

Sebuah Komisi Kebenaran untuk Indonesia:
sebuah konsep alternatif dari masyarakat sipil

*Kelompok Kerja Pengungkapan Kebenaran*¹
Mei 2008

1. Latar Belakang

Sepuluh tahun telah lewat sejak reformasi, namun pertanggungjawaban dan pembelajaran tentang pelanggaran HAM masa lalu masih sangat jauh. Berbagai kelemahan institusi dan tindakan-tindakan kejahatan yang seharusnya diakui oleh pemerintahan baru, dengan tekad untuk tidak mengulanginya dan untuk memberi pengakuan atas penderitaan para korban, belum juga menjadi kenyataan. Akhir tahun lalu, Departemen Hukum dan HAM mengambil langkah proaktif dengan mempersiapkan sebuah naskah akademik, dan membuka kembali proses dialog tentang sebuah undang-undang pembentukan sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, untuk menggantikan UU 27/2004 yang telah dianulir oleh keputusan Mahkamah Konstitusi.

Masyarakat sipil menyambut baik iniatif ini, dan telah menyiapkan sebuah dokumen untuk menanggapi dan mengkritisi naskah akademik dari Dephukham dalam rangka memperbaiki dan memperkaya diskusi yang telah dibuka. Namun, dirasakan penting adanya pembahasan tentang desain KKR yang tidak terpaku pada model KKR yang ada dalam UU 27/2004. Karena telah ada berbagai perkembangan di Indonesia, termasuk pembentukan KKR lokal di Aceh dan Papua dalam kerangka otonomi khusus, terbuktinya bahwa sistem peradilan belum mampu mengadili kasus-kasus pelanggaran berat, maka diskusi tentang desain besar sebuah KKR nasional sebaiknya dibuka kembali.

2. Kekerasan Masa Lalu dalam Konteks Kekinian

Paska berhentinya Soeharto dari jabatan Presiden (21 Mei 1998) terdapat usaha-usaha atau kebijakan yang dilakukan oleh para Presiden paska Soeharto terkait dengan pelanggaran berat HAM dimasa rejim Soeharto—secara *de facto* (1965) maupun secara *de jure* (1967) sampai 1999.² Oleh karenanya penting untuk melihat sampai sejauhmana usaha-usaha tersebut dilakukan atau terlaksana.

Pada dasarnya usaha untuk menuntaskan kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu penting untuk didasarkan pada, *pertama*, sampai sejauhmana persoalan (warisan otoriterianisme orde baru) yang ada. *Kedua*, instrumen dan institusi yang dimiliki untuk menuntaskan kasus pelanggaran berat HAM masa lalu. *Ketiga*, kemauan negara dalam menuntaskan kasus-kasus pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Dan yang terakhir adalah sejauhmana hal tersebut bisa menjamin kelangsungan kehidupan para korban pelanggaran berat HAM dimasa lalu secara setara dalam transisi demokrasi yang sedang dibangun. Kesetaraan ini juga bermakna penghukuman bagi mereka yang melakukan dan bertanggung jawab atas pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Semua hal ini diharapkan berimplikasi pada tuntutan tidak berulangnya kekerasan atau pelanggaran berat HAM dimasa mendatang atau dimasa transisi demokrasi.

¹ Anggota Kelompok Kerja ini termasuk KontraS, Syarikat Indonesia, JKB, Walhi, Elsam, IDSPS, PEC, SKP-HAM Palu, Imparsial, IKOHI, ICTJ-Indonesia, PBHI, Bakumsu Medan, Pusdep Jogja, Demos, Tifa, LPH Yaphi Solo, HRWG, SHMI, SNB, LBH Jakarta, Kalyanamitra, Solidaritas Perempuan, KPI.

² Habibie dikategorikan sebagai rejim Soeharto mengingat Habibie mendapatkan jabatan Presiden yang diserahkan secara langsung padanya dari Soeharto pada 21 Mei 1998.

Ukuran-ukuran diatas merupakan bingkai umum untuk melihat sampai sejauhmana negara, sebagai otoritas keadilan, mampu dan mau menjawab persoalan pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Oleh karenanya bagian ini akan memfokuskan pada kebijakan dan inisiatif negara dalam 10 tahun terakhir (1998-2008) dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran berat HAM dimasa lalu.

Pembahasannya dibagi dalam empat bentuk, dengan 1) melihat kebijakan langsung yang terkait dengan pelanggaran HAM masa lalu; 2) munculnya aturan-aturan hukum yang mengakomodir HAM; 3) reformasi institusi dan usaha-usaha judisial/non judisial dalam menuntaskan kasus masa lalu; dan, 4) melihat apakah usaha-usaha tersebut mampu menghentikan kekerasan? Apakah hak korban terpenuhi? Apakah para pelaku berhasil diadili dan dihukum?

2.1. Kemajuan dalam Sepuluh Tahun Masa Transisi Politik

Kita tidak dapat menyangkal bahwa telah ada berbagai capaian positif dalam upaya transisi politik di Indonesia:

A. Kebijakan Korektif

Terdapat sejumlah kebijakan yang positif terkait langsung dengan kekerasan dimasa lalu, atau yang bersifat korektif. Kebijakan-kebijakan tersebut a.l. berupa pencabutan SIUPP yang berimplikasi pada kebebasan pers; pelaksanaan referendum di Timor Timur; pencabutan status operasi militer di Aceh; pembebasan Tapol/Napol; dan pencabutan UU Subversif.

