Keluar Jalur

Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto

international center for TRANSITIONAL JUSTICE

KontraS
Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan

THIS INITIATIVE IS CO-FINANCED BY THE EUROPEAN UNION

INDONESIA

Keluar Jalur

Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto

Maret 2011

Laporan bersama ICTJ dan KontraS

Ucapan Terima Kasih
ICTJ dan KontraS berterima kasih pada para penulis utama: Yati Andriyani, Ari Bassin, Chrisbiantoro, Tony Francis, Papang Hidayat, Puri Kencana Putri, dan Galuh Wandita. Kontribusi penting dan dukungan penyuntingan juga diberikan oleh Haris Azhar, Daud Bereuh, Karen Campbell-Nelson, Ross Clarke, Matthew Easton, Indria Fernida, Usman Hamid, Carolyn Nash, Ali Nursahid, Sri Lestari Wahyuningroem dan Dodi Yuniar.

Dukungan untuk penelitian dan publikasi ini diberikan oleh Uni Eropa. Isi publikasi ini menjadi tanggungjawab ICTJ dan KontraS, dan tidak mencerminkan posisi Uni Eropa.

Tentang ICTJ
International Center for Transitional Justice berupaya mendorong pertanggungjawaban dan mencegah terjadinya pelanggaran berat hak asasi manusia dengan menghadapi warisan kekerasan masif masa lalu. ICTJ menggagas pendekatan holistik untuk mengatasi dampak pelanggaran HAM berat dan menciptakan masyarakat yang adil dan damai.

Tentang KontraS
KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan) didirikan pada tahun 1998 oleh sejumlah aktivis NGO dan ormas mahasiswa sebagai respon dari meluasnya korban kekerasan dan tidak jelasnya nasib sejumlah orang yang hilang dalam konteks tumbangnya rejim otoritarian Soeharto. KontraS bekerja dengan visi membangun demokrasi yang berbasis pada keutuhan kedaulatan rakyat melalui landasan dan prinsip rakyat yang bebas dari ketakutan, penindasan, kekerasan, dan pelanggaran hak asasi manusia. Lihat di www.kontras.org.

Tentang EIDHR
The European Instrument for Democracy and Human Rights (EIDHR) adalah inisiatif yang dijalankan oleh Komisi Eropa yang bertujuan untuk mendorong HAM, demokrasi dan pencegahan konflik di negara-negara non-EU dengan memberikan dukungan dana terhadap kegiatan yang mendukung tujuan di atas.

ISBN: 978-602-97558-1-7

© ICTJ dan KontraS 2011. Pemuatan atau pengutipan bagian dari tulisan ini dalam bentuk apapun harus disertai keterangan sumber tulisan secara lengkap.

Daftar Isi

Daftar Singkatan

Ringkasan Eksekutif **1**

I. Tujuan dan Metodologi **7**
A. Metodologi 7
B. Kerangka Keadilan Transisi 8

II. Konteks Sejarah **11**
A. Era Orde Baru Soeharto 11
B. Tiga Gelombang Reformasi 12
1. Perubahan Drastis (1998-2000) 12
2. Mekanisme Penuh Kompromi (2001-2006) 14
3. Kemacetan Reformasi di Jakarta (2007-2011) 15

III. Pengungkapan Kebenaran **17**
A. Tinjauan tentang Inisiatif dan Mekanisme Pengungkapan Kebenaran 17
1. Respon Pertama: Tim Pencari Fakta dan Komisi Penyelidikan 17
a. Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Mei 1998 18
b. Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh 19
c. Tim Pencari Fakta atas Pembunuhan Theys Eluay 20
d. Tim Independen Penyelidik Konflik Maluku 21
e. Tim Pencari Fakta Kasus Poso 22
2. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) 24
3. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) 26
4. Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) 26
5. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional (KKR) 31
6. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Tingkat Lokal 32
B. Penilaian tentang Mekanisme dan Inisiatif Pengungkapan Kebenaran 34
1. Kegagalan Menemukan Penyebab Utama di Balik Pelanggaran 34

2. Minimnya Kerjasama dari Sektor Keamanan 35
3. Komposisi Tim Pencari Fakta..... 35
4. Tekanan dan Intimidasi 36
5. Kegagalan Mempublikasikan Temuan..... 37
6. Minimnya Partisipasi Publik dan Keterlibatan Korban..... 38

IV. Proses Peradilan..... 39
A. Tinjauan Mekanisme dan Proses Peradilan..... 39
1. Pengadilan HAM..... 39
a. Kerangka Legal dan Institusional..... 39
b. Rekam Jejak Pengadilan HAM..... 49
i. Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Timor Timur 49
ii. Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Tanjung Priok..... 51
iii. Pengadilan HAM di Makassar, Kasus Abepura..... 51
iv. Hasil-hasil Pengadilan HAM 52
v. Ingkar Janji Pembentukan Pengadilan HAM untuk Aceh dan Papua 54
2. Pengadilan Militer dan Pengadilan Koneksitas 54
3. Pengadilan Pidana..... 57
4. Pengadilan Perdata..... 58
5. Tindakan Hukum di Negara Lain..... 59
a. Kasus-Kasus yang Menggunakan ATCA..... 59
b. Kasus Exxon Mobil di Pengadilan Amerika Serikat 60
c. Investigasi oleh Polisi Federal Australia..... 60
d. Investigasi oleh Penyelidik PBB..... 61
B. Penilaian terhadap Proses Pengadilan 63
1. Tidak adanya komitmen dari Kejaksaan Agung 63
2. Pengadilan Sandiwara untuk Melindungi Mereka yang Paling Bertanggung Jawab 63
3. Tidak Adanya Dukungan Politik untuk Pertanggungjawaban 63
4. Pengadilan yang Lemah dan Korup 64
5. Intimidasi dan Perlindungan Saksi yang Rapuh 65
6. Kurangnya Transparansi..... 65
7. Menolak Memberi Reparasi kepada Korban..... 66
8. Tidak Adanya Kasus Kejahatan Seksual yang Disidangkan..... 66

V. Reparasi 67
A. Tinjauan tentang Reparasi, Mekanisme dan Prosesnya..... 67
1. Undang-Undang..... 68
2. Reparasi Melalui Pengadilan 69
a. Kasus Pidana..... 69
b. Kasus Perdata..... 70

3. Membayar Kompensasi pada Korban sebagai Bagian dari Proses Perdamaian Aceh 70
B. Penilaian tentang Reparasi 71
1. Kegagalan untuk Mencerminkan Standar Internasional 71
2. Kesulitan untuk Mengajukan Tuntutan 73

VI. Reformasi Sektor keamanan 75
A. Tinjauan RSK yang Peka Keadilan 75
1. Konteks Sejarah: Sektor Keamanan di Masa Soeharto 75
2. Upaya-upaya Reformasi Sektor Keamanan 75
a. Paradigma Baru 76
b. Reformasi pada Masa Presiden Gus Dur 76
c. Reformasi yang Melambat: Megawati dan Sesudahnya 76
B. Penilaian tentang Reformasi Sistem Keamanan 77
1. Tantangan dalam Pengawasan Sipil 77
a. Reformasi Konstitusi dan Hukum 77
b. Pengawasan Parlemen 78
c. Pengawasan Eksekutif 79
d. Pemantauan oleh Masyarakat Sipil 80
2. Lemahnya *Vetting* 81
3. Lemahnya Pertanggungjawaban 82
4. Pelatihan HAM dan Peningkatan Kapasitas 84

VII. Kesimpulan 87

VIII. Rekomendasi untuk Keadilan Transisi 93

Lampiran 1. Matriks Mekanisme Keadilan Transisi 97

Lampiran 2. Keadilan Transisi di Indonesia: Sebuah Alur Waktu 107

Lampiran 3. Ralat atas Kesalahan dalam Laporan 113

Daftar Kotak

Kotak 1: Komitmen MPR dalam Pertanggungjawaban 13
Kotak 2: Pembunuhan Munir 22
Kotak 3: Penghilangan Paksa Para Aktivis Pro-demokrasi 29
Kotak 4: Tawaran KKR oleh Masyarakat Sipil Aceh 33
Kotak 5: Gugatan Perdata untuk Kasus 1965 58

Daftar Singkatan

ABRI	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ATCA	*Alien Tort Claims Act* (Undang-undang Kompensasi untuk Orang Asing)
BIN	Badan Intelijen Negara
BRA	Badan Reintegrasi Aceh
CAVR	*Commission for Reception, Truth and Reconciliation in East Timor* (Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor-Leste)
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
ELSAM	Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
GAM	Gerakan Aceh Merdeka
ICG	International Crisis Group
ICTJ	International Center for Transitional Justice
Kapolri	Kepala Kepolisian Republik Indonesia
Kejagung	Kejaksaan Agung
KKP	Komisi Kebenaran dan Persahabatan
KKR	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
KNPI	Komite Nasional Pemuda Indonesia
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Komnas Perempuan	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
KontraS	Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
KPN	Komisi Penyelidik Nasional
KPP HAM	Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia
KPTKA	Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh
KUHAP	Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pindana
KUHP	Kitab Undang-undang Hukum Pidana
LBH	Lembaga Bantuan Hukum
LPSK	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
MoU	*Memorandum of Understanding*
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
Otsus	Otonomi Khusus

PDI	Partai Demokrasi Indonesia
PPK	Program Pembangunan Kecamatan
RSK	Reformasi Sektor Keamanan
SBY	Susilo Bambang Yudhoyono
SCIT	*Serious Crimes Investigation Team* (Tim Penyelidik Kejahatan Berat)
TNI	Tentara Nasional Indonesia
UUPA	Undang-undang Pemerintahan Aceh
YLBHI	Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia

Ringkasan Eksekutif

Jenderal Soeharto mundur sebagai Presiden Indonesia pada bulan Mei 1998 setelah 32 tahun berkuasa secara otoriter. Laporan ini menyajikan kajian tentang mekanisme keadilan transisi pada periode perubahan pasca Soeharto. Periode yang dikenal dengan sebutan 'reformasi' itu diawali dengan perubahan drastis yang penuh harapan untuk memperkuat sistem pertanggungjawaban yang efektif. Namun perubahan ini kemudian beralih menjadi periode penuh kompromi sebelum akhirnya mandeg sama sekali.

Dalam periode reformasi, pemerintahan pasca Soeharto menciptakan atau membuat dasar hukum bagi terbentuknya beberapa komisi penyelidikan, komisi kebenaran dan rekonsiliasi, lembaga untuk perlindungan saksi dan korban, pengadilan HAM permanen, serta pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus-kasus tertentu. Perlindungan terhadap HAM masuk dalam konsitusi nasional, beragam perjanjian internasional diratifikasi, mahkamah konstitusi dibentuk, juga dihapuskannya jaminan kursi di legislatif bagi institusi keamanan negara.

Meski terdapat berbagai perubahan yang terkait dengan struktur perlindungan HAM, namun dalam prakteknya perkembangan ini terus menerus dihambat secara sistematis oleh ketidakmauan politik untuk mengungkap kebenaran seputar pelanggaran HAM masa lalu dan mengadili para pelaku yang bertanggung jawab. Hal ini menghambat berbagai upaya untuk memberikan bantuan dan pengakuan kepada para korban dan juga upaya reformasi institusi yang dapat mencegah keberulangan pelanggaran HAM. Patut dicatat bahwa jumlah pelanggaran HAM menurun secara signifikan dalam periode ini. Namun kegagalan dalam mengakui kebenaran dan pemenuhan pertanggungjawaban berpengaruh terhadap rendahnya kepercayaan terhadap institusi publik, kembali berperannya individu-individu yang diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM dalam kekuasaan baru, dan munculnya berbagai laporan pelanggaran HAM serius yang dilakukan aparat negara di berbagai tempat seperti Aceh dan Papua. Kegagalan ini juga melanggar kewajiban internasional pemerintah Indonesia.

Di awal periode reformasi yang penuh harapan (1998-2000) sejumlah komisi pencarian fakta tingkat tinggi dibentuk. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) melakukan investigasi atas kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor Timur yang menghasilkan temuan tentang keterlibatan perwira tinggi di institusi keamanan. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

menyetujui dan mensahkan naskah Undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan menyusun sejumlah naskah undang-undang penting lainnya.

Periode kedua (2001-2006), dipenuhi oleh beragam mekanisme hasil kompromi. Meski ada perubahan hukum yang signifikan dan pembentukan beberapa mekanisme baru, undang-undang baru tersebut malah tidak diimplementasikan secara baik. Sehingga, mekanisme-mekanisme baru ini justru menjadi mekanisme kompromistis. Pengadilan HAM gagal mengadili pelaku, Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-undang KKR, dan komisi-komisi resmi pencari fakta terbukti tidak efektif.

Periode ketiga (2007-2011), dicirikan dengan masuknya mantan perwira yang diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM ke panggung politik, dan terseok-seoknya upaya pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu. Kejaksaan Agung (Kejagung) gagal membawa sejumlah kasus penting ke pengadilan. Beberapa legislasi penting gagal dilaksanakan, termasuk yang terkait tentang pengadilan HAM, tuntutan agar aparat militer diadili di pengadilan sipil, dan pembentukan KKR di Aceh dan Papua. Kasus-kasus penting seperti pembunuhan aktivis HAM Munir Said Thalib dalam penerbangan internasional menunjukkan berlanjutnya ketidakmauan politik untuk menyelesaikan kasus kejahatan serius terhadap warga sipil yang melibatkan institusi negara.

Dilihat secara terpisah, berbagai inisiatif keadilan transisi ini dapat dianggap sebagai upaya sah yang berhadapan dengan berbagai kendala sehingga menemui kegagalan. Namun jika dilihat secara keseluruhan, berbagai kegagalan mekanisme tersebut menunjukkan adanya faktor sistematis yang menegasikan seluruh upaya pencapaian kebenaran dan pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu. Kegagalan ini terdapat di empat aspek yang dimasukkan dalam laporan ini: pengungkapan kebenaran, proses peradilan, reparasi, dan reformasi sektor keamanan.

Pengungkapan Kebenaran

Reformasi dimulai dengan pencapaian dramatis yang memunculkan harapan bagi berakhirnya impunitas berkepanjangan atas pelanggaran HAM. Tim yang dibentuk untuk menginvestigasi peristiwa Mei 1998 melakukan tugasnya dengan kredibel dan merekomendasikan pengadilan atas beberapa perwira senior institusi keamanan. Dalam kasus Aceh, tim pencari fakta menemukan bahwa, "Tindak kekerasan yang dilakukan oleh militer merupakan suatu jenis kekerasan Negara (*state violence*). Artinya, kekerasan yang terjadi dipersepsikan secara kuat oleh masyarakat sebagai "dipelihara" oleh Negara dalam rangka mengamankan proses eksplorasi kekayaan alam dari Aceh untuk kepentingan pusat, kepentingan elite pusat, maupun lokal."[1]

Meski demikian, inisiatif pengungkapan kebenaran terhadap pelanggaran yang terjadi setelahnya menunjukkan adanya pergeseran ke arah perlindungan terhadap tokoh-tokoh dan institusi yang berkuasa. Ketika tokoh adat Papua Theys Eluay dibunuh dalam perjalanan pulang dari

1 Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KPTKA), *DOM dan Tragedi Kemanusiaan di Aceh: Portret Tindak Kekerasan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh: Ringkasan Eksekutif*, (27 Januari. 27, 2000), 2, arsip KontraS.

markas Kopassus tahun 2001, Presiden Megawati Soekarnoputri membentuk tim pencari fakta yang dipimpin oleh seorang pensiunan polisi dan juga seorang jenderal angkatan darat sebagai anggotanya. Pengadilan militer akhirnya memutuskan tujuh orang tentara bersalah atas tuduhan perlakuan sewenang-wenang dan pemukulan. Tahun 2002 Presiden Megawati juga membentuk tim untuk kasus konflik antaragama di Maluku yang mengakibatkan sekitar 5.000 korban jiwa. Namun laporan kasus tersebut tidak pernah dibuka kepada publik sehingga tidak dapat menjawab dugaan keterlibatan institusi keamanan sebagai pemicu kekerasan tersebut. Sama halnya dengan tim yang terdiri dari aparat militer, polisi, dan pejabat pemerintahan yang ditunjuk untuk menginvestigasi insiden kekerasan di Tanah Runtuh, Poso Sulawesi Tengah, pada 2006, dan tim ini tidak menghasilkan laporan yang nyata. Insiden ini merupakan bagian dari rangkaian kekerasan di Poso yang terjadi sejak 1998, yang diperkirakan menelan ribuan korban jiwa.

Disahkannya Undang-undang no 26 tahun 2000 memberikan Komnas HAM kewenangan untuk mengadakan penyelidikan, membuat temuan untuk menentukan apakah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida, dan merekomendasikan kepada Kejagung untuk melakukan penyidikan serta memprosesnya ke pengadilan. Namun meskipun sudah ada rujukan Komnas HAM ke Kejagung berkaitan dengan lima kasus pelanggaran HAM berat, Kejagung tetap tidak mengambil tindakan dengan alasan berkas yang disampaikan tidak lengkap. Alasan ini disangkal oleh Komnas HAM. Selain itu, Kejagung dan Komnas HAM memiliki perspektif berbeda tentang prosedur yang harus dilakukan untuk kasus-kasus yang terjadi sebelum UU 26 tahun 2000 disahkan. Hal ini menimbulkan hambatan bagi lima kasus tersebut, dan terus berlanjut bertahun-tahun tanpa ada upaya penyelesaian serius dari pemerintah.

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) melakukan sejumlah pemantauan terkait perkosaan sistematis dan kekerasan lain yang dilakukan terhadap perempuan di wilayah konflik. Meskipun temuan tersebut menunjukkan adanya keterlibatan aparat pemerintah dan militer dalam kekerasan terhadap perempuan, tidak satupun kasus perkosaan dibawa ke pengadilan HAM.

Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) yang merupakan komisi bilateral Indonesia dan Timor-Leste untuk pelanggaran HAM di Timor Timur tahun 1999, menggelar sejumlah dengar pendapat publik (*public hearing)* yang bermasalah karena orang yang diduga sebagai pelaku kekerasan diberi peluang untuk menghadirkan versi berbeda yang tak terbantahkan dihadapan media nasional. Meski begitu, Komisi ini menemukan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan termasuk pembunuhan, perkosaan, dan penyiksaan memang dilakukan oleh kelompok milisi dengan dukungan dan keterlibatan militer, polisi, dan otoritas sipil Indonesia. Diterimanya laporan Komisi ini oleh Presiden dari kedua negara menunjukkan pergeseran dramatis sikap pemerintah Indonesia yang sebelumnya menyangkal tanggung jawab atas kekerasan di Timor Timur. Namun, penerimaan laporan tersebut diduga bukan dilakukan sebagai upaya positif menuju pertanggungjawaban atas kejahatan yang terjadi, tapi lebih sebagai perjanjian 'bawah tangan' untuk menutup pintu keadilan atas kekerasan di Timor Timur. Sehingga mengabaikan hak-hak korban sebagaimana dijamin dalam hukum internasional.

Aktivis HAM yang mengadvokasi pembentukan KKR nasional sangat kecewa ketika undang-undang KKR dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tahun 2006. Naskah yang baru tengah dipersiapkan tetapi mereka yang menolak pengungkapan kebenaran tragedi 1965, termasuk pembunuhan sekitar satu juta masyarakat Indonesia, sepertinya akan menentang pengesahannya. KKR untuk Aceh masuk dalam Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki dan Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA), namun hingga kini belum diimplementasikan. KKR untuk Papua disebutkan dalam UU Otonomi Khusus (Otsus) tapi juga hingga kini belum dibentuk.

Potensi membangun tim pencari fakta yang efektif berulang kali terhalang dengan penunjukkan individu-individu yang bisa jadi tidak objektif, termasuk anggota insitusi keamanan yang harus menginvestigasi rekan mereka sendiri. Selain itu, laporan dari sejumlah tim pencari fakta tidak pernah dibuka kepada publik, meskipun hal ini melanggar Keputusan Presiden yang sudah mengaturnya, sebagaimana yang terjadi dengan pencarian fakta kasus pembunuhan Munir. Saksi-saksi dan para korban melaporkan berbagai ancaman dan intimidasi dalam sejumlah pencarian fakta, termasuk dalam proses KKP Indonesia dan Timor-Leste.

Beberapa pejabat senior militer berulangkali menolak bekerjasama dengan tim pencari fakta resmi tanpa alasan jelas, termasuk tidak memenuhi panggilan Komnas HAM dan himbauan dari Presiden Yudhoyono dalam kasus Munir. Walaupun keharusan memenuhi panggilan Komnas HAM telah diatur hukum, namun Komnas HAM tidak memiliki kekuasaan untuk memaksa pensiunan militer tersebut untuk hadir.

Proses Peradilan

Di awal periode reformasi, UU no 26 tahun 2000 menciptakan struktur hukum untuk mengadili kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida, dan membentuk empat pengadilan HAM permanen. Namun sampai tiga belas tahun kemudian hanya ada satu pengadilan HAM (di Makassar) yang dibentuk untuk kasus Abepura (Papua). Selain itu, pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* secara khusus dapat dilakukan untuk kasus-kasus yang terjadi sebelum diberlakukannya UU ini. Pengadilan *ad hoc* telah dibentuk untuk kasus Timor Timur dan tragedi Tanjung Priok. Salah satu prasyarat dalam MoU Helsinki adalah pembentukan pengadilan HAM, namun hingga kini belum diimplementasikan. Pengadilan HAM juga harus dibentuk sebagaimana diatur dalam UU Otsus Papua, namun ini pun belum dilaksanakan.

Investigasi dan proses peradilan untuk kasus-kasus pelanggaran HAM menghabiskan banyak waktu dan sumber daya, serta melemahkan tekanan publik dalam menuntut keadilan. Pada akhirnya, proses ini tidak menghasilkan apapun. Dari total 34 orang tertuduh dari berbagai kasus yang dibawa ke pengadilan, hanya 18 orang yang dinyatakan bersalah, dan semua pada akhirnya dibebaskan dalam tahap banding. Ini berarti tidak ada satupun vonis bersalah yang menjadi putusan tetap. Dalam kasus Timor Timur, dari 18 orang terdakwa, 12 orang terbukti bersalah tetapi semuanya dibebaskan pada tahap banding. Dalam kasus Abepura (Papua) yang disidangkan di pengadilan HAM Makassar, hanya dua tersangka yang menjadi terdakwa dari sekian banyak

orang yang direkomendasikan oleh Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM (KPP-HAM) Papua. Kedua terdakwa itu dinyatakan tidak bersalah. Peran pengadilan tinggi, khususnya Mahkamah Agung (MA), yang membatalkan semua putusan dalam berbagai kasus pelanggaran HAM, belum mendapat kajian cermat.

Selain itu, Komnas HAM telah merekomendasikan proses peradilan untuk lima kasus namun Kejagung tidak menindaklanjuti rekomendasi tersebut dan tidak ada pengadilan HAM *ad hoc*. Lima kasus tersebut adalah, Trisakti - Semanggi I - Semanggi II, Wasior and Wamena (Papua), Talangsari, peristiwa Mei 1998, dan penghilangan paksa aktivis tahun 1997-1998.

Di Indonesia, anggota pasukan bersenjata yang terlibat dalam kejahatan serius biasanya berhadapan dengan sistem peradilan militer, termasuk pengadilan militer dan pengadilan sipil-militer (koneksitas). UU tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (TNI) mengharuskan anggota pasukan bersenjata diadili dalam pengadilan sipil untuk mengadili kejahatan terhadap masyarakat sipil, namun hingga saat ini aturan tersebut tidak juga diterapkan. Sistem militer ini telah mengadili beberapa prajurit untuk kasus-kasus pelanggaran terhadap sipil. Namun mekanisme ini sudah berulangkali gagal menghadirkan pertanggungjawaban komandan senior untuk kejahatan yang sistematis dan meluas yang dilakukan oleh bawahannya. Dalam beberapa kasus prajurit berpangkat rendah dihukum oleh pengadilan militer, menerima hukuman yang relatif ringan, dan diperbolehkan untuk melanjutkan tugas bahkan mendapatkan kenaikan pangkat.

Berbeda dengan minimnya hasil yang bisa diharapkan dari peradilan di Indonesia, peradilan di wilayah yurisdiksi lain sudah berhasil memenangkan beberapa kasus yang melibatkan anggota pasukan keamanan Indonesia dan kaki tangannya. Dalam kasus *Alien Torts Act* di Amerika Serikat, pengadilan memutuskan Mayor Jenderal (Mayjen) Sintong Panjaitan membayar USD 14 juta kepada seorang ibu dari salah satu korban pembantaian tahun 1991, yang diperkirakan menewaskan sekitar 200 korban sipil di Dili, Timor Timur. Meski demikian, keputusan ini hanya bisa dilaksanakan jika yang bersangkutan memasuki wilayah yurisdiksi Amerika Serikat. Dalam pengadilan yang didukung oleh Persatuan Bangsa-bangsa (PBB) di Timor-Leste, 55 persidangan menghasilkan putusan bersalah kepada 84 orang. Hal ini terjadi pada periode yang sama dengan kegagalan pengadilan HAM *ad hoc* di Jakarta terkait peristiwa yang sama.

Minimnya komitmen para jaksa untuk menuntut kejahatan yang dilakukan oleh aparat negara juga berkontribusi terhadap kegagalan di pengadilan HAM. Hal ini ditunjukkan dengan keengganan mereka untuk menindaklanjuti rekomendasi penyelidikan Komnas HAM untuk pelanggaran HAM berat, lemahnya dakwaan, dan kegagalan menangani intimidasi terhadap saksi. Dalam sidang terhadap Jenderal Adam Damiri di pengadilan *ad hoc* Timor-Timur, penuntut bahkan berkeras bahwa tertuduh haruslah dibebaskan.

Peradilan Indonesia sangat lemah dan korup, termasuk juga pengadilan HAM. Meskipun terdapat beragam retorika mengenai reformasi, namun bahkan langkah pertama yang relatif mudah pun tidak dilakukan. Misalnya, keputusan tertulis tidak diatur dengan tegas, sehingga menghalangi kajian mengenai landasan hukum dan pemantauan terhadap kinerja para hakim.

Reparasi

Berbagai undang-undang yang disahkan selama periode reformasi menjadi pijakan hukum untuk reparasi (pemulihan korban), dan pada tahun 2006 Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dibentuk. Namun, sekali lagi, karena kurangnya dukungan dan keseriusan dalam implementasinya, reformasi hukum dan pembentukan berbagai mekanisme ini akhirnya terabaikan. Lembaga ini hanya menerima sedikit sumber daya, sehingga mustahil dapat menjalankan mandatnya dengan baik. Hak reparasi bagi para korban pelanggaran HAM terus menerus disangkal dan diabaikan.

Hanya ada satu pengecualian yakni bantuan yang diberikan oleh badan reintegrasi yang dibentuk sebagai bagian dari proses perdamaian Aceh kepada kelompok masyarakat dan individu yang terkena dampak konflik. Namun bantuan dana ini tidak secara khusus menargetkan korban, melainkan dibagikan kepada komunitas dalam bentuk bantuan pembangunan. Peluang penting untuk melakukan reparasi yang bermakna bagi korban pada akhirnya tidak terpenuhi. Lembaga yang sama juga mendistribusikan kompensasi yang dalam Islam disebut sebagai *diyat,* yang langsung dibayarkan sekaligus kepada sejumlah besar korban di Aceh. Ini adalah kontribusi yang positif, hanya saja pengakuan atas pelanggaran dan partisipasi korban tidak menjadi komponen utama dari pelaksanaan program tersebut.

Reformasi Sektor Keamanan

Periode reformasi dimulai dengan perkembangan yang sangat berarti dalam reformasi sektor keamanan, ditandai dengan dipisahkannya polisi dari militer dan dihapuskannya peran politik militer, termasuk penghapusan jaminan kursi di DPR RI. Walaupun ada peningkatan kekerasan pada masa awal reformasi (1999-2000), namun jumlah kekerasan menurun tajam (kecuali di Papua), terutama setelah berakhirnya konflik di Aceh, Sulawesi, dan Maluku, serta kemerdekaaan Timor-Leste.

Namun begitu, sebagaimana yang terjadi di ruang keadilan transisi lainnya, kemajuan awal ini melambat dan kemudian macet. Indonesia masih belum bisa menghasilkan pengawasan sipil yang sungguh-sungguh terhadap militer oleh pihak eksekutif ataupun legislatif. Juga kurangnya upaya untuk memberhentikan anggota militer yang terlibat dalam pelanggaran berat (*vetting*) membuat anggota militer tersebut, termasuk mereka yang telah didakwa oleh pengadilan di Timor-Leste yang didukung oleh PBB maupun mereka yang dijatuhi hukuman di pengadilan militer Indonesia, masih tetap bertugas sebagai perwira militer, bahkan masih mendapat kenaikan pangkat.

Ketiadaan *vetting* ini tidak bisa dilepaskan dari masalah kurangnya pertanggungjawaban sebagaimana dibahas di bagian proses peradilan. Berbagai upaya untuk mengatasi untuk menghadapi sistem peradilan militer yang tertutup dan tidak efektif dengan mengalihkannya ke pengadilan pidana sipil tetap gagal oleh karena adanya penolakan dari militer dan macetnya proses hukum di pemerintah dan legislatif.

Akhirnya, walaupun banyak bisnis militer telah dijual, tapi militer tetap gagal memenuhi batas waktu 2009 yang ditentukan oleh Undang-undang untuk melepaskan semua bisnis mereka, legal maupun ilegal.

I. Tujuan dan Metodologi

Jenderal Soeharto mengundurkan diri pada tanggal 21 Mei 1998, setelah 32 tahun berkuasa secara otoriter. Jatuhnya rezim Orde Baru ini merupakan awal transisi politik penting menuju sistem pemerintahan demokrasi. Pemerintahan di periode berikutnya berupaya keras untuk mengganti sistem yang korup, nepotis, dan memapankan impunitas, dengan sistem baru yang dibangun berdasarkan penegakan hukum dan pertanggungjawaban. Tantangan yang paling utama adalah soal pelanggaran HAM dalam skala masif yang terjadi pada masa Soeharto maupun periode reformasi.

Pemerintahan pasca Orde Baru menciptakan atau menyediakan beragam mekanisme termasuk komisi penyelidikan, KKR, lembaga untuk perlindungan saksi dan korban, pengadilan HAM permanen, dan pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus tertentu. Pemerintahan era reformasi juga memasukkan perlindungan HAM ke dalam konstitusi, meratifikasi konvensi HAM internasional; membentuk Mahkamah Konstitusi; dan menghapuskan jaminan kursi anggota TNI di badan legislatif.

Dengan disahkannya sejumlah UU tersebut dan pembentukan mekanisme-mekanisme serta pengadilan beberapa kasus pelanggaran HAM, ini seolah-olah menunjukkan ada kemajuan pertanggungjawaban negara terhadap kejahatan dalam skala masif. Tulisan ini mencoba membahas apakah harapan perubahan institusional dan hukum tersebut terpenuhi. Kajian ini tidak dimaksudkan sebagai analisis mendalam dan komprehensif atas satu atau sejumlah kasus tertentu, ataupun membuat penelitian baru. Namun tulisan ini dimaksudkan untuk melihat pola sistematis melalui ulasan komprehensif dari kasus-kasus dan mekanisme-mekanisme yang ada.

A. Metodologi

ICTJ dan KontraS secara bersama-sama melakukan kajian dan menulis laporan ini, dengan mencoba membangun kerangka dan menyusun laporan ini melalui lima lokakarya partisipatif. Untuk mendapatkan gambaran yang luas dan mendalam, tim kajian menggunakan beberapa metodologi:

Wawancara dengan:
- tokoh kunci dalam sistem hukum yang ada, termasuk hakim, komisioner lembaga-lembaga HAM, dan pejabat pemerintah.
- para pakar yang selama ini memantau masalah keadilan transisi di Indonesia
- pengacara hukum yang mendampingi korban
- aktivis dari organisasi bantuan hukum
- aktivis dari organisasi HAM
- para korban pelanggaran HAM

Bahan-bahan sekunder, termasuk:
- laporan-laporan komisi penyelidikan dan badan lembaga pencari fakta lainnya
- laporan-laporan Komnas HAM, Komnas Perempuan, dan lembaga pemerintah lainnya
- sejumlah produk legislasi, naskah legislasi, paper kebijakan (policy paper) dan laporan rapat-rapat DPR RI
- laporan pemantauan sidang dan mekanisme lain oleh organisasi masyarakat sipil
- laporan-laporan PBB dan lembaga internasional lain
- laporan-laporan media
- pemetaan inisiatif keadilan transisi masyarakat sipil di Indonesia tahun 2002.[2]
- kajian-kajian yang pernah dilakukan KontraS
- kajian-kajian yang pernah dilakukan ICTJ

Bahan-bahan tersebut dianalisa menggunakan kerangka keadilan transisi yang meliputi empat tema kunci: pengungkapan kebenaran, proses peradilan, reparasi, dan reformasi sektor keamanan. Berbagai mekanisme yang ada dilihat dari keempat tema tersebut dan dilanjutkan dengan analisis pola-pola yang muncul. Meskipun tulisan ini disusun berdasarkan tema-tema tersebut, kasus-kasus tertentu bisa saja terdapat dalam beberapa tema sekaligus. Misalnya, penyelidikan atas pembunuhan massal oleh mekanisme pengungkapan kebenaran dapat menghasilkan proses peradilan atau memunculkan persoalan tentang reparasi dan reformasi institusi. Kasus-kasus yang demikian punya keterkaitan dengan setiap tema, sehingga bisa saja terdapat duplikasi tapi di pihak lain menunjukkan gambaran yang lebih utuh. Selain itu sejumlah kecil kasus, seperti pembunuhan aktivis HAM Munir, muncul dalam rangkuman di kotak, untuk menunjukkan beragam tema bisa berkaitan dalam satu kasus tertentu.

B. Kerangka Keadilan Transisi

Keadilan transisi lahir sebagai tanggapan atas pelanggaran HAM yang dilakukan secara sistematis atau meluas. Keadilan transisi mengupayakan adanya pengakuan terhadap korban dan mendorong terciptanya perdamaian, rekonsiliasi, dan demokrasi. Keadilan transisi bukanlah

2 Lihat Hilmar Farid and Rikardo Simarmatra, *The Struggle for Truth and Justice: A Survey of Transitional Justice Initiatives Throughout Indonesia* (Perjuangan untuk Mendapatkan Kebenaran dan Keadilan: Kajian Upaya Keadilan di Indonesia), ICTJ, Seri Paper Khusus (New York: ICTJ, Januari 2004).

bentuk khusus dari keadilan, tetapi merupakan proses keadilan yang ditujukan kepada masyarakat yang sedang mentransformasikan dirinya setelah mengalami periode pelanggaran HAM secara luas. Dalam beberapa kasus, transformasi ini bisa terjadi tiba-tiba; tapi pada kasus lain, proses ini mungkin berlangsung selama beberapa dekade. Tujuan jangka panjang dari keadilan transisi adalah untuk memperkuat pertanggungjawaban atas kejahatan serius, yang disebutkan sebagai kewajiban dalam hukum international.[3] Mekanisme dasar dari keadilan transisi termasuk:

- **Pengungkapan Kebenaran**. Ini dapat dilakukan baik secara resmi maupun tidak melalui komisi kebenaran, komisi penyelidikan, dokumentasi, dll. Tujuan pengungkapan kebenaran adalah untuk memperoleh kejelasan tentang pelanggaran masa lalu, menciptakan ruang bagi pengakuan masyarakat tentang apa yang terjadi, mengapa itu terjadi, dan dampak yang diderita oleh korban. Langkah-langkah ini seringkali merupakan langkah integral untuk memastikan bahwa pelanggaran tersebut tidak akan terulang di masa depan.
- **Proses Peradilan**. Pengadilan adalah penyelidikan yudisial terhadap mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM. Tujuannya adalah untuk menuntut pertanggungjawaban perlaku pelanggaran HAM, dan berusaha mencegah pelanggaran serupa di masa depan dengan mengakhiri impunitas atas pelanggaran di masa lalu. Pertanggungjawaban dapat juga diupayakan melalui peradilan non-kejahatan seperti gugatan perdata terhadap pelaku atau terhadap kasus yang melibatkan negara di hadapan Mahkamah Pengadilan Internasional, dsb.
- **Reparasi**. Reparasi merupakan sebuah mekanisme yang disponsori dengan maksud mengakui kehilangan dan penderitaan yang dialami oleh para korban, dan untuk membantu memulihkan baik akibat maupun penyebab pelanggaran masa lalu. Program ini biasanya memberikan pelayanan baik material maupun simbolis kepada korban, yang bisa saja mencakup kompensasi finansial dan permintaan maaf secara resmi.[4]
- **Reformasi Sektor Keamanan**. RSK berupaya mengubah institusi militer, polisi, dan institusi negara yang terkait, dari institusi yang digunakan sebagai alat penindasan dan korupsi menjadi alat pelayanan publik dan memiliki integritas.

3 Lihat Diane Orentlicher, *Report of the Independent Expert to Update the Set of Principles to Combat Impunity (Laporan Tim Ahli Independen untuk Update Perangkat Prinsip-Prinsip untuk Melawan Impunitas)*, dokumen PBB E/CN.4/2005/102/Add.1, (8 Februari 2005), 7. Prinsip 1 menyebutkan kewajiban Negara "untuk menyelidiki pelanggaran-pelanggaran; mengambil langkah tepat terhadap pelaku, terutama dalam kaitannya dengan keadilan, dengan memastikan mereka yang dicurigai sebagai yang bertanggung jawab atas kejahatan dituntut, diadili, dan dihukum; untuk menyediakan pemulihan yang efektif bagi korban dan memastikan reparasi bagi mereka yang menderita; memastikan hak untuk mengetahui kebenaran tentang suatu pelanggaran; dan untuk mengambil langkah yang dibutuhkan dalam mencegah keberulangan pelanggaran."

4 Lihat Majelis Umum PBB, *Prinsip-prinsip Dasar dan Panduan untuk Hak atas Penyelesaian (Remedy) dan Reparasi untuk Korban Pelanggaran Berat atas Hukum HAM Internasional dan Pelanggaran Berat atas Hukum Humaniter Internasional*, A/RES/60/147, (16 Desember 2005), http://www2.ohchr.org/english/law/remedy.htm (selanjutnya disebut *Prinsip-Prinsip Dasar PBB untuk Hak atas Penyelesaian dan Reparasi*.).

Jakarta, Indonesia. Sri Sulistiyawati (atas) dan Lestari (bawah), mantan tapol era 65, mengikuti aksi Kamisan di depan Istana Merdeka untuk mendesak penuntasan kasus-kasus HAM untuk rasa keadilan bagi korban dan keluarganya. **ANTARA/Fanny Octavianus**

II. Konteks Sejarah

A. Era Orde Baru Soeharto

Jatuhnya Orde Baru, persis seperti ketika berdirinya rejim 32 tahun sebelumnya, diselimuti oleh kerahasiaan dan penuh dengan kekerasan. Saat Soeharto meraih kekuasaan pada 1965, dia melancarkan aksi militer terhadap pihak yang dituduh akan melakukan kudeta, yang berujung pada penghancuran terhadap mereka yang dianggap berkaitan dengan Partai Komunis Indonesia (PKI). Pada 1965-1966, sekitar 500 ribu sampai satu juta orang dibunuh karena dituduh terkait kelompok komunis atau kiri. Sekitar satu juta lainnya, termasuk penulis, seniman, penyair, guru, dan masyarakat biasa, dipenjarakan tanpa proses pengadilan oleh rejim Orde Baru ini. Mereka ditahan secara sewenang-wenang, mengalami perlakuan buruk dan penyiksaan. Para tahanan itu secara bertahap mulai dibebaskan sejak akhir tahun 1970an, dan banyak dari mereka ditahan lebih dari satu dekade. Setelah dibebaskan, mereka tetap berada dalam pengawasan dan harus melapor secara rutin kepada penguasa setempat, dan hak sipil dan politik mereka tidak pernah sepenuhnya dipulihkan.[5]

Soeharto mengkonsolidasikan kekuasaannya dengan memusatkan kontrolnya dalam struktur otoriter yang didominasi oleh militer. Melalui Pemilu yang dikontrol sangat ketat, mesin politik Soeharto yang didukung oleh militer selalu menjadi mayoritas tak tertandingi, sehingga ia memenangkan enam kali Pemilu berturut-turut. Dari tangan besi Soeharto lahir kebijakan yang mendukung privatisasi, pengerukan sumber daya alam, dan investasi luar negeri, serta penindasan brutal terhadap mereka yang berbeda pendapat. Mereka yang berjuang untuk hak-hak buruh, lingkungan, atau tanah, harus berhadapan dengan kekerasan.[6] Institusi keamanan melakukan

5 Teresa Birks, *Tugas yang Diabaikan: Menyediakan Reparasi Komprehensif bagi Korban Persekusi (Kekerasan) Negara 1965 di Indonesia*, ICTJ, Seri Paper Khusus, (New York: ICTJ, Juli 2006), 25-27.

6 Pada tahun 2000, sebuah jaringan masyarakat sipil membuat paper kebijakan tentang agenda keadilan transisi di Indonesia dan memasukkan beberapa kasus ini: pembunuhan aktivis buruh Marsinah di Surabaya, Jawa Timur (1993), penahanan 13 petani yang terlibat dalam perebutan tanah di Badega, Jawa Barat (1992), dan perebutan tanah di Gili Trawangan, Nusa Tenggara Barat (1995). Lihat Masyarakat Keadilan Transisi, *Keadilan Transisi Menentukan Kualitas Demokrasi Indonesia di Masa Depan* (2000), arsip ICTJ.

pelanggaran HAM yang sistematis dan berskala masif terhadap masyarakat sipil dalam konteks operasi melawan gerakan kemerdekaan di Timor Timur, Aceh dan Papua.[7]

Pada tahun 1990an sebutan Soeharto sebagai "Bapak Pembangunan" mulai diragukan, hal ini disebabkan oleh korupsi dan kemudian oleh kemunduran ekonomi. Krisis ekonomi Asia tahun 1998 menyebabkan peningkatan jumlah pengangguran secara dramatis, disertai naiknya harga-harga serta hilangnya banyak bahan kebutuhan pokok, sehingga memunculkan keresahan masyarakat di mana-mana. Pada bulan Mei, tentara menembak mati empat mahasiswa yang terlibat dalam demonstrasi menentang pemerintah di Universitas Trisakti Jakarta. Penembakan itu memicu terjadinya demonstrasi yang lebih besar dan penuh kekerasan di Jakarta, Solo dan berbagai kota lainnya. Di tengah situasi penuh kekacauan ini, tuntutan keadilan dan reformasi politik kepada pemerintah semakin kuat sehingga mendorong terjadinya demonstrasi besar-besaran menuntut transisi menuju demokrasi. Pada 21 Mei 1998, dua minggu setelah peristiwa penembakan Trisakti, Soeharto lengser.

B. Tiga Gelombang Reformasi

Setelah kejatuhan Soeharto, Indonesia mulai masuk pada transisi menuju masyarakat demokratis. Selama tiga belas tahun reformasi, transisi tersebut secara bertahap menampakkan kemunduran, melalui tiga fase yaitu tahap perubahan drastis, mekanisme yang penuh kompromi, dan kemacetan reformasi.

1. Perubahan Drastis (1998-2000)

Gelombang pertama reformasi diiringi oleh dua hal sekaligus, berlanjutnya pergolakan kekerasan dan komitmen politik yang jelas untuk keadilan transisi seperti pengungkapan kebenaran, upaya menghukum pelaku pelanggaran, dan upaya untuk memastikan agar pelanggaran tidak akan terulang lagi.

Indonesia didera kemunculan konflik-konflik kekerasan baik yang baru maupun lama di Timor Timur, Sampit (Kalimantan), Maluku, dan Poso (Sulawesi). Pada saat yang sama, penyelidikan tingkat tinggi juga dilakukan di Jakarta (peristiwa Mei 1998), Aceh, dan Maluku, termasuk penyelidikan resmi, upaya pembentukan KKR, serta penyelidikan terhadap kejahatan yang dilakukan di Timor Timur pada tahun 1999. Penyelidikan yang diprakarsai oleh Komnas HAM terhadap kekerasan di Timor Timur ini merupakan penyelidikan pertama yang mengharuskan para pejabat tinggi militer menghadapi pemeriksaan dari pengacara dan aktivis HAM, sebagai bagian dari penyelidikan nasional yang dapat menuju ke pengadilan pidana.

Berbagai kemajuan ini berlangsung pada periode pemerintahan Presiden B.J. Habibie, mantan Wakil Presiden Soeharto, dan juga pada periode penggantinya Abdurrachman Wahid (Gus Dur) yang naik menjadi presiden pada tahun 1999. Gus Dur melanjutkan banyak agenda reformasi,

7 Informasi lebih lanjut mengenai Indonesia pada era Orde Baru Soeharto, lihat John H. McGlynn dkk., *Indonesia in the Soeharto Years: Issues, Incidents and Images* (Jakarta: Lontar Foundation, 2005).

menggeser beberapa jenderal berpengaruh dari posisi puncak militer dan sipil, dan memberi jalan bagi pengadilan Timor Timur. Pemakzulan terhadap Gus Dur dengan tuduhan korupsi di tahun 2001, menurut banyak pendapat, merupakan upaya memukul mundur tindakannya untuk menuntaskan kasus-kasus pelanggaran HAM. Penerusnya, Megawati Soekarnoputri dan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), menjadi lebih hati-hati dalam mengambil sikap terhadap tokoh-tokoh berpengaruh dari periode Soeharto.[8]

Kotak 1: Komitmen MPR dalam Pertanggungjawaban

Antara 1998-2000, MPR mengeluarkan beberapa ketetapan yang memberikan landasan bagi panggung reformasi:

- Di tengah kepungan demonstrasi mahasiswa pro-demokrasi pada tahun 1998, MPR menggelar Sidang Istimewa. MPR mengeluarkan TAP XVII Tahun 1998 tentang HAM, yang berisi penegakan prinsip-prinsip HAM, dan komitmen untuk meratifikasi konvensi-konvensi HAM internasional, dan memperkuat mandat Komnas HAM.
- Pada tahun 1999, MPR yang baru terbentuk mengesahkan TAP MPR No. IV Tahun 1999 yang menjadi garis besar haluan negara selama lima tahun ke depan. TAP tersebut secara eksplisit mengakui bahwa berbagai kebijakan di bawah rezim Orde Baru Soeharto telah, "mengakibatkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia di Indonesia masih memprihatinkan yang terlihat dari berbagai pelanggaran hak asasi manusia, antara lain dalam bentuk tindak kekerasan, diskriminasi, dan kesewenang-wenangan." TAP ini selanjutnya disebut sebagai "penyelesaian secara adil" untuk konflik berlarut-larut di Aceh, Irian Jaya (sekarang Papua), dan Maluku. TAP ini juga memuat komitmen negara untuk "Pewujudan sistem hukum nasional, yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berlandaskan keadilan dan kebenaran."
- Pada tahun 2000, MPR mengeluarkan Ketetapan tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang mengakui adanya kejahatan di masa lalu dan merekomendasikan pembentukan sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi nasional dengan mandat untuk mengungkap penyalahgunaan kekuasaan, menyelidiki pelanggaran HAM masa lampau, dan melaksanakan program rekonsiliasi dalam pengertian luas. Setelah proses pengungkapan kebenaran, komisi dapat memfasilitasi proses pengakuan kesalahan, permintaan dan pemberian maaf, penegakan hukum, amnesti, dan rehabilitasi, dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan.

8 Interview ICTJ dengan Ifdhal Kasim, Ketua Komisioner KOMNAS HAM, 9 Desember 2010.

- Masih di tahun 2000, MPR mengeluarkan dua ketetapan yang secara resmi memisahkan militer dari polisi. Militer difokuskan pada pertahanan negara, sementara polisi pada upaya menjaga keamanan publik dan ketertiban. Ketetapan itu menyebutkan bahwa kedua institusi tersebut harus menegakkan hukum dan HAM. MPR juga membuat tahapan langkah agar institusi militer dan polisi keluar dari politik praktis dan menempatkan mereka di bawah kontrol sipil.

Ketetapan-ketetapan MPR yang pada waktu itu merupakan lembaga tertinggi ini, yang pada jaman Soeharto lebih dikenal sebagai lembaga stempel belaka bagi kekuasaannya, menunjukkan adanya momentum perubahan besar dalam transisi di Indonesia. Namun, sebagaimana digambarkan di bawah, banyak dari ketetapan ini tidak berhasil dijalankan dengan baik akibat kesalahan dalam rancangan dan pelaksanaan aturan turunannya, dan kurangannya dukungan yang sungguh-sungguh dari pemimpin pemerintah dan militer.

2. Mekanisme Penuh Kompromi (2001-2006)

Meskipun terdapat banyak sekali kebijakan baru, komitmen untuk merealisasikannya sangatlah minim. Gelombang kedua reformasi diawali dan diakhiri oleh dua mekanisme yang sangat penuh kompromi dalam pertanggungjawaban, yaitu Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang kemudian dibatalkan bahkan sebelum komisi itu sempat dibentuk. Seperti yang akan dibahas nanti, Undang-Undang No. 26 Tahun 2000, yang dibuat untuk pembentukan Pengadilan HAM di sejumlah daerah di Indonesia, memiliki banyak kelemahan dan ketidakjelasan. Persidangan dari pengadilan HAM yang dilakukan menjadi sia-sia dalam upaya mendapatkan pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM berat, dengan tingkat pembebasan akhir 100%.

Dalam periode ini memang ada pengadilan militer dan pengadilan koneksitas (memiliki kewenangan hukum terpisah) yang dilakukan di sejumlah daerah konflik untuk menangani pelanggaran yang dilakukan oleh aparat militer di Aceh, Poso, dan Maluku. Namun pengadilan tersebut hanya menjangkau aparat berpangkat rendah, dengan masa hukuman yang umumnya pendek, dan hanya sedikit memberi keadilan, pertanggungjawaban, atau transparansi.

Pada tahun 2005, pemerintah Indonesia dan Timor-Leste membentuk komisi kebenaran bersama yang baru pertama kali dibentuk, dengan mandat untuk memeriksa pelanggaran yang dilakukan di Timor Timur pada tahun 1999. Komisi ini mendapat kritik keras, terutama dengan adanya bias terhadap pelaku pelanggaran yang terlihat dalam kewenangannya untuk merekomendasi pemberian amnesti dan rehabilitasi bagi mereka yang "dituduh secara salah" (*wrongly accused*). Namun pada akhirnya, walaupun memiliki kecacatan serius dalam mandat dan implementasinya, Komisi ini menyatakan bahwa pasukan keamanan Indonesia bertanggung jawab atas kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di Timor Timur tahun 1999.

Periode ini juga ditandai dengan pembunuhan berlatar belakang politik terhadap dua pejuang HAM, Theys Eluay pada tahun 2002 dan Munir pada tahun 2004. Pembunuhan ini menunjukkan dijalankannya lagi operasi rahasia yang melibatkan institusi keamanan, dan juga berlanjutnya impunitas di negara ini.

3. Kemacetan Reformasi di Jakarta (2007-2011)

Kurun empat tahun berikut ini ditandai dengan kembali naiknya para mantan komandan militer ke panggung politik nasional, pada saat yang sama mekanisme pertanggungjawaban terhadap pelanggaran HAM berat makin terseok-seok. Meskipun Komnas HAM terus melakukan penyelidikan dan merekomendasikan penyidikan formal, respon dari Kejagung sangat lambat atau bahkan menolak dan sama sekali tidak melaksanakan rekomendasi tersebut dengan alasan tidak memiliki yurisdiksi hukum dengan belum adanya pengadilan *ad hoc*, berkas yang tidak lengkap, dan sudah adanya putusan dari pengadilan militer terhadap mereka yang teridentifikasi sebagai pelaku dalam laporan Komnas HAM. Sebagai kelanjutan dari dibatalkannya UU KKR, pemerintah saat ini sedang menyiapkan RUU baru tentang KKR yang dijadwalkan akan dibahas tahun 2011, tetapi sayangnya RUU ini hanya mendapat sedikit dukungan politik.

Kemacetan di Jakarta ini melahirkan sejumlah inisiatif di daerah. Kelompok korban terus mendesakkan keadilan di hampir semua tempat di daerah, dan masyarakat sipil di Aceh mencoba mendorong proses kebenaran lokal, sesuai dengan isi MoU Helsinki.[9] Kelompok-kelompok perempuan yang bekerja bersama korban 1965 dan korban di Poso, Aceh, dan Papua membuat dokumentasi pelanggaran HAM berbasis gender yang melibatkan negara, dengan difasilitasi oleh Komnas Perempuan. Sedangkan di Amerika Serikat, sebuah gugatan perdata terhadap Exxon Mobil diajukan ke pengadilan di Washington DC atas tuduhan adanya keterlibatan Exxon dalam pelanggaran HAM yang dilakukan oleh tentara Indonesia di Aceh pada tahun 2000. Sementara itu di Australia, penyelidikan koroner telah mendorong polisi federal Australia untuk membuka kembali penyelidikan tentang kasus pembunuhan Balibo. Peristiwa Balibo adalah peristiwa terbunuhnya lima wartawan internasional yang terbunuh dalam aksi militer di kota perbatasan Balibo, Timor Timur pada bulan Oktober 1975.

9 Memorandum of Understanding antara Pemerintah Indonesia dan GAM (yang akan disebutkan sebagai MoU Helsinki), 15 Agustus 2005, bagian 2.3, http://www.aceh-mm.org/download/english/Helsinki%20MoU.pdf.

Abepura, Indonesia. Kelompok masyarakat sipil di Papua menggelar demonstrasi untuk mengenang kekerasan yang dialami orang asli Papua dan menuntut pembentukan pengadilan HAM di Papua.
KOMPAS/Ichwan Susanto

Jakarta, Indonesia. Kapten Sutrisno Mascung (kiri) bersama aparat militer lainnya mengikuti persidangan di Pengadilan HAM ad hoc Tanjung Priok, sebagai terdakwa pelanggaran HAM berat.
KOMPAS/Agus Susanto

III. Pengungkapan Kebenaran

A. Tinjauan tentang Inisiatif dan Mekanisme Pengungkapan Kebenaran

Upaya menyeluruh untuk memahami apa yang terjadi, mengapa hal itu terjadi, dan apa akibat dari konflik dan kekerasan masif sangat dibutuhkan untuk menghindari terulangnya kembali hal serupa di masa mendatang. Advokasi yang dilakukan oleh kelompok masyarakat sipil di Indonesia mendorong terbentuknya berbagai upaya pencarian fakta, penyelidikan, dan komisi-komisi, yang memiliki mandat untuk menyelidiki kasus-kasus tertentu dari rangkaian kekerasan di masa lalu. Secara umum, hasil dari upaya-upaya ini cukup mengecewakan. Terlebih lagi, pendekatan yang sepotong-sepotong itu telah menyembunyikan pola-pola dan kebijakan yang memungkinkan terjadinya kekerasan dalam skala masif oleh aktor negara, sehingga tetap tidak diakui dan mendorong impunitas.

Saat ini, banyak upaya pengungkapan kebenaran pelanggaran HAM yang melibatkan aparat keamanan menyimpulkan bahwa pelanggaran tersebut dilakukan oleh oknum tidak disiplin yang bertindak atas kemauan sendiri. Namun demikian, dengan kacamata yang lebih luas dalam melihat skala dan bentuk pelanggaran dan kekerasan ini, maka penjelasan tentang tanggung jawab lewat pendekatan oknum harus dipertanyakan. Dengan melihat skala dan adanya kesamaan pola kejahatan di Timor Timur, Aceh, Papua dan wilayah konflik lainnya, muncul pertanyaan apakah kejahatan ini terjadi sebagai bagian dari kebijakan negara.

Tulisan ini tidak mencoba melakukan penyelidikan yang didasarkan bukti pertanggungjawaban tingkat tinggi, ataupun memunculkan bukti-bukti baru dalam bentuk kesaksian atau dokumenter. Namun pola-pola penyelesaian kekerasan masif yang muncul menunjukkan, paling tidak secara sistemik, minimnya keinginan dan kapasitas pemerintah untuk mengungkap kekerasan dan pelanggaran yang ada serta menghukum mereka yang bertanggung jawab.

1. Respon Pertama: Tim Pencari Fakta dan Komisi Penyelidikan

Manipulasi dalam pemerintahan dan lembaga hukum oleh para elit politik di era Soeharto sangat merusak kepercayaan publik terhadap integritas lembaga-lembaga tersebut. Sehingga, pemerintahan pasca Soeharto lebih memercayakan tim khusus untuk melakukan pencarian fakta

tentang kekerasan masif di masa lalu juga kekerasan dan pembunuhan yang terjadi pada periode reformasi. Ada lebih dari selusin tim seperti itu yang didirikan, termasuk tim penyelidikan yang dibentuk oleh parlemen atau melalui keputusan presiden, atau yang dijalankan berdasarkan mandat Komnas HAM. Semuanya dihasilkan dari tekanan publik karena kurangnya tindakan lembaga pemerintah dan bukan karena adanya komitmen resmi dari negara untuk menegakkan pertanggungjawaban. Bagian ini menjelaskan hasil dari beberapa tim dan komisi tersebut.

a. Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Mei 1998

Dalam waktu tiga hari pada bulan Mei 1998, kerusuhan anti pemerintah yang berujung pada pengunduran diri Soeharto mengakibatkan lebih dari 1.000 orang meninggal, dan banyak lainnya yang mengalami penyiksaan dan perkosaan. Pasukan keamanan tidak melakukan apapun dan bahkan, berdasarkan beberapa kesaksian, ikut menyulut terjadinya kekerasan. Dua bulan kemudian, beberapa Kementerian mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) untuk melakukan penyelidikan dalam Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Tanggal 13-15 Mei 1998. Mandat tim ini adalah "untuk menemukan dan mengungkap fakta, pelaku, dan latar belakang peristiwa 13-15 Mei 1998."[10] Tim ini dipimpin oleh Ketua Komnas HAM, dan terdiri dari 18 orang dari berbagai insitusi seperti kepolisian dan TNI, pemimpin keagamaan, Komnas HAM dan anggota masyarakat sipil.[11] Selama tiga bulan tim ini menyelidiki kekerasan yang terjadi di Jakarta, Solo, Palembang, Lampung, Surabaya, dan Medan. Anggota tim mengumpulkan dan melakukan verifikasi data tentang korban dan pelaku, melakukan kunjungan lapangan, dan menyusun laporan akhir disertai rekomendasi.

Laporan akhir tim ini membuat kesimpulan berdasarkan kesaksian dan keterangan dari 124 korban dan saksi, disamping bukti-bukti yang dikumpulkan oleh kelompok masyarakat sipil. Satu hal yang penting dicatat adalah tim berhasil mendapat kesaksian dari para petinggi militer senior, sebuah terobosan yang baru pertama kali terjadi.[12]

Laporan akhir tim menyimpulkan bahwa kekerasan yang terjadi terutama berasal dari pergumulan elit politik untuk mempertahankan rezim Orde Baru di tengah memburuknya ekonomi dan maraknya kerusuhan.[13] Mereka menemukan bahwa ada "provokator" yang tak dikenal, namun terlihat sebagai orang terlatih dan memiliki sarana transportasi serta komunikasi. Dalam sebagian kasus, laporan menyebutkan bahwa "provokator" tersebut teridentifikasi sebagai anggota militer dan kelompok pemuda.[14] Laporan ini juga menyoroti peran perwira tinggi militer yang diduga bertanggung jawab sebagai dalang kerusuhan Mei dan penculikan dan penghilangan paksa aktivis pro-demokrasi.

10 SKB tersebut ditandatangani oleh Menteri Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia, Menteri Kehakiman, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Negara Peranan Wanita, dan Jaksa Agung.
11 *Laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Peristiwa Tanggal 13-15 Mei 1998 Final: Ringkasan Eksekutif*, (23 Oktober 1998), arsip KontraS.
12 Ibid., 6-7.
13 Ibid., 16
14 Ibid., 10.

Tim juga merekomendasikan pemeriksaan lebih lanjut terhadap pertemuan di markas KOSTRAD pada tanggal 14 Mei 1998 dan,

> Pemerintah perlu sesegera mungkin menindaklanjuti kasus-kasus yang diperkirakan terkait dengan rangkaian tindakan kekerasan yang memuncak pada kerusuhan 13-15 Mei 1998, yang dapat diungkap secara yuridis baik terhadap warga sipil maupun militer yang terlibat dengan seadil-adilnya, guna menegakkan wibawa hukum, termasuk mempercepat proses yudisial yang sedang berjalan. Dalam rangkaian ini Pangkoops Jaya Mayjen TNI. Syafrie Syamsoeddin perlu dimintakan pertanggungjawabannya. Dalam kasus penculikan Letjen Prabowo dan semua pihak yang terlibat harus dibawa ke pengadilan militer. Demikian juga dalam kasus Trisakti, perlu dilakukan berbagai tindakan lanjutan yang sungguh-sungguh untuk mengungkapkan peristiwa penembakan mahasiswa. [15]

Tim Gabungan menegaskan bahwa pada saat kerusuhan telah terjadi kekerasan seksual yang meluas. Tim berhasil memverifikasi 52 kasus yang dilaporkan oleh korban, saksi, dokter, atau konselor pendamping.[16] Laporan tersebut memperlihatkan indikasi kuat tentang pola yang sistematis dalam kekerasan ini, bahwa banyak korban mengalami perkosaan ganda dan bahwa mayoritas korban berlatar belakang etnis Tionghoa.

Hasil temuan Tim Gabungan Pencari Fakta, khususnya bukti keterlibatan perwira tinggi militer, menggambarkan kekuatan komposisi anggota tim, keberanian mereka, dan betapa besarnya momentum untuk melakukan perubahan pada hari-hari awal reformasi. Meskipun berada di tengah kekacauan politik, ketidakstabilan dan ketidakpastian, laporan ini berhasil membuat beberapa rekomendasi yang luar biasa. Rekomendasi tersebut mencakup pertanggungjawaