

**Draft**

**Usulan Pelembagaan Kebijakan Penyelesaian  
Pelanggaran HAM Masa Lalu: Membangun Mekanisme  
Pengungkapan Kebenaran untuk Pemulihan Korban**

**Penulis**

**Roichatul Aswidah  
Wahyudi Djafar**

## **DAFTAR ISI**

- I. PENGANTAR**
- II. PRINSIP-PRINSIP PENGHAPUSAN IMPUNITAS, CATATAN DAN REFLEKSI KRITIS PELAKSANAANNYA DI BERBAGAI NEGARA**
- III. PENTINGNYA PENYELESAIAN DALAM KONTEKS INDONESIA SAAT INI: USULAN PEMBENTUKAN KOMITE PENGUNGKAPAN KEBENARAN**
- IV. PENUTUP DAN REKOMENDASI**

## I. PENGANTAR: MENERUSKAN KOMITMEN POLITIK DAN HUKUM

Dalam periode kedua pemerintahannya, Presiden Joko Widodo menjanjikan untuk melanjutkan agenda penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dalam visi misinya. Komitmen ini kemudian diterjemahkan oleh Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam), Mahfud M.D., dengan mendorong inisiatif pembentukan kembali KKR, sebuah lembaga non-yudisial, yang menjadi salah satu instrumen keadilan transisional. Inisiatif pembentukan KKR sejatinya pernah hadir dan akan dikembangkan, sebagai bagian dari agenda penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu di Indonesia. Sayangnya, lembaga ini layu sebelum berkembang. Pada Kamis, 7 Desember 2006, dalam perkara No. 006/PUU-IV/2006 perihal pengujian UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR, yang diajukan oleh sejumlah elemen masyarakat sipil, MK mengabulkan tuntutan para pemohon. Namun di luar dugaan, MK tidak hanya membatalkan pasal yang dimohonkan, tetapi MK malah membatalkan keseluruhan UU KKR, dengan alasan tujuan dari KKR tidak akan mungkin dicapai dengan undang-undang dimaksud. Dalam pertimbangan hukum putusannya (*ratio decidendi*), MK menyatakan bahwa pasal yang dibatalkan merupakan pasal jantung dari apa yang menjadi tujuan UU KKR, sehingga dengan pembatalan pasal ini, maka KKR tidak lagi bisa menjadi tujuannya, karenanya UU KKR perlu dibatalkan secara keseluruhan.

Namun demikian, bukan berarti MK kemudian menutup pintu rapat-rapat seluruh peluang untuk menyelesaikan beragam kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Dalam putusannya MK memberikan sejumlah alternatif bagi penyelesaian, salah satunya dengan pembentukan kembali undang-undang komisi kebenaran dan rekonsiliasi, yang sejalan dengan UUD 1945, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional. Dalam putusannya, MK juga memberikan alternatif selain pembentukan kembali undang-undang, yakni melalui sebuah kebijakan politik untuk dilakukan rehabilitasi dan amnesti umum. Perdebatan kemudian mengemuka, melihat dari keluasan dan kerumitan masalah terkait pelanggaran HAM di masa lalu, pertanyaan yang seringkali mengemuka adalah apakah memungkinkan jika kebijakan politik, apalagi sekedar *executive order* dipilih sebagai jalan penyelesaiannya?

Pada dasarnya, melalui pembentukan KKR, pemerintah pasca-otoriter, diberi kesempatan untuk mendamaikan kecenderungan pendekatan penghukuman (demi akuntabilitas penegakan hukum) terhadap para pelaku di satu sisi, dengan kecenderungan pembentukan narasi baru (pengungkapan kebenaran) dan memberi maaf atau amnesti di sisi lain, sehingga tercipta satu kondisi keadilan transisional, yang memang tidak sepenuhnya memuaskan. Hal ini juga sebagaimana dikemukakan oleh Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan Nasional, yang menyebutkan: “Kesadaran dan komitmen yang sungguh-sungguh untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta merumuskan Etika Berbangsa dan Visi Indonesia Masa Depan”.

Pembentukan KKR ini penting sebagai salah satu panduan dalam perjalanan bangsa ke depan, atau dalam Tap MPR ini bahkan disebutkan, akan sangat berpengaruh pada penegakkan supremasi hukum dan perundang-undangan, yang diterapkan secara konsisten dan bertanggungjawab, serta menjamin dan menghormati hak asasi manusia. Secara detail disebutkan, KKR adalah sebuah lembaga ekstra-yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau

alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa, dengan sepenuhnya memerhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.

Dalam perkembangannya, sesaat sebelum dibatalkannya UU No. 27/2004 tentang KKR, pembentuk undang-undang juga mengesahkan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang juga mengamanatkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Di dalam Pasal 229 ayat (1) UU Pemerintahan Aceh disebutkan, “*Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh*”. Faktanya, tanpa adanya KKR Nasional, hari ini KKR Aceh juga sudah mulai bekerja, dengan mengacu pada peraturan daerah (Qanun) Aceh. Ketentuan ini sejalan dengan mandat UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yang mengamanatkan pembentukan KKR di Papua (Papua). Pembentukan KKR di Papua secara khusus dimaksudkan untuk melakukan klarifikasi sejarah Papua, yang bertujuan guna pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa. Lebih jauh, KKR di Papua bertugas untuk melakukan kerja-kerja rekonsiliasi, yang mencakup pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat dan dengan memerhatikan rasa keadilan dalam masyarakat. Sementara ketentuan Pasal 47 UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM mengatakan pelanggaran HAM yang berat sebelum berlakunya undang-undang ini (UU No. 26/2000), tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya melalui KKR yang dibentuk dengan undang-undang.

Setelah sekian tahun berjalan, di tengah muramnya agenda penyelesaian pelanggaran HAM, tentunya ada banyak perkembangan yang mengemuka, baik secara politik, hukum, maupun secara khusus kondisi dan harapan korban, juga beragam inisiatif yang mengemuka di publik. Oleh karenanya, dengan momentum politik yang berbeda, dan mempertimbangkan berbagai perkembangan dalam dua puluh tahun terakhir, merespon gagasan pembentukan kembali KKR, tentunya diperlukan sebuah konsep dan bangunan KKR yang sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan terkini. Selain itu, belajar dari pengalaman sejumlah negara yang mengaplikasikan pembentukan KKR sebagai bagian dari agenda keadilan transisionalnya, dengan konteks dan karakter yang berbeda-beda, juga menjadi catatan bagi kita, untuk secara baik dan cermat mempertimbangkan kebutuhan KKR dalam konteks dan karakter keindonesiaan. Termasuk format pengaturan sebagai dasar pembentukan dan pemberian mandat lembaga ini juga tentunya bisa didiskusikan ulang—baik dalam bentuk undang-undang atau suatu *executive order*. Sepanjang pengaturan tersebut dapat memberikan legalisasi dan legitimasi hukum bagi KKR dan bekerjanya KKR, serta adanya dukungan politik dari berbagai lini kekuatan dan cabang kekuasaan, selain juga publik dan korban, guna membangun sebuah konsensus nasional tentang penyelesaian. Sebagai catatan, merujuk pada UU No. 17/2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional, juga disebutkan tentang pentingnya melaksanakan rekonsiliasi nasional untuk menyelesaikan dan menuntaskan persoalan-persoalan yang masih menggajal pada masa yang lalu, seperti pelanggaran HAM berat dan tindakan-tindakan kejahatan politik yang dilakukan atas nama negara, sebagai salah satu bagian dari konsolidasi demokrasi.

## II. PRINSIP-PRINSIP PENGHAPUSAN IMPUNITAS, CATATAN DAN REFLEKSI KRITIS PELAKSANAANNYA DI BERBAGAI NEGARA

Kewajiban negara untuk menghormati dan menjamin penghormatan hak asasi manusia mensyaratkan pengambilan langkah-langkah efektif untuk melawan impunitas. Pelaksanannya meminta langkah diambil di tingkat nasional –juga internasional—dengan pendekatan menyeluruh yaitu menjamin kepentingan dari korban, berpegang teguh pada hak untuk tahu - hak atas kebenaran, hak atas keadilan dan hak atas reparasi. Dalam hal ini, rekonsiliasi yang adil dan langgeng pun hanya bisa diwujudkan di atas fondasi keadilan. Tanpa langkah yang menyeluruh, tidak ada pemulihan yang efektif dari efek buruk impunitas. <sup>1</sup> PBB merumuskan prinsip-prinsip penghapusan impunitas untuk memandu negara-negara mengambil langkah penghapusan impunitas di tingkat nasional dengan pendekatan menyeluruh yang terdiri atas prinsip-prinsip hak untuk tahu (*the right to know*), hak atas keadilan (*the right to justice*) dan hak atas reparasi dan ketidak berulangan (*reparation and non-recurrence*).

Prinsip-prinsip PBB untuk perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia melalui tindakan untuk memerangi impunitas merupakan cerminan dari kecenderungan global menuju akuntabilitas. Prinsip-prinsip tersebut merupakan buah dari studi selama beberapa tahun yang dilakukan di bawah pengawasan Komisi Hak Asasi Manusia PBB. Prinsip-prinsip tersebut dirancang oleh Louis Joinet dan diperbarui oleh Diane Orentlicher yang dikembangkan pada 1990-an dan diperbarui pada awal 2000-an. Prinsip-prinsip tersebut merupakan titik referensi yang otoritatif dari upaya-upaya dalam perang masyarakat internasional melawan impunitas. Bersama dokumen penting PBB lainnya yaitu Prinsip-Prinsip Dasar tentang Hak atas Pemulihan dan Reparasi bagi Korban Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia Internasional Hukum dan Pelanggaran Berat Hukum Humaniter Internasional, Prinsip-prinsip penghapusan impunitas didedikasikan untuk hak-hak korban dan pemastian pelaksanaan kewajiban negara. <sup>2</sup>

Prinsip-prinsip dasar PBB bagi penghapusan impunitas meliputi keseluruhan aspek dan dimensi serta mekanisme penting bagi penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia dengan empat pilar penting yaitu: a). Hak atas keadilan (*right to justice*); b). Hak atas kebenaran (*right to truth*); c). Hak atas reparasi (*right to reparation*) dan d). Jaminan ketidakberulangan (*guarantees of non-recurrence*). <sup>3</sup> Pilar terakhir meminta negara untuk melakukan reformasi kelembagaan untuk mencegah terulangnya pelanggaran hak asasi manusia yang sistematis atau meluas pada masa depan. <sup>4</sup> Seluruh pilar tersebut berdiri di atas prinsip umum yaitu kewajiban negara untuk mengambil langkah yang efektif dalam memerangi impunitas. <sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, Addendum, Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity, 8 February 2005

<sup>2</sup> Lihat Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*; Oxford University Press, 2018

<sup>3</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, 8 February 2005, *op.cit* (note 1)

<sup>4</sup> *Diane Orentlicher, Panel 1: Are Adequate Legal Frameworks in Place at the Domestic Level? Challenging Impunity, Human Rights Brief, Volume 16, Issue 4, 2009*

<sup>5</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, 8 February 2005, *op.cit* (note 1)

Prinsip-prinsip tersebut pada dasarnya mengatur empat jenis kewajiban negara yang tercantum dalam Prinsip pertama yaitu tugas untuk menuntut, mengungkapkan kebenaran, memulihkan, dan mencegah terulangnya pelanggaran hak asasi manusia di masa mendatang. Selanjutnya, Negara memiliki kewajiban untuk mengambil langkah dalam pemenuhan hak-hak yang dijabarkan dalam prinsip hak atas keadilan; hak atas kebenaran (atau hak untuk tahu); hak atas pemulihan dan reparasi yang efektif; dan hak atas jaminan tidak terulangnya kembali. Struktur sistematika prinsip-prinsip tersebut menempatkan hak atas kebenaran dan hak atas keadilan di bawah judul terpisah. Sementara itu hak atas reparasi dan hak atas jaminan tidak terulang kembali dikelompokkan bersama di bawah judul umum yang sama tetapi dibagi menjadi beberapa subbagian yang terpisah. Asumsi yang mendasar dari reparasi atau pemulihan adalah bahwa reparasi dan tidak berulangnya kembali pelanggaran merupakan aspek yang saling melengkapi untuk pemulihan dari sesuatu yang rusak/cedera oleh karena adanya kejahatan serius. Selain itu, prinsip-prinsip tersebut mengacu pada berbagai langkah atau pembentukan lembaga agar keempat hak tersebut dapat ditegakkan dan diwujudkan dalam praktik. Dalam hal ini terdapat empat 'mekanisme' utama: a). Pengadilan — baik domestik, internasional, atau asing; b). Instrumen pencarian kebenaran — baik komisi kebenaran, badan pencari fakta lain, atau arsip; c). Reparasi — baik dalam bentuk restitusi, kompensasi finansial, atau permintaan maaf; d). Reformasi kelembagaan — termasuk reformasi sektor peradilan dan keamanan dan pemecatan mantan pelaku kekerasan dari jabatan publik melalui prosedur *vetting*.<sup>6</sup>

Secara lengkap, prinsip-prinsip penghapusan impunitas dikelompokkan menjadi tiga bagian utama yang dilengkapi dengan pembukaan, bagian definisi dan prinsip pertama sebagai norma fundamental yang mengatur seluruh prinsip.<sup>7</sup> Prinsip ini menyatakan kewajiban umum negara untuk melakukan tindakan efektif untuk memerangi impunitas. Impunitas muncul dari kegagalan Negara dalam memenuhi kewajibannya untuk menyelidiki pelanggaran; untuk mengambil langkah-langkah yang tepat terhadap para pelaku, khususnya melalui langkah peradilan, dengan memastikan bahwa mereka yang diduga bertanggung jawab pidana diadili dan dihukum sebagaimana mestinya; untuk memberikan pemulihan yang efektif kepada para korban dan untuk memastikan bahwa mereka menerima pemulihan atas luka yang diderita; untuk memastikan hak yang tidak dapat dicabut yaitu hak untuk tahu kebenaran tentang pelanggaran; dan untuk mengambil langkah lain yang diperlukan untuk mencegah terulangnya pelanggaran.<sup>8</sup> Lebih jauh prinsip-prinsip dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Bagian utama pertama ('Hak untuk Mengetahui') mengartikulasikan prinsip-prinsip umum yang relevan (Prinsip 2–5) dan memberikan informasi rinci tentang pembentukan, cara kerja, dan fungsi komisi penyelidikan serta arsip sebagai instrumen penting untuk memberlakukan hak untuk mengetahui (Prinsip 6–18).
- b. Bagian utama kedua, 'Hak atas Keadilan', dibagi menjadi tiga sub-bagian. Sub-bagian A membahas prinsip-prinsip umum yang berlaku untuk administrasi peradilan (Prinsip 19), sub-bagian B membahas distribusi yurisdiksi antara pengadilan nasional, asing, internasional, dan pengadilan dengan sifat internasional (Prinsip 20–21). Sub-bagian C membahas masalah dan dalam kondisi apa pembatasan hukum dapat dibenarkan dan tetap selaras dengan tujuan anti-impunitas (Prinsip 22–30).
- c. Bagian utama ketiga dari Prinsip ('Hak atas Reparasi / Jaminan Tidak Berulangnya') terdiri dari jumlah Prinsip yang relatif lebih sedikit. Bagian A didedikasikan untuk hak atas reparasi dan menjelaskan kondisi di mana hak tersebut muncul dan memberikan rincian tentang ruang lingkungannya dan prosedur yang relevan (Prinsip 31–34). Bagian B berkaitan dengan

---

<sup>6</sup> Lihat Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*; *op.cit* (note 2).

<sup>7</sup> *Ibid*, hal 18

<sup>8</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, 8 February 2005, *op.cit* (note 1)

jaminan tidak terulangnya kembali, dengan fokus khusus pada reformasi lembaga dan hukum negara, pembubaran angkatan bersenjata parastatal, dan demobilisasi dan reintegrasi sosial anak-anak (Prinsip 35-38).<sup>9</sup>

## PRINSIP HAK UNTUK TAHU (HAK ATAS KEBENARAN) DAN REFLEKSI PELAKSANANNYA

Hak atas kebenaran memiliki muatan inti yaitu elemen pengakuan yang sangat penting bagi korban. *Transitional justice* mengartikulasikan dan mengoperasional hak atas kebenaran,<sup>10</sup> dengan mensyaratkan negara membentuk kelembagaan, mekanisme dan prosedur yang terotorisasi dalam mencari informasi tentang berbagai kejadian.<sup>11</sup> Hak atas kebenaran memiliki beberapa prinsip umum yaitu:

- a. **Hak atas kebenaran yang tidak dapat dicabut.** Bahwa setiap orang memiliki hak yang tak dapat dicabut yaitu hak kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia, keadaan dan alasan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran yang meluas atau sistematis. Pemenuhan hak atas kebenaran secara menyeluruh dapat menjadi sebuah benteng vital bagi tidak terjadinya pelanggaran serupa.
- b. **Tugas negara untuk merawat ingatan.** Negara memiliki tugas untuk merawat arsip dan bukti-bukti dengan tujuan untuk merawat ingatan kolektif atas pelanggaran yang terjadi. Pengetahuan dan pemahaman rakyat tentang sejarah penindasannya adalah bagian dari warisannya dan, dengan demikian, harus dipastikan dengan langkah-langkah yang tepat dalam memenuhi kewajiban Negara untuk merawat arsip dan bukti lain tentang pelanggaran hak asasi manusia dan hukum humaniter dan untuk memastikan pengetahuan tentang pelanggaran tersebut. Tindakan tersebut harus ditujukan untuk melestarikan memori kolektif dari kepunahan dan, secara khusus menjaga dari perkembangan argumen yang menentang dan mengubahnya.
- c. **Hak korban atas kebenaran.** Korban memiliki hak untuk tahu atas apa yang terjadi dan keadaan yang melingkupinya serta keadaan nasib korban.
- d. **Jaminan adanya langkah untuk dilaksanakannya hak atas kebenaran,** dimana negara harus mengambil langkah agar hak atas kebenaran terwujud melalui langkah yudisial atau pun non-yudisial dimana keduanya saling melengkapi. Negara harus mengambil tindakan yang tepat, termasuk tindakan yang diperlukan untuk memastikan beroperasinya peradilan yang independen dan efektif, yang kemudian akan mempengaruhi pada hak untuk tahu dari hak atas kebenaran. Langkah-langkah yang tepat untuk memastikan hak ini mencakup proses non-yudisial yang melengkapi peran peradilan. Masyarakat yang pernah mengalami kejahatan keji yang bersifat masif dan sistematis dapat memperoleh manfaat, khususnya dari pembentukan komisi kebenaran atau komisi penyelidikan lain untuk menetapkan fakta seputar pelanggaran tersebut sehingga menjadi kebenaran yang dapat dipastikan dan untuk mencegah hilangnya bukti. Terlepas dari apakah suatu Negara membentuk komisi seperti itu, tetap harus dipastikan pelestarian, dan akses pada arsip terkait pelanggaran hak asasi manusia dan hukum humaniter.

