yang objektif dan menyeluruh atas sebab-sebab, sifat dan pengaruh kekerasan yang terjadi dapat menghasilkan suatu catatan sejarah yang berdasarkan kebenaran dan bukan semata-mata berdasarkan versi kejadian yang sarat dengan kepentingan sepihak. Pendukung pendapat ini berargumentasi bahwa mengetahui kebenaran tentang apa yang terjadi akan membantu rekonsiliasi, membantu para korban untuk sembuh dari luka mereka dan memungkinkan masyarakat dan bangsa untuk belajar dari kesalahan masa lalu.

Setiap warga negara memiliki hak untuk mengetahui fakta-fakta yang sebenarnya mengenai sejarah mereka. Apabila tidak ada tindakan pencarian kebenaran yang objektif dilakukan, maka kebenaran tidak akan pernah terungkap, karena bukti-bukti dan daya ingat para saksi akan berkurang. Arsip sejarah nasional, kurikulum sekolah dan universitas dan lain-lain kemudian akan tetap mengajarkan versi sejarah yang salah. Selain itu kesempatan untuk mencatat secara jelas faktor-faktor penyebab masa kegelapan dalam sejarah akan lenyap. Sejarah sering mengulang dirinya kembali dan kesalahan dapat terulang kembali, terlebih lagi apabila ada penyangkalan.

Di negara-negara yang bangkit dari konflik atau pemerintahan yang otoriter, sering terdapat tuntutan publik yang kuat agar para pelaku kekerasan massal diadili dan dihukum atas perbuatan mereka. Namun demikian hanya terdapat sedikit contoh di mana proses pengadilan dapat dilakukan. Di negara-negara seperti El Salvador dan Chili, sebagai contoh, mereka yang terlibat dalam pelanggaran berat melakukan negosiasi untuk mendapatkan imunitas dari pengadilan sebagai bagian dari perjanjian perdamaian. Para pelaku tetap memegang posisi kekuasaan dan menuntut dukungan, termasuk kelompok bersenjata dan angkatan bersenjata, yang dapat dimanipulasi apabila mereka terancam. Kepolisian, kejaksaan dan sistem peradilan yang telah melemah karena praktik korupsi dan nepotisme selama bertahun-tahun menambah kesukesan sulitnya mengadili para pelaku yang ada dalam jumlah besar. Kadang-kadang, lembaga penegak hukum harus bekerja maksimal untuk menangani kejahatan-kejahatan

baru yang terjadi setiap hari, dan hanya dapat menyediakan sedikit sumber daya untuk menangani kasus-kasus lama.

### **Beberapa Pilihan untuk Menangani Pelanggaran Masa Lalu**

Daftar berikut ini mencakup beberapa pilihan yang dapat diambil (secara sadar maupun dengan tidak berbuat apa-apa) oleh masyarakat yang tengah beranjak dari masa kekerasan:

- Tidak melakukan apa pun;
- Penyangkalan aktif akan kebenaran masa lalu;
- Mengadili mereka-mereka yang paling bertanggung jawab;<sup>7</sup>
- Menulis laporan publik tentang pelanggaran yang terjadi, latar-belakangnya, penyebab dan akibatnya berdasarkan kesaksian para saksi dan juga riset;
- Melarang para pelaku untuk memangku jabatan-jabatan publik;
- Membuka akses publik terhadap dokumen-dokumen pemerintah, termasuk polisi dan militer;
- Memfasilitasi rekonsiliasi antar-pelaku di tingkat masyarakat dan antara pelaku dengan masyarakat;
- Permintaan maaf kepada publik oleh para pemimpin negara;
- Membangun tugu peringatan bagi para korban;
- Penggalan dan penguburan kembali jasad para korban;
- Pelaksanaan program reparasi bagi para korban dan keluarga;
- Memberikan bentuk restitusi lain bagi para korban, seperti pendidikan, jaminan kesehatan dan pelayanan lainnya
- Melakukan perubahan di sistem peradilan, penuntutan, kepolisian dan militer.

---

<sup>7</sup> Di dalam beberapa konteks, amnesti diberikan pada para pelaku kejahatan berat. Namun, masyarakat internasional, termasuk PBB, telah bersepakat bahwa ini merupakan pelanggaran hukum internasional.

## Beberapa Ide untuk Pembahasan Lanjut Konteks Aceh

Karena konteks transisi di Aceh yang kompleks, dan kaitannya juga dengan persoalan-persoalan di tingkat pemerintah pusat, kita dapat memilih untuk berpangku tangan, tidak melakukan apa-apa sebelum ada kejelasan dan terobosan di tingkat pemerintah pusat berkaitan dengan pertanggungjawaban tentang pelanggaran di masa lalu. Di lain pihak, letupan-letupan kekerasan (yang skalanya masih kecil) di tingkat Aceh semakin menjadi kenyataan yang harus ditangani. Suara-suara ketidakpuasan korban terus mengusik sanubari. Rasanya apa pun pilihan kita, berpangku tangan bukanlah sebuah pilihan. Sebaliknya, harus ada upaya terus-menerus untuk membuka sebanyak-banyaknya jendela-jendela pengungkapan kebenaran, dalam berbagai tingkatan dan skala, sebagai penawar dahaga untuk proses kebenaran dan keadilan yang lebih komprehensif. Berikut ini beberapa ide untuk pembahasan lanjut:

