

**PERAN KOMISI KEBENARAN DAN PERSAHABATAN
DALAM PENYELESAIAN MASALAH PELANGGARAN HAK
ASASI MANUSIA DI TIMOR LESTE**

SKRIPSI

**WINA AESTHETICA
0504002308**



**UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM S1 REGULER
DEPOK
JUNI 2009**

**PERAN KOMISI KEBENARAN DAN PERSAHABATAN
DALAM PENYELESAIAN MASALAH PELANGGARAN HAK
ASASI MANUSIA DI TMOR LESTE**

SKRIPSI
**Diajukan sebagai salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana
Hukum**

WINA AESTHETICA
0504002308



UNIVERSITAS INDONESIA
FAKULTAS HUKUM
PROGRAM S1 REGULER
DEPOK
JUNI 2009

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun yang dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Wina Aesthetica

NPM : 0504002308

Tanda Tangan :

Tanggal : 11 Juni 2009

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Wina Aesthetica
NPM : 0504002308
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Peran Komisi Kebenaran dan Persahabatan Dalam
Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di
Timor Leste

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing I : Prof. Dr. Sri Setianingsih S., S.H., M.H. (.....)
Pembimbing II : Adijaya Yusuf, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Prof. Dr. R. Sidik Suraputra, S.H. (.....)
Penguji : Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D. (.....)
Penguji : Prof. A. Zen Umar Purba, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Adolf Warrouw, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Emmy Juhassarie Ruru, S.H., LL.M. (.....)
Penguji : Melda Kamil Ariadno, S.H., LL.M. (.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 11 Juni 2009

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN
PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ervitiana Hamdiah
NPM : 0504002308
Program Studi : Ilmu Hukum
Departemen : Hukum Tentang Hubungan Transnasional
Fakultas : Hukum
Jenis Karya : Skripsi

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak **Bebas Royalti Noneklusif** (*Non-exclusive RoyaltyFree Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

Peran Komisi Kebenaran dan Persahabatan Dalam Penyelesaian Masalah
Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor leste

Beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan hak royalti noneklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan memublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta

Demikian Pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok
Pada tanggal : 11 Juni 2009

Yang menyatakan

(Wina Aesthetica)

ABSTRAK

Nama : Wina Aesthetica
Program Studi : Ilmu Hukum/Hukum Tentang Hubungan Transnasional
Judul : Peran Komisi Kebenaran dan Persahabatan Dalam
Penyelesaian Masalah Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di
Timor Leste

Suatu prinsip yang dikenal oleh masyarakat internasional dalam penyelesaian sengketa adalah prinsip penyelesaian secara damai, yang dituangkan dalam Pasal 1 Konvensi Den Haag Tahun 1907. Prinsip penyelesaian sengketa secara damai kerap menemui masalah ketika akan diterapkan untuk menyelesaikan persengketaan, terutama mengenai masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), yang dewasa ini telah berkembang menjadi hal yang sangat penting dalam dunia internasional. Faktor tersulit dalam penegakan HAM berasal dari adanya kesulitan dalam mempersepsikan HAM itu sendiri dan terdapatnya hal-hal yang dapat menghambat penegakan HAM di dalam suatu negara, seperti adanya prinsip kedaulatan dan prinsip non-intervensi. Dewasa ini penegakan HAM sudah dianggap menjadi masalah internasional dan menjadi tanggung jawab internasional, oleh karena itu suatu negara tidak dapat lagi mengklaim bahwa masalah pelanggaran HAM di wilayahnya semata-mata merupakan yurisdiksi domestiknya. Salah satu kasus yang mencolok di Indonesia adalah rangkaian pelanggaran HAM yang terjadi di Timor Timur pada masa sebelum dan setelah pelaksanaan Jajak Pendapat pada tahun 1999 untuk menentukan status wilayah Timor Timur. Kasus ini menjadi sorotan publik dan berbagai upaya untuk menyelesaikan permasalahan ini dilakukan. Telah dicoba penyelesaian melalui Pengadilan HAM Ad Hoc di Indonesia dan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, akan tetapi masalah ini tak kunjung selesai. Pada tahun 2004 Indonesia dan Portugal menyetujui untuk memulai usaha bilateral dalam bentuk Komisi Kebenaran dan Persahabatan. Secara garis besar, Komisi ini berfungsi mewujudkan rekonsiliasi melalui pengungkapan fakta kebenaran mengenai pelanggaran HAM yang dilaporkan, mengeluarkan laporan yang meluruskan persepsi mengenai catatan sejarah bersama dari pelanggaran HAM yang dilaporkan terjadi pada masa itu, serta merumuskan cara-cara dan rekomendasi langkah-langkah untuk dapat menyembuhkan luka lama terkait kasus-kasus pelanggaran HAM tersebut. Apabila dibandingkan dengan Komisi-komisi sebelumnya, yaitu KPP-HAM yang lebih mengutamakan penuntutan melalui persidangan dan KKR yang tidak sukses menjalankan proses rekonsiliasi setelah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang KKR dinyatakan tidak berkekuatan hukum melalui *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi, KKP dapat dikatakan cukup berhasil menerapkan prinsip penyelesaian sengketa secara damai terkait pelanggaran HAM.

Kata Kunci: Penyelesaian Sengketa Internasional, Organisasi Internasional, Timor Leste

ABSTRACT

Name : Wina Aesthetica
Study Program : Law / Law of Transnational Relations
Title : The Role Of Commission Of Truth And Friendship In
The Settlement Of Disputes Regarding Violations Of
Human Rights In Timor Leste

Among the common principles in settlement of international disputes known to the international public is the principle pacific settlement of disputes, which can be found in Article 1 of 1907 Hague Convention. The principle of pacific settlement of disputes often becomes troublesome in its application, particularly regarding cases of violations of human rights. The hardest factor in the enforcement of human rights comes from difficulties in recognizing the perception of human rights itself and other things that could hamper the enforcement of human rights in a country, like the principle of sovereignty and the principle of non-intervention. Lately, the enforcement of human rights has been regarded as an international importance and has become an international responsibility. Hence, countries can no longer claim that a matter of human rights violation lies solely within its domestic jurisdiction. One of the key cases in Indonesia is the series of human rights violations that happened in East Timor during and after the public consultation held in 1999 to determine the status of the region. The case came under the public spotlight and there had been many attempts to settle the dispute as soon as possible. There have been attempts of dispute settlement through an *ad hoc* human rights trial body and through Commission of Truth and Reconciliation, but both attempts did not succeed. In 2004, Indonesia and Timor Leste agreed upon starting a bilateral attempt in the form of the Commission Of Truth And Friendship. In a glance, the Commission strived to promote reconciliation through the establishment of a report to clear up the misperceptions concerning the history of the violations of the human rights that had happened in the past, also to formulate ways and recommend steps to be taken in order to heal the wounds of the past, regarding the said violations of human rights. In comparison to previous Commissions, namely KPP-HAM which strived for prosecution through trial and KKR which failed to carry out its mandates, after Law Number 27 of 2004 regarding KKR was deemed no longer valid after a verdict by the Constitutional Court. CTF has been thought to be quite successful in applying the principle of pacific settlement of disputes in regard of violations of human rights.

Key words:

Settlement of international disputes. International organizations, Timor Leste.

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dewasa ini hukum internasional memiliki peranan besar dalam menyelesaikan sengketa internasional, antara lain;

1. Pada prinsipnya hukum internasional berupaya agar hubungan antar negara terjalin lewat ikatan persahabatan (*friendly relations among states*) dan tidak mengharapkan adanya persengketaan;
2. Hukum internasional memberikan aturan-aturan pokok kepada negara-negara yang bersengketa untuk menyelesaikan sengketanya;
3. Hukum internasional memberikan pilihan yang bebas kepada para pihak tentang cara, prosedur atau upaya yang seyogyanya ditempuh untuk menyelesaikan sengketanya; dan
4. Hukum internasional modern semata-mata menganjurkan cara penyelesaian secara damai; apakah sengketa itu sifatnya antarnegara atau antara negara dengan subjek hukum internasional lainnya. Hukum internasional tidak menganjurkan sama sekali cara kekerasan atau peperangan.¹

Suatu prinsip yang dikenal oleh masyarakat internasional dalam penyelesaian sengketa adalah prinsip penyelesaian secara damai. Hal ini dituangkan dalam Pasal 1 Konvensi Den Haag Tahun 1907. Pasal 1 Konvensi 1907 ini kemudian diambil alih oleh Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), yaitu Pasal 2 Ayat 3 Piagam PBB yang berbunyi:

“All members shall settle their international disputes by peaceful means in such a manner that international peace and security, and justice, are not endangered.”

¹ Huala Adolf, Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional. (Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2006.), hal. 8.

Ketentuan Pasal 2 Ayat 3 Piagam PBB ini kemudian dijabarkan dalam Pasal 33 Piagam PBB.²

Dari berbagai aturan hukum internasional yang ada, dapat dikemukakan beberapa prinsip-prinsip mengenai penyelesaian sengketa internasional, antara lain:

1. Prinsip Itikad Baik

Dalam penyelesaian sengketa, prinsip ini tercermin dalam dua tahap. Pertama, prinsip itikad baik disyaratkan untuk mencegah timbulnya sengketa yang dapat mempengaruhi hubungan baik antara para pihak. Kedua, prinsip ini disyaratkan harus ada ketika para pihak menyelesaikan sengketa mereka melalui cara-cara penyelesaian sengketa yang dikenal dalam hukum internasional, yaitu negosiasi, mediasi, konsiliasi, arbitrase, pengadilan atau cara-cara lain yang dipilih para pihak. Dalam kaitan ini, *Section 1 paragraph 5* Deklarasi Manila mensyaratkan adanya prinsip itikad baik ini dalam upaya mencapai penyelesaian sengketa secara lebih dini.³

2. Prinsip Larangan Penggunaan Kekerasan dalam Penyelesaian Sengketa⁴

3. Prinsip Kebebasan Memilih Cara-Cara Penyelesaian Sengketa

² Dalam Pasal 33 Piagam PBB, disebutkan bahwa para pihak yang terlibat sengketa yang apabila berlanjut dapat membahayakan perdamaian dan keamanan internasional, diharuskan terlebih dahulu megusahakan melalui negosiasi, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, *judicial settlement*, menyelesaikan melalui perjanjian atau badan internasional, atau cara-cara damai lainnya yang disetujui.

³ Dalam *Section 1 paragraph 3* disebutkan: “*States shall seek in good faith and in a spirit of co-operation an early and equitable settlement of their international disputes...*”. Dengan adanya itikad baik, diharapkan kedua pihak yang bersengketa dapat bekerja sama lebih baik dalam menyelesaikan sengketa secara damai dan lebih dini.

⁴ Pasal 2(3) Piagam PBB menyatakan bahwa negara anggota PBB harus menyelesaikan sengketa internasional melalui cara-cara damai yang sedeikian rupa sehingga perdamaian dan keamanan internasional tidak dilanggar. Prinsip ini kemudian dijabarkan lebih jauh dalam Pasal 33.

Prinsip ini termuat dalam Pasal 33 ayat (1) Piagam PBB dan *Section 1 paragraph 3* dan 10 Deklarasi Manila dan *paragraph ke-5* dari *Friendly Relations Declaration*.⁵ Instrumen hukum tersebut menegaskan bahwa penyelesaian sengketa dan prosedur penyelesaian sengketa atau cara-cara penyelesaian sengketa harus didasarkan keinginan bebas para pihak. Kebebasan ini berlaku baik untuk sengketa yang telah terjadi atau sengketa yang akan datang.

4. Prinsip Kebebasan Memilih Hukum yang akan Diterapkan Terhadap Pokok Sengketa

Kebebasan para pihak untuk menentukan hukum ini termasuk kebebasan untuk memilih kepatutan dan kelayakan (*ex aequo et bono*)⁶. Prinsip ini adalah sumber bagi pengadilan untuk memutus sengketa berdasarkan prinsip keadilan, kepatutan atau kelayakan.

5. Prinsip Kesepakatan Para Pihak Yang Bersengketa (Konsensus)⁷

Prinsip ini lah yang menjadi dasar bagi pelaksanaan prinsip ketiga dan keempat di atas. Prinsip-prinsip kebebasan 3 dan 4 hanya akan bisa dilakukan manakala ada kesepakatan dari para pihak.

6. Prinsip *Exhaustion of Local Remedies*

⁵ Kedua instrumen hukum menyebutkan bahwa dalam menyelesaikan sengketa para pihak bebas memilih di antara metode-metode berikut: negosiasi, penyelidikan, mediasi, konsiliasi, arbitrase, *judicial settlement*, menggunakan perjanjian atau badan regional, atau cara-cara damai lainnya yang dikehendaki.

⁶ Prinsip ini terdapat dalam Pasal 38 (2) Statuta Mahkamah Internasional yang menyatakan, "*This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case ex aequo et bono, if the parties agree thereto*". Lihat juga Duhaime.org Legal Dictionary, <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/E/Exaequoetbono.aspx>, Diakses pada 30 November 2008. *Ex aequo et bono* dijelaskan sebagai istilah Latin dari "keadilan dan keseimbangan". Diambil contoh bahwa suatu perjanjian pada umumnya harus dipegang dan ditegakkan oleh sistem hukum yang ada, walaupun terlihat "tidak adil". Akan tetapi, apabila terjadi kasus yang diputus secara *ex aequo et bono*, maka *rule of law* dikesampingkan dan keputusan dibuat berdasarkan apa yang dianggap seimbang dan adil, setelah mempertimbangkan fakta-fakta yang ada.

⁷ Pasal 36 (1) Statuta Mahkamah Internasional menyatakan, "*The jurisdiction of the Court comprises all cases which the parties refer to it...*". Hal ini menggambarkan bagaimana Mahkamah baru mempunyai yurisdiksi atau suatu sengketa apabila pihak yang terkait telah sepakat untuk menyelesaikannya melalui Mahkamah Internasional.

Menurut prinsip ini, sebelum para pihak mengajukan sengketa ke pengadilan internasional maka langkah-langkah penyelesaian sengketa yang tersedia atau diberikan oleh hukum nasional negara harus terlebih dahulu ditempuh (*exhausted*).⁸

7. Prinsip-prinsip Hukum Internasional Tentang Kedaulatan, Kemerdekaan dan Integritas Wilayah Negara-Negara

Pasal 2(4) Piagam PBB menyebutkan bahwa semua anggota PBB harus menghindari tindakan-tindakan yang dapat melanggar integritas wilayah atau kemerdekaan dan kedaulatan negara mana pun. Deklarasi Manila juga mencantumkan prinsip ini dalam *Section 1 Paragraph 1*, di mana diwajibkan untuk negara-negara yang bersengketa untuk terus menaati dan melaksanakan kewajiban internasionalnya dalam berhubungan satu sama lainnya berdasarkan prinsip-prinsip fundamental integritas wilayah negara-negara.⁹

Saat ini masalah hak asasi manusia (HAM) sudah dianggap menjadi hal yang sangat penting dalam dunia internasional. Bahkan, hukum tentang HAM internasional sudah menjadi cabang dari hukum internasional publik.¹⁰ Periode pasca Perang Dunia II, semakin meningkatkan kesadaran masyarakat internasional untuk meningkatkan jaminan terhadap perlindungan HAM. Gagasan-gagasan untuk memasukkan HAM dalam urusan dunia internasional kemudian mendorong proses penciptaan dan pelembagaan rezim-rezim HAM.¹¹ Rezim sendiri dipahami sebagai seperangkat prinsip-prinsip, norma-norma, prosedur-prosedur pembuatan

⁸ Hal ini terlihat dalam Pasal 6 Deklarasi Manila yang menyatakan, “*States parties to regional arrangements or agencies shall make every effort to achieve pacific settlement of their local disputes through such regional arrangements or agencies before referring them to the Security Council...*”

⁹ Huala Adolf, *op. cit.*, hal. 17-18.

¹⁰ Dina Kurniasari, Kedudukan dan Peranan Amnesti Internasional Sebagai Non Governmental Organization Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) Ditinjau Dari Segi Hukum Internasional, Skripsi Sarjana, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2002), hal. 94.

¹¹ Juri Ardiantoro, Kedaulatan Versus Universalisme di Era Rezim HAM Internasional,” <http://www.unisosdem.org/I-kedaulatanvsham250302.htm>, diakses 30 November 2008

aturan-aturan dan keputusan dimana negara-negara menyepakati dan menerima persoalan HAM dalam hubungan-hubungan internasional dan melakukan pendekatan bersama dalam menyelesaikan masalah-masalah yang timbul seputar HAM di dunia internasional.¹²

Faktor tersulit dalam penegakan HAM berasal dari adanya kesulitan dalam mempersepsikan HAM itu sendiri (bisa dipengaruhi oleh adat kebiasaan setempat) dan terdapatnya hal-hal yang menghambat penegakan HAM di dalam suatu negara, seperti adanya prinsip kedaulatan dan prinsip non-intervensi.¹³

Kesukaran dijumpai dalam mencapai kata sepakat mengenai dimasukkannya HAM dalam perjanjian internasional, bahwa implementasi HAM akan menyangkut masalah prinsip hukum internasional yang rumit seperti masalah kedaulatan negara, kedudukan individu sebagai subyek hukum internasional dan soal yurisdiksi domestik dalam piagam PBB. Kesukaran lain adalah bahwa pelaksanaan HAM harus disesuaikan dengan keadaan dalam negara masing-masing.

Adanya prinsip kedaulatan dan prinsip non-intervensi terhadap masalah intern suatu negara dipandang dapat menghambat bantuan-bantuan oleh masyarakat internasional jika terjadi pelanggaran HAM di suatu negara. Ikut campur negara lain maupun pihak asing seperti *Non-Governmental Organizations (NGOs)* dapat dianggap melanggar kedaulatan negara tersebut, karena setiap negara mempunyai kewenangan eksklusif di dalam urusan domestik wilayahnya.¹⁴

Hal ini dipertegas dalam Pasal 2(7) Piagam PBB bahwa PBB dilarang untuk ikut campur dalam masalah yang berada dalam yurisdiksi domestik dari suatu negara.¹⁵ Namun kedaulatan ini tidak absolut melainkan dibatasi oleh hukum internasional. Masalah penegakan HAM sudah dianggap menjadi masalah

¹² *Ibid.*

¹³ Dina Kurniasari, *op. cit.*, hal. 95.

¹⁴ Scott Davidson, *Human Rights* (New York: Open University Press, 1993, hal. 48), sebagaimana dikutip oleh Dina Kurniasari, *op. cit.*, hal. 7.

¹⁵ United Nations, *Charter Of United Nations*, ps. 2 (7).

internasional dan menjadi tanggung jawab internasional. Oleh karena itu suatu negara tidak dapat lagi mengklaim bahwa masalah pelanggaran HAM di wilayahnya merupakan yurisdiksi domestiknya.¹⁶

Adapun mengenai, penegakan hukum internasional di dalam masyarakat internasional, kerap timbul masalah. Salah satu hal yang menyebabkan hal ini adalah karena masyarakat internasional tidak mengenal suatu kekuasaan eksekutif pusat.¹⁷ Terkait masalah ini, perlu diperhatikan apa yang menjadi dasar kekuatan mengikat hukum internasional. Mengenai hal ini, telah dikemukakan banyak teori. Teori yang tertua ialah teori hukum alam (*natural law*). Menurut teori ini, negara terikat pada hukum internasional dalam hubungan satu sama lain karena hukum internasional itu merupakan bagian dari hukum yang lebih tinggi, yaitu hukum alam.¹⁸

Terdapat pula aliran lain, yang mendasarkan kekuatan mengikat hukum internasional pada kehendak negara itu sendiri untuk tunduk pada hukum internasional. Menurut teori ini, pada dasarnya negara yang merupakan sumber segala hukum, dan hukum internasional adalah mengikat karena negara tersebut atas kemauan sendiri menundukkan diri pada hukum internasional.¹⁹

Selain dari kedua teori di atas, terdapat pula teori yang menyatakan bahwa bukan kehendak negara melainkan suatu norma hukumlah yang merupakan dasar terakhir kekuatan mengikat hukum internasional. Pendirian aliran itu dikenal dengan nama Mazhab Wiena.²⁰ Menurut mazhab ini, kekuatan mengikat suatu kaidah hukum internasional didasarkan pada suatu kaidah yang lebih tinggi yang didasarkan pula pada suatu kaidah yang lebih tinggi lagi dan demikian seterusnya,

¹⁶ Dina Kurniasari, *op. cit.*, hal. 7-8.

¹⁷ Mochtar Kusumaatmadja & Etty R. Agoes, Pengantar Hukum Internasional, (Bandung: Alumni, 2003), hal. 45.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 47.

¹⁹ *Ibid.*, hal. 49.

²⁰ *Ibid.*, hal. 51.

sampai pada puncak piramida kaidah hukum di mana terdapat kaidah dasar (*Grundnorm*) yang tidak dapat lagi dikembalikan pada kaidah yang lebih tinggi.

Terakhir, ada pula teori yang berusaha menerangkan kekuatan mengikat hukum internasional tidak melalui teori yang spekulatif dan abstrak, melainkan menghubungkan dengan kenyataan hidup manusia. Teori ini dikenal sebagai Mazhab Perancis, yang mendasarkan kekuatan mengikat hukum internasional pada faktor biologis, sosial dan sejarah kehidupan manusia yang disebut fakta kemasyarakatan (*fait social*).²¹

Tak lama setelah pengangkatannya sebagai Presiden Indonesia, B. J. Habibie mempublikasikan ide-idenya untuk membawa reformasi politik di Indonesia. Salah satu hal yang termasuk dalam kampanyenya yang aktif yaitu untuk menyelesaikan isu mengenai Timor Timur dan memperbaiki citra Indonesia di luar negeri, terkait masalah Timor Timur.²² Pada bulan Januari 1999, Presiden Habibie memberi opsi bagi rakyat Timor Timur untuk memilih antara otonomi dan kemerdekaan. Ketentuan untuk referendum ini kemudian disepakati pada tanggal 5 Mei di New York²³ di mana *United Nations Mission in East Timor (UNAMET)*²⁴ diberikan tugas menyelenggarakan referendum. Dalam suatu kurun waktu sebelum penyelenggaraan jajak pendapat ini telah dilakukan rentetan terror

²¹ *Ibid.*, hal. 53.

²² Dionisio Babo Soares, “*Political Developments Leading To The Referendum*”, *Destruction And Reconstruction Out Of The Ashes: East Timor*, Edited by James J. Fox & Dionisio Babo Soares, (Australia: Crawford House Publishing, 2000), hal. 64.

²³ *Agreement Between The Republic Of Indonesia And The Portuguese Republic On The Question Of East Timor*, yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia, Ali Alatas, Menteri Luar Negeri Pemerintah Portugal Jaime Gama, Dengan Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan sebagai saksi, di New York, tanggal 5 Mei 1999.

²⁴ *United Nations Mission in East Timor (UNAMET) Fact Sheet*, (Public Information Office of UNAMET, 1999). http://www.un.org/peace/etimor99/Fact_frame.htm, diakses pada 30 November 2008. UNAMET didirikan berdasarkan atas Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1246 pada 11 Juni 1999, dengan masa kerja sampai dengan 31 Agustus 1999. Dengan Resolusi Dewan Keamanan PBB Nomor 1257 Tanggal 3 Agustus, masa kerja UNAMET diperpanjang sampai dengan 30 September 1999. UNAMET berlokasi di Dili, dan mandat utamanya adalah untuk mengatur dan melaksanakan jajak pendapat secara langsung, rahasia dan umum, untuk memastikan apakah masyarakat Timor Timur menerima pilihan otonomi khusus bagi Timor Timur dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, atau menolak status otonomi khusus tersebut, yang berakibat berpisahnya Timor Timur dari Indonesia.

dan kejahatan terhadap kemanusiaan atas rakyat Timor Timur.²⁵ Pemungutan suara sendiri diadakan tanggal 30 Agustus dan pada 5 September hasilnya diumumkan. Dari hasil referendum ini diketahui faktanya bahwa 78,5% dari lebih dari 98% orang Timtim yang memberikan suara memilih menolak otonomi. Menghadapi hasil referendum ini, muncul banyak pergolakan di Timor Timur sebagai akibat dari ketidakpuasan atas pengumuman hasil referendum tersebut. Ada pun Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM (KPP HAM) Untuk Timor Timur mencatat kasus-kasus utama yang terjadi setelah pengumuman hasil referendum tersebut antara lain: Penyerangan Diosis Dili (5 September 1999), penyerangan rumah Uskup Belo (6 September 1999), penyerangan kompleks Gereja Suai (6 September 1999), pembunuhan di Polres Maliana (8 September 1999), pembunuhan wartawan Belanda Sander Thoenes (21 September 1999), pembunuhan rombongan rohaniwan dan wartawan di Lospalos (25 September 1999), dan kekerasan terhadap perempuan.²⁶

Dalam menanggapi pelanggaran-pelanggaran HAM di Timor Timur, *United Nations Commissioner for Human Rights (UNCHR)* telah membentuk Komisi Penyelidik HAM di Timor Timur untuk menyelidiki pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di Timtim khususnya setelah jajak pendapat. Dalam laporannya kepada Sekjen PBB, Komisi Penyelidik HAM di Timor Timur telah menyimpulkan adanya pola pelanggaran HAM berat dan pelanggaran hukum kemanusiaan berbentuk intimidasi yang meluas dan sistematis, penyiksaan dan teror, perusakan harta milik, kekerasan terhadap wanita dan pemindahan penduduk. Demikian juga pola-pola lainnya telah ditemukan bukti-bukti dan keterlibatan TNI dan milisi di dalam kekerasan-kekerasan tersebut Komisi Penyelidik juga merekomendasi agar PBB membentuk Peradilan Internasional untuk HAM (*International Human Rights Tribunal*) di Indonesia atau di Timor

²⁵ Dari beberapa peristiwa yang terjadi, kasus-kasus utama yang terjadi meliputi: Pembunuhan di kompleks Gereja Liquiça (tanggal 6 April 1999), penculikan enam orang warga Kailako, Bobonaro (tanggal 12 April 1999), serta pembunuhan penduduk sipil di Bobonaro dan penyerangan rumah Manuel Carrascalao (tanggal 17 April 1999).

²⁶ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Ringkasan Eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Timur, (Jakarta: KOMNAS HAM, 2000). Hal. 7.

Timor untuk menerima tuntutan dan mengadili serta menghukum para pelanggar HAM di Timor Timur terhitung sejak 1 Januari 1999.

Untuk tujuan yang sama Komnas HAM juga telah membentuk KPP-HAM dan setelah menyelesaikan penyelidikannya di Timtim, laporan KPP-HAM telah disampaikan Komnas HAM kepada Jaksa Agung pada tanggal 31 Januari 1999. Dalam penyelidikannya KPP-HAM telah menyimpulkan adanya indikasi kuat terjadinya pelanggaran HAM berat yang dilakukan secara terencana, sistematis dalam skala besar dan luas berupa pembunuhan massal, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan terhadap wanita dan anak termasuk perkosaan dan perbudakan seksual, pengungsian paksa, pembumihangusan dan perusakan harta milik yang semuanya itu merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*).²⁷

Pada akhir tahun 2004, mulai disebut mengenai pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) oleh Indonesia dan Timor Leste berkaitan dengan upaya mencari kebenaran dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM tahun 1999²⁸ di mana hampir secara bersamaan mulai terdengar tentang gagasan PBB untuk membentuk Komisi Ahli yang akan menangani masalah penyelesaian pelanggaran HAM ini.²⁹ Pembentukan KKP sebagai kesepakatan bilateral ini mengundak berbagai reaksi. Ada pihak yang menyambut pembentukan KKP sebagai salah satu modalitas penyelesaian pertikaian masa lalu antara dua negara dan sekaligus dapat merupakan suatu mekanisme kedua neara dalam membina hidup berdampingan secara damai sebagai tetangga dekat dan meningkatkan kerja sama di segala bidang serta menciptakan saling pengertian yang mendalam.³⁰ Akan tetapi di lain pihak, ada pula pihak-pihak yang bersikap dingin dan

²⁷ Sumaryo Suryokusumo, Studi Kasus Hukum Internasional. (Jakarta: PT Tatanusa, 2007), hal. 197-198.

²⁸ “Komisi Kebenaran dan Persahabatan RI-Timtim Bekerja Mulai Awal 2005”, Kompas 23 Desember 2004, <http://www2.kompas.com/utama/news/0412/23/154409.htm>, diakses 2 Desember 2008.

²⁹ “AS Ingin Komisi PBB Tangani Timtim”, Kompas 24 Desember 2004, <http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0412/24/ln/1460304.htm>, diakses 2 Desember 2008.

³⁰ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 208.

mengkritisi dengan tetap bersikukuh akan mendukung pembentukan Komisi Ahli PBB, dan juga menganggap bahwa KKP belum tentu bisa menjamin adanya tanggung jawab para pelaku pelanggaran berat HAM dan hukum humaniter yang terjadi di Timor Leste.³¹

Patut ditambahkan pula bahwa Penulis menggunakan dua nama bagi wilayah yang sama, yaitu “Timor Timur” dan “Timor Leste”. Kedua istilah ini digunakan karena skripsi ini membahas suatu kasus yang terjadi selama masa transisi daerah Timor dari suatu propinsi menjadi suatu negara yang berdiri sendiri. Oleh karena itu, Penulis akan menggunakan peristiwa Jajak Pendapat 1999 untuk membedakan penggunaan kedua istilah tersebut. Bagi peristiwa-peristiwa yang terjadi di wilayah tersebut setelah pelaksanaan Jajak Pendapat 1999, Penulis akan menggunakan istilah “Timor Leste”, karena pengumuman hasil Jajak Pendapat dapat dianggap sebagai salah satu momentum yang menunjukkan dimulainya berbagai peristiwa yang terjadi dalam persiapan transisi Timor Timur menjadi suatu negara independen sebelum pada akhirnya meraih kemerdekaan pada tanggal 20 Mei 2002.

1.2 Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa perumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana peran Komisi Kebenaran dan Persahabatan dalam turut menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM di Timor Leste pasca jajak pendapat?
2. Bagaimana perbandingan proses kerja Komisi Kebenaran dan Persahabatan dengan KPP HAM dan KKR dalam menyelesaikan masalah pelanggaran HAM di Timor Leste pasca jajak pendapat?

³¹ *Ibid.*

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Penelitian ini dilakukan untuk memberikan gambaran serta memperluas pengkajian mengenai penyelesaian masalah pelanggaran HAM yang terjadi di Timor Leste, setelah pelaksanaan jajak pendapat di tahun 1999.

1.3.2 Tujuan Khusus

Berdasarkan tujuan umum di atas, dapat dirumuskan beberapa tujuan khusus yaitu:

1. Memberikan pembahasan komprehensif mengenai penyelesaian masalah pelanggaran HAM di Timor Leste pasca jajak pendapat, khususnya mengenai proses penyelesaian secara damai.
2. Mengkaji peran Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indomesia-Timor Leste dalam menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM di Timor Leste pasca jajak pendapat, dan juga mengenai perbandingan peran antasa Komisi Kebenaran dan Persahabatan dengan KPP HAM, KKR, dan juga Komisi Ahli PBB.

1.4 Kerangka Konsepsional

Kerangka konsepsional merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti.³² Dalam penelitian ini, dirumuskan beberapa definisi dasar sebagai berikut:

1. Hak Asasi Manusia

Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.³³

2. Sengketa Internasional

Disimpulkan sebagai sengketa yang pada dasarnya bisa atau dapat diserahkan dan diselesaikan oleh pengadilan internasional.³⁴

3. Keadilan Transisional

Konsepsi keadilan yang diasosiasikan dengan periode perubahan politik dan memiliki karakter terkait dengan respons hukum dalam menghadapi segala kejahatan dan pelanggaran yang dilakukan oleh rezim represif terdahulu.³⁵

1.5 Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini menggunakan penelitian hukum normatif, dengan mengutamakan data sekunder yaitu bahan kepustakaan yang didapatkan dari berbagai buku, karya ilmiah, jurnal, dan berbagai bahan tercetak lainnya.

³² Soerjono, Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, (Jakarta: UI Press, 2005), hal. 132.

³³ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3386, Pasal 1 ayat (1).

³⁴ Huala Adolf, *op. cit.*, hal. 3. Dalam studi hukum internasional publik, dikenal dua macam sengketa internasional, yaitu sengketa hukum (*legal or judicial disputes*) dan sengketa politik (*political or nonjusticiable disputes*). Sebetulnya tidak ada kriteria yang jelas dan diterima secara umum mengenai pengertian kedua istilah tersebut.

³⁵ Ruri G. Teitel dan Dana Michael Hollywood, “*The Search for Post-Conflict Justice in Iraq: A Comparative Study of Transitional Justice Mechanisms and Their Applicability to Post-Saddam Iraq*”, Brooklyn Journal of International Law (2007), sebagaimana dikutip oleh M. Ajisatria Suleiman, Pemberian Amnesti Terhadap Pelaku Kejahatan Internasional Dalam Masa Transisi Politik: Suatu Tinjauan Hukum Internasional dan Pengaturannya Di Indonesia. Skripsi Sarjana (Jakarta: Universitas Indonesia, 2008). Dinyatakan bahwa “*the conception of justice associated with periods of political change, characterized by legal responses to confront the wrongdoings of repressive predecessor regimes.*”

1.6 Manfaat Penelitian

Dalam tinjauan teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan hukum pembaca mengenai penyelesaian sengketa internasional mengenai pelanggaran HAM, terutama penyelesaian sengketa terkait melalui cara damai.

1.7 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terdiri dari lima bab yang masing-masing terdiri dari beberapa sub bab. Bab pertama merupakan pendahuluan, yang terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, manfaat penelitian serta sistematika penulisan.

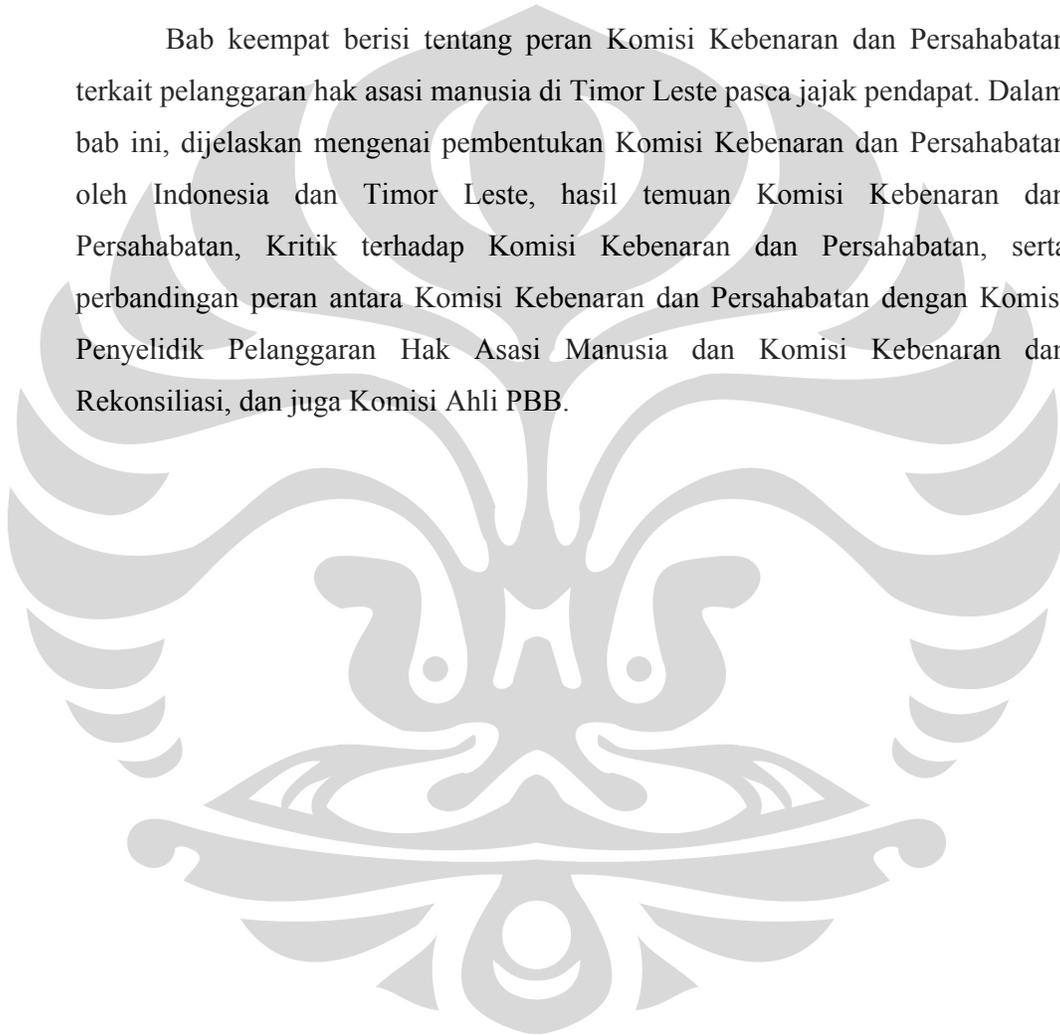
Bab kedua menjelaskan teori-teori dasar mengenai penyelesaian sengketa internasional terkait masalah pelanggaran hak asasi manusia. Dalam bab ini, dijelaskan mengenai penegakan hak asasi manusia terkait pelaksanaan jajak pendapat di Timor Timur, dan upaya penyelesaian sengketa internasional secara damai terkait pelanggaran hak asasi manusia di Timor Leste pasca jajak pendapat, serta perbandingan dengan komisi-komisi rekonsiliasi di beberapa negara lain, seperti Afrika Selatan dan El Salvador. Penulis memilih komisi-komisi di kedua negara ini karena ketiga komisi di negara-negara tersebut dianggap oleh penulis sebagai *cause celebre*³⁶ mengenai masalah komisi rekonsiliasi, dan kedua kasus ini dapat dibilang sukses memancing perhatian dunia internasional mengenai diadakannya proses rekonsiliasi dalam penyelesaian sengketa terkait masalah pelanggaran hak asasi manusia.

Bab ketiga membahas penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia di Timor Leste pasca jajak pendapat. Dalam bab ini dijelaskan sejarah pelaksanaan jajak pendapat di Timor Timur serta dampaknya, sejarah singkat pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Timor Timur oleh Indonesia pasca

³⁶ Merriam-Webster Online, <http://www.merriam-webster.com/dictionary/cause+celebre>, diakses 2 Desember 2008. *Cause celebre* didefinisikan sebagai: “*I : a legal case that excites widespread interest...*”.

pelaksanaan jajak pendapat, resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Timur serta implementasinya, dan penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia di Timor Leste oleh berbagai badan internasional, yaitu Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Komisi Kebenaran dan Persahabatan, dan *Commission of Experts*.

Bab keempat berisi tentang peran Komisi Kebenaran dan Persahabatan terkait pelanggaran hak asasi manusia di Timor Leste pasca jajak pendapat. Dalam bab ini, dijelaskan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan oleh Indonesia dan Timor Leste, hasil temuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan, Kritik terhadap Komisi Kebenaran dan Persahabatan, serta perbandingan peran antara Komisi Kebenaran dan Persahabatan dengan Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan juga Komisi Ahli PBB.



BAB II

PENYELESAIAN SENGKETA INTERNASIONAL TERKAIT PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA

2.1. Upaya Penyelesaian Sengketa Internasional Secara Damai Terkait Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Leste Pasca Jajak Pendapat

Prinsip penyelesaian sengketa internasional secara damai didasarkan pada prinsip-prinsip hukum internasional yang berlaku secara universal, dan dimuat dalam Deklarasi mengenai Hubungan Bersahabat dan Kerjasama Antar Negara tanggal 24 Oktober 1970 (A/RES/2625/XXV) serta Deklarasi Manila tanggal 15 November 1982 (A/RES/37/10) mengenai Penyelesaian Sengketa internasional Secara Damai, yaitu sebagai berikut:

- a. Prinsip bahwa negara tidak akan menggunakan kekerasan yang bersifat mengancam integritas teritorial atau kebebasan politik suatu negara, atau menggunakan cara-cara lainnya yang tidak sesuai dengan tujuan-tujuan PBB;³⁷
- b. Prinsip non-intervensi dalam urusan dalam negeri dan luar negeri suatu negara;³⁸
- c. Prinsip persamaan hak dan menentukan nasib sendiri bagi setiap bangsa;³⁹

³⁷ Dalam Resolusi 2625 dinyatakan “... *the duty to refrain in its international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations...*”, dan dalam Deklarasi Manila *section 1 paragraph 4* dinyatakan “*States parties to a dispute shall continue to observe in their mutual relations their obligations under the fundamental principles of international law concerning the sovereignty, independence and territorial integrity of States...*”

³⁸ Dalam Resolusi 2625 dinyatakan, “*No State or group of States has the right to intervene, directly or indirectly, for any reason whatever, in the internal or external affairs of any other State...*”

- d. Prinsip persamaan kedaulatan negara;⁴⁰
- e. Prinsip itikad baik dalam hubungan internasional;⁴¹ dan
- f. Prinsip keadilan dan hukum internasional.⁴²

Untuk mengatasi berbagai konflik antarnegara dan masalah-masalah internasional yang sering menimbulkan krisis dan situasi yang dapat mengancam perdamaian dan keamanan internasional telah digunakan upaya-upaya internasional baik melalui penyelesaian secara damai (*peaceful settlement of disputes*) maupun melalui penyelesaian secara hukum (*judicial settlement* atau *adjudicatory*). Namun tidak mengurangi adanya kemungkinan bahwa penyelesaian konflik atau pertikaian semacam itu dapat ditempuh dengan menggunakan mekanisme atau pengaturan regional seperti halnya di ASEAN yang dikenal sebagai *Treaty of Amity and Cooperation* 1976 beserta protokolnya.⁴³

³⁹ Dalam Resolusi 2625 dinyatakan, “*By virtue of the principle of equal rights and self-determination of peoples enshrined in the Charter of the United Nations, all peoples have the right freely to determine, without external interference, their political status and to pursue their economic, social and cultural development...*” dan dalam Deklarasi Manila *section 1* paragraf 3 dinyatakan “*International disputes shall be settled... in accordance with the principle of free choice...*”

⁴⁰ Dalam Resolusi 2625 dinyatakan, “*All States enjoy sovereign equality...*” dan dalam Deklarasi Manila *section 1* paragraf 3 dinyatakan, “*International disputes shall be settled on the basis of the sovereign equality of States...*”

⁴¹ Dalam Resolusi 2625 dinyatakan, “*Every State has the duty to fulfil in good faith the obligations assumed by it in accordance with the Charter of the United Nations.*” Dan dalam Deklarasi Manila *section 1* paragraf 1 dinyatakan, “*All States shall act in good faith...*”

⁴² Dalam Resolusi 2625 dinyatakan, “*Every State has the duty to fulfil... its obligations under the generally recognized principles and rules of international law.*” dan dalam Deklarasi Manila *section 1* paragraf 3 dinyatakan, “*International disputes shall be settled...in accordance...with the principles of justice and international law.*” Lihat juga Boer Mauna Hukum Internasional, Pengertian, Peranan dan Fungsi dalam Era Globalisasi, (Bandung: Penerbit Alumi, 2000), hal. 194.

⁴³ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 192-193. Menurut perjanjian ini, negara-negara peserta akan memberikan yurisdiksi kepada suatu badan bernama *High Council* untuk menyelesaikan sengketa melalui rekomendasi mengenai cara penyelesaian sengketa secara damai yang dianggap paling tepat, seperti *good offices*, mediasi, *inquiry*, atau konsiliasi. *High council* juga dapat menjadi pihak pelaksana modus penyelesaian sengketa yang dipilih. Dan apabila diperlukan, *High Council* dapat merekomendasikan pula tindakan-tindakan yang dirasa perlu dilakukan untuk mencegah situasi yang ada dari menjadi semakin buruk.