B. Aturan Hukum

Muncul aturan-aturan hukum HAM yang berorientasi kedepan. Aturan-aturan tersebut berupa Amandemen UUD 1945 untuk perlindungan HAM, TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 Tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004, TAP MPR Nomor V/MPR/2000 Tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, UU nomor 39 tahun 1999 tentang HAM, Perpu Nomor 1 tahun 1999 tentang Peradilan HAM, UU Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, UU nomor 21 tentang Otonomi Khusus Papua, UU Nanggroe Aceh Darussalam dan UU Pemerintahan Aceh. Ditingkat internasional Pemerintah Indonesia melakukan ratifikasi atas konvensi *CAT*, *CEDAW*, *ICCPR* dan *ICESCR*, serta membuat Rencana Aksi HAM 1999-2004 dan diperpanjang pada 2004-2009 (sebagai adopsi atas Deklarasi Wina 1998).

C. Reformasi Institusi

Ada perubahan sejumlah institusi politik dan signifikan yang berperan dalam pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Reformasi institusi ini dilakukan dengan perubahan dalam pelaksanaan partai politik dan reformasi proses pemilu, adanya otonomi daerah, pemilihan kepala daerah secara langsung, pemisahan TNI dan Polri dari ABRI, perubahan susunan dan kedudukan MPR, penarikan Fraksi TNI/POLRI dari MPR, pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP), adanya Kementerian HAM, diperkuatnya independensi Komnas HAM, dibuatnya Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial, adanya pengaturan penghapusan bisnis militer dan penghapusan komando teritorial di Indonesia dalam UU nomor 34 tahun 2004 tentang TNI.

D. Penuntasan Kasus

Juga, diatas kertas, terdapat usaha-usaha penuntasan kasus kekerasan atau pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Usaha-usaha ini bisa dilakukan dengan adanya pasal 43 dalam

UU nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang memungkinkan dilakukannya penyelidikan dan pengadilan bagi kasus-kasus masa lalu. Komnas HAM telah memulai penyelidikan atas sejumlah kasus seperti Timor Timur (1999), Tanjung Priok (1984), Trisakti (1998), Semanggi I (1998), Tragedi Mei (1998), Penculikan dan Penghilangan Aktivistis Pro Demokrasi 1997-1998, Talangsari (1984), Penembakan Misterius ('80-an), kasus 1965-1966. Dari semua kasus diatas hanya kasus Timor Timur dan Tanjung Priok yang sampai ke tingkatan pengadilan HAM.

Selain itu juga terdapat usaha non judisial yang terjadi dimasa rezim transisi politik, seperti pencarian fakta tentang peristiwa Mei 1998 dan pencarian fakta masa Daerah Operasi Militer di Aceh. Khusus untuk Aceh, hal positif lainnya adalah adanya Jeda Kemanusiaan (2000), Perjanjian Penghentian Permusuhan/*CoHA* (2002) dan Perjanjian Damai Helsinki (2005). Selain itu, Papua juga mendapatkan status Otonomi Khusus pada tahun 2001.

1.2. Kemunduran dalam 10 tahun masa transisi politik

Sayangnya dari semua kemajuan dibidang HAM sebagaimana digambarkan diatas masih terdapat rangkaian kegagalan penghormatan dan pemenuhan HAM. Hal tergambar dari kekerasan yang terus saja terjadi meskipun aktor, skala dan bentuknya yang berubah. Selain itu pengingkaran keadilan, pengingkaran hukum dan konstitusi, dan tidak tersentuhnya para pelaku dari penghukuman yang layak merupakan cerita sehari-hari dalam 10 tahun terakhir di Indonesia.

A. Kekerasan yang Meluas

Kekerasan demi kekerasan terus terjadi diberbagai tempat di Indonesia atau ditempat dimana aparat keamanan Indonesia terlibat, seperti paska referendum di Timor Timur (1999), Maluku, Poso, Sampit, bahkan pada kasus-kasus sengketa tanah seperti Alas Tlogo baru-baru ini. Kekerasan-kekerasan tersebut terjadi dengan berbagai isu seperti keamanan, konflik, pluralisme dan kepentingan ekonomi.

Di Aceh, sebelum tsunami, operasi militer militer (Darurat Militer/Darurat Sipil sejak 2003) masih terjadi meskipun telah ada perjanjian damai dan UU NAD. Dalam konteks ini, terjadi penyerangan-penyerangan masal seperti peristiwa simpang KKA dan penyerangan Tengku Bantaqiyah. Sesudah bencana tsunami, maka sebuah perjanjian damai yang difasilitasi masyarakat internasional membawa perubahan yang lebih besar di Aceh, dengan ditarik mundurnya aparat keamanan Indonesia, dan pembubaran GAM, dibawah MoU Helsinki dan UUPA.

Di Papua, meskipun telah mendapatkan status otonomi khusus dibawah UU Otsus, masih dilakukan operasi militer dan operasi keamanan, berkaitan dengan konflik politik dan konflik atas penguasaan sumber daya alam. Bahkan Theys Eluay, seorang tokoh Papua, dibunuh dan supirnya dihilangkan, oleh pelaku yang disinyalir anggota aparat keamanan.

Di kawasan lain, seperti Maluku, Poso, Sampit dan Sambas dirundung konflik berkepanjangan dengan isu agama dan etnis. Bahkan di Maluku sempat diterapkan darurat sipil untuk menjawab konflik. Sedangkan Poso, pada akhirnya menjadi daerah radikalisme agama karena, antara lain, belum ada pemenuhan hak-hak korban konflik sehingga siklus dendam terpelihara. Kondisi ini diperparah dengan meluasnya tindakan pengeboman diberbagai daerah, terutama pengeboman gereja-gereja (2000) dan kasus bom Bali yang akhirnya memunculkan UU Anti Terorisme yang sangat represif.

Kekerasan yang cukup serius juga terjadi terhadap para pekerja kemanusiaan dan pembela HAM. Seperti pembunuhan, penyiksaan dan kriminalisasi terhadap aktivis tani-nelayan, aktivis lingkungan, aktivis anti korupsi, masyarakat adat, tokoh masyarakat dan agama, jurnalis dan demonstran. Kasus yang paling mengagetkan adalah pembunuhan Munir, aktivis HAM, dalam sebuah operasi konspiratif anggota intelijen.