Operasionalisasi prinsip hak atas kebenaran ditopang dengan prinsip-prinsip penting lainnya, misalnya: a). prinsip yang mengatur tentang pembentukan Komisi untuk pengungkapan kebenaran, jaminan independensi, imparialitas, dan kompetensi, masa kerja komisi, hak korban untuk member kesaksian, sumber daya yang cukup, serta publikasi laporan mereka; b). merawat akses dan arsip yang juga memuat prinsip adanya kerjasama antara lembaga arsip dengan pengadilan dan komisi non-

---

<sup>9</sup> Lihat Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*; *op.cit* (note 2), hal 18

<sup>10</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, 7 August 2017, para 50

<sup>11</sup> *Ibid*, para 52

yudisial, langkah khusus terkait arsip yang memuat nama-nama serta langkah khusus terkait restorasi menuju demokrasi atau perdamaian. Secara menyeluruh rincian prinsip-prinsip tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

### HAK UNTUK TAHU (HAK ATAS KEBENARAN)<sup>12</sup>

PRINSIP	PENJELASAN
<b>PRINSIP-PRINSIP UMUM</b>	
Hak atas kebenaran yang tidak dapat dicabut	setiap orang memiliki hak yang tak dapat dicabut yaitu hak atas kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia, keadaan dan alasan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran yang meluas atau sistematis
Tugas Negara untuk merawat ingatan	Negara memiliki tugas untuk merawat arsip dan bukti-bukti dengan tujuan untuk merawat ingatan kolektif atas pelanggaran yang terjadi
Hak korban atas kebenaran	Korban memiliki hak untuk tahu atas apa yang terjadi dan keadaan yang melingkupinya juga nasib korban
Jaminan adanya langkah Dilaksanakannya hak atas kebenaran	Negara harus mengambil langkah agar hak atas kebenaran terwujud melalui langkah yudisial atau pun non-yudisial dimana keduanya saling melengkapi
<b>KOMISI PENYELIDIKAN</b>	
Pembentukan dan peran komisi kebenaran	Pembentukan komisi kebenaran, penetapan kerangka acuannya, dan penentuan komposisinya harus didasarkan pada konsultasi publik yang luas. Harus dipastikan jaminan adanya pengakuan utamanya pada bagian-bagian kebenaran yang sebelumnya disangkal.
Jaminan independensi, imparialitas, dan kompetensi	Komisi kebenaran ditetapkan melalui prosedur yang memastikan kemandirian, ketidakberpihakan, dan kompetensi mereka. Memastikan kompetensi dan ketidakberpihakan anggotanya Adanya hak istimewa dan kekebalan dari para anggota Memastikan keterwakilan yang memadai dari perempuan serta kelompok lain yang dipandang rentan terhadap pelanggaran hak asasi manusia
Definisi kerangka acuan komisi	Kerangka acuan harus didefinisikan dengan jelas dan harus konsisten dengan prinsip bahwa komisi penyelidikan tidak dimaksudkan untuk bertindak sebagai pengganti pengadilan perdata, administrasi atau pidana
Jaminan bagi orang yang terlibat	Komisi harus untuk menguatkan informasi yang melibatkan individu sebelum mereka disebutkan namanya secara publik Orang-orang yang terlibat harus diberi kesempatan untuk memberikan pernyataan yang menguraikan fakta versi mereka baik pada sidang yang diadakan oleh komisi atau memberikan dokumen yang setara dengan hak jawab bagi mereka.
Jaminan bagi korban dan saksi yang memberi kesaksian	Langkah-langkah efektif harus diambil untuk memastikan keamanan, kesejahteraan fisik dan psikologis, dan, jika diminta, privasi para korban dan saksi yang memberikan informasi kepada komisi
Sumber daya yang memadai bagi komisi	Pendanaan yang transparan untuk memastikan kemandirian

<sup>12</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, 8 February 2005, *op.cit* (note 1), prinsip 2-18

	Bahan dan sumber daya manusia yang memadai untuk memastikan kredibilitasnya
Fungsi memberikan saran/nasihat dari Komisi	Kerangka acuan komisi harus mencakup ketentuan yang menyerukan tindakan legislatif dan tindakan lain untuk memerangi impunitas dan memasukkannya dalam rekomendasi dalam laporan akhirnya.
Publikasi laporan komisi	Kerangka acuan komisi dapat menetapkan bahwa bagian-bagian yang relevan dari laporan akhir penyelidikannya harus dirahasiakan; Laporan akhir harus diumumkan secara penuh dan harus disebarluaskan
<b>PERAWATAN ARSIP DAN AKSESNYA YANG MENUNJANG SAKSI ATAS PELANGGARAN</b>	
Langkah untuk perawatan arsip	Tindakan teknis dan hukuman harus diterapkan untuk mencegah pemindahan, penghancuran, penyembunyian atau pemalsuan arsip
Langkah untuk fasilitasi akses dan arsip	Akses ke arsip harus difasilitasi agar korban dan keluarganya dapat menuntut haknya
Kerjasama antara departemen arsip dan pengadilan serta Komisi penyelidikan yang bersifat non-yudisial	Pengadilan dan komisi penyelidikan non-yudisial, serta penyidik yang melapor kepada mereka, harus memiliki akses ke arsip yang relevan. Prinsip ini harus diterapkan dengan cara menghormati masalah privasi yang berlaku, termasuk khususnya jaminan kerahasiaan yang diberikan kepada korban dan saksi lain sebagai prasyarat kesaksian mereka.

Hak atas kebenaran memberikan hak kepada korban, kerabatnya dan masyarakat luas untuk mencari dan memperoleh semua informasi yang relevan mengenai perbuatan dugaan pelanggaran, nasib dan keberadaan korban dan proses seperti apa hingga pelanggaran yang dituduhkan secara resmi diizinkan. Dengan kerangka hukum ini, setelah represi atau konflik, hak atas kebenaran harus dipahami dengan meminta Negara untuk membentuk lembaga, mekanisme dan prosedur yang memungkinkan adanya pengungkapan kebenaran, yang dipandang sebagai sebuah proses untuk mencari informasi dan fakta tentang apa yang sebenarnya telah terjadi. Hal ini juga dimaksudkan untuk melawan impunitas, untuk penegakan kembali supremasi hukum, dan pada akhirnya untuk rekonsiliasi.<sup>13</sup>

Komisi kebenaran memiliki beberapa karakteristik kontekstual yang membuat komisi kebenaran menjadi mekanisme yang tepat setelah terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh rezim otoriter:

- a. Penyangkalan atas pelanggaran berat atau sistematis, yang disengaja seperti perencanaan dan pelaksanaan pelanggaran oleh rezim sebelumnya, membuat pencarian kebenaran sebagai tanggapan yang tepat.
- b. Sifat-sifat transisi dari otoritarianisme, di mana rezim pendahulu mempertahankan, setidaknya untuk sementara, kapasitas untuk menggoyahkan proses transisi. Kebijakan pengungkapan kebenaran adalah langkah pertama yang masuk akal menuju pemulihan yang lebih komprehensif.
- c. Lembaga-lembaga negara otoriter bertanggung jawab atas sebagian besar pelanggaran yang membutuhkan investigasi dan pengungkapan. Komisi kebenaran dapat melaksanakan pengungkapan tersebut.

Berdasarkan praktik di beberapa negara, Komisi kebenaran berhasil memberikan beberapa kontribusi sebagai berikut:

- a. Memberikan “suara” dan memberdayakan korban: Komisi dapat menciptakan platform bagi korban untuk menceritakan kisah mereka - misalnya, dengan mengadakan dengar pendapat

<sup>13</sup> A/HRC/24/42, 28 August 2013, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, para 20

publik - sehingga memberi mereka tempat di ruang publik untuk pertama kalinya. Ini adalah bagian dari proses penegasan status para korban sebagai pemegang hak yang setara, yang seringkali merupakan anggota kelompok yang terpinggirkan secara sosial.

- b. Mendorong integrasi sosial umum melalui pengakuan resmi atas kekejaman yang kemudian berkontribusi pada penghentian siklus kebencian dan ketidakpercayaan.
- c. Membantu menetapkan prioritas reformasi dimana komisi kebenaran menjadi sumber informasi tentang kegagalan sistemik yang berakibat pada kekejaman massal. Hal ini membantu dalam menyiapkan agenda reformasi.
- d. Memberikan informasi penting untuk langkah-langkah keadilan transisi lainnya dimana laporan komisi dan informasi lain yang dikumpulkan oleh komisi berguna untuk upaya penuntutan dan fundamental bagi program reparasi dan reformasi kelembagaan.

Pada akhirnya, komisi telah memberikan pengakuan kepada korban sebagai pemegang hak, memupuk kepercayaan masyarakat dan berkontribusi untuk memperkuat supremasi hukum.<sup>14</sup>

Pengalaman kerja komisi kebenaran di sekitar 40 negara sejak era 1980, memberikan pelajaran tentang beberapa faktor yang mempengaruhi keberhasilan komisi kebenaran:

- a) Kedudukan moral para anggotanya.
- b) Pembentukan komisi di tengah gejolak atau pergolakan sosial, ketika "kontrak sosial" dasar sedang direvisi.
- c) Fakta bahwa topik ditangani oleh Komisi berkaitan erat dengan hak-hak dasar.
- d) Metodologi yang kuat dan konsisten.
- e) Keterbukaan terhadap masyarakat sipil.
- f) Pendekatan inklusif yang "berpusat pada korban".<sup>15</sup>

Namun demikian, komisi kebenaran di berbagai negara juga menanggung beban berlebih dalam melaksanakan kerjanya:

- a. Ketidakmampuan komisi kebenaran untuk memenuhi tenggat waktu yang ditetapkan dalam mandat mereka.
- b. Kontroversi seputar ketepatan penunjukan komisioner dari komisi kebenaran, menimbulkan masalah serius bagi kelembagaan komisi utamanya terkait dengan otoritas moral kepemimpinannya.
- c. Mengungkapkan perbedaan juga perselisihan atas isu-isu mendasar dan juga kesimpulan Komisi di antara komisioner secara terbuka
- d. Kritik yang terus menerus atas pelaksanaan rekomendasi Komisi yang buruk.
- e. Kecenderungan yang mengkhawatirkan atas perluasan mandat komisi yang semakin besar, tidak hanya secara tematis, tetapi juga secara fungsional, yang kemudian menimbulkan keraguan tentang kompetensi yang dibutuhkan oleh perluasan tersebut.<sup>16</sup>

Namun demikian, secara umum, kerja komisi kebenaran akan menghadapi tantangan-tantangan yang dapat dibagi menjadi dua tantangan besar yaitu tantangan sebelum beroperasinya sebuah komisi (*ex-ante*) dan tantangan sesudah sebuah komisi beroperasi (*ex-post*). Tantangan-tantangan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

#### TANTANGAN -EX ANTE DAN EX POST- KOMISI KEBENARAN<sup>17</sup>

TANTANGAN <i>EX ANTE</i>	TANTANGAN <i>EX POST</i>
--------------------------	--------------------------

<sup>14</sup> *Ibid*, para 24

<sup>15</sup> *Ibid*, para 23

<sup>16</sup> *Ibid*, para 30

<sup>17</sup> *Ibid*, para 32-89

<p><b>Mandat</b> (berdasarkan peraturan pemerintah, undang-undang ; periode waktu operasi komisi ; jangka waktu pelanggaran ; mandat tematis ; fungsi komisi ; tujuan komisi.)</p> <p><b>Durasi :</b> Periode yang ditugaskan kepada komisi kebenaran untuk menyelesaikan tugas mereka yang mungkin dapat bertambah, meski masih dalam batas. Pengalaman menunjukkan periode komisi kebenaran berlangsung antara 1-3 tahun.</p> <p><b>Ruang lingkup secara temporal,</b> yaitu jangka waktu yang menjadi jangka waktu yang diinvestigasi oleh Komisi. Meskipun kekerasan yang terjadi jarang muncul atau berakhir pada titik waktu yang dapat ditentukan secara tepat, sebagian besar komisi mengambil titik waktu yang diakui, seperti tanggal kudeta, pemberontakan atau permulaan konflik sebagai titik awal, dan penghentian konflik atau jatuhnya rezim yang kejam. sebagai tanggal batas akhir. (contoh Argentina, 7 tahun; Sierra Leone, 11 tahun; El Salvador, 12 tahun; Timor-Leste, 25 tahun; South Africa and Guatemala, 34 tahun; Morocco, 43 tahun; Kenya, 44 tahun)</p> <p><b>Mandat tematik:</b> Selama masa penindasan atau kekerasan, banyak terjadi pelanggaran hak. Mandat dari Komisi menentukan jenis pelanggaran apa yang akan diinvestigasi oleh komisi.</p> <p><b>Pertimbangan gender:</b> perhatian khusus yang didedikasikan untuk hak-hak perempuan (dan dalam beberapa kasus pada masalah gender secara lebih luas) (Contoh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Peru, Liberia dan Sierra Leone serta CAVR-Timor Leste)</p> <p><b>Mandat fungsional:</b> Fungsi-fungsi konkrit yang diharapkan dipenuhi yang diharapkan memenuhi fungsi-fungsi yang semakin kompleks. Pada tingkat yang paling dasar, komisi diharapkan dapat menjalankan fungsi pencarian fakta langkah-langkah reformasi peradilan dan pendampingan ekonomi bagi anggota keluarga korban, serta dua fungsi tambahan, fungsi pemulihan korban, dan fungsi preventif, yang sebagian besar berpusat pada usulan tentang reformasi kelembagaan (contoh: CONADEP, di Argentina ditugaskan untuk mengklarifikasi fakta tentang penghilangan orang, dengan fungsi utama membantu menentukan keberadaan orang-orang yang dihilangkan – sebuah fungsi pelacakan korban) Sebagian besar mandat fungsional komisi mengalami perluasan yang signifikan dimana komisi kebenaran saat ini diharapkan untuk menangani serangkaian pelanggaran yang lebih luas, yang terjadi dalam jangka waktu yang lebih lama, di mana tujuannya telah bergeser dari klarifikasi, kasus untuk analisis yang komprehensif serta seluruh konteks dan penyebab yang mendasari dan juga mengusulkan reformasi yang komprehensif. Hal ini menimbulkan tantangan tersendiri.</p>	<p><b>Pelaksanaan</b></p> <p><b>Mengartikulasikan rekomendasi</b> Laporan komisi biasanya bersifat Panjang oleh karena harus melakukan analisis secara menyeluruh dan usulan untuk restrukturisasi kelembagaan yang menyeluruh. Oleh karena itu harus dipastikan rekomendasi bersifat artikulatif sehingga laporan dapat digunakan sebagai dasar pembuatan kebijakan.</p> <p><b>Rekomendasi tindak lanjut</b> Pemastian implementasi rekomendasi komisi kadang dengan menyatakan dalam mandat bahwa rekomendasi komisi mengikat secara hukum (mis. Sierra Leone dan Liberia_</p> <p><b>Arsip</b> Arsip: baik milik komisi maupun arsip umum/nasional merupakan perpanjangan alami dari kehidupan dan warisan komisi kebenaran, dan bersifat permanen. Arsip adalah instrumen untuk mewujudkan hak atas kebenaran.</p> <p><b>Beberapa faktor harus dipertimbangkan:</b></p> <p><b>Akses fisik:</b> Mentransfer arsip ke lokasi yang jauh atau ke luar negeri, bahkan di lembaga yang berada pada sebuah negara dengan kebijakan akses liberal, sumber arsip dalam bentuk non-digital seringkali tidak terjangkau oleh populasi yang bersangkutan</p>
---	---

<p><b>Pemilihan komisioner:</b> Komisi kebenaran memperoleh kekuatan mereka sebagian besar dari otoritas moral dan kompetensi komisioner. Oleh karena itu, memilih komisioner yang sesuai merupakan faktor penting dalam menjalankan fungsinya dengan baik.</p> <p>Metode seleksi melalui penunjukan langsung (Peru, Argentina, Brazil, Maroko)</p> <p>Metode seleksi dengan proses konsultasi dan seleksi (Afrika Selatan, Kenya, Timor Leste, Sierra Leone).</p> <p>Tidak ada metode seleksi yang menjamin tidak gagal-aman, semua metode tetap tidak kebal dari “dipertanyakan” publik”. Semua metode melibatkan biaya. Penunjukan langsung dapat dilakukan dengan cepat, tetapi metode ini berpotensi memiliki kisaran calon yang sempit sementara dalam metode seleksi -konsultasi calon lebih luas.</p> <p><b>Staffing:</b> Kebutuhan staf komisi kebenaran sangat terkait dengan banyak faktor kontekstual, termasuk kasus yang akan ditangani, pekerjaan yang sudah ada sebelumnya pada kasus-kasus tersebut (sebagian besar kerja dari LSM), kolaborasi yang diterimanya dari pihak berwenang dan yang penting adalah tujuan yang diamanatkan pada komisi.</p> <p><b>Penganggaran dan Pengadaan.</b> Dibandingkan dengan pengeluaran lain, seperti biaya keamanan dan militer, komisi kebenaran relatif lebih murah. Namun demikian, komisi membutuhkan sumber daya yang signifikan, yang harus dipastikan bahkan idealnya sebelum beroperasinya komisi. Beberapa komisi terhambat oleh kelangkaan sumber daya dan aliran dana yang tidak stabil, yang memaksa komisi harus mengurangi operasi.</p> <p><b>Operasi internal .</b> Fungsi manajerial dan administratif harus ditetapkan secara hukum dan keduanya dibedakan serta terkait dengan fungsi substantif. Ketua komisi biasanya memiliki tanggung jawab hukum untuk keseluruhan operasi.</p>	<p><b>Pelestarian:</b> Dokumen, bahkan dalam bentuk digital, perlu dipertahankan, bukan hanya disimpan.</p> <p>Lembaga repositori terpercaya di mata berbagai pemangku kepentingan, termasuk para korban, bila tidak akan menimbulkan disinsentif yang kuat bagi korban dan orang lain untuk mencari akses ke arsip atau menimbulkan kekhawatiran tentang keakuratan informasi yang terkandung di dalamnya.</p> <p><b>Pameran seni dan intervensi budaya</b> lainnya yang melibatkan korban dan masyarakat sipil, berpotensi memperpanjang umur kerja komisi kebenaran dengan berperan meningkatkan pemahaman masyarakat. Sebagian besar pekerjaan keadilan transisional menargetkan perubahan kelembagaan. Namun, transformasi yang diperlukan untuk memperbaiki masa lalu dan mencegah pelanggaran di masa mendatang juga membutuhkan perubahan sikap masyarakat.</p>
---	---

Mandat tematis dari Komisi di beberapa negara bermacam-macam ada yang sangat khusus juga lebih luas yang dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

**MANDAT TEMATIS KOMISI KEBENARAN DI BEBERAPA NEGARA<sup>18</sup>**

KOMISI	MANDAT
CONADEP-Argentina	Menyelidiki penghilangan orang, yang dipahami sebagai penculikan tanpa jenazah yang pernah ditemukan
Komisi Kebenaran di El Salvador	Berfokus pada 32 contoh kasus penghilangan, pembunuhan di luar proses hukum, dan pembantaian dengan mempertimbangkan keseluruhan konteks kejahatan ini.
Komisi Kebenaran dan	Menyelidiki “pelanggaran berat hak asasi manusia”, yang didefinisikan sebagai: “(a) pembunuhan, penculikan, penyiksaan atau perlakuan buruk terhadap

<sup>18</sup> *Ibid*, para 35

Rekonsiliasi Afrika Selatan	seseorang; atau (b) segala upaya, konspirasi, hasutan, hasutan, perintah atau pengadaan untuk melakukan” pelanggaran tersebut.
CAVR-Timor LESTE	Menyelidi pelanggaran hak asasi manusia “yang dilakukan dalam konteks konflik politik di Timor Lorosae antara 25 April 1974 dan 25 Oktober 1999”, yang terdiri dari “(i) pelanggaran standar hak asasi manusia internasional; (ii) pelanggaran hukum humaniter internasional; dan (iii) tindak pidana”, termasuk pelanggaran hak ekonomi, sosial dan budaya.
Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Liberia	Menyelidi pelanggaran dengan definisi: 1) pelanggaran standar hak asasi manusia internasional, termasuk, namun tidak terbatas pada, tindakan penyiksaan, pembunuhan, penculikan dan penganiayaan berat terhadap setiap orang” dan “(2) pelanggaran hukum humaniter internasional, termasuk, namun tidak terbatas pada, kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang”. juga terdiri dari “penyalahgunaan, termasuk pembantaian, pelanggaran seksual, pembunuhan, pembunuhan di luar proses hukum dan ekonomi dan kejahatan, seperti eksploitasi sumber daya alam atau publik untuk melanggengkan konflik bersenjata”
Komisi Kebenaran, Keadilan dan Rekonsiliasi Kenya	Memiliki mandat tematik paling luas yaitu “pelanggaran dan penyalahgunaan hak asasi manusia dan hak ekonomi yang dilakukan oleh negara, lembaga publik, dan pemegang jabatan publik, baik yang menjabat maupun pensiunan...”.  Mandat secara khusus menyelidiki: pembantaian, pelanggaran seksual, pembunuhan, pembunuhan di luar proses hukum, penculikan, penghilangan, penahanan, penyiksaan, perlakuan buruk dan perampasan properti, dan termasuk dalam kejahatan ekonomi "korupsi besar dan eksploitasi sumber daya alam atau publik" , “pengambilalihan tanah publik yang tidak teratur dan ilegal”, “marjinalisasi ekonomi masyarakat” dan “penyalahgunaan institusi publik untuk tujuan politik”. Komisi juga diminta untuk menyelidiki “penyebab ketegangan etnis”.