- Diskusi luas dan konsultasi tentang desain sebuah KKR di Aceh, berdasarkan model yang ditawarkan masyarakat sipil, harus terus dijalankan. Merancang sebuah proses yang tepat untuk Aceh harus dilakukan dengan partisipasi penuh masyarakat Aceh, terutama dengan konsultasi dan partisipasi korban. Menunggu “durian jatuh” dari Jakarta, dalam bentuk sebuah konsep untuk KKR nasional, tidak akan sesuai dengan aspirasi dan konteks Aceh. Sebaliknya, perlu ada interaksi intensif antara para konseptor KKR nasional dan KKR Aceh, untuk memastikan integrasi desain konteks Aceh dalam kerangka nasional. Pengalaman dari berbagai konteks lain menunjukkan bahwa proses persiapan sebuah KKR memakan waktu yang lama, maka seharusnya proses persiapan segera dimulai secara intensif tanpa ditunda-tunda lagi.
- Pada saat yang sama, perlu ada upaya memastikan kerangka hukum nasional yang dibutuhkan agar KKR di Aceh dapat berfungsi dengan efektif. Ini termasuk kemungkinan pembentukan sebuah KKR nasional. Namun, perlu juga diantisipasi bahwa proses ini dapat memakan waktu yang lama, atau undang-undang KKR nasional bisa saja tidak diprioritaskan oleh parlemen. Masyarakat

Aceh perlu menyiapkan “skenario B” apabila hal ini terjadi, artinya bagaimana pengungkapan kebenaran dan pengakuan terhadap korban tetap dapat terjadi di Aceh, pada saat pemerintah pusat belum dapat menjalankannya. Apakah ada mekanisme lain yang bisa digunakan, misalnya di bawah mandat Komnas HAM, Kantor Komnas HAM Aceh, atau pembentukan mekanisme kebenaran di tingkat lokal. Juga, sebuah mekanisme kebenaran di tingkat lokal dapat mengeksplorasi keterlibatan tokoh-tokoh reformis nasional (misalnya mantan pejabat tinggi di Jakarta) dengan rekam-jejak yang konsisten untuk HAM, yang dapat memperkuat proses dan temuan berkaitan pertanggungjawaban atas pelanggaran masa lalu di Aceh.

- Masyarakat sipil Aceh perlu secara serius menajaki proses mengumpulkan dokumen dan bukti-bukti yang ada, melakukan penelitian tentang arsip-arsip yang menggambarkan situasi pada masa konflik, berdasarkan prinsip-prinsip HAM dan imparialitas. Langkah-langkah ini sangat penting untuk mempersiapkan proses pengungkapan kebenaran, baik di tingkat lokal maupun nasional. Proses ini dapat diintegrasikan ke dalam KKR, apabila berdiri nantinya.
- Tekanan dan dorongan harus terus dilakukan pada pemerintah pusat untuk segera mengambil langkah-langkah untuk mendirikan Pengadilan HAM untuk kasus-kasus pelanggaran HAM berat di Aceh yang ada dibawah yurisdiksi UU 26/2000. Pada saat yang sama, Komnas HAM segera membuka kembali investigasi pelanggaran HAM berat melalui mekanisme dan perangkat hukum yang sudah ada.
- Program-program perdamaian yang telah dijalankan oleh pemerintah Aceh dan pemerintah lokal mencoba mengeksplorasi bagaimana dapat mengintegrasikan proses pengungkapan kebenaran ke dalam program-program yang telah ada. Ini bisa menjadi proses pembelajaran untuk KKR di Aceh nantinya, sekaligus membuka jendela-jendela kecil untuk proses pengungkapan kebenaran di berbagai tingkat. Misalnya, dalam proses pendataan korban perlu dikumpulkan informasi lengkap

tentang kejadian pelanggaran HAM, dan perlu dipikirkan bagaimana pengakuan terhadap penderitaan korban dapat disampaikan. Juga, perlu ada strategi untuk mengumpulkan dan menghasilkan sebuah gambar yang lebih besar tentang apa yang telah terjadi di Aceh pada masa lalu.

- Perlu dipikirkan dan dirancang program khusus untuk menangani korban kekerasan seksual yang selama ini ada di luar jangkauan program-program sosial yang sudah berjalan. Sampai sekarang belum ada pengakuan dan upaya untuk memberi pengakuan dan pemulihan bagi korban kekerasan seksual secara sungguh-sungguh.
- Bangun strategi jangka panjang untuk menguatkan independensi dan imparialitas pengadilan, dan kapasitas profesional pekerja peradilan, dengan tujuan menjalankan proses pengadilan yang adil bagi mereka yang paling bertanggung jawab atas kejahatan berat di Aceh.