Kekerasan juga kerap terjadi pada sengketa lingkungan, masyarakat perkotaan dan kebebasan berkeyakinan. Dalam kekerasan atas kebebasan berkeyakinan negara pasif atau membiarkan kekerasan terjadi (*ommission*) seperti halnya persekusi terhadap kalangan Ahmadiyah yang terus berlangsung sampai sekarang.

B. Kebuntuan Usaha-usaha Judisial dan Non Judisial

Harus diakui terdapat sejumlah usaha dalam bidang judisial atas pelanggaran-pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Namun usaha-usaha tersebut mengalami berbagai hambatan politis dan kegagalan menghukum.

Komnas HAM sebagai institusi yang mendapat mandat dari UU 26/2000 menghadapi berbagai hambatan untuk memulai proses penyelidikan. Korban dan keluarga korban harus berulang kali mendatangi Komnas HAM mendesak agar dilakukan penyelidikan atas kasus-kasusnya. Proses penyelidikan sangat lamban dilakukan oleh Komnas HAM. Ketiadaan dukungan juga terjadi dari Markas Besar TNI untuk menghadirkan anggota TNI dan mantan TNI dalam proses penyelidikan Komnas HAM. Alasan yang kerap digunakan adalah alasan bahwa sebuah kasus yang sudah diadili tidak boleh diadili lagi (*Ne bis in Idem*), yang mengasumsikan bahwa sejumlah kasus telah diselesaikan lewat pengadilan militer, seperti kasus Trisakti dan penculikan aktivis. Padahal mekanisme ini belum memenuhi prasyarat pengadilan yang adil, tidak transparan dan mengabaikan hak-hak korban, khususnya untuk mendapatkan informasi/ kepastian tentang mereka yang masih hilang. Dua kasus yang telah diadili oleh Pengadilan HAM Adhoc, kasus Timor Timur dan Tanjung Priok, pada akhirnya membebaskan semua pelaku di tingkat banding. Kasus Abepura yang diadili di Pengadilan HAM juga tidak menghasilkan keadilan bagi korban dengan dibebaskannya semua terdakwa.³

Sedangkan Kejaksaan Agung sebagai penyidik selalu menolak menindak lanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM dengan alasan dibutuhkannya rekomendasi DPR dalam menuntaskan kasus masa lalu. Sementara DPR selalu mempolitisir—dengan politik proseduralnya—dalam proses mempertimbangkan dukungannya. Untungnya, pada 21 Februari 2008, Mahkamah Konstitusi membuat keputusan yang intinya menegaskan bahwa rekomendasi DPR bisa diberikan dengan mengacu pada hasil penyelidikan Komnas HAM dan penyidikan Kejaksaan Agung.

Usaha lain sempat dilakukan dengan dibentuknya UU nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun UU ini sangat jauh dari harapan dan tuntutan korban, dan melanggar prinsip hak asasi manusia. Dalam UU tersebut, hak

³ Ada dua perkembangan penting sehubungan dengan pengadilan HAM, pertama bahwa pada saat ini belum ada kejelasan prosedur pendirian Pengadilan HAM AdHoc selepas putusan MK atas permohonan uji materil terhadap pasal dan penjelasan pasal 43 (2) UU No 26 tahun 2006 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) yang diajukan oleh Eurico Guterres terpidana kasus pelanggaran berat HAM di Timor Timur (1999); dan kedua mengenai pernyataan Menhan Yuwono Sudarsono mengenai tidak wajibnya purnawirawan TNI untuk memenuhi panggilan Komnas HAM.

reparasi korban dipertukarkan dengan keharusan memberikan maaf bagi pelaku; dan amnesti dapat direkomendasikan pada pelanggar berat HAM. Sebuah judicial review terhadap beberapa pasal yang melanggar prinsip HAM, berakhir dengan putusan MK yang menganulir keseluruhan UU ini. Pemerintah Indonesia dan Timor-Leste juga mencoba melakukan 'rekonsiliasi' tentang pelanggaran berat HAM yang terjadi di Timor-Timur pada tahun 1999 melalui pembentukan sebuah Komisi Kebenaran dan Persahabatan. Dalam ToR yang mendasari kerjanya, Komisi ini juga diberi kewenangan untuk merekomendasi amnesti, "merehabilitasi" pelaku, tanpa memberi dukungan dan reparasi pada korban. Walaupun KKP belum mengeluarkan laporan akhirnya, proses dengar pendapat publik yang dijalankan [2007] telah menunjukkan proses pengungkapan kebenaran yang sangat lemah, dan bias terhadap kepentingan pelaku.

C. Pelaku Tidak Tersentuh

Akibat dari impunitas yang terlembagakan ini, maka pelaku semakin leluasa dan tidak jera dalam menggunakan kekerasan sebagai metode untuk mencapai tujuan tertentu. Pada saat yang sama, sulit untuk menjalankan reformasi institusi apabila mereka yang terlibat pelanggaran HAM berat masih ada dalam tubuh institusi tersebut. Bahkan, para pelaku pelanggaran berat HAM dimasa lalu terus mendapatkan promosi jabatan, kenaikan pangkat dan kebebasan berpolitik. Para purnawirawan masuk ke berbagai entitas masyarakat, seperti masuk atau mendirikan partai politik, menjadi anggota organisasi tertentu, menjadi tokoh masyarakat provinsi tertentu.

Sesungguhnya Indonesia telah memiliki perangkat hukum yang menjamin HAM yang bisa digunakan dalam menuntaskan pelanggaran berat HAM dimasa lalu. Indonesia juga memiliki institusi-institusi hukum permanen yang bisa bekerja. Hal ini terbukti dengan kemampuan pengadilan mengadakan persidangan-persidangan. Bahkan hal ini terlihat jelas dalam penanganan kasus-kasus korupsi. Ditingkatan korban desakan untuk menuntaskan kasus-kasus mereka selalu ada, dari berbagai kasus dan berbagai daerah. Yang dibutuhkan adalah kemauan negara, pemerintah dan institusi hukum, untuk merespon tuntutan korban, menghukum pelaku dan mencegah kekerasan semakin meluas serta memberikan pendidikan meluas bagi masyarakat bahwa sesuatu yang salah harus diungkap untuk dijadikan pembelajaran bersama.

2. Kenapa Pengungkapan Kebenaran Tetap Relevan?

Tiga dekade lebih Indonesia hidup dibawah sebuah rejim otoriter yang warisannya masih dapat dirasakan sampai dengan sekarang. Dalam pelaksanaan rejim otoriter pada masa lalu berbagai praktek, kebiasaan, organisasi, mekanisme, peraturan, undang-undang dibentuk dan dibina untuk menjalankan kepentingan rejim. Termasuk juga disini diajarkannya dan dikokohkannya perspektif sejarah yang menguntungkan dan membenarkan rejim otoriter. Sepuluh tahun sejak reformasi 1998, hanya sedikit perangkat-perangkat lama yang telah direformasi atau ditiadakan. Sebagian tetap membuahakan pelanggaran-pelanggaran baru dalam praktek-praktek pengusuran, dalam pembuatan kebijakan dan opini yang mengekang kebebasan beragama, operasi keamanan dan intelejen, praktek korupsi yang telah mewabah, peraturan dan praktek-praktek yang diskriminatif, pengajaran pelajaran sejarah, di sekolah dll. Jejak langkah dari rejim otoriter masih berada dalam kehidupan sehari-hari kita sebagai bangsa. Sehingga sebuah kesadaran baru tentang pola pelanggaran baru harus dikedepankan agar kita tidak lagi mengulanginya di masa sekarang dan masa yang akan datang.

Pengungkapan kebenaran masih relevan, bahkan semakin mendesak, bagi kehidupan bangsa Indonesia. Dalam semangat kebangsaan sebuah memori kolektif tentang masa lalu harus dibangun, dengan komitmen terhadap perlindungan hak asasi manusia. Setelah tiga dekade

mengalami eksek penyalah-gunaan kekuasaan dan melembagakan serta membudayakan kehidupan yang tidak demokratis dan penuh pelanggaran, sebuah upaya resmi yang sistematis untuk mengungkap kebenaran menjadi prasyarat untuk melepaskan bangsa ini dari belenggu masa lalu.

3. Sebuah Komisi Kebenaran dalam Kerangka Keadilan Transisi di Indonesia

Dalam konteks Indonesia, pada saat ini, telah terdapat berbagai mekanisme reformasi dan hak asasi manusia, yang didirikan sebelum dan sesudah 1998. Karena itu mendirikan sebuah KKR di Indonesia harus dilakukan dengan sebuah analisa terhadap mekanisme yang sudah ada, bagaimana penempatan KKR dikaitkan dengan mekanisme-mekanisme tersebut, dan kenapa tetap penting dibuat sebuah mekanisme khusus untuk pelanggaran masa lalu.

Mekanisme-mekanisme yang ada, yang mempunyai tugas untuk *pertanggungjawaban* terhadap pelanggaran masa lalu, termasuk:

- Komnas HAM
- Pengadilan HAM dan Pengadilan HAM Adhoc
- Pengadilan biasa [khususnya untuk kasus-kasus kejahatan yang relatif lebih baru]

Mekanisme-mekanisme yang ada, yang mempunyai tugas untuk *reformasi institusi* dalam konteks transisi politik di Indonesia, termasuk:

- Komisi Pemberantasan Korupsi
- Komisi Yudisial
- Komnas HAM
- Komnas Perempuan
- Komnas Anak
- Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban

Secara prinsip, sebuah KKR mempunyai kekhususan yaitu memfokuskan diri pada pelanggaran di masa lalu, namun berbagai persoalan aktual (korupsi, diskriminasi terhadap korban, pengadilan yang lemah, institusi keamanan yang masih menggunakan kekerasan, kekerasan terhadap perempuan, persekusi terhadap kelompok agama minoritas) juga mempunyai akar pada rejim otoriter di masa lalu. Karena itu sebuah KKR, dengan fokusnya pada masa lalu, dapat memberi kontribusi pada berbagai mekanisme yang sedang bekerja memperbaiki kinerja perlindungan HAM di Indonesia pada saat ini, dengan memberi perspektif sejarah, pencerahan tentang pola, dan rekomendasi-rekomendasi untuk kasus-kasus yang patut ditangani, maupun rekomendasi untuk reformasi institusi, dari hasil pengkajiannya tentang pelanggaran di masa lalu.

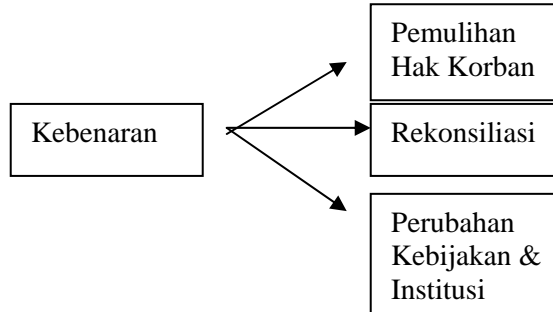
4. Menggagas sebuah Komisi Kebenaran untuk Indonesia

Menyambut inisiatif dari Dephukham, Kelompok Kerja Pengungkapan Kebenaran telah menggagas sebuah konsep alternatif tentang desain besar sebuah KKR di Indonesia. Garis-besarnya disampaikan dibawah ini.

4.1. Kebenaran sebagai mandat utama

Dengan berbagai permasalahan dan tantangan yang telah diulas sebelumnya, maka sebuah mekanisme resmi untuk pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia yang

terjadi di masa lalu tetap menjadi relevan dalam konteks saat ini. Kebenaran harus menjadi landasan untuk tercapainya pemulihan hak-hak korban, rekonsiliasi antar semua pihak yang telah terkena dampak dari dan mengambil bagian dalam pelanggaran hak asasi manusia, serta menjadi dasar dari perubahan kebijakan dan perbaikan lembaga-lembaga yang telah mengakibatkan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Kebenaran ini sepatutnya menjadi titik-tolak untuk pembaharuan bangsa dan negara, demi terwujudnya keadilan dan demokrasi di Indonesia.



Pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu yang harus menjadi perhatian dari Komisi ini adalah pelanggaran yang terjadi dalam konteks memperebutkan dan mempertahankan kekuasaan politik, termasuk disini pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di ruang sosial, budaya, ekonomi, dan politik yang dilakukan dalam rangka pengukuhan kekuasaan ataupun dalam rangka menandingi kekuasaan. Misalnya, pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dalam konteks pengambil-alihan tanah dan sumber daya alam harus dikaji oleh Komisi ini. Demikian pula, apabila ada tindakan aktor non-negara, [misalnya, sebuah gerakan perlawanan] yang melanggar hak asasi manusia, misalnya terjadi penyerangan terhadap masyarakat sipil, maka pelanggaran inipun harus disorot oleh Komisi ini. Ataupun, sebuah perusahaan multi-nasional menggunakan aparat keamanan privat ataupun aparat keamanan negara untuk me

4.2. Kerangka Hak Asasi Manusia

Komisi ini dapat memprioritaskan pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran terhadap lima hak-hak asasi yang paling mendasar, yang terjadi dalam konteks kepentingan politik pelaksanaan rejim otoriter:

Kategori Hak	Bentuk-bentuk pelanggaran
Hak untuk hidup	Pembunuhan; Penghilangan paksa; Kematian yang disebabkan tidak terpenuhinya kebutuhan dasar secara sengaja [<i>death by deprivation</i>]
Hak untuk aman dan bebas	Penyiksaan; Perlakuan tidak manusiawi; Penganiayaan; Pemandangan paksa; Rekrutmen paksa; Kerja paksa
	<i>Pelanggaran berbasis jender:</i> Perkosaan; Perbudakan seksual; Penyiksaan seksual; Kekerasan seksual lainnya; Pemaksaan KB
Hak atas proses pengadilan yang adil	Penahanan sewenang-wenang; Pengadilan yang tidak adil
Hak atas kepemilikan harta-benda	Penjarahan/Pencurian/ Pembakaran/ Penghancuran rumah dan barang milik; Pemusnahan bahan pangan/ kebun; Perampasan tanah dan sumber daya alam
Hak Sosial Ekonomi Budaya	Korupsi dan kejahatan ekonomi lainnya; Diskriminasi berdasarkan ras, agama, etnis, kelompok sosial, budaya dll; Hak atas pendidikan dan kesehatan; Hak atas standar hidup yang layak

Pada akhir masa kerjanya, sesudah pengumpulan data-data dan kesaksian, Komisi harus membuat sebuah temuan tentang apakah pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi memenuhi unsur-unsur:

- Kejahatan terhadap kemanusiaan
- Kejahatan perang
- Genosida
- Kejahatan serius lainnya

Juga Komisi harus membuat temuan mengenai pertanggungjawaban individu maupun institusi. Untuk pertanggungjawaban institusi, tidak hanya mempertimbangkan lembaga negara tetapi juga aktor non-negara, artinya termasuk perusahaan, organisasi swasta, dan gerakan perlawanan dll.

Tujuan pembentukan Komisi adalah:

1. Mengungkapkan kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia⁴ yang terjadi sehubungan dengan faktor-faktor politik dan/atau pelaksanaan maupun respon terhadap kekuasaan otoriter;
2. Melaporkan temuan tentang pelanggaran hak asasi manusia tersebut, termasuk faktor-faktor penyebab, peristiwa-peristiwa sebelumnya yang melatar-belakangi, motivasi politik dan/atau ekonomi, praktek-praktek lembaga negara maupun aktor-aktor non-negara, serta pertanggungjawaban individu maupun lembaga, dan dampak dari pelanggaran hak asasi manusia tersebut;
3. Membantu pemulihan korban pelanggaran hak asasi manusia, sesuai dengan standar universal berkaitan hak-hak korban;

4.3. Prinsip-prinsip

Komisi ini harus dibentuk dan bekerja berdasarkan prinsip-prinsip dan standar hak asasi manusia, secara mandiri dan obyektif, melindungi dan mendahulukan hak-hak korban [yakni hak atas kebenaran, keadilan, dan reparasi/ pemulihan], dengan personil yang mencerminkan keragaman masyarakat Indonesia dengan kepekaan terhadap permasalahan jender, membangun mekanisme kerja yang transparan dan bertanggungjawab pada publik, dan menjamin partisipasi korban dan masyarakat secara luas.

Asas-asas Pembentukan Komisi:

1. Konsisten dengan standar universal hak asasi manusia
2. Imparsial dan mandiri
3. Pengakuan dan perlindungan hak-hak korban
4. Pendekatan yang mencerminkan keragaman dan perspektif jender
5. Transparan
6. Partisipatif

4.4. Tidak membuat rekomendasi tentang amnesti, kebenaran sebagai langkah menuju keadilan

⁴ “Pelanggaran hak asasi manusia” adalah pelanggaran terhadap standar internasional hak asasi manusia, dan pelanggaran terhadap hukum humaniter internasional.

Hukum pidana dan hak asasi manusia internasional semakin jelas tidak memperbolehkan diberikannya amnesti untuk kejahatan internasional yang serius. Khususnya terhadap kejahatan-kejahatan yang pelanggarannya mengakibatkan berlakunya *jurisdiksi universal*, seperti kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida dan kejahatan perang. Kejahatan-kejahatan ini telah dianggap menjadi musuh seluruh umat manusia, dan tanggungjawab atas penghukuman terhadap pelaku ditanggung oleh semua negara.

Dengan demikian, sesuai *best practice* dari berbagai konteks internasional, sebuah komisi kebenaran bukanlah substitusi dari proses pengadilan. Bahkan sebaliknya, komisi kebenaran ini dapat bekerja secara komplementer dengan pengadilan, dengan merujuk kasus-kasus penting serta bukti-bukti yang telah dikumpulkannya ke pengadilan.

Menurut konstitusi Indonesia, amnesti hanya dapat diberikan oleh Presiden dengan mempertimbangkan masukan dari DPR. Sehingga, tidak dimungkinkan sebuah mekanisme seperti KKR untuk memberikan amnesti.⁵ Sedangkan memberikan wewenang untuk “merekomendasi amnesti” akhirnya hanya memberi sebuah kewenangan semu, yang tidak dapat dilaksanakan dan mengganggu integritas Komisi ini dimata korban dan advokat HAM, serta menutup pintu untuk pengakuan dari masyarakat internasional.

Sebuah kewenangan untuk membuat rekomendasi untuk amnesti, seperti yang ada pada Komisi Kebenaran dan Persahabatan [KKP] Indonesia dan Timor-Leste, bahkan menjadi boomerang untuk mekanisme pengungkapan kebenaran. Pengalaman KKP juga menunjukkan bahwa kemungkinan mendapatkan amnesti tidak menjadi insentif yang riil bagi pelaku yang berada dalam konteks dimana impunitas [amnesti secara *de facto*] telah terlembagakan. Kewenangan memberikan rekomendasi untuk amnesti menimbulkan pro dan kontra dan pada akhirnya akan menghalangi organisasi hak asasi manusia dan kelompok korban, maupun organisasi internasional seperti PBB, untuk mendukung pekerjaan komisi ini.

Komisi ini sepatutnya menghadirkan rekonsiliasi sebagai salah-satu tujuan, atau capaian Komisi, namun tidak secara khusus memfasilitasi mekanisme rekonsiliasi di tingkat nasional. Pengecualian untuk memfasilitasi rekonsiliasi di tingkat lokal harus diberikan untuk Aceh, dimana sebuah Komisi lokal didesain dan didirikan berdasarkan kebutuhan setempat, dibawah UUPA dan Qanun, dan kemudian diintegrasikan dalam konsep KKR nasional.

4.5. Periode yang ditelaah⁶

Dengan mandat diatas maka periode yang harus diselidiki oleh komisi ini adalah 30 September/ 1 Oktober 1965 sampai dengan 26 Juli 1999, yaitu pemilihan umum pertama paska-reformasi. Dengan mandat khusus untuk dua wilayah dimana sudah ada undang-undang yang membentuk sebuah mekanisme pengungkapan kebenaran, yaitu di Aceh dan Papua:

- Untuk pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, dalam kaitannya dengan MoU Helsinki yang ditanda-tangani Pemerintah Indonesia dan GAM (Gerakan Aceh Merdeka) serta Undang-Undang Pemerintahan Aceh (UUPA) yang mengesahkannya, maka Komisi ini akan bekerja sama dengan sebuah Komisi yang

⁵ Pasal 14 [2] UUD 1945 Amandemen IV: (1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

⁶ Berkaitan dengan periodisasi yang akan diselidiki oleh Komisi ini, masyarakat sipil masih melakukan kajian yang lebih mendalam.

dibentuk ditingkat lokal berdasarkan Qanun yang disahkan oleh DPR Aceh, dengan mandat khusus yang diperpanjang sampai dengan 15 Agustus 2005 saat ditandatanganinya MoU Helsinki. Ketua Komisi Aceh akan merangkap sebagai anggota Komisi Kebenaran di tingkat nasional.

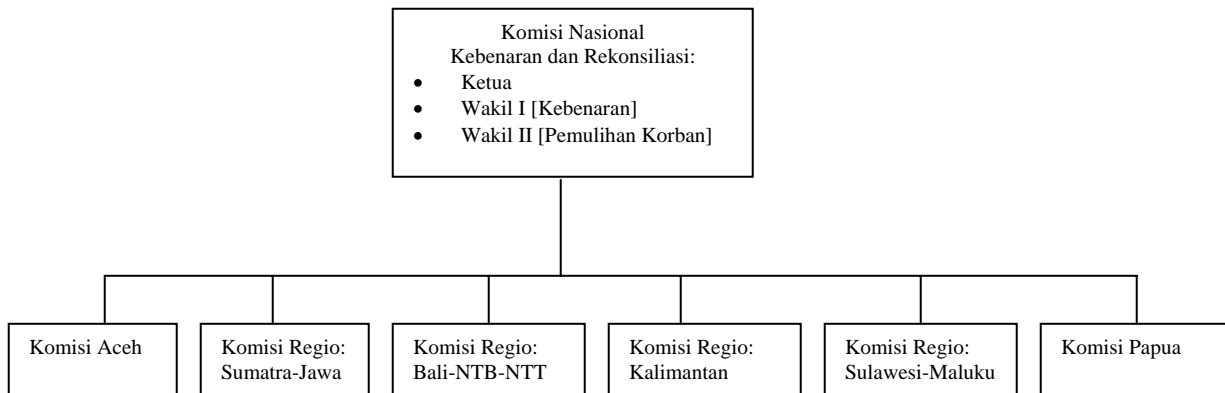
- Untuk pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia di Papua, dalam kaitannya dengan Undang-Undang Otonomi Khusus (Otsus) Papua, maka Komisi ini akan bekerjasama dengan sebuah Komisi yang dibentuk berdasarkan sebuah Keputusan Presiden berdasarkan usulan dari Gubernur yang telah dirancang melalui sebuah proses konsultasi, yang mempunyai mandat khusus dengan periode pengungkapan kebenaran sejak “pembebasan Irian Barat” sampai dengan diberlakukannya UU Otsus 2001. Ketua Komisi Papua akan merangkap sebagai anggota Komisi Kebenaran di tingkat nasional.

4.6. Pemilihan Komisioner

Komisi ini akan terdiri dari 9 orang Komisioner yang mencerminkan keragaman budaya, etnis, agama yang ada di Indonesia, serta memiliki keseimbangan jender [30% anggota harus perempuan.] Anggota Komisi dilantik oleh Presiden, yang mempertimbangkan daftar 18 nama-nama yang telah diseleksi oleh sebuah Panel Seleksi, dan disahkan oleh DPR. Panel Seleksi diwajibkan oleh undang-undang untuk membuat proses konsultasi publik dalam menyaring nama-nama calon anggota Komisi. Proses konsultasi harus mendengarkan suara-suara dari daerah, khususnya mencakup pembagian empat wilayah yang dijelaskan dibawah ini. Sedangkan Ketua terpilih untuk Komisi Aceh dan Papua, yang dibentuk secara independen berdasarkan UUPA dan Qanun [Aceh] serta UU Otsus dan Keputusan Presiden [Papua], akan menjadi anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di tingkat nasional.

Komisioner diseleksi berdasarkan integritas dan rekam-jejaknya dibidang HAM, keahlian dalam bidang HAM, dan berdasarkan konsideran kesetaraan jender, dan keterwakilan dari masyarakat Indonesia yang plural.

4.7. Struktur Komisi

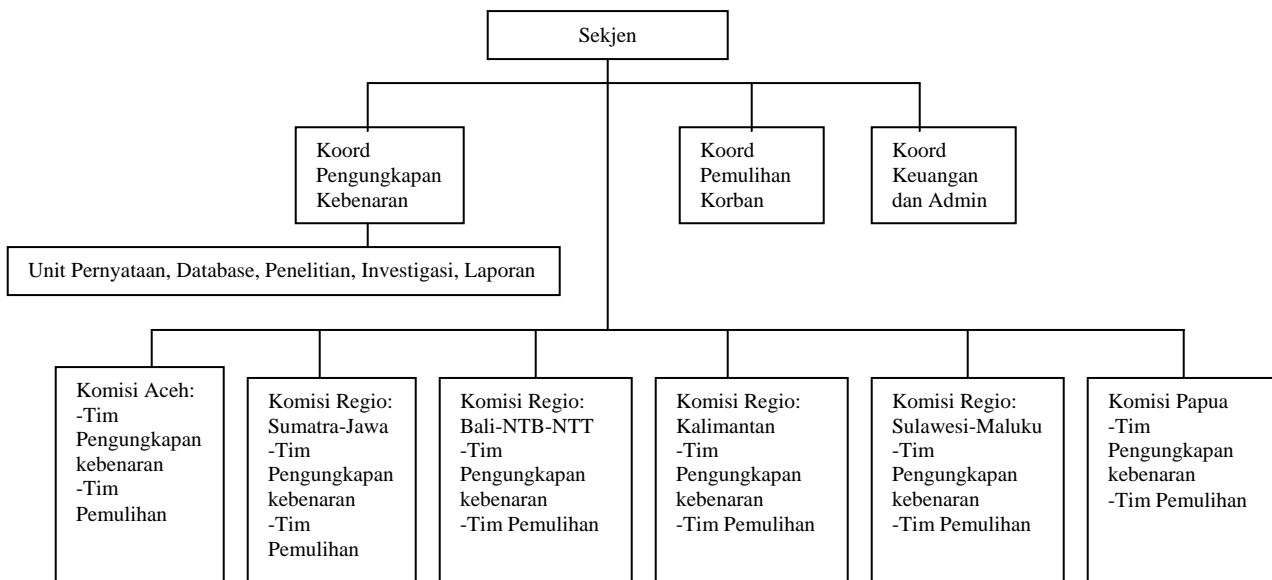


Komisi terdiri dari 9 orang Komisioner dengan pembagian tugas sbb:

- Tiga Komisioner [Ketua, Wakil I dan II] bertanggungjawab atas keseluruhan program Komisi ini.

- Enam orang Komisioner lainnya bertanggungjawab secara khusus terhadap pelaksanaan mandat Komisi masing-masing di 6 wilayah: Aceh, Sumatra-Jawa, Bali-NTB-NTT, Kalimantan, Sulawesi-Maluku, dan Papua.
- Komisioner untuk Aceh dan Papua adalah mereka yang menjabat sebagai Ketua Komisi Aceh dan Papua, yang telah dibentuk berdasarkan proses dan mandat hukum yang ada.
- Komisioner didukung oleh staff eksekutif yang berada di kantor nasional maupun di komisi-komisi wilayah.
- Seorang Sekretaris Jendral [Sekjen] dipilih dan diangkat oleh Komisi. Sekjen tersebut akan mengangkat staff yang akan bekerja di kantor nasional, dan juga di tiap-tiap komisi wilayah. Rekrutmen akan dilakukan dengan mekanisme yang transparan, dan akan dibuat rekrutmen di tingkat lokal di tiap-tiap wilayah.
- Ditiap Komisi Wilayah diangkat Komisioner Wilayah untuk melaksanakan mandat Komisi di tingkat wilayah tersebut. Namun hanya Ketua Komisi Wilayah yang duduk sebagai Komisioner di tingkat nasional.

4.8. Struktur Eksekutif



4.9. Metode Kerja

Proses pengungkapan kebenaran harus dirancang sedemikian rupa sehingga dapat bekerja sama secara efektif dengan masyarakat sipil yang telah mendokumentasi pelanggaran hak asasi manusia selama ini.

Pengungkapan kebenaran dilakukan dengan cara:

- Pengambilan pernyataan
- Penelitian
- Investigasi
- Mendapatkan masukan dari ahli atau lembaga yang mempunyai keahlian atau data yang relevan [*submissions*]
- Audiensi publik / dengar pendapat publik

Proses pemulihan korban dilakukan dengan bekerjasama dengan organisasi yang memberikan pelayanan [sosial, medis, konseling, dll] sesuai kebutuhan korban, dan sesuai prinsip-prinsip dasar hak-hak korban. Upaya pemulihan korban dapat dibagi dalam dua tahap:

- Jangka pendek: dengan memberikan pelayanan segera pada korban-korban yang paling rentan, dengan menggunakan berbagai metode dan media, termasuk pemulihan sosial melalui kegiatan kesenian, konseling, support group, pelayanan kesehatan, terapi dll. Komisi ini harus bekerja sama dengan berbagai mekanisme dan program pemerintah dan non-pemerintah untuk pelayanan korban. Rujukan dari Komisi untuk memberi pelayanan mendesak bagi korban tertentu harus segera dilaksanakan, merupakan “*binding recommendation*.”
- Jangka panjang: dengan mengumpulkan informasi dalam rangka merancang sebuah program reparasi jangka panjang yang wajib dijalankan oleh pemerintah berdasarkan rekomendasi Komisi ini.

Apakah reparasi?

Pada bulan Desember 2005, Majelis Umum PBB telah mengadopsi “Prinsip-prinsip Dasar dan Panduan untuk Hak atas Penyelesaian (*right to remedy*) dan Reparasi untuk Korban Pelanggaran Berat Hukum Internasional Hak Asasi Manusia dan Pelanggaran Berat Hukum Humaniter.”

Reparasi termasuk:

- hak atas *restitusi*, yaitu pengembalian kondisi korban pada situasi sebelum pelanggaran, termasuk hak atas kebebasan, hak-hak dasar, hak atas identitas, kehidupan berkeluarga, kewarga-negaraan, tempat tinggal, pekerjaan, dan harta benda;
- *kompensasi* untuk kerugian ekonomi yang proporsional dengan pelanggaran yang dialami;
- *rehabilitasi*, yaitu pelayanan medis, psikologis, hukum dan sosial;
- *jaminan tidak berulangnya pelanggaran* lewat reformasi institusi;
- *hak atas kepuasan* (*right to satisfaction*) yang termasuk dihentikannya pelanggaran, pengakuan kebenaran, pencarian orang hilang termasuk penggalian kuburan massal, deklarasi resmi atau putusan judicial yang memulihkan martabat korban, permintaan maaf resmi, sanksi terhadap pelaku, penghargaan korban melalui peringatan dan monumen.⁷

4.10. Hubungan dengan mekanisme pertanggungjawaban dan perlindungan korban lainnya

Untuk pelaksanaan kedua mandat utama Komisi ini [kebenaran dan pemulihan korban], Komisi akan bekerjasama dengan mekanisme-mekanisme yang sudah ada. Misalnya, Komnas HAM telah membentuk sebuah KPP-HAM untuk melakukan investigasi pro-justisia berkaitan kasus tertentu, maka Komisi ini akan merancang proses pengungkapan kebenaran dan pemulihan korban yang dapat komplementer dengan proses tersebut.

⁷ Komisi HAM dan kemudian Majelis Umum PBB telah mengadopsi “*Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Law*,” pada bulan April dan Desember 2005.

Demikian pula, Komisi akan bekerja sama dengan LPSK [Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban] khususnya di tingkat wilayah, dimana Komisi berinteraksi secara intens dengan korban.

4.11. Laporan Akhir

Pada akhirnya mandatnya Komisi diwajibkan membuat laporan temuan dan rekomendasi untuk perubahan hukum, politik, administratif atau tindakan lainnya, termasuk perubahan di sektor keamanan dan sektor lainnya, untuk mencegah terulangnya pelanggaran hak asasi manusia, dan untuk merespon kebutuhan korban.

Dalam undang-undang yang membentuk Komisi ini perlu disebutkan bahwa laporan akhir ini harus diserahkan pada Presiden dan DPR.

Untuk Komisi Aceh dan Papua dimungkinkan untuk adanya sebuah laporan khusus dengan fokus pada wilayah-wilayah tersebut, yang kemudian menjadi lampiran [annex] resmi dari laporan akhir dari Komisi Nasional. Sebagaimana diatur oleh hukum yang membentuknya, juga dimungkinkan bagi Komisi Aceh dan Papua untuk memberikan laporannya pada pimpinan wilayah masing-masing.

Komisi juga diwajibkan untuk membuat rekomendasi untuk perubahan kebijakan dan institusi demi perlindungan hak asasi manusia dan reparasi pada korban, serta membuat rekomendasi untuk pelaksanaan mekanisme rekonsiliasi ditingkat nasional maupun lokal wilayah. Pemerintah nasional dan daerah sepatutnya diwajibkan untuk menjalankan rekomendasi-rekomendasi ini.

5. Penutup

Diharapkan bahwa masukan ini bisa menjadi bahan pembahasan tentang desain KKR untuk Indonesia. Sepuluh tahun sejak reformasi, pengungkapan kebenaran menjadi semakin penting pada saat proses pengadilan masih belum menghasilkan keadilan bagi korban. Pada akhirnya, kebesaran sebuah bangsa dan komitmen sebuah negara terhadap reformasi dapat diukur dengan kemauannya untuk mengakui kesalahan di masa lalu, dan bagaimana perlindungan yang diberikan bagi korban pelanggaran HAM masa lalu.