2.1.1. Penyelidikan (*Enquiry*)

Melalui penyelidikan, para pihak yang bersengketa dapat menunjuk suatu badan independen untuk menyelidiki fakta-fakta yang menjadi sebab sengketa. Tujuan utama penyelidikan adalah untuk memberikan laporan kepada para pihak mengenai fakta yang ditelitinya. Dengan adanya pencarian fakta-fakta demikian, diharapkan proses penyelesaian sengketa di antara para pihak dapat segera diselesaikan. Dalam bahasa Inggris, dipergunakan dua istilah untuk “pencarian fakta” yang sama artinya dan acap kali digunakan secara bertukar, yaitu *enquiry* dan *fact-finding*.

Tujuan dari pencarian fakta untuk mencari fakta yang sebenarnya ini adalah untuk:

- a. Membentuk suatu dasar bagi penyelesaian sengketa di antara dua negara;
- b. Mengawasi pelaksanaan suatu perjanjian internasional; dan
- c. Memberikan informasi guna membuat putusan di tingkat internasional.⁴⁴

Salah satu instrumen hukum internasional yang mengatur pencarian fakta ini adalah pasal 9-36 *the Hague Convention on the Pacific Settlement of Disputes* tahun 1899 dan 1907. Pasal-pasal konvensi ini mengatur cara-cara penyelesaian sengketa melalui pencarian fakta dengan membentuk suatu komisi pencari fakta.⁴⁵

Tujuan pembentukan komisi seperti ini biasanya dimaksudkan untuk mencegah para pihak melakukan tindakan yang dapat mencegah upaya penyelesaian sengketa secara damai sewaktu komisi sedang aktif bertugas. Tujuannya adalah untuk meredakan sampai jangka waktu tertentu hingga para

⁴⁴Hal ini dijelaskan dalam Pasal 34 Piagam PBB, di mana disebutkan bahwa Dewan Keamanan berhak menjalankan investigasi terhadap suatu sengketa atau situasi yang dianggap dapat menimbulkan suatu sengketa internasional, untuk memutuskan apakah dilanjutkannya sengketa atau situasi ini dapat membahayakan penjagaan perdamaian dan keamanan internasional. Lihat juga Huala Adolf, *op.cit.*, hal. 29.

⁴⁵ Huala Adolf, *op. cit.*

pihak dapat dengan lebih konstruktif mengumpulkan kekuatan kembali dan melaksanakan negosiasi atau cara penyelesaian sengketa lainnya.⁴⁶

Namun, proses penyelidikan ini tidak begitu banyak dimanfaatkan oleh masyarakat internasional. Alasannya, fakta-fakta yang melingkupi suatu sengketa biasanya tidak begitu dipersoalkan atau dipersengketakan. Di samping itu, suatu pihak acapkali tidak mau begitu saja menerima versi mengenai fakta kejadian yang disimpulkan atau diberikan oleh pihak lain. Contohnya adalah pembentukan suatu Komisi Penyelidik yang dikirim ke Teheran, Iran tahun 1980. Tugas komisi adalah menyelidiki keluhan-keluhan Iran terhadap Amerika Serikat dan Syah Iran (pada waktu itu). Namun karena keadaan di dalam negeri Iran pada waktu itu tidak menentu, komisi pun gagal dalam melaksanakan fungsinya.⁴⁷

Dalam suatu sengketa internasional khususnya mengenai perbedaan-perbedaan pendapat dari suatu kenyataan yang ada, maka pihak-pihak yang bersangkutan dapat menyetujui untuk memprakarsai suatu *enquiry* atau penyelidikan terhadap masalah-masalah yang dipertentangkan termasuk juga aspek lainnya dari perbedaan-perbedaan tersebut untuk menentukan adanya pelanggaran dari perjanjian yang terkait atau komitmen lainnya yang dinyatakan oleh para pihak. *Enquiry* yang dilakukan oleh pihak ketiga yang tidak memihak dimaksud untuk mencari fakta dan penyelidikan yang dapat merupakan cara yang efektif untuk mengurangi ketegangan serta mencegah timbulnya pertikaian internasional.⁴⁸

Dalam Konvensi Den Haag II tahun 1907 tugas dan cara kerja Komisi Angket/Pemeriksa dicantumkan dalam Bab II, Pasal 9-36. Pada garis besarnya dinyatakan sebagai berikut:

- a. Komisi Angket/Pemeriksa bertujuan menjernihkan fakta-fakta;
- b. Komisi dibentuk atas persetujuan kedua belah pihak; dan

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 193-194.

c. Laporan komisi ini tidak mengikat para pihak.⁴⁹

Komisi Angket/Pemeriksa dalam perkembangannya sebagai salah satu cara untuk penyelesaian sengketa banyak digunakan baik dalam rangka LBB maupun dalam rangka PBB dan dalam Badan-badan khusus PBB (*specialized agencies*). Sebagai contoh, pada 1983 Dewan (*council*) ICAO membentuk Komisi Penyelidik tentang terjadinya penembakan Pesawat Terbang Korea KE 007 yang melintasi wilayah Uni Soviet. ICAO memerintahkan Sekretaris Jenderalnya untuk mengadakan penyelidikan. Hasil laporan Komisi Angket/Pemeriksa dalam peristiwa tersebut adalah bahwa Uni Soviet kurang kooperatif dengan Komisi sehingga Komisi tidak dapat menggambarkan seluruh aspek dari kejadian tersebut. Pengaruh dari laporan Komisi adalah bahwa dewan ICAO mengutuk penyerangan Uni Soviet atas Kapal Terbang Korea. Jadi Komisi Angket/Pemeriksa dari suatu organisasi internasional dapat dibentuk tanpa persetujuan dari salah satu yang terlibat dalam sengketa. Walaupun dapat dikatakan bahwa laporan Komisi Angket/Pemeriksa tidak menyelesaikan sengketa, namun mempunyai pengaruh besar.⁵⁰

2.1.2. Rekonsiliasi

Konsiliasi adalah suatu cara penyelesaian secara damai sengketa internasional oleh suatu organ yang telah dibentuk sebelumnya atau dibentuk kemudian atas kesepakatan pihak-pihak yang bersengketa setelah lahirnya masalah yang dipersengketakan. Dalam hal ini organ tersebut mengajukan usul-usul penyelesaian kepada pihak-pihak yang bersengketa. Komisi konsiliasi bukan saja bertugas mempelajari fakta-fakta akan tetapi juga harus mempelajari sengketa dari semua segi agar dapat merumuskan suatu penyelesaian.⁵¹

Konsiliasi merupakan kombinasi antara unsur-unsur dalam *enquiry* (penyelidikan) dengan mediasi. Konsiliasi juga merupakan suatu proses dari usulan resmi yang dimajukan mengenai penyelesaian setelah melalui suatu

⁴⁹ Sri Setianingsih Suwardi, *op. cit.*, hal. 22.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Boer Mauna, *op. cit.*, hal 212-213.

penyelidikan tentang fakta-fakta di mana para pihak dapat menerima atau menolak usulan rekomendasi yang telah dirumuskan. Dengan demikian usul tersebut tidak mengikat pada para pihak.⁵²

Penyelesaian sengketa melalui cara konsiliasi juga melibatkan pihak ketiga (konsiliator) yang tidak berpihak atau netral dan keterlibatannya karena diminta oleh para pihak. Menurut Bindschedler, unsur ketidakberpihakan dan kenetralan merupakan kata kunci untuk keberhasilan fungsi konsiliasi. Hanya dengan terpenuhinya dua unsur ini, objektivitas dari konsiliasi dapat terjamin.⁵³

Pengertian di atas diambil dari batasan yang dituangkan dalam pasal 1 *the Regulation on the Procedure of International Conciliation* tahun 1961. Pasal ini berbunyi sebagai berikut:

A method for the settlement of international disputes of any nature according to which a commission set up by the parties, either on a permanent basis or on an ad hoc basis to deal with a dispute, proceeds to the impartial examination of the dispute and attempts to define the terms of a settlement susceptible of being accepted by them or of affording the parties, with a view to its settlement, such aid as they may have requested.

The Hague Convention for the Pacific Settlement of International Disputes 1899 dan 1907 memuat mekanisme dan aturan pembentukan komisi konsiliasi. Badan seperti ini hanya bisa dibentuk dengan persetujuan bersama para pihak. Pada umumnya, badan ini diberi mandat untuk mencari dan melaporkan fakta-fakta yang ada di sekitar pokok sengketa.⁵⁴

Perkembangan penting dalam proses penyelesaian melalui konsiliasi ini ditandai dengan ditandatanganinya sebuah perjanjian antara Perancis dengan Swiss tahun 1925. Perjanjian tersebut antara lain menyatakan sebagai berikut:

The task of the permanent conciliation shall be to elucidate the question in dispute, to collect with that object all useful information by

⁵² Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 194-195.

⁵³ Huala Adolf, *op. cit.*, hal 35.

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 36

means of inquiry or otherwise, and to endeavour to bring the parties to an agreement. It may, after examining the case, inform the parties the terms of settlement which seem to it suitable and lay down a time limit within which they are to reach their decision.

At the close of its proceedings, the commission shall draw up a report stating, as the case may be, either that the parties have come to an agreement and if need arises, the terms of an agreement, or that it has proved impossible to effect a settlement,

The commission's proceedings must, unless the parties otherwise agree, be concluded within six months of the day on which the dispute was laid before the commission.

Setelah perjanjian ini, dibuat pula empat perjanjian Bilateral yang dikenal dengan *Locarno Treaties*, di mana Jerman membuat perjanjian dengan Belgia, Perancis, Cekoslovakia dan Polandia bahwa segala sengketa yang timbul di antara mereka akan diselesaikan melalui konsiliasi, kecuali ditentukan lain. Kewenangan yang diberikan kepada *Permanent Commission* dalam perjanjian Locarno identik dengan apa yang tercantum dalam Perjanjian Franco-Swiss di atas, dan formula ini kemudian juga dipakai ketika Perjanjian Locarno mendapat dukungan Majelis Liga Bangsa-Bangsa dan dimasukkan ke dalam *General Act for the Pacific Settlement of International Disputes* tahun 1928.⁵⁵

Menurut *General Act*, para pihak menyetujui untuk membentuk komisi bilateral permanen, atau sebuah komisi *ad hoc* apabila tidak ada komisi permanen pada saat sengketa terjadi. Proses konsiliasi diwajibkan, kecuali negara-negara yang bersengketa menyerahkan kepada yurisdiksi *Permanent Court* dan apabila konsiliasi tidak berakhir, maka sengketa harus diteruskan dengan arbitrase.⁵⁶

Dari isi perjanjian di atas, tampak ada beberapa fungsi dari badan konsiliasi, yaitu:

- a. Menganalisis perkara, mengumpulkan keterangan mengenai pokok perkara, dan berupaya mendamaikan para pihak;

⁵⁵ J.G. Merrills, *International Dispute Settlement*, Fourth Edition, (New York: Cambridge University Press, 2005), hal. 65-66.

⁵⁶ *Ibid.*

- b. Membuat laporan mengenai hasil upayanya dalam mendamaikan para pihak; dan
- c. Menetapkan atau membatasi jangka waktu dalam menjalankan tugasnya.⁵⁷

Adapun hubungan antara konsiliasi dengan pencarian fakta adalah bahwa Komisi Angket/Pemeriksa bertugas untuk memeriksa fakta, maka hasil pemeriksaan fakta mungkin penting untuk konsiliasi, tetapi tidak mengikat mereka. Konsiliasi adalah cara penyelesaian sengketa di mana para pihak setuju untuk menyerahkan penyelesaian sengketanya pada komisi baik permanen ataupun *ad hoc*, di mana tugas konsiliasi adalah mempelajari sebab-sebab timbulnya sengketa dan mencoba untuk merumuskan penyelesaian secara tidak memihak sebagaimana yang diminta para pihak.⁵⁸

Umumnya, ada beberapa tujuan yang hendak dicapai oleh sebuah Komisi Rekonsiliasi, antara lain:

- a. Memberi arti kepada suara korban secara individu. Komisi Kebenaran berupaya untuk mendapatkan pengetahuan yang resmi dari korban individu dengan mengizinkan mereka untuk memberikan pernyataan kepada Komisi, atau memberikan kesaksian di hadapan Komisi dalam sebuah dengar pendapat berkaitan dengan pelanggaran HAM yang mereka derita;
- b. Pelurusan sejarah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa besar pelanggaran HAM. Komisi dapat memusatkan perhatiannya pada peristiwa-peristiwa tertentu, pada saat mana pelanggaran HAM terjadi dalam upaya melakukan pelurusan sejarah tentang apa yang sebenarnya terjadi. Peristiwa-peristiwa ini biasanya disanggah oleh penguasa atau merupakan sebuah subyek dari pertikaian atau kontroversi. Komisi dapat membantu menyelesaikan masalah dengan menjabarkan peristiwa masa lalu secara kredibel dan penuh perhitungan dan data;

⁵⁷ Huala Adolf, *op. cit.*, hal. 36-37.

⁵⁸ Sri Setianingsih Suwardi, *op. cit.*, hal. 34.

- c. Pendidikan dan pengetahuan publik. Komisi dapat memusatkan perhatian publik pada pelanggaran HAM, dengan harapan dapat meningkatkan kewaspadaan umum berkaitan dengan kerugian sosial dan individual akibat pelanggaran hak asasi. Proses pendidikan publik juga memberikan sumbangan pada pengetahuan masyarakat tentang penderitaan korban dan membantu menggerakkan masyarakat untuk mencegah peristiwa serupa terjadi lagi di masa depan;
- d. Memeriksa pelanggaran HAM sistematis menuju reformasi kelembagaan. Komisi dapat memeriksa akibat dan sifat dari bentuk pelanggaran HAM yang melembaga dan sistematis. Setelah Komisi berhasil mengidentifikasi pola pelanggaran HAM, atau lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran ini, Komisi dapat merekomendasikan rangkaian program sosial atas kelembagaan dan reformasi legislatif yang dirancang untuk mencegah timbulnya kembali pelanggaran HAM.
- e. Memberikan *assessment* tentang akibat pelanggaran HAM terhadap korban. Komisi mengumpulkan informasi yang mendalam tentang pelanggaran HAM dan akibatnya terhadap diri korban. Komisi kemudian bisa merekomendasikan beberapa cara untuk membantu korban mengatasi dan mengatasinya;
- f. Pertanggungjawaban para pelaku kejahatan. Komisi bisa juga mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan identitas individu pelaku kejahatan yang melanggar HAM. Komisi mungkin bisa juga mempromosikan sebuah *sense of accountability* untuk penyalahgunaan oleh individu-individu yang secara publik terindikasi dan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas penyalahgunaan itu, memberikan rekomendasi bahwa para pelaku kejahatan perlu diberhentikan dari jabatan-jabatan publik, atau memberikan fakta-fakta untuk pengajuan tuntutan ke pengadilan.⁵⁹

⁵⁹ “Tujuan Penting Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi”, http://www.elsam.or.id/more.php?id=57_0_4_0_M

2.2. Perbandingan Komisi Rekonsiliasi Di Beberapa Negara Lain

2.2.1. Afrika Selatan

Peran KKR di Afrika Selatan terbagi dalam dua fase. Yang pertama adalah fase Kongres Nasional Afrika I (ANC I).⁶⁰ KKR dibentuk oleh ANC pada bulan Maret 1992 dengan nama “Komisi Penyelidikan untuk Pengaduan-Pengaduan Oleh Para Mantan Narapidana dan Tahanan ANC”. Dua dari tiga anggota komisi merupakan anggota ANC sehingga netralitas komisi diragukan. Komisi ini memeriksa peristiwa pelanggaran HAM yang terjadi di kamp penahanan ANC yang berada di seluruh Afrika Selatan, termasuk Angola, Tanzania, dan Zambia. Kerangka acuan penyelidikan ditentukan oleh pihak ANC. Penyelidikan dilakukan secara lengkap dan menyeluruh terhadap pengaduan mantan tahanan dengan rekomendasi tindakan yang dapat diambil oleh ANC berdasarkan penemuan komisi.

Setelah bekerja tujuh bulan, komisi tersebut menyerahkan laporan setebal 74 halaman kepada Nelson Mandela. Komisi berhasil mendokumentasikan apa yang dinamakan “kebrutalan yang mengejutkan” di kamp-kamp ANC selama beberapa tahun yang lalu. Komisi merekomendasikan:

- a. Perhatian langsung bagi proses identifikasi dan menghadapi mereka yang bertanggungjawab atas penganiayaan terhadap tahanan serta keharusan ANC membersihkan jajarannya; dan
- b. Pembentukan badan independen untuk penyelidikan lebih lanjut tentang orang hilang dan tindakan lainnya di luar kerangka acuan komisi.⁶¹

⁶⁰Candra, Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Di Indonesia Sebagai Upaya Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Masa Lalu, Skripsi Sarjana. (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003). Hal. 107.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 108.

Laporan komisi disebarluaskan untuk kalangan umum dan pers. Pihak ANC mempertanyakan keabsahan laporan dan menolak untuk menyebarluaskan lebih lanjut. Komisi ini adalah satu-satunya contoh KKR yang didirikan oleh gerakan oposisi dan kelompok perlawanan bersenjata untuk melakukan investigasi dan memberikan laporan kepada publik tentang pelanggaran HAM yang mereka lakukan sendiri di masa lampau.⁶²

Fase kedua adalah masa ANC II. Setelah komisi ANC pertama menyelesaikan pekerjaannya pada tahun 1992, Nelson Mandela membentuk komisi penyelidikan baru. Komisi tersebut bernama “Komisi Penyelidik Untuk Tuduhan Tertentu Mengenai Kekejaman dan Pelanggaran HAM Terhadap Para Narapidana dan Tahanan ANC Oleh Para Anggota ANC”. Komisi itu diketuai oleh tiga orang dari Amerika Serikat, Zimbabwe dan Afrika Selatan. Secara luas komisi ini diterima oleh masyarakat karena independensinya.⁶³

Cara kerja komisi ini lebih banyak seperti pemeriksaan resmi di pengadilan. Ada pengacara untuk mewakili pihak yang mengadu dan ada sebuah tim pembela hukum yang mewakili pihak yang diadukan. Komisi melakukan pemeriksaan umum lebih dari satu periode selama lima minggu dalam musim panas 1993. Ada sekitar 50 orang lebih telah didengar kesaksiannya, termasuk sebelas orang yang diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM.⁶⁴

Laporan komisi diserahkan pada bulan Agustus 1993. Ada beberapa kesimpulan dari laporan tersebut diantaranya adalah bahwa telah terjadi tindak pelanggaran HAM berat di kamp-kamp tawanan ANC selama bertahun-tahun, misalnya di salah satu kamp bernama Quardo, mereka yang dituduh agen musuh, mata-mata yang dicurigai atau pesakitan yang mengalami penyiksaan, penganiayaan dan penghinaan.

⁶² *Ibid.*, hal. 109.

⁶³ *Ibid.*, hal. 118-119.

⁶⁴ *Ibid.*, hal. 119.

Selain mendeskripsikan peristiwa, tipe dan kezaliman tindak pelanggaran, sebab dan pola-pola struktural dari pelanggaran, laporan juga melampirkan daftar orang yang spesifik telah melanggar hak korban.⁶⁵

ANC menjawab laporan itu dengan sebuah pernyataan panjang. ANC menyangkal bahwa “ada kebijakan sistematis” terhadap pelanggaran tersebut. Selain itu mereka juga menghendaki lahirnya KKR yang bertujuan untuk menutupi tindak pelanggaran yang dilakukan kedua belah pihak yang berkonflik di Afrika Selatan sejak 1948.⁶⁶

Setelah melewati dialog dan debat publik selama satu setengah tahun dan mendapat masukan yang berarti dari semua partai politik dan komponen masyarakat sipil, pada tahun 1995 KKR didirikan melalui Undang-undang Afrika Selatan Nomor 34 Tahun 1995 yang dikenal dengan nama *Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995*.⁶⁷ Komisi ini diketuai oleh Uskup Agung Desmond Tutu. Dibutuhkan dua setengah tahun untuk mengumpulkan informasi tentang berbagai pelanggaran HAM yang berat yang dilakukan oleh lembaga-lembaga negara atau oleh oposisi bersenjata antara tahun 1960 sampai 1994, juga untuk melakukan dengar kesaksian. Lebih dari 12.000 korban datang ke komisi dan memberikan kesaksian.⁶⁸

Promotion of National Unity and Reconciliation Act tahun 1995 dengan tegas menetapkan tujuan pembentukan komisi ini, yaitu:

1. Memberikan gambaran utuh mengenai sebab, proses dan dampak dari pelanggaran HAM yang terjadi pada periode 1 Maret 1960 hingga saat ditetapkannya Undang-undang tersebut, serta

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 119-120.

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 120.

⁶⁷ Isi Undang-undang ini dapat diakses secara *online* di <http://www.doj.gov.za/trc/legal/act9534.htm>.

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 120-121.

mendapatkan pandangan dari para korban, dan dari para pelaku mengenai motif tindakan dengan menyelenggarakan penyelidikan dan dengar pendapat;

2. Memfasilitasi pemberian amnesti bagi para pelaku yang bersedia membuat pengakuan terbuka, dan menyingkapkan fakta-fakta relevan yang berkaitan dengan tindakan-tindakan pelanggaran HAM;
3. Menyelidiki keberadaan dan kondisi para korban, serta memperbaiki martabat para korban dengan memberikan kesempatan kepada mereka untuk menyampaikan pandangan terhadap pelanggaran yang terjadi dan merekomendasikan kompensasi bagi para korban; dan
4. Menyusun laporan secara lengkap mengenai temuan-temuan komisi yang berisi rekomendasi tindakan-tindakan untuk mencegah terjadinya pelanggaran HAM di masa depan.⁶⁹

Komisi ini ditugaskan untuk membuka “selengkap mungkin gambaran” tentang “pembunuhan, penculikan, penyiksaan dan berbagai perlakuan salah lainnya. Komisi juga menawarkan amnesti bagi orang yang benar-benar membuka kebenaran selengkap mungkin serta membuktikan bahwa kejahatan yang pernah mereka buat bermotif politik dan sebanding dengan pengejaran tujuan politik. Lebih dari 7.000 pelaku mengajukan permohonan amnesti, sekitar 1.600 menyangkut pelanggaran HAM yang berat.⁷⁰

⁶⁹ South Africa, Law No. 34 of 1995: *Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995, Article 3(1)*. Lihat juga Agung Budi Raharjo, Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 tentang Pengujian UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap Proses Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Di Indonesia, Skripsi Sarjana, (Jakarta: Universitas Indonesia, 2007)., hal. 136-137.

⁷⁰ Candra, *op. cit.*, hal. 121.

Terobosan terpenting komisi ini, dan kekuatannya yang paling kontroversial adalah dalam memberikan amnesti individual bagi kejahatan bermotif politik yang dilakukan antara tahun 1960 hingga bulan April 1995. Komisi ini mendapatkan lebih dari 7.000 permohonan untuk amnesti. Amnesti diberikan hanya kepada mereka yang mengakui secara lengkap keterlibatan mereka dalam kejahatan dan menunjukkan motif politik. Terhadap pelanggaran hak asasi yang berat, orang yang meminta amnesti harus melakukan proses dengan kesaksian publik untuk menjawab pertanyaan dari komisi, pengacara para korban dan keluarga dari korban itu sendiri. Komite amnesti mempertimbangkan beberapa faktor yang menyebabkan seseorang layak mendapat amnesti. Di antaranya, komite mempertimbangkan hubungan antara tindakan, kelalaian atau pelanggaran dengan tujuan politik yang dicari, terutama proporsionalitas mereka. Semua kejahatan yang dilakukan dengan dasar kepentingan pribadi atau karena kesalahan pribadi tidak diberikan amnesti. Permintaan maaf dan penyesalan juga tidak diwajibkan untuk mendapatkan amnesti.⁷¹

Pengungkapan kepada publik secara mendetail yang menjadi syarat amnesti untuk kejahatan-kejahatan yang paling mengerikan dan brutal menunjukkan secara jelas bahwa tawaran kebenaran yang ditukar dengan amnesti ini hanya akan diambil oleh mereka yang takut pada ancaman jerat hukum. Diharapkan bahwa beberapa pengadilan yang dilakukan pada masa awal tugas komisi akan menambah persepsi ancaman jalur hukum. Beberapa pengadilan untuk kasus-kasus era apartheid yang mencolok berhasil menghukum para pelaku dan berakibat pada hukuman yang panjang kemudian mendorong jumlah pengajuan amnesti.⁷²

Komisi menerbitkan laporannya yang terdiri dari lima jilid yang berjudul *The Report Of Truth and Reconciliations Commission* pada akhir Oktober 1998. Laporan ini secara resmi dipertimbangkan di dalam

⁷¹ Agung Budi Raharjo, *op.cit.*, hal. 137-138.

⁷² *Ibid.*, hal. 138.

Parlemen Afrika Selatan beberapa bulan sesudahnya. Wakil Presiden Thabo Mbeki, sebagai presiden ANC kemudian menyatakan bahwa ANC memiliki keraguan serius terhadap proses dan laporan komisi. Setelah beberapa hari perdebatan dan komentar, pemerintah tidak membuat komitmen untuk menerapkan saran komisi tersebut.⁷³

2.2.3. El Salvador

Pemerintah El Salvador selama 12 tahun sejak tahun 1980 hingga 1991 melakukan perang melawan gerilyawan kiri *Farabundo Martí para la Liberación Nacional* (FMLN). Perang yang dilakukan oleh pemerintah tersebut didukung dengan bantuan militer dan lain-lain senilai 4,5 miliar dolar dari Amerika Serikat. Perang ini diwarnai kasus puluhan ribu pembunuhan politik dan penghilangan orang, juga pembantaian massal penduduk sipil tidak bersenjata. Diperkirakan 1,4 persen penduduk El Salvador tewas dalam konflik ini. Salah satu kasus yang paling menonjol adalah pembunuhan enam pastor Yesuit pada tahun 1989 yang kemudian memperkuat tekanan internasional agar perang dihentikan.⁷⁴

Komitmen tentang pembentukan Komisi Kebenaran untuk El Salvador dicantumkan dalam poin kesepakatan damai antara pemerintahan El Salvador dengan FMLN pada bulan April tahun 1991. Para penandatangan membahas jenis kasus yang diselidiki oleh Komisi, namun tidak dicapai kesepakatan pada kasus-kasus yang penting. Akhirnya komisi ini dibentuk dan dikelola langsung oleh PBB. Komisi memperoleh waktu enam bulan untuk menyelesaikan tugas, dengan perpanjangan dua bulan untuk investigasi dan penyelesaian laporan. Anggota komisi diangkat oleh Sekjen PBB atas persetujuan kedua belah pihak. Komisi diperkuat oleh 20 staf yang bertugas mengumpulkan kesaksian dan

⁷³ *Ibid.*, hal. 138-139.

⁷⁴ Agung Budi Raharjo, *op. cit.*

investigasi, ditambah 25 staf sementara pada bulan-bulan terakhir guna mempercepat proses pemasukan data dan proses informasi. Mandat Komisi ini adalah untuk melakukan penyelidikan terhadap tindakan kekerasan serius yang terjadi sejak tahun 1980, yang karena dampaknya yang besar, masyarakat menuntut untuk mengetahuinya.⁷⁵

Pembentukan KKR di El Salvador dilakukan oleh koalisi antara pemerintah El Salvador dengan FLMN. pada bulan April 1991 komisi tersebut diberi nama “Komisi Kebenaran PBB Untuk El Salvador”. Pendanaan komisi berasal dari berbagai negara anggota PBB. Peranan PBB hanya sebatas mengawasi demobilisasi kekuatan dan pemilihan anggota serta memantau pelanggaran HAM yang masih berlangsung.⁷⁶

Komisi ini mendapatkan wewenang untuk mengadakan penyelidikan “tindakan kekerasan yang serius” yang terjadi sejak tahun 1980, pada perang saudara yang terjadi selama dua belas tahun. Komisi mendapatkan berbagai kesaksian tentang penyiksaan, penghilangan, pembunuhan politik, pembunuhan massal dan perkosaan yang bermotifkan politik. Lamanya waktu yang diberikan kepada komisi tersebut adalah enam bulan untuk penyusunan laporan walaupun akhirnya komisi ini bekerja sembilan bulan. Anggota komisi diangkat oleh Sekretaris Jenderal PBB dengan persetujuan dua pihak. Anggota komisi yang terpilih adalah:

- a. Belisario Betanor (Mantan Presiden Kolombia);
- b. Thomas Buergenthal (Profesor Hukum Universitas George Washington dan Mantan Presiden Pengadilan Antar Amerika); dan
- c. Reinaldo Figuerdo Flanchart (Mantan Menteri Hubungan Luar Negeri Venezuela).⁷⁷

⁷⁵ *Ibid.*, hal. 130-131.

⁷⁶ Candra, *op. cit.*, hal. 111.

⁷⁷ *Ibid.*, hal 111-112.

Staf komisi terdiri dari lima belas orang profesional dan beberapa administrator. Untuk menjaga netralitas dari keberpihakan, tidak seorangpun warga El Salvador menjadi staf.⁷⁸

Meskipun mendapat tekanan dari pihak militer, Komisi berhasil membukukan kesimpulan kuat bahwa penanggungjawab puluhan kasus kontroversial adalah orang penting di tubuh angkatan bersenjata. Disebutkan lebih dari empat puluh perwira tinggi militer, hakim, serta pihak oposisi sebagai penanggungjawab aksi kekerasan. Disimpulkan bahwa 99% pelanggaran HAM dilakukan oleh pihak pemerintah dan militer.⁷⁹

Laporan Komisi diberi Judul *From Madness To Hope*,⁸⁰ dan para aktivis dan organisasi HAM setempat serta Amerika Serikat menerima dengan baik laporan tersebut. Namun laporan tersebut dikritik karena tidak melaporkan secara lengkap beberapa aspek penting kekerasan, misalnya operasi “komando pembunuh” dan peran Amerika Serikat yang mendukung pasukan pemerintah.⁸¹

Komisi mengambil kesaksian langsung lebih dari 2.000 orang yang bertanggung jawab atas 7.000 korban. Laporan komisi menyebut lebih dari 40 nama yang diketahui bertanggungjawab terhadap tindak kejahatan HAM atau menutup-nutupi bukti-bukti serta menghalangi penyelidikan, termasuk anggota senior angkatan bersenjata, anggota FMLN dan ketua Mahkamah Agung. Secara keseluruhan, laporan diterima dengan baik oleh aktivis dan kalangan organisasi HAM baik di El Salvador maupun di Amerika Serikat. Namun laporan tersebut mendapat kritikan karena gagal menyelidiki aspek kekerasan seperti kematian masal. Selama tahap

⁷⁸ *Ibid.*, hal. 112.

⁷⁹ Agung Budi Raharjo, *op. cit.* hal. 130-131.

⁸⁰ Isi laporan dapat diakses secara online di http://www.usip.org/library/tc/doc/reports/el_salvador/tc_es_03151993_toc.html

⁸¹ *Op. cit.*, hal. 131-132.

perencanaan dan penyusunan komisi tidak banyak yang mempersoalkan, tetapi setelah menjelang publikasi laporan, banyak pihak mulai meragukan validitas dan kredibilitas aktor internasional yang terlibat dalam masalah intern nasional. Militer merespon laporan komisi dengan pernyataan tertulis yang dibacakan oleh Menteri Pertahanan dan ditayangkan di televisi nasional. Mereka menyebut laporan komisi tidak sah dan di luar garis yang diamanatkan.⁸²

Presiden sipil Alfredo Christiani menyatakan kepada pers bahwa laporan Komisi gagal memenuhi keinginan rakyat El Salvador menuju rekonsiliasi nasional, yaitu untuk “memaafkan dan melupakan masa lalu yang sangat pedih”. Lima hari setelah laporan diterbitkan, amnesti umum disahkan oleh legislatif sehingga tidak ada tindakan legal terhadap para pelaku.⁸³

Lima hari setelah publikasi, badan pembuat undang-undang memberikan amnesti umum, yang menyebabkan kemungkinan menjadi kecil adanya tindak lanjut terhadap mereka yang disebut dalam laporan atau pelaku yang terlibat pelanggaran HAM selama masa perang saudara.⁸⁴

2.3. Penegakan Hak Asasi Manusia Terkait Pelaksanaan Jajak Pendapat Di Timor Timur

2.3.1. Jajak Pendapat Sebagai Pelaksanaan Hak Atas Penentuan Nasib Sendiri Di Timor Timur

Di dunia Barat yang secara tradisional menganut nilai-nilai liberal, hak-hak yang terlebih dahulu dikembangkan, dilindungi dan yang juga mendapatkan

⁸² Candra, *op. cit.*, hal 112-113.

⁸³ Agung Budi Raharjo, *op. cit.*, hal. 132.

⁸⁴ Candra, *op. cit.*, hal. 113.

perlindungan internasional adalah hak-hak sipil dan politik dan bukan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya. Konsep ini merumuskan kebebasan-kebebasan yang dapat dimiliki oleh individu-individu dalam menghadapi negara yang tidak begitu kuat. Negara diminta untuk tidak campur tangan, tidak mengganggu kehidupan dan integritas fisik individu, tidak menangkap dan mengadili orang-orang semena-mena, tidak mencampuri kehidupan pribadi, tidak melarang mengadakan pertemuan dan mendirikan perhimpunan atau dengan kata lain memberikan kemungkinan bagi semua individu untuk ikut berpartisipasi dalam kehidupan masyarakat negara.⁸⁵

Dalam perkembangan selanjutnya, prinsip penentuan nasib sendiri telah dimasukkan dalam Piagam PBB sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 (2)⁸⁶ dan 55⁸⁷ Piagam PBB, karena di dalam konferensi San Fransisco tatkala merumuskan Piagam PBB pada umumnya para peserta menganggap bahwa prinsip penentuan nasib sendiri telah menjadi prinsip hukum internasional. Dengan pencantuman prinsip tersebut sebagai aturan hukum internasional dalam Piagam PBB, maka negara yang telah menjadi pihak dari piagam tersebut mempunyai kewajiban internasional untuk menyetujui prinsip tersebut.⁸⁸ Prinsip penentuan nasib sendiri sebagai prinsip hukum internasional terus dikembangkan baik melalui resolusi-resolusi PBB maupun pendapat saran Mahkamah Internasional sendiri. Prinsip tersebut menjadi hak setiap bangsa yang penerapannya ditujukan untuk mengakhiri penjajahan di dunia sebagaimana dituangkan dalam Deklarasi tentang Pemberian Kemerdekaan bagi Rakyat dan Bangsa Terjajah.⁸⁹

⁸⁵ Boer Mauna, *op. cit.*, hal. 672-673.

⁸⁶ Dalam pasal 1 (2) Piagam PBB, dijelaskan bahwa salah satu tujuan PBB adalah untuk mengembangkan hubungan bersahabat antara negara-negara, dengan berdasarkan pada pengakuan atas persamaan hak dan hak atas penentuan nasib sendiri.

⁸⁷ Dalam pasal 55 Piagam PBB dinyatakan, “*With a view to the creation of conditions of stability and well-being... based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples...*”

⁸⁸ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 84.

⁸⁹ Resolusi MU-PBB 1514 (XV), 14 Desember 1960 yang juga dikenal sebagai *United Nations Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*. Dalam Pasal 2 dinyatakan, “*All peoples have the right to self-determination; by virtue of that right they*

Dekolonisasi merupakan istilah internasional di dalam sistem PBB untuk proses peleburan sistem penjajahan di dunia dan menciptakan kemerdekaan negara yang berasal dari wilayah sebelumnya yang belum merdeka yang telah diterima oleh PBB.⁹⁰

Saat Piagam PBB ditandatangani di San Fransisco pada tanggal 24 Juni 1945, hampir seperempat bangsa di dunia masih hidup dalam penjajahan dari berbagai negara. Piagam PBB sendiri telah memberikan komitmennya dengan mengakui adanya hak bagi sesuatu bangsa untuk menentukan nasibnya sendiri. komitmen semacam itu telah diberikan dengan menyadari bahwa adanya penjajahan yang berkelanjutan bukan saja akan mencegah kerja sama internasional tetapi juga dapat menghalangi pembangunan ekonomi, sosial dan budaya yang masih penjajahan yang pada hakikatnya bertentangan dengan prinsip-prinsip Piagam PBB.⁹¹

Majelis Umum PBB dalam tahun 1952 telah membahas usulan mengenai hak penentuan nasib sendiri bagi bangsa-bangsa dan menganggap bahwa hak tersebut merupakan prasyarat bagi pelaksanaan sepenuhnya dan hak asasi manusia yang mendasar.⁹² Piagam sendiri mengakui bahwa negara anggota PBB tertentu mempunyai tanggung jawab untuk pemerintahan di wilayah-wilayah di mana rakyatnya belum memperoleh langkah-langkah sepenuhnya ke arah pemerintahan sendiri.⁹³

freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development."

⁹⁰ Edmund J. Osmanzyk, *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, (Philadelphia – London: Taylor and Francis, 1985), hal. 194.

⁹¹ Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Edisi II, (Bandung: Alumni, 1997), hal. 167.

⁹² Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit*, hal. 72.

⁹³ Pasal 73 Piagam PBB menyatakan bahwa negara-negara anggota PBB yang memegang tanggung jawab administrasi atas wilayah-wilayah yang belum berpemerintahan sendiri harus membantu wilayah tersebut dengan memperhatikan kepentingan penduduk wilayah tersebut, antara lain:

- a. untuk memastikan kemajuan politik, ekonomi, sosial dan pendidikan;
- b. untuk mengembangkan pemerintahan sendiri, dan membantu dalam hal perkembangan progresif institusi politik;

Oleh karena itu Majelis Umum PBB mengeluarkan resolusi Majelis Umum PBB 637A (VIII) tanggal 20 Desember 1952 yang memberikan rekomendasi kepada semua negara anggotanya untuk menjunjung tinggi prinsip penentuan nasib sendiri dari semua bangsa dan mengakui serta berusaha untuk mewujudkan hak penentuan nasib sendiri mereka yang berada di wilayah yang belum berpemerintahan sendiri (*not self-governing territory*) dan wilayah yang berada di bawah perwalian negara-negara tertentu (*trust territory*) sebagai penguasa administrasi (*administering power*). Negara-negara tersebut harus memberikan kemudahan kepada rakyat di wilayah-wilayah tersebut untuk melaksanakan hak penentuan nasib mereka sendiri sesuai dengan tujuan dan semangat Piagam PBB termasuk kebebasan untuk menyatakan kehendak mereka yang dilakukan melalui jajak pendapat atau cara-cara demokrasi lainnya yang diakui di bawah pengawasan PBB.⁹⁴

Di samping itu mereka juga diwajibkan untuk mengambil langkah-langkah praktis dalam rangka mewujudkan hak penentuan nasib sendiri dan persiapan-persiapannya untuk menjamin agar rakyat di wilayah itu dapat ikut serta dalam lembaga-lembaga legislatif, eksekutif di pemerintahan wilayah atau merdeka.⁹⁵ Sejak itu PBB dalam mengembangkan hak penentuan nasib sendiri telah mengaitkan dengan pasal 73 butir e Piagam PBB mengenai kewajiban penguasa administrasi dari wilayah yang belum berpemerintahan sendiri untuk melaporkan perkembangannya kepada Sekjen PBB. Oleh karena itu resolusi 637(A) juga meminta kepada semua negara yang bertanggung jawab terhadap pemerintahan di wilayah yang belum berpemerintahan sendiri secara sukarela memasukkan dalam

-
- c. untuk menjaga kedamaian dan keamanan internasional;
 - d. untuk mempromosikan perkembangan yang konstruktif; dan
 - e. untuk memberi laporan rutin kepada Sekretaris Jenderal PBB.

⁹⁴ Resolusi Majelis Umum PBB 637A (VIII) tanggal 20 Desember 1952. Dalam Resolusi ini, di *operative paragraph 2* dinyatakan sebagai berikut: “*The States Members of the United Nations shall recognize and promote the realization of self-determination of the peoples of Non-Self-Governing and Trust Territories who are under their administration and shall facilitate the exercise of this right by the peoples of such Territories according to the principles and spirit of the Charter of the United Nations in regard to each Territory and to the freely expressed wishes of the peoples concerned, the wishes of the peoples being ascertained through plebiscites or other recognized democratic means.*”

⁹⁵ *Ibid.*

laporannya yang akan disampaikan kepada Sekjen PBB⁹⁶. Laporan tersebut dibuat secara rinci mengenai sejauh mana kemajuan rakyat di wilayah tersebut dalam proses penentuan nasib sendiri, khususnya perkembangan di bidang politik dan langkah-langkah yang diambil dalam rangka meningkatkan aspirasi politik dan dalam mengembangkan kemajuan pelebagaan politik secara bebas.⁹⁷

Sejak tahun 1958 hak penentuan nasib sendiri terus dikembangkan oleh PBB, dengan mengaitkan masalah ekonomi seperti pengakuan terhadap hak bangsa untuk menentukan sendiri kekayaan alamnya. Hal ini berpuncak pada tahun 1960, ketika masalah penentuan sendiri diberikan pengakuan secara menyeluruh dengan dikeluarkannya Deklarasi mengenai Pemberian Kemerdekaan bagi Bangsa dan Rakyat Terjajah melalui resolusi Majelis Umum 1514 (XV) pada tanggal 14 Desember 1960.

Sejak PBB berdiri, baru sedikit bangsa-bangsa terjajah yang telah memperoleh kemerdekaan mereka. PBB sendiri pada masa itu belum menciptakan suatu mekanisme untuk memacu proses tersebut, walaupun pada dasarnya Piagam PBB menekankan pentingnya segera pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri bagi semua bangsa yang masih dalam belenggu penjajahan, sehingga banyak bangsa di dunia yang telah membebaskan diri dari belenggu tersebut melalui perjuangan senjata dan pertumpahan darah seperti bangsa Indonesia, India, Aljazair, Tunisia dan lain-lain. Mekanisme itu baru muncul pada tahun 1960 setelah dikeluarkannya Deklarasi Mengenai Pemberian Kemerdekaan bagi Rakyat dan Bangsa Terjajah pada tanggal 14 Desember 1960.⁹⁸

⁹⁶ Lihat pasal 73 butir e Piagam PBB.

⁹⁷ Resolusi MU-PBB 637B (VIII), di *operative paragraph* 1 dinyatakan bahwa Majelis Umum merekomendasikan, “..States Members of the United Nations responsible for the administration of Non-Self-Governing Territories voluntarily to include in the information transmitted by them under Article 73e of the Charter details regarding the extent to which the right of peoples of those Territories, and in particular regarding their political progress and the measures taken to develop their capacity for self-administration, to satisfy their political aspirations and to promote the progressive development of their free political institutions”.

⁹⁸ Sumaryo Suryokusumo [2], *op. cit.*, hal. 168.