Seperti dapat dilihat di atas, mandat Komisi secara tematis beragam. Dalam hal ini harus ditekankan bahwa tidak ada koneksi antara Komisi Kebenaran dengan amnesi. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan adalah sebuah pengecualian. Beberapa komisi kebenaran justru laporannya dilanjutkan dengan upaya penuntutan. Conadep Argentina diminta untuk meneruskan informasi yang dikumpulkannya kepada penuntut. Begitu pula dengan komisi kebenaran Chile dimana laporannya diteruskan kepada otoritas penuntut. Komisi kebenaran Peru justru diminta untuk menyiapkan kasus bagi penuntutan.<sup>19</sup>

Hal lain yang harus menjadi perhatian adalah catatan Pelapor Khusus yang menyatakan adanya kecenderungan meluasnya mandat fungsional dari Komisi-komisi yang ada memunculkan banyak hal yang harus dijawab yaitu kekurangan dana, kekurangan staf dalam hal jumlah atau keahlian, lemah secara infrastruktur dan politik, memiliki waktu kerja yang relatif singkat, periode operasi, dan otoritas Komisi yang sangat bergantung pada janji komisioner untuk melaksanakan investigasi secara serius. Tantangan-tantangan itu harus dijawab oleh karena Komisi saat ini cenderung diharapkan untuk memenuhi fungsi yang jauh lebih kompleks, dengan mandat luas.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, *op.cit* (note 10), para 55

<sup>20</sup> A/HRC/24/42, 28 August 2013, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *op.cit* (note 13), para 51

Komisi kebenaran memang pilihan cocok bagi transisi pasca otoritarian. Tugas pencarian kebenaran feasibel untuk kekerasan asimeteris dimana negara bertanggungjawab bagi mayoritas kekerasan yang ada, kebenaran juga menjadi tujuan yang dapat dicapai. Hal itu merupakan langkah pertama yang *feasible* untuk pemulihan yang menyeluruh bahkan dalam kondisi dimana rejim sebelumnya dapat mempertahankan kapasitas untuk mendestabilisasi proses transisi..<sup>21</sup> Komisi kebenaran yang tidak resmi yang dipimpin oleh masyarakat sipil juga memberikan kontribusi, misalnya *the Catholic Church-led Recovery of Historical Memory Project* (Guatemala,1998), yang kemudian mempengaruhi Komisi yang disponsori oleh PBB, *Commission for Historical Clarification*<sup>22</sup> Namun demikian, Pelapor Khusus PBB tentang Pemajuan Kebenaran, Keadilan, REparasi dan Jaminan Ketidak-berulangan-selanjutnya Pelapor Khusus-, menyatakan bahwa komisi kebenaran bukan satu-satunya instrumen untuk pencarian kebenaran. Dibukanya arsip-arsip rahasia menjadi cara pula. Selain itu, Komisi *inquiry* dan tim pencari fakta juga menjadi cara lain pula. Pada akhirnya, di banyak negara, riset sejarah juga memainkan peran penting dalam mendemistifikasi masa lalu. Banyak negara mengembangkan sumber daya untuk penyelidikan sejarah. Di Maroko misalnya, Komnas HAM Maroko mendukung pengembangan riset sejarah kontemporer di Universitas Maroko.<sup>23</sup>

Namun demikian, pada situasi pasca-konflik menghadapi tantangan khusus. Komisi harus memberikan gambaran tentang pelanggaran yang sering dilakukan oleh agen kekerasan yang beragam, masing-masing jauh lebih tidak terstruktur daripada aparat keamanan rezim otoriter dan seringkali dengan keanggotaan yang lentur, serta garis pelaku/korban seringkali tidak solid. Masalah keamanan juga berdampak negatif pada hampir semua aspek operasi Komisi serta memberikan disinsentif yang kuat bagi calon saksi, pengambil pernyataan dan bahkan komisioner. Komisi dalam konteks pasca-konflik beroperasi di lingkungan institusi yang lemah secara keseluruhan, modal sosial yang terkuras, masyarakat sipil yang terfragmentasi, keterbatasan kapasitas dan sumber daya yang parah, dan seringkali dalam situasi yang ditandai dengan perpecahan etnis yang dalam.<sup>24</sup>

## PRINSIP HAK ATAS KEADILAN

Prinsip hak atas keadilan meminta negara untuk melakukan investigasi yang cepat, menyeluruh, independen dan tidak memihak atas pelanggaran hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional dan mengambil tindakan yang tepat terhadap pelaku. Dalam hal ini secara khusus adalah peradilan pidana, dengan memastikan mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan berat di bawah hukum internasional akan dituntut, diadili dan dihukum sepatutnya. Prinsip ini dalam pelaksanaannya ditopang oleh beberapa prinsip penting yang pada intinya berada dalam dua payung besar yaitu distribusi yurisdiksi antara pengadilan nasional, internasional, asing, internasional serta pengadilan yang bersifat sebagai pengadilan internasional serta beberapa pembatasan yang diperbolehkan dan sah secara hukum untuk menghapus impunitas.<sup>25</sup> Secara keseluruhan Prinsip Hak atas Keadilan dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

### HAK ATAS KEADILAN<sup>26</sup>

	PRINSIP	PENJELASAN
	PRINSIP UMUM	

<sup>21</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, *op.cit* (note 10), 54 -55

<sup>22</sup> *Ibid* 56

<sup>23</sup> *Ibid*, 57- 59

<sup>24</sup> A/HRC/24/42, 28 August 2013, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *op.cit* (note 13), para 24,28, 29

<sup>25</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, 8 February 2005, *op.cit* (note 1)

<sup>26</sup> *Ibid*, Prinsip 19-30

Tugas negara yang berkaitan dengan administrasi peradilan	Negara harus melakukan investigasi yang cepat, menyeluruh, independen dan tidak memihak atas pelanggaran hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional dan mengambil tindakan yang tepat terhadap pelaku
<b>PEMBAGIAN YURISDIKSI ANTARA PENGADILAN NASIONAL, LUAR NEGERI, INTERNASIONAL, PENGADILAN BERSIFAT INTERNASIONAL</b>	
Yurisdiksi pengadilan nasional dan internasional	Negara memiliki tanggung jawab utama untuk menjalankan yurisdiksi atas kejahatan berat berdasar hukum internasional. Sesuai dengan ketentuan undang-undang mereka, pengadilan pidana internasional dan internasional dapat menjalankan yurisdiksi bersamaan ketika pengadilan nasional tidak dapat menawarkan jaminan yang memuaskan atas kemandirian dan ketidakberpihakan atau secara material tidak dapat atau tidak bersedia untuk melakukan penyelidikan atau penuntutan yang efektif.
Langkah-langkah untuk penguatan efektifitas prinsip-prinsip lgal internasional terkait yurisdiksi internasional dan universal.	Negara harus mengambil langkah-langkah efektif, termasuk adopsi atau amandemen undang-undang nasional, yang diperlukan untuk memungkinkan pengadilan mereka menjalankan yurisdiksi universal atas kejahatan berat di bawah hukum internasional sesuai dengan prinsip-prinsip hukum kebiasaan dan perjanjian yang berlaku.
<b>PEMBATASAN PERATURAN HUKUM YANG DIPERBOLEHKAN OLEH TINDAKAN UNTUK MENGATASI KEKEBALAN</b>	
Sifat langkah pembatasan	Negara harus mengadopsi dan menegakkan perlindungan terhadap penyalahgunaan aturan seperti yang berkaitan dengan daluarsa, amnesti, hak suaka, penolakan untuk mengekstradisi, <i>nebis in idem</i> , kepatuhan atas proses hukum, kekebalan resmi, penyesalan, yurisdiksi pengadilan militer dan prinsip hakim tidak dapat diberhentikan serta kaitannya dengan hakim yang mendorong atau berkontribusi pada impunitas
Pembatasan pada daluarsa( <i>prescription</i> )	Daluarsa ( <i>prescription</i> ) – daluarsa dalam penuntutan atau hukuman ( <i>prescription of prosecution or penalty</i> )- dalam kasus pidana tidak boleh berlangsung selama periode tidak ada pemulihan yang efektif Daluarsa tidak dapat diterapkan pada tindak pidana yang berdasar hukum internasional memiliki sifat tidak ada daluarsa.
Pembatasan dan langkah lain terkait amnesti	Untuk menetapkan kondisi yang kondusif bagi perjanjian damai atau untuk mendorong rekonsiliasi nasional, amnesti dan tindakan grasi lainnya harus dijaga dalam batasan-batasan berikut: Para pelaku kejahatan berat menurut hukum internasional tidak dapat mengambil keuntungan dari langkah pemberian amnesty sampai negara memenuhi kewajibannya. Amnesti dan tindakan grasi lainnya tidak diberlakukan sehubungan dengan hak korban atas reparasi dan tidak berprasangka atas hak untuk tahu/kebenaran Sejauh dapat ditafsirkan sebagai pengakuan bersalah, amnesti tidak dapat diterapkan pada individu yang dituntut atau dihukum atas tindakan yang terkait dengan pelaksanaan hak mereka atas kebebasan berpendapat dan berekspresi secara damai. Siapa yang termasuk dalam lingkup amnesti berhak untuk menolaknya dan meminta pengadilan ulang, jika dia telah diadili tanpa proses yang

		adil atau pun berdasarkan keterangan yang diambil dengan interogasi yang tidak manusiawi/merendahkan utamanya penyiksaan.
Pembatasan hak suaka		Negara tidak boleh memperpanjang status perlindungan, termasuk suaka diplomatik, kepada orang-orang yang terhadap mereka terdapat alasan-alasan serius untuk meyakini bahwa mereka telah melakukan kejahatan serius di bawah hukum internasional.
Pembatasan ekstradisi/ne bis in idem		Orang-orang yang telah melakukan kejahatan berat berdasarkan hukum internasional tidak boleh, untuk menghindari ekstradisi, memanfaatkan ketentuan-ketentuan yang menguntungkan yang umumnya berkaitan dengan pelanggaran politik atau prinsip non-ekstradisi warga negara. Fakta bahwa seseorang sebelumnya telah diadili sehubungan dengan kejahatan serius menurut hukum internasional tidak akan mencegah penuntutannya sehubungan dengan perilaku yang sama jika tujuan dari persidangan sebelumnya adalah untuk melindungi orang yang bersangkutan dari tanggung jawab pidana
Pembatasan justifikasi terkait dengan kepatuhan, tanggung jawab atasan dan status resmi.		Fakta bahwa pelaku pelanggaran bertindak atas perintah atasannya tidak membebaskannya dari tanggung jawab, khususnya pidana, tetapi dapat dianggap sebagai alasan untuk mengurangi hukuman, sesuai dengan prinsip keadilan. Fakta bahwa pelanggaran telah dilakukan oleh seorang bawahan tidak membebaskan atasannya dari tanggung jawab, khususnya pidana, jika mereka mengetahui atau memiliki alasan pada saat itu untuk mengetahui bahwa bawahan tersebut melakukan atau akan melakukan kejahatan tersebut dan mereka tidak mengambil semua tindakan yang diperlukan dalam kekuasaan mereka untuk mencegah atau menghukum kejahatan; Status resmi pelaku kejahatan menurut hukum internasional - bahkan jika bertindak sebagai kepala Negara atau Pemerintah - tidak membebaskannya dari tanggung jawab pidana atau lainnya dan tidak menjadi alasan untuk pengurangan hukuman.
Pembatasan tentang efek undang-undang tentang pengungkapan atau penyesalan		Fakta bahwa pelaku mengungkapkan pelanggaran yang telah dia, atau orang lain yang melakukan untuk mendapatkan keuntungan dari ketentuan perundang-undangan yang menguntungkan tentang pengungkapan atau penyesalan tidak dapat membebaskannya dari tanggung jawab pidana atau lainnya.
Pembatasan yurisdiksi pengadilan militer		Yurisdiksi pengadilan militer harus dibatasi semata-mata pada kejahatan militer khusus yang dilakukan oleh personel militer, dengan mengecualikan pelanggaran hak asasi manusia, yang akan berada di bawah yurisdiksi pengadilan domestik umum atau, jika perlu, dalam kasus kejahatan serius di bawah hukum internasional. hukum, pengadilan pidana internasional atau internasional.
Batasan atas prinsip tak dapat dipindahkannya hakim		Asas tak dapat dipindahkan -diberhentikan ( <i>principle of irremovability</i> ), sebagai jaminan dasar kemandirian hakim, harus diperhatikan terhadap hakim yang diangkat sesuai dengan persyaratan negara hukum.

Kontribusi penuntutan pidana untuk proses transisi bermacam-macam. Pada tingkat yang paling umum, penuntutan pidana memberikan pengakuan kepada korban sebagai pemegang hak. Mereka juga memberikan kesempatan bagi sistem hukum untuk membangun sistemnya agar menjadi sistem yang dapat dipercaya. Penuntutan yang efektif, dalam sistem yang menghormati jaminan proses hukum, memperkuat supremasi hukum dan pada akhirnya, dalam melakukan semua hal di atas, berkontribusi pada rekonsiliasi sosial. Lebih konkritnya, penuntutan pidana dalam kasus-kasus pelanggaran berat, terutama dalam konteks di mana sebelumnya undang-undang diterapkan secara

sewenang-wenang, menawarkan kemungkinan untuk menghidupkan prinsip persamaan dan supremasi hukum. Tidak seorang pun, terlepas dari pangkat atau statusnya, yang berada di atas hukum. Penuntutan ini juga memberikan manfaat praktis. Pengadilan pidana untuk kejahatan massal bersifat kompleks yang dengan demikian penuntutannya membantu mengembangkan keterampilan para penegak hukum yang kemudian berkontribusi pada keseluruhan kapasitas sistem peradilan domestik/nasional.<sup>27</sup>

Negara memiliki kewajiban untuk menyelidiki dan menuntut pelanggaran hak asasi manusia dan hukum humaniter yang merupakan kejahatan menurut hukum nasional atau internasional, khususnya genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, atau pelanggaran berat hak asasi manusia lainnya, termasuk pembunuhan kilat atau di luar hukum, penyiksaan, dan bentuk lain dari perlakuan kejam, tidak manusiawi atau merendahkan martabat, perbudakan, penghilangan paksa, pemerkosaan dan bentuk kekerasan seksual lainnya, dan pelanggaran serius lainnya terhadap hukum humaniter internasional. Kegagalan untuk menginvestigasi dan menuntut pelanggaran semacam itu menimbulkan pelanggaran dari hukum perjanjian hak asasi manusia. Dari perspektif hak asasi manusia, tugas untuk menyelidiki dan menuntut muncul dari hak pemulihan yang efektif. Hak atas kebenaran korban, kerabat terdekatnya, dan, dalam kasus tertentu, seluruh masyarakat, merupakan bagian dari upaya hukum ini. Negara tidak boleh membebaskan tersangka pelaku dari tanggung jawab individu melalui langkah pemberian amnesti atau kekebalan atau indennitas. Kewajiban untuk menuntut juga mencakup penghapusan hal-hal prosedural yang menghambat penuntutan dan penghukuman, seperti pembelaan berdasar atas kepatuhan terhadap perintah atasan atau pembatasan hukum yang terlalu pendek dan tidak masuk akal.<sup>28</sup>

Namun demikian, pelaksanaan kewajiban negara tersebut tidak mudah. Negara dalam transisi, baik pasca-otoriter, pasca-konflik, atau negara dengan ciri-ciri gabungan keduanya, memiliki tinggalan sejumlah besar kejahatan yang kemungkinan dilakukan dengan melibatkan ribuan orang serta meninggalkan jumlah besar korban. Mengadili dan menilai semua pihak yang bertanggung jawab pada awal transisi mungkin tidak mungkin dilakukan, mengingat kredibilitas, kapabilitas, dan kendala sumber daya yang dihadapi dan hampir tak terhindarkan oleh pengadilan setelah masa era pemerintahan represif dan/atau masa konflik. Hal lain yang menjadi hambatan utamanya juga konteks lemahnya kelembagaan.<sup>29</sup> Mempertimbangkan berbagai kendala karena kompleksitasnya tersebut, maka dibutuhkan strategi penuntutan dan lebih khusus lagi strategi prioritas agar penuntutan berlangsung secara efektif. Strategi penyusunan prioritas dalam hal ini adalah membangun tatanan strategis untuk investigasi dan penuntutan. Selain itu juga perlu dipikirkan strategi pemilihan kasus yaitu menetapkan berbagai ambang batas untuk mengidentifikasi apakah kasus tertentu berada dalam rentang penyelidikan atau penuntutan.<sup>30</sup>

#### CONTOH STRATEGI PENUNTUTAN<sup>31</sup>

No.	Strategi	Penjelasan
1.	<b>Kasus paling mudah</b>	Melihat kemungkinan kemudahan suatu kasus dapat dilanjutkan (kemudahan memperoleh surat perintah penangkapan, sidang, ekstradisi, pengadilan atau putusan). Strategi ini memiliki keuntungan yaitu memungkinkan jaksa untuk mencapai beberapa kemenangan cepat ( <i>quick wins</i> ). Menuntut dan mengadili kasus yang lebih mudah atau kasus kecil terhadap pelaku tingkat rendah juga dapat dianggap perlu untuk mempersiapkan proses yang lebih kompleks terhadap mereka yang paling bertanggung jawab

<sup>27</sup> A/HRC/27/56, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, 27 August 2014, para 22 dan 23

<sup>28</sup> *Ibid*, para 27,28,29

<sup>29</sup> *Ibid*, para 33

<sup>30</sup> *Ibid*, para 25 dan 26

<sup>31</sup> *Ibid*, para 44-74

2.	<b>Kesiapan Sebuah kasus untuk dibawa ke pengadilan</b>	<p>Kesiapan sebuah kasus merupakan kriteria prosedural dan bukan substantif. Bosnia dan Herzegovina, merupakan contoh dalam memprioritaskan kasus dengan mempertimbangkan “tahap investigasi” yang telah dilakukan dan “kesiapan untuk dibawa pengadilan”.</p> <p>Strategi serupa diikuti oleh Argentina setelah pembatalan undang-undang amnesti. Saat itu jaksa ditekan untuk mengajukan kasus-kasus di mana dakwaan formal telah diajukan daripada memulai penyelidikan baru.</p> <p>Fokus hanya pada “kesiapan’ sebuah kasus memiliki kelemahan:</p> <p>Pertama, hal ini membuat strategi sepenuhnya bergantung pada keputusan sebelumnya (sering kali tidak sepenuhnya dapat dibenarkan). Kedua, “kesiapan’ sebuah kasus tidak selalu terkait dengan identifikasi pola pelanggaran secara keseluruhan, penilaian apa pun tentang keseriusannya, atau upaya untuk menentukan siapa yang paling bertanggung jawab atas pelanggaran tersebut. Ketiga, jika bukti terhadap satu kelompok lebih mudah tersedia, strategi ini dapat menimbulkan bias persepsi.</p> <p>“Kesiapan” untuk melanjutkan sebuah kasus mungkin merupakan pilihan yang menarik untuk sementara, tetapi hampir tidak dapat dianggap sebagai inti dari strategi yang cukup komprehensif. Bosnia dan Herzegovina, mengubah strategi awal dan memberi kriteria tambahan seperti memprioritaskan kasus pelanggaran yang paling serius dan menysasar yang paling bertanggung jawab.</p>
3.	<b>Kasus dengan dampak tinggi</b>	<p>Beberapa praktik menyarankan untuk memprioritaskan kasus-kasus yang mungkin mempengaruhi opini publik dan berkontribusi untuk meningkatkan kesadaran tentang berbagai aspek pelanggaran masa lalu dan menarik dukungan internasional. Kasus "terkemuka" dengan dampak tinggi ini antara lain kasus yang bertujuan untuk menetapkan preseden hukum yang penting dan/atau untuk mendorong perubahan dalam undang-undang.</p> <p>Contoh <i>The Simón</i> case di Argentina.</p>
4.	<b>Pelanggaran yang “paling serius”</b>	<p>Pertimbangan strategis untuk memprioritaskan penuntutan atas pelanggaran “paling serius” biasanya mengacu pada pelanggaran yang menyebabkan hilangnya nyawa atau pelanggaran serius terhadap integritas fisik. Kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida, dan kejahatan perang, yang mengakar kuat di tingkat internasional, yang juga dinyatakan dalam Statuta Roma sebagai kejahatan paling serius, juga membantu penilaian tentang keseriusan (<i>gravity</i>) sebuah kasus di tingkat nasional.</p> <p>Penggunaan kriteria digunakan di Argentina pada 1985, yang memprioritaskan kasus-kasus eksekusi mati, penghilangan paksa dan penyiksaan yang dilakukan sebagai bagian dari rencana sistematis yang dibuat dan dilaksanakan oleh mantan pemimpin junta. Kriteria ini juga telah digunakan di Bosnia dan Herzegovina, Pantai Gading, Republik Demokratik Kongo, Guatemala dan Uganda. Jaksa di Republik Demokratik Kongo, misalnya, menggunakan kriteria ini dan berfokus pada kejahatan kekerasan seksual.</p> <p>Pengadilan internasional menggunakan kriteria ini sebagai bagian dari strategi penuntutan mereka misalnya Pengadilan Internasional untuk Bekas Yugoslavia (ICTY). Pengadilan Kriminal Internasional (ICC) berkontribusi dengan contoh menganalisa kasus melalui kriteria skala, sifat, cara pelaksanaan dan dampak dari kejahatan. Namun demikian, pemilihan kasus ini hendaknya tidak menjadi "lisensi untuk minimalisme" , akan tetapi harus menjadi upaya untuk menutup kesenjangan impunitas.</p>
5.	<b>Pelaku yang paling</b>	<p>Strategi penentuan prioritas ini dapat secara bersamaan (atau sebagai alternatif) berfokus untuk sekaligus mengejar mereka yang paling bertanggung jawab atas kejahatan serius. Istilah yang "paling bertanggung jawab"</p>

<b>bertanggung jawab</b>	<p>mencakup individu-individu yang berada di posisi kepemimpinan senior atau posisi yang berpengaruh untuk merencanakan, memerintahkan, atau menghasut kejahatan serius.</p> <p>Kriteria ini menekankan kesetaraan di depan hukum, dan mereka yang paling bertanggung jawab belum tentu terlibat di lapangan.</p> <p>Contoh pengejaran pelaku yang paling bertanggung jawab di tingkat nasional adalah: a). pengadilan Efraín Ríos Montt di Guatemala, yang pada 2013 menjadi presiden pertama yang dihukum karena genosida oleh pengadilan nasional. Hal ini menjadi sebuah keputusan yang secara kontroversial dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi atas dasar alasan prosedural 10 hari setelah putusan pengadilan; b). pengadilan junta 1985 di Argentina; c). proses yang bisa mengarah pada ekstradisi Augusto Pinochet dari Chili.</p> <p>Persidangan di Peru melawan Alberto Fujimori pada 2009 juga berdasarkan kriteria ini. Demikian juga dengan strategi penuntutan di Bosnia dan Herzegovina dan Kolombia. Penuntutan atas kasus kekerasan seksual di Republik Demokratik Kongo juga berfokus pada pelaku tingkat tinggi. Strategi ini menuntut banyak hal, terutama di tempat-tempat di mana mantan rezim dan elit sekutunya masih mempertahankan kekuasaan.</p> <p>Pelapor Khusus menyatakan negara bertugas untuk menyediakan kerangka kerja yang tepat dan kondisi yang memungkinkan bagi jaksa, termasuk melalui perlindungan keselamatan fisik mereka, dan juga jaminan independensi dan ketidakberpihakan.</p>
--------------------------	---

Secara khusus, strategi penuntutan adalah bagian dari sistem hukum, langkah-langkah politik dan prioritas pendanaan, yang melibatkan penerapan tindakan nyata. Pada tingkat umum yang paling luas, strategi penuntutan terdiri dari kerangka kerja untuk memberikan arahan pada investigasi, memusatkan upaya penuntutan dan memandu pemberian sumber daya yang diperlukan. Hal ini merupakan instrumen untuk memfokuskan upaya yang dilakukan.<sup>32</sup> Dalam situasi transisi, di mana kepatuhan terhadap norma hukum seringkali rendah, pelanggaran yang berat sering kali merupakan hasil dari sistem kompleks yang diorganisir dengan niat kriminal atau dimungkinkan oleh kegagalan sistemik yang parah, di mana sistem peradilan tidak mampu menangani kejahatan yang terjadi. Menerapkan strategi prioritas sangat diperlukan. Beberapa resiko muncul bila tidak ada strategi penuntutan yang diterapkan:<sup>33</sup>

- (a) Lembaga-lembaga yang sangat dilemahkan oleh represi dan/atau konflik, dengan tingkat kredibilitas, kapasitas dan sumber daya yang rendah, dapat berakhir dengan menguraikan dan menggandakan investigasi dan melipatgandakan beban kasus;
- (b) Bertindak berdasarkan janji implisit untuk menangani kasus-kasus dalam urutan yang diterima dapat menyebabkan sejumlah besar penyelidikan dilakukan secara buruk, dakwaan yang lemah dan, sebagai akibatnya, pembebasan para pelaku dan/atau hukuman yang rendah yang pada akhirnya justru mengikis kepercayaan pada sistem peradilan
- (c) Orang-orang yang memikul tanggung jawab terbesar mungkin pada akhirnya justru menjadi penerima manfaat utama dari proses pertanggung jawab pidana yang dihasilkan.
- (d) Kegagalan untuk menangani kasus-kasus dengan mempertimbangkan pola dan sifat sistemik dari pelanggaran mengakibatkan para korban bersaksi dalam

<sup>32</sup> *Ibid*, para 35

<sup>33</sup> *Ibid*, para 35

beberapa kasus dengan cara yang tidak terorganisir, yang mengarah pada kemungkinan trauma ulang, reviktimisasi dan bahkan risiko keamanan;

- (e) Kejahatan khusus yang memerlukan upaya penuntutan dan investigasi khusus, termasuk kejahatan yang berhubungan dengan seksual dan perekrutan dan penggunaan anak-anak dalam permusuhan, seringkali tidak memadai untuk dibawa ke pengadilan;
- (f) Pendekatan kasus per kasus membuat sulit untuk membangun hubungan antara kasus-kasus yang berbeda, mengidentifikasi pola pelanggaran dan memastikan rantai komando, yang semuanya penting oleh karena pelanggaran yang terjadi bukanlah kejadian yang terisolasi tetapi merupakan kejahatan sistemik. Oleh karena itu, pendekatan kasus per kasus bukanlah cara yang efektif untuk melumpuhkan struktur yang memungkinkan terjadinya pelanggaran. Padahal justru inilah salah satu tujuan paling mendesak dari strategi penuntutan transisional.

Sifat sistemik dari pelanggaran masa lalu tidak hanya menyangkut hak para korban, yang ganti ruginya dipertaruhkan, tetapi juga keabsahan hak semua individu. Dalam konteks pelanggaran hak asasi manusia yang bersifat massif, penerapan strategi penuntutan yang baik sangat penting karena alasan-alasan berikut:<sup>34</sup>

- a. Strategi yang menargetkan struktur yang memungkinkan terjadinya pelanggaran kemungkinan besar akan berkontribusi pada pembongkaran polanya. Hal ini menjadikan persidangan lebih dari sekadar peristiwa terisolasi, namun meningkatkan keberlanjutan dampak proses peradilan yang memang menjadi salah satu tantangan krusial dari semua langkah keadilan transisional;
- b. Strategi yang berkonsentrasi pada identifikasi pola viktimisasi yang tepat meningkatkan kemungkinan menangani situasi kelompok rentan;
- c. Strategi yang kuat juga dapat melayani perlindungan korban melalui pengembangan penilaian risiko, identifikasi tersangka pelaku penting, dan meminimalkan korban dan terutama saksi terespos pada berbagai prosedur yang berulang-ulang;
- d. Proses mengartikulasikan strategi melibatkan latihan perencanaan, termasuk menghitung kelayakan dan memberikan insentif untuk membangun hubungan yang signifikan dari waktu ke waktu dengan reformasi sektoral, seperti kebijakan keamanan dan pembangunan. Hal ini, dengan demikian memaksimalkan kontribusi positif proses penuntutan untuk memperkuat sistem peradilan secara keseluruhan.

Oleh karena itu, adopsi strategi penuntutan memberikan beberapa keuntungan utama:<sup>35</sup>

- a. Meningkatkan kinerja lembaga kriminal melalui alokasi sumber daya langka yang terencana, yang pada gilirannya memungkinkan penguatan kelembagaan, menghasilkan peningkatan kepercayaan pada lembaga yang menunjukkan hasil positif, yang pada gilirannya mengarah pada peningkatan sumber daya;
- b. Menyediakan alat untuk menjelaskan kepada publik dan para korban, dengan cara yang dapat diakses dan transparan, mengapa beberapa kasus harus diproses sebelum yang lain, membantu menurunkan ekspektasi;
- c. Membantu melindungi keputusan penuntutan dari pengaruh yang tidak semestinya
- d. Menyediakan alat evaluasi yang lebih akurat atas kerja para aktor yang melaksanakan hukum pidana

Namun demikian, adopsi dan implementasi strategi penuntutan juga menghadapi berbagai kendala. Beberapa kendala lebih bersifat struktural yang meliputi: pembatasan atas kebijaksanaan penuntutan,

---

<sup>34</sup> *Ibid*, para 42

<sup>35</sup> *Ibid*, para 41

yang berasal dari interpretasi prinsip legalitas; tidak adanya kategori kejahatan yang relevan dalam kerangka hukum yang ada, yang dapat mencegah jaksa menargetkan kejahatan atau tindakan tertentu (misalnya perekrutan paksa tentara anak, berbagai jenis kejahatan berbasis seksual dan bahkan penghilangan paksa); jumlah individu yang tinggi dalam penahanan praperadilan, yang menimbulkan tekanan untuk menangani kasus-kasus tersebut terlebih dahulu dan terlepas dari pertimbangan yang lebih strategis.<sup>36</sup>

Pada intinya, Pelapor khusus PBB sendiri mengingatkan bahwa untuk mekanisme pengadilan, hanya sedikit yang bertanggungjawab yang dapat dibawa ke pengadilan, oleh karena soal keterbatasan sumber daya dan dalam banyak transisi, rejim lama dapat terus mempertahankan kekuasaannya.<sup>37</sup> Oleh karena itu dalam kerangka “transitional justice”, **strategi** penggunaan mekanisme pengadilan dibutuhkan untuk memaksimalkan dampak dari upaya penggunaan mekanisme pengadilan.<sup>38</sup> Pelapor khusus PBB menyatakan bahwa prioritas kasus, yang memenuhi berbagai kriteria, adalah **kasus yang mudah, memiliki dampak tinggi, memenuhi unsur, memiliki potensi untuk membongkar jaringan dan praktik pidana (sistematis)**. Dengan demikian, strategi prioritas akan meningkatkan efektivitas penggunaan mekanisme pengadilan.<sup>39</sup>

## PRINSIP HAK ATAS PEMULIHAN

Prinsip-Prinsip PBB untuk memerangi impunitas memiliki kaitan erat dengan dokumen penting hak asasi manusia lainnya yang dikembangkan secara paralel di bawah naungan Komisi Hak Asasi Manusia PBB yaitu Prinsip-Prinsip Dasar Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Panduan Hak atas Pemulihan dan Reparasi. Berdasarkan studi dari dua ahli independen, Theo van Boven dan Cherif Bassiouni, Prinsip dan Panduan Dasar ini diadopsi tanpa pemungutan suara oleh Sidang Umum PBB pada Desember 2005. Theo van Boven mencatat bahwa kedua dokumen tentang Prinsip ini dapat dipandang sebagai 'seperangkat Prinsip kembar yang menyediakan agenda yang sama tetapi mengikuti jalur yang berbeda saat muncul.<sup>40</sup> Oleh karena itu, diadopsinya Prinsip-Prinsip Dasar dan Pedoman Hak atas Pemulihan dan Reparasi bagi Korban Pelanggaran Berat Hukum Hak Asasi Manusia Internasional dan Pelanggaran Berat Hukum Humaniter Internasional melalui konsensus pada tahun 2005 oleh Majelis Umum merupakan tonggak sejarah. Dokumen itu memang tidak memperkenalkan hak-hak baru. Namun demikian, dokumen itu mengumpulkan apa yang telah diakui oleh komunitas internasional, melalui Komisi Hak Asasi Manusia dan Majelis Umum sebagai hak-hak yang dimiliki oleh umat manusia. Prinsip-Prinsip Dasar tersebut telah berperan dalam mendorong pemahaman yang lebih baik tentang hak atas reparasi dan lebih jauh memandu tindakan dengan semakin banyak yurisprudensi. dari berbagai pengadilan merujuk pada Prinsip tersebut.<sup>41</sup>

Pilar Reparasi/Pemulihan merupakan pilar yang paling terkait dengan Prinsip-Prinsip Dasar Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Panduan Hak atas Pemulihan dan Reparasi. Pilar ini memuat prinsip umum bahwa pelanggaran hak asasi manusia menerbitkan adanya hak korban atau pun keluarganya atas pemulihan. Hal ini memberi implikasi adanya kewajiban dan tugas di pundak negara untuk memberikan pemulihan kepada korban atau pun keluarganya serta kemungkinan bagi korban untuk mencari pemulihan dari pelaku. Dalam hal ini negara harus menjamin adanya prosedur bagi korban untuk menuntut pemulihan serta mempublikasikannya. Reparasi sendiri harus mencakup restitusi, kompensasi, rehabilitasi serta “satisfaction” sebagaimana diatur oleh hukum internasional. Pilar ini

---

<sup>36</sup> *Ibid*, 40-43

<sup>37</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, 7 August 2017, *op.cit* (note 10), Para 37

<sup>38</sup> *Ibid* 43

<sup>39</sup> *Ibid*, 43 dan 44

<sup>40</sup> Lihat Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, The United Principles to Combat Impunity: A Commentary; *op.cit* (note 2)

<sup>41</sup> A/69/518 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, 14 Oktober 2014, para 18

juga memuat jaminan ketidakberulangan yang memuat prinsip umum bahwa negara harus menjamin dengan melakukan reformasi kelembagaan dan langkah-langkah lain yang diperlukan untuk menjamin adanya penghormatan terhadap *rule of law*, mempercepat dan menjaga budaya penghormatan terhadap hak asasi manusia serta membangun kembali kepercayaan public terhadap lembaga pemerintah dan lembaga negara.<sup>42</sup> Secara khusus reformasi ini bertujuan:

- a. Adanya konsistensi dari lembaga publik untuk terus tunduk pada “*rule of law*”;
- b. Pencabutan peraturan perundang-undangan yang melanggar atau berpotensi melanggar hak asasi manusia dan/atau hukum humaniter serta pembuatan peraturan perundang-undangan yang menghotmati hak asasi manusia, hukum humaniter dan menjaga berlangsungnya demokrasi.
- c. Kontrol sipil atas militer dan aparat keamanan, badan intelijen serta pelucutan kelompok-kelompok bersenjata di bawah militer.
- d. Reintegrasi anak-anak yang terlibat dalam konflik bersenjata.<sup>43</sup>

Pada intinya untuk menjamin ketidakberulangan negara harus melakukan reformasi lembaga-lembaga negara, mengubah atau mencabut peraturan perundang-undangan serta mereformasi lembaga yang berkontribusi pada adanya impunitas. Secara rinci hak atas pemulihan dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

#### HAK ATAS PEMULIHAN<sup>44</sup>

PRINSIP	PENJELASAN
<b>HAK ATAS REPARASI</b>	
Hak dan kewajiban yang timbul dari kewajiban melakukan reparasi	Setiap pelanggaran hak asasi manusia menimbulkan hak atas reparasi di pihak korban atau penerima manfaatnya, yang memberi implikasi kewajiban negara untuk melakukan reparasi dan kemungkinan bagi korban untuk meminta ganti rugi dari pelaku.
Prosedur Reparasi	Semua korban harus memiliki pada pemulihan yang tersedia, cepat dan efektif dalam bentuk proses pidana, perdata, administratif atau disipliner yang tunduk pada pembatasan hukum.
Publikasi prosedur reparasi	Prosedur ad hoc yang memungkinkan para korban untuk menggunakan hak mereka atas reparasi harus dipublikasikan seluas mungkin oleh media komunikasi publik maupun swasta.
Lingkup hak atas reparasi	Hak atas reparasi harus mencakup semua luka yang diderita oleh korban yaitu mencakup tindakan restitusi, kompensasi, rehabilitasi, dan kepuasan sebagaimana ditentukan oleh hukum internasional
<b>JAMINAN TIDAK BERULANGNYA PELANGGARAN</b>	
Prinsip-prinsip umum	Negara harus memastikan bahwa para korban tidak lagi harus menanggung pelanggaran hak-hak mereka. Untuk tujuan ini, Negara harus melakukan reformasi kelembagaan dan langkah-langkah lain yang diperlukan untuk memastikan penghormatan terhadap supremasi hukum, mendorong dan mempertahankan budaya penghormatan terhadap hak asasi manusia, dan memulihkan atau membangun kepercayaan publik pada lembaga pemerintah.
Reformasi institusi negara	Negara harus mengambil semua tindakan yang diperlukan, termasuk reformasi legislatif dan administrasi, untuk memastikan bahwa lembaga publik diatur dengan cara yang menjamin penghormatan terhadap aturan hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

<sup>42</sup> Lihat E/CN.4/2005/102/Add.1, PROMOTION AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS

Impunity Report of the independent expert to update the Set of principles to combat impunity, Diane Orentlicher, 8 February 2005, *op.cit* (note 1), Prinsip 31-32

<sup>43</sup> *Ibid*, Prinsip 35

<sup>44</sup> *Ibid*, Prinsip 31-38

Pembubaran/demo bilisasi angkatan bersenjata tidak resmi dan reintegrasi sosial anak	Kelompok bersenjata parastatal atau tidak resmi harus didemobilisasi dan dibubarkan. Posisi mereka dalam atau dalam hubungan dengan lembaga-lembaga negara, termasuk khususnya tentara, polisi, intelijen dan pasukan keamanan, harus diselidiki secara menyeluruh dan informasi yang diperoleh dipublikasikan. Negara harus menyusun rencana perubahan kembali untuk memastikan reintegrasi sosial dari anggota kelompok tersebut.
Reformasi hukum dan institusi yang berkontribusi pada impunitas	Peraturan perundang-undangan dan administrasi serta lembaga yang berkontribusi atau melegitimasi pelanggaran hak asasi manusia harus dicabut atau dihapuskan. Secara khusus, undang-undang darurat dan pengadilan dalam bentuk apa pun harus dicabut atau dihapuskan sepanjang melanggar hak-hak dasar dan kebebasan.

Berdasarkan prinsip dan pedoman PBB tersebut dapat dinyatakan bahwa korban pelanggaran hak asasi manusia memiliki hak atas pemulihan yang cepat, setimpal dan efektif. Artinya hak atas reparasi harus dipenuhi negara dengan segera tanpa menunggu proses pengadilan sereta setimpal dengan penderitaan atau kerugian yang dialami. Hak reparasi ini mencakup restitusi, kompensasi dan rehabilitasi.<sup>45</sup>

Dapat dinyatakan pula bahwa program reparasi dapat memainkan peran penting setelah terjadinya kejahatan massal, baik di dalam situasi konflik maupun tidak. Seperti langkah keadilan transisional lainnya, reparasi memberikan pengakuan kepada korban tidak hanya sebagai korban tetapi, yang terpenting adalah sebagai pemegang hak. Selain itu, program reparasi dapat meningkatkan kepercayaan pada institusi, berkontribusi pada penguatan supremasi hukum dan mendorong integrasi atau rekonsiliasi sosial. Reparasi memiliki tujuan yang sama dengan upaya untuk mencapai kebenaran, keadilan, dan menjamin tidak terulangnya kembali kejahatan yang sama. Hal ini menjadi salah satu argumen untuk mengadopsi pendekatan pemulihan yang komprehensif. Namun demikian, walaupun reparasi adalah bagian dari kebijakan yang komprehensif, reparasi memiliki peran yang sangat khas yaitu satu-satunya langkah yang dirancang untuk memberi manfaat kepada para korban secara langsung. Upaya penuntutan pada akhirnya merupakan perjuangan melawan para pelaku, sementara pencarian kebenaran serta reformasi kelembagaan mewakili kepentingan masyarakat yang menjadi konstituen langsung mereka secara keseluruhan.

Namun demikian, hukum internasional belum sepenuhnya menjawab pertanyaan tentang jangkauan dan cakupan hak atas reparasi korban kejahatan massal melalui program reparasi di tingkat. Pelapor Khusus mencatat beberapa persyaratan minimum yang harus dipenuhi oleh program-program reparasi, sebagai berikut:

- (a) Program reparasi domestik adalah pemulihan untuk memberikan pemulihan bagi korban kejahatan massal yang harus bersifat memadai, cepat dan efektif;
- (b) Program reparasi harus dirancang, dilaksanakan dan dipantau melalui proses konsultasi dengan partisipasi korban, terutama mereka yang berada dalam situasi yang paling rentan, seperti perempuan, anggota kelompok minoritas, korban kekerasan seksual, pengungsi dan orang dengan cacat;
- (c) Program reparasi harus memberi korban berbagai bentuk reparasi dan tidak hanya kompensasi;
- (d) Kecukupan dan keefektifan program reparasi bergantung pada cara program reparasi berhubungan dengan pilar keadilan transisional lainnya, termasuk keadilan, kebenaran, dan jaminan ketidakberulangan;

<sup>45</sup> Lihat *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 Humanitarian Law*, yang diadopsi oleh UN General Assembly, pada 21 Maret 2006, A/RES/60/147

(e) Kompensasi, harus masuk akal dan proporsional, termasuk dalam hal ini adalah kriteria distribusi yang harus menjangkau seluruh korban, keluarga dan mereka yang berada dalam situasi paling rentan.<sup>46</sup>

Reparasi memang memiliki hal yang berbeda yaitu merupakan upaya yang secara eksplisit dan utamanya dilakukan atas nama korban. Namun demikian, terdapat tiga titik yang harus menjadi perhatian:

- a) Pertama, reparasi bukan sekadar mekanisme pertukaran, sistem ganti rugi yang memberikan manfaat bagi korban setelah terjadi pelanggaran hak-hak mereka. Reparasi, sebagai bagian dari langkah keadilan, harus disertai dengan pengakuan tanggung jawab dan harus dikaitkan dengan kebenaran, keadilan dan jaminan tidak terulang.
- b) Kedua, reparasi memang memiliki kontribusi khusus yang dapat diberikan kepada para korban. Namun hal ini tidak membenarkan, baik secara hukum maupun moral, meminta korban - atau siapa pun - untuk melakukan *trade-off* dengan berbagai inisiatif keadilan yang berbeda. Misalnya, upaya untuk membuat impunitas bagi para pelaku lebih dapat diterima dengan menawarkan reparasi yang “murah hati” kepada para korban.
- c) Ketiga, reparasi memang dirancang untuk memberi manfaat kepada korban secara langsung. Namun hal ini tidak berarti bahwa akibat positif dari program reparasi hanya terbatas pada korban saja. Sejauh reparasi merupakan langkah-langkah keadilan, maka reparasi tetap harus bertumpu pada norma-norma umum dan manfaatnya memiliki efek berpositif yang penting, salah satunya adalah memberikan contoh pemenuhan kewajiban hukum untuk menangani pelanggaran hak secara serius.<sup>47</sup>

Program reparasi pada tataran domestik/nasional dapat menjadi pemulihan yang memadai dan efektif untuk memberikan reparasi bagi para korban kekejaman massal. Namun demikian, dalam tataran pelaksanaan, program reparasi menghadapi berbagai tantangan yang sangat besar. Secara kelembagaan, program reparasi juga rapuh dan lemah, dan bergantung pada konteks politik negara, kemauan politik dari otoritas terkait, ketersediaan sumber daya, dan kepedulian praktis dan kelembagaan tentang cara terbaik untuk menyediakan dan melaksanakan reparasi.<sup>48</sup> Tabel di bawah ini juga menjelaskan beberapa masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan program reparasi serta saran penanganan atau pun hal-hal yang harus diperhatikan.

#### **BEBERAPA MASALAH DAN SARAN PENANGANAN/HAL-HAL YANG HARUS DIPERHATIKAN DALAM PROGRAM REPARASI<sup>49</sup>**

Masalah	Hal-hal yang harus diperhatikan
<b>Program reparasi tidak terjangkau-pembiayaan yang dibutuhkan</b>	Terdapat dua model utama untuk pembiayaan reparasi: menciptakan dana khusus ( <i>trust fund</i> ), atau memperkenalkan jalur khusus dalam anggaran nasional tahunan untuk reparasi. Negara-negara yang telah bereksperimen dengan model pertama, hingga saat ini, bernasib jauh lebih buruk daripada negara-negara yang telah menggunakan model kedua.

<sup>46</sup> A/HRC/42/45, Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, 11 July 2019, para 44

<sup>47</sup> A/69/518 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, 14 Oktober 2014, *op.cit* (note 40), para 910, 11

<sup>48</sup> A/HRC/42/45, Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *op.cit* (note 44), para 34

<sup>49</sup> A/69/518 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, 14 Oktober 2014, *op.cit* (note 40), para 51-80

	Inisiatif pembangunan maupun bantuan kemanusiaan bila tidak dibarengi dengan pengakuan tanggung jawab, tidak ada yang dapat diperhitungkan sebagai reparasi.
<b>Keengganan untuk mengakui tanggungjawab</b>	Pengalaman menegaskan bahwa para korban seringkali tidak melihat ganti rugi yang dilakukan melalui program-program yang diberikan sebagai reparasi, dan oleh karena itu terus berjuang untuk mendapatkan hak tersebut. Oleh karena itu, Pelapor Khusus menekankan bahwa reparasi, harua melibatkan pengakuan tentang tanggung jawab
<b>Pengecualian dan selektivitas</b>	Semua program reparasi menghadapi tantangan untuk mencapai titik menyeluruh ( <i>comprehensiveness</i> ), yaitu memastikan bahwa seluas mungkin kategori pelanggaran menjadi subjek yang mendapat pemulihan. Pengecualian kategori pelanggaran dari lingkup program padahal bersifat signifikan karena sifat atau prevalensi pelanggaran adalah sebuah kesalahan.
<b>Gender dan reparasi</b>	Kasus-kasus pengabaikan atas reparasi karena alasan terkait gender telah mendapat perhatian yang semakin meningkat. Oleh karena itu, hal tersebut mengalami kemajuan normatif yang signifikan dan beberapa perbaikan dalam praktiknya. Ditekankan bahwa penting untuk memajukan kemajuan tersebut. dan meningkatkan konsistensi dalam desain dan implementasi. Memberikan manfaat secara periodik atau program yang meningkatkan otonomi perempuan, seperti pemberian bagian dalam program kredit mikro kepada perempuan penerima manfaat yang dikombinasikan dengan pelatihan khusus, telah terbukti memiliki dampak yang lebih berkelanjutan daripada pemberian <i>lump-sum</i> atau manfaat satu kali. . Dengan demikian, di luar manfaat yang diperlukan di bidang kesehatan dan perumahan, program reparasi harus bertujuan untuk memberdayakan penerima manfaatnya, daripada menarik mereka masuk ke dalam bentuk ketergantungan lain.
<b>Partisipasi korban</b>	Partisipasi korban dalam program reparasi tidak mungkin dilakukan tanpa jangkauan, informasi dan akses yang efektif. Partisipasi korban dapat membantu meningkatkan “kesesuaian” antara manfaat yang ditawarkan dan harapan korban. Partisipasi korban juga bermanfaat bagi reparasi simbolik, baik individu maupun kolektif, yaitu simbolik dapat menyampaikan lesan kepada kelompok yang menjadi sasaran, misalnya pesan tentang rasa sakit dapat sampai sepenuhnya. Program reparasi memenuhi komprehensif dinilai dari sejauh mana program menanggapi pelanggaran yang dianggap penting oleh para korban. Pelapor Khusus menyerukan kepada Pemerintah untuk membentuk mekanisme partisipasi korban yang bermakna mengenai reparasi, di mana keberhasilan diukur tidak hanya dari tindakan tetapi juga dari gasil yang memuaskan

Program-program yang mencakup berbagai bentuk reparasi dengan berbagai manfaat lebih berhasil dalam mencapai tujuan *transitional justice* yang mendasar. Dapat dicontohkan misalnya pengakuan terhadap korban dan mempercepat rasa sebagai seoarng warga negara misalnya dengan penyediaan

baik reparasi seperti menfaat sosial atau pun langkah-langkah simbolis seperti memorialisasi dan pernyataan penyesalan.<sup>50</sup>

Program reparasi harus lengkap, dimana “setiap korban benar-benar mendapat manfaat, meski tidak harus pada level yang sama atau sejenis”. Program reparasi juga harus komprehensif, dalam hal jenis pelanggaran yang dipilih untuk mendapat pemulihan dalam program reparasi. Program reparasi juga harus kompleks bervariasi, dalam hal bentuk reparasi yang digunakan untuk memberikan pemulihan kepada korban. Program juga harus koheren baik dalam hubungan antara berbagai bentuk reparasi yang diterima oleh korban maupun dalam hubungan antara program-program ini dan langkah-langkah keadilan transisi lainnya. Program reparasi harus mengarah pada finalitas, melihat potensi koeksistensi program reparasi yang dilakukan dengan reparasi yudisial.<sup>51</sup> Praktik di beberapa negara memberikan pelajaran untuk program reparasi yang efektif sebagaimana dijelaskan dalam tabel di bawah ini.

### BEBERAPA PELAJARAN BAGI PELAKSANAAN REPARASI<sup>52</sup>

Hal yang Harus Diperhatikan	Penjelasan
<b>Menyiapkan registrasi korban</b>	<p>Menyusun daftar korban yang kuat membutuhkan upaya menjangkau organisasi masyarakat sipil. Mereka memiliki data yang relevan tentang korban dan pelanggaran yang akan menjadi yang paling penting dalam pemetaan apa pun. Mereka juga memiliki hubungan penting dengan komunitas korban yang dapat membantu otoritas negara membangun kepercayaan dengan korban dan membantu mereka maju.</p> <p>Pendaftaran yang efektif juga memerlukan upaya untuk menginformasikan semua korban tentang hak mereka atas reparasi, program reparasi yang tersedia, dan proses pendaftaran. Di El Salvador, informasi tidak disebarluaskan kepada semua korban, sehingga menyebabkan jumlah pendaftaran yang sangat kecil sebanding dengan jumlah korban.</p>
<b>Bukti dan tindakan khusus dalam proses pendaftaran</b>	<p>Langkah-langkah pendaftaran khusus harus diadopsi untuk memastikan bahwa mereka yang berada dalam situasi kerentanan khusus muncul, seperti korban kekerasan seksual, anak-anak, dan penyandang disabilitas. Melalui proses pendaftaran, mereka tidak boleh diekspos ke viktimisasi atau stigma lebih lanjut. Tindakan juga harus diambil untuk korban yang buta huruf. Kondisi keamanan khusus harus tersedia bagi korban untuk mendaftar, terutama di negara-negara yang masih berada di tengah-tengah konflik atau di mana kekerasan dan ketidakamanan digeneralisasikan.</p> <p>Sebagian besar proses pendaftaran memerlukan pengisian formulir dan memberikan beberapa bukti tentang korban dan kerugian. Formulir harus dibatasi pada informasi penting, seperti informasi pribadi dasar, pernyataan fakta dan pelanggaran yang diderita, masalah kerahasiaan, kerugian yang diderita, dan dokumen pendukung. Bentuk-bentuk khusus mungkin juga dirancang untuk memperjelas alam semesta korban kolektif dan memberi mereka reparasi kolektif. Bentuk-bentuk tersebut antara lain nama komunitas, fakta, dan pelanggaran yang dideritanya. Beberapa</p>

<sup>50</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, 7 August 2017, *op.cit* (note 2), Para 65

<sup>51</sup> A/HRC/42/45, Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *op.cit* (note 44), para 45

<sup>52</sup> *Ibid*, para 46-96

	formulir dilengkapi dengan wawancara yang dilakukan oleh pejabat pemerintah
<b>Konsultasi dengan dan partisipasi korban</b>	<p>Program reparasi rumah tangga harus mencakup konsultasi yang memadai dengan dan partisipasi para korban dalam proses desain, implementasi dan pemantauan mereka. Konsultasi dan partisipasi korban mendapat pengakuan yang kuat di bawah hukum internasional, khususnya hukum hak asasi manusia. Tidak hanya penting bagi korban untuk diberdayakan, tetapi juga penting sebagai mekanisme untuk mengurangi kesenjangan implementasi. Partisipasi korban dan / atau konsultasi juga memberikan legitimasi pada program-program ini.</p> <p>Konsultasi adalah “suatu bentuk dialog yang penuh semangat dan saling menghormati dimana pihak yang diajak berkonsultasi diberi ruang untuk mengekspresikan diri secara bebas, dalam lingkungan yang aman, dengan tujuan untuk membentuk atau meningkatkan rancangan program keadilan transisi”. Korban dapat memberikan makna kontekstual pada praktik reparatoris. Ini sangat penting dalam kaitannya dengan kepuasan, reparasi simbolis dan reparasi kolektif. Partisipasi memungkinkan korban untuk diberi tahu dan mengambil bagian dalam proses pengambilan keputusan yang dapat mempengaruhi mereka</p>
<b>Keamanan kelembagaan program reparasi domestik</b>	<p>Program reparasi domestik lemah, rapuh dan sangat bergantung pada kemauan politik dan konteks pelaksanaannya. Mereka jarang diprioritaskan sebagai ukuran keadilan transisional atau diberi arti penting yang harus mereka terima. Para korban dipandang sebagai “agen yang lemah”, yang membuat “penderitaan mereka sebagian besar tidak terlihat oleh pembuat keputusan”. Oleh karena itu, program reparasi domestik dari kekurangan tersebut perlu dilindungi melalui berbagai cara. Kerangka hukum yang menetapkan dan mengatur program reparasi rumah tangga sangat penting. Pembingkaiannya memberikan kepastian hukum bagi program dan keberlanjutannya terlepas dari fluktuasi politik. Ini juga merupakan tanda komitmen negara untuk mengatasi kekejaman massal daripada keputusan yang berakar pada oportunisme politik</p> <p>Undang-undang nasional tentang reparasi harus menunjukkan komitmen negara terhadap reparasi, termasuk pengakuan tanggung jawab dan, paling tidak, pelanggaran yang memenuhi syarat untuk reparasi dan kerangka waktu yang berlaku di mana hal itu harus terjadi, definisi korban, bentuk-bentuk reparasi. , jadwal perbaikan, alokasi dana, dan kerangka waktu program. Undang-undang juga harus menunjukkan lembaga yang bertanggung jawab memberikan reparasi serta memberikan pengawasan. Peraturan lain harus mengembangkan lebih lanjut beberapa ketentuan utama ini, seperti bagaimana mengajukan reparasi, dan mengatur masalah yang berkaitan dengan konsultasi dengan dan / atau partisipasi korban.</p> <p>Program reparasi harus, setidaknya, dikoordinasikan oleh suatu entitas yang bertanggung jawab atas pelaksanaannya, dengan pengaruh politik dan ekonomi yang diperlukan untuk mengoordinasikan dan mempromosikan tindakan di berbagai lembaga Negara yang merupakan bagian dari sistem reparasi.</p>
<b>Sumber Keuangan</b>	Ketersediaan sumber daya keuangan untuk mendanai pekerjaan program reparasi dalam negeri, termasuk pemberian manfaat, sangat penting untuk pemenuhan hak atas reparasi. Pelapor Khusus mendesak Negara-

	<p>negara untuk membuat alokasi anggaran yang diperlukan untuk memberikan reparasi kepada para korban, berdasarkan proyeksi yang realistis dari biayanya dan juga alam semesta para korban.</p> <p>Ada berbagai cara untuk mendanai program perbaikan. Beberapa negara memilih pembentukan dana reparasi. Dana tersebut dapat merupakan hasil dari kontribusi keuangan satu kali, atau dapat diisi ulang sesuai kebutuhan</p>
--	---

Saat ini terdapat sebuah kemajuan yang penting yaitu adanya pengembangan dan pembauran model program administratif yang masif. Program administratif skala besar menjawab kasus besar daripada penyelesaian kasus individual melalui mekanisme pengadilan. Gagasan besarnya adalah membuat program yang dapat diakses dan efektif sebagai mekanisme pemulihan untuk korban dengan jumlah besar. Program ini tidak memberikan “*perfect justice*”, namun demikian, beberapa bagian program itu menyediakan manfaat yang sangat penting bagi ribuan atau puluhan ribu korban dalam satu waktu, dengan cara yang lebih “mengedepankan korban” daripada prosedur pengadilan.<sup>53</sup>

### CATATAN KRITIS PELAKSANAAN PRINSIP-PRINSIP PENGHAPUSAN IMPUNITAS

Memerangi impunitas melibatkan empat rangkaian kewajiban negara yang berbeda namun saling melengkapi yaitu untuk menyelidiki, menuntut dan menghukum, memperbaiki, dan mencegah pelanggaran hak asasi manusia. Refleksi kritis atas prinsip-prinsip tersebut memberikan cerminan bahwa prinsip-prinsip tersebut seharusnya tidak hanya untuk peradilan pidana, tetapi juga untuk kerangka anti-impunitas yang lebih luas seperti yang disarankan oleh Prinsip-prinsip Penghapusan Impunitas. Namun demikian, refleksi kritis atas prinsip-prinsip tersebut juga menerbitkan beberapa kritik. Secara umum terdapat lima jenis kritik terhadap Prinsip-prinsip Penghapusan Impunitas, yaitu 'Kritik Kekakuan' (*Rigidity Critique*), 'Kritik Keterputusan' (*Disconnectedness Critique*), 'Kritik Legalisme' (*Legalism Critique*), 'Kritik Pengabaian Hak Ekosob' (*ESCR Neglect Critique*), dan 'Kritik Penerima Manfaat' (*Beneficiaries Critique*).<sup>54</sup>

- a. **Kritik kekakuan (*Rigidity Critique*):** prinsip-prinsip penghapusan impunitas memberikan kerangka kerja yang sangat kaku dalam menangani pelanggaran hak asasi manusia, dan terutama sehubungan dengan masyarakat 'dalam transisi' dari kediktatoran atau konflik bersenjata ke tatanan yang lebih adil dan stabil. Prinsip-prinsip tersebut, dipandang hanya menyisakan -kalau pun ada—sedikit ruang untuk adanya tawar-menawar dan “*trade off*” yang mungkin diperlukan dalam konteks seperti itu untuk mengakhiri atau membatasi kekerasan dan memungkinkan penyelesaian damai. Hal yang paling sering dibahas dalam hal ini adalah terkait dengan pemberian amnesti. Sejumlah ahli berpendapat bahwa amnesti, bahkan untuk pelanggaran berat hak asasi manusia, tidak 'secara otomatis' merupakan pelanggaran hukum internasional. Selain itu, ada argumen bahwa mengeluarkan begitu saja amnesti dari pilihan mungkin kontraproduktif, karena 'kadang-kadang, perdamaian hanya akan dapat dicapai jika keadilan “dikorbankan”. Kolombia misalnya, yang beralih dari amnesti untuk kejahatan serius menuju sebuah sistem pengurangan hukuman untuk kejahatan serius mungkin menunjukkan model alternatif yang lebih sesuai dengan tuntutan akan keadilan dan perdamaian.
- b. **Kritik Keterputusan (*Disconnectedness Critique*):** Prinsip-prinsip penghapusan impunitas dibingkai dalam istilah universal yang abstrak yang mengundang kritik bahwa prinsip-prinsip tersebut memberikan bentuk 'keadilan dari atas' yang dengan demikian jauh dan sulit diakses oleh komunitas lokal yang paling terpengaruh oleh kekerasan dan konflik. Pakar PBB Diane

<sup>53</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, 7 August 2017, *op.cit* (note 10), Para 63-64

<sup>54</sup> Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*, *op.cit* (note 2)

Orentlicher yang merumuskan prinsip-prinsip tersebut menekankan dalam Lapornya. 'pentingnya konsultasi publik dalam menajamkan tindakan anti-impunitas', dan berusaha untuk memperkuat dimensi ini dalam versi Prinsip terbaru. Namun, para kritikus masih memberikan catatan bahwa upaya untuk mengartikulasikan skema terpadu yang berlaku secara universal untuk memerangi impunitas yang didasarkan pada praktik terbaik dari mekanisme dan strategi yang telah ditentukan sebelumnya menyisakan masalah kepemilikan lokal yang tetap dikesampingkan dalam proses itu.

- c. **Kritik Legalisme (*Legalism Critique*):** Legalisme, sebagaimana didefinisikan oleh Judith Shklar, mengacu pada 'sikap etis yang menganggap perilaku moral sebagai masalah mengikuti aturan, dan hubungan moral terdiri yang dari tugas dan hak yang ditentukan oleh aturan'. Salah satu ciri utama legalisme, adalah 'keyakinan yang menyertai bahwa hukum tidak hanya terpisah dari kehidupan politik tetapi juga merupakan cara bertindak yang melampaui politik'. Dalam hal ini, Prinsip-Prinsip tersebut adalah upaya terlembaga untuk "menjinakkan" kekuasaan politik secara hukum dan mencegah kompromi sewenang-wenang dengan mengorbankan korban pelanggaran hak asasi manusia. Namun demikian, legalisme sering mendapat kritik antara lain, karena membesar-besarkan kekuatan hukum untuk menyelesaikan masalah yang kompleks; menyebarkan ide yang terlalu abstrak; berkonsentrasi berlebihan pada 'negara' dengan mengorbankan aktor dan hal lain; mengaburkan sifat dasar politik dari pengambilan keputusan hukum; gagal untuk terlibat dengan pola ketidakadilan sosial-ekonomi dan maldistribusi; terlalu mengandalkan kosakata 'absolut' yang mengesampingkan kompromi.
- d. **Kritik Pengabaian Hak Ekosob (*ESCR Neglect Critique*):** Prinsip-prinsip penghapusan impunitas dengan jelas menempatkan fokusnya pada hak-hak sipil dan politik (CPR), dengan mengorbankan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya (ESCR). Fokus ini dapat dijelaskan oleh riwayat penyusunan Prinsip-prinsip tersebut. Kerja PBB tentang impunitas menghasilkan penjabaran dua laporan terpisah yaitu satu berfokus pada ESCR dan yang lainnya tentang CPR. Para pendukung ESCR, akan mempermasalahkan pembagian dua kelompok hak asasi manusia ini. Dalam pandangan mereka, klaim umum bahwa CPR dan ESCR pada dasarnya berbeda dibesar-besarkan. Hak ekonomi, sosial, dan budaya, menurut argumennya, sama pentingnya untuk kebebasan dan kesejahteraan individu sama dengan CPR, dan karena itu harus diberi bobot yang sama. Oleh karena itu, fokus Prinsip-prinsip pada CPR berisiko salah menafsirkan proyek anti-impunitas sebagai agenda hak asasi manusia dengan memisahkan, daripada menghubungkan, apa yang seharusnya menjadi elemen yang melengkapi dari perjuangan global melawan impunitas.
- e. **Kritik Penerima Manfaat (*Beneficiaries Critique*):** Kritik kelima yang terkait yang ditujukan pada Prinsip adalah bahwa prinsip-prinsip tersebut berfokus secara eksklusif pada sisi 'terlihat' dari pelanggaran hak asasi manusia sehingga mengabaikan sisi yang 'tak terlihat'. Bagian dari sisi terakhir ini adalah peran penerima manfaat — mereka yang pada akhirnya mendapatkan keuntungan materi atau sosial dari ketidakadilan berskala besar. Seperti yang disampaikan Mahmood Mamdani sehubungan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan, fokus sempit pada pelanggaran CPR memungkinkan mereka yang diuntungkan dari sistem yang sangat tidak adil untuk pergi begitu dan berpikir bahwa mereka hanya mendapatkan sedikit, berkaitan dengan dengan ketidakadilan yang terjadi.

Kritik-kritis tersebut di atas sangat bermanfaat apabila diperhatikan dalam operasionalisasi prinsip-prinsip tersebut dalam berbagai konteks dan situasi yang berbeda-beda. Orentlicher sendiri sebagai perumus Prinsip-prinsip tersebut berpandangan bahwa prinsip-prinsip Penghapusan Impunitas dapat dilihat sebagai upaya untuk mendamaikan 'lokal' dengan 'norma global'. Dalam hal ini adalah upaya memetakan ruang tempat 'di mana diskresi lokal berakhir' dan "kewajiban hukum dimulai". Hal inilah yang merupakan perhatian utama Prinsip-prinsip tersebut sebagai gagasan anti-impunitas kosmopolitan. Orentlicher menegaskan bahwa dalam hal ini dibutuhkan keseimbangan antara 'lokal' dan 'universal'. Tantangan utama yang dihadapi oleh gerakan hak asasi manusia serta

pelaksanaan prinsip-prinsip penghapusan impunitas di berbagai negara adalah bagaimana mencapai titik keseimbangan tersebut.

Selain itu, kritik terkait pengabaikan hak ekonomi, sosial dan budaya di atas, menarik perhatian Komisaris Tinggi Hak Asasi Manusia PBB Louis Arbor. Dalam hal ini, Louis Arbor mengingatkan tentang pentingnya mengedepankan hak ekonomi, sosial dan budaya. *Transitional justice* diharapkan dapat melampaui mekanisme tradisional yang berakar pada hukum pidana, namun juga memberi perhatian pada hak ekonomi, sosial budaya serta memenuhi keadilan sosial. Sesungguhnya, tiga instrumen dari Prinsip-prinsip Penghapusan telah menjadi bagian tak terbantahkan dari keadilan transisional yaitu komisi kebenaran, pengadilan, dan reparasi. Tiga instrumen tersebut, utamanya komisi kebenaran, melalui mekanisme kelembagaan lembaga dan praktiknya pada dasarnya menawarkan potensi untuk memajukan hak ekososob. Komisi-komisi kebenaran biasanya dibentuk untuk memeriksa penyebab utama dan konsekuensi dari pola-pola luas kekerasan serius dan untuk membuat rekomendasi untuk pemulihan dan pencegahannya di masa depan.<sup>55</sup> Semakin banyak Komisi kebenaran merekomendasikan penggunaan reparasi sebagai cara untuk menangani pelanggaran hak-hak sosial ekonomi. Komisi-komisi kebenaran, seperti yang dikatakan oleh Arbor, dapat melakukan penyelidikan dan perlindungan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya dan merekomendasikan program reparasi yang menjawab hak ekososob. Dapat dicontohkan pendekatan yang diambil oleh Komisi Ekuitas dan Rekonsiliasi Maroko.<sup>56</sup> Komisi Kebenaran Maroko merekomendasikan reparasi komunal.<sup>57</sup> Komisi ini tidak hanya merekomendasikan langkah-langkah ganti rugi sosial-ekonomi yang cukup memadai, tetapi juga menekankan pentingnya reparasi komunal, yang penerima manfaatnya adalah masyarakat dan wilayah. Pengadopsian tindakan-tindakan luas seperti itu sangat penting. Pendekatan yang hanya berfokus pada korban individu tidak akan pernah menggantikan kebijakan sosial ekonomi yang lebih luas dan berjangka panjang yang bertujuan untuk memperbaiki dan mencegah meluasnya ketidaksetaraan dan diskriminasi'.<sup>58</sup> Praktik komisi kebenaran lain juga membuktikan hal tersebut. Komisi Kebenaran Timor-Leste misalnya mendedikasikan seluruh bab dari laporan akhirnya untuk pelanggaran hak ekososob. Komisi kebenaran juga dapat menangani pola ketidakadilan sosial-ekonomi, misalnya di Liberia, Sierra Leone, dan Guatemala.<sup>59</sup>

Dengan demikian, mengatualisasikan hak-hak sosial-ekonomi yang mendukung hak-hak Ekososob dapat dilakukan melalui program-program reparasi. Sebagian besar program reparasi memang secara eksklusif menangani pelanggaran berat hak-hak sipil dan politik. Namun demikian, beberapa program telah mencakup langkah-langkah reparasi yang terkait dengan pelanggaran hak-hak ekososob, terutama pemindahan paksa dan perampasan tanah dan properti. Dalam hal ini dapat dicontohnya, kampanye restitusi yang timbul dari penjarahan Nazi, serta upaya yang lebih baru untuk mengembalikan tempat tinggal yang disita secara sewenang-wenang, yaitu di negara-negara Eropa Timur pasca-komunis seperti Bulgaria dan Republik Ceko, Afrika Selatan, Kolombia dan Mozambik.<sup>60</sup>

## REFLEKSI PELAKSANAAN PRINSIP-PRINSIP PENGHAPUSAN IMPUNITAS

---

<sup>55</sup> Frank Haldemann dan Rachele Kouassi, *Transitional Justice without Economic, Social and Cultural Rights?*, Maret 2014, hal. 6-7

<sup>56</sup> Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*, *op.cit* (note 2), hal. 7

<sup>57</sup> Louis Arbor, *Economic and Social Justice in Transition*, 2006

<sup>58</sup> Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*, *op.cit* (note 2), hal. 7

<sup>59</sup> Frank Haldemann dan Rachele Kouassi, *Transitional Justice without Economic, Social and Cultural Rights?*, *op.cit* (note 53), hal. 6-7

<sup>60</sup> Frank Haldemann and Thomas Unger, Introduction, *The United Principles to Combat Impunity: A Commentary*, *op.cit* (note 2), hal. 7

Dalam laporan kepada Dewan Hak Asasi Manusia (A HRC/21/46), Pelapor Khusus menekankan pentingnya menerapkan langkah-langkah terkait dengan kebenaran, keadilan, reparasi, dan jaminan ketidakberulangan, sebagai unsur-unsur kebijakan yang komprehensif. Berdasarkan pengalaman praktis, pelapor khusus berargumen bahwa langkah-langkah tersebut bekerja paling baik jika dirancang dan diterapkan dalam kaitan satu sama lain. Sebuah negara dalam hal ini tidak mengambil dan memilih dari prinsip-prinsip tersebut, namun langkah-langkah yang diambil adalah bagian dari keseluruhan dimana masing-masing langkah memiliki kewajiban hukumnya. Langkah-langkah tersebut apabila dilaksanakan secara sendiri-sendiri tidak mencukupi dan harus dilaksanakan secara menyeluruh serta saling mendukung. Dalam sifat menyeluruhnya tersebut, barulah langkah-langkah tersebut menemukan maknanya untuk memperbaiki warisan kejahatan massal serta membantu untuk mencapai keadilan setelah penindasan dan/atau konflik. Keempat elemen memiliki tujuan yang sama yaitu semuanya dirancang secara fungsional untuk memberikan pengakuan kepada para korban, menumbuhkan kepercayaan di antara individu dan khususnya pada lembaga-lembaga negara, memperkuat supremasi hukum dan mempromosikan kohesi sosial atau rekonsiliasi. Oleh karena itu, pelapor khusus menekankan bahwa “keadilan transisional” bukanlah bentuk keadilan yang khusus, juga bukan bentuk keadilan yang “lunak”. Lebih dari itu keadilan transisional merupakan strategi untuk mencapai pemahaman keadilan yang berlandaskan hukum. Pelapor khusus menggarisbawahi tidak ada “jalan pintas” untuk rekonsiliasi sosial, karena rekonsiliasi di tingkat masyarakat hanya dapat dicapai secara berkelanjutan melalui langkah-langkah kebenaran, keadilan, reparasi dan jaminan tidak terulang, di antara kebijakan reformasi lainnya.<sup>61</sup> Secara lebih mendetail prinsip-prinsip yang mengatur tiga bagian di atas dijelaskan dalam bagian di bawah ini.

#### PRINSIP PANDUAN PBB UNTUK PELAKSANAAN *TRANSITIONAL JUSTICE*<sup>62</sup>

<p><b>Prinsip panduan PBB untuk pelaksanaan <i>transitional justice</i></b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. mendukung dan secara aktif mendorong kepatuhan terhadap norma dan standar internasional melalui proses dan mekanisme keadilan transisi</li> <li>2. mempertimbangkan konteks politik saat merancang dan melaksanakan proses dan mekanisme keadilan transisional</li> <li>3. mendasarkan bantuan untuk keadilan transisi pada konteks negara yang unik dan memperkuat kapasitas nasional untuk melaksanakan proses keadilan transisi di seluruh komunitas</li> <li>4. berusaha keras untuk memastikan hak-hak perempuan melalui proses dan mekanisme keadilan transisional</li> <li>5. mendukung pendekatan sensitif anak terhadap proses dan mekanisme keadilan transisional</li> <li>6. menjamin sentralitas korban dalam rancangan dan implementasi proses dan mekanisme keadilan transisional</li> <li>7. mengkoordinasikan program keadilan transisi dengan inisiatif negara hukum yang lebih luas sehingga dapat saling memperkuat secara positif</li> <li>8. mendorong pendekatan komprehensif yang memadukan kombinasi yang tepat dari proses dan mekanisme keadilan transisional</li> <li>9. berusaha keras untuk memastikan proses dan mekanisme keadilan transisi memperhitungkan akar penyebab konflik dan aturan yang represif, dan menangani pelanggaran semua hak, termasuk hak-hak ekonomi, sosial dan budaya.</li> <li>10. terlibat dalam koordinasi dan kemitraan yang efektif dalam merancang dan melaksanakan proses dan mekanisme keadilan transisi.</li> </ol>
<p><b>Komponen-komponen</b></p>	<p><b>Inisiatif penuntutan</b></p>

<sup>61</sup> A/HRC/27/56, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, Pablo de Greiff, 27 August 2014, *op.cit* (note 26), para 18 dan 19

<sup>62</sup> Guidance Note of the Secretary General, UN Approach to Transitional Justice, 2010

<p><b>transitional justice</b></p>	<p>kredibilitas dan legitimasi prakarsa penuntutan mensyaratkan bahwa prakarsa tersebut dilakukan dengan cara yang tidak diskriminatif dan obyektif, terlepas dari siapa yang diduga pelakunya. negara memiliki tanggung jawab utama untuk menjalankan yurisdiksi atas kejahatan ini.</p> <p><b>Memfasilitasi inisiatif dalam penghormatan terhadap hak atas kebenaran.</b>  proses pencarian kebenaran membantu masyarakat pasca-konflik dan transisi menyelidiki pelanggaran ham masa lalu dan dilakukan oleh komisi kebenaran, komisi penyelidikan, atau misi pencarian fakta lainnya. hak individu untuk mengetahui kebenaran didukung oleh beberapa badan perjanjian, pengadilan regional, dan pengadilan internasional.</p> <p><b>Memberikan pemulihan</b>  program reparasi berupaya untuk memulihkan pelanggaran hak asasi manusia yang sistemik dengan memberikan berbagai manfaat material dan simbolis kepada para korban. reparasi dapat mencakup kompensasi uang, layanan medis dan psikologis, perawatan kesehatan, dukungan pendidikan, pengembalian harta benda atau kompensasi atas kehilangannya, tetapi juga permintaan maaf publik resmi, membangun museum dan tugu peringatan, dan menetapkan hari peringatan.</p> <p><b>Reformasi kelembagaan</b>  institusi publik yang membantu melanggengkan konflik atau pemerintahan yang represif harus diubah menjadi institusi yang menopang perdamaian, melindungi hak asasi manusia, dan menumbuhkan budaya penghormatan terhadap supremasi hukum. dengan mereformasi atau membangun lembaga publik yang adil dan efisien, reformasi kelembagaan memungkinkan pemerintah pasca-konflik dan transisi untuk mencegah terulangnya pelanggaran hak asasi manusia di masa depan.</p> <p><b>Konsultasi nasional</b>  konsultasi nasional merupakan elemen penting dari pendekatan berbasis hak asasi manusia terhadap keadilan transisional, yang didasarkan pada prinsip bahwa program keadilan transisional yang berhasil membutuhkan partisipasi publik yang bermakna, termasuk suara yang berbeda antara laki-laki dan perempuan. partisipasi publik mengungkapkan kebutuhan masyarakat yang terdampak oleh konflik atau pemerintahan yang represif, yang memungkinkan negara untuk menyusun program keadilan transisi yang sesuai konteks tertentu.</p>
<p><b>Cara menguatkan kegiatan transitional justice</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. mengadopsi pendekatan keadilan transisional yang berupaya mempertimbangkan akar penyebab konflik atau pemerintahan yang represif, dan menangani pelanggaran terkait semua hak, termasuk hak ekonomi, sosial, dan budaya secara komprehensif dan terintegrasi.</li> <li>2. mempertimbangkan hak asasi manusia dan keadilan transisi selama proses perdamaian.</li> <li>3. koordinasi inisiatif pelucutan senjata, demobilisasi, dan reintegrasi (ddr) dengan proses dan mekanisme keadilan transisi, jika sesuai, dengan cara yang memperkuat secara positif</li> </ol>

Namun demikian, pengalaman di beberapa negara memberikan gambaran bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut sebagaimana dinyatakan dalam panduan PBB menghadapi tantangan. Negara-negara di berbagai belahan dunia memiliki konteks sosial, politik, budaya yang berbeda-beda. Konteks sosial, budaya dan politik berbagai negara memberikan pelajaran bahwa perjalanan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut melalui perjalanan yang seringkali jauh dari ideal. Terdapat beberapa negara yang mengambil kebijakan awal pemberian amnesti misalnya, yang sesungguhnya tidak diperkenankan oleh hukum internasional. Barulah kemudian langkah itu diikuti dengan beberapa langkah lain misalnya penuntutan atau pun pembentukan komisi kebenaran. Pengalaman beberapa negara Amerika Latin, Afrika dan Asia pada tabel di bawah ini mencerminkan hal tersebut.

**PENGALAMAN BEBERAPA NEGARA DALAM MENERAPKAN PRINSIP-PRINSIP  
PENGHAPUSAN IMPUNITAS<sup>63</sup>**

	Negara	Langkah-Langkah
<b>AMERIKA LATIN</b>		
1.	Argentina	<p>Mengambil inisiatif untuk menangani kebutuhan para korban dan memperkuat demokrasi yang baru lahir.</p> <p>Komisi Nasional Penghilangan Orang yang berusaha untuk menetapkan fakta-fakta tentang penghilangan paksa, yang mengarah pada pembentukan Program reparasi yang dikelola negara.</p> <p>Pada 1985, pengadilan terhadap junta militer atas tuduhan pelanggaran hak asasi manusia yang sistematis, berujung pada hukuman dari empat setengah tahun sampai seumur hidup bagi enam jenderal.</p> <p>Pada 1986/1987, upaya penuntutan dihentikan, dan pada 1989 pengampunan Presiden diberikan karena reaksi militer dan ketakutan akan kudeta.</p> <p>Argentina menemukan cara untuk mengelak dan akhirnya membatalkan hukum amnesti. "Truth trials" -- prosedur yudisial yang menyematkan bersalah atau tidak bersalah, tetapi dengan tidak ada putusan yang dapat ditindaklanjuti terhadap mereka -- telah diikuti oleh pengadilan reguler yang mengarah pada 176 keputusan yang menghukum 695 anggota angkatan bersenjata dan polisi, dan membebaskan 74 orang.</p> <p>Tanpa program "vetting" resmi, warga negara dan Negara telah menemukan cara untuk secara tidak langsung memeriksa pasukan keamanan. Ungkapan tentang masa lalu di bawah rejim otoriter populer dan umum terjadi di ruang publik.</p>
2.	Chili	<p>Transisi dari pemerintahan Augusto Pinochet pada 1990 difasilitasi oleh amnesti. Penuntutan diambilalih oleh Undang-Undang Dekrit Amnesti 1978. Pemerintah berfokus pada program pencarian kebenaran dan reparasi administratif untuk korban. Program reparasi Chili sangat berhasil, komprehensif dan memberikan manfaat bagi semakin korban dari semakin banyak jenis pelanggaran, tidak hanya pelanggaran yang menyebabkan kematian. Program tersebut menggabungkan manfaat materi dan simbolik termasuk akses pada perawatan kesehatan, pensiun jangka panjang dan bukan satu kali pembayaran dan banyak manfaat lainnya. Chili telah mengalami "perang gesekan" terhadap impunitas, karena opini yudisial atas Keputusan Undang-Undang Amnesti 1978 telah membatasi efeknya. Masyarakat sipil Chili telah menjadi katalisator untuk pencarian kebenaran dan akuntabilitas, melalui melalui kerja pendokumentasian, aktivisme yang tak henti-hentinya dan ekspresi budaya tentang masa lalu</p>
3	Negara-negara Amerika Latin lainnya	<p>Banyak negara Amerika Latin lainnya telah mengadopsi langkah-langkah keadilan transisional, termasuk Brasil, Kolombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Peru dan Uruguay. Sejumlah negara mengambil strategi komprehensif untuk kebenaran, keadilan, reparasi, dan jaminan untuk tidak terulang kembali,</p>
<b>Catatan Amerika Latin:</b>		
<p>Pendekatan Amerika Latin terhadap keadilan transisional sangat terbantu oleh keberadaan Pengadilan Hak Asasi Manusia Antar-Amerika, yang keputusannya telah membentuk yurisprudensi di tingkat nasional di seluruh Amerika Latin.</p> <p>Pengadilan yang menegaskan bahwa amnesti tidak dapat diterima telah menjadi bagian penting dari transisi di kawasan Amerika Latin. Negara-negara Amerika Latin juga mendapat manfaat dari Kerjasama antar-Negara dalam pengarsipan, forensik, dan isu-isu lainnya</p>		
<b>AFRIKA</b>		

<sup>63</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, 7 August 2017, *op.cit* (note 10), para 5-23

	Afrika Selatan	<p>Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan didirikan melalui negosiasi apartheid di Afrika Selatan pada 1994. Komisi ini diuntungkan dari pengalaman Argentina dan Chili, dan berinovasi di luar model-model itu. KKR ini adalah satu-satunya komisi kebenaran yang memasukkan model amnesti-untuk-kebenaran (amnesti yang didesain dengan bersyarat yaitu diungkapkannya kebenaran penuh)</p> <p>Komisi mengintegrasikan janji reparasi (walaupun tidak sepenuhnya memuaskan), dan, menyediakan platform publik bagi para korban, melalui hearing publik yang memiliki keberhasilan yang tinggi. Namun, harapan bahwa proses amnesti akan menghasilkan informasi penting tidak terpenuhi. Gagasan bahwa mereka yang aplikasi amnestinya ditolak akan bertanggung jawab untuk penuntutan (7.112 aplikasi diajukan tetapi hanya 849 amnesti yang diberikan) juga tidak terpenuhi, . Meskipun demikian, model Afrika Selatan sangat berpengaruh dimana Kenya, Liberia dan Sierra Leone telah mengadopsi beberapa elemen dari pendekatan Afrika Selatan.</p>
	Rwanda dan Uganda	<p>Mengintegrasikan keadilan lokal dan keadilan tradisional.</p> <p>Rwanda mengembangkan pengadilan Gacaca yaitu sebuah sistem dari lebih dari 12.000 pengadilan tingkat komunitas yang berfungsi dari tahun 2005 hingga 2012 untuk menangani semua kejahatan kecuali kejahatan paling serius yang dilakukan selama genosida tahun 1994 di negara itu. Gacaca mengisi celah yang ditinggalkan oleh rusaknya sistem hukum selama genosida, menggabungkan langkah-langkah penyelesaian konflik tradisional dengan unsur-unsur prosedur peradilan modern</p>
	Maroko	<p>Organisasi korban dan politik terbuka tercipta oleh kenaikan Raja baru pada 1999 yang membawa pada pembentukan Komisi Kesetaraan dan Rekonsiliasi untuk mendokumentasikan pelanggaran yang terjadi selama "Years of Lead" yang represif di Maroko.</p>
	Tunisia	<p>Selain mengadopsi Konstitusi baru, diberlakukannya keadilan transisional yang komprehensif dengan membentuk Komisi Kebenaran untuk menyelidiki pelanggaran hak asasi manusia dan juga untuk menyelesaikan kasus korupsi</p>
<b>ASIA</b>		
	Timor Leste	<p>Inisiatif Timor Leste inovatif dalam banyak hal. Setelah tahun 1999, PBB mengambil alih pemerintahan Timor Timur setelah kekerasan besar-besaran yang terjadi seputar referendum tentang penentuan nasib sendiri. The Serious Crime Process (the Special Panels and the Serious Crimes Unit) dan Komisi Pengakuan, Kebenaran, dan Rekonsiliasi di Timor Leste (lebih dikenal dengan akronim Portugisnya CAVR: Comissão de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste didirikan. Yang pertama terdiri dari dua mekanisme peradilan pidana hibrida yang berfokus pada pelaku kejahatan paling serius. CAVR melengkapi pendekatan ini dengan menangani akibat kekerasan di masyarakat, dengan fokus pada pelaku kejahatan tingkat menengah atau bawah, melalui program untuk mendorong "penerimaan" mantan milisi di tanah air. Terdapat pula upaya pencarian kebenaran bersama dengan Indonesia, melalui pendirian Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP). Awalnya dikritik oleh pengamat namun Laporan akhir KKP mendukung banyak temuan yang sensitif secara politik dari CAVR yaitu tentang kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan oleh pasukan Indonesia</p>
	Kamboja	<p>The Extraordinary Chambers in the Courts of Cambodia didirikan pada tahun 2006 untuk mengadili kejahatan Khmer Merah pada 1970-an.</p>
	Nepal	<p>Terdapat upaya berturut-turut untuk mengembangkan komisi kebenaran yang diamanatkan dalam Comprehensive Peace Accord 2006, termasuk undang-</p>

	undang 2014 yang banyak dikritik untuk membuat dua komisi. Dengan dukungan dari keputusan penting Mahkamah Agung , yang membatalkan ketentuan amnesti yang bertentangan dengan hak korban atas pemulihan, terdapat harapan bahwa komisi akan memberikan kontribusi yang bermakna.
	<p style="text-align: center;"><b>Catatan ASIA</b></p> <p>Tidak terdapat model keberhasilan khusus untuk keadilan transisi transition di Asia yang ditiru oleh wilayah lain. Hal ni belum tentu merupakan kelemahan, karena hal ini justru mencegah “mimikri” secara kontekstual. Selain itu, Asia tidak memiliki sistem hukum hak asasi manusia regional seperti wilayah lain. Hal ini terjadi karena keragaman budaya di wilayah Asia. Namun demikian, berbagai pengalaman memberikan dasar yang jelas untuk pembelajaran dan kelanjutan.</p>

Pelapor khusus PBB mengambil langkah untuk melakukan studi pelaksanaan prinsip-prinsip penghapusan impunitas di banyak negara. Studi tersebut menghasilkan beberapa kesimpulan penting sebagai berikut:

1. *Pertama*, pelanggaran hak asasi manusia yang berat penyelesaiannya – oleh karena kompleksitasnya-- memakai kerangka *transitional justice*. Konsep transitional justice mendefinisikan konsep justice ke dalam beberapa elemen yang saling menguatkan yaitu: *kebenaran, keadilan, reparasi dan jaminan ketidakberulangan*. Oleh karena itu pendekatan TJ bersifat menyeluruh dimana elemen-elemen tersebut tidak saling menggantikan dan didasari kesadaran bahwa “justice” saja tidak akan memadai untuk menjawab keadilan korban dari pelanggaran hak asasi manusia yang masif dan sistematis.<sup>64</sup>  
Pendekatan itu meminta kita tidak berkonsentrasi hanya pada satu lembaga. Oleh karena hal ini akan mengaburkan dimensi-dimensi lain dari *transitional justice* dan mengganggu keberlanjutan dari respon kelembagaan yang dibutuhkan. TJ lebih jauh bukan sebuah exercise teknokratis. Menurunkan transitional justice hanya pada sebuah exercise teknokratis yang hanya merupakan sebuah design kelembagaan pintar (*smart institution design*) berbahaya oleh karena pendekatan budaya dan pendidikan juga sangat penting.<sup>65</sup>
2. *Kedua*, korban menempati posisi sentral oleh karena tujuan transitional justice tergantung pada menemukan cara memberikan ruang kepada korban dalam ruang publik.<sup>66</sup>
3. *Ketiga*, “mimikri”, mereplikasi bentuk-bentuk kelembagaan tanpa memperhitungkan konteks dan kekhususan harus dihindari. “Templatization” of transitional justice, seakan-akan bahwa itu model yang dapat diadopsi dengan cara yang sama di semua tempat adalah berbahaya. Oleh karena itu pertanyaan dasarnya adalah: “Apa cara yang paling efektif dalam keadaan khusus (di Indonesia) untuk memenuhi hak atas truth, justice, reparation, and non-recurrence?”, Pelapor khusus PBB meminta kita tidak melakukan reproduksi bentuk-bentuk kelembagaan dari negara lain<sup>67</sup>
4. *Keempat*, tantangan-tantangan internal TJ: i). kecenderungan untuk memperluas mandat lembaga-lembaga tanpa analisis fungsional atau kontekstual; ii). ketidakcukupan sensitifitas pada konteks dan kecenderungan untuk mereplikasi formula-formula. Pelapor khusus PBB menyatakan banyak hal dapat dilakukan untuk menjawab secara kreatif pada berbagai tantangan dan mengintegrasikan respons kelembagaan yang lebih baik dengan berbagai inisiatif, termasuk dalam domain kebudayaan dan masyarakat sipil serta mengaitkannya dengan keamanan dan pembangunan

<sup>64</sup> A/HRC/36/50/Add.1, Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence on his global study on transitional justice, 7 August 2017, op.cit (note 10), Para 25

<sup>65</sup> *Ibid* Para 85

<sup>66</sup> *Ibid*, Para 28

<sup>67</sup> *Ibid*, Para 84

Namun demikian, utamanya terkait dengan pelaksanaan pendekatan menyeluruh, pengalaman di beberapa belahan negara memperlihatkan bahwa pelaksanaan prinsip-prinsip penghapusan impunitas secara menyeluruh menghadapi tantangan berupa konteks yang kompleks di berbagai negara. Konteks tersebut kemudian memunculkan situasi yang tidak sederhana bagi berbagai negara untuk melaksanakan prinsip-prinsip penghapusan impunitas. Kerangka keadilan transisional (*transitional justice*), belum sepenuhnya dapat diimplementasikan dimana implementasinya pun bervariasi dari satu negara ke negara lain. Faktor-faktor penentu yang menghambat pelaksanaannya dapat mencakup sistem kekuasaan represif dan ketimpangan struktural yang berkontribusi pada konflik dan tetap tidak direformasi, masih adanya pelaku pelanggaran kemanusiaan dan hak asasi manusia dalam posisi kekuasaan politik, penggabungan hak-hak korban dengan hak-hak umum, bantuan kemanusiaan dan bantuan pembangunan, kapasitas yang tidak memadai dari lembaga-lembaga domestik di tingkat nasional yang lemah untuk menangani tugas-tugas yang diberikan kepada mereka dalam kerangka kerja *transitional justice*, sumber daya yang tidak mencukupi (termasuk keuangan dan sumber daya manusia), dan lingkungan politik represif dan melemahkan partisipasi masyarakat sipil dan kepemilikan nasional atas proses-proses ini. Di wilayah Great Lakes Afrika, gabungan dari semua atau sebagian besar faktor ini ada di Uganda, Kenya, dan Democratic Republic of Congo dan menjelaskan stagnasi proses mereka. Dari kompleksitas tantangan yang dihadapi, wilayah Great Lakes Afrika memberikan pelajaran bahwa mengidentifikasi peluang yang paling mungkin untuk memajukan tindakan yang ditargetkan secara spesifik—misalnya, penuntutan lokal atas sejumlah kecil kejahatan internasional atau pengakuan terhadap kelompok korban tertentu—terbukti lebih efektif daripada mengharap kebijakan yang terintegrasi tingkat nasional disetujui dan dilaksanakan dengan cepat. Dalam hal ini, masyarakat sipil yang kuat dan korban yang diberdayakan sangat penting untuk kemajuan ini, seperti halnya kerjasama antara masyarakat sipil dan negara.<sup>68</sup>

Beberapa pendukung kerangka kerja terintegrasi --bahkan dalam konteks di mana pendekatan semacam itu tidak mungkin diterapkan sejak awal-- berpendapat bahwa pendekatan tersebut menetapkan agenda dan komitmen resmi, menawarkan bentuk keadilan yang lebih menyeluruh kepada para korban dengan mengakui bahwa mekanisme tunggal tidaklah memadai, dan memberi korban dan pembela mereka alat untuk menekan pemerintah agar memenuhi komitmennya. Namun, pengalaman Wilayah Great Lakes Afrika menyatakan bahwa hal itu tidak memberikan hasil yang berarti di negara-negara Great Lakes Afrika. Kegagalan untuk menindaklanjuti komitmen besar pada pendekatan menyeluruh, justru telah berkontribusi pada pelepasan, kelelahan, kekecewaan, dan frustrasi di pihak para korban, masyarakat sipil, dan donor internasional. Misalnya, di Uganda, keberadaan draf Kebijakan Keadilan Transisi, yang dikembangkan oleh the Justice, Law and Order Sector- JLOS dan dibagikan secara publik pada September 2014, tidak terlalu berguna dalam mengadvokasi langkah-langkah yang diusulkan. Sebaliknya, masyarakat sipil menjadi frustrasi dan lelah terhadap proses nasional yang membatasi partisipasi mereka dan justru melepaskan diri untuk mendukung pekerjaan tingkat masyarakat yang tidak terkait dengan rancangan kebijakan tersebut. Hal lain, ketika seluruh proses dirancang sekaligus pada saat krisis nasional, mungkin dirancang tanpa pemahaman yang lengkap tentang tuntutan dan preferensi korban. Tanpa konsultasi dan keterlibatan para korban dan masyarakat sipil yang lebih luas, ada kemungkinan besar bahwa prioritas akan ditetapkan oleh pihak-pihak yang berkonflik-berpotensi dipengaruhi oleh pemangku kepentingan internasional- dan mencerminkan tujuan mereka (baik tujuan politik atau pun tujuan lainnya), dan bukan prioritas yang sebenarnya dari masyarakat dan korban yang terkena dampak. Di Kenya, misalnya, pihak-pihak dari *National Accord* tidak melakukan konsultasi publik tentang langkah-langkah keadilan transisi yang diusulkan. Bahkan, banyak pembela hak asasi manusia menentang the

---

<sup>68</sup> International Center for Transitional Justice GREAT LAKES REGION Victims Fighting Impunity Transitional Justice in the African Great Lakes Region, March, 2017, hal. 22

Truth, Justice and Reconciliation Commission-TJRC Kenya, karena kekhawatiran para pelaku tetap berkuasa.<sup>69</sup>

Menyajikan seluruh rencana yang mencakup berbagai aspek pengakuan, akuntabilitas, dan reformasi dalam konteks yang mungkin tidak diinginkan atau tidak dilengkapi dengan berbagai faktor yang seharusnya ada serta kelengkapan lain, juga dapat meningkatkan risiko bahwa satu aspek kerangka kerja akan menggagalkan yang lain atau meningkatkan perlawanan. Pendekatan terintegrasi atau menyeluruh mensyaratkan jumlah sumber daya, waktu, dan komitmen tidak hanya dari politisi tetapi juga publik yang mungkin tidak bersedia untuk mendedikasikan proses dalam konteks sumber daya pendek. Dalam semesta prioritas, para pemimpin politik dan masyarakat mungkin tidak siap untuk membuat komitmen yang diperlukan untuk langkah sebesar itu. Dengan menyiratkan pilihan "semua atau tidak sama sekali", pendekatan ini memperkecil kemungkinan tindakan yang dapat diterapkan. Penyebutan nama pelaku yang masih berkuasa dalam laporan TJRC Kenya, misalnya, telah menyebabkan orang-orang tersebut menggagalkan sekutu dan konstituen mereka untuk menentang keseluruhan laporan, sehingga secara politik sangat sulit bagi anggota parlemen atau pejabat pemerintah lainnya untuk menyentuh masalah ini. Seandainya langkah-langkah keadilan transisional lainnya, yang kurang terfokus pada akuntabilitas individu, telah diusulkan terlebih dahulu, mungkin tidak akan memicu oposisi yang kuat yang akhirnya secara efektif menggagalkan seluruh proses. Hal ini yang menjadi dilema nyata yang selalu harus dihadapi, yaitu tidak ada solusi yang sempurna. Dalam kasus Kenya, misalnya, masyarakat sipil sangat menganjurkan TJRC untuk mengidentifikasi para pelaku yang justru mengakibatkan hal yang tidak diharapkan. Oleh karena itu, ketika mempertimbangkan peran kerangka kerja terpadu, penting untuk melakukan analisis politik dan kontekstual, yang dapat membantu para aktor yang berusaha untuk mempromosikan atau merancang langkah-langkah keadilan transisional untuk mengidentifikasi kapasitas nyata dari mereka yang bertanggung jawab untuk menerapkan kerangka kerja tersebut, kebutuhan dan tuntutan korban, aktor kunci untuk terlibat, dan jenis dukungan yang akan dibutuhkan. Analisis kontekstual yang kuat memasukkan visi yang jelas dan serta detail tentang dinamika politik yang relevan dengan keadilan transisional dan pengetahuan rinci tentang konteksnya, yang mencakup berbagai pelanggaran yang dilakukan dan hak serta preferensi korban untuk mendapatkan pemulihan. Hal ini juga termasuk tidak melihat pemerintah, masyarakat sipil, atau korban sebagai satu kesatuan monolitik—dan mengambil langkah-langkah untuk mengatasi ketidakpercayaan dan terlibat secara konstruktif, memahami narasi yang saling bertentangan, ketidaksepakatan, dan prioritas berbeda yang dapat terjadi di antara anggota satu kelompok atau "entitas".<sup>70</sup>

Pengalaman pelaksanaan lebih dari dua puluh tahun di berbagai negara, khususnya di wilayah Great Lakes, memberikan beberapa pelajaran penting:

- a. Tidak ada satu mekanisme pun yang mampu menangani tuntutan keadilan yang sangat besar secara memadai. Mekanisme keadilan transisional paling efektif bila dilaksanakan sebagai bagian dari keseluruhan strategi.
- b. Dalam beberapa situasi, tidak semua mekanisme keadilan transisional dapat dijalankan pada saat yang bersamaan. Untuk alasan ini, pentahapan, perencanaan, dan waktu yang cermat sangat penting. Rancangan mekanisme keadilan transisional harus secara cermat menyeimbangkan tuntutan keadilan dengan realitas yang dapat dicapai dalam jangka pendek, menengah, dan panjang.
- c. Oleh karena keadilan transisional sering kali terjadi dalam konteks pembangunan perdamaian yang lebih luas, *trade-off* (adanya pengorbanan) sering kali diperlukan. Selain menangani perhatian langsung untuk menjaga perdamaian dan memulihkan keamanan, yang sering kali memerlukan pelucutan senjata dan pembubaran kelompok bersenjata,

---

<sup>69</sup> International Center for Transitional Justice GREAT LAKES REGION Victims Fighting Impunity Transitional Justice in the African Great Lakes Region, March, 2017, hal. 8-9

<sup>70</sup> International Center for Transitional Justice GREAT LAKES REGION Victims Fighting Impunity Transitional Justice in the African Great Lakes Region, March, 2017, hal. 8-9

pemerintah baru harus mengatasi perpecahan sosial yang mendalam dan membangun kembali lembaga-lembaga publik, paling tidak dengan memulihkan demokrasi, pemberian layanan, dan pembangunan ekonomi. Besarnya dan luasnya kejahatan dapat membuat penyelidikan, penuntutan, dan reparasi menjadi sangat sulit jika ada kebutuhan untuk membangun kembali sistem peradilan. Selain itu, negara mungkin kekurangan sumber daya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan hak asasi manusia. Oleh karena itu, penerapan mekanisme keadilan transisional membutuhkan *trade-off* yang sulit dan tidak dapat dihindari.

- d. Tidak ada model pendekatan atau paket keadilan transisional yang dapat dengan mudah dipindahkan dari satu situasi ke situasi lain. Pelajaran dapat dipetik dari berbagai pengalaman negara, tetapi setiap situasi mengharuskan pihak-pihak yang berkonflik, masyarakat sipil, dan kelompok korban merundingkan parameter untuk situasi mereka.
- e. Penting bahwa kebijakan keadilan transisi suatu negara memiliki kepemilikan lokal (*local ownership*) dan berdasarkan konsultasi publik yang ekstensif dengan semua aktor yang berkepentingan.
- f. Rancangan dan proses yang dijalankan harus peka gender dan memperhatikan kerugian khusus yang diderita perempuan, karena mereka terpengaruh secara tidak proporsional dalam konflik.
- g. Independensi mereka yang menjalankan proses keadilan transisional harus terjamin. Aspek penting dari proses ini adalah membangun kembali kepercayaan publik terhadap berkuasanya hukum (*rule of law*) dan lembaga-lembaga.<sup>71</sup>

Pengalaman di wilayah Great Lakes Afrika atau pun di belahan negara lain dapat menjadi bahan refleksi bagi Indonesia dalam menyusun dan mengidentifikasi langkah yang paling mungkin ditempuh bagi penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia masa lalu di Indonesia. Hal ini harus dilakukan dengan berdasar dan demi keadilan bagi korban

## URGENSI PENYELESIAN PELANGGARAN HAM MASA LALU

Pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di masa lalu dan berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi selama proses transisi demokrasi semenjak tahun 1998, akan menjadi masalah yang terus membayangi setiap pemerintahan yang terbentuk pasca-otoritarianisme Orde Baru, ketika tidak ada suatu proses penyelesaian yang tuntas. Tuntutan keadilan dari para korban dan masyarakat guna penyelesaian yang adil dan menjunjung prinsip hak asasi terus mengemuka. Setidaknya dalam setiap proses politik elektoral lima tahunan, dan pengisian jabatan publik yang strategis isu ini selalu mencuat. Rekam jejak HAM setiap kandidat semakin menjadi rujukan pertimbangan dalam pengisian jabatan publik, baik yang sifatnya *political appointed* maupun bukan.

Di tingkat akar rumput, warisan konflik politik masa lalu juga menjadi bagian dari realitas politik yang terus diperdebatkan. Sebagai contoh, peristiwa 1965 kembali muncul sebagai bagian dari kampanye hitam terhadap pasangan Jokowi-JK selama masa Pemilihan Presiden 2014, dan penilaian mengenai rekam jejak pelanggaran HAM di masa lalu dari pasangan Prabowo Hatta. Di luar konteks peristiwa politik tersebut, harus diakui pula di banyak daerah, fragmentasi sosial diantara masyarakat masih terus berlangsung, yang berakar dari belum tuntasnya pelanggaran HAM di masa lalu. Diskriminasi terus diwariskan, yang berakibat pada perlakuan berbeda dalam akses terhadap sumber ekonomi subsisten, maupun eksklusi dari partisipasi politik di tingkat lokal, khususnya terhadap mereka para korban peristiwa 1965, Talangsari, dan Tanjung Priok. Bahkan dalam beberapa waktu terakhir marak aksi pembubaran oleh sekelompok masyarakat terhadap pertemuan-pertemuan yang diselenggarakan

---

<sup>71</sup> The African Union Series Peace, Justice, and Reconciliation in Africa Opportunities and Challenges in the Fight Against Impunity REPORT OF THE AU PANEL OF THE WISE FEBRUARY 2013, hal. 26-27

korban, maupun pengekan terhadap berbagai inisiatif pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi yang diselenggarakan secara mandiri oleh masyarakat.

Masalah-masalah di atas selalu tak-dapat dilepaskan dari setiap proses transisi, yang bila tidak segera diselesaikan akan menghambat proses konsolidasi demokrasi dan realisasi agenda memperkuat keragaman sosial dan kebhinekaan. Selain itu, dalam jangka panjang, masalah ini akan terus menjadi persoalan yang membayangi upaya rekonsiliasi nasional dan pemantapan persatuan dan kesatuan nasional sebagai mandat dari TAP MPR No. V/MPR/2000. Mencermati masalah-masalah di atas, negaralah yang seharusnya berkewajiban untuk menyelesaikan beragam permasalahan dimaksud, sebagaimana telah diatur dalam hukum nasional maupun hukum internasional. Secara khusus, hukum dan praktik internasional di bidang hak asasi manusia telah mendetailkan serangkaian kewajiban negara, seperti tercermin dalam prinsip-prinsip dalam hukum HAM internasional, yakni: kewajiban untuk mengingat (*duty to remember*), kewajiban untuk menghukum setiap bentuk kejahatan pelanggaran HAM (*duty to prosecute*) dan kewajiban untuk menghadirkan keadilan bagi korban yang meliputi hak atas kebenaran (*rights to know*), hak atas keadilan (*rights to justice*) dan hak atas pemulihan (*rights to reparation*).

Di Indonesia, semenjak tahun 1998, sebenarnya negara telah melahirkan beberapa kebijakan untuk merespon kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu. Salah satunya adalah pembentukan Pengadilan HAM. Meskipun demikian, berbagai upaya tersebut, belum mencerminkan keseluruhan pelaksanaan kewajiban negara, dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM. Terutama untuk mewujudkan keadilan bagi para korban. Berdasarkan *UN General Assembly Resolution 60/147*, disebutkan bahwa setiap korban pelanggaran HAM yang berat, memiliki hak yang mencakup, Akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; Pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan Akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran (pengungkapan kebenaran) dan mekanisme pemulihan (rehabilitasi).

### III. PENTINGNYA PENYELESAIAN DALAM KONTEKS INDONESIA SAAT INI: USULAN PEMBENTUKAN KOMITE PENGUNGKAPAN KEBENARAN

Beberapa langkah awal untuk mengukuhkan komitmen politik atas penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu di Indonesia tercermin dari serangkaian dokumen negara yang lahir dalam periode 1998-2004. Meskipun secara politik dapat dikatakan gagal, dokumen tersebut telah menjadi peraturan hukum normatif yang berlaku. Beberapa kebijakan yang lahir antara lain mulai dari TAP MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM, UU No. 39/1999 tentang HAM yang memperkenalkan gagasan pengadilan sebagai jalan penyelesaian hukum, TAP MPR No. V/2000 tentang Persatuan dan Kesatuan Nasional yang memandatkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan Pengadilan HAM, serta UU No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM yang menjadi dasar pembentukan pengadilan khusus pelanggaran HAM serius dalam lingkungan peradilan umum. Namun lagi-lagi, tiadanya kehendak politik yang kuat untuk menyelesaikan, berakibat pada sulitnya merealisasikan teks dalam realitas keseharian yang nyata.

Pasca-pembatalan UU KKR, pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham) telah berupaya menyusun ulang RUU KKR baru. Namun faktanya kurang memiliki masa depan penyelesaian yang pasti, mengingat konstelasi politik di parlemen, juga problem teknis birokrasi di tingkat kementerian. Bahkan terdapat kemungkinan adanya kemandegan proses di tingkat perancangan dan perumusan, khususnya terkait dengan mandat dan desain kelembagaan yang dibangun. Kabar kurang menggembirakan juga nampak dalam penyelesaian melalui jalur pengadilan. Semua kasus yang di bawa ke pengadilan, hampir seluruhnya berakhir dengan pembebasan pelaku (Timor-Timur, Abepura, dan Tanjung Priok). Bahkan mekanisme ini menimbulkan masalah lain, dengan adanya pengabaian berkas-berkas perkara yang telah diselidiki Komnas HAM oleh Kejaksaan Agung.

Beberapa inisiatif parsial yang didesakkan masyarakat dan korban justru telah membuahkan langkah-langkah konkret. Kendati tidak menjawab persoalan utama mengenai tuntutan keadilan, langkah tersebut telah meletakkan dasar bagi kemungkinan pemenuhan kewajiban negara terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu. Inisiatif ini terekam dalam perkembangan kebijakan pemulihan korban secara terbatas yang dilakukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), dengan koordinasi dengan Komnas HAM, melalui skema pemberian bantuan medis dan psikososial bagi korban. Namun demikian, upaya replikasi untuk memperluas inisiatif lokal, meski secara teoritis bisa dilakukan, tetapi memiliki hambatan yang cukup besar, khususnya terkait dengan kerumitan birokrasi yang dihadapi pemerintah lokal, guna memastikan adanya dukungan pusat dalam proses pelembagaan kebijakan. Inisiatif ini lebih merupakan jalan keluar alternatif yang terbatas sifatnya, sebagai akibat buntutnya langkah yang lebih komprehensif di tingkat nasional. Artinya, untuk dapat secara substantif dan menyeluruh menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu, diperlukan langkah politik dan pelembagaan kebijakan di tingkat nasional.

Proses pemutusan akses informasi mengenai berbagai peristiwa pelanggaran HAM yang dilakukan selama pemerintahan Orde Baru telah menyebabkan hilangnya memori kolektif masyarakat atas pelanggaran HAM yang terjadi. Situasi ini berdampak besar pada hilangnya dukungan publik terhadap berbagai upaya yang dilakukan untuk mendorong penuntasannya, baik yang berasal dari masyarakat dan korban, maupun inisiatif yang didukung dengan kebijakan hukum pemerintah. Lebih jauh, situasi ini menjelaskan mengapa tuntutan keadilan dan upaya penuntasan pelanggaran HAM masa lalu hampir tidak pernah menjadi diskursus populer bagi publik, dan dirasakan sebagai sesuatu yang tidak menjadi bagian dari masalah sehari-hari masyarakat di tingkat akar rumput.

Kebuntuan penuntasan ini juga menimbulkan masalah lain yang lebih besar, karena dengan secara diam-diam 'menormalkan' kekerasan dan penggunaan instrumen kekerasan sebagai praktik keseharian dalam bernegara. Reproduksi kekerasan ini muncul dalam *simptom-simptom* yang meski tidak secara langsung memiliki keterkaitan dengan peristiwa pelanggaran HAM masa lalu, tetapi

secara lebih dalam mencerminkan reproduksi pola kekerasan yang sama. Hal ini terekam dalam berbagai peristiwa seperti kekerasan oleh kelompok berbasis agama, konflik antar masyarakat yang didasari pada akses pengelolaan sumberdaya alam, dan berbagai peristiwa lainnya. Dalam jangka panjang, jika dibiarkan, situasi ini jelas akan menggerogoti agenda rekonsiliasi nasional.

Berkaca dari seluruh rangkaian perjalanan upaya penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu di Indonesia tersebut, satu hal penting yang dapat kita simpulkan ialah tiadanya jalan tunggal penuntasan, apalagi yang sifatnya pintas, cepat dan efisien. Selain itu, juga dibutuhkan keterlibatan dan dukungan banyak aktor. Oleh karena itu diperlukan suatu peta jalan yang komprehensif, untuk secara gradual mengantarkan langkah-langkah penyelesaian, sebagai jalan membangun keadaban baru, tanpa meninggalkan kewajiban negara pada para korban. Peta jalan ini dapat dirumuskan dalam beberapa kebijakan yang dilembagakan pada periode waktu yang berbeda tetapi saling melengkapi satu dengan yang lainnya.

Meskipun langkah aksi dan pelembagaan kebijakan dapat dirumuskan dalam berbagai bentuk yang berbeda, namun secara prinsipil, keseluruhan tindakan tersebut terikat pada prinsip-prinsip umum yang diakui secara universal, perihal kewajiban negara dalam penyelesaian pelanggaran HAM, yakni pemenuhan terhadap hak untuk tahu (*the right to know*), sebagai landasan dalam pemberian pemulihan korban (*the right to reparation*), serta penegakan pertanggungjawaban melalui penuntutan hukum, guna mencegah keberulangan, dan agenda reformasi kelembagaan.

Pelembagaan kebijakan dapat diawali dengan melakukan suatu '*official remorse*' atas berbagai peristiwa pelanggaran HAM yang ada (berdasarkan seluruh informasi yang sejauh ini telah tersedia, seperti dokumen penyelidikan Komnas HAM atau dokumen-dokumen pengadilan yang ada). Pernyataan resmi ini juga menandai dan mendasari dibentuknya suatu kebijakan untuk membentuk suatu Komite yang diberi kewenangan untuk melakukan langkah tindak lanjut bagi penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu.

Dalam praktiknya di Indonesia, pemerintah pernah melakukan permintaan maaf atas terjadinya pelanggaran HAM. Seperti yang dilakukan oleh Menhankam/Pangab Jenderal TNI Wiranto pada tahun 1998. Atas seijin Presiden B.J. Habibie, Jendral Wiranto menyatakan permintaan maaf kepada masyarakat Aceh atas terjadinya pelanggaran HAM di Aceh yang dilakukan oleh ABRI. Selanjutnya, pada bulan Maret 1999, saat melakukan kunjungan ke Aceh, Presiden B.J. Habibie secara khusus meminta maaf atas berbagai kekejaman yang terjadi selama DOM. Di tahun 2000, Presiden Abdurrahman Wahid juga menyatakan permintaan maaf kepada korban Peristiwa 1965-1966. Pada tahun 2001, Presiden Megawati Soekarno Putri juga pernah menyatakan maaf kepada seluruh masyarakat Aceh, atas segala kekurangan dan kekhilafan di masa lalu.

Kaitannya dengan pembentukan Komite Kepresidenan untuk pengungkapan kebenaran, prinsip kerja Komite ini adalah tidak memulai dari awal, tetapi mempergunakan berbagai hasil dari proses sebelumnya, baik yang dibentuk oleh pemerintah maupun inisiatif dari masyarakat sipil, sebagai dasar untuk merumuskan penyelesaian yang lebih menyeluruh terhadap pelanggaran HAM di masa lalu. Guna percepatan agenda penyelesaian, Komite ini dapat bekerja tidak lebih dari dua tahun sejak pembentukannya. Hasil utama dari Komite ini adalah memberikan narasi resmi atas pengakuan adanya pelanggaran HAM di masa lalu dan merekomendasikan langkah-langkah untuk pemenuhan kewajiban kepada korban, terkait dengan pengakuan, pemulihan korban dan keluarganya, pelembagaan kebijakan untuk pemulihan, dan langkah-langkah teknis yang diperlukan untuk merealisasi kewajiban pemulihan tersebut. Selanjutnya Komite ini memberikan rekomendasi secara langsung kepada Presiden untuk menentukan langkah-langkah yang diperlukan bagi terwujudnya hak keadilan korban dan hak pemulihan bagi mereka.

Supaya asas objektivitas terjamin, Presiden dapat memutuskan bahwa Komite terdiri dari tokoh-tokoh yang memiliki reputasi. Keanggotaannya perlu mempertimbangkan geografis dan *gender balance*,

serta institusi-institusi yang dianggap memiliki resistensi dalam pencarian fakta. Anggota juga tidak perlu terlalu banyak, cukup antara 5 atau 7 orang yang kemudian didukung oleh staff yang lebih besar. Tokoh yang berpengaruh menjadi penting, sehingga komite ini dapat memperoleh pengakuan dan memiliki respek dari masyarakat. Pembentukan tim ad hoc semacam ini juga pernah dilakukan oleh Pemerintah, antara lain pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) untuk kasus Timor Leste. Agar memiliki dasar kewenangan yang memadai, komite ini perlu dibentuk melalui dasar hukum yang jelas, seperti Peraturan Presiden.

Hadirnya Komite ini diharapkan dapat menjadi salah satu mekanisme yang melengkapi proses akuntabilitas atas berbagai pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Belajar dari pengalaman berbagai negara sebagaimana dituliskan oleh Priscilla Hayner, kehadiran Komisi seperti ini (truth seeking commission) didasari oleh pentingnya melakukan pencatatan yang akurat atas pengalaman masa lalu (*historical record of past abuses*). Melalui pengungkapan praktik kekerasan dan pelanggaran HAM yang berat di masa lalu, negara dapat belajar untuk menghindarkan terjadinya perulangan praktik pelanggaran HAM berat serupa di masa yang akan datang. Dalam konteks ini, fungsi terpenting adalah mendorong adanya pengakuan secara official atas rangkaian praktik pelanggaran HAM di masa lalu. Pengakuan ini mengandung konsekuensi pada negara untuk secara publik mengakui kesalahannya atas praktik-praktik di masa lalu, yang sekaligus pula dapat menjadi bagian dari pengetahuan publik secara nyata. Melalui catatan ini, komite diharapkan mampu menghasilkan rekomendasi perubahan institusional dalam praktik bernegara, yang dapat menghindarkan pemerintah di masa yang akan datang mengulangi praktik-praktik serupa.

Komite ini merupakan mekanisme yang secara khusus memberikan pusat perhatian pada para korban dan bukan pelaku. Upaya untuk memperoleh kebenaran atas apa yang terjadi di masa lalu, dilakukan dengan menempatkan korban sebagai fokus utama. Mendasarkan pada pertimbangan bahwa praktik otoriter di masa lalu, dimana seluruh narasi diciptakan untuk kepentingan rezim berkuasa, maka kehadiran komite dimaksudkan untuk memberikan ruang kepada korban untuk mengungkapkan narasinya, dengan demikian dapat mengungkap apa yang sesungguhnya terjadi di masa lalu. Penggunaan narasi korban secara positif dapat berkontribusi pada proses penyembuhan secara sosial (*social healing*). Penyembuhan secara sosial akan mendorong terjadinya perdamaian yang nyata di tingkat komunitas masyarakat.

Gagasan mengenai pembentukan komite ini bukan ditujukan sebagai substitusi atas fungsi penghukuman oleh pengadilan. Kehadiran komite merupakan mekanisme pelengkap (*complementer*) bagi negara dalam melakukan kewajiban penghukuman atas pelanggaran HAM di masa lalu. Tersedianya catatan yang akurat dari praktik masa lalu akan mempermudah penegakan akuntabilitas oleh negara. Fungsi pengungkapan tersebut juga menunjukkan sifat komite yang ad hoc, bukan sebagai sebuah institusi permanen. Komite ini bekerja menggunakan mekanisme yang khusus dengan batasan waktu tertentu. Kehadiran komite ini merupakan salah satu jawaban atas realitas sulitnya pemerintah transisi untuk melakukan penghukuman atas tindakan pelanggaran HAM di masa lalu. Hal ini disebabkan masih kuatnya unsur-unsur dan pengaruh dari rezim terdahulu pada masa transisi, termasuk masih kuatnya pengaruh institusi militer. Pengalaman dari berbagai negara, seperti sejumlah negara Amerika Latin, Eropa, Asia, dan Afrika yang mengalami proses transisi, menunjukkan penggunaan gagasan komite kebenaran, sebagai jawaban atas realitas ini.

Berbagai komite serupa, dalam bentuk komite kebenaran yang pernah ada, setidaknya telah memberikan empat pengalaman berikut ini: *Pertama*, adanya mandat yang khusus dan dengan batasan yang jelas. Tiadanya aturan baku mengenai perumusan mandat. Berbagai negara memiliki spesifikasi tersendiri sesuai dengan karakteristik pelanggaran HAM yang terjadi di masing-masing negara; *Kedua*, komite yang dibentuk mengharuskan tersedianya struktur, komposisi dan keanggotaan yang menjamin tercapainya mandat; *Ketiga*, adanya mekanisme kerja komite. Pengungkapan

kebenaran merupakan pekerjaan yang tidak sederhana, oleh karenanya, perumusan pengaturan mengenai mekanisme kerja komisi penting dilakukan. Mekanisme kerja ini berkaitan dengan persoalan-persoalan seperti jenis investigasi yang harus dilakukan, apakah pengambilan pernyataan harus dilakukan secara rahasia (*confidential*) atau terbuka, bagaimana mekanisme kerja komisi dengan lembaga-lembaga lain, baik pemerintah maupun swasta di luar komisi. Perumusan juga terkait dengan keharusan untuk memastikan dipergunakannya prinsip-prinsip *the rights to know, the truth, the rights to justice*, dan *the rights to reparation*, yang menjamin akuntabilitas kerja komisi dalam pengungkapan kebenaran. Selain itu, perumusan mekanisme kerja komisi akan membantu kerja komisi yang terbentuk dalam mencapai mandatnya; *Keempat*, laporan komisi yang menunjukkan hasil kerja komisi kebenaran yang menjelaskan uraian yang lebih lengkap dari peristiwa masa lalu yang diungkapkan.

Selain bersandar pada proses pengungkapan kebenaran yang dilakukan oleh negara, juga terdapat proses pengungkapan kebenaran yang dilakukan secara mandiri oleh masyarakat sipil. Beberapa organisasi non-pemerintah berhasil melakukan investigasi dan pengungkapan kebenaran di berbagai negara, dimana pembentukan sebuah komisi kebenaran resmi belum dimungkinkan, dan sistem peradilan maupun pemerintah belum bersedia untuk mengakui dan mengungkapkan kebenaran tentang pelanggaran HAM di masa lalu. Dari beberapa upaya untuk mencari mekanisme pengungkapan kebenaran alternatif ini, banyak juga yang berhasil untuk menerbitkan sebuah laporan akhir yang dilengkapi berbagai rekomendasi, untuk kemudian diterbitkan dan disebarluaskan ke publik. Walaupun laporan dan rekomendasi tersebut tidak merupakan pengakuan resmi, tidak sedikit juga laporan yang dibuat masyarakat sipil ini, berhasil atau memberikan kontribusi besar bagi upaya untuk menghadapi masa lalu dan upaya korban dalam memperoleh keadilan. Supaya hasil investigasi dan isi laporan akhir serta rekomendasi dapat diterima, organisasi yang menjalankan mekanisme pengungkapan kebenaran *alternative* harus dianggap cukup kredibel oleh masyarakat. Dalam melakukan investigasi, juga harus dilakukan dengan imparial, dan dengan metodologi yang sistematis serta ketelitian dalam pelaksanaan. Data-data yang diperoleh harus akurat dan sejauh mungkin dapat diverifikasi.

Merujuk pada pengalaman sejumlah negara yang mengalami proses transisi dan mewarisi pelanggaran HAM yang luar biasa, setiap negara telah memilih jalan yang berbeda-beda dalam menghadapi masa lalunya. Proses akuntabilitas terhadap pelanggaran HAM masa lalu dapat dilakukan bersamaan dengan proses pengungkapan kebenaran, melalui pembentukan sebuah komisi kebenaran dan pengadilan sekaligus. Namun, proses akuntabilitas ini tidak jarang dilakukan secara bertahap, dimulai dengan pengungkapan kebenaran, baru kemudian dilanjutkan dengan proses-proses akuntabilitas lainnya. Proses pengungkapan kebenaran selalu dilakukan dengan diawali proses pencatatan dan pendokumentasian yang lengkap, tentang berbagai peristiwa yang diselidiki. Metode pendokumentasian ini beragam, namun secara umum dilakukan dalam rangka menganalisis dan menggambarkan pola atau bentuk pelanggaran, keluasan korban, serta pelaku yang terlibat dalam pelanggaran, baik individu, kelompok, maupun institusi negara. Penyebab terjadinya pelanggaran, dan peranan aparat serta institusi negara dalam pelanggaran, juga menjadi salah satu bagian penting dalam proses ini. Keberhasilan untuk mengungkap masa lalu ini selanjutnya dapat dijadikan sebagai basis untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintahan tentang bagaimana menyelesaikan atau menghadapi pelanggaran HAM masa lalu. Laporan ini juga sekaligus menjadi pengingat, guna mencegah pelanggaran HAM masa lalu berulang, dan yang lebih penting adalah rekomendasi atas perbaikan berbagai persoalan di masa depan.

#### IV. PENUTUP DAN REKOMENDASI

Berdasarkan uraian di atas, upaya untuk melakukan pengungkapan kebenaran sebagai fase awal dari akuntabilitas pelanggaran HAM masa lalu di Indonesia akan dilakukan. Pengungkapan kebenaran ini

dengan melakukan proses pencatatan atau pendokumentasian dan penyusunan sebuah laporan tentang berbagai pelanggaran HAM masa lalu di Indonesia. Oleh karena itu, pembentukan komite ini dimaksudkan untuk menghadirkan adanya sebuah pengungkapan kebenaran melalui proses dokumentasi dan laporan tentang pelanggaran HAM masa lalu yang terjadi dalam kurun waktu tertentu (misalnya 1965 sampai dengan tahun 2000). Komite ini nantinya akan memiliki beberapa mandate, antara lain:

- a. Mengungkapkan kebenaran faktual tentang pola atau bentuk pelanggaran, para korban dan juga pelaku pelanggaran (individu, kelompok atau institusi negara), penyebab terjadinya pelanggaran, dan peranan aparat dan institusi negara dalam pelanggaran yang terjadi, dengan:
  - i. Mengkaji semua dokumen yang relevan untuk dalam pelaksanaan mandat Komite;
  - ii. Melakukan penggalian informasi dari semua pihak yang relevan dengan metode yang ditetapkan oleh Komite;
- b. Mendokumentasikan semua informasi yang diperoleh dengan sistem yang akan ditentukan oleh Komite;
- c. Menyusun Laporan Akhir tentang Pelanggaran HAM Masa Lalu, termasuk rekomendasi tentang langkah-langkah yang harus dilakukan oleh Pemerintah;

Komite dalam melaksanakan mandatnya berdasarkan pada prinsip-prinsip berikut ini:

- a. Objektivitas, dengan melakukan pendataan dan analisis berdasarkan fakta-fakta yang disampaikan, dengan ukuran dan standar yang sama;
- b. Kejujuran, dengan memperlakukan fakta-fakta yang tersedia sesuai dengan kenyataannya;
- c. Non-diskriminasi, dengan memberikan kesempatan yang sama kepada semua pihak untuk menyampaikan informasi atau bahan lain untuk kepentingan pelaksanaan mandat;
- d. Perlindungan, dengan memperlakukan semua informasi dilindungi dan tidak terbuka untuk publik sebelum diselesaikannya Laporan Akhir, termasuk dalam memberikan jaminan perlindungan bagi setiap pemberi informasi.
- e. Keterbukaan, dengan menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan tugas komite, informasi tentang segala hal yang terkait dengan kerja Komite, proses penyusunan laporan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai (laporan akhir komite).

Komite akan bekerja dalam jangka waktu dua tahun dan dapat diperpanjang dalam maksimal 6 (enam) bulan berikutnya. Sementara komposisinya terdiri dari 5 (lima) sampai dengan 7 (tujuh) orang anggota yang mempunyai kredibilitas tinggi dan kompetensi di bidang Hukum dan HAM, Sosial, dan Konflik, dengan mempertimbangkan keseimbangan gender. Komite dipimpin oleh 1 (satu) orang ketua, dan 1 (satu) orang wakil ketua, yang dipilih oleh anggota komite.

Dalam melaksanakan kerjanya, Komite harus dijamin:

- a. kebebasan bergerak dalam seluruh wilayah Indonesia;
- b. akses terbuka dan bebas, atas semua dokumen yang diperlukan;
- c. hak untuk mewawancarai semua orang dalam mencari informasi yang diperlukan dan relevan, termasuk menjamin privasi dan kerahasiaan jika diperlukan;
- d. menyusun prosedur kerjanya, termasuk menyusun struktur Komite sesuai dengan yang diperlukan;
- e. menentukan prosedur pengamanan bagi pihak-pihak yang memberikan informasi dan informasi yang diperoleh;
- f. membentuk sekretariat di wilayah-wilayah tertentu yang dibutuhkan;
- g. menentukan Tim Ahli dan Tim Asistensi.

Selain itu, sebagai penunjang dalam melaksanakan mandatnya Komite berhak mendapatkan fasilitas yang diperlukan, berupa: (i) Kantor Sekretariat yang berada di Jakarta; (ii) Dukungan pendanaan yang memadai; dan (iii) Staff dan personel lainnya yang dibutuhkan. Anggota Komite dalam melaksanakan mandatnya harus mendapatkan kekebalan dari tuntutan hukum baik pidana maupun perdata atas seluruh tindakan dan aktivitas yang dilakukan dan ditujukan untuk melaksanakan mandat Komite. Komite harus menyerahkan laporan perkembangan atas kerjanya kepada pemerintah secara berkala melalui Menteri Koordinator Bidang Politik Hukum dan Keamanan (Menkopolhukam). Selanjutnya laporan akhir dari komite akan disampaikan pada Presiden, dan kemudian Presiden harus menyampaikan kepada DPR dan kepada publik.