Deklarasi tersebut memuat prinsip-prinsip yang penting dan mendasar bagi pelaksanaan hak penentuan nasib sendiri serta kondisi-kondisi yang harus segera dipenuhi oleh penguasa administrasi. Satu di antaranya yang penting adalah perlunya diambil langkah-langkah baik di wilayah perwalian maupun wilayah yang belum berpemerintah sendiri dan wilayah-wilayah lainnya yang belum mencapai kemerdekaan menyerahkan semua kekuasaannya kepada rakyat di wilayah-wilayah tersebut tanpa kondisi dan keberatan apa pun, sesuai dengan kehendak dan kemauan mereka yang dinyatakan secara bebas tanpa membedakan ras, warna kulit dan kepercayaan sehingga mereka dapat menikmati kebebasan dan kemerdekaan sepenuhnya.⁹⁹

Dalam menciptakan kondisi stabilitas dan kesejahteraan yang mendorong hubungan antarbangsa yang damai dan bersahabat atas dasar prinsip persamaan hak dan penentuan nasib sendiri tersebut maka PBB wajib untuk meningkatkan:

- a. Taraf hidup yang lebih tinggi, pekerjaan yang cukup bagi semua orang dan kondisi-kondisi bagi kemajuan ekonomi dan sosial serta pembangunan.
- b. Pemecahan masalah-masalah internasional di bidang ekonomi, sosial, kesehatan dan masalah-masalah yang berhubungan dengan itu serta kerja sama internasional di bidang kebudayaan dan pendidikan; dan
- c. Penghormatan hak asasi manusia secara universal serta perwujudannya termasuk kebebasan dasar bagi semua tanpa perbedaan ras, jenis kelamin, bahasa dan agama.¹⁰⁰

Dalam rangka pelaksanaan penentuan nasib sendiri bagi wilayah-wilayahnya yang belum berpemerintahan sendiri, PBB telah mencanangkan suatu deklarasi yang secara rinci memuat prosedur yang harus ditempuh dan merupakan kewajiban pula bagi penguasa administrasi dari sesuatu wilayah yang diduduki, untuk setiap waktu melaporkan tentang kemajuan serta tingkat kondisinya

⁹⁹ *Operative paragraph 5* Resolusi MU-PBB 1514 (XV) menyebutkan, “*Immediate steps shall be taken... to transfer all powers to the peoples of those territories, without any conditions or reservations, in accordance with their freely expressed will and desire, without any distinction as to race, creed or colour, in order to enable them to enjoy complete independence and freedom.*”

¹⁰⁰ Hal ini dinyatakan dalam Pasal 55 Piagam PBB.

sebelum bangsa di wilayah itu dapat melaksanakan haknya untuk menentukan nasibnya sendiri dalam mencapai kemerdekaan nasionalnya.¹⁰¹

Penentuan nasib sendiri mencakup wilayah-wilayah perwalian dan wilayah-wilayah yang belum berpemerintahan sendiri. dalam hal wilayah perwalian, PBB telah membentuk Sistem Perwalian Internasional atas dasar Bab XII dan XIII Piagam PBB yang fungsinya adalah untuk mengawasi wilayah-wilayah perwalian yang berada di bawah pemerintahan negara-negara tertentu sesuai persetujuan yang ada. Tujuan pokok dari Sistem Perwalian Internasional tersebut adalah untuk meningkatkan kemajuan politik, ekonomi dan sosial dari wilayah-wilayah perwalian tersebut ke arah terbentuknya pemerintahan sendiri atau kemerdekaan.¹⁰²

Semua bangsa yang belum mencapai tingkat pemerintahan sendiri mempunyai kebebasan untuk menentukan nasibnya sendiri tanpa campur tangan negara atau pihak lainnya dalam menentukan sistem ekonomi, sosial dan politiknya. Para penguasa administrasi dari wilayah yang belum berpemerintahan sendiri juga tetap berkewajiban untuk memacu agar proses penentuan nasib sendiri suatu bangsa segera dapat terwujud sesuai dengan ketentuan-ketentuan Piagam PBB. Untuk tujuan ini maka Majelis Umum PBB melalui Resolusi Majelis Umum 2200 (XXI) tanggal 16 Desember 1966 menyetujui suatu instrumen mengenai hak-hak politik dan sipil dalam kaitannya dengan penentuan nasib sendiri suatu bangsa sebagai berikut:

- a. Semua bangsa mempunyai hak untuk menentukan nasibnya sendiri secara bebas status politiknya serta bebas dalam mengejar perkembangan ekonomi, sosial dan budayanya;
- b. Semua bangsa dalam mencapai cita-citanya bebas untuk mengelola atau mengatur kekayaan dan sumber alamnya, tanpa mengurangi kewajiban yang ada dalam rangka kerja sama ekonomi internasional atas dasar

¹⁰¹ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal 78.

¹⁰² *Ibid.*, hal. 74.

prinsip saling menguntungkan dan hubungan kerja sama internasional; dan

- c. Para negara pihak termasuk negara-negara yang bertanggung jawab terhadap administrasi wilayah-wilayah perwalian yang belum berpemerintahan sendiri harus memajukan terwujudnya penentuan nasib sendiri dan harus menghormati hak-haknya sesuai dengan ketentuan Piagam PBB.¹⁰³

Guna melaksanakan prinsip-prinsip yang terkandung di dalam Deklarasi mengenai Pemberian Kemerdekaan bagi Rakyat dan Bangsa Terjajah 1960 tersebut, PBB kemudian membentuk satu mekanisme atau badan subsider yang berada di bawah naungan Majelis Umum dengan nama *Special Committee on the Implementation of Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples*¹⁰⁴ atau yang dikenal sebagai Komite Dekolonisasi (*Committees on Decolonisation*). Karena komite ini beranggotakan 24 negara, maka lazim disebut sebagai Komite 24.¹⁰⁵ Komite ini bertugas untuk meneliti tentang pelaksanaan deklarasi serta membuat saran dan rekomendasi mengenai pelaksanaan tersebut kepada Majelis Umum PBB.¹⁰⁶

Di dalam perkembangan lebih lanjut mengenai pelaksanaan proses dekolonisasi tersebut Majelis Umum PBB dalam tahun 1960 juga telah menetapkan dalam *Annex* Resolusi Majelis Umum 1541 (XV) mengenai prinsip-

¹⁰³ Hal ini terdapat dalam Pasal 1 Resolusi Majelis Umum PBB 2200 (XXI), 16 Desember 1966 yang dikenal dengan nama *International Covenant on Civil and Political Rights*.

¹⁰⁴ Hal ini dinyatakan dalam Resolusi Majelis Umum PBB 1654 (XVI) 1961, 14 Desember 1960, di *operative paragraph 3* yang berbunyi, “*Decides to establish a Special Committee of seventeen members to be nominated by the President of the General Assembly at the present session*”. Dalam perkembangannya, jumlah anggota berkembang menjadi 24.

¹⁰⁵ Mula-mula Komite tersebut beranggotakan 17 negara, kemudian dalam tahun 1962 telah diperluas menjadi 24 negara, lihat Resolusi 1810 (XVII). Tahun 1976 keanggotaannya diperluas lagi menjadi 25 negara (Keputusan MU-PBB 34/310), dan kembali lagi menjadi 24 negara karena Australia telah menarik diri sebagai anggota pada bulan Januari 1985. Dengan keputusan No. 45/312 tanggal 4 Desember 1990 Papua New Guinea diterima menjadi anggota, tetapi pada akhir 1991 Norwegia menarik diri sehingga keanggotaannya kembali menjadi 24 negara.

¹⁰⁶ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal 81.

prinsip yang akan mengatur para anggota dalam menetapkan apakah ada tidaknya kewajiban untuk menyampaikan informasi seperti apa yang tersirat dalam pasal 73 butir e Piagam PBB.¹⁰⁷ Namun pada hakikatnya, resolusi tersebut memberikan kewajiban internasional bagi para penguasa administrasi untuk melaporkan mengenai perkembangan wilayah yang belum berperintahan sendiri kepada Sekjem PBB. Salah satu prinsip yang penting bahwa sesuatu wilayah yang belum berpemerintahan sendiri dapat memperoleh pemerintahan sendiri sepenuhnya melalui 3 pilihan:

- a. Munculnya wilayah itu sebagai negara yang merdeka dan berdaulat;
- b. Wilayah itu dapat secara bebas mengadakan persekutuan dengan suatu negara merdeka; dan
- c. Wilayah tersebut dapat pula untuk bergabung dengan suatu negara merdeka.¹⁰⁸

2.3.2. Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Leste Pasca Pelaksanaan Jajak Pendapat

Sebelum jajak pendapat tahun 1999, Pemerintah Indonesia telah mengadakan persiapan-persiapan untuk memberikan otonomi khusus mengenai Timor-Timur sebagai Opsi 1¹⁰⁹, antara lain dengan melakukan serangkaian pembahasan konsep (*draft proposal*) daerah otonomi khusus yang diserahkan oleh PBB yang berjudul *Special Autonomy for East Timor* (SAET), yang mengacu kepada pengalaman sejumlah wilayah yang sebelumnya melalui fase otonomi khusus, seperti Hong Kong dengan status *Special Administrative Region* di RRC,

¹⁰⁷ Hal ini dinyatakan dalam *Principle III* dalam *Annex* Resolusi 1541.

¹⁰⁸ Hal ini dinyatakan dalam *Principle VI* dalam *Annex* Resolusi 1541. Lihat juga Sumaryo Suryokusumo [1], *op.cit.*, hal. 81-82.

¹⁰⁹ Opsi Otonomi Khusus diumumkan tanggal 18 Juni 1998.

Moro Mindanao di Filipina, Puerto Rico di Amerika Serikat, Kepulauan Cook di New Zealand dan Pulau Aruba di Belanda.¹¹⁰

Setelah dipelajari, ternyata hanya 3 bentuk otonomi yang dianggap cocok yang akan dijadikan bahasan, yaitu model Hong Kong untuk RRC, Kepulauan Cook untuk New Zealand, dan Pulau Aruba untuk Belanda. Untuk membahas konsep tersebut oleh pemerintah telah dibentuk Tim Antar Departemen (POKJA TIMTIM) yang mewakili berbagai unsur badan pemerintah.¹¹¹ Pembahasan atas rancangan Daerah Otonomi Khusus berlangsung secara berkala, dimulai bulan Oktober 1998 sampai Januari 1999, yaitu sampai dengan dikeluarkannya Opsi II Jajak pendapat tanggal 27 Januari 1999.¹¹²

Pada 5 September 1999, PBB mengumumkan bahwa 344.580 orang atau 78,5 persen rakyat Timor Timur menolak tawaran otonomi, sementara 94.388 atau 21,5 persen menerima otonomi. Setelah pengumuman hasil referendum ini, timbul kembali pergolakan di Timor Timur sebagai akibat dari ketidakpuasan atas hasil pengumuman jajak pendapat tersebut. Adapun data yang bersifat konkret yang dapat dikumpulkan oleh KPP HAM adalah terjadinya kasus-kasus yang meliputi: pembakaran rumah penduduk di Maliana (tanggal 4 September 1999)¹¹³, penyerangan Diosis Dili (tanggal 5 September 1999)¹¹⁴, penyerangan rumah

¹¹⁰ Zacky Anwar Makarin, Glenni Kairupan, Andreas Sugiyanto, Ibnu Fatah, Hari-hari Terakhir Timor Timur, Sebuah Kesaksian, (Jakarta: Penerbit PT Sportif Media Informasindo), hal. 36-37.

¹¹¹ Badan-badan yang diwakili yaitu Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, Departemen Dalam Negeri, Departemen Luar Negeri, Markas Besar TNI dan POLRI, Badan Intelijen Angkatan Bersenjata (BIA), Kantor Menteri Koordinator Politik dan Keamanan (Menko Polkam), Sekretariat Negara, Departemen Keuangan, Kantor Menteri Koordinator Pengawasan Pembangunan, Kantor Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan dan Industri (Menko Ekuin), Departemen Pertambangan dan Energi, Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), dan Badan Koordinasi Intelijen Negara.

¹¹² KPP HAM Timtim, *op. cit.*, hal. 7, sebagaimana dikutip Chandra Anggiat L. Sitanggang, Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Hukum Indonesia: Studi Kasus Pelanggaran HAM Berat Di Timor Timur, Tesis Magister (Jakarta: Universitas Indonesia, 2005), hal. 181.

¹¹³ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *op. cit.*, butir 40.

¹¹⁴ *Ibid.*, butir 38.

Uskup Belo (tanggal 6 September 1999),¹¹⁵ penyerangan kompleks Gereja Suai (tanggal 6 September 1999)¹¹⁶, pembunuhan di Polres Maliana (tanggal 8 September 1999)¹¹⁷, pembunuhan wartawan Belanda yang bernama Sander Thoenes (tanggal 21 September 1999)¹¹⁸, pembunuhan rombongan rohaniawan dan wartawan di Lospalos (tanggal 25 September 1999)¹¹⁹ dan kekerasan terhadap perempuan.¹²⁰

Berdasarkan fakta, dokumen, keterangan dan kesaksian dari berbagai pihak, maka dapat disimpulkan bahwa tak hanya ditemukan tindakan yang dapat digolongkan sebagai pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*) yang menjadi tanggung jawab negara (*state responsibilities*), namun dapat dipastikan, seluruh pelanggaran HAM berat itu dapat digolongkan ke dalam *universal jurisdiction*, yaitu mencakup pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, pengusiran dan pemindahan paksa serta lain-lain tindakan tidak manusiawi terhadap penduduk sipil. Hal ini adalah pelanggaran berat atas hak hidup, hak atas integritas jasmani, hak akan kebebasan dan hak akan kebebasan bergerak dan bermukim, serta hak milik. Tindakan-tindakan tersebut antara lain pembunuhan massal dan sistematis, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan berbasis gender, pemindahan penduduk secara paksa dan pembumihangusan.¹²¹

Pembunuhan massal dan sistematis banyak terjadi terhadap sejumlah orang atas dasar alasan-alasan politik maupun bentuk-bentuk diskriminasi lainnya, yang berlangsung kejam dan brutal. Kasus pembunuhan itu terjadi di pemukiman

¹¹⁵ *Ibid.*, butir 39.

¹¹⁶ *Ibid.*, butir 43.

¹¹⁷ *Ibid.*, butir 41.

¹¹⁸ *Ibid.*, butir 45.

¹¹⁹ *Ibid.*, butir 46.

¹²⁰ *Ibid.*, butir 47 sampai 51. Lihat juga Chandra Anggiat L. Sitanggang, *op. cit.*, hal. 183.

¹²¹ Chandra Anggiat L. Sitanggang, *op. cit.*, hal. 185.

penduduk sipil, di gereja, termasuk di penampungan pengungsi di markas militer dan polisi.¹²²

Penyiksaan dan penganiayaan terhadap penduduk sipil terjadi karena dilatarbelakangi oleh keyakinan politik yang berbeda. Sebelum proses jajak pendapat, penyiksaan dan penganiayaan dilakukan oleh milisi terhadap warga sipil yang menolak untuk bergabung atau menjadi anggota milisi. Sesudah pengumuman jajak pendapat, penganiayaan merupakan bagian dari tindakan terror dan ancaman pembunuhan.¹²³

Penghilangan paksa (*enforced disappearances*) terjadi sejak diumumkannya dua opsi yang dilakukan oleh kelompok-kelompok milisi yang diduga memperoleh bantuan dari aparat keamanan. Tindakan dilakukan dengan cara menculik atau menangkap, di mana untuk beberapa di antaranya dieksekusi seketika (*summary execution*).

Kekerasan berbasis gender menyangkut penyiksaan, pemaksaan perempuan di bawah umur untuk melayani kebutuhan seks para milisi, perbudakan seks dan perkosaan. Perkosaan terhadap perempuan Timor Timur memiliki bentuk: (a) seorang pelaku terhadap satu perempuan, (b) lebih dari satu pelaku terhadap satu perempuan, (c) lebih dari satu pelaku terhadap sejumlah perempuan secara bersamaan di satu lokasi dan (d) penggunaan satu lokasi tertentu di mana tindak perkosaan dilakukan secara berulang kali.

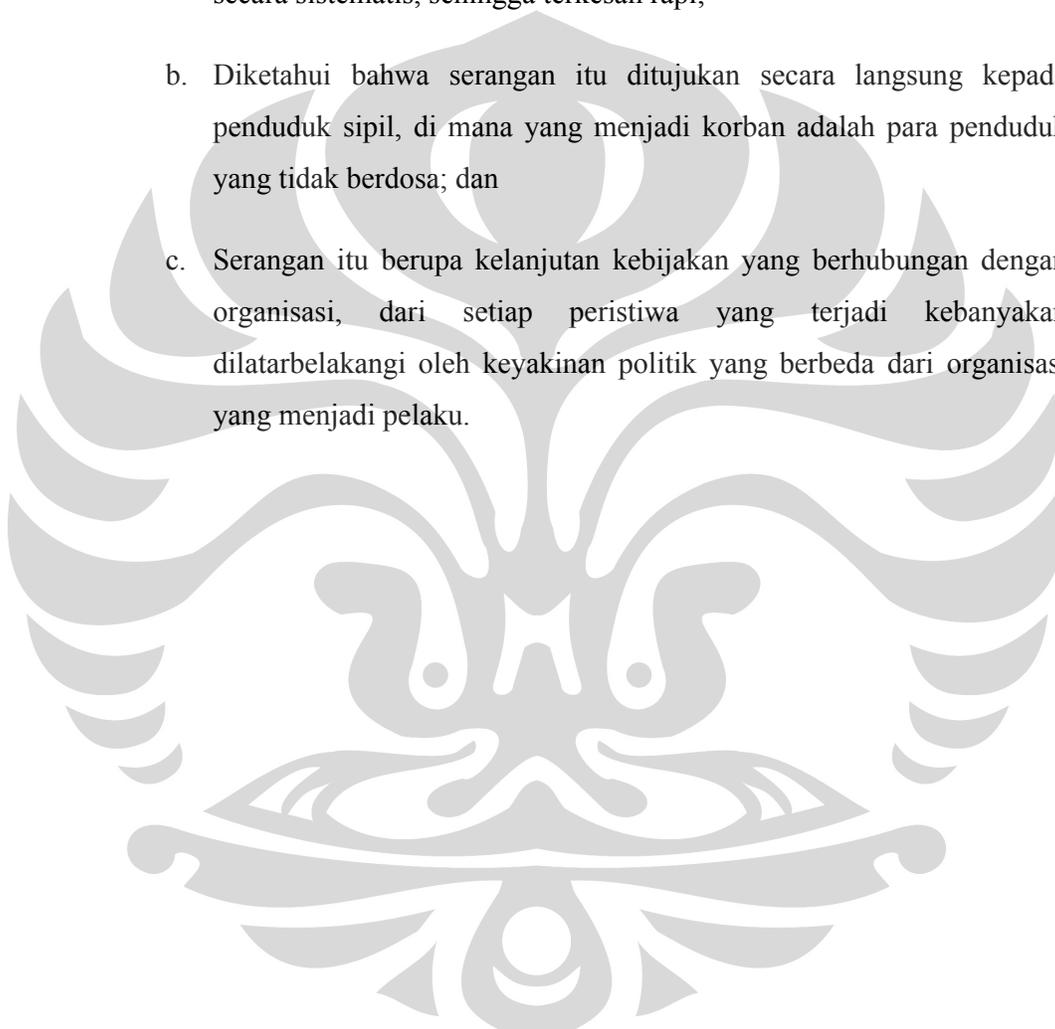
Sedangkan yang dimaksud dengan pembumihangusan adalah terjadinya suatu pengrusakan, penghancuran dan pembakaran secara massal, terencana dan sistematis di berbagai kota seperti Dili, Suai, Liquica, dan lainnya. Pembumihangusan ini dilakukan terhadap rumah-rumah penduduk, kebun dan ternak, toko, warung, penginapan dan gedung-gedung perkantoran, rumah ibadah, sarana pendidikan, rumah sakit dan prasarana umum lainnya, serta instalasi militer maupun polisi. Diperkirakan tingkat kehancuran mencapai 70-80 persen.

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*

Dari kasus-kasus yang telah disebutkan di atas, maka dapat diketahui bahwa tindakan-tindakan kekerasan yang terjadi itu telah memenuhi unsur-unsur dari kejahatan terhadap kemanusiaan, yakni:

- a. Adanya serangan yang meluas atau sistematis, di mana semua peristiwa itu terjadi di berbagai daerah yang berbeda dan dilaksanakan secara sistematis, sehingga terkesan rapi;
- b. Diketahui bahwa serangan itu ditujukan secara langsung kepada penduduk sipil, di mana yang menjadi korban adalah para penduduk yang tidak berdosa; dan
- c. Serangan itu berupa kelanjutan kebijakan yang berhubungan dengan organisasi, dari setiap peristiwa yang terjadi kebanyakan dilatarbelakangi oleh keyakinan politik yang berbeda dari organisasi yang menjadi pelaku.



BAB III

PENYELESAIAN MASALAH PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA DI TIMOR LESTE PASCA JAJAK PENDAPAT

3.1. Pelaksanaan Jajak Pendapat Di Timor Timur dan Dampaknya

Untuk melakukan terobosan terkait penyelesaian masalah di Timor Timur di arena internasional dalam rangka terciptanya iklim reformasi, Indonesia mengusulkan pemikiran baru antara lain putusan kabinet dalam sidangnya tertanggal 9 Juni 1998 yang memberikan status khusus dengan otonomi luas kepada Timor Timur. Usul Indonesia itu kemudian disampaikan kepada Sekjen PBB tanggal 18 Juni 1998 dan memperoleh sambutan baik. Sekjen PBB kemudian menganggap perlu untuk mengutus utusan pribadinya, Dubes Jamsheed Marker ke Indonesia dan Portugal dalam rangka mengadakan konsultasi mengenai perkembangan baru tersebut. Hasil konsultasi itu diharapkan dapat merupakan pemicu politik bagi Pembicaraan Tripartit selanjutnya.¹²⁴

Dalam Pembicaraan Tripartit yang diadakan tanggal 4-5 Agustus 1998 di New York masih terlihat adanya perbedaan-perbedaan mengenai usul Indonesia tersebut. di satu pihak, Indonesia mengusulkan bahwa konsep otonomi luas itu merupakan keputusan akhir secara definitif, sedangkan Portugal di pihak lain menganggap bahwa otonomi merupakan masa peralihan saja sampai rakyat Timtim melaksanakan hak penentuan nasib sendiri.¹²⁵

Timbulnya kekerasan di Timor Timur mengundang reaksi khususnya dari negara-negara Barat dengan melancarkan tekanan-tekanan politik terhadap Indonesia, sementara gejolak politik di tanah air masih di dalam suhu yang tinggi. Dalam menjawab situasi yang demikian, Indonesia telah mengambil keputusan mendasar yang penting mengenai penyelesaian masalah Timor Timur pada

¹²⁴ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 98-99.

¹²⁵ *Ibid.*, hal. 99.

tanggal 27 Januari 1999 yaitu “apabila usul penyelesaian berupa status khusus ternyata ditolak oleh mayoritas rakyat Timor Timur, maka pemerintah Indonesia akan mengembalikan penyelesaian masalah Timor Timur kepada rakyat Indonesia, yaitu dengan mengusulkan kepada Sidang MPR mendatang agar Timor Timur dapat berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia secara terhormat, baik-baik dan damai.”¹²⁶

Tidaklah disangsikan lagi bahwa keputusan itu sangat mengejutkan dan bahkan telah memperoleh tanggapan bukan saja dari kalangan nasional tetapi juga internasional. Di dalam negeri khususnya dari golongan pro-integrasi merasa bahwa keputusan itu dibuat tanpa adanya konsultasi terlebih dahulu dari mereka. Sedangkan dari luar negeri, negara-negara seperti Australia, Selandia Baru, Kanada, Amerika Serikat, Inggris dan Portugal sendiri menyambut secara positif termasuk dari Sekjen PBB.

Sementara itu, Pembicaraan Tripartit tetap berjalan dan dalam menanggapi perkembangan baru itu Sekjen PBB pada bulan Maret 1999 telah mengajukan tiga butir usulan yang menyangkut mekanismenya:

- a. Mengadakan jajak pendapat terhadap sejumlah tokoh-tokoh Timor Timur saja, dan hasilnya merupakan ukuran untuk diterima atau tidaknya usul otonomi tersebut;
- b. Proses penentuan pendapat di dalam dua tahap di mana rakyat Timor Timur terlebih dahulu akan memilih 35 anggota di Dewan Perwakilan dan dewan ini nantinya akan menentukan apakah usul otonomi tersebut dapat diterima atau tidak; atau
- c. Jajak pendapat rakyat Timor Timur secara langsung baik di Timor Timur sendiri maupun di luar Timor Timur.

Dari ketiga usulan tersebut, Menteri Luar Negeri Indonesia dan Portugal menyepakati usulan di dalam butir (c).

¹²⁶ *Ibid.*

Setelah melalui perundingan yang panjang dan intensif, dicapai suatu persetujuan yaitu *Agreement Between the Republic of Indonesia and the Portuguese Republic on the Question of East Timor* yang ditandatangani oleh kedua Menteri luar negeri dan Sekjen PBB di New York pada tanggal 5 Mei 1999.¹²⁷ Di dalam persetujuan ini rakyat Timor Timur diberikan pilihan untuk menerima atau menolak paket otonomi luas. Persetujuan New York ini terdiri dari tiga persetujuan:

- a. Persetujuan mengenai modalitas tentang jajak pendapat melalui pemungutan suara secara langsung.¹²⁸ Persetujuan ini mencakup berbagai aspek seperti jadwal jajak pendapat yang ditetapkan tanggal 8 Agustus 1999, tetapi kemudian ditangguhkan sampai tanggal 30 Agustus 1999, pilihan yang ditawarkan kepada rakyat Timor Timur apakah menerima atau menolak otonomi khusus untuk Timor Timur yang diusulkan di dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, syarat usia pemilih minimal 17 tahun, jadwal persiapan sampai Jajak Pendapat, tahap kegiatan mengenai penerangan kampanye, registrasi, pelaksanaan kampanye, pemungutan suara di Timor Timur dan di luar Timor Timur serta kehadiran para peninjau, masalah pembiayaan dan keamanan;
- b. Persetujuan mengenai keamanan selama Jajak Pendapat¹²⁹, yang berisi penyerahan tanggung jawab untuk menjamin tercapainya situasi yang aman dan tertib kepada aparat keamanan Indonesia dan untuk

¹²⁷ *Agreement Between The Republic of Indonesia and the Portuguese Republic On The Question Of East Timor*, Ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Ali Alatas dan Menteri Luar Negeri Republik Portugal Jaime Gama, dengan Sekjen PBB Kofi Annan sebagai saksi.

¹²⁸ *Agreement Regarding The Modalities For The Popular Consultation Of The East Timorese Through A Direct Ballot*, ditandatangani di New York pada 5 Mei 1999 oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Ali Alatas dan Menteri Luar Negeri Republik Portugal Jaime Gama, dengan Sekjen PBB Kofi Annan sebagai saksi.

¹²⁹ *East Timor Popular Consultation Agreement Regarding Security*, ditandatangani di New York pada 5 Mei 1999 oleh Menteri Luar Negeri Republik Indonesia Ali Alatas dan Menteri Luar Negeri Republik Portugal Jaime Gama, dengan Sekjen PBB Kofi Annan sebagai saksi.

keperluan ini diperlukan sekali kenetralan TNI dan polisi Indonesia¹³⁰, pembentukan suatu Komisi Stabilitas dan Perdamaian yang ditentukan tanggal 21 April 1999 dan sudah harus segera berfungsi, pembentukan polisi sipil internasional yang akan bertindak sebagai penasihat dari polisi Indonesia dalam menunaikan tugasnya dalam rangka jajak pendapat; dan

c. Persetujuan antara Indonesia dan Portugal mengenai masalah Timor Timur yang memuat dua alternatif sehubungan dengan hasil jajak pendapat yaitu:

i. Jika hasil jajak pendapat ternyata rakyat Timor Timur menerima otonomi khusus maka Pemerintah Indonesia akan mengambil langkah-langkah konstitusional yang dianggap perlu dalam rangka melaksanakan kerangka konstitusional yang diusulkan untuk otonomi khusus tersebut. Sebaliknya, pihak Portugal akan menempuh cara-cara dalam kerangka PBB yang diperlukan untuk penghapusan Timor Timur dari daftar PBB mengenai wilayah-wilayah yang belum berpemerintahan sendiri yang menjadi wewenang Komite 24 serta penghapusan mata acara mengenai masalah Timor Timur dari agenda Majelis Umum PBB dan Dewan Keamanan;

ii. Jika mayoritas rakyat Timor Timur menolak kerangka konstitusional untuk otonomi khusus, Pemerintah Indonesia akan mengambil langkah-langkah konstitusional yang diperlukan guna mengakhiri keterkaitannya dengan Timor Timur dan mengembalikan status Timor Timur di bawah hukum Indonesia seperti sebelum tanggal 17 Juli 1976. Pemerintah Indonesia dan Portugal serta Sekjen PBB akan menyetujui mengenai pengaturan-pengaturan untuk penyerahan

¹³⁰ *Ibid.*, operative paragraph 1. Dinyatakan “*Responsibility...as well as for the general maintenance of law and order rests with the appropriate Indonesian security authorities.*”

kekuasaan di Timor Timur secara tertib dan aman kepada PBB. Sekjen PBB dengan mandat yang diberikan oleh PBB akan membuat tata cara yang memungkinkan Timor Timur untuk memulai proses peralihan menuju kemerdekaan.¹³¹

Sesuai dengan pelaksanaan kesepakatan 5 Mei 1999, pada tanggal 11 Juni 1999 Dewan Keamanan PBB membentuk *The United Nations Mission in East Timor* (UNAMET) melalui Resolusi Dewan Keamanan Nomor 1246 (1999). Misi dan tujuan UNAMET adalah untuk menyelenggarakan dan melaksanakan Jajak Pendapat yang akan memutuskan apakah rakyat Timor Timur menerima atau menolak tawaran konstitusional otonomi khusus bagi Timor Timur di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³²

Pelaksanaan misi UNAMET mengikuti tahap-tahap operasional Penentuan Pendapat sebagaimana tercantum dalam Kesepakatan mengenai Modalitas Penentuan Pendapat Rakyat Timor Timur melalui Pemberian Suara Langsung. Tugas operasional UNAMET terbagi dalam:

a. Tahap Penyebarluasan Informasi¹³³

- PBB akan mempersiapkan dokumen mengenai Kesepakatan Dasar dan dokumen Otonomi.
- PBB akan menyebarluaskan dan menjelaskan isi Kesepakatan Dasar dan dokumen Otonomi secara tidak memihak dan faktual di dalam dan di luar Timor Timur.
- PBB akan menjelaskan kepada para pemilih proses pemilihan dan prosedur-prosedur serta implikasi dari “menerima” atau “menolak” opsi yang ditawarkan.

¹³¹ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 98 – 102.

¹³² Komisi Kebenaran dan Persahabatan, *Per Memoriam Ad Spem: Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia – Timor Leste*, (Denpasar: Komisi Kebenaran dan Persahabatan, Maret 2008), hal. 60.

¹³³ *Agreement Regarding the Modalities For The Popular Consultation Of The East Timorese Through a Direct Ballot 1999*, Artikel E butir a).

b. Pendaftaran¹³⁴

- PBB akan menyelenggarakan pendaftaran di dalam maupun di luar Timor Timur secara terus menerus selama waktu 20 hari.
- PBB juga melaksanakan penyebaran informasi mengenai kegiatan pendaftaran.

c. Kampanye¹³⁵

- PBB akan mengusulkan suatu aturan perilaku yang dibahas dengan para pendukung dan penentang proposal otonomi.
- PBB akan menyediakan sarana untuk memberikan kesempatan sama bagi kedua pihak untuk menyebarkan pandangan mereka kepada publik.

d. Pemungutan Suara di Timor Timur maupun di luar Timor Timur¹³⁶

- PBB akan menyelenggarakan pemungutan suara di 200 tempat pemungutan suara (yang sama dengan pusat pendaftaran) di Timor Timur dan tempat pemungutan suara di luar Timor Timur.

e. Peninjau¹³⁷

- Indonesia dan Portugal berhak mengirimkan wakil-wakil mereka dengan jumlah yang sama untuk mengamati seluruh tahapan kegiatan proses Penentuan Pendapat baik di dalam maupun luar Timor Timur.
- Peninjau internasional akan dapat mengamati proses Penentuan Pendapat berdasarkan ketentuan-ketentuan yang akan disusun oleh PBB guna mengatur kehadiran mereka.

f. Pendanaan¹³⁸

- Sekretaris Jenderal PBB akan meminta persetujuan Dewan Keamanan pelaksanaan operasi tersebut guna menjamin pendanaan anggaran yang diperlukan. Kontribusi sukarela akan disalurkan melalui sebuah Dana Perwalian yang ditetapkan untuk maksud ini.

¹³⁴ *Ibid.*, Artikel E butir b).

¹³⁵ *Ibid.*, Artikel E butir c).

¹³⁶ *Ibid.*, Artikel E butir d) dan e).

¹³⁷ *Ibid.*, Artikel E butir f).

¹³⁸ *Ibid.*, Artikel F.

Secara umum, perencanaan, persiapan dan pelaksanaan Penentuan Pendapat dilakukan dalam 117 hari sejak Kesepakatan 5 Mei sampai penyelenggaraan Penentuan Pendapat yang berlangsung pada tanggal 30 Agustus 1999.¹³⁹

Jajak Pendapat di Timor Timur diselenggarakan oleh UNAMET pada tanggal 30 Agustus 1999 dengan suasana aman dan tertib. Namun, kemudian situasinya menjadi memprihatinkan dengan adanya kerusuhan dan kekerasan yang terjadi beberapa saat setelah jajak pendapat sehingga timbul berbagai reaksi dari luar negeri maupun dari pihak PBB sendiri kemungkinannya untuk mendatangkan Pasukan Perdamaian PBB (*UN Peace-Keeping Force*) di sana.

Kejadian-kejadian semacam itu mengundang reaksi yang cukup tajam, bahkan reaksi dari beberapa negara seperti Australia, Selandia Baru, Inggris dan Uni Eropa yang dinilai terlalu tajam dan tidak pada tempatnya karena hal itu merupakan campur tangan urusan dalam negeri Indonesia yang masih mempunyai tanggung jawab sepenuhnya terhadap wilayah Timor Timur sampai dengan kekuasaan di Timor Timur diserahkan kepada PBB nanti. Indonesia juga mendapat tekanan-tekanan dari Amerika Serikat agar segera mengakhiri tindakan-tindakan kekerasan yang dilakukan di Timor Timur

Dalam jajak pendapat tersebut tercatat sebanyak 446.666 warga Timor Timur menggunakan haknya untuk memberikan pilihannya menerima atau menolak otonomi khusus, termasuk 13.090 orang yang telah memilih di beberapa kota di Indonesia di luar Timor Timur maupun di luar negeri. Hasil jajak pendapat tersebut diumumkan empat hari lebih dini oleh Sekjen PBB di New York pada tanggal 3 September 1999. Dari hasil tersebut ternyata mayoritas rakyat Timor Timur telah menolak otonomi khusus yang diusulkan Indonesia dengan 344.580 suara (75,5%), sedangkan golongan yang menerima otonomi hanya memperoleh 94.388 suara (21,5%). Dengan demikian golongan pro kemerdekaan telah memperoleh kemenangan secara mutlak.¹⁴⁰

¹³⁹ Komisi Kebenaran dan Persahabatan, *op. cit.*, hal. 60-61.

Profesor Sumaryo Suryokusumo menjabarkan hal-hal yang menurutnya mungkin menjadi alasan rakyat Timor Timur menolak otonomi khusus di bawah pemerintah Indonesia, dengan melihat faktor-faktor determinan yang terlihat dari selama kurang lebih 25 tahun pendudukan Indonesia di Timor Timur sebagai berikut:

- a. Indonesia telah memaksakan suatu tindakan yaitu integrasi Timor Timur yang bukan saja tidak diakui oleh masyarakat dunia tetapi juga tidak pernah memperoleh legitimasi internasional. Indonesia juga tidak menyadari bahwa hal itu sangat bertentangan dengan hak penentuan nasib sendiri bagi sesuatu bangsa yang sangat hakiki;
- b. Indonesia sebagai anggota PBB telah mengabaikan keputusan-keputusan Dewan Keamanan PBB yang berupa Resolusi 384 (1975) dan Resolusi 389 (1976)¹⁴¹ yang berisi permintaan penarikan pasukan Indonesia dari Timor Timur yang mengikat secara hukum. Dengan demikian Indonesia tidak dapat memenuhi kewajiban-kewajiban internasional yang ditetapkan oleh Dewan Keamanan sebagaimana diwajibkan dalam Pasal 25 Piagam PBB;¹⁴²
- c. Indonesia yang merupakan perintis perjuangan dekolonisasi sejak KAA Bandung 1955 telah mengingkari komitmen politiknya dan sangat tidak konsisten dengan telah mengintegrasikan Timor Timur suatu wilayah bekas jajahan yang belum mempunyai pemerintah sendiri (*non-self governing territory*);¹⁴³
- d. Indonesia melakukan pelanggaran-pelanggaran di bidang HAM yang cukup serius termasuk kekerasan-kekerasan yang terjadi selama ini yang kemudian dijadikan agenda tetap dalam komisi HAM di Jenewa. Indonesia juga telah gagal dalam menjalankan pemerintahan di Timtim dengan telah mengabaikan hak-hak sipil dan politik rakyat Timor Timur;¹⁴⁴
- e. Pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif yang banyak dipengaruhi oleh pendekatan sekuriti di dalam diplomasi internasional telah banyak

¹⁴⁰ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 102.

¹⁴¹ Dalam kedua Resolusi ini, dinyatakan bahwa Dewan Keamanan “*calls upon The Government of Indonesia to withdraw without delay all its forces from the territory.*”

¹⁴² Pasal ini menyatakan, “*The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter.*”

¹⁴³ Dalam Dasasila Bandung yang dibuat dalam Konferensi tersebut, di butir 2 dan 4 disebutkan komitmen untuk “Menghormati kedaulatan dan kesatuan teritorial dari semua bangsa” dan “Menghindari segala bentuk campur tangan dalam urusan dalam negeri Negara lain”

¹⁴⁴ Lihat *International Covenant on Civil and Political Rights* untuk penjabaran lebih lanjut mengenai hak-hak sipil dan politik.

mengalami kendala-kendala yang sangat merugikan kepentingan nasional Indonesia;

- f. Opsi otonomi yang diusulkan oleh Indonesia tidak punya momentum yang cukup instrumental tidak saja sudah terkejar waktu tetapi juga karena tidak lagi dapat bersaing dengan aspirasi rakyat Timor Timur pada umumnya yang berkembang di Bumi Loro Sae; dan
- g. Opsi otonomi sudah dianggap “*outmoded*” oleh rakyat Timtim di dalam suatu tingkat perjuangan yang menuju ke pemerintahan sendiri dalam arti kemerdekaan. Konsep otonomi luas juga tidak dapat dijadikan jawaban terhadap pelanggaran-pelanggaran nilai-nilai budaya, religi dan harkat martabat rakyat di wilayah itu.¹⁴⁵

3.2. Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Leste Yang Terjadi Pasca Pelaksanaan Jajak Pendapat

KPP HAM mendokumentasikan terjadi berbagai kejahatan terhadap kemanusiaan sejak pelaksanaan jajak pendapat pada tanggal 30 Agustus sebagai berikut:¹⁴⁶

Penyerangan Diosis Dili

1. Pada tanggal 5 September 1999 situasi kota Dili memburuk, ditandai dengan rentetan tembakan, pembakaran dan penjarahan. Selama kekacauan terjadi, dijumpai warga yang berada di jalanan untuk mengungsi dan aparat keamanan yang terdiri dari anggota polisi dan anggota TNI yang berjaga-jaga. Di samping itu, warga menyaksikan sekelompok milisi¹⁴⁷ dengan pakaian hitam dengan tulisan “Aitarak” dan

¹⁴⁵ Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, hal. 102-104.

¹⁴⁶ KOMNAS HAM, *op. cit.*, butir 33-51.

¹⁴⁷ Lihat Pasha Firnanda Lubis, Status Milisi Pro-Integrasi Pada Sengketa Timor Timur Pasca Jajak Pendapat Dihubungkan dengan Prinsip Pembedaan (*Principle Of Distinction*) Hukum Humaniter Internasional Dalam Konflik Bersenjata. Skripsi Sarjana, (Depok: Universitas Indonesia, 2000). Dengan memperhatikan peraturan-peraturan dari Hukum Humaniter Internasional mengenai kriteria dari status kombatan yang merupakan penerapan dari Prinsip Pembedaan (*Principle of Distinction*), maka terlihat bahwa Hukum Humaniter Internasional menyusun kriteria dari kombatan sebagai berikut:

- a. Anggota dari Angkatan Bersenjata/Tentara;
- b. Milisi dan Korps Sukarela;
- c. *Levee en Masse*;
- d. Anggota Gerakan Perlawanan yang terorganisir (*Organized resistance Movements*);

atribut merah putih. Warga yang berlandung dan mengungsi di Diosis Dili diserang dan kantor Diosis dibakar. Pada peristiwa ini, jatuh korban sebanyak 25 orang;

Penyerangan Rumah Uskup Belo

2. Pada tanggal 6 September 1999, seorang perwira TNI berpangkat Letnan Kolonel masuk ke kediaman Uskup Belo dan memintanya keluar kemudian dievakuasi ke Markas Kepolisian Daerah. Setelah Uskup Belo keluar dari kediamannya, kelompok milisi yang di antaranya berseragam Aitarak mulai melakukan penyerangan terhadap sekitar 5000 pengungsi yang berlandung di kompleks rumah tersebut. Para pengungsi dipaksa untuk mengikuti perintah para milisi agar keluar dari halaman kompleks rumah Uskup Belo disertai dengan tindakan-tindakan kekerasan dan pembakaran. Serangan ini mengakibatkan setidaknya dua orang tewas;

Penghancuran Massal dan Pembunuhan di Maliana

3. Pada tanggal 4 September terjadi penghancuran dan pembakaran rumah penduduk dan bangunan-bangunan di Maliana. Penghancuran itu mengakibatkan 80% bangunan hancur. Kota Maliana sejak tanggal 30 Agustus berada di bawah pengawasan pihak TNI, POLRI, Milisi Dadarus Merah Putih dan Halilintar yang melakukan pembatasan gerak keluar masuknya penduduk, terutama mereka yang dianggap pro-kemerdekaan dan staf UNAMET. Dalam proses penghancuran kota, pihak pelaku juga melakukan penculikan dan pembunuhan terhadap dua orang staf lokal UNAMET dan aktivis pro-kemerdekaan. Terjadi penyerangan baik dengan senjata api maupun senjata tajam terhadap penduduk yang berupaya mengungsi. Sejak itu di wilayah Bobonaro, khususnya Memo dan Batugade didirikan pos-pos pemeriksaan oleh milisi untuk memeriksa pada pengungsi yang akan menuju wilayah Nusa Tenggara Timur.

-
- e. Anggota Angkatan Bersenjata Reguler yang setia kepada pemerintahan yang tidak diakui oleh pihak lawan.

Apabila dihubungkan dengan kondisi dari Milisi Pro-Integrasi berdasarkan kondisi lapangan ataupun fisik dan organisatoris maka dapat digolongkan ke dalam kelompok milisi dan korps sukarelawan ataupun juga bentuk gerakan perlawanan yang terorganisir, di mana syarat-syarat dari kriteria tersebut. lebih jauh lagi bila dilihat dari hukum nasional Indonesia khususnya Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1982 dan mengingat bahwa banyak kelompok-kelompok milisi yang juga menjadi anggota dari PAMSWAKARSA yang dibentuk di Timor Timur maka Milisi Pro Integrasi ini dapat dikategorikan ke dalam bentuk Rakyat Terlatih (RATIH) yang juga mempunyai fungsi sebagai kombatan. Di samping hal tersebut juga dapat dikatakan bahwa kelompok pro-integrasi termasuk di dalamnya, diakui eksistensinya maupun juga keabsahannya sebagai suatu badan perlawanan dari rakyat Timor Timur yang berdiri sendiri baik oleh pemerintah Republik Indonesia sendiri maupun pihak-pihak lain. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa **milisi pro-integrasi ini baik berdasarkan prinsip perbedaan dalam Hukum Humaniter Internasional ataupun menurut Hukum Indonesia, dapat dimasukkan ke dalam golongan kombatan.**

Keterangan beberapa saksi mengindikasikan terjadinya kasus penghilangan paksa atas pengungsi yang sebelumnya terlihat diperiksa di pos-pos tersebut;

4. Pada tanggal 8 September terjadi tindakan pembunuhan terhadap penduduk yang mengungsi di Polres Meliana, yang dilakukan oleh Milisi Dadarus Merah Putih dengan dukungan langsung aparat TNI dan POLRI, yang berakibat 3 orang tewas.

Pembunuhan Massal di Kompleks Gereja Suai

5. Pada tanggal 4 September terjadi penyerangan oleh Milisi Laksaur dan aparat TNI di kampus Debos, yang mengakibatkan seorang pelajar SMA tewas. Sementara masyarakat menyelamatkan diri ke kompleks Gereja Nossa Enhora de Fatima atau Gereja Ave Maria Suai, di mana telah terdapat banyak pengungsi yang berlindung sebelumnya. Pada tanggal 5 September malam, rumah-rumah penduduk dan gedung-gedung pemerintah di kota Suai dibakar oleh milisi Laksaur dan anggota TNI. Mulai tanggal 6 September, penduduk dipaksa meninggalkan rumah;
6. Pada tanggal 6 September sekitar pukul 14.30 terjadi penyerangan terhadap warga yang mengungsi di kompleks Gereja Suai oleh milisi Laksaur Merah Putih, Mahidi, aparat TNI dan Polisi. Penyerangan tersebut dipimpin langsung¹⁴⁸ oleh Bupati Covalima, Herman Sediono dan Danramil Suai Lettu Sugito, setelah sebelumnya mengancam akan membunuh semua Pastor, dan para pengungsi laki-laki maupun perempuan. Pada saat itu terdapat kurang lebih 100 orang yang berada di dalam gereja, sedangkan di luar tidak terhitung jumlahnya. Pastor Hilario ditembak di dada satu kali dan jenasahnya diinjak oleh anggota Milisi Laksaur, Igidio Manek. Sedangkan, Pastor Francisco tewas ditikam oleh anggota milisi Laksaur lainnya, Americo. Saksi lainnya, Domingas Dos Santos, menyaksikan Pastor Dewanto dibunuh di gereja lama. Pada saat penyerangan, Polisi, Brimob Kontingen Loro Sae dan aparat TNI berada di luar pagar menembaki pengungsi yang berupaya melarikan diri keluar dari kompleks gereja. Diperkirakan sedikitnya 50 orang terbunuh dalam peristiwa tersebut;
7. 26 jenazah di antara semua korban diangkut truk dan dua buah mobil, serta dikuburkan di desa Alas kecamatan Wemasa, kabupaten Belu. Kegiatan penguburan jenazah tersebut dipimpin oleh Lettu TNI Sugito, bersama 3 orang anggota TNI dan satu kompi milisi Laksaur. Jenazah-jenazah tersebut dibawa oleh Lettu Sugito dan kawan-kawan dari Suai sekitar pukul 8.30 melewati pos Polisi Metamauk di wilayah hukum Polsek

¹⁴⁸ Tidak terdapat kejelasan dalam laporan ini apakah Bupati Covalima, Herman Sediono dan Danramil Suai Lettu Sugito memimpin langsung penyerangan dalam rangka menjalankan jabatan atau ada agenda tersendiri yang dituju dari penyerangan tersebut.

Wemasa, Nusa Tenggara Timur. Dari hasil penggalian kuburan massal korban pembantaian di Gereja Suai tersebut teridentifikasi 16 laki-laki, 8 perempuan, 2 jenazah tidak dapat diidentifikasi jenis kelaminnya, berusia 5 tahun sampai dengan sekitar 40 tahun;

Pembunuhan Wartawan Belanda

8. Seorang wartawan dari Belanda Sander Thoenes tewas pada tanggal 21 September. Jenasahnya ditemukan oleh penduduk setempat di Desa Becore, Dili Timur pada tanggal 22 September. Diperkirakan Sander Thoenes meninggalkan Hotel Turismo, Dili antara pukul 16.30 dan pukul 17.45 dengan sepeda motor yang dikendarai oleh Florinda da Conceicao Araujo menuju Desa Becora, Dili. Kedua orang tersebut baru berjalan sejauh 300 meter ketika mereka dihadang oleh orang-orang tidak dikenal yang mengendarai tiga sepeda motor, truk dan sebuah mobil. Penghadang tidak dikenal menggunakan seragam TNI dan bersenjata otomatis. Orang-orang yang tak dikenal tersebut melepaskan tembakan terhadap Sander Thoenes dan Florinda da Conceicao Araujo, tetapi Araujo dapat menyelamatkan diri;

Pembunuhan rombongan rohaniawan di Lospalos

9. Pada tanggal 25 September terjadi penyerangan terhadap rombongan rohaniawan yang sedang dalam perjalanan menuju Baucau. Penyerangan ini dilakukan oleh kelompok milisi Tim Alfa di bawah pimpinan Joni Marques dan menewaskan 9 orang, termasuk wartawan Agus Mulyawan, seperti diakuinya sendiri. Tindakan ini diduga dilakukan atas perintah anggota satuan Kopassus yang tergabung dalam satuan tugas Tribuana. Jenazah para korban dibuang ke sungai Raumoko dan mobil yang mengangkut dibakar;

Kekerasan Terhadap Perempuan

Perbudakan Seksual

10. Pada akhir September di tempat pengungsian Raehanek kecamatan Belu, Nusa Tenggara Timur, sejumlah ibu dan anak-anak diturunkan dari satu mobil yang berhenti di lapangan dekat kompleks kantor desa. Mereka dipisahkan dari pengungsi lainnya karena dianggap simpatisan pro-kemerdekaan, dan ditempatkan di tenda-tenda khusus di mana setiap malam dipaksa melayani kebutuhan seksual kelompok anggota milisi Laksaur. Jika menolak, para perempuan tersebut diancam dibunuh, dan

seorang pengungsi perempuan menjadi korban akibat tembakan senjata rakitan di punggungnya;

11. Pada tanggal 16 September, 2 orang perempuan remaja dari Ainaro dibawa paksa milisi Mahidi dan dijadikan budak seksual oleh komandan kompi milisi Mahidi. Dalam tempat penguasaan milisi Mahidi, kedua korban harus menghadapi tindak pemerkosaan oleh para anggota milisi yang berlangsung berminggu-minggu;
12. Pada tanggal 5 September, seorang pelajar SMP kelas III bersama beberapa perempuan lain dibawa paksa oleh Danki Laksaur, Manek E. Gidu ke markas Laksaur di Raihenek Nusa Tenggara Timur. Mereka dijadikan budak seks milisi Laksaur. Saksi dan ibu korban telah dua kali berupaya meminta kembali anaknya namun tidak diperbolehkan oleh milisi.

Perkosaan

13. Dalam peristiwa penyerangan kompleks Gereja Suai pada tanggal 6 September, beberapa orang perempuan ditahan di Kodim Kovalima. Mereka mengalami percobaan perkosaan oleh milisi Laksaur.

Dengan melihat semua kasus pelanggaran HAM yang terjadi Timor Timur, baik itu pra jajak pendapat 1999 (periode setelah pemberian opsi sampai sebelum berlangsungnya jajak pendapat) maupun pasca jajak pendapat 1999, maka dapat disimpulkan bahwa semua kasus yang terjadi tersebut sudah termasuk atau sesuai dengan ciri-ciri kejahatan terhadap kemanusiaan yang terdapat dalam pasal 7 huruf b UU No. 26 Tahun 2000 dan pasal 9 UU No. 26 Tahun 2000, yakni dalam kaitannya dengan kasus tersebut berupa:

- a. Pembunuhan (Pasal 9 huruf A UU No. 26 Tahun 2000);
- b. Pemusnahan (Pasal 9 huruf B UU No. 26 tahun 2000);
- c. Pemandahan penduduk secara paksa (Pasal 9 huruf D UU No. 26 Tahun 2000);
- d. Penyiksaan (pasal 9 huruf F UU No. 26 tahun 2000);

- e. Kekerasan berbasis Gender, yakni perkosaan (Pasal 9 Huruf H UU No. 26 tahun 2000);
- f. Penganiayaan (Pasal 9 Huruf H UU No. 26 Tahun 2000); dan
- g. Penghilangan orang secara paksa (Pasal 9 Huruf I UU No. 26 Tahun 2000).

3.3. Resolusi Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa Mengenai Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Leste Serta Implementasinya

Dalam kaitannya dengan masalah Timor Leste, Indonesia telah dikenakan dua resolusi Dewan Keamanan berturut-turut dalam tahun 1975 dan 1976, yaitu Resolusi Dewan Keamanan Nomor 384 (1975) dan Resolusi Nomor 389 (1976). Resolusi Dewan Keamanan Nomor 384 (1975) antara lain menyatakan:

1. Sangat menyayangkan intervensi militer Indonesia di Timor Timur;
2. Menyesalkan pemerintah Portugal yang tidak melaksanakan tanggung jawabnya sebagai penguasa di wilayah itu;
3. Meminta pemerintah Indonesia untuk menarik kekuatannya sesegera mungkin; dan
4. Meminta Sekjen PBB untuk mengirimkan seorang utusan khusus ke Timor Timur untuk melakukan peninjauan setempat terhadap situasi, serta mengadakan kontak dengan semua pihak di wilayah itu, dan meminta semua negara yang berkepentingan untuk menegaskan resolusi ini.¹⁴⁹

Sedangkan, Resolusi Dewan Keamanan Nomor 389 (1976) berisi sebagai berikut:

¹⁴⁹ *United Nations Security Council Resolution 384 (1975) of 22 December 1975.*

1. Meminta negara-negara untuk menghormati integritas territorial Timor Timur, dan juga hak rakyatnya untuk menentukan nasib sendiri, sesuai dengan Resolusi Majelis Umum 1514 (XV);
2. Meminta Pemerintah Indonesia menarik semua pasukan dari wilayah Timor Timur; dan
3. Memohon kepada Sekretaris Jenderal agar utusan khususnya meneruskan tugas yang diberikan kepadanya sesuai Resolusi Dewan Keamanan 384 (1975)

Resolusi ketiga yang dirancang oleh Inggris disetujui secara aklamasi oleh kelimabelas anggota Dewan Keamanan dalam sidangnya tanggal 15 September 1999 dengan Resolusi Dewan Keamanan 1264 (1999). Resolusi ini ditetapkan dengan menggunakan dasar acuan Bab VII Piagam PBB¹⁵⁰ yang isinya adalah sebagai berikut:

- a. Mengecam semua tindakan kekerasan di Timor Timur dan mendesak agar tindakan tersebut segera diakhiri dan menuntut agar mereka yang bertanggung jawab terhadap tindakan tersebut diadili;
- b. Menekankan perlunya segera koordinasi bantuan kemanusiaan dan perlunya memberikan akses sepenuhnya kepada badan-badan kemanusiaan secara aman dan tanpa dihalangi. Menghimbau kepada semua pihak untuk bekerja sama dengan badan-badan tersebut sehingga memungkinkan mereka untuk memberikan jaminan perlindungan terhadap penduduk sipil yang mempunyai risiko, memulangkan pengungsi dengan selamat dan menyampaikan bantuan kemanusiaan secara efektif;
- c. Memberikan wewenang untuk membentuk suatu pasukan multi nasional di bawah struktur kepemimpinan terpadu untuk menindaklanjuti permintaan

¹⁵⁰ Bab VII Piagam PBB berisi tentang tindakan terkait ancaman terhadap perdamaian, pelanggaran terhadap perdamaian, dan tindakan-tindakan agresif.

pemerintah Indonesia yang disampaikan kepada Sekjen PBB pada tanggal 12 September 1999 dengan tugas-tugas sebagai berikut:

- i. Memulihkan perdamaian dan keamanan di Timor Timur;
 - ii. Melindungi dan mendukung UNAMET dalam mengemban tugasnya dan memberi wewenang kepada pasukan untuk memungkinkan bantuan-bantuan kemanusiaan tersebut dapat disalurkan; dan
 - iii. Memberikan juga wewenang kepada negara-negara yang ikut serta dalam pasukan multinasional untuk melakukan tindakan-tindakan apa pun yang dianggap perlu sesuai dengan mandat yang telah diberikan;
- d. Menyambut baik kesediaan Pemerintah Indonesia untuk bekerja sama dengan pasukan multi nasional dalam semua aspek yang menyangkut pelaksanaan mandat tersebut serta dalam mengusahakan suatu koordinasi antara pasukan multinasional dengan pemerintah Indonesia;
- e. Menekankan kembali kepada pemerintah Indonesia untuk tetap bertanggung jawab sesuai dengan Persetujuan New York 5 Mei 1999 dan tanggungjawabnya terhadap pelaksanaan mandat yang diberikan kepada pasukan multinasional seperti tercantum di dalam butir c di atas dalam rangka memelihara perdamaian dan keamanan di wilayah Timor Timur pada tahap sementara setelah hasil jajak pendapat diumumkan sampai dimulainya pelaksanaan hasil jajak pendapat tersebut serta menjamin keamanan bagi personil dan staf UNAMET;
- f. Menyambut baik tawaran negara-negara anggota PBB untuk membentuk, memimpin dan menyumbangkan pasukannya untuk pasukan multinasional ke Timor Timur. Juga Dihimbau kepada negara-negara anggota untuk memberikan sumbangan lebih lanjut seperti personil, perlengkapan serta sumber-sumber daya lainnya. Juga meminta kepada semua negara anggota

untuk memberitahukan tentang kepemimpinan pasukan multinasional kepada Sekjen;

- g. Menekankan pentingnya tanggung jawab penguasa Indonesia untuk mengambil langkah-langkah sesegera dan seefektif mungkin untuk menjamin pemulangan pengungsi Timor Timur dengan aman;
- h. Dengan mengacu pada Pasal 6 Persetujuan New York 5 Mei 1999¹⁵¹ maka pemerintah Indonesia dan Portugal serta Sekjen PBB akan menyetujui suatu pengaturan tentang pelimpahan kekuasaan di Timor Timur secara tertib dan damai kepada PBB, dan meminta kepada pasukan multinasional untuk bekerjasama sepenuhnya dengan PBB dalam membantu dan mendukung hal-hal seperti tersebut di atas;
- i. Menekankan bahwa pembiayaan baik untuk pengiriman maupun tugas-tugas pasukan-pasukan akan ditanggung oleh negara-negara yang telah menyatakan kesediaannya untuk ikut serta dan meminta kepada Sekjen PBB untuk membentuk dana gabungan sehingga memungkinkan alokasi dana tersebut bagi negara atau tugas-tugas yang diperlukan;
- j. Menyetujui pengiriman pasukan multinasional ke Timor Timur secara kolektif sampai penggantian pasukan tersebut sesegera mungkin oleh tugas-tugas pemelihara perdamaian PBB dan mengharapkan Sekjen PBB membuat rekomendasi secepat mungkin kepada Dewan Keamanan mengenai tugas-tugas pemelihara perdamaian PBB tersebut;
- k. Meminta kepada Sekjen PBB untuk membuat rencana dan persiapan untuk mempersiapkan suatu pemerintahan transisi di bawah PBB di Timor Timur dan memasukkan tugas-tugas pemelihara perdamaian PBB dalam proses

¹⁵¹ Pasal 6 Persetujuan New York 5 Mei 1999 menyatakan, “...and the Governments of Indonesia and Portugal and the Secretary-General shall agree on arrangements for a peaceful and orderly transfer of authority in East Timor to the United Nations. The Secretary-General shall, subject to the appropriate legislative mandate, initiate the procedure enabling East Timor to begin a process of transition towards independence.”

itu yang akan dikirimkan pada tahap pelaksanaan hasil jajak pendapat serta membuat rekomendasi secepatnya kepada Dewan Keamanan;

- l. Minta kepemimpinan pasukan multinasional untuk melaporkan secara periodik melalui Sekjen PBB kepada Dewan Keamanan mengenai pelaksanaan dari mandat yang dipercayakannya. Laporan pertamanya akan dikirimkan paling lambat 12 hari setelah ditetapkannya resolusi ini; dan
- m. Memutuskan untuk tetap aktif memperhatikan ketentuan-ketentuan di dalam resolusi ini.¹⁵²

Menurut Profesor Sumaryo Suryokusumo, penetapan resolusi Dewan Keamanan dengan mengambil acuan Bab VII tersebut merupakan preseden yang sangat buruk, karena biasanya resolusi semacam itu dijatuhkan kepada suatu negara yang mengadakan tindakan-tindakan yang dapat mengancam dan melanggar perdamaian serta mengadakan tindakan agresi. Dengan acuan Bab VII ini pula muncul kemungkinan Dewan Keamanan PBB dapat menjatuhkan sanksi ekonomi kepada Indonesia yang kemudian jika sanksi ekonomi itu tidak efektif maka dapat ditingkatkan dengan sanksi militer.¹⁵³ Dengan demikian, pasukan multinasional yang dikirim ke Timor Timur itu dapat dianggap sebagai *enforcement force*, suatu pasukan tempur yang dapat setiap waktu mengadakan tindakan-tindakan paksaan dan sama sekali bukan pasukan pemeliharaan perdamaian (*peacekeeping force*).

Pengiriman pasukan pemelihara perdamaian ke Timor Timur saja sudah dianggap tidak tepat dan relevan apalagi pengiriman pasukan tempur seperti pasukan multinasional. Pasukan pemelihara perdamaian PBB di satu pihak bertugas mencegah munculnya lagi dan meluasnya pertikaian yaitu dengan mengadakan pengawasan terhadap gencatan senjata secara tidak memihak serta

¹⁵² Sumaryo Suryokusumo [1], *op. cit.*, 110-113.

¹⁵³ Hal ini dinyatakan dalam Pasal 41 Piagam PBB yang menyatakan "*The Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions...*", dan juga Pasal 21 Piagam yang menyatakan, "*Should the Security Council consider that measures provided...be inadequate...it may take such action... to maintain or restore international peace and security...*"

pengawasan terhadap penarikan mundur pasukan-pasukan. Dalam rangka menjalankan tugas misinya pasukan pemelihara perdamaian akan melakukan perundingan dan persuasi dan sama sekali tidak diperbolehkan untuk melakukan kekerasan.¹⁵⁴

Walaupun pasukan pemelihara perdamaian PBB itu dipersenjatai namun hal itu hanya bersifat defensif saja dan senjata itu hanya dapat digunakan dalam rangka membela diri. Sedangkan, pasukan tempur (*international enforcement*) semacam INTERFET, mempunyai peralatan dan perlengkapan militer yang sangat canggih dan dapat melakukan tindakan militer apa saja dengan dalih guna memulihkan perdamaian dan keamanan di suatu wilayah krisis.¹⁵⁵

3.4. Penyelesaian Masalah Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Leste Oleh Berbagai Badan

Pada bulan Februari 2000 Jaksa Agung Indonesia mengumumkan bahwa prioritas hanya diberikan kepada penyidikan atas 5 (lima) kasus dari keseluruhan 670 kasus yang didaftarkan oleh KPP HAM. Perkara-perkara yang dipilih Kejaksaan Agung tersebut adalah:

- a. Pembunuhan masyarakat sipil di suatu gereja di kota Liquica pada 6 April 1999;
- b. Penyerangan ke rumah Manuel Carrascalao di Dili pada 17 April 1999;
- c. Pembunuhan masyarakat sipil yang mencari perlindungan di gereja di Suai, distrik Covalima pada 6 September 1999;
- d. Penyerangan ke kediaman Uskup Belo pada 6 September 1999; dan
- e. Pembunuhan seorang wartawan Belanda, Sander Thoenes pada tanggal 23 September 1999.

¹⁵⁴ *Op. cit.*, hal. 108-109.

¹⁵⁵ *Ibid.*

Meskipun kasus-kasus ini mewakili sejumlah kejadian paling mengerikan yang terjadi pada tahun 1999, tapi mereka hanyalah sebagian kecil dari keseluruhan pola tindak kekerasan besar yang terjadi secara meluas dan sistematis sepanjang tahun itu. Penetapan prioritas demikian menggambarkan rendahnya keseriusan atau *political will* Indonesia dalam proses penegakan keadilan.

Pemerintah Republik Indonesia memang telah menunjukkan itikad baiknya sesuai dengan mandat yang telah diberikan oleh Dewan Keamanan seperti yang tertuang dalam Resolusi Dewan Keamanan 1264 (1999) untuk melaksanakan peradilan terhadap para pelaku pelanggaran berat HAM¹⁵⁶ khususnya setelah jajak pendapat di Timor Timur dengan baik dan sungguh-sungguh baik dari Pengadilan HAM *ad hoc* tingkat pertama, tingkat banding, sampai tingkat kasasi melalui proses peradilan yang wajar. Namun di lain pihak juga harus diakui dengan melihat adanya kenyataan bahwa di dalam proses peradilan dalam Pengadilan HAM *ad hoc* banyak kendala-kendala yang dihadapi baik dari segi *criminal action (offense)* sendiri yang akan dirumuskan sebagai kejahatan berat (*gross violation*) maupun dari segi proses peradilannya sendiri secara keseluruhan dalam taraf penyelidikan, tuduhan dan penyidikan sebelum dimulainya persidangan:

- a. Pada umumnya masih belum dipahaminya hukum internasional, hukum HAM dan hukum humaniter yang menyangkut perkara mengenai kejahatan genosida¹⁵⁷ dan kejahatan terhadap kemanusiaan

¹⁵⁶ Dalam *operative paragraph 1* Resolusi 1264 (1999), dinyatakan bahwa PBB “*Condemns attacks of violence in East Timor, calls for their immediate and demands that those responsible for such acts be brought to justice.*”

¹⁵⁷ Terkait kekerasan di Timor Timur, muncul pertanyaan apakah kejadian tersebut dapat dikategorikan sebagai genosida. Oleh *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide 1948*, genosida didefinisikan sebagai berikut:

- “...any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:
- (a) Killing members of the group;
 - (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
 - (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
 - (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
 - (e) Forcibly transferring children of the group to another group.”

yang ditangani baik oleh para jaksa penuntut umum, hakim maupun dari para pengacara sendiri;

- b. Kurangnya perhatian dari para penegak hukum tersebut untuk mengambil rujukan dan pengalaman-pengalaman dari pengadilan-pengadilan kejahatan yang pernah diadakan seperti di Nuremberg Tokyo, Yugoslavia dan Rwanda;
- c. Penggunaan rezim hukum untuk mengadili perkara kejahatan berat pada umumnya hanya berkisar pada UU No. 39 Tahun 1999 mengenai HAM dan UU No. 26 Tahun 2000 mengenai Pengadilan HAM saja. Padahal banyak sumber-sumber hukum lainnya seperti instrumen-instrumen hukum internasional baik yang sudah diratifikasi oleh Indonesia maupun yang belum (seperti Statuta Roma)¹⁵⁸ tetapi merupakan hukum kebiasaan internasional yang sudah diakui dan diterima oleh anggota masyarakat internasional (*recognized by civilized nations*);
- d. Unsur-unsur tindak pidana pelanggaran HAM berat, tidak dimasukkan dalam UU No. 26 tahun 2000, tidak pula dalam penjelasannya, sehingga menimbulkan kesulitan bagi para hakim dalam penafsiran, sedangkan mereka pada umumnya segan menggunakan *element of crimes* yang termuat di dalam Statuta Roma karena Indonesia belum meratifikasinya. Padahal, tindak kejahatan pelanggaran berat dalam pasal 7-9 UU No. 26 Tahun 2000 diambil dari Statuta Roma secara selektif. Demikian juga penafsiran yang masih rancu mengenai “tanggung jawab komando” dan “atasan” termasuk “perintah atasan” yang selalu menimbulkan polemik dalam persidangan-persidangan;
- e. Pengadilan HAM tidak memiliki hukum acara tersendiri melainkan masih menggunakan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

¹⁵⁸ “Rencana Ratifikasi Statuta Roma Terus Digodok”, HukumOnline.com 7 Agustus 2008, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19871&cl=Berita> diakses 15 Desember 2008. Ratifikasi Statuta Roma telah masuk di Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (Ranham), dan Pemerintah bertekad meratifikasi Statuta ini paling lambat akhir tahun 2008. Tekad ratifikasi ini tertuang dalam Keputusan Presiden No. 40 Tahun 2004.

(KUHAP) yang sebenarnya hanya digunakan untuk kejahatan biasa. Berbeda dengan pengadilan-pengadilan kejahatan internasional seperti Yugoslavia (ICTY) dan Rwanda (ICTR) yang memiliki hukum acara tersendiri yang dikenal sebagai “*Rules Of Procedure and Evidence*”; dan

- f. Sukarnya pengumpulan bukti-bukti dan menghadirkan saksi-saksi di luar Indonesia (Timor Leste) yang berada di wilayah yurisdiksi negara lain, padahal perkara pelanggaran berat HAM yang dimaksud, semuanya terjadi di wilayah Timor Timur.

3.4.1. Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia

Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia (KPP HAM) Timor Timur dibentuk pada tanggal 23 September 1999 berdasarkan Surat Keputusan Ketua Komnas HAM No. 770/TUA/IX/99, Keputusan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Perpu No. 1 Tahun 1999 dan Keputusan Rapat Paripurna KOMNAS HAM tanggal 23 September 1999. Masa kerja KPP HAM terhitung sejak 23 September 1999 sampai akhir Desember 1999 dan diperpanjang hingga 31 Januari 2000 dengan Surat Keputusan Ketua Komnas HAM No. 857/TUA/XII/99 tanggal 29 Desember 1999.¹⁵⁹

Laporan Komisi ini memuat bukti-bukti utama adanya kampanye teror yang dilakukan secara sistematis dan meluas yang melalui pelaksanaan berbagai tindak kejahatan terhadap kemanusiaan secara ekstensif.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Laporan Akhir Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM di Timor Timur hal. 4 paragraf 17, sebagaimana dikutip oleh Kelompok Kerja Pengungkapan Kebenaran (KKPK) & Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), Memperkenalkan Per Memoriam Ad Spem: Sosialisasi Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) Indonesia – Timor Leste (Jakarta: Desember 2008), hal. 44.

¹⁶⁰ Erikson Hasiholan Gultom, *op. cit.*, hal. 178-179.

Penyelidikan terhadap pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Komnas HAM yang didasarkan pada Bab IV bagian keempat Undang-Undang Pengadilan HAM¹⁶¹ yang selanjutnya membentuk KPP HAM guna terselenggaranya fungsi penyelidikan ini. Hasilnya kemudian, KPP HAM secara terbuka mengidentifikasi sejumlah orang yang termasuk ke dalam salah satu dari tiga kategori pelaku: mereka yang bertanggungjawab bagi tindak pidana kekerasan khusus di lapangan, mereka yang memegang tanggungjawab lapangan atas tindak pidana tersebut dan mereka yang mempunyai tanggung jawab komando paling pokok.¹⁶² Komisi itu juga merekomendasikan agar para pelaku dari kategori ini dituntut atas tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan yang sifatnya lebih luas dari pada dua pidana, yaitu pembunuhan (Pasal 9 (a)), persekusi (pasal 9 (h)) dan penyerangan yang membentuk dasar tuntutan-tuntutan di dalam dakwaan oleh pihak Indonesia.

Undang-undang tersebut melalui bagian kelima bab yang sama, menetapkan bahwa penyidikan perkara pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Jaksa Agung.¹⁶³ Dalam menjalankan kewenangannya dan fungsinya, oleh bagian kedua dan ketiganya, Jaksa Agung sebagai penyidik juga diberikan atau dilengkapi dengan kewenangan melakukan penangkapan dan penahanan.¹⁶⁴

Kemudian diterapkan bahwa Jaksa Agung adalah juga pihak berwenang satu-satunya yang bisa memutuskan, dengan dasar penyelidikan yang dilakukan terlebih dahulu oleh Komnas HAM, untuk meneruskan atau tidak penyelidikan dan penuntutan pidana.¹⁶⁵ Lebih dari

¹⁶¹ Bagian ini terdiri dari Pasal 18 sampai 20, berisi mengenai pelaksanaan Penyelidikan.

¹⁶² Lihat kesimpulan dan rekomendasi KPP HAM Timtim.

¹⁶³ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, UU No. 26 Tahun 2000, LN No. 208 Tahun 2000, TLN No. 4026, pasal 21 (1).

¹⁶⁴ *Ibid.*, pasal 12 (1)

¹⁶⁵ *Ibid.*, pasal 21 (1) dan 23 (1).

itu, Jaksa Agung juga diberikan kekuasaan untuk mengangkat penyidik dan penuntut umum *ad hoc*.¹⁶⁶

Di dalam pernyataan persnya, laporan KPP HAM menyatakan sebagai berikut:

“KPP HAM telah berhasil mengumpulkan fakta dan bukti yang menunjukkan indikasi kuat bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berat yang dilakukan secara terencana, sistematis serta dalam skala besar dan luas berupa pembunuhan massal, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan terhadap perempuan dan anak (termasuk di dalamnya perkosaan dan perbudakan seksual), pengungsian paksa, pembumihangusan dan perusakan harta benda yang kesemuanya merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan.”

Lebih lanjut dalam kesimpulannya dinyatakan bahwa: “Fakta dan bukti-bukti juga menunjukkan bahwa aparat sipil dan militer termasuk kepolisian bekerja sama dengan milisi telah menciptakan situasi dan kondisi yang mendukung terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan oleh aparat sipil, militer, kepolisian dan kelompok milisi”.

Setelah melakukan penyelidikan, KPP HAM memperoleh sejumlah nama yang patut diproses secara hukum. Berikut deretan nama-nama para tersangka pelaku kejahatan HAM di Timor Timur yang telah diidentifikasi oleh KPP HAM Timtim:

Nama	Jabatan/Posisi pada tahun 1999
Abilio Jose Osorio Soares	Gubernur KD Tingkat I Timor Timur (1992-1999)
Domingos Soares	Bupati KD Tingkat II Dili
Kolonel Inf. Herman Sedyono	Bupati KD Tingkat II Covalina (September 1994 – September 1999)
Leoneto Martins	Bupati KD Tingkat II Liquica (1995 – September

¹⁶⁶ *Ibid.*, pasal 21 (3) dan 23 (2).

	1999)
Guilherme dos Santos	Bupati KD Tingkat II Bobonaro
Edmundo Conceicao E. Silva	Bupati KD Tingkat II Lospalos
Brigjen Pol. Timbul Silaen	Kapolda Timor Timur (Juni 1998 – September 1999)
Lekol Pol. Hulman Gultom	Kapolres Dili (Juni 1998 – September 1999)
Brigjen Inf. FX. Suhartono Suratman	Danrem 164 Wira Dharma Dili (Juni 1998 – Agustus 1999)
Mayjen Inf. Adam Rachmat Damiri	Pangdam IX Udayana (Juni 1998 – November 1999)
Mayjen Zacky Makarim	Penasihat Keamanan Satgas P3TT
Kolonel Inf. Liliek Koeshardianto	Dandim 1635 Suai (26 Agustus 1999 – 8 September 1999)
Kolonel Moh. Nur Muis	Danrem 164 Wira Dharma Dili (Agustus 1999 – Maret 2000)
Lekol Burhanuddin Siagian	Dandim Bobonaro
Lekol Sudrajat	Dandim Los Palos
Lekol Yayat Sudrajat	Komandan Satuan Gabungan Intelijen BKO Korem dan Satgas Kopasus Tribuana VIII Dili
Lekol Inf. Endar Priyanto	Dandim 1627 Dili (September 1997 – 9 Agustus 1999)
Lekol Inf. Soedjarwo	Dandim 1627 Dili (9 Agustus 1999 – Desember 1999)
Lekol Inf. Asep Kuswani	Dandim 1636 Liquiça (Oktober 1997 – 1999)

Letkol Pol Adios Salova	Kapolres Liquiça (Januari 1999 – Juli 1999)
Letkol Pol Gatot Subiaktoro	Kapolres Covalima, Suai (Januari 1999 – Juli 1999)
Kapten Tatang	Komandan Kompi B-Batalyon 744
Kapten Inf. Achmad Syamsudin	Kasdim 1635 Suai (1 September 1998 – 12 September 1999)
Mayor Inf Yakraman Yagus	Komandan Batalyon 744-Dili
Mayor Inf. Jacob Sarosa	Komandan Batalyon 745-Los Palos
Lettu Inf. Sugito	Danramil 1365 Covalima, Suai (1992 – 1999)
Lettu Sutrisno	Kasi Intel Kodim Bobonaro (Maliana)
Lettu Yacob	Staf Kodim Liquica
Eurico Barros Gomes Guterres	Komandan Kelompok Milisi Aitarak dan Wakil Komandan Pasukan Pejuang Integrasi
Olivio Moruk	Komandan Milisi Laksaur
Martinus	Komandan Kompi Laksaur
Manuel Sousa	Komandan Milisi Besi Merah Putih
Joni Marquez	Komandan Milisi Tim Alfa

Dari daftar terlihat bahwa secara kuantitas orang-orang sipil tidak sebanyak jumlah aparat militer dan kepolisian yang menjadi bagian terbesar para tersangka yang dianggap bertanggungjawab atas kejahatan terhadap kemanusiaan tersebut. Realitanya, dakwaan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Indonesia ditujukan hanya terhadap 18 orang (10 petugas militer dan 5 petugas kepolisian, 2 pejabat pemerintah sipil dan 1 pemimpin milisi). Pejabat paling tinggi yang didakwa adalah Panglima Kodam XI Udayana ketika itu, Mayor Jenderal Adam Damiri. Pihak yang

berwenang tersebut tidak menjelaskan mengapa orang-orang lainnya yang telah disebutkan di dalam laporan KPP HAM tidak didakwa.¹⁶⁷

3.4.2. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Pembentukan sebagian besar Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di berbagai negara tidak dapat dilepaskan dari keadaan negara tersebut yang sedang mengalami masa transisi.¹⁶⁸ Sejak isu tentang HAM mulai muncul dalam agenda internasional, terjadi perubahan-perubahan politik di berbagai negara yang selama ini dikenal karena pola-pola pelanggaran HAM. Di beberapa negara, kekuatan-kekuatan oposisi berubah menjadi penguasa. Sementara itu di sebagian negara-negara lainnya, walaupun tidak sepenuhnya terputus dengan rezim sebelumnya, namun menjauhkan dirinya dari mereka dan dari warisan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh rezim-rezim sebelumnya tersebut.¹⁶⁹

Negara-negara yang sedang mengalami masa transisi dari rezim yang otoriter kepada rezim yang demokratis memiliki suatu permasalahan yang sama, yaitu mengenai bagaimana negara menyelesaikan masalah pelanggaran HAM yang terjadi pada masa lalu yang menimbulkan penderitaan bagi sebagian rakyatnya. Apabila masalah tersebut tidak diselesaikan dengan baik oleh rezim yang lebih demokratis, maka masalah tersebut akan menimbulkan masalah baru di dalam masyarakat dan tidak akan menyembuhkan luka lama atau menciptakan rekonsiliasi.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Erikson Hasiholan Gultom, *op. cit.*, hal. 178-182.

¹⁶⁸ Pricilla B. Hayner, *Fifteen Truth Commissions 1974 – 1994: A Comparative Story in One General Consideration* dalam *Human Rights Quarterly* 16 (Baltimore: John Hopkins University Press, 1994), hal. 603.

¹⁶⁹ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 54.

¹⁷⁰ *National Commission on Human Rights, Transitional Justice*, (Jakarta: National Commission On Human Rights Indonesia, 2002), hal. 3.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) pada dasarnya memang dirancang untuk menempatkan fokus utamanya pada kepentingan para korban pelanggaran HAM yang terjadi pada masa lalu. Komisi akan memberikan forum kepada para korban untuk menceritakan pengalaman mereka terkait dengan peristiwa pelanggaran HAM yang telah mereka alami melalui prosedur yang tertutup ataupun terbuka untuk umum. Dari kesaksian para korban tersebut, komisi akan menganalisa pola-pola umum pelanggaran HAM yang terjadi pada masa lalu dan membuat sebuah laporan akhir yang komprehensif kemudian disebarluaskan kepada publik.¹⁷¹

Adapun mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM yang berat melalui KKR dilakukan apabila berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan oleh KKR, dapat teridentifikasi pihak yang harus bertanggungjawab atas terjadinya pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum berlakunya UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Ada beberapa kemungkinan yang akan terjadi, yaitu:

- a. Apabila pelaku mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalannya atas perbuatannya dan bersedia meminta maaf kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya, maka pelaku tersebut dapat mengajukan permohonan amnesti kepada Presiden selaku Kepala Negara.¹⁷² Permohonan amnesti diajukan atas rekomendasi dari KKR.¹⁷³ Apabila permohonan amnesti itu beralasan, presiden dapat menerima permohonan tersebut dan kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya harus diberikan kompensasi

¹⁷¹ Paavani Reddy, *Truth and Reconciliation Commission, Instrument for Ending Impunity and Building Lasting Peace* dalam UN Chronicle, Desember 2004-Februari 2005, hal. 19 <http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p19.html>

¹⁷² Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, UU No. 27 Tahun 2004, LN No. 114 Tahun 2004, TLN No. 4429, Penjelasan bagian umum, hal. 4-6.

¹⁷³ *Ibid.*, pasal 27.

sebagai ganti rugi. Namun, apabila permohonan amnesti tersebut ditolak maka kompensasi tidak diberikan oleh negara, dan perkaranya ditindaklanjuti untuk diselesaikan berdasarkan ketentuan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.¹⁷⁴ Pernyataan perdamaian antara pelaku dan korban wajib dituangkan dalam bentuk kesepakatan tertulis yang ditandatangani oleh kedua belah pihak dan ketua KKR.¹⁷⁵

- b. Apabila pelaku dan korban saling memaafkan, rekomendasi pemberian amnesti otomatis diberikan oleh KKR. Namun, apabila pelaku mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya dan bersedia meminta maaf kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya tetapi korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya tidak bersedia memaafkan, maka untuk memutuskan rekomendasi pemberian amnesti KKR harus bisa otonom serta obyektif tanpa terpengaruh oleh emosi korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya.
- c. Apabila pelaku tidak bersedia mengakui kebenaran dan kesalahannya serta tidak bersedia menyesali perbuatannya, maka pelaku pelanggaran HAM yang berat tersebut harus diajukan ke Pengadilan HAM *ad hoc*.¹⁷⁶

Apabila terhadap pelanggaran HAM yang berat sudah diberi putusan oleh KKR, maka Pengadilan HAM *Ad Hoc* tidak berwenang memberi putusan kembali, kecuali apabila permohonan amnesti ditolak oleh Presiden. Demikian pula sebaliknya, terhadap pelanggaran HAM yang berat yang sudah diberi putusan oleh Pengadilan HAM *ad hoc*, maka KKR tidak berwenang memberi putusan kembali. Pelaku pelanggaran

¹⁷⁴ *Ibid.*, penjelasan bagian umum, hal. 4-6.

¹⁷⁵ *Ibid.*, pasal 27.

¹⁷⁶ *Ibid.*, penjelasan bagian umum, hal. 4-6.

HAM yang berat yang terjadi sebelum berlakunya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang sudah dinyatakan dimaafkan tidak dapat dituntut, baik secara perdata, maupun pidana.¹⁷⁷

Pada dasarnya KKR merupakan fenomena di negara-negara yang sedang mengalami masa transisi dari zaman otoriter ke demokratis guna menegakkan kebenaran, termasuk memberikan hak untuk mengetahui kepada korban, memberikan kontribusi bagi usaha memperkuat peran hukum yang sesuai dengan standar internasional dan keadilan sosial dan berusaha memberikan reparasi kepada korban sedikitnya secara moral, sebisanya secara material.¹⁷⁸ Dasar filosofis pembentukan KKR adalah kompromi moral, sehingga berbagai aspek yang berkaitan dengan kerja KKR adalah hasil kompromi moral, yang mana dan oleh sebab itu diharapkan para korban mau memaafkan pelaku yang telah benar-benar mengakui kesalahannya dan mau memperbaiki diri.¹⁷⁹

KKR merupakan lembaga ekstra-yudisial, antara KKR dan lembaga Pengadilan (HAM) tidak bersifat saling meniadakan, namun justru saling melengkapi. Kemudian, output atau hasil (informasi atau data, misalnya) KKR digunakan oleh institusi Pengadilan dalam proses mengadili individu-individu yang bertanggungjawab atas terjadinya kejahatan HAM. Jadi secara prinsipil pelaksanaan KKR merupakan alternatif penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang tidak dilakukan melalui mekanisme pengadilan HAM atau jalur legal-formal yang

¹⁷⁷ *Ibid.*, sebagaimana dikutip dalam Candra, Pembentukan KKR Di Indonesia Sebagai Upaya Penyelesaian Pelanggaran HAM Di Masa Lalu, Skripsi Sarjana (Jakarta: Universitas Indonesia, 2003).

¹⁷⁸ Dikutip Togi Simanjuntak dari Ifdhal Kasim, “Apakah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Itu?” untuk tulisannya “Jalan Terjal Menggapai Keadilan: Quo Vadis Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi?” pada Jurnal Hak Asasi Manusia ‘dignitas’, volume I no. 1 Tahun 2003., hal. 70

¹⁷⁹ Lihat Togi Simanjuntak, “Jalan Terjal Menggapai Keadilan: Quo Vadis Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?” pada Jurnal Hak Asasi Manusia ‘dignitas’, volume I no. 1 Tahun 2003., hal. 181, sebagaimana dikutip Erikson Hasiholan Gultom, *op. cit.*, hal. 243.

konvensional.¹⁸⁰ Namun dalam konteks ini korban harus ditempatkan pada posisi yang sepatasnya, karena dalam hal tersebut korbanlah yang paling merasakan penderitaan (misalnya: rasa sakit, ketakutan, tidak percaya kepada lingkungan, keterisolasian psikis dan berbagai efek negatif atau destruktif lainnya). Pemberian semacam perhatian khusus demikian bagi korban merupakan salah satu kekhasan dari mekanisme ekstra-yudisial ini.¹⁸¹

Pada prinsipnya, setiap korban pelanggaran HAM masa lalu berhak memperoleh keadilan. Hak terhadap keadilan bersifat kolektif, artinya bahwa proses hukum harus tetap diterapkan bagi mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan HAM, bukan hanya demi kepentingan para korban, lebih dari itu, juga demi kepentingan publik atau masyarakat secara umum terhadap HAM, demokrasi dan supremasi hukum. Karena itu, dari segi keadilan, pemberian amnesti kepada para pelaku kejahatan HAM jelas bukan semata-mata merupakan suatu pelanggaran hak korban secara personal-eksklusif atas keadilan. Sedangkan dari aspek politik, pemberian amnesti kepada para penjahat ini berarti suatu pelanggaran kewajiban utama negara.¹⁸²

Realita di Indonesia justru berlawanan dengan seharusnya, di mana pengadilan lebih dulu dijalankan, baru setelah hampir selesai seluruh prosesnya kemudian didirikan KKR. Semestinya KKR dahululah yang berjalan, setelah itu barulah ditempuh jalur Pengadilan, setelah materi-materi sangat relevan yang dibutuhkan untuk proses terakhir ini dihasilkan KKR. Pengalaman, seperti di Argentina dan Afrika Selatan mempraktikkan pola seperti demikian. Dalam konteks kasus Timor Timur, semuanya justru menjadi serba terbalik dan penuh rekayasa politik. Di Indonesia, KKR atau KKP dipandang seolah hanya lembaga atau

¹⁸⁰ Togi Simanjuntak, *op. cit.*

¹⁸¹ Erikson Hasiholan Gultom, *op. cit.*, hal. 244.

¹⁸² Juga ditegaskan Jose Zalaquette, di dalam tulisannya “*State Crime: Punishment or Pardon*”, Aspen Institute, 1989.

manifestasi mekanisme pelanggaran impunitas, khususnya bagi mereka yang bertanggungjawab yang kebanyakan dari kalangan non-sipil.¹⁸³

3.4.3 Komisi Kebenaran dan Persahabatan

Pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) dimaksudkan untuk membereskan berbagai sisa persoalan masa lalu yang bisa dianggap sebagai terobosan penting dan strategis dalam rangka meningkatkan kerja sama dan persahabatan di masa depan antara Indonesia dengan Timor Leste. Pembentukan KKP diumumkan di Markas PBB di New York pada 21 Desember, dan pada hakikatnya merupakan tindak lanjut dari komitmen politik para Kepala Negara Indonesia dan Timor Leste sewaktu kunjungan Presiden Xanana Gusmao ke Indonesia seminggu sebelumnya.

Pemerintah Indonesia dan Timor Leste menyatakan bahwa mereka tidak begitu menyukai *serious crimes judicial process* dengan mendasarkan pada anggapan bahwa hal tersebut akan menjadi halangan bagi hubungan diplomatis di antara kedua negara.¹⁸⁴ Keputusan Timor Leste dan Indonesia untuk pembentukan komisi tersebut telah disepakati dalam pertemuan antara Presiden Timor Leste Xanana Gusmao dengan Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono tanggal 14 Desember 2004 di Bali. Ramos Horta menjelaskan, pembentukan komisi itu merupakan keputusan kompromistis, dan merupakan preseden baru untuk menyelesaikan masalah antara dua negara. “Karena walaupun kita ingin melupakan masa lalu untuk membina hubungan baik dengan Indonesia, tetapi harus mencari jalan agar kebenaran tetap diungkapkan guna

¹⁸³ Erikson Gultom, *op. cit.*, hal. 245. Selain kasus Timtim, kasus lain yang akan ditangani KKR adalah Kasus 1965, Tanjung Priok, Kampung, daerah Operasi Militer (DOM) Aceh, 27 Juli, Trisakti-Semanggi, Kerusuhan Mei, Abepura, Theys dan kasus-kasus penculikan aktivis.

¹⁸⁴ “Timor-Leste”, ICTJ, <http://www.ictj.org/en/where/region3/628.html> diakses tanggal 13 Desember 2008.

menghindari tekanan internasional bagi pembentukan peradilan internasional,” jelasnya.¹⁸⁵

Menteri Luar Negeri Hasan Wirayuda mengatakan, sesuai mandat Pemimpin RI dan Timor Leste saat pertemuan di Tampak Siring, Bali, 14 Desember 2004 lalu, Komisi akan bertugas menutup beban dan bagian sejarah masa lalu RI dengan Timor Leste secara baik, guna memajukan kerja sama dan hubungan persahabatan kedua negara. "Hubungan masa lalu yang saya maksud yaitu kasus tuduhan pelanggaran HAM berat, yang terjadi menjelang dan saat jajak pendapat 1999," jelasnya sambil mengatakan, saat ini masih ada sedikit rumusan di preambull yang harus disempurnakan di tingkat menteri.¹⁸⁶

Dalam Kerangka Acuan, disebutkan bahwa Komisi melakukan tugasnya berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip-prinsip relevan yang tertuang dalam Undang-Undang RI No. 27 tahun 2004 mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Undang-Undang Timor Leste No. 10 Tahun 2001 mengenai *Commission of Reception, Truth and Reconciliation (CAVR)*, sesuai dengan mandat KKP;
- b. Dalam pelaksanaan mandatnya, KKP akan memperhatikan kompleksitas dari situasi transisi tahun 1999, dengan tujuan untuk lebih memperkuat rekonsiliasi dan persahabatan antara kedua negara dan rakyatnya;
- c. Berdasarkan pendekatan yang berorientasi ke depan serta rekonsiliatif, proses KKP tidak akan mengarah ke penuntutan dan akan menekankan pada tanggung jawab kelembagaan;
- d. Terus meningkatkan persahabatan dan kerjasama di antara pemerintah dan rakyat kedua negara, serta meningkatkan rekonsiliasi intra dan antar kedua masyarakat guna menyembuhkan luka-luka masa lalu; dan

¹⁸⁵ “Pembentukan Komisi Kebenaran Dilaporkan Ke Sekjen PBB” Tempo Interaktif 19 Desember 2004, <http://tempo.co.id/hg/luarnegeri/2004/12/19/brk.20041219-44.id.html> diakses tanggal 13 Desember 2008.

¹⁸⁶ “Komisi Persahabatan Terbentuk Bulan Ini”, Tempo Interaktif 11 Februari 2005, <http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2005/02/11/brk.20050211-38.id.html> diakses tanggal 13 Desember 2008.

- e. Tidak apriori terhadap proses pengadilan yang sedang berlangsung mengenai kasus-kasus pelanggaran HAM yang dilaporkan di Timor Leste tahun 1999, dan juga tidak merekomendasikan pembentukan badan pengadilan apapun.¹⁸⁷

3.4.4. *Commission Of Experts*

Atas dasar Resolusi Dewan Keamanan 1264 (1999), berhubung telah terjadinya pelanggaran yang mencolok terhadap hukum HAM dan hukum humaniter yang dilakukan di Timor Leste secara sistematis dan meluas maka Dewan Keamanan meminta agar Pemerintah Indonesia mengadakan penuntutan terhadap para pelaku pelanggaran berat HAM tersebut dan memikul tanggung jawab mereka secara pribadi dan oleh karenanya mereka harus diadili.¹⁸⁸ Untuk itu, Sekjen PBB juga diminta oleh Dewan Keamanan agar melaporkan tentang pelaksanaan resolusi tersebut.

Untuk melaksanakan keputusan Dewan Keamanan tersebut, persidangan-persidangan Pengadilan HAM *ad hoc* untuk Timor Timur telah diselenggarakan untuk mengadili 18 terdakwa pelaku pelanggaran berat HAM. Dari 18 orang yang diadili mayoritas dari mereka telah diputus bebas karena tidak terbukti melakukan pelanggaran berat HAM. Sementara itu, reaksi dari dalam dan luar negeri bermunculan termasuk dari kalangan PBB sendiri dengan mengkritisi secara keras bahwa proses peradilan tersebut dianggap kurang kredibel dan sangat mengecewakan karena kurang memenuhi standar internasional.

Berbagai laporan mengenai perkembangan Pengadilan HAM *ad hoc* untuk Timor Timur mungkin telah dilaporkan dari UNHCR, bekas UNTAET, dan wakil-wakil dari utusan khusus Sekjen PBB untuk

¹⁸⁷ Kerangka Acuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan yang Dibentuk Oleh Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste, butir 13.

¹⁸⁸ Dalam resolusi 1264 (1999) dinyatakan antara lain bahwa Dewan Keamanan “...demands that those responsible for such acts be brought to justice;”

memungkinkan Sekjen PBB membuat laporan rekomendasi tentang evaluasi mengenai Pengadilan HAM ad hoc untuk Timtim yang digelar di Indonesia. Sesuai dengan mandat yang diberikan oleh Dewan Keamanan, Sekjen PBB mempunyai kewajiban internasional untuk membuat laporan tersebut agar Dewan Keamanan perlu atau tidak perlu mengambil langkah-langkah lebih lanjut.

Bisa jadi, dalam melengkapi dan membuat laporan rekomendasi yang adil, Sekjen PBB mempunyai gagasan untuk membentuk suatu Komisi Ahli independen yang anggotanya mungkin bukan dari PBB. Masalah pelanggaran berat HAM di Timor Leste bukanlah masalah Indonesia dan Timor Leste semata-mata, melainkan sudah menjadi persoalan internasional dengan dikeluarkannya resolusi 1264 (1999) tersebut. Keputusan Dewan Keamanan itu pada hakikatnya mewakili bukan saja kelima belas anggotanya tetapi seluruh anggota PBB yang berjumlah 191 negara.¹⁸⁹

Pada tanggal 18 Mei 2005 Indonesia menerima kedatangan Komisi Ahli PBB. Komisi ini melakukan kajian ulang terhadap hasil persidangan pelanggaran HAM yang berat di Timor Leste. Dalam Risalah Pertemuan antara Komnas HAM dengan Komisi Ahli PBB pada tanggal 20 Mei 2005¹⁹⁰ membahas tentang Peninjauan Proses Peradilan Pelanggaran HAM yang Berat di Timor Timur pada tahun 1999, terungkap bahwa terdapat perbedaan konseptual antara Komnas HAM dengan Jaksa Agung dalam penanganan pelanggaran HAM yang berat dan di dalam UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang mengandung beberapa ketentuan hukum acara tidaklah cukup untuk penanganan pelanggaran HAM yang berat sebagai *extraordinary crimes*.

¹⁸⁹ Hal ini terkait dengan Pasal 24 (1) Piagam PBB yang menyatakan bahwa dalam menjalankan tugasnya, Dewan Keamanan bertindak mewakili seluruh negara-negara anggota.

¹⁹⁰ Pertemuan tersebut dihadiri dari Komnas HAM yaitu Zumrotin K. Soesilo, Enny Soeprapto, Koeparmono dan Sriyana, dan dari Komisi Ahli PBB yaitu Justice Bhagwati, Dr. Sahisto Shameen, Prof. Yozo Yokota, didampingi Afarin Shahidzaloe.

Sebagai hasil akhir dari kajian Komisi Ahli PBB memberikan rekomendasi kepada Sekretaris Jenderal PBB dan Dewan Keamanan PBB yang menyebutkan pengadilan yang dilakukan “menunjukkan ketidakcukupan” dengan “relevansi standar internasional yang sangat terbatas”. Jaksa penuntut “tidak mempunyai komitmen terhadap pengadilan dan dan pengadilan telah bermusuhan dengan para saksi namun sangat lunak dengan para terdakwa”.¹⁹¹

Wakil Ketua Komnas HAM, Zumrotin K. Susilo, mengemukakan bahwa proses penegakan hukumnya belum berjalan dengan baik dan pemerintah Indonesia harus memberikan perhatian yang serius terhadap laporan tersebut yang akan membawa dampak negatif. Pemerintah Indonesia harus menunjukkan niatnya dalam penegakan HAM dengan melalui Komisi Kebenaran dan Persahabatan yang akan dibentuk bersama dengan Pemerintah Timor Leste.¹⁹²

Anggota Komisi Ahli Yozo Yokota menghimbau agar dilakukan pengadilan ulang kasus pelanggaran HAM berat di Timor Timur dengan standar internasional di Indonesia, dan jika tidak dilakukan di pengadilan internasional.¹⁹³ Komisi Ahli PBB mengkritik keputusan hakim pengadilan yang tidak konsisten dari pengadilan tingkat pertama hingga kasasi, di mana pada akhirnya para terdakwa dibebaskan pada tingkat kasasi.¹⁹⁴

Hal ini mendapat tentangan yang keras dari Wakil Ketua Komisi Hukum dan HAM DPR, Akil Mochtar yang mengatakan bahwa proses peradilan telah secara nyata sesuai dengan pengadilan hukum dan sudah memenuhi kaidah hukum internasional. Usulan Komisi Ahli PBB ini

¹⁹¹ “Deplu Tunggu Laporan Resmi Sekjen PBB”, Suara Pembaruan, 21 Juni 2005.

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ “Pengadilan HAM Timor Timur Tak Mungkin Diulang”, Majalah Tempo 23 Juni 2005.

¹⁹⁴ *Ibid.*

dipandang sebagai bentuk campur tangan dari pihak luar atas kedaulatan hukum negara.¹⁹⁵

Pemerintah Indonesia menolak rekomendasi Komisi Ahli PBB.¹⁹⁶ Indonesia dan Timor Leste secara bersama menyatakan kekecewaan terhadap laporan yang dibuat Komisi Ahli PBB. Kedua negara akan mengabaikan laporan tersebut dan menegaskan tetap memilih penyelesaian beban masa lalu kedua negara melalui mekanisme KKP yang telah ditetapkan oleh kedua negara berdasarkan komitmen yang dinyatakan bersama oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan presiden Xanana Gusmao.¹⁹⁷

Penolakan pemerintah Indonesia mendapatkan dukungan dari Ketua Umum Pengurus Besar Nahdlatul Ulama KH Hasyim Muzadi yang meminta pemerintah menolak dengan tegas campur tangan asing.¹⁹⁸ Akan tetapi menurut Koordinator KontraS, Usman Hamid, sikap penolakan pemerintah Indonesia terhadap rekomendasi Komisi Ahli PBB hanya akan merugikan Indonesia, karena laporan Komisi Ahli justru untuk memperbaiki sistem hukum di Indonesia. Dikatakan, Indonesia sangat berkepentingan untuk meningkatkan kapasitas pengadilan untuk menyelesaikan sejumlah kasus, terutama kasus-kasus pelanggaran HAM. Dengan penolakan itu berarti pemerintah juga menolak kenyataan bahwa sistem peradilan Indonesia lemah.¹⁹⁹ Sementara itu, menurut Agung Yudhawirana dari ELSAM, pemerintah sebenarnya dapat menggunakan rekomendasi itu sebagai momentum untuk menunjukkan kalau Indonesia mempunyai kemauan dalam penegakan HAM. Penolakan ini justru

¹⁹⁵ “Komisi Hukum DPR Tolak Intervensi Pengadilan”, Tempo 23 Juni 2005.

¹⁹⁶ “RI Tolak Rekomendasi Komisi Ahli PBB”, Suara Pembaruan, 6 Juli 2005.

¹⁹⁷ “RI dan Timor Leste Sesalkan Laporan Komisi Ahli PBB”, Sinar Harapan 7 Juli 2005.

¹⁹⁸ “Rekomendasi Komisi Ahli PBB Tolak Campur Tangan Asing”, Suara Pembaruan 8 Juli 2005.

¹⁹⁹ “Rekomendasi Komisi Ahli PBB untuk Perbaikan Hukum Indonesia”, Suara Pembaruan, 7 Juli 2005.

menunjukkan keinginan politik Indonesia dalam penegakan HAM masih diragukan.²⁰⁰

Dari dialog informal antara beberapa kelompok HAM Indonesia dengan Komisi Ahli PBB ini di Dili tanggal 9 April 2005 yang lalu, terdapat beberapa kesimpulan. Mandat komisi ini terbatas pada 4 hal yaitu:

- a. Melakukan evaluasi sejauh mana Pengadilan HAM Ad Hoc Timor Leste di Jakarta dan panel Kriminal Khusus di Timor Leste memenuhi standar internasional dan merupakan sebuah pengadilan yang mempunyai kredibilitas untuk mengadili kasus-kasus kejahatan internasional itu dan memberikan keadilan bagi para korban.
- b. Merekomendasikan Sekjen PBB beberapa cara di mana para pelaku pelanggaran kejahatan internasional dapat diminta pertanggungjawabannya, korban dapat memperoleh reparasi dan kompensasi yang layak.
- c. Memberikan rekomendasi kepada sekjen PBB tentang kemungkinan tindak lanjut yang bisa dilakukan (*feasible*) untuk memberikan keadilan kepada korban.
- d. Memberikan rekomendasi kepada Sekjen PBB sejauh mana Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia - Timor Leste, tidak menghambat proses penegakan keadilan.²⁰¹

²⁰⁰ "Penegakan HAM Memburuk", Suara Pembaruan 9 Juli 2005.

²⁰¹ "Martabat Negara Republik Indonesia dipertaruhkan dalam persoalan permohonan kerjasama Komisi Ahli PBB tentang Pengadilan Adhoc Kasus Timor Leste", 13 April 2005, http://www.kontras.org/index.php?%20hal=siaran_pers&id=98 diakses pada 12 Desember 2008.

BAB IV

PERAN KOMISI KEBENARAN DAN PERSAHABATAN TERKAIT PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA DI TIMOR LESTE PASCA JAJAK PENDAPAT

4.1 Pembentukan Komisi Kebenaran dan Persahabatan Oleh Indonesia dan Timor Leste

Pembentukan Komisi Persahabatan merupakan inisiatif Indonesia dan Timor Leste. Sebelumnya, kedua negara menyepakati pembentukan KKR guna menyelesaikan masalah pelanggaran HAM berat saat jajak pendapat di Timor Leste tahun 1999. Namun dalam perjalanannya, Timor Leste mengusulkan mengubah nama KKR menjadi Komisi Persahabatan dengan alasan rekonsiliasi sebenarnya sudah berjalan sejak tiga tahun lalu.²⁰²

Dionisio Babo Soares menyatakan bahwa beberapa alasan Timor Leste mendukung didirikannya KKP antara lain sebagai berikut:

- a. Sementara PBB telah mengupayakan berbagai cara untuk menengahkan krisis di Timor Leste tahun 1999 sebisa mungkin, banyak pihak di Timor Leste yang menjadi frustrasi dengan badan-badan internasional yang dianggap tidak sungguh-sungguh dalam memecahkan masalah 1999, dan malah membiarkan Indonesia mendirikan Peradilan Ad Hoc sendiri untuk memproses para pelaku, dengan mengetahui bahwa proses persidangan di Indonesia ini tidak akan berhasil;
- b. Hubungan bilateral di antara Indonesia dan Timor Leste sedang berada dalam kondisi yang baik dan menunjukkan kecenderungan menjadi semakin baik seiring berjalannya waktu;

²⁰² “Komisi Persahabatan Terbentuk Bulan Ini”, *op. cit.*

- c. Beberapa permasalahan kepentingan dianggap saling melengkapi. Sebagai contoh, Timor Leste memiliki keinginan untuk bergabung dengan ASEAN dan membutuhkan dukungan Indonesia, sedangkan Indonesia memerlukan Timor Leste untuk menaikkan citranya dalam dunia internasional dan juga dalam rangka pendekatan kepada Amerika Serikat untuk mencabut larangannya dalam penjualan barang-barang persenjataan ke Indonesia;
- d. Indonesia telah menjadi sangat penting bagi Timor Leste dalam sudut pandang politis, ekonomis, dan juga bagi pembangunan;
- e. Timor Leste ingin berkonsentrasi dalam membangun negaranya dan melupakan konflik masa lalu dengan Indonesia; dan
- f. Krisis yang terjadi di Timor Leste meninggalkan sedikit ruang bagi negara tersebut untuk mengurus masalah dalam tingkat internasional seperti ini, yang dapat bersifat kontra-produktif dalam proses pembangunan negara secara internasional.²⁰³

Dalam Kerangka Acuan, disebutkan bahwa Komisi melakukan tugasnya berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Prinsip-prinsip relevan yang tertuang dalam Undang-Undang RI No. 27 tahun 2004 mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Undang-Undang Timor Leste No. 10 Tahun 2001 mengenai *Commission of Reception, Truth and Reconciliation* (CAVR), sesuai dengan mandat KKP;
- b. Dalam pelaksanaan mandatnya, KKP akan memperhatikan kompleksitas dari situasi transisi tahun 1999, dengan tujuan untuk lebih memperkuat rekonsiliasi dan persahabatan antara kedua negara dan rakyatnya;
- c. Berdasarkan pendekatan yang berorientasi ke depan serta rekonsiliatif, proses KKP tidak akan mengarah ke penuntutan dan akan menekankan pada tanggung jawab kelembagaan;
- d. Terus meningkatkan persahabatan dan kerjasama di antara pemerintah dan rakyat kedua negara, serta meningkatkan rekonsiliasi intra dan antar kedua masyarakat guna menyembuhkan luka-luka masa lalu; dan

²⁰³ Dionisio Babo Soares, *East Timor: Reconciliation and Reconstruction*, (Timor Leste: *East Timor Law Journal* ed. 3, 2007), http://www.eastimorlawjournal.org/ARTICLES/2007/reconciliation_reconstruction_east_timor_babo_soares.html, diakses pada 20 Februari 2009.

- e. Tidak apriori terhadap proses pengadilan yang sedang berlangsung mengenai kasus-kasus pelanggaran HAM yang dilaporkan di Timor Leste tahun 1999, dan juga tidak merekomendasikan pembentukan badan pengadilan apapun.²⁰⁴

Adapun menurut Kerangka Acuan KKP yang dibentuk oleh RI dan Timor Leste, mandat KKP adalah sebagai berikut:

- a. Mengungkapkan fakta kebenaran tentang hakekat, penyebab, dan cakupan pelanggaran HAM yang dilaporkan, yang terjadi dalam periode menjelang dan segera setelah jajak pendapat di Timor Leste bulan Agustus 1999:
 - i. Memeriksa semua bahan yang ada yang didokumentasikan oleh KPP HAM dan pengadilan *Ad Hoc* Hak Asasi Manusia tentang Timor Timur, juga Panel Khusus untuk Kejahatan Berat (*Special Panels for Serious Crimes*), dan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor Leste (*Commission of Reception, Truth and Reconciliation Timor Leste*);
 - ii. Memeriksa dan mewujudkan kebenaran mengenai pelanggaran hak asasi manusia yang dilaporkan termasuk pola-pola perilaku, yang didokumentasikan oleh lembaga-lembaga Indonesia terkait dan Panel Khusus untuk Kejahatan berat (sebagaimana tercantum dalam surat-surat dakwaan) dengan pandangan untuk merekomendasikan langkah-langkah tindak lanjut dalam konteks pemajuan persahabatan dan rekonsiliasi antara rakyat kedua negara;
- b. Mengeluarkan laporan, yang terbuka untuk umum, dalam Bahasa Indonesia, Tetun dan Inggris, dan diterjemahkan ke dalam bahasa Portugis yang membentuk catatan sejarah bersama dari pelanggaran hak asasi manusia yang dilaporkan yang terjadi pada periode menjelang dan setelah Jajak Pendapat di Timor Leste pada bulan Agustus 1999; dan
- c. Merumuskan cara-cara maupun merekomendasikan langkah-langkah yang tepat untuk menyembuhkan luka lama, untuk merehabilitasi dan memulihkan martabat manusia, antara lain:
 - i. Merekomendasikan pengampunan bagi mereka yang terlibat dalam pelanggaran hak asasi manusia yang bekerjasama secara penuh dalam mengungkapkan kebenaran;
 - ii. Merekomendasikan langkah-langkah rehabilitasi bagi mereka yang dituduh melanggar hak asasi manusia, namun tuduhan tersebut salah;

²⁰⁴ Kerangka Acuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan yang Dibentuk Oleh Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste, butir 13.

- iii. Merekomendasikan cara-cara untuk memajukan rekonsiliasi antara rakyat yang didasarkan pada nilai-nilai adat dan agama;
- iv. Merekomendasikan kontak antara orang dan orang yang inovatif dan kerjasama untuk meningkatkan perdamaian dan stabilitas.²⁰⁵

KKP diberi mandat untuk menelaah empat kumpulan dokumen dalam rangka penentuan kebenaran konklusif mengenai pelanggaran HAM berat dan tanggung jawab institusional: laporan KPP HAM; 12 sidang Pengadilan Kasus Timor Timur pada Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta; Laporan Akhir KKR Timor Timur; Proses Peradilan Kejahatan berat di *Special Panels for Serious Crimes* pada Pengadilan Distrik Dili dan *Serious Crimes Unit* pada Kejaksaan Agung Timor Leste. Dokumen-dokumen yang ditinjau dalam keempat kategori tersebut mencakup:

1. KPP HAM
 - a. Laporan KPP HAM
 - b. *Database* dokumen dan kesaksian KPP HAM
2. Proses Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta
 - a. Dokumen-dokumen Persidangan dan Putusan Akhir 12 Kasus Timor Timur
 - b. Berita Acara Pemeriksaan Kejaksaan Agung Republik Indonesia 12 Kasus Timor Timur serta dokumen-dokumen terlampir.
3. CAVR
 - a. Laporan akhir CAVR²⁰⁶
 - b. Profil-profil Komunitas
4. Proses Peradilan Kejahatan Berat
 - a. Dakwaan SCU dan putusan SPSC dalam persidangan kejahatan terhadap kemanusiaan
 - b. Berkas perkara SCU, termasuk apa yang disebut *Wiranto Case File*.²⁰⁷

Komisi melakukan telaah ulangnya sendiri atas kumpulan-kumpulan dokumen tersebut, namun dalam tugas ini juga mendapat bantuan ahli-ahli independen. Satu

²⁰⁵ *Ibid.*, butir 14.

²⁰⁶ Laporan Prof. Geoffrey Robinson (juga disebut sebagai “Laporan Robinson”) juga tercakup dalam proses Telaah Ulang Dokumen karena laporan tersebut diadopsi CAVR sebagai lampiran dan memainkan peran penting dalam perumusan Analisis Laporan Akhir CAVR.

²⁰⁷ KKP, *op. cit.*, hal. 68-69.

tim peneliti internasional di bawah pengawasan Penasihat Ahli Komisi menyusun dua laporan besar dalam menganalisis keempat kumpulan dokumen tersebut. Laporan Penasihat Ahli kedua merupakan Adendum bagi laporan pertama membahas pokok-pokok persoalan yang belum diteliti dalam laporan pertama. Kedua Laporan penasihat Ahli tersebut dicantumkan dalam lampiran Laporan Akhir.²⁰⁸ Keempat kumpulan dokumen tersebut dikaji serta dipandu pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a. Kesimpulan apa yang dicapai masing-masing dokumen mengenai pelanggaran HAM berat atau kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur tahun 1999?;
- b. Kesimpulan-kesimpulan apa yang dicapai mengenai tanggung jawab institusional atas kejahatan tersebut?
- c. Apakah kesimpulan tersebut didukung oleh bukti yang tersedia bagi masing-masing institusi dimaksud?
- d. Apa kekuatan dan kelemahan masing-masing kumpulan dokumen tersebut?
- e. Apa kesamaan kesimpulan mengenai pelanggaran HAM berat dan tanggung jawab institusional berdasarkan bukti yang terkandung dalam keempat kumpulan dokumen?²⁰⁹

Guna menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas Komisi menerapkan sebuah kerangka analitis untuk mengevaluasi bukti dan kesimpulan mengenai terjadinya pelanggaran HAM berat dalam bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan dan mengenai tanggung jawab institusional atas pelanggaran-pelanggaran dimaksud. Sesuai keputusan Komisi, kerangka ini diturunkan dari hukum humaniter internasional sebagaimana tercermin dalam Statuta dan yurisprudensi Pengadilan Pidana Internasional (ICC), Pengadilan Pidana Internasional untuk Negara-Negara Bekas Yugoslavia (ICTY), ICTR, dan dalam “Pedoman: Unsur-unsur Tindak

²⁰⁸ Kedua laporan oleh Penasihat Ahli dirujuk pada bab 5-8 sebagai Laporan kepada KKP dan Adendum Laporan kepada KKP.

²⁰⁹ KKP, *op. cit.*, hal. 69.

Pidana Pelanggaran hak Asasi Manusia yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando Mahkamah Agung Republik Indonesia.²¹⁰

Kerangka analitis ini dibentuk, agar dapat menentukan apakah dapat dikatakan pelanggaran HAM berat telah terjadi, dengan berpatokan pada unsur-unsur tertentu, yang didasarkan pada “unsur-unsur *chapeau*”, yakni unsur-unsur syarat untuk membuktikan suatu kasus kejahatan terhadap kemanusiaan.²¹¹ Untuk tiap unsur ini terdapat serangkaian pernyataan analitis sebagai berikut yang dapat dijadikan panduan dalam menimbang bukti untuk menentukan apakah unsur-unsur tersebut telah terpenuhi:

- a. Terjadi “serangan terhadap penduduk sipil”. Serangan semacam ini dapat dikatakan telah terjadi ketika bukti menunjukkan adanya sejumlah substansial warga sipil yang menjadi korban pemaksaan, kekerasan atau tindak pidana. Akan tetapi kekerasan tersebut harus memadai untuk dapat dikategorikan sebagai suatu “serangan terhadap penduduk sipil”. Guna menetapkan bahwa hal ini telah terjadi lebih dahulu, harus ditunjukkan terjadinya serangan. Dalam kaitannya dengan unsur ini, suatu “serangan” dapat didefinisikan sebagai “Serangkaian tindakan yang melibatkan tindakan kekerasan.” Dalam kaitannya dengan kejahatan terhadap kemanusiaan, serangan tersebut dapat berupa penganiayaan (*mistreatment*) terhadap penduduk sipil. Suatu “serangan” tidak mensyaratkan adanya penggunaan kekuatan bersenjata. Suatu “serangan” tidak harus mencakup atau terjadi bersama-sama dengan suatu konflik bersenjata.

Dengan kata lain, suatu serangan dapat dikatakan telah terjadi jika insiden melibatkan kekerasan, atau penganiayaan terhadap warga sipil sebagai contoh, suatu kampanye pemerintah untuk mencegah anggota oposisi memberi suara dengan cara tertentu menggunakan taktik pemaksaan atau kekerasan, seperti ancaman terhadap warga masyarakat dan keluarga-keluarga; penahanan illegal, penganiayaan atau penyiksaan terhadap para pemimpin pihak lawan, atau pendukung atau keluarga mereka; pembalasan berupa penghancuran tanaman pangan atau rumah; penghilangan paksa; dan lain-lain cukup untuk dikategorikan sebagai serangan terhadap penduduk sipil, walaupun tidak

²¹⁰ *Ibid.*

²¹¹ Pengertian “unsur-unsur *chapeau*” adalah unsur-unsur yang harus dibuktikan dalam semua kasus kejahatan terhadap kemanusiaan selain dari unsur-unsur khusus suatu kejahatan terhadap kemanusiaan (pelanggaran-pelanggaran yang dirinci), seperti pembunuhan, penyiksaan atau penindasan. Dalam pembuktian unsur-unsur *chapeau* perlu ditetapkan bahwa suatu tindak kejahatan terhadap kemanusiaan (misalnya pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan dan lain-lain) telah dilakukan “sebagai bagian dari” suatu serangan meluas atau sistematis terhadap penduduk sipil dan bahwa pelaku menyadari hubungan antara tindakannya dengan konteks kekerasan yang lebih luas.

dalam bentuk serangan militer dan tidak mencakup seluruh penduduk suatu negara atau wilayah.

- b. Akan tetapi, untuk memenuhi kriteria pelanggaran HAM berat dan kejahatan terhadap kemanusiaan, serangan tersebut harus “diarahkan terhadap” penduduk sipil. Dengan kata lain, apakah penduduk sipil menjadi “sasaran utama serangan”? Guna menentukan apakah warga sipil telah menjadi sasaran utama serangan, jenis-jenis bukti berikut ini harus dianalisis dan dipertimbangkan dalam mencapai kesimpulan:
 - i. Apakah warga sipil menjadi korban secara tidak sengaja atau insidental?
 - ii. Apakah kekerasan terjadi dalam suatu operasi militer yang ditujukan terhadap kekuatan bersenjata musuh atau terhadap suatu kumpulan atau komunitas yang sebagian besar terdiri warga sipil?
 - iii. Apa saja cara-cara dan metode yang digunakan dalam “serangan”? Contohnya, apakah terdapat suatu serangan terhadap markas militer menggunakan senjata berat dan taktik serangan infantri, ataukah penghadangan, operasi *sweeping*, penggeledahan rumah-rumah warga sipil, pengusiran paksa orang-orang dari rumah mereka, dan lain-lain?
 - iv. Apa status para korban? Misalnya, apakah mereka kombatan bersenjata, kombatan tidak bersenjata, tawanan perang, warga sipil, perempuan dan anak-anak?
 - v. Berapa banyak korban dari masing-masing kategori? Apakah korban pada umumnya warga sipil atau kombatan bersenjata?
 - vi. Apakah serangan tersebut membedakan sasaran? Apakah hanya diarahkan terhadap perorangan secara acak ataukah kelompok-kelompok tertentu berdasarkan afiliasi politik mereka ataukah identitas etnis atau keagamaan mereka? Siapa saja yang menjadi sasaran dan apa tujuan mereka diserang?
 - vii. Bentuk kejahatan seperti apa yang dilakukan selama operasi atau kegiatan yang merupakan serangan? Contohnya, apakah jenis-jenis kejahatan tersebut memiliki ciri operasi militer murni terhadap lawan-lawan militer (misalnya, eksekusi tawanan perang) ataukah kejahatan-kejahatan tersebut terkait dengan tindakan mengorbankan warga sipil (misalnya, kekerasan seksual, pemindahan paksa, penahanan illegal, penyiksaan, penghilangan paksa, dan lain-lain)?
 - viii. Apakah para korban menggunakan kekuatan bersenjata untuk melawan serangan tersebut?
- c. Untuk dapat dikategorikan sebagai serangan yang melibatkan pelanggaran HAM berat atau kejahatan terhadap kemanusiaan, tidak cukup jika suatu serangan terhadap warga sipil hanya diarahkan terhadap warga sipil

perorangan, melainkan terhadap “penduduk sipil”.²¹² Istilah “penduduk sipil” di sini tidak berarti seluruh penduduk suatu negara atau wilayah di mana serangan tersebut terjadi. Tidak ada syarat jumlah minimal. Yang lebih penting daripada sekedar suatu uji kuantitatif adalah apakah serangan tersebut diarahkan terhadap orang-orang dalam jumlah sedikit, terbatas atau terpilih secara acak, ataukah sekelompok warga sipil yang cukup untuk dapat disebut sebagai penduduk sipil. Sebagai contoh, satu insiden seorang tentara mabuk yang secara acak menembaki beberapa warga sipil dari kendaraannya tidak akan memenuhi uji ini. Demikian pula suatu pembunuhan bersasaran terhadap sekelompok kecil lawan politik. Juga penting untuk dicatat bahwa kehadiran anggota kelompok bersenjata di antara sekelompok penduduk sipil tidak dapat menafikan sifat sipil penduduk tersebut. Apabila di antara “penduduk” tersebut juga terdapat beberapa anggota bersenjata dari kelompok perlawanan atau kombatan yang telah meletakkan senjatanya, mereka masih tetap dianggap sebagai “penduduk sipil”. Apabila kelompok yang diserang sebagian besar terdiri dari tentara yang sedang bertugas dan tidak cuti, dengan jumlah penduduk sipil yang jauh lebih kecil di antara mereka, maka kemungkinan mereka bukan merupakan “penduduk sipil”.

Dalam menganalisis keempat kumpulan dokumen yang ditelaah, metode dasar untuk mengevaluasi bukti dan kesimpulan terkait unsur ini adalah untuk menentukan apakah terdapat bukti kredibel mengenai penganiayaan atau penggunaan kekuatan atau kekerasan terhadap sejumlah substansial warga sipil, apakah bukti menunjukkan kekerasan tersebut ditujukan hanya terhadap beberapa individu sipil tertentu, atau ditujukan terutama terhadap lawan militer sah namun ada beberapa penduduk sipil yang terbunuh dalam kejadian acak dan terpisah?

- d. Jika bukti yang ada sudah cukup untuk menetapkan suatu serangan terhadap penduduk sipil telah terjadi maka penting untuk juga menentukan bahwa serangan tersebut bersifat “meluas atau sistematis”. Istilah “meluas” merujuk pada dimensi, cakupan dan karakter kuantitatif serangan. Istilah “sistematis” terutama mencakup aspek-aspek kualitatif serangan. Dalam menganalisis bukti dan kesimpulan mengenai sifat “meluas” kekerasan, Komisi

²¹² Dalam *Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts*, di Article 50 disebutkan definisi dari “warga sipil” (*civil person*) dan “penduduk sipil” (*civil population*) sebagai berikut:

“1. A civilian is any person who does not belong to one of the categories of persons referred to in Article 4 (A) (1), (2), (3) and (6) of the Third Convention and in Article 43 of this Protocol. In case of doubt whether a person is a civilian, that person shall be considered to be a civilian.

2. The civilian population comprises all persons who are civilians.”

Terkait butir 1, Artikel 4 (A) *Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War* menjabarkan tentang kategori orang-orang yang dapat dijadikan *Prisoners of War* dan pasal 43 Protokol tersebut menjabarkan mengenai definisi pasukan bersenjata.

menganalisis dan mempertimbangkan bukti-bukti mengenai soal-soal berikut ini:

- i. Apakah terdapat serangan atau tindak kekerasan, penganiayaan atau pemaksaan berskala besar?
- ii. Apakah kejadian-kejadian tersebut kecil dari segi jumlah dan skala?
- iii. Berapa banyak korban yang dijadikan sasaran?
- iv. Berapa banyak insiden penganiayaan yang terjadi?
- v. Apakah kekerasan terbatas pada suatu tempat ataukah terjadi di banyak tempat?
- vi. Berapa lama kekerasan berlangsung?
- vii. Apakah ada keterkaitan antara para pelaku berbagai tindak kekerasan (misalnya afiliasi politik, anggota organisasi yang sama atau yang berkaitan, anggota angkatan bersenjata yang sama)?

Dalam menganalisis bukti dan kesimpulan keempat kumpulan dokumen berkenaan dengan sifat “sistematis” dari kekerasan, Komisi mempertimbangkan apakah kekerasan tersebut dilakukan secara terorganisasi ataukah spontan, acak atau *chaotic*. Dalam analisis mengenai unsur “sistematis” tersebut Komisi memeriksa bukti-bukti terkait persoalan berikut ini:

- i. Apakah terdapat kelompok-kelompok penduduk, wilayah geografis atau korban tertentu yang dijadikan sasaran?
- ii. Apakah para pelaku menyerang siapapun yang mereka temui ataukah hanya individu atau kelompok tertentu?
- iii. Apakah ada perencanaan, pengarahan, perintah, atau kepemimpinan yang disiplin? Apakah para pelaku mendapat pelatihan? Apakah terdapat rantai komando? Apakah para pelaku terlihat memiliki pangkat dan apakah pangkat tersebut dihormati? Apakah ada pemikiran mengenai bagaimana operasi tersebut akan dilaksanakan?
- iv. Apakah para pelaku bertindak dalam satuan-satuan bergaya militer ataukah dalam kelompok-kelompok acak? Berapa banyak pelaku yang terlibat?
- v. Dukungan logistik apa yang diterima para pelaku? Apakah mereka mendapatkan senjata, seragam, transportasi, amunisi, bahan bakar, makanan atau dukungan dana? Bagaimana dan dari siapa?
- vi. Apakah kekerasan tersebut berbentuk suatu operasi militer atau operasi keamanan? Misalnya, apakah ada penghadang jalan, daftar nama, sweeping, atau operasi pencarian? Taktik-taktik apa yang digunakan? Siapa yang memimpin serangan? Apakah para pelaku mengenakan seragam dan mengikuti perintah?
- vii. Apakah para korban diangkut dari satu tempat ke tempat lainnya? Bagaimana dan oleh siapa?

- viii. Apakah ada pejabat pemerintah atau militer yang hadir ketika tindak kekerasan dilakukan?
- ix. Apakah para korban ditahan? Oleh siapa? Berapa lama? Di mana? Bagaimana mereka dibebaskan?
- x. Jenis-jenis kejahatan apa yang dilakukan? Apakah ada pola dalam perbuatan kekerasan tersebut?²¹³

Faktor-faktor yang dipertimbangkan dalam menganalisis kesaksian proses Pencarian Fakta antara lain:

- a. Sifat pernyataan itu sendiri. Apakah pernyataan tersebut tampak seperti melaporkan fakta ataukah opini atau penafsiran? Apakah merupakan tuduhan umum atau pernyataan faktual mengenai kejadian-kejadian terpisah dan spesifik? Tuduhan umum hampir tidak memiliki nilai apa-apa sebagai bukti. Tuduhan semacam ini dapat dipandang sebagai suatu ungkapan pendapat seseorang mengenai peristiwa tertentu namun tidak terlalu berguna dalam menetapkan kebenaran mengenai apa yang terjadi;
- b. Apabila pernyataannya mengungkapkan suatu opini atau penafsiran, maka atas dasar *factual* apa opini atau penafsiran tersebut dibuat? Apa saja kualifikasi orang yang memberi opini atau penafsiran tersebut? apa saja faktor-faktor luar yang dapat mempengaruhi atau membentuk opini atau penafsiran tersebut? Apakah opini atau penafsirannya bertentangan dengan informasi lain yang ada? Opini dan penafsiran mengenai suatu kejadian harus secara hati-hati dibedakan dari pernyataan faktual yang memberi informasi spesifik mengenai apa yang terjadi. Opini dan penafsiran dapat memberi sudut pandang berbeda yang dapat berguna dalam memahami bagaimana peserta atau pengamat berbeda dalam memandang suatu peristiwa secara subyektif. Pandangan-pandangan tersebut dalam menganalisis suatu kejadian, namun pandangan-pandangan tersebut kurang atau tidak memiliki nilai pembuktian yang berarti untuk menetapkan fakta;
- c. Apabila suatu pernyataan tampak seperti melaporkan suatu fakta, apakah pernyataan tersebut juga memberi sumber dari isi faktual tersebut? Apakah hal tersebut didasarkan pada dugaan partisipasi langsung? Apakah orang tersebut menyatakan dirinya sebagai saksi mata? Pernyataan *factual* yang tidak secara jelas mengindikasikan sumber informasi dan hubungan dengan orang yang memberi kesaksian mengenai kejadian tersebut perlu disikapi secara hati-hati;
- d. Jika pernyataan tersebut tampak seperti didasarkan pada pengalaman langsung (misalnya, korban atau pelaku) atau pengamatan seorang saksi mata, informasi apa yang diberikan untuk menetapkan bahwa mereka

²¹³ KKP, *op. cit.*, hal 70-73.

terlibat atau telah menyaksikan kejadian tersebut? Informasi apa yang diberikan yang dapat menetapkan bahwa jika mereka berada di tempat kejadian, mereka akan dapat melihat atau mendengar peristiwa yang dilaporkan? Apakah informasi ini dapat dipercaya dan kredibel?

- e. Apakah pernyataan tersebut mengandung rincian fakta yang spesifik dalam mendukung pernyataan bahwa orang tersebut benar-benar telah menyaksikan atau terlibat dalam kejadian dimaksud? Umpamanya, apakah kesaksiannya mengandung informasi spesifik soal waktu, tempat, kondisi, lokasi saksi, nama-nama peserta, dan rincian-rincian lainnya yang mendukung kredibilitas uraian tersebut? Apakah cerita mengenai kejadian dimaksud konsisten, jelas, masuk akal dan dapat dipercaya?
- f. Jika informasi yang disampaikan kepada pemberi pernyataan oleh orang lain, siapakah pemberi informasi tersebut? Dalam situasi seperti apa? Apa hubungan antara pemberi dengan penerima informasi? Apa dasar informasi tersebut? Apakah pemberi pernyataan mampu menilai keakuratan informasi? Apakah ia mengambil langkah untuk mengkoraborasi atau memeriksa kebenaran apa yang dilaporkan? Apa saja langkah-langkah tersebut dan apakah langkah-langkah itu memadai dan efektif?
- g. Apa saja faktor-faktor luar yang mungkin telah mempengaruhi kesaksian? Apakah pernyataannya adalah untuk kepentingan diri sendiri ataukah merupakan pengakuan atau pernyataan yang berlawanan dengan kepentingan individu yang membuat pernyataan tersebut? Apakah narasumber memiliki kepentingan pribadi atau sikap profesional yang dipertaruhkan? Apakah narasumber memiliki hubungan atau berada dalam hubungan hirarkis atau profesional dengan orang-orang yang menjadi subjek kesaksiannya? Apakah ada hal-hal yang dapat menunjukkan bahwa orang yang bersaksi kemungking telah dipengaruhi oleh ancaman, imbalan, jenis insentif atau motivasi lain, baik nyata, potensial atau dipersepsikan yang mungkin akan mempengaruhi kesaksian mereka?
- h. Apakah pernyataan-pernyataan spesifik oleh individu tertentu yang dibuat dalam satu kesempatan sudah konsisten dengan pernyataannya dalam kesempatan lain, baik sebagai dari proses Pencarian Fakta maupun secara terpisah? Sebagai contoh, beberapa individu yang ikut dalam proses Pencarian Fakta pernah memberikan pernyataan baik dalam dengar Pendapat Terbuka maupun Tertutup. Yang lainnya pernah memberikan keterangan kepada KPP HAM, Pengadilan HAM Ad Hoc atau Panel Khusus untuk Kejahatan Berat. Jika ada hal-hal yang tidak konsisten, faktor-faktor apa yang dapat menjelaskan hal-hal tersebut? sejauh mana hal itu berdampak pada kredibilitas orang yang memberi kesaksian?
- i. Apakah pernyataan-pernyataan yang dibuat oleh individu tertentu bertentangan dengan pernyataan-pernyataan pihak lain terlibat dalam

proses pencarian Fakta? Jika demikian, faktor-faktor apa yang dapat menjelaskan pertentangan ini? Bagaimana kesaksian-kesaksian ini dapat dibandingkan dengan yang lain? Apakah ada bukti dokumen atau kesaksian lain di luar proses pencarian Fakta yang dapat mengatasi perbedaan-perbedaan ini? Bagaimana perbedaan-perbedaan tersebut mempengaruhi kredibilitas narasumber dalam proses Pencarian Fakta?²¹⁴

4.2 Hasil Temuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan

Komisi berhasil menelaah sejumlah besar kumpulan dokumen. Komisi melakukan kerja sama dengan KOMNAS HAM, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jaksa Agung Timor Leste, dan CAVR. Komisi, dengan bantuan Penasihat Ahli dan Tim Peneliti di Dili dan Jakarta, telah melakukan analisis mendalam atas dokumen-dokumen tersebut. Analisis atas dokumen yang diperoleh dari keempat sumber tersebut dan tercantum dalam dua laporan Penasihat Ahli²¹⁵, menjadi dasar bagi analisis dalam bab Laporan Akhir Komisi tersebut. Analisis terhadap kumpulan dokumen yang demikian besar tentunya dibatasi oleh pertimbangan waktu, sumber daya dan akses. Dokumen-dokumen dari 12 berkas perkara sidang Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta telah diperiksa semuanya. Laporan Akhir CAVR telah dianalisis secara penuh (terkait kejadian tahun 1999), akan tetapi Komisi tidak memperoleh akses terhadap pernyataan-pernyataan asli para saksi yang menjadi dasar utama laporan tersebut terkait dengan kebijaksanaan dan akses dokumen CAVR. Akan tetapi, Komisi diizinkan untuk mengakses koleksi Profil Komunitas dalam arsip CAVR. Profil-profil Komunitas merupakan riwayat singkat desa-desa sebagaimana diceritakan warga masing-masing desa tersebut, yang memaparkan peristiwa besar pelanggaran HAM tahun 1974-1999. Di dalam koleksi ini terdapat riwayat lebih dari 300 desa dari setiap distrik dan sub-distrik di Timor Leste. Terkait Proses Peradilan Kejahatan Berat, mengingat banyaknya arsip, Komisi tidak mungkin memeriksa seluruh berkas dan dokumen milik Kejaksaan Agung Timor Leste. Karena keterbatasan waktu, jumlah staf, akses dan sumber daya teknis, hanya bagian-

²¹⁴ *Ibid.*, hal. 157-159.

²¹⁵ Laporan kepada KKP (April 2008) dan Adendum Laporan kepada KKP (November 2008).

bagian arsip berikut yang menjadi prioritas yaitu: putusan dan dakwaan persidangan SPSC yang melibatkan kejahatan terhadap kemanusiaan; “*Wiranto case file*” yang mengandung bukti terkait terdakwa Indonesia berpangkat tinggi; berkas penyidikan SCU; dan bukti audiovisual yang dikumpulkan SCU dalam bentuk VHS.²¹⁶

Selain bahan-bahan tersebut, Komisi juga telah meminta sejumlah besar dokumen dari TNI. Kecuali 25 dokumen yang terlambat diberikan, permintaan dokumen ini tidak dipenuhi dan Komisi tidak memperoleh akses atas dokumen TNI yang diminta.²¹⁷ Selain itu, Komisi tidak mendapatkan akses pada koleksi dokumen INTERFET yang kini berada di Australia.²¹⁸ Terakhir, akses juga tidak diperoleh atas dokumen-dokumen terkait kekerasan tahun 1999 yang disimpan yayasan HAK, walaupun sebagian dokumen dimaksud berhasil diperoleh dan sangat terlambat. Akses terhadap dokumen-dokumen tambahan dimaksud tentunya akan sangat membantu upaya Komisi untuk menetapkan “kebenaran konklusif”, khususnya terkait laporan-laporan harian dan telegram TNI dari komandan-komandan lapangan di berbagai kabupaten di Timor Timur. Terlepas dari itu, Komisi berhasil memperoleh sangat banyak bukti dalam jumlah dan kualitas yang memadai sehingga dapat mencapai temuan-temuan yang kuat. Cakupan dan kedalaman analisis yang kepada Komisi pada dua Laporan Penasihat Ahli, yakni lebih dari 600 halaman naskah dan beberapa ratus halaman lampiran

²¹⁶ KKP, *Op. cit.*, hal. 74-75. Penelitian dokumen yang dilakukan sebagai bagian dari fase penelitian ini menaati panduan kerahasiaan dan akses yang ketat, guna menjamin integritas proses hukum dan perlindungan identitas saksi. Seluruh akses dan pelaporan informasi yang dikumpulkan dari SCU diawasi secara ketat dan seksama oleh tim peneliti maupun oleh Kejaksaan Agung Timor Leste, sehingga identitas saksi maupun pelaku tidak dapat dimunculkan dalam informasi manapun yang dilaporkan kepada Komisi. Tim peneliti juga telah melakukan suatu survei database dokumen 1999 yang disimpan di Museum Perlawanan di Timor Leste (*Museu da Resistência de Timor Leste*). Dokumen-dokumen di museum ini semuanya dapat diakses oleh publik, namun hanya dapat dilihat di lokasi museum tersebut.

²¹⁷ Sebagai contoh, Komisi meminta semua laporan harian dan mingguan dari berbagai komandan TNI di Timor Timur sejak Januari sampai Oktober 1999. Hanya sedikit dari laporan-laporan tersebut diberikan oleh TNI kepada Komisi.

²¹⁸ Beberapa dokumen yang disita INTERFET tersedia pada arsip SCU, namun Komisi mendapat informasi bahwa sejumlah besar dokumen lainnya yang disimpan INTERFET masih berada di Australia.

serta indeks dokumen yang besar, mencerminkan jumlah signifikan dokumen yang berhasil diakses oleh Komisi.²¹⁹

Dalam menyusun laporannya, KKP menggunakan dua metode yaitu metode Telaah Ulang Dokumen dari laporan-laporan dari badan-badan lainnya yang telah dibuat, dan melalui proses Pencarian Fakta. Cakupan proses Telaah Ulang Dokumen dalam banyak aspek penting jauh lebih luas dibanding proses Pencarian Fakta. Telaah Ulang Dokumen mencakup dua rangkaian persidangan (Panel Khusus untuk Kejahatan Berat di Dili dan Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta), dua penyidikan pidana skala besar (BAP Kejaksaan Agung RI dan berkas-berkas SCU), dan laporan dua komisi (KPP HAM dan CAVR). Secara keseluruhan, keempat kumpulan dokumen tersebut mewakili bertahun-tahun kerja ratusan individu, kesaksian ratusan saksi, koleksi ribuan dokumen, serta pemeriksaan forensik dan kesaksian serta laporan banyak ahli. Sebagai contoh, proses Peradilan Kejahatan Berat saja mencakup 55 persidangan dan penyidikan lebih dari 500 individu dalam periode lima tahun, oleh sebuah unit penuntutan yang sebagian besar berjumlah lebih dari 100 orang. Pada sisi lain, Proses Pencarian Kebenaran dibatasi oleh apa yang dapat dicapai Komisi selama sekitar delapan bulan dalam enam Dengar Pendapat Terbuka, ditambah beberapa Dengar Pendapat Tertutup dan sejumlah substansial Pengambilan Pernyataan, serta beberapa Submisi Ahli. Selain itu, Komisi tidak memiliki wewenang memaksa kehadiran seseorang untuk bersaksi, maupun pengajuan bukti.²²⁰

Setelah dilakukan proses Telaah Ulang Dokumen, dari keempat kumpulan dokumen tentang pelanggaran HAM dan tanggung jawab institusional, KKP sampai pada kesimpulan sebagai berikut:

1. Seluruh kumpulan dokumen yang ditelaah memiliki keterbatasan terkait cakupan penelitian masing-masing. Dalam hal KPP HAM, keterbatasan ini terkait dengan waktu dan akses. Dalam hal Pengadilan HAM Ad Hoc, terkait dengan kegagalan untuk menggunakan bukti dari KPP HAM, tidak dipanggilnya saksi dalam jumlah yang memadai, serta kegagalan untuk

²¹⁹ KKP, *ibid.*, hal. 75-76.

²²⁰ *Ibid.*, hal. 273.

memanfaatkan secara penuh bukti-bukti dalam BAP, yang semuanya telah berdampak serius pada persidangan karena telah membatasi bukti yang tersedia bagi Majelis Hakim. CAVR mengingat sifatnya, tidak melakukan penyelidikan pidana. Hal ini berarti bahwa sebagian besar kesaksian yang diperoleh tidak melewati klarifikasi dan verifikasi secara sistematis. SCU tidak memiliki akses kepada terdakwa Indonesia, atau banyak saksi yang berada di luar Timor Timur;

2. Tak satupun dari penyelidikan dan proses penelitian yang dihasilkan oleh keempat kumpulan dokumen memiliki akses dokumen-dokumen dalam arsip TNI. Tak satupun di antara mereka memiliki akses dokumen INTERFET di Australia;
3. Tak satupun proses penyelidikan atau penelitian mengidentifikasi kekerasan yang dilakukan kelompok-kelompok pro-kemerdekaan sebagai subyek penyelidikan atau penuntutan sistematis;
4. Laporan KPP HAM dan CAVR berfokus pada konteks kekerasan yang lebih luas. Sebaliknya, kasus-kasus SCU dan Pengadilan HAM Ad Hoc sebagian besar membatasi dirinya pada pertimbangan kasus-kasus individual sebagai kejadian yang terpisah atau tersendiri;
5. Semua dokumen yang ditelaah mencapai kesimpulan bahwa pelanggaran HAM dalam bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan terjadi di Timor Timur tahun 1999. Temuan-temuan tersebut dalam sebagian besar dokumen telah didasarkan pada bukti yang sangat substansial, bahkan dalam kasus tertentu sangat masif. Bukti-bukti yang dipertimbangkan dalam penyidikan dan persidangan Pengadilan HAM Ad Hoc jauh lebih sempit ketimbang dalam dokumen-dokumen lain, namun telah mencukupi untuk mendukung temuan-temuan mereka;
6. Dalam menetapkan unsur-unsur kejahatan terhadap kemanusiaan dokumen-dokumen tersebut berfokus pada dimensi politik dari konflik dan fokusnya pada Jajak Pendapat, jenis-jenis kejahatan, status para korban, dan terutama penargetan warga sipil yang memiliki asosiasi dengan pandangan serta tujuan politik tertentu dalam menyimpulkan bahwa serangan terhadap penduduk sipil telah terjadi
7. Dalam menetapkan bahwa serangan meluas atau sistematis semua dokumen berfokus pada tingkat operasional. Terkait pertanyaan apakah kejahatan-kejahatan tersebut bersifat acak, sporadis, dan spontan atau terorganisasi dan terkoordinasi, semuanya menemukan bahwa pelanggaran HAM telah dilakukan secara terorganisasi oleh milisi pro-integrasi yang secara sistematis menargetkan orang-orang yang dianggap pendukung kemerdekaan;
8. Semua dokumen membuat temuan yang mendukung kesimpulan bahwa milisi memiliki tanggung jawab institusional atas pembunuhan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Sebagian besar dokumen menemukan

bahwa kejahatan-kejahatan tersebut mencakup pembunuhan, kekerasan seksual, pemindahan paksa dan deportasi, penghilangan kemerdekaan, dan penindasan. Pengecualian utama adalah Pengadilan HAM di mana banyak dari kejahatan-kejahatan tersebut tidak didakwakan;

9. Semua dokumen membuat temuan yang mengindikasikan adanya dukungan yang signifikan dan konsisten dari institusi militer dan sipil Indonesia bagi operasi-operasi yang dilakukan oleh milisi-milisi. Sebagian temuan berkenaan dengan dukungan umum pengorganisasian milisi, yang lainnya terkait dengan operasi-operasi spesifik dan tindak kejahatan yang mereka lakukan. Dokumen-dokumen juga membuat temuan bahwa dalam hal-hal tertentu dukungan tersebut juga mencakup partisipasi langsung militer atau aparat keamanan Indonesia mendukung operasi milisi dalam bentuk operasi bersama antara TNI/milisi. Pengecualian utama di sini adalah beberapa putusan Pengadilan HAM Ad Hoc. Sebagian putusan dalam 12 kasus membuat temuan semacam ini dan mencapai kesimpulan yang menunjukkan adanya tanggung jawab institusional, namun yang lainnya tidak;
10. Semua dokumen membuat temuan bahwa kekerasan yang dilakukan milisi pro-otonomi dengan dukungan atau kerja sama institusi Indonesia perlu dilihat dalam konteks lebih luas mengenai cara bagaimana penguasa militer maupun sipil Indonesia terlibat sejak sebelum 1999 dalam pembentukan dan operasi pasukan keamanan sipil serta kelompok-kelompok bersenjata lainnya. Konteks lebih luas tersebut memberi latar belakang ataupun dasar mengenai bagaimana pada tingkat lokal organisasi-organisasi tersebut dan milisi pro-otonomi berinteraksi pada tahun 1999 dalam operasi-operasi yang mengakibatkan pelanggaran berat;
11. Beberapa dokumen mencapai kesimpulan eksplisit mengenai tanggung jawab institusional atas dasar temuan seperti yang dipaparkan di atas. Dokumen-dokumen tersebut mencakup laporan KPP HAM, Laporan Akhir CAVR, Berkas Perkara SCU, serta putusan-putusan SPSC dan beberapa Putusan Pengadilan HAM Ad Hoc;
12. Sebagian besar, namun tidak semua, dokumen-dokumen tersebut membuat temuan yang menengarai bahwa pelanggaran HAM berat juga telah dilakukan oleh kelompok-kelompok pro-kemerdekaan. Karena semua dokumen berfokus terutama pada kejahatan yang dilakukan terhadap korban-korban pro-kemerdekaan, temuan seringkali tidak spesifik, ekstensif atau rinci; dan
13. Beberapa dokumen juga membuat temuan yang menengarai perbuatan terpolo dan terkoordinasi terkait kejahatan tertentu, seperti penghilangan kemerdekaan paksa oleh institusi-institusi pro-kemerdekaan.²²¹

²²¹ *Ibid.*, hal. 144-146.

Metode Pengambilan Pernyataan (selanjutnya disebut Pengambilan Pernyataan) digunakan Komisi untuk mendapatkan informasi dari berbagai pihak yang secara langsung terkait dengan suatu kejadian atau peristiwa. Pihak-pihak terkait dimaksud mencakup para korban, saksi dan terduga pelaku. Selain penelitian dokumen, proses Pengambilan Pernyataan juga telah memainkan peran penting dalam rekonstruksi ke-14 kasus prioritas.²²²

Komisi pada awalnya telah menyusun suatu rencana kegiatan Pengambilan Pernyataan dengan mengantisipasi akan menerima pernyataan atau melakukan wawancara terhadap 44 orang yang diidentifikasi dalam ke-14 kasus prioritas tersebut. dalam hal ini, Komisi telah menetapkan target setidaknya-tidaknnya tiga pernyataan untuk tiap-tiap kasus (masing-masing satu dari korban, saksi dan terduga pelaku). Dalam melaksanakan proses ini, Komisi telah bekerja sama dengan *Center for Internally Displaced Persons Services* (CIS) – Kupang dan *Justice and Peace Commission* Keuskupan Agung Kupang (JPC KAK). Sebelum melakukan Pengambilan Pernyataan, staf dari kedua institusi tersebut telah diberikan pelatihan dasar mengenai metode dan prosedur yang akan digunakan. Staf Komisi dan Komisioner sendiri berperan aktif dalam melakukan pengawasan dan evaluasi atas proses Pengambilan Pernyataan.²²³

Prinsip yang mendasari kegiatan Pengambilan Pernyataan adalah pemberian kesempatan yang sama kepada semua pihak terkait untuk memberi klarifikasi mengenai fakta-fakta yang ada. Informasi ini diharapkan dapat memberi gambaran yang lebih lengkap mengenai suatu kejadian, ketimbang apa yang ada dalam bukti dokumen. Dalam dua bulan pelaksanaan kegiatan Pengambilan Pernyataan, Komisi telah melampaui targetnya dan berhasil mengumpulkan 119 pernyataan.²²⁴

²²² Ibid., hal. 148.

²²³ *Ibid*

²²⁴ *Ibid.*

Dari seluruh pihak yang memberikan pernyataan, dapat dilihat bahwa dari tiga kategori pihak yang ditargetkan Komisi untuk diambil pernyataannya, Pertama, kategori “terduga pelaku” memiliki jumlah paling banyak (48 pernyataan). Ada dua alasan mengapa proporsi kesaksian kategori ini lebih banyak. “Terduga pelaku” lebih mudah diidentifikasi dibandingkan kedua kategori lainnya, dan mereka juga lebih mudah dihubungi untuk diambil pernyataannya. Komisi juga merasa bahwa mengingat koleksi bukti dokumenternya mengandung lebih banyak informasi dari korban dibandingkan dengan pelaku, maka keterangan dari terduga pelaku berguna untuk mendapatkan sudut pandang yang berbeda. Hal ini juga berarti bahwa karena “perspektif pelaku” proporsinya terwakili lebih banyak dalam proses Pengambilan Pernyataan, evaluasi atas pernyataan-pernyataan ini harus diimbangi dengan referensi kesaksian yang mewakili sudut pandang yang lain. Karena terdapat begitu banyak informasi dari sumber-sumber lain yang tersedia bagi Komisi di luar Proses Pencarian Kebenaran, seperti Telaah Ulang Dokumen, Komisi mampu mencapai kesimpulan yang berimbang dan memiliki landasan kuat. Sebagian besar terduga pelaku²²⁵ yang diidentifikasi dalam pengambilan pernyataan berdomisili di Timor Barat, dan diwawancara di tempat.²²⁶

Kedua institusi mitra Komisi, CIS dan JPC KAK, bekerja berdasarkan daftar nama dan informasi yang telah dipersiapkan oleh Komisi. Data awal ini terlebih dahulu perlu diproses kembali oleh kedua institusi tersebut guna memastikan keberadaan atau alamat terakhir pihak-pihak terkait. Sejak tahun 1999, para mantan pengungsi Timor timur ini tinggal di sejumlah kamp di Nusa Tenggara Timur (NTT) dan sebagian juga telah dipindahkan ke wilayah lain di NTT dan di wilayah lainnya di Indonesia. Tim Lapangan CIS dan JPC KAK melakukan Pengambilan Pernyataan di Kabupaten Kupang, Timor Tengah Utara, Timor Tengah Selatan dan Belu. Akan tetapi, ketidakpastian mengenai lokasi serta jarak dan terpencilnya lokasi di mana para calon pemberi pernyataan dapat

²²⁵ Daftar terduga pelaku yang diidentifikasi Komisi, disusun berdasarkan pemeriksaan atas dakwaan yang diajukan oleh SCU kepada Panel Khusus di Timor Leste dan dokumentasi yang ada dalam Laporan KPP HAM, dan Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta.

²²⁶ *Op.cit.*, hal. 148-149.

ditemukan, membuat Tim CSIS dan JPC KAK menghadapi kesulitan yang cukup berarti guna mewujudkan targetnya dalam proses pencarian ini. Faktor-faktor lain yang menjadi kendala adalah kekhawatiran bahwa pernyataan-pernyataan mereka akan digunakan untuk menuntut mereka, atau mereka merasa tidak adil kalau hanya kasus-kasus tahun 1999 saja yang ditangani oleh Komisi. Akibatnya, kedua tim gagal memenuhi target yang ditetapkan, khususnya terkait nama-nama pihak yang sebelumnya telah diidentifikasi.²²⁷

Tim CIS dan JPC KAK juga menghadapi kendala-kendala yang dapat dikategorikan sebagai kendala struktural yang diakibatkan posisi pihak terkait dalam pemerintahan, militer atau organisasi kemasyarakatan lainnya. Kendala yang paling sering dihadapi adalah berkenaan dengan pihak-pihak yang masih menjadi anggota aktif TNI, POLRI, atau bekerja sebagai pegawai negeri sipil. Para individu ini enggan memberi keterangan kepada Komisi sebelum mendapatkan izin atau persetujuan resmi dari atasan mereka. Selain itu, faktor lain yang telah mempengaruhi pemberian kesaksian oleh para terduga pelaku adalah adanya laporan ancaman dan/atau instruksi mengenai tepatnya informasi apa yang boleh diberikan oleh pemberi pernyataan. Staf JPC KAK melaporkan kepada Komisi mengenai beberapa kejadian di mana setelah memberi pernyataan pada pagi hari, pihak yang memberi pernyataan tersebut dikunjungi orang-orang tertentu. Pada malam harinya, pihak pemberi pernyataan menarik kembali pernyataan yang telah diberikan tersebut.²²⁸ Sudah barang tentu kendala-kendala ini telah membatasi jumlah individu yang bersedia berpartisipasi dalam proses Pengambilan Pernyataan dan juga menimbulkan persoalan mengenai keandalan keterangan pihak-pihak yang telah berpartisipasi. Mengingat Komisi tidak memiliki mekanisme perlindungan saksi untuk melindungi para pemberi pernyataan, tidak ada cara untuk menghindari masalah semacam ini. Namun, perlu dicatat juga bahwa tidak semua individu yang mendapat ancaman, atau yang dicoba digoyahkan pernyataannya oleh pihak lain, menanggapi perilaku seperti

²²⁷ *Ibid*, hal. 149.

²²⁸ Rapat Evaluasi Staf JPC KAK dengan Staf KKP, Sekretariat JPC KAK, Gereja Imanuel, Kupang, Maret 2007.

itu. Terdapat beberapa orang yang kesaksiannya tertunda oleh kendala-kendala tersebut, namun pada akhirnya memutuskan untuk hadir di hadapan Komisi guna memberi pernyataan walaupun ada ancaman.²²⁹

Kelemahan lebih lanjut adalah kesulitan untuk menemukan pihak-pihak terkait dalam ke-14 kasus prioritas dan adanya tekanan, baik nyata maupun dipersepsikan, yang diberikan kepada mereka mengenai pemberian keterangan. Akibatnya, beberapa individu menolak berpartisipasi. Sedangkan bagi mereka yang telah berpartisipasi, ketika seorang saksi harus meminta izin dari atasannya untuk bersaksi, patut diduga dari struktur hirarki ada tekanan untuk mengikuti keinginan atasan tersebut. Lebih lanjut, Tim Pengambilan Pernyataan telah mencatat adanya tekanan langsung dalam sejumlah kasus. Hal ini menimbulkan keraguan mengenai seberapa jauh pernyataan-pernyataan tersebut dapat diandalkan. Tidak adanya langkah-langkah perlindungan yang tersedia berarti tidak ada mekanisme di mana seorang saksi dapat memberikan keterangan secara benar-benar rahasia tanpa rasa takut akan konsekuensi yang mungkin timbul.²³⁰

Dengan demikian, berdasarkan hasil Pengambilan Pernyataan dan rekonstruksi 14 kasus prioritas Komisi menyimpulkan bahwa tidak semua pihak terkait dapat didengarkan secara berimbang dan menyeluruh sesuai dengan apa yang awalnya diharapkan dalam metodologi untuk menggambarkan latar belakang dan kronologi kejadian. Tidak adanya keberimbangan tersebut dapat menjadi penyebab mengapa masih ada ketidakcocokan dalam fakta-fakta utama ke-14 kasus prioritas, termasuk antara lain pertanyaan-pertanyaan seputar apa yang dilakukan oleh siapa, kapan, mengapa dan bagaimana suatu peristiwa terjadi. Akan tetapi, Pengambilan Pernyataan bukan satu-satunya sumber informasi yang tersedia bagi Komisi. Beberapa metodologi pencarian kebenaran lain telah dapat mengisi kekosongan-kekosongan yang muncul dalam proses ini guna memungkinkan Komisi menyusun temuan yang berimbang dan konklusif.²³¹

²²⁹ KKP, *op. cit.*, hal. 149-150.

²³⁰ *Ibid.*, hal. 150-151.

Para pihak terkait yang diundang dan mereka yang menyatakan kesediaannya untuk berpartisipasi dalam suatu Dengar Pendapat Terbuka, telah diminta untuk mempersiapkan materi presentasi mengenai persoalan-persoalan sebagaimana diminta oleh Komisi dalam undangannya. Selama proses Dengar Terbuka para saksi diberi waktu untuk menyampaikan pemaparannya, diikuti oleh sesi klarifikasi/tanya jawab oleh Komisioner. Hadirin dan staf Komisi tidak diizinkan mengajukan pertanyaan, atau memberi sanggahan dan komentar atas informasi yang diberikan. Komisioner mengajukan pertanyaan klarifikasi berdasarkan informasi yang diidentifikasi dalam proses penelitian atas rekonstruksi kasus dan berdasarkan Telaah Ulang Dokumen. Pertanyaan-pertanyaan juga dapat diajukan untuk mengklarifikasi informasi yang diberikan dalam paparan, dan dalam proses klarifikasi itu sendiri. Informasi yang dikumpulkan dalam Dengar Pendapat biasanya terkait dengan kronologi peristiwa yang terjadi, peran para pihak, dan konteks ke-14 kasus prioritas atau peristiwa secara umum di Timor Timur tahun 1999. Secara umum, proses Dengar Pendapat memberikan informasi tambahan dan pandangan lain yang akan digunakan dalam analisis substantif untuk menentukan apakah pelanggaran HAM berat telah terjadi dan apakah terdapat tanggung jawab institusional berkenaan dengan pelanggaran-dimaksud.²³²

Kendala utama yang dihadapi dalam Dengar Pendapat adalah penolakan beberapa individu untuk hadir. Komisi telah mengundang 64 individu, dan dari jumlah tersebut 56 di antaranya menerima undangan. Kategori terbesar yang menolak hadir adalah pihak-pihak internasional yang berada di Timor Timur selama kekerasan tahun 1999. Yang paling signifikan di sini adalah penolakan PBB untuk mengizinkan pejabat atau mantan pejabatnya bersaksi. Komisi telah mengundang individu-individu yang memiliki hubungan dengan PBB tahun 1999 di Timor Timur dan tidak satupun dari mereka datang memberi kesaksian pada Dengar Pendapat. Komisi telah menyampaikan permintaan berulang kali kepada PBB melalui berbagai jalur, namun semua permintaan pemberian izin bagi orang-

²³¹ *Ibid.*, hal. 151.

²³² *Ibid.*, hal. 152.

orang ini untuk bersaksi ditolak. Beberapa personil PBB telah mengindikasikan kepada Komisi kesediaannya untuk hadir pada Dengar Pendapat bila diberikan izin, namun permintaan izin seperti ini ditolak oleh Sekretariat PBB.²³³

Ketidakmauan PBB untuk bekerja sama mengizinkan stafnya yang ingin bersaksi memiliki dua konsekuensi penting. Pertama, hal ini berarti bahwa satu sudut pandang dan sumber informasi penting mengenai kekerasan di Timor Timur tahun 1999 telah hilang. Sedangkan tujuan Komisi dalam melaksanakan kegiatan Dengar Pendapat dan Pencarian Fakta adalah untuk mendengarkan sebanyak mungkin sudut pandang dan untuk mendapatkan sumber informasi selengkap mungkin serta berbagai penafsiran mengenai kekerasan tahun 1999 di Timor Timur. Berdasarkan alasan inilah Komisi memberi prioritas sangat tinggi pada kehadiran staf PBB guna memastikan agar Komisi dapat memperoleh informasi sepenuhnya mengenai pengalaman dan pandangan para staf PBB yang mengamati atau ikut serta dalam peristiwa-peristiwa penting terkait kekerasan yang terjadi dan konteksnya. Kegagalan PBB untuk mengizinkan stafnya berpartisipasi pada Dengar Pendapat mengandung arti bahwa Komisi telah kehilangan kesempatan yang mungkin akan dapat membantu Komisi mencapai temuan dan kesimpulannya. Walaupun informasi faktual yang tersedia bagi Komisi dari sumber-sumber lainnya sudah lebih dari cukup untuk menjadi dasar bagi temuannya mengenai kebenaran konklusif, Komisi tetap akan menyambut baik kesempatan untuk mendengarkan pandangan para pengamat internasional tersebut.

Konsekuensi kedua ketidakmauan PBB mengizinkan stafnya bersaksi adalah bahwa PBB tidak mendapat kesempatan untuk menanggapi tuduhan-tuduhan yang dibuat berbagai saksi pada Dengar Pendapat mengenai perilaku anggota PBB di Timor Timur tahun 1999. Tuduhan ini antara lain sikap bias dalam penyelenggaraan dan pengaturan berbagai hal terkait Jajak Pendapat sampai pada tuduhan kejahatan yang dilakukan oleh staf PBB. Komisi memandang sangat penting bagi PBB untuk memperoleh kesempatan menanggapi

²³³ *Ibid.*

tuduhan-tuduhan semacam ini dalam suatu forum terbuka dan menyangkan sikap PBB yang memilih untuk tidak melakukannya. Sebagai akibatnya, analisis atas tuduhan-tuduhan semacam ini sebagai bagian proses Pencarian Fakta tidak mendapatkan pengayaan informasi atau bukti yang seharusnya bisa diberikan oleh staf PBB.²³⁴

Dalam menilai kekuatan dan kelemahan proses Dengar Pendapat Terbuka maupun Tertutup, penting untuk menggarisbawahi sifat dari proses seperti ini. Komisi bukan merupakan suatu lembaga yudisial dan tidak memiliki kekuasaan hukum untuk memaksakan kesaksian atau bukti. Oleh karenanya, acara Dengar Pendapat tidak dirancang bagaikan suatu forum yudisial atau kuasi-yudisial. Acara Dengar Pendapat tidak seperti suatu sidang pengadilan dimana para pihak dan Hakim terlibat dalam suatu proses untuk mengajukan dan menguji bukti guna menetapkan bersalah atau tidak bersalah seorang terdakwa. Pada Dengar Pendapat, para individu hadir tanpa penasihat hukum dan membuat pernyataan atas pilihan mereka sendiri tanpa interupsi Komisi. Hal ini memberi mereka kesempatan agar suaranya didengar dan dari situ Komisi mendapatkan pandangan mereka mengenai peristiwa tahun 1999. Selesai mereka menyampaikan pernyataannya dan Komisi mengajukan pertanyaan, hal ini tidak dilakukan dalam bentuk uji silang atau seperti acara persidangan. Prosesnya lebih bersifat klarifikasi di mana masing-masing Komisioner dapat mengajukan pertanyaan untuk memperoleh informasi tambahan atau meminta penjelasan atau klarifikasi lebih lanjut. Beberapa Komisioner memilih mengajukan pertanyaan berdasarkan bukti dari sumber-sumber lain dalam penelitian Komisi, sedangkan yang lainnya menanyakan jenis pertanyaan yang berbeda. Perbedaan pendekatan ini merupakan hasil dari sifat Komisi dalam melakukan Dengar Pendapat. Di satu sisi pendekatan ini memberi kesempatan kepada narasumber untuk menyampaikan pandangannya kepada komisi dan publik sesuai cara yang dipilihnya. Hal ini menjamin bahwa semua sudut pandang dan suara didengarkan. Di sisi lain, proses ini juga memungkinkan masing-masing Komisioner untuk mengajukan pertanyaan dengan caranya sendiri.

²³⁴ *Ibid.*, hal. 153.

Hasil proses Dengar Pendapat seperti ini memiliki kekuatan maupun keterbatasan. Kekuatan utamanya bahwa Dengar Pendapat menjadi suatu forum terbuka dimana berbagai pihak dapat mengutarakan pandangan dan penafsirannya mengenai peristiwa tahun 1999. Hal ini penting bagi proses yang ditujukan untuk rekonsiliasi dan persahabatan, karena apabila pihak-pihak tertentu merasa bahwa mereka tidak berpartisipasi dan pandangan mereka tidak didengarkan maka kemungkinan mereka tidak akan mau menerima hasilnya. Kekuatan berikutnya mengenai penyelenggaraan Dengar Pendapat bahwa dengan mengizinkan semua Komisioner mengajukan pertanyaan apapun yang mereka inginkan, publik kedua negara dapat melihat bahwa terdapat banyak sudut pandang analitis yang diangkat untuk dipertimbangkan dalam proses Pencarian Fakta. Hal ini penting guna memperlihatkan kepada berbagai konstituen publik bahwa pandangan atau kekhawatiran mereka juga tercermin dalam pembahasan Komisi. Singkatnya, kekuatan utama Dengar Pendapat Terbuka seperti yang telah dijalankan adalah segi inklusifitasnya. Kekuatan ini akan semakin kokoh jika saja ada partisipasi lebih luas dari pihak-pihak internasional, khususnya PBB.²³⁵

Keterbatasan utama suatu proses dengar pendapat non-yudisial muncul dari cara bagaimana informasi dikumpulkan. Sebagai contoh, sebagaimana telah diuraikan, banyak individu yang hadir di hadapan Komisi menghindari menjawab secara langsung pertanyaan para Komisioner. Jawaban mereka seringkali berusaha mengelak, tidak relevan, terlalu umum atau tidak lengkap. Ketika Komisioner mengajukan pertanyaan susulan, jawaban mereka juga seringkali sama lemahnya. Dengan tidak adanya mekanisme untuk memaksakan narasumber menjawab pertanyaan, dan dengan tidak adanya kemungkinan untuk melakukan pemeriksaan lebih lama layaknya pemeriksaan saksi dalam suatu sidang pengadilan, masalah-masalah seperti ini tidak dapat dihindari. Demikian pula tidak ada mekanisme untuk mengkonfrontir keterangan mereka yang hadir dengan bukti dokumen atau bukti jenis lain dan secara sistematis menguji kesaksian mereka serta membandingkannya dengan sumber-sumber lain. Hasilnya seringkali adalah

²³⁵ *Ibid.*, hal. 154.

tuduhan-tuduhan umum oleh mereka yang bersaksi, tidak didukung oleh fakta atau informasi yang memadai sebagai dasar kesaksian mereka.²³⁶

Kelemahan selanjutnya bersumber dari hakikat *Dengar Pendapat* itu sendiri. Analisis atas hasil *Dengar Pendapat Terbuka* dan *Tertutup* menunjukkan bahwa *Dengar Pendapat Tertutup* menjadi metode yang lebih efektif untuk mendapatkan informasi. Nilai dari *Dengar Pendapat Tertutup* terlihat dari kualitas informasi yang lebih berkualitas, baik dari segi konsistensi maupun jumlah, yang diberikan dalam suasana yang lebih tertutup, dibandingkan dengan informasi yang diberikan pada saat *Dengar Pendapat* terbuka. Dalam beberapa kasus, pihak-pihak yang bersaksi pada *Dengar Pendapat Terbuka* kemudian diundang kembali untuk hadir pada *Dengar Pendapat* tertutup sebagai upaya untuk memperoleh lebih banyak informasi. Secara umum, informasi yang diperoleh dari *Dengar Pendapat Terbuka* perlu dianalisis dengan lebih teliti karena Komisi mencatat adanya kecenderungan pihak-pihak terkait pada *Dengar Pendapat Terbuka* untuk membuat tuduhan atau pernyataan yang tidak didukung oleh fakta, khususnya ketika saksi merasa bahwa informasi faktual bertentangan dengan kepentingannya. Lebih lanjut, sebagaimana telah dicatat di atas, beberapa peserta *Dengar Pendapat Terbuka* berulang kali menghindari menjawab pertanyaan yang diajukan oleh Komisi yang bermaksud memperoleh dasar faktual bagi pandangan semacam itu.

Atas dasar temuan dan kesimpulan di atas, Komisi membuat temuan-temuan faktual berikut yang mencerminkan keseluruhan proses *Telaah Ulang Dokumen Pencarian Fakta dan Dengar Pendapat*:

1. Secara bersamaan, bukti-bukti yang dibahas secara luas sudah lebih dari cukup untuk mendukung temuan bahwa pelanggaran HAM berat terjadi di Timor Timur pada tahun 1999;
2. Bukti menunjukkan bahwa para anggota milisi, kelompok-kelompok pro-kemerdekaan, dan unsur-unsur TNI telah terlibat dalam pelanggaran HAM berat. Walaupun berdasarkan data yang ada tidak mungkin melakukan analisis kuantitatif mengenai frekuensi relatif pelanggaran-pelanggaran tersebut, bagaimanapun juga jelas bahwa sebagian besar pelanggaran ini

²³⁶ *Ibid.*

dilakukan oleh milisi pro-otonomi yang memiliki sumber daya keuangan dan materi akibat hubungan mereka dengan lembaga-lembaga Indonesia;

3. Salah satu sumber daya adalah akses terhadap senjata, termasuk senjata militer modern. Milisi menerima senjata dari satuan-satuan TNI yang berhubungan dengan mereka. Dalam banyak kasus yang terdokumentasi satuan-satuan TNI tersebut mengendalikan pendanaan, pasokan, distribusi dan penggunaan senjata-senjata dimaksud;
4. Walaupun mungkin sebagian senjata dirakit oleh milisi, dan ada senjata dari masa pra-1975 yang beredar atau dirampas dari Falintil, terdapat bukti jelas dan konklusif dari proses Pencarian fakta maupun Telaah Ulang Dokumen yang menunjukkan bahwa senjata-senjata tersebut dikendalikan dan dipasok oleh TNI kepada milisi di Timor Timur pada tahun 1999 dengan cara yang sangat terorganisir dan sistematis;
5. TNI memasok senjata yang digunakan dalam melakukan pelanggaran HAM. Satuan-satuan TNI yang memasok senjata tersebut mengetahui bahwa senjata akan digunakan untuk mendukung kampanye pro-otonomi;
6. Pola distribusi dan pengendalian senjata sebelum dan sesudah Kesepakatan 5 Mei 1999 dan berbagai proses pelucutan senjata menunjukkan adanya kerja sama erat antara milisi dan satuan-satuan TNI dan kendali yang dapat dijalankan oleh TNI atas pasokan dan penyediaan senjata. Kemampuan untuk mendistribusikan dan menarik kembali senjata tersebut sekali lagi menunjukkan sifat sistematis dan terlembaga kerja sama tersebut serta derajat kendali tinggi yang dilakukan satuan-satuan TNI dalam pemberian senjata dan operasi-operasi kelompok-kelompok milisi;
7. Kerja sama erat ini didukung oleh adanya tumpang tindih yang jelas dalam struktur kepemimpinan serta keanggotaan militer, sipil bersenjata dan milisi. Secara historis, pola kerja sama dan tumpang tindih ini muncul dari cara TNI mengorganisir kelompok-kelompok pertahanan sipil bersenjata di Timor Timur sejak sebelum 1999. Dengan demikian, pengorganisasian sistematis dan terlembaga dalam penyediaan senjata dan integrasi operasional antara kegiatan milisi dan TNI dapat dirunut kembali ke Sistem Hankamrata serta berbagai variasinya sebagaimana dijabarkan. Kerja sama semacam ini kemungkinan telah diperkuat oleh hubungan-hubungan personal dan psikologis yang berkembang sepanjang waktu melalui partisipasi bersama dalam formasi militer dan sipil bersenjata yang tumpang tindih untuk memajukan tujuan politik bersama;
8. Dalam konteks demikian, pemberian dan kendali senjata serta sumber daya lainnya menunjukkan kaitan yang mendukung kesimpulan tanggung jawab kelembagaan dalam pelanggaran HAM berat oleh kelompok-kelompok ini (seperti Tim Saka, Tim Alfa, dan PPI). Sebagai rangkuman, dukungan TNI melalui kepemimpinan dan pemberian senjata, pendanaan dan sumber daya materil lainnya dan sikap mengandalkan pada kelompok

sipil bersenjata seperti ini merupakan kelemahan struktural yang menjadi salah satu sumber tanggung jawab kelembagaan TNI atas pelanggaran HAM tahun 1999;

9. Bukti jelas menunjukkan bahwa senjata-senjata tersebut tidak digunakan terutama untuk membela diri, melainkan dalam operasi-operasi bergaya militer guna mencapai tujuan mendukung perjuangan pro-otonomi. Operasi-operasi ini menargetkan warga sipil berdasarkan orientasi politik, baik yang dipersepsikan maupun yang sebenarnya, dan mengakibatkan berbagai macam pelanggaran HAM. Walaupun ikatan sosial dan psikologis serta tujuan politik bersama yang dibina dalam waktu lama dapat menjelaskan mengapa orang-orang terlibat pelanggaran HAM berat, hal ini tidak dapat menjadi pembenaran bagi keterlibatan kelembagaan dalam perbuatan kejahatan dimaksud. Pemberian senjata secara sistematis, dengan pengetahuan mengenai tujuan bersama dimana senjata tersebut dapat digunakan secara kuat mendukung kesimpulan mengenai tanggung jawab kelembagaan atas pelanggaran ini;
10. Kegiatan kelompok-kelompok milisi tidak hanya didukung anggota TNI. Pemerintah sipil menerbitkan sebuah dokumen pada bulan Mei 1999 yang menunjukkan adanya dukungan bagi kelompok milisi bersenjata, yang identik dengan struktur keamanan sipil (Pamswakarsa). Sebagai contoh, bukti menunjukkan bahwa Aitarak merupakan Pamswakarsa di kota Dili. Juga disebut bahwa Pamswakarsa diharuskan melapor kepada Muspida (yang mencakup Bupati, pejabat sipil, militer dan kepolisian). Dengan demikian, sistem organisasi semacam ini menempatkan pemerintah sipil maupun militer dalam posisi kewenangan langsung di atas milisi Aitarak. Pada saat itu para pejabat sipil sudah mengetahui dengan baik bahwa Aitarak pernah terlibat dalam penyerangan berdarah terhadap warga sipil. Pemerintah sipil dan Muspida juga menyadari bahwa kelompok keamanan yang berafiliasi dengan militer dan polisi terlibat dalam kegiatan kelompok pro-otonomi, melanggar syarat Kesepakatan 5 Mei 1999 mengenai netralitas TNI dan POLRI;²³⁷
11. Pemerintah sipil menggunakan struktur pendanaan ini untuk menyalurkan dana dan makanan kepada milisi yang melakukan pelanggaran HAM tahun 1999 dan kepada kelompok pendukung politik mereka (FPDK dan BRTT).
12. Adalah suatu hal signifikan bahwa dukungan bagi milisi telah difasilitasi oleh pemerintah sipil dalam periode di mana sudah diketahui umum bahwa milisi menggunakan cara-cara kekerasan dalam kampanye pro-otonomi;

²³⁷ Dalam *East Timor Popular Consultation Agreement Regarding Security*, di butir 1 disebutkan sebagai berikut:

“A secure environment devoid of violence or other forms of intimidation is a prerequisite for the holding of a free and fair ballot in East Timor. Responsibility to ensure such an environment as well as for the general maintenance of law and order rests with the appropriate Indonesian security authorities. The absolute neutrality of the TNI (Indonesian Armed Forces) and the Indonesian Police is essential in this regard.”

13. Pendanaan terjadi secara sistematis dan terwujud dalam kaitan yang jelas dengan kelompok-kelompok bersenjata seperti Tim Alfa dan dengan tujuan politik bersama untuk mendukung perjuangan otonomi. Karena pendanaan ini disalurkan ketika Kesepakatan 5 Mei udah berlaku, dan hanya POLRI yang berwenang menjaga keamanan, dukungan keuangan resmi pemerintah bagi Pamswakarsa pada tahap ini sudah bertentangan dengan Kesepakatan tersebut. masuknya Tim Alfa secara spesifik dalam proposal pendanaan ini menunjukkan adanya dukungan sengaja pemerintah sipil bagi kelompok milisi yang memiliki sejarah kekerasan terhadap warga sipil;
14. Unsur-unsur militer telah bekerja sama dengan pemerintah sipil untuk memberi bantuan dana kepada milisi. Kerja sama tersebut bertujuan untuk mencapai tujuan politik bersama dengan milisi serta mencakup penggunaan kekerasan terhadap penduduk sipil. Oleh karena itu terdapat hubungan erat antara kekerasan yang dilakukan milisi terhadap penduduk sipil dengan otoritas sipil dan militer yang mendanai dan mendukung mereka;
15. Secara umum, bukti mengenai pemberian berbagai jenis dukungan materil kepada kelompok-kelompok milisi dan sipil bersenjata oleh lembaga pemerintah dan militer Indonesia, secara logis membawa pada kesimpulan bahwa penyaluran dana dan dukungan materil ini merupakan bagian integral dari suatu hubungan kerja sama yang sangat terorganisasi dan berkesinambungan. Hal ini dilakukan guna mencapai tujuan politik bersama dengan mendorong aktivitas milisi yang mengintimidasi atau mencegah warga sipil mendukung gerakan pro-kemerdekaan. Kesimpulan ini memberi indikasi jelas mengenai tanggung jawab kelembagaan lembaga-lembaga dimaksud;
16. Serangan terhadap penduduk sipil dan operasi bergaya militer oleh milisi menunjukkan bagaimana milisi menjadikan sasaran orang-orang yang dianggap sebagai pendukung pro-kemerdekaan dalam cara yang sangat terorganisasi dan sistematis dengan dukungan anggota TNI dan polisi. Penentuan sasaran ini tidak terjadi spontan namun direncanakan dan diorganisasi dengan cermat, dilaksanakan secara sistematis dalam waktu yang lama. Kampanye intimidasi dengan menyerang desa-desa, penghilangan kemerdekaan secara illegal, dan penganiayaan, memuncak pada peristiwa-peristiwa pembunuhan masal setelah hasil Jajak Pendapat diumumkan. Individu-individu milisi, kepolisian, pemerintah sipil setempat dan TNI berpartisipasi dalam berbagai tahap kampanye kekerasan dan tekanan politik terhadap warga sipil diduga sebagai pendukung kemerdekaan;
17. Kampanye kekerasan terhadap perorangan dan masyarakat sipil yang dipandang terkait dengan gerakan pro-kemerdekaan menunjukkan pola-pola kegiatan spesifik. Kekerasan ini sering kali melibatkan serangkaian kegiatan yang saling terkait mencakup intimidasi, ancaman dan pemaksaan nyata untuk melemahkan dukungan penduduk sipil terhadap gerakan pro-

kemerdekaan. Penyerangan desa-desa oleh milisi menimbulkan kekerasan fisik (termasuk pembunuhan, pemerkosaan dan penyiksaan) serta penghilangan kemerdekaan, pemindahan paksa dari desa-desa, dan dalam banyak kasus deportasi. Kejadian-kejadian ini dapat dipandang sebagai saling terkait dengan upaya terorganisasi dan sistematis untuk mempengaruhi perkembangan politik menjelang Jajak Pendapat melalui kampanye kekerasan terhadap penduduk sipil dan setelah Jajak Pendapat untuk meningkatkan intensitas kekerasan terhadap masyarakat dan orang-orang yang dipandang sebagai pendukung gerakan kemerdekaan dalam Jajak Pendapat;

18. Sementara pelaku utama kekerasan adalah milisi pro-otonomi, sering dapat ditunjukkan bahwa mereka telah beroperasi dengan dukungan, bantuan dan terkadang arahan serta perbuatan bersama oleh anggota kepolisian, militer dan pemerintah sipil Indonesia. Anggota TNI berpartisipasi langsung dalam berbagai operasi penyerangan terhadap penduduk sipil. Terkadang partisipasi ini berupa keterlibatan anggota, yang mungkin juga merupakan anggota kelompok milisi atau sipil bersenjata yang terlibat, hanya dengan melakukan penyerangan bersama. Kadang-kadang partisipasi ini berupa perencanaan aktif atau arahan operasi oleh perwira-perwira TNI pada tingkat komando lokal;
19. Pola kegiatan terkoordinasi dimaksud membutuhkan perencanaan, pengorganisasian yang baik, dan dukungan logistik yang cukup besar. Keterangan-keterangan saksi dengan jelas menunjukkan bahwa anggota TNI dan POLRI kadang terlibat hampir dalam setiap tahap. Bentuk keikutsertaannya bermacam-macam, namun secara umum polanya berupa dukungan dan kerja sama yang muncul dari hubungan kelembagaan erat dan mapan seperti digambarkan di antara lembaga-lembaga Indonesia dengan kelompok-kelompok pro-otonomi pada tingkat operasional. Bukti kuat mengenai pola organisasi dan kerja sama kelembagaan ini dengan jelas menunjukkan bahwa kekerasan, seperti yang terjadi di Suai atau Passabe, bukanlah merupakan suatu kejadian acak atau tidak spontan, dan bukan merupakan dinamika balas dendam sebagaimana terlihat. Bukti telah mendukung temuan tentang adanya kegiatan kelembagaan yang terkoordinasi dan berkesinambungan yang cukup guna mencapai kesimpulan mengenai tanggung jawab kelembagaan bagi kejahatan-kejahatan dimaksud;
20. Pelanggaran HAM berat juga dilakukan terhadap penduduk sipil yang menentang kemerdekaan. Terdapat dokumentasi kasus pembunuhan dan bentuk kekerasan lain oleh kelompok-kelompok pro-kemerdekaan. Bukti menunjukkan bahwa unsur-unsur Falintil dan kelompok-kelompok pro-kemerdekaan lain secara sistematis dan meluas menangkap dan secara ilegal menahan orang-orang. Para korban paling banyak adalah anggota milisi, namun di antara para tahanan mereka juga ada warga sipil non-kombatan. Penahanan nampaknya menjadi lebih sistematis dan meluas selama masa pasca-Jajak Pendapat tahun 1999;

21. Terdapat kesulitan cukup besar dalam mendokumentasi seberapa luar kejahatan ini karena tidak adanya penyelidikan sistematis terkait peran kelompok-kelompok pro-kemerdekaan dalam kekerasan tahun 1999;
22. Baik TNI maupun kelompok-kelompok pro-kemerdekaan telah mengeluarkan perintah dan panduan pencegahan. Instruksi-instruksi ini dalam beberapa kasus cukup rinci dan spesifik dan dalam kasus lain lebih umum. Perintah dan panduan dimaksudkan untuk mencegah kekerasan dan bentuk campur tangan lainnya terhadap penduduk sipil. Dalam kedua kasus tampaknya panduan-panduan ini tidak dilaksanakan dan ditegakkan secara memadai. Yang jelas, perintah dan panduan tersebut tidak efektif untuk mencegah kekerasan, dengan terus berlanjutnya kekerasan setelah perintah dikeluarkan. Adanya perintah-perintah secara berulang menunjukkan pengetahuan kelembagaan bahwa kekerasan sedang berlangsung;
23. Bukti mengenai pola meluas dalam penahanan oleh Falintil dan/atau CNRT terhadap orang-orang yang dipandang sebagai anggota atau mantan anggota milisi juga menengarai bahwa para tahanan illegal ini juga sering dianiaya. Kesulitan muncul dalam menentukan pertanggungjawaban spesifik kepada lembaga tertentu atas tiap-tiap peristiwa pelanggaran seperti itu. Walaupun tidak diragukan bahwa pelanggaran-pelanggaran tersebut terjadi secara sistematis, ketidakjelasan bukti tentang garis komando dan hubungan kelembagaan memerlukan pendekatan yang hati-hati untuk mencapai kesimpulan yang definitif tentang peran lembaga tertentu. Unsur-unsur sistematis kejahatan ini dilaporkan mencakup perintah formal para komandan untuk melakukan penahanan, dan pembuatan penghadang jalan untuk melakukan tindakan penahanan awal. Faktor-faktor ini menengarai adanya kegiatan yang sangat terorganisasi dan berulang yang menunjukkan bahwa setidaknya terdapat persetujuan kelembagaan diam-diam. Oleh karena itu, Falintil dan/atau CNRT kemungkinan bertanggung jawab secara kelembagaan atas tindakan-tindakan penahanan illegal dimaksud sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan.²³⁸

4.3 Kritik Terhadap Komisi Kebenaran dan Persahabatan

Upaya penyelesaian permasalahan pelanggaran HAM di Timor Timur pasca pelaksanaan Jajak Pendapat 1999 melalui KKP menuai banyak kritik dari berbagai pihak.

²³⁸ KKP, *op. cit.*, hal. 290-294.

Komisi Kebenaran dan Perdamaian Republik Indonesia-Timor Leste dianggap tidak akan menyelesaikan masalah hak asasi manusia di Timor Leste. Lembaga tersebut hanya fokus pada pelanggaran HAM pasca penentuan pendapat tahun 1999, tetapi mengabaikan kasus pelanggaran HAM sebelumnya. □ Ketua Harian Forum Penegak Kebenaran, Keadilan, dan Rekonsiliasi Timor Leste Filomena J Hornay di Kupang, Nusa Tenggara Timur, mengatakan bahwa persoalan HAM di Timor Leste tak bisa hanya diselesaikan dengan KKP. Dia menilai lembaga ini diskriminatif terhadap kelompok prointegrasi. □ □ "Persoalan HAM di Timor Timor terjadi sejak tahun 1975. Justru perang saudara yang dipimpin kelompok Fretilin tahun 1975 sebagai cikal bakal kekerasan di Timtim. Tetapi, kasus pelanggaran HAM sejak 1975 sampai 1999 tak dipersoalkan," kata Hornay. □ □ Jika Pemerintah Timor Leste dan RI ingin menyelesaikan masalah pelanggaran HAM secara komprehensif, adil, dan jujur, katanya, KKP tak hanya fokus pada kasus pasca penentuan pendapat. Pengampunan diberikan juga kepada semua warga Timor Leste, baik di dalam negeri maupun di luar negeri, seperti di Indonesia.²³⁹

TOR KKP tidak luput dari kritik tajam. Kritik dari lembaga yang paling terkemuka tercantum dalam Laporan COE. Laporan tersebut menunjukkan "keprihatinan berat" tentang beberapa aspek TOR, termasuk:

1. Tidak membedakan antara kategori pelaku dan kejahatan yang tingkatannya berbeda;
2. Diberikannya kewenangan untuk merekomendasikan amnesti, tetapi dibatasinya mekanisme akuntabilitas dan tidak disebutnya reparasi;
3. Diberikannya akses bagi Komisi terhadap bukti-bukti rahasia (*confidential evidence*) yang dikumpulkan melalui mekanisme keadilan transisi sebelumnya;
4. Keprihatinan berkaitan kemandirian Komisi dari pemerintah Timor-Leste dan Indonesia; dan

²³⁹ "KKP Tak Akan Selesaikan Masalah di Timor Leste", Kompas, Sabtu 24 Maret 2007, http://www.elsam.or.id/comments.php?id=652_0_1_0_C

5. Lemahnya konsultasi publik yang dilakukan dalam pembuatan TOR, serta kurangnya dukungan publik di Timor-Leste terhadap proses KKP.²⁴⁰

COE memberi tanda awal tentang keseganan PBB untuk bekerjasama dengan KKP, dengan peringatan bahwa “PBB tidak mendukung amnesti untuk kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida.”²⁴¹ Laporan COE menyatakan, kecuali jika TOR-nya diperbaiki agar sesuai dengan standar internasional, COE tidak dapat memberi saran kepada masyarakat internasional untuk mendukung proses tersebut.²⁴²

Keprihatinan yang serupa juga dilontarkan oleh pihak lain. Sebuah persoalan lain adalah mandat KKP terbatas pada peristiwa yang terjadi pada tahun 1999 (tanpa melihat pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi antara tahun 1975 dan 1998).²⁴³

Kritik paling keras berkaitan dengan Pasal 14(c)(i) dalam TOR, yang menyatakan bahwa Komisi dapat “merekomendasikan amnesti bagi mereka yang terlibat pelanggaran hak asasi manusia yang bekerja sama penuh untuk mengungkapkan kebenaran”. Atas dasar pasal inilah, PBB melarang stafnya bekerja sama dengan KKP.²⁴⁴ Dari berbagai analisa berkaitan persoalan amnesti, kebanyakan mendasarkan kritiknya pada:

²⁴⁰ “Laporan ke Sekretaris-Jendral Komisi Ahli (COE), paragraf 355.

²⁴¹ *Ibid.*, paragraf 353

²⁴² *Ibid.*, paragraf 355.

²⁴³ Lihat Leonie von Braun (untuk Watch Indonesia!), “Menurunkan Keadilan untuk Persahabatan: Sebuah Analisa atas TOR Komisi Kebenaran dan Persahabatan bagi Indonesia dan Timor-Leste”, 29 Maret 2005, <http://home.snafu.de/watchin/KKP.htm>. Kecenderungan kebanyakan inisiatif pasca konflik di Timor-Leste untuk memusatkan perhatian pada kejahatan yang dilakukan pada tahun 1999, tanpa memperhatikan periode tahun 1974-1998, merupakan salah satu kegagalan dari pendekatan keadilan transisi di Timor-Leste. CAVR merupakan mekanisme satu-satunya yang berurusan dengan pelanggaran hak asasi manusia sampai pada tahun 1974. Kegagalan KKP ini merupakan wakil dari kecenderungan yang lebih besar untuk memisahkan tahun 1999 dari konteks sejarah kolonialisme, dekolonisasi, perang saudara, pendudukan dan perlawanan.

²⁴⁴ Siaran Pers PBB; “Jumpa pers harian yang dilakukan oleh Kantor Juru Bicara Sekretaris Jendral dan Juru Bicara untuk Lembaga Kepresidenan,” 21 September 2007, <http://www.un.org/News/briefings/docs/2007/db070921.htm>

1. Tidak adanya kriteria yang jelas tentang kapan amnesti akan direkomendasikan dan tidak adanya proses yang adil, serta transparan dimana pemenuhan kriteria tersebut dapat diuji;
2. Tidak adanya pembedaan antara amnesti bagi kejahatan “berat” dan kejahatan ringan, mengikuti skema yang diadopsi oleh CAVR dan proses kejahatan berat,²⁴⁵ sehingga memungkinkan rekomendasi untuk amnesti berkaitan dengan kejahatan internasional, seperti kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang.

Adapun mengenai Pelaksanaan proses Dengar Pendapat, kritik berdatangan terutama dari organisasi hak asasi internasional, Indonesia dan Timor Leste. Inti dari kritikan yang dilontarkan adalah bahwa dengar pendapat tersebut memberi panggung bagi para tertuduh yang bertanggung jawab atas tindak kejahatan internasional di Timor-Leste, untuk membela diri, tanpa ditantang dengan bukti-bukti yang kontradiktif dengan pernyataan mereka. Sekelompok LSM Indonesia menyebut dengar pendapat tersebut sebagai “panggung sandiwara bagi para pelaku pelanggaran hak asasi manusia” dan bagi “para pendusta dan orang-orang yang mengingkari kebenaran”.²⁴⁶ LSM Timor Leste menyatakan bahwa dengar pendapat tersebut adalah suatu cara untuk “menyangkal kebenaran dan mendukung imunitas dari tuntutan pidana”.²⁴⁷

²⁴⁵ Di bawah skema yang digunakan oleh proses kejahatan berat dan CAVR, “kejahatan berat” termasuk genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, pembunuhan, penyerangan seksual dan penyiksaan. Peraturan UNTAET No. 2000/15, Pasal 1.3.

²⁴⁶ Pernyataan bersama tersebut disampaikan oleh KontraS, ELSAM, Solidamor, HRWG, PBHI, Imparsial, PEC, ICTJ Indonesia, YLBHI, dan Forum Asia, “Komisi Kebenaran dan Persahabatan – Sebuah Panggung Sandiwara bagi para Pelaku Pelanggaran Hak Asasi Manusia,” 23 Maret 2007, http://www.forum-asia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=506 ; dan “Komisi Kebenaran dan Persahabatan – merupakan panggung sandiwara bagi para penipu dan orang yang menyangkal kebenaran”, Pernyataan bersama ini dikeluarkan oleh Elsam, *Forum Asia, Human Rights Working Group*, KontraS, PEC, Solidamor dan YLBHI, 31 Maret 2007, http://www.forum-asia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=504

²⁴⁷ Jaringan Refleksi Krisis Timor-Leste, Forum LSM, Forum Tau Matan, Aliansi Nasional untuk Tribunal Internasional dan Dewan Solidaritas Pelajar Timor-Leste, “Deklarasi Bersama”, 1 Mei 2007.

Sudah jelas bahwa rekomendasi amnesti KKP ditujukan untuk mendorong para pelaku pelanggaran hak asasi manusia mengaku kepada Komisi.²⁴⁸ Akan tetapi, pendekatan ini sepenuhnya gagal menjadi insentif bagi pengungkapan kebenaran. Bahkan beberapa saksi yang didakwa bertanggungjawab atas pelanggaran telah menolak kemungkinan mendapatkan rekomendasi amnesti dari Komisi.²⁴⁹ Faktor yang paling signifikan dalam gagalnya pendekatan amnesti adalah tidak adanya manfaat apapun dari amnesti *de jure* untuk kejahatan yang dilakukan di Timor Timur pada tahun 1999. Sebagian dari saksi KKP secara formal telah dinyatakan tidak bersalah oleh pengadilan ad hoc di Jakarta. Saat ini mereka dilindungi dari proses pengadilan selanjutnya, setidaknya di Indonesia, oleh prinsip *double jeopardy (ne bis in idem)*.²⁵⁰ Yang lain, yang belum pernah didakwa di Indonesia, sadar bahwa tidak ada kemauan politik untuk menuntut, dan (kecuali apabila ada pergeseran politik dahsyat) mereka tidak akan pernah diadili di Indonesia untuk kejahatan yang dilakukan di Timor Timur.

Bahkan di Timor Leste, penuntutan pidana atas kejahatan yang dilakukan pada tahun 1999 sudah jarang terjadi. Sejak ditutupnya SCU pada bulan Mei 2005, hanya satu surat dakwaan baru yang dibuat untuk “kejahatan berat”.²⁵¹ Dari sekitar 300 orang terdakwa yang belum diadili sebelum SCU ditutup, hanya satu orang saja yang telah disidang.²⁵² Walaupun menyelidiki atas kejahatan berat

²⁴⁸ Dalam wawancara dengan Radio ABC Australia, Horta menjelaskan bahwa “karena mereka percaya bahwa Komisi Kebenaran dan Persahabatan tidak akan menghasilkan penuntutan ke pengadilan, (anggota militer yang disangka melakukan tindak kriminal) mereka bisa saja berpartisipasi dan bersikap jujur, kooperatif dengan menyampaikan kebenaran atas tindakan mereka dalam kekerasan 99.” “Timor Leste: Komisi Kebenaran tidak akan Menuntut Mereka Yang Bersalah”, Radio ABC Australia Asia Pacific, 5 Agustus 2005.

²⁴⁹ Kiki Syahnakri secara publik menolak kemungkinan diberikannya amnesti pada anggota TNI. Dengar pendapat publik KKP, 24 Oktober 2007, Jakarta.

²⁵⁰ Sering dianggap sebagai “*double jeopardy*”, prinsip ini menyatakan bahwa seseorang terlibat dalam tindak kejahatan tidak bisa dengan segera dituntut lagi atas tuduhan yang sama. Hal ini tertuang dalam pasal 76 KUHP dan pasal 14(7) dari ICCPR.

²⁵¹ Alberto da Silva Mali didakwa pada bulan Juli 2006 dan dibebaskan dari semua dakwaan pada bulan September 2007. Pengadilan Distrik Dili Proc. 01/CG/TDD/2006, 19 September 2006.

²⁵² Manuel Miai kembali ke Timor-Leste pada bulan Agustus 2005. Ia didakwa pada bulan Agustus 2006. JSMP, “*War Crimes Suspect Returns to Timor-Leste*” (Terdakwa Kejahatan Perang Kembali ke Timor-Leste), 8 Agustus 2005; dan JSMP, “*Weaknesses in the Prosecution of a*

dibuka kembali oleh UNMIT, tim investigasi baru belum punya kewenangan untuk melakukan penuntutan pidana. Pembuatan surat dakwaan tetap berada di tangan Jaksa Agung Timor Leste. Bahkan tokoh politik pun telah menyatakan pendapat bahwa kemungkinan kecil akan ada penuntutan dari proses investigasi baru ini.²⁵³

Karena tidak ada mekanisme pertanggungjawaban di Timor Leste dan Indonesia, maka para tertuduh tidak menghadapi ancaman tuntutan pidana apapun. Maka, tidak ada insentif untuk mengungkap kebenaran untuk ditukarkan dengan sebuah rekomendasi untuk amnesti, apalagi dengan adanya risiko (pribadi maupun berkaitan dengan karir) apabila berbicara secara terbuka tentang kejahatan berat. Dalam konteks ini, hanya orang-orang yang sudah divonis dan menjalani hukuman yang mendapat insentif untuk mendapatkan rekomendasi amnesti.²⁵⁴ Hanya dua saksi yang tengah menjalani hukuman yang memberikan kesaksiannya kepada KKP. Keduanya memberikan beberapa pernyataan yang berlawanan dengan kepentingan mereka sendiri, tetapi nampaknya tidak “bekerja sama penuh”, sesuai persyaratan dalam TOR untuk mendapatkan rekomendasi amnesti.²⁵⁵ Dengan begitu, mereka yang dapat berharap dari amnesti pun belum cukup termotivasi untuk bekerjasama dengan mengungkapkan kebenaran yang sesungguhnya. Mungkin hal ini terjadi, karena khawatir dengan keselamatan mereka jika menyalahkan orang lain, atau kurangnya kejelasan kriteria untuk mendapatkan amnesti, ataupun kurangnya kepastian amnestinya akan dikabulkan oleh pemerintah yang bersangkutan sekalipun KKP sudah merekomendasikannya.

Walaupun rekomendasi KKP atas amnesti dikatakan telah mencontoh model Afrika Selatan yang menukarkan “kebenaran untuk amnesti”,

Serious Crimes Suspect” (Kelemahan Dalam Penuntutan terhadap Terdakwa Kejahatan Serious), 7 Agustus 2006.

²⁵³ Megan Hirst, *op. cit.*, hal. 30.

²⁵⁴ *Ibid.* Menurut Jacinto Alves dalam wawancara dengan Megan Hirst pada 20 April 2007 I Dili, secara teknis lebih tepat disebut grasi ketimbang amnesti, tetapi Komisi menganggap rekomendasi tersebut tidak akan lolos dalam mandat mereka.

²⁵⁵ Misalnya, baik Eurico Guterres maupun Joni Marques menolak menjawab beberapa pertanyaan dan menolak memberikan nama orang yang bertanggung jawab memberikan senjata, pelatihan dan dukungan lain kepada milisi.

implementasinya tidak didasari pada masukan maupun belajar dari pengalaman Afrika Selatan. Walaupun proses amnesti Afrika Selatan sendiri telah mendapatkan kritikan pedas, proses tersebut dilakukan dengan prosedur yang jauh lebih ketat dan efektif dibandingkan yang digunakan oleh KKP. Beberapa aspek dari proses amnesti yang dilakukan di Afrika Selatan yang bertolak belakang dengan prosedur yang dilakukan oleh KKP adalah:

1. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan (TRC) mendirikan sebuah Komite Amnesti yang terpisah, dan seluruhnya terdiri dari para profesional hukum, untuk mengawasi proses pemberian amnesti; juga ada sebuah Divisi Amnesti yang terdiri dari 94 orang staf.²⁵⁶
2. Permohonan untuk mendapatkan amnesti terbuka bagi siapapun (tidak terbatas pada orang-orang yang didekati oleh TRC). Dan sebuah formulir disebarakan di seluruh penjuru negeri dalam 11 bahasa;²⁵⁷
3. Investigasi dilakukan oleh para penyelidik khusus, dengan bantuan dari Divisi Penelitian TRC, agar dapat melakukan koroborasi pernyataan setiap pemohon, sebuah proses yang dapat makan waktu beberapa bulan.²⁵⁸
4. Dengar pendapat khusus digelar untuk proses amnesti, yang terpisah dari dengar pendapat TRC. Dengar pendapat tentang amnesti (yang diselenggarakan untuk kasus-kasus pelanggaran “berat”) menyerupai proses persidangan.²⁵⁹
 - a. Pemohon amnesti bisa memanggil saksi untuk mendukung aplikasi mereka;
 - b. Para korban dari tindakan pemohon diijinkan untuk memberi kesaksian dan memanggil saksi;
 - c. Komite Amnesti dapat memanggil saksi lain, termasuk atas permintaan pihak lain yang berkepentingan;
 - d. Komite Amnesti dapat mengijinkan pengujian silang terhadap siapapun yang memberi kesaksian oleh pihak-pihak yang

²⁵⁶ “*Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report*” (Laporan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Afrika Selatan), 21 Maret 2003, vol. 6, sec. 1, ch. 5, para. 11 & ch. 2, para. 12. Sebagai perbandingan, seluruh staf CTF tidak pernah sebanyak 30 orang, termasuk maksimum 18 anggota staf profesional.

²⁵⁷ *Ibid.*, Bab 2, paragraf 27.

²⁵⁸ *Ibid.*, Bab 2, paragraf 42-45.

²⁵⁹ *Ibid.*, Bab 2, paragraf 57.

berkepentingan atau pengacara yang mewakili pihak yang berkepentingan;

- e. Pemohon atau pengacaranya berhak menghadap Komite Amnesti setelah mendengar semua kesaksian.
5. Keputusan tentang amnesti didasari pada persyaratan yang sudah ditentukan dan disebarluaskan sebelumnya: apakah pemohon melakukan “pengungkapan total” (*full disclosure*) dan apakah kejahatan mereka mempunyai “tujuan politik” (*political objective*). Prasyarat yang terakhir diperjelas dengan kriteria khusus.²⁶⁰
 6. Komite Amnesti mempunyai kewenangan untuk mengabulkan, tidak sekedar merekomendasikan amnesti. Jadi para pemohon mendapatkan kepastian bahwa jika mereka memenuhi semua kriteria mereka akan menerima amnesti.
 7. Pada saat yang sama upaya sungguh-sungguh tengah dilakukan untuk mengadili orang-orang yang melakukan kejahatan apartheid. Hal ini memberi insentif bagi para pelaku untuk mengajukan permohonan amnesti.²⁶¹

Human Rights Working Groups (HRWG), KontraS, Elsam, Imparsial, PBHI, dan Yayasan HAK serta Forum Asia, melihat bahwa KKP terbukti menjadi instrumen impunitas atas kasus pelanggaran HAM yang berat yang terjadi di Timor Leste (1999). Dalam konteks ini ada beberapa alasan mendasar yang tidak menguntungkan posisi Indonesia dan Timor Leste dalam mengaplikasi *transitional justice* kedua belah negara. □□Pertama, MoU yang menjadi landasan KKP masih mengabaikan prinsip HAM Internasional, misalnya pemberian amnesti dan tidak adanya tanggungjawab institusi untuk proses selanjutnya. Hal ini akan menyulitkan posisi Indonesia dan Timor Leste di lingkungan Internasional, seperti peran resolusi konflik yang ingin diambil Indonesia dalam demokratisasi Burma. Begitu juga, Materi MOU ini mengingkari janji dan komitmen Indonesia dalam keanggotaan *Human Rights Council* □□Kedua, KKP kurang serius membongkar kejahatan HAM dengan tidak memprioritaskan pelaku kejahatan HAM untuk dihadirkan dalam *hearing process* pada 19 hingga 21 Februari 2007. KKP hanya mengkategorikan individu dalam dua

²⁶⁰ *South Africa Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995, article 20(3).*

²⁶¹ Megan Hirst, *op. cit.*, hal. 31.

bagian; □□ Kategori konteks: Bpk. Ali Alatas, Bpk. F.X. Lopes da Cruz, Bpk. Mariano Sabino (CNRT), Prof. Dr. Sofian Effendi (Forum Rektor), Bpk. Virgilio Guterres (RENETIL/ASSEPOL). □□ Kategori Terkait: Mateus Carvalho (terduga kasus Diosis Dili), Emilio Barreto (kasus kasus Gereja Liquica), Manuel Ximenes (korban Cailaco), Florindo de Jesus Brites (korban kasus Kediaman Manuel Carrascalao). □□ Ketiga, sampai saat ini belum jelas perumusan “persahabatan” dalam kerangka *transitional justice*. Dalam *glossary* yang diterbitkan KKP terumus definisi persahabatan sebagai “Hubungan baik antar dua bangsa dan rakyatnya berdasarkan pada pendekatan rekonsiliatif dan berorientasi ke depan serta memajukan kontak antara orang dan orang yang inovatif dan kerjasama untuk meningkatkan perdamaian dan stabilitas”. □□ Seharusnya, persahabatan yang diproduksi berdasarkan kerja KKP harus bercitrakan pada agenda *transitional justice*. Misalnya kerjasama dan tanggungjawab untuk pemulihan (rehabilitasi) korban, perumusan bersama untuk memastikan para pelaku pelanggaran HAM tidak terlepas dari hukum melalui cara *information exchange*, saksi dan lain lain.²⁶² □□ Adapun Pihak-pihak yang mengkritik KKP mengklaim bahwa pembentukannya dirancang untuk mengantisipasi rekomendasi COE untuk mendirikan sebuah pengadilan internasional,²⁶³ yang kemudian memang direkomendasi oleh COE. Dugaan ini diperkuat oleh pernyataan dari kedua pemerintah yang mengklaim bahwa COE tidak lagi diperlukan sesudah adanya KKP. Setelah mengetahui bahwa PBB tetap berencana mendirikan COE, kedua Menteri Luar Negeri Indonesia dan Timor-Leste mengeluarkan siaran pers bersama yang menyatakan bahwa:

Mengingat inisiatif para pemimpin negara Indonesia dan Timor-Leste (untuk mendirikan KKP), inisiatif yang dikeluarkan oleh Sekjen PBB (untuk menunjuk sebuah COE) kelihatannya menjadi berlebihan.²⁶⁴

²⁶² “CTF Mencoreng Citra Indonesia dan Timor Leste”, HRWG, KontraS, Elsam, PBHI, Imparsial, FORUM-ASIA, Yayasan HAK, 21 Februari 2007, http://www.elsam.or.id/comments.php?id=652_0_1_0_C

²⁶³ Lihat contoh, komentar dari John Miller dari “East Timor Action Network” (ETAN – Jaringan Aksi Timor Timur) dalam “Komisi Bersama Kelihatannya tidak Melanjutkan Kebenaran atau Persahabatan antara Timor dan Indonesia,” *NewsWire Services*, 22 Februari 2007.

4.4 Perbandingan Wewenang KKP Dengan KPP HAM dan KKR

Dari pembahasan di atas, dapat dilihat bahwa terdapat perbedaan antara KPP-HAM dengan KKR. Selain dari KPP HAM, terlihat bahwa KKR dan KKP cenderung menuju kepada penyelesaian masalah pelanggaran HAM di Timor Timur pasca Jajak Pendapat ini melalui cara yang damai yaitu melalui rekonsiliasi. Perbandingan antara ketiga komisi ini dapat dilihat dari segi pembentukan, maksud dari pendirian masing-masing Komisi, cara berjalannya proses kerja masing-masing Komisi serta hasil yang diperoleh.

Dilihat dari segi pembentukan, KPP-HAM merupakan bukti itikad baik Pemerintah Indonesia dalam menaati mandat yang terdapat dalam Resolusi 1264 (1999) untuk melaksanakan peradilan terhadap para pelaku pelanggaran berat HAM.²⁶⁵ Sedangkan, KKR dibentuk karena tidak dapat dilepaskannya keadaan negara yang sedang mengalami masa transisi.²⁶⁶ Ada pandangan bahwa negara-negara yang sedang mengalami masa transisi dari rezim yang otoriter kepada rezim yang demokratis memiliki permasalahan yang sama, yaitu mengenai bagaimana negara menyelesaikan masalah pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu. Dianggap bahwa apabila masalah tersebut tidak diselesaikan dengan baik oleh rezim yang lebih demokratis, maka masalah tersebut akan menimbulkan masalah baru di dalam masyarakat dan tidak akan menyembuhkan luka lama atau menciptakan rekonsiliasi.²⁶⁷ Sedangkan, pembentukan KKP dimaksudkan untuk membereskan berbagai sisa persoalan masa lalu yang bisa dianggap sebagai terobosan penting dan strategis dalam rangka meningkatkan kerja sama dan persahabatan di masa depan antara Indonesia dan Timor Leste, sebagai tindak

²⁶⁴ Siaran Pers bersama dari Menteri Luar Negeri Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor-Leste, 2 Desember 2004, <http://www.kbri-tokyo.go.id/menue/information/press/joint-press-release-ri-timorleste.htm>

²⁶⁵ Dalam *operative paragraph* 1 Resolusi 1264 (1999) dinyatakan bahwa PBB “Condemns attacks of violence in East Timor... and **demands that those responsible for such acts be brought to justice.**”

²⁶⁶ Priscilla B. Hayner, *op. cit.*, hal. 603.

²⁶⁷ Satya Arinanto, *op. cit.*, hal. 54.

lanjut dari komitmen politik para Kepala Negara Indonesia dan Timor Leste sewaktu Presiden Xanana Gusmao berkunjung ke Indonesia.

Mengenai maksud dari tujuan pendirian, KPP-HAM bertujuan untuk melakukan fungsi Komnas HAM dalam melaksanakan penyelidikan HAM, yang kemudian hasilnya mengidentifikasi sejumlah orang yang mereka yang bertanggungjawab bagi tindak pidana kekerasan khusus di lapangan, mereka yang memegang tanggungjawab lapangan atas tindak pidana tersebut dan mereka yang mempunyai tanggung jawab komando paling pokok.²⁶⁸ Komisi itu juga merekomendasikan agar para pelaku dari kategori ini dituntut atas tindak pidana kejahatan terhadap kemanusiaan yang sifatnya lebih luas dari pada dua pidana, yaitu pembunuhan (Pasal 9 (a)), persekusi (pasal 9 (h)) dan penyerangan yang membentuk dasar tuntutan-tuntutan di dalam dakwaan oleh pihak Indonesia. KKR dirancang untuk menempatkan fokus utamanya pada kepentingan para korban pelanggaran HAM yang terjadi pada masa lalu. Komisi akan memberikan forum kepada para korban untuk menceritakan pengalaman mereka terkait dengan peristiwa pelanggaran HAM yang telah mereka alami melalui prosedur yang tertutup ataupun terbuka untuk umum. Dari kesaksian para korban tersebut, komisi akan menganalisa pola-pola umum pelanggaran HAM yang terjadi pada masa lalu dan membuat sebuah laporan akhir yang komprehensif kemudian disebarluaskan kepada publik.²⁶⁹ Pendirian KKR di Indonesia diperkuat dengan dikeluarkannya Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sedangkan KKP dibentuk karena Pemerintah Indonesia dan Timor Leste menyatakan bahwa mereka tidak begitu menyukai *serious crimes judicial process* dengan mendasarkan pada anggapan bahwa hal tersebut akan menjadi halangan bagi hubungan diplomatis di antara kedua negara.²⁷⁰ Ramos Horta menyatakan, “Walaupun kita ingin melupakan masa lalu untuk membina hubungan baik dengan Indonesia, tetapi harus mencari jalan agar

²⁶⁸ Lihat kesimpulan dan rekomendasi KPP HAM Timtim.

²⁶⁹ Paavani Reddy, *op. cit.*

²⁷⁰ “Timor-Leste”, ICTJ, <http://www.ictj.org/en/where/region3/628.html> diakses tanggal 13 Desember 2008.

kebenaran tetap diungkapkan guna menghindari tekanan internasional bagi pembentukan peradilan internasional,” jelasnya.²⁷¹

Melihat cara berjalannya kerja masing-masing komisi, terlihat bahwa masing-masing Komisi memiliki tugas yang berbeda-beda. KPP-HAM, sesuai namanya, bertugas untuk melakukan penyelidikan guna menemukan adanya bukti-bukti utama terdapatnya kampanye teror yang sistematis yang berlanjut menjadi kejahatan terhadap kemanusiaan, dan juga mengidentifikasi pelaku. Komisi ini kemudian dapat mengajukan rekomendasi kepada Pengadilan HAM *ad hoc* untuk mengajukan tuntutan tindak pidana secara pribadi atas tindakan kejahatan terhadap kemanusiaan. KKR menjalankan proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi melalui pengumpulan pernyataan dari korban dan saksi, serta dari pelaku kejahatan ringan yang mengikuti proses rekonsiliasi di tingkat masyarakat. KKR juga melakukan penelitian tentang jumlah kematian karena konflik, mengorganisir program dukungan korban dan reparasi mendesak, public hearing di tingkat nasional maupun kecamatan, serta proses penelitian di mana lebih dari 1000 narasumber di Timor Leste dan Indonesia diwawancarai.²⁷²

Ketentuan pasal 3 Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 menjelaskan bahwa tujuan dari pembentukan KKR adalah untuk menyelesaikan pelanggaran HAM yang berat yang terjadi di masa lalu di luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa dan menciptakan persatuan dan rekonsiliasi dalam jiwa saling pengertian.²⁷³ Pelanggaran HAM berat yang akan diselesaikan oleh KKR mengacu kepada pengertian pelanggaran HAM berat sebagaimana yang

²⁷¹ “Pembentukan Komisi Kebenaran Dilaporkan Ke Sekjen PBB” Tempo Interaktif 19 Desember 2004, <http://tempo.co.id/hg/luarnegeri/2004/12/19/brk.20041219-44.id.html> diakses tanggal 13 Desember 2008.

²⁷² *Chega! Pengungkapan Kebenaran dan Rekonsiliasi di Timor Leste: Tuntutan Dan Harapan Terhadap Indonesia*. Cetakan II. (Indonesia: Aliansi Sosialisasi *Chega!*, 2008), hal. 17-18.

²⁷³ Republik Indonesia, Undang-undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, UU No. 27 Tahun 2004, LN No. 114 Tahun 2004, TLN No. 4429, pasal 3.

diatur di dalam Undang Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM.²⁷⁴

Pasal 27 Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 menyebutkan bahwa kedudukan atau hubungan di antara KKR dengan Pengadilan HAM Ad hoc bersifat substitutif dalam artian bahwa perkara2 pelanggaran HAM yang berat yang telah diperiksa dan diputus oleh KKR tidak dapat diperiksa lagi oleh Pengadilan HAM Ad Hoc dan begitu pun sebaliknya. Sebagai pengecualian terhadap ketentuan pasal 44, ketentuan pasal 29 ayat (3) menyatakan bahwa apabila pelaku tidak bersedia mengakui kebenaran dan kesalahannya serta tidak bersedia menyesali perbuatannya maka pelaku pelanggaran HAM berat tersebut kehilangan hak mendapat amnesti dan diajukan ke Pengadilan HAM ad hoc.²⁷⁵ Kemudian terhadap pelaku yang permohonan amnestinya ditolak oleh Presiden, maka kasusnya juga harus diajukan ke Pengadilan HAM ad hoc.²⁷⁶ Jadi secara prinsipil pelaksanaan KKR merupakan alternatif penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang tidak dilakukan melalui mekanisme pengadilan HAM atau jalur legal-formal yang konvensional.²⁷⁷

Sedangkan, KKP melaksanakan tugasnya melalui proses telaah ulang terhadap dokumen-dokumen berikut ini:

1. KPP HAM
 - a. Laporan KPP HAM
 - b. Database dokumen dan kesaksian KPP HAM
2. Proses Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta
 - c. Dokumen-dokumen Persidangan dan Putusan Akhir 12 Kasus Timor Timur
 - d. Berita Acara Pemeriksaan Kejaksaan Agung Republik Indonesia 12 Kasus Timor Timur serta dokumen-dokumen terlampir.
3. CAVR

²⁷⁴ *Ibid.*, pasal 1 butir 4.

²⁷⁵ *Ibid.*, pasal 29 ayat (3).

²⁷⁶ *Ibid.*, penjelasan umum.

²⁷⁷ Togi Simanjuntak, *op. cit.*

- e. Laporan akhir CAVR²⁷⁸
 - f. Profil-profil Komunitas
4. Proses Peradilan Kejahatan Berat
- g. Dakwaan SCU dan putusan SPSC dalam persidangan kejahatan terhadap kemanusiaan
 - h. Berkas perkara SCU, termasuk apa yang disebut *Wiranto Case File*.²⁷⁹

Setelah menjalani proses kerja, KPP-HAM berhasil menyusun suatu laporan yang antara lain menyatakan sebagai berikut:

“KPP HAM telah berhasil mengumpulkan fakta dan bukti yang menunjukkan indikasi kuat bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berat yang dilakukan secara terencana, sistematis serta dalam skala besar dan luas berupa pembunuhan masal, penyiksaan dan penganiayaan, penghilangan paksa, kekerasan terhadap perempuan dan anak (termasuk di dalamnya perkosaan dan perbudakan seksual), pengungsian paksa, pembumihangusan dan perusakan harta benda yang kesemuanya merupakan kejahatan terhadap kemanusiaan.”

Lebih lanjut dalam kesimpulannya dinyatakan bahwa: “Fakta dan bukti-bukti juga menunjukkan bahwa aparat sipil dan militer termasuk kepolisian bekerja sama dengan milisi telah menciptakan situasi dan kondisi yang mendukung terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan oleh aparat sipil, militer, kepolisian dan kelompok milisi”. Akan tetapi, hasil proses penyelidikan ini tidak berakhir sukses ketika pada bulan Februari 2000 Jaksa Agung Indonesia mengumumkan bahwa prioritas hanya diberikan kepada penyidikan atas lima kasus dari keseluruhan 670 kasus yang didaftarkan oleh KPP HAM. Perkara-perkara yang dipilih Kejaksaan Agung tersebut adalah:

- a. Pembunuhan masyarakat sipil di suatu gereja di kota Liquica pada 6 April 1999;
- b. Penyerangan ke rumah Manuel Carrascalao di Dili pada 17 April 1999;

²⁷⁹ KKP, *op. cit.*, hal. 68-69.

- c. Pembunuhan masyarakat sipil yang mencari perlindungan di gereja di Suai, distrik Covalima pada 6 September 1999;
- d. Penyerangan ke kediaman Uskup Belo pada 6 September 1999; dan
- e. Pembunuhan seorang wartawan Belanda, Sander Thoenes pada tanggal 23 September 1999.

Pada prinsipnya, setiap korban pelanggaran HAM masa lalu berhak memperoleh keadilan. Hak terhadap keadilan bersifat kolektif, artinya bahwa proses hukum harus tetap diterapkan bagi mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan HAM, bukan hanya demi kepentingan para korban, lebih dari itu, juga demi kepentingan publik atau masyarakat secara umum terhadap HAM, demokrasi dan supremasi hukum. Karena itu, dari segi keadilan, pemberian amnesti kepada para pelaku kejahatan HAM jelas bukan semata-mata merupakan suatu pelanggaran hak korban secara personal-eksklusif atas keadilan. Sedangkan dari aspek politik, pemberian amnesti kepada para penjahat ini berarti suatu pelanggaran kewajiban utama negara.²⁸⁰

Realita di Indonesia justru berlawanan dengan seharusnya, di mana pengadilan lebih dulu dijalankan, baru setelah hampir selesai seluruh prosesnya kemudian didirikan KKR. Semestinya KKR dahululah yang berjalan, setelah itu barulah ditempuh jalur Pengadilan, setelah materi-materi sangat relevan yang dibutuhkan untuk proses terakhir ini dihasilkan KKR. Pengalaman, seperti di Argentina dan Afrika Selatan mempraktikkan pola seperti demikian. Dalam konteks kasus Timor Timur, semuanya justru menjadi serba terbalik dan penuh rekayasa politik. Di Indonesia, KKR atau KKP dipandang seolah hanya lembaga atau manifestasi mekanisme pelanggaran impunitas, khususnya bagi mereka yang bertanggungjawab yang kebanyakan dari kalangan non-sipil.²⁸¹

²⁸⁰ Lihat Jose Zalaquette, *“State Crime: Punishment or Pardon”*, Aspen Institute, 1989.

²⁸¹ Erikson Gultom, *op. cit.*, hal. 245. Selain kasus Timtim, kasus lain yang akan ditangani KKR adalah Kasus 1965, Tanjung Priok, Kampung, daerah Operasi Militer (DOM) Aceh, 27 Juli, Trisakti-Semanggi, Kerusuhan Mei, Abepura, Theys dan kasus-kasus penculikan aktivis.

Masalah kemudian berlanjut ketika sejumlah LSM dan kelompok korban (ELSAM, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Kekerasan, Solidaritas Nusa Bangsa, Inisiatif Masyarakat Partisipatif Untuk Transisi Berkeadilan, Lembaga Penelitian Korban Peristiwa 65, Lembaga Perjuangan Rehabilitasi Korban Rezim ORBA, Raharja Waluya Jati dan H. Tjasman Setyo Prawiro) mengajukan permohonan untuk *Judicial Review* atas beberapa pasal dalam UU Nomor 27 tahun 2004 yang dianggap bertentangan dengan konstitusi.²⁸² Adapun pasal-pasal yang dimintakan *Judicial Review* sebagai berikut:

1. Pasal 27, KKR membuat hak korban atas kompensasi dan rehabilitasi bergantung pada dikabulkannya amnesti, bukan pada substansi perkara. Tanpa adanya pelaku yang ditemukan, maka amnesti tidak akan diberikan, sehingga korban tidak mendapat jaminan atas pemulihan. Ketentuan ini mendudukkan korban dalam keadaan yang tidak seimbang,²⁸³
2. Pasal 44 memposisikan KKR sebagai lembaga yang sama dengan lembaga pengadilan dan menutup akses setiap orang untuk mendapat penyelesaian melalui proses yudisial. Pengaturan pasal ini tidak memperkenankan lagi pemeriksaan di Pengadilan HAM Ad Hoc apabila pemeriksaan perkara tersebut telah diselesaikan melalui KKR, dan hal ini menghilangkan hak negara untuk menuntut pelaku pelanggaran HAM yang berat sebagaimana diatur dalam hukum internasional, baik yang diatur dalam praktik maupun dalam perjanjian-perjanjian internasional.²⁸⁴

Pemohon juga berpendapat bahwa amnesti bagi pelanggaran HAM berat bertentangan dengan hukum internasional, namun dalam rumusan pasal 1 angka 9 Undang Undang KKR justru menjelaskan bahwa amnesti diberikan kepada pelaku pelanggaran HAM berat sehingga pasal tersebut bertentangan dengan prinsip hukum yang diakui oleh masyarakat internasional.

Pihak pemerintah berpendapat bahwa apabila pelaku pelanggaran HAM berat tidak bersedia mengakui kesalahannya, tidak mengakui kebenaran fakta-

²⁸² Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006, hal. 1.

²⁸³ *Ibid.*, hal. 104.

²⁸⁴ *Ibid.*, hal. 105.

fakta serta tidak menyesali perbuatannya, maka pelaku pelanggaran HAM berat tersebut kehilangan hak untuk mendapatkan amnesti dari Presiden dan kasus pelanggaran HAM berat tersebut dapat diajukan ke Pengadilan HAM Ad Hoc berdasarkan ketentuan pasal 43 ayat (1) Undang Undang Pengadilan HAM.²⁸⁵ Dan juga menurut pemerintah, bila permohonan amnesti ditolak, korban tau ahli warisnya tetap berhak menuntut untuk mendapatkan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi dari negara berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitas terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat, sebagai tindak lanjut dari ketentuan pasal 35 Undang Undang Pengadilan HAM.²⁸⁶

Pemerintah juga berpendapat bahwa maksud dan tujuan dibentuknya Undang Undang KKR telah sejalan dengan pendayagunaan konsep *restorative justice* secara lebih luas dalam peradilan pidana, sebagaimana diatur dalam *United Nations Declaration on the Basic Principles on the Use of Restorative Justice Programmes in Criminal Matters*. Amnesti merupakan hak pelaku yang beritikad baik, yang secara tulus mengakui kesalahannya dan meminta maaf atas kesalahannya di masa lalu.²⁸⁷

Terhadap permohonan ini, Mahkamah Konstitusi memberikan pendapatnya sebagai berikut:

a. Pasal 27

Menurut Mahkamah Konstitusi, pasal ini yang menyatakan bahwa pemberian kompensasi, rehabilitasi dan restitusi hanya dapat diberikan jika permohonan amnesti pelaku dikabulkan oleh Presiden memperlihatkan adanya kontradiksi. Kontradiksi muncul karena adanya tekanan pada pelaku dalam kapasitas *individual responsibility*, padahal peristiwa pelanggaran HAM sebelum berlakunya Undang Undang Pengadilan JAM sudah tidak mudah ditemukan lagi. Rekonsiliasi antara pelaku dan korban menjadi hampir mustahil diwujudkan, jika dilakukan dengan pendekatan *individual criminal responsibility*. Mestinya dengan pendekatan demikian,

²⁸⁵ *Ibid.*, hal. 113.

²⁸⁶ *Ibid.*

²⁸⁷ *Ibid.*

yang digantungkan pada amnesti hanyalah restitusi. Di sisi lain, jika tujuannya adalah rekonsiliasi, dengan pendekatan yang tidak bersifat individual, maka yang menjadi titik tolak adalah adanya pelanggaran HAM berat dan adanya korban yang menjadi kuran untuk rekonsiliasi dengan memberikan kompensasi dan rehabilitasi. Kedua pendekatan tersebut, dalam hubungan dengan restitusi, kompensasi dan rehabilitasi tidak dapat digantungkan pada satu pokok masalah yang tidak mempunyai keterkaitan karena amnesti merupakan hak prerogatif Presiden, yang pemolaknya tergantung kepada Presiden.²⁸⁸

Selanjutnya menurut Mahkamah Konstitusi, fakta telah terjadinya suatu pelanggaran HAM berat telah cukup untuk melahirkan kewajiban hukum bagi negara untuk memberikan kompensasi, rehabilitasi dan restitusi tanpa syarat apapun. Penentuan adanya amnesti sebagai syarat merupakan hal yang mengesampingkan perlindungan hukum dan keadilan yang dijamin dalam UUD 1945. Oleh karena itu, Mahkamah kemudian berpendapat bahwa **permohonan mengenai ketentuan pasal 27 cukup beralasan untuk dikabulkan.**²⁸⁹

b. Pasal 44

Terhadap ketentuan pasal 44 yang menyatakan bahwa pelanggaran HAM yang berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi tidak dapat diajukan lagi kepada Pengadilan HAM Ad Hoc, Mahkamah berpendapat bahwa KKR merupakan suatu mekanisme *alternative dispute resolution* yang akan menyelesaikan perselisihan HAM secara *amicable* dan apabila mekanisme tersebut berhasil akan menutup penyelesaian secara hukum. Menurut Mahkamah Konstitusi, penyelesaian pelanggaran HAM semacam ini telah diterima dalam praktek di Afrika Selatan maupun dalam hukum adat. Ketertutupan proses hukum melalui Pengadilan HAM Ad Hoc apabila memperoleh penyelesaian melalui KKR adalah akibat yang logis dari satu mekanisme *alternative dispute resolution* sehingga tidak perlu dilihat sebagai pembenaran impunitas. Oleh karena itu, Mahkamah berpendapat bahwa **tidak terlihat dasar dan alasan konstitusional yang cukup untuk mengabulkan permohonan terkait ketentuan pasal ini.**

c. Pasal 1 angka 9

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa ketentuan pasal ini hanya merupakan pengertian atau definisi yang termuat dalam ketentuan umum, dan bukan merupakan norma yang bersifat mengatur dan berkaitan dengan

²⁸⁸ *Ibid.*, hal. 121.

²⁸⁹ *Ibid.*, hal. 121-122.

pasal-pasal yang lain, sehingga permohonan Pemohon berkenaan dengan ketentuan tersebut dikesampingkan dan akan dipertimbangkan lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi bersamaan dengan pasal-pasal yang terkait dengan amnesti.²⁹⁰

Dari pertimbangan tersebut di atas, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa ketentuan pasal 27 Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.²⁹¹ Selanjutnya, Mahkamah Konstitusi juga mempertimbangkan bahwa beberapa hal yang dijumpai dalam Undang Undang KKR menyebabkan tidak adanya kepastian hukum, baik dalam normanya maupun kemungkinan pelaksanaan normanya di lapangan untuk mencapai tujuan rekonsiliasi yang diharapkan. Mahkamah berpendapat bahwa asas dan tujuan KKR tidak mungkin dapat diwujudkan karena tidak adanya jaminan kepastian hukum. Oleh karena itu, Mahkamah menilai Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 secara keseluruhan bertentangan dengan UUD 1945 sehingga harus dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.²⁹²

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 tentang Pengujian Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang KKR memiliki beberapa akibat hukum terhadap proses penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu yang terjadi di Indonesia, yaitu:

1. Dengan dinyatakan keseluruhan ketentuan Undang Undang Nomor 27 Tahun 2004 tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka secara otomatis produk regulasi yang diterbitkan berdasarkan UU tersebut yaitu Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2005 tentang Pembentukan Panitia Seleksi Anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi serta Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pelaksanaan dan Pemilihan Calon Anggota KKR menjadi tidak berlaku lagi, sekaligus juga menghentikan proses pembentukan KKR di Indonesia yang tengah berjalan dengan dilakukannya pemilihan calon anggota KKR;
2. Pengadilan HAM Ad Hoc tetap menjadi satu-satunya tumpuan utama dalam rangka menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang

²⁹⁰ *Ibid.*, hal. 122-123.

²⁹¹ *Ibid.*, hal. 124.

²⁹² *Ibid.*, hal. 130-131.

terjadi pada masa lalu di Indonesia. Akan tetapi, Pengadilan HAM Ad Hoc memiliki keterbatasan dalam mencari dan menemukan pola-pola meluas dari suatu peristiwa pelanggaran HAM berat yang terjadi pada masa lalu. Pengadilan HAM Ad Hoc juga tidak dapat membuat rekomendasi-rekomendasi bagi perbaikan institusi dan untuk menjamin pelanggaran HAM berat serupa tidak terjadi lagi pada masa yang akan datang;

3. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa Undang Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang KKR secara keseluruhan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat mengakibatkan terhambatnya penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang terjadi di Aceh melalui mekanisme KKR. KKR di Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KKR Nasional yang diatur melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004, sehingga dengan demikian KKR di Aceh tidak dapat dibentuk sesuai dengan yang diamanatkan oleh Undang Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.²⁹³

Melalui KKP, setelah melalui proses telaah dokumen dari berbagai badan sebelumnya, diperoleh hasil temuan sebagai berikut:

1. Seluruh kumpulan dokumen yang ditelaah memiliki keterbatasan terkait cakupan penelitian masing-masing. Dalam hal KPP HAM, keterbatasan ini terkait dengan waktu dan akses. Dalam hal Pengadilan HAM Ad Hoc, terkait dengan kegagalan untuk menggunakan bukti dari KPP HAM, tidak dipanggilnya saksi dalam jumlah yang memadai, serta kegagalan untuk memanfaatkan secara penuh bukti-bukti dalam BAP, yang semuanya telah berdampak serius pada persidangan karena telah membatasi bukti yang tersedia bagi Majelis Hakim. KKR mengingat sifatnya, tidak melakukan penyelidikan pidana. Hal ini berarti bahwa sebagian besar kesaksian yang diperoleh tidak melewati koraborasi dan verifikasi secara sistematis. SCU tidak memiliki akses kepada terdakwa Indonesia, atau banyak saksi yang berada di luar Timor Timur;
2. Tak satupun dari penyelidikan dan proses penelitian yang dihasilkan oleh keempat kumpulan dokumen memiliki akses dokumen-dokumen dalam arsip TNI. Tak satupun di antara mereka memiliki akses dokumen INTERFET di Australia;
3. Tak satupun proses penyelidikan atau penelitian mengidentifikasi kekerasan yang dilakukan kelompok-kelompok pro-kemerdekaan sebagai subyek penyelidikan atau penuntutan sistematis;
4. Laporan KPP HAM dan KKR berfokus pada konteks kekerasan yang lebih luas. Sebaliknya, kasus-kasus SCU dan Pengadilan HAM Ad Hoc sebagian besar membatasi dirinya pada pertimbangan kasus-kasus individual sebagai kejadian yang terpisah atau tersendiri;

²⁹³ Agung Budi Raharjo, *op. cit.*, hal. 189-191.

5. Semua dokumen yang ditelaah mencapai kesimpulan bahwa pelanggaran HAM dalam bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan terjadi di Timor Timur tahun 1999. Temuan-temuan tersebut dalam sebagian besar dokumen telah didasarkan pada bukti yang sangat substansial, bahkan dalam kasus tertentu sangat masif. Bukti-bukti yang dipertimbangkan dalam penyidikan dan persidangan Pengadilan HAM Ad Hoc jauh lebih sempit ketimbang dalam dokumen-dokumen lain, namun telah mencukupi untuk mendukung temuan-temuan mereka;
6. Dalam menetapkan unsur-unsur kejahatan terhadap kemanusiaan dokumen-dokumen tersebut berfokus pada dimensi politik dari konflik dan fokusnya pada Jajak Pendapat, jenis-jenis kejahatan, status para korban, dan terutama penargetan warga sipil yang memiliki asosiasi dengan pandangan serta tujuan politik tertentu dalam menyimpulkan bahwa serangan terhadap penduduk sipil telah terjadi
7. Dalam menetapkan bahwa serangan meluas atau sistematis semua dokumen berfokus pada tingkat operasional. Terkait pertanyaan apakah kejahatan-kejahatan tersebut bersifat acak, sporadis, dan spontan atau terorganisasi dan terkoordinasi, semuanya menemukan bahwa pelanggaran HAM telah dilakukan secara terorganisasi oleh milisi pro-integrasi yang secara sistematis menargetkan orang-orang yang dianggap sebagai pendukung kemerdekaan;
8. Semua dokumen membuat temuan yang mendukung kesimpulan bahwa milisi memiliki tanggung jawab institusional atas pembunuhan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan. Sebagian besar dokumen menemukan bahwa kejahatan-kejahatan tersebut mencakup pembunuhan, kekerasan seksual, pemindahan paksa dan deportasi, penghilangan kemerdekaan, dan penindasan. Pengecualian utama adalah Pengadilan HAM di mana banyak dari kejahatan-kejahatan tersebut tidak didakwakan;
9. Semua dokumen membuat temuan yang mengindikasikan adanya dukungan yang signifikan dan konsisten dari institusi militer dan sipil Indonesia bagi operasi-operasi yang dilakukan oleh milisi-milisi. Sebagian temuan berkenaan dengan dukungan umum pengorganisasian milisi, yang lainnya terkait dengan operasi-operasi spesifik dan tindak kejahatan yang mereka lakukan. Dokumen-dokumen juga membuat temuan bahwa dalam hal-hal tertentu dukungan tersebut juga mencakup partisipasi langsung militer atau aparat keamanan Indonesia mendukung operasi milisi dalam bentuk operasi bersama antara TNI/milisi. Pengecualian utama di sini adalah beberapa putusan Pengadilan HAM Ad Hoc. Sebagian putusan dalam 12 kasus membuat temuan semacam ini dan mencapai kesimpulan yang menunjukkan adanya tanggung jawab institusional, namun yang lainnya tidak.
10. Semua dokumen membuat temuan bahwa kekerasan yang dilakukan milisi pro-otonomi dengan dukungan atau kerja sama institusi Indonesia perlu dilihat dalam konteks lebih luas mengenai cara bagaimana penguasa

militer maupun sipil Indonesia terlibat sejak sebelum 1999 dalam pembentukan dan operasi pasukan keamanan sipil serta kelompok-kelompok bersenjata lainnya. Konteks lebih luas tersebut memberi latar belakang ataupun dasar mengenai bagaimana pada tingkat lokal organisasi-organisasi tersebut dan milisi pro-otonomi berinteraksi pada tahun 1999 dalam operasi-operasi yang mengakibatkan pelanggaran berat;

11. Beberapa dokumen mencapai kesimpulan eksplisit mengenai tanggung jawab institusional atas dasar temuan seperti yang dipaparkan di atas. Dokumen-dokumen tersebut mencakup laporan KPP HAM, Laporan Akhir KKR, Berkas Perkara SCU, serta putusan-putusan SPSC dan beberapa Putusan Pengadilan HAM Ad Hoc;
12. Sebagian besar, namun tidak semua, dokumen-dokumen tersebut membuat temuan yang menengarai bahwa pelanggaran HAM berat juga telah dilakukan oleh kelompok-kelompok pro-kemerdekaan. Karena semua dokumen berfokus terutama pada kejahatan yang dilakukan terhadap korban-korban pro-kemerdekaan, temuan seringkali tidak spesifik, ekstensif atau rinci; dan
13. Beberapa dokumen juga membuat temuan yang menengarai perbuatan terpolo dan terkoordinasi terkait kejahatan tertentu, seperti penghilangan kemerdekaan paksa oleh institusi-institusi pro-kemerdekaan.²⁹⁴

²⁹⁴ KKP, *op. cit.*, hal. 144-146.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

Dari pembahasan di atas, dapat disimpulkan bahwa peran KKP dalam menyelesaikan masalah pelanggaran HAM di Timor Timur pasca pelaksanaan Jajak Pendapat adalah sebagai berikut:

Komisi Kebenaran dan Persahabatan adalah Komisi yang dibuat berdasarkan pada hasil pertemuan antara pemimpin Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste di Bali pada tanggal 14 Desember 2004.²⁹⁵ KKP dibentuk dengan tujuan untuk menetapkan kebenaran akhir terkait dengan kejadian sebelum dan setelah jajak pendapat tahun 1999, dengan maksud untuk lebih meningkatkan rekonsiliasi dan persahabatan, serta menjamin tidak terulangnya kejadian serupa.²⁹⁶

Sesuai mandatnya dalam kerangka acuan, KKP memiliki fungsi sebagai berikut:

- a. Mengungkapkan fakta kebenaran tentang hakekat, penyebab, dan cakupan pelanggaran HAM yang dilaporkan, yang terjadi dalam periode menjelang dan setelah jajak pendapat di Timor Timur bulan Agustus 1999;
- b. Mengeluarkan laporan yang membentuk catatan sejarah bersama dari pelanggaran HAM yang dilaporkan yang terjadi pada periode menjelang dan setelah jajak pendapat di Timor Timur pada Agustus 1999; dan
- c. Merumuskan cara-cara maupun merekomendasikan langkah-langkah yang tepat untuk menyembuhkan luka lama, untuk merehabilitasi dan memulihkan martabat manusia, antara lain:

²⁹⁵ Kerangka Acuan, butir 9.

²⁹⁶ Ibid., butir 12.

- i. Merekomendasikan pengampunan bagi mereka yang terlibat dalam pelanggaran HAM yang bekerjasama penuh dalam mengungkapkan kebenaran;
- ii. Merekomendasikan langkah-langkah rehabilitasi bagi mereka yang dituduh terlibat pelanggaran HAM namun tidak terbukti;
- iii. Merekomendasikan cara-cara rekonsiliasi berdasarkan nilai adat dan agama; dan
- iv. Merekomendasikan antar orang yang inovatif serta kerjasama untuk meningkatkan perdamaian dan stabilitas.²⁹⁷

Dalam melakukan tugasnya, Komisi berpegang pada prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Memperhatikan prinsip-prinsip relevan yang tertuang dalam Undang-Undang RI Nomor 27 tahun 2004 tentang KKR dan Undang-Undang Timor Leste Nomor 10 Tahun 2001 mengenai CAVR;
- b. Dalam melaksanakan mandat, KKP akan memperhatikan kompleksitas dari situasi transisi tahun 1999, dengan tujuan untuk lebih memperkuat rekonsiliasi dan persahabatan antara kedua negara dan rakyatnya;
- c. Berdasarkan pendekatan yang berorientasi ke depan serta rekonsiliatif, proses KKP tidak akan mengarah ke penuntutan dan akan menekankan pada tanggung jawab kelembagaan;
- d. Terus meningkatkan persahabatan dan kerjasama di antara pemerintah dan rakyat kedua negara, serta meningkatkan rekonsiliasi intra dan antar kedua masyarakat guna menyembuhkan luka-luka masa lalu; dan
- e. Tidak apriori terhadap proses pengadilan yang sedang berlangsung mengenai kasus pelanggaran HAM yang dilaporkan di Timor Leste tahun 1999, dan juga tidak merekomendasikan pembentukan badan pengadilan apapun.²⁹⁸

²⁹⁷ Ibid., butir 14.

²⁹⁸ Ibid., butir 13.

Dalam berusaha mengungkapkan fakta kebenaran tentang pelanggaran HAM yang dilaporkan terjadi di Timor Timur menjelang dan setelah jajak pendapat pada Agustus 1999, KKP melakukan proses kerja melalui dua cara yaitu telaah ulang dokumen-dokumen dari institusi-institusi sebelumnya, dan dengan Pencarian Fakta melalui pengambilan pernyataan baik secara terbuka maupun tertutup. Dokumen-dokumen yang ditelaah ulang KKP mencakup laporan KPP-HAM, hasil 12 sidang Pengadilan Kasus Timor Timur pada Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta, Laporan Akhir CAVR, serta dokumen Proses Peradilan Kejahatan Berat di *Special Panels for Serious Crimes* pada Pengadilan Distrik Dili dan *Serious Crimes Unit* pada Kejaksaan Agung Timor Leste.²⁹⁹

Adapun perbedaan antara KPP-HAM, KKR dan KKP adalah sebagai berikut:

Alasan Pendirian

KPP-HAM didirikan sebagai wujud itikad baik Pemerintah Indonesia dalam menaati Resolusi DK-PBB Nomor 1264 (1999) yang menyerukan diadakannya peradilan terhadap pelaku pelanggaran berat HAM. KKR didirikan sebagai langkah konkret tindak lanjut dari pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, sedangkan pembentukan KKP adalah realisasi komitmen politik pemimpin Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste yang diungkapkan pada pertemuan antara keduanya di Bali pada tanggal 14 Desember 2004.

Tujuan

KPP-HAM berfokus kepada pelaksanaan penyelidikan untuk kemudian diserahkan kepada Pengadilan HAM Ad Hoc untuk kemudian dijadikan dasar penuntutan. KKR menuju kepada pelaksanaan rekonsiliasi sebagai penyelesaian masalah pelanggaran HAM yang menyesuaikan

²⁹⁹ KKP, *op. cit.*, hal. 68.

dengan kondisi negara-negara yang berada dalam masa transisi politik, sedangkan, KKP menuju kepada pelaksanaan rekonsiliasi untuk membereskan berbagai sisa persoalan masa lalu, demi mencapai terobosan-terobosan yang kemudian dapat meningkatkan kerjasama antara kedua negara.

Proses Kerja

Dalam melaksanakan tugasnya, KPP-HAM menitikberatkan kepada pembuktian terdapatnya kampanye teror secara sistematis yang kemudian mengakibatkan terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan, dan identifikasi pelaku untuk kemudian diarahkan kepada diajukannya tuntutan secara pribadi. Dalam mandatnya, titik berat kerja KKR adalah pengambilan pernyataan yang berfokus kepada pihak korban dan saksi, serta menentukan langkah-langkah untuk mengorganisir program dukungan dan reparasi terhadap korban. Sedangkan, KKP memusatkan kerjanya kepada proses telaah ulang berbagai dokumen yang telah ada terkait dengan pelanggaran HAM berat di Timor Timur sekitar Jajak Pendapat tahun 1999, dan juga pencarian fakta melalui pengambilan pernyataan yang cenderung lebih banyak berpusat kepada pelaku.

Hasil

Kerja KPP-HAM menghasilkan sebuah laporan yang secara garis besar menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berat yang terencana, sistematis dan dilakukan dalam skala besar dan luas. Laporan tersebut juga menyebutkan adanya kerjasama aparat sipil dan militer (serta pihak kepolisian) dalam menciptakan situasi dan kondisi yang berakibat terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan. Akan tetapi, dari 670 kasus yang disebutkan dalam laporan ini, kemudian Jaksa Agung memutuskan untuk hanya memberi perhatian khusus kepada 5 kasus tertentu.

KKR tidak sempat menghasilkan apapun karena pada saat proses pembentukan masih berlangsung, diajukan permohonan *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Undang-Undang tersebut dianggap bertentangan dengan UUD 1945 karena hal-hal berikut ini:

- a. Pada pasal 27, dianggap bahwa hak korban terhadap reparasi bergantung pada dikabulkannya pemberian amnesti. Hal ini menjadikan posisi korban dan pelaku yang tidak seimbang (terhadap pasal ini, permohonan dikabulkan);
- b. Pada pasal 44, KKR memposisikan diri sama dengan lembaga pengadilan, sehingga perkara yang sudah diperiksa KKR tidak dapat diajukan lagi ke Pengadilan Ad Hoc (terhadap pasal ini, dianggap tidak cukup terbukti); dan
- c. Pada pasal 1 angka 9, disebutkan adanya pemberian amnesti kepada pelaku pelanggaran HAM berat yang bertentangan dengan prinsip hukum yang diakui masyarakat internasional (terhadap pasal ini, akan diberi pertimbangan lebih lanjut).

Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945, dengan demikian Undang-Undang tersebut dinyatakan tidak lagi memiliki kekuatan hukum mengikat. Dengan dasar hukum yang tidak lagi mengikat, maka proses pembentukan KKR pun terhenti sehingga KKR tidak dapat berfungsi maksimal dalam menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM berat di Timor Timur.

Seluruh kegiatan telaah ulang dokumen dan pencarian fakta yang dilakukan KKP menghasilkan satu laporan komprehensif yang diberi judul *Per Memoriam Ad Spem*, dan temuan-temuan kunci dari laporan tersebut adalah:

1. “Pelanggaran HAM berat” atau lebih khususnya kejahatan terhadap kemanusiaan, termasuk pembunuhan, penyiksaan, pemerkosaan

dan pemindahan secara paksa telah dilakukan di Timor Timur pada tahun 1999;

2. Kejahatan-kejahatan ini tidak terjadi secara spontan atau acak atau merupakan akibat dari dinamika pembalasan;
3. Pelaku-pelaku utama dari kejahatan-kejahatan tersebut adalah kelompok-kelompok milisi pro-otonomi, yang membidik para pendukung kemerdekaan, dan yang bertindak dengan dukungan dan pada waktu-waktu tertentu keterlibatan langsung dari kewenangan militer, polisi dan sipil Indonesia;
4. Dukungan dari kewenangan militer, polisi dan sipil kepada kelompok-kelompok milisi termasuk menyediakan uang, makanan dan senjata, diberikan dengan cara yang sistematis, dan dengan pengetahuan bahwa kelompok-kelompok penerimanya sedang melakukan pelanggaran HAM berat; dan
5. Pelanggaran HAM berat dalam bentuk penahanan-penahanan ilegal sistematis juga dilakukan oleh kelompok-kelompok pro-kemerdekaan walaupun pada skala yang lebih terbatas.

Apabila disimpulkan, dapat dilihat bahwa walaupun KKP berhasil membuahkan hasil konkret berupa laporan, tindak lanjut dari pembuatan laporan tersebut yaitu proses Peradilan HAM Ad Hoc tidak berlangsung secara maksimal dan tidak begitu berhasil dalam menuntaskan masalah pelanggaran HAM di Timor Timur tahun 1999. Proses penyelesaian permasalahan melalui KKR tidak sukses sama sekali karena berhenti di tengah jalan, bahkan sebelum Komisi tersebut dapat memulai kerjanya. Sedangkan, proses penyelesaian melalui KKP berhasil menyamakan persepsi dan meluruskan perbedaan yang ada mengenai sejarah pelanggaran HAM di Timor Timur, dan berhasil membereskan sisa persoalan di antara kedua negara di masa lalu. Oleh karena itu, KKP dianggap paling berhasil dalam menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM di Timor Timur terkait pelaksanaan Jajak Pendapat tahun 1999.

Menanggapi proses penyelesaian melalui KKP ini. ICTJ dalam diskusi publik yang dilaksanakan pada Desember 2008 menyatakan saran-saran berbagai berikut:³⁰⁰

1. Bahwa rekomendasi dari laporan KKP diterapkan bersama dengan rekomendasi dari laporan CAVR sebagai bagian dari satu program penerapan menyeluruh, yang:
 - a. Menangani kejahatan-kejahatan dari tahun 1999 dan dari 1975-1998 secara tergabung;
 - b. Dipantau oleh Parlemen tetapi melibatkan kementerian-kementerian pemerintah yang memegang peran kunci (termasuk Kementerian Luar Negeri, di mana muncul masalah bilateral) dan masyarakat sipil;
 - c. Mengutamakan pembuatan program reparasi nasional menyeluruh bagi para korban dari pertikaian yang berlangsung dari 1975 hingga 1999 dengan didanai kontribusi anggaran nasional dan dari kontribusi sukarela sumber-sumber internasional (termasuk Indonesia), dan pendirian lembaga mandiri untuk menerapkan skema reparasi ini dan membantu dalam penerapan rekoemnsi lainnya;
 - d. Melibatkan konsultasi yang berkelanjutan dengan para korban dan masyarakat;
2. Agar pelaku dan pemangku kepentingan yang saat ini sedang berhadapan dengan proses reformasi sektor keamanan yang dipicu dari krisis tahun 2006 membaca dan belajar dari laporan KKP;
3. Agar laporan-laporan KKP dan CAVR keduanya disebarluaskan, dan pemerintah dan masyarakat sipil menjalankan program untuk mengajar dan menerangkan kepada rakyat Indonesia mengenai remuan dan rekomendasi kedua laporan tersebut
4. Bahwa sejalan dengan rekomendasi KKP untuk memperkuat mekanisme pertanggungjawaban dan komentar KKP tentang kegagalan proses pengadilan *ad hoc*, supaya sebuah peninjauan kembali yang sungguh-sungguh dilakukan terhadap upaya Indonesia menuju pertanggungjawaban sampai saat ini dan bahwa mekanisme yang baru ditetapkan untuk mengadili mereka yang paling bertanggungjawab untuk kejahatan-kejahatan di Timor Timur;
5. Agar para pelaku dan pemangku kepentingan dalam reformasi sektor keamanan yang sedang terus berlangsung membaca dan belajar dari laporan-laporan itu;

³⁰⁰ ICTJ, Kelompok Kerja Pengungkapan Kebenaran & Komnas Perempuan, Kebenaran Yang Belum Berakhir: Kajian terhadap Laporan KKP Indonesia dan Timor Leste, disampaikan dalam Diskusi Publik Tindak Lanjut KKP Indonesia-Timor Leste: Dari Ingatan Menuju Harapan, Jakarta 4 Desember 2008.

6. Agar Indonesia secara resmi mendukung program reparasi nasional bagi para korban politik 1975-1999, menyumbang dana kepada program semacam itu, dan belajar dari proses ini untuk menerapkan program reparasi untuk korban-korban di Indonesia;
7. Agar masyarakat internasional terus menekan Timor Leste dan Indonesia untuk menerapkan rekomendasi dari KKP dan CAVR, dan untuk menaati kewajiban mereka menurut hukum internasional termasuk untuk menuntut para pelaku kejahatan internasional;
8. Agar PBB mengambil upaya yang nyata untuk menetapkan sebuah “dana solidaritas” yang dirujuk oleh mantan Sekretaris Jenderal pada laporannya tahun 2006 mengenai Keadilan dan Perdamaian untuk Timor Leste, tetapi juga memperluas langkah-langkah reparasi yang didukungnya tidak hanya berkaitan dengan korban tahun 1999 tetapi sepanjang waktu 1975-1999; dan
9. Agar negara-negara, organisasi non-politik dan organisasi-organisasi internasional menyediakan pendanaan, apakah bilateral atau melalui “dana solidaritas” PBB untuk program-program reparasi yang direkomendasikan oleh CAVR dan KKP.

Dengan melihat semangat proses penyelesaian masalah pelanggaran HAM di Timor Timur melalui KKP ini, diharapkan bahwa dengan selesainya kerja KKP Pemerintah Indonesia dan Timor Leste dapat benar-benar meluruskan perbedaan persepsi mengenai kebenaran sejarah dan dapat memfokuskan diri ke arah pembangunan hubungan yang baik antara kedua negara untuk masa depan. Dan juga, diharapkan proses KKP ini dapat menjadi salah satu contoh bahwa metode penyelesaian sengketa secara damai (baik melalui rekonsiliasi atau metode-metode lainnya) dapat diterapkan lebih jauh dalam penyelesaian sengketa internasional, khususnya sengketa terkait masalah pelanggaran HAM internasional.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adolf, Huala. *Hukum Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika, 2006.

Arinanto, Satya. *Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Basic Facts About the United Nations. New York: United Nations, 2000.

Chega! Pengungkapan Kebenaran dan Rekonsiliasi di Timor Leste: Tuntutan Dan Harapan Terhadap Indonesia. Cetakan II. Indonesia: Aliansi Sosialisasi *Chega!*, 2008.

Haris, Syamsudin, et. al. *Indonesia Di Ambang Perpecahan? Kasus Aceh, Riau, Irian Jaya, dan Timor Timur*. Ed. Singgih Agung & Henry Raymond. Jakarta; Erlangga, 1999.

Hirst, Megan and Howard Varney. *Justice Abandoned? An Assessment of the Serious Crimes Process In East Timor*. New York: International Center For Transitional Justice, 2005.

Hirst, Megan. *Too Much Friendship, Too Little Truth: Monitoring Report on the Commission Of Truth and Friendship In Indonesia And Timor-Leste*. New York: International Center For Transitional Justice, 2008.

Gultom, Erikson Hasiholan. *Kompetensi Mahkamah Pidana Internasional dan Peradilan Kejahatan Terhadap Kemanusiaan di Timor Timur*. Jakarta: PT Tatanusa, 2006.

Kelompok Kerja Pengungkapan Kebenaran (KKPK) & Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan). *Memperkenalkan Per Memoriam Ad Spem: Sosialisasi Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) Indonesia – Timor Leste*. Jakarta: Desember 2008.

Kusumaatmadja, Mochtar, & Etty R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Alumni, 2003.

Makarin, Zacky Anwar, et al., *Hari-hari Terakhir Timor Timur, Sebuah Kesaksian*. Jakarta: Penerbit PT Sportif Media Informasindo.

Merrills, J.G. *International Dispute Settlement*, Fourth Edition. New York: Cambridge University Press, 2005.

Osmanzyk, Edmund J. *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*. Philadelphia – London: Taylor and Francis, 1985.

Para Penderita Penyiksaan: Pengalaman Mereka Berhubungan Dengan Pelanggaran, Kebenaran, dan Keadilan. Dili: Judicial System Monitoring Programme. 2007.

Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Timor Loro Sae: Penentuan Nasib Sendiri Melalui Jajak Pendapat. New York: Perserikatan Bangsa-Bangsa, 2000.

Pigou, Piers. *Crying Without Tears. In Pursuit of Justice and Reconciliation in Timor Leste: Community Perspectives and Expectations*. New York: International Center For Transitional Justice, 2003.

Reiger, Caitlin & Marieke Wierda. *The Serious Crimes Process in Timor Leste: In Retrospect*. New York: International Center For Transitional Justice, 2006.

Somomoeljono, Suhardi. *Menguak Konspirasi Internasional di Timor Timur: Sebuah Analisis Yuridis*. Ed. Zaenal Wafa. Jakarta: Lembaga Studi Advokasi Independensi Peradilan Indonesia, 2001.

Soares, Dionisio Babo. *Political Developments Leading To The Referendum, Destruction And Reconstruction Out Of The Ashes: East Timor*. Edited by James J. Fox & Dionisio Babo Soares. Australia: Crawford House Publishing, 2000.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 2005.

Suryokusumo, Sumaryo. *Studi Kasus Hukum Internasional*. Jakarta: PT Tatanusa, 2007.

_____. *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Edisi II. Bandung: Alumni, 1997.

Suwardi, Sri Setianingsih. *Penyelesaian Sengketa Internasional*. Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia, 2006.

Transitional Justice. Jakarta: National Commission On Human Rights Indonesia, 2002.

Zalaquette, Jose. *State Crime: Punishment or Pardon*. Aspen Institute, 1989.

Karya Ilmiah

Candra. *Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia Sebagai Upaya Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Masa Lalu*. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2003.

Kurniasari, Dina. *Kedudukan dan Peranan Amnesty Internasional Sebagai Non Governmental Organization Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia (HAM) Ditinjau Dari Segi Hukum Internasional*. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta 2002.

Lubis, Pasha Firnanda. *Status Milisi Pro-Integrasi Pada Sengketa Timor Timur Pasca Jajak Pendapat Dihubungkan dengan Prinsip Pembedaan (Principle Of Distinction) Hukum Humaniter Internasional Dalam Konflik Bersenjata*. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta 2000.

Pascoe, Daniel. *Justice for Serious Crimes Committed during 1999 in Timor-Leste: Where to From Here?.* Skripsi Sarjana Australian National University, Australia, 2006.

Raharjo, Agung Budi. *Akibat Hukum Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2007.

Sitanggang, Chandra Anggiat L. *Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Hukum Indonesia: Studi Kasus Pelanggaran HAM Berat Di Timor Timur*. Tesis Magister Universitas Indonesia, Jakarta, 2005.

Suleiman, M. Ajisatria. *Pemberian Amnesty Terhadap Pelaku Kejahatan Internasional Dalam Masa Transisi Politik: Suatu Tinjauan Hukum*

Internasional dan Pengaturannya Di Indonesia. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, 2008.

Makalah/ Artikel Jurnal

Keadilan Dan Pertanggungjawaban Di Timor Loro Sa'e: Pengadilan Internasional dan Pilihan Lain. Seminar Sehari Di Dili. Timor Leste: 16 Oktober 2001.

Reddy, Paavani. *Truth and Reconciliation Commission, Instrument for Ending Impunity and Building Lasting Peace* dalam UN Chronicle, December 2004-Februari 2005, hal. 19
<http://www.un.org/Pubs/chronicle/2004/issue4/0404p19.html>

Simanjuntak, Togi. *Jalan Terjal Menggapai Keadilan: Quo Vadis Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi?* pada Jurnal Hak Asasi Manusia 'dignitas', volume I no. 1 Tahun 2003.,

Dokumen

Agreement Between The Republic Of Indonesia And The Portuguese Republic On The Question Of East Timor.

Agreement Regarding The Modalities For The Popular Consultation Of The East Timorese Through A Direct Ballot.

East Timor Popular Consultation Agreement Regarding Security.

Kerangka Acuan Komisi Kebenaran dan Persahabatan yang Dibentuk Oleh Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor Leste.

Komisi Kebenaran dan Persahabatan. *Per Memoriam Ad Spem: Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan Indonesia – Timor Leste*. Denpasar: Komisi Kebenaran dan Persahabatan, Maret 2008.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Ringkasan Eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Di Timor Timur. Jakarta: KOMNAS HAM, 2000.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006

Truth and Reconciliation Commission of South Africa Report, Volume Six

Peraturan Perundang-Undangan

Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War 1949

Manila Declaration On The Peaceful Settlement Of International Disputes

Peraturan UNTAET No. 2000/15.

Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia*, UU No. 39 tahun 1999, LN No. 165 Tahun 1999, TLN No. 3386.

Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*, UU No. 26 Tahun 2000, LN No. 208 Tahun 2000, TLN No. 4026.

Republik Indonesia, *Undang-undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, UU No. 27 Tahun 2004, LN No. 114 Tahun 2004, TLN No. 4429.

South Africa, Law No. 34 of 1995: *Promotion of National Unity and Reconciliation Act 1995*.

United Nations Convention On The Prevention And Punishment Of The Crime of Genocide of 9 December 1998

United Nations General Assembly Resolution 637A (VIII), December 20th 1952.

United Nations General Assembly Resolution 637B (VIII), December 20th 1952.

United Nations General Assembly Resolution 1514 (XV), December 15th 1960.

*United Nations General Assembly Resolution 2200 (XXI), December 16th 1966,
International Covenant on Civil and Political Rights*

United Nations Security Council Resolution 384 (1975)

United Nations Security Council Resolution 1264 (1999)

United Nations Security Council Resolution 1272 (1999)

*Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War
1949*

Publikasi Internet

Ardiantoro, Juri. *Kedaulatan Versus Universalisme di Era Rezim HAM Internasional*. <http://www.unisosdem.org/I-kedaulatanvsham250302.htm>

Burying The Past In Impunity: Backgrounder on the Indonesia/Timor-Leste Commission of Truth and Friendship,
<http://tapol.gn.apc.org/reports/CTFbackgrnd.htm>

CTF Mencoreng Citra Indonesia dan Timor Leste, HRWG, KontraS, Elsam, PBHI, Imparsial, FORUM-ASIA, Yayasan HAK, 21 Februari 2007,
http://www.elsam.or.id/comments.php?id=652_0_1_0_C

Indonesia - East Timor CTF: Why the UN must boycott it?. ACHR Weekly Review, 1 Agustus 2007. <http://www.achrweb.org/Review/2007/178-07.htm>

"Martabat Negara Republik Indonesia dipertaruhkan dalam persoalan permohonan kerjasama Komisi Ahli PBB tentang Pengadilan Adhoc Kasus Timor Leste", 13 April 2005, http://www.kontras.org/index.php?%20hal=siaran_pers&id=98

Peace or Justice? East Timor's Troubled Road. Jeff Kingston. Asian Focus. 1 Desember 2005. www.japanfocus.org/products/details/1673

"Rencana Ratifikasi Statuta Roma Terus Digodok", HukumOnline.com 7 Agustus 2008, <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=19871&cl=Berita>

Siaran Pers bersama dari Menteri Luar Negeri Republik Indonesia dan Republik Demokratik Timor-Leste, 2 Desember 2004, <http://www.kbri-tokyo.go.id/menue/information/press/joint-press-release-ri-timorleste.htm>

Soares, Dionísio Babo. *East Timor: Reconciliation and Reconstruction*. 2007.
www.easttimorlawjournal.org/ARTICLES/2007/reconciliation_reconstruction_east_timor_babo_soares.html

Siaran Pers PBB; “*Jumpa pers harian yang dilakukan oleh Kantor Juru Bicara Sekretaris Jendral dan Juru Bicara untuk Lembaga Kepresidenan,*” 21 September 2007, <http://www.un.org/News/briefings/docs/2007/db070921.htm>

“Timor-Leste”, ICTJ, <http://www.ictj.org/en/where/region3/628.html>

“Tujuan Penting Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi”,
http://www.elsam.or.id/more.php?id=57_0_4_0_M

United Nations Mission in East Timor (UNAMET) Fact Sheet, (Public Information Office of UNAMET, 1999).
http://www.un.org/peace/etimor99/Fact_frame.htm

Artikel Surat Kabar/Majalah

“AS Ingin Komisi PBB Tangani Timtim”, Kompas 24 Desember 2004,
<http://www2.kompas.com/kompas-cetak/0412/24/ln/1460304.htm>

“Deplu Tunggu Laporan Resmi Sekjen PBB”, Suara Pembaruan, 21 Juni 2005.

“KKP Tak Akan Selesaikan Masalah di Timor Leste”, Kompas, Sabtu 24 Maret 2007.

“Komisi Hukum DPR Tolak Intervensi Pengadilan”, Tempo 23 Juni 2005.

“Komisi Kebenaran dan Persahabatan RI-Timtim Bekerja Mulai Awal 2005”,
Kompas 23 Desember 2004,
<http://www2.kompas.com/utama/news/0412/23/154409.htm>

“Komisi Persahabatan Terbentuk Bulan Ini”, Tempo Interaktif 11 Februari 2005,
<http://www.tempointeractive.com/hg/nasional/2005/02/11/brk,20050211-38.id.html>

“Pembentukan Komisi Kebenaran Dilaporkan Ke Sekjen PBB” Tempo Interaktif 19 Desember 2004, <http://tempo.co.id/hg/luarnegeri/2004/12/19/brk,20041219-44.id.html>

“Penegakan HAM Memburuk”, Suara Pembaruan 9 Juli 2005.

“Pengadilan HAM Timor Timur Tak Mungkin Diulang”, Majalah Tempo 23 Juni 2005.

“Rekomendasi Komisi Ahli PBB Tolak Campur Tangan Asing”, Suara Pembaruan 8 Juli 2005.

“Rekomendasi Komisi Ahli PBB untuk Perbaikan Hukum Indonesia”, Suara Pembaruan, 7 Juli 2005.

“RI dan Timor Leste Sesalkan Laporan Komisi Ahli PBB”, Sinar Harapan 7 Juli 2005.

“RI Tolak Rekomendasi Komisi Ahli PBB”, Suara Pembaruan, 6 Juli 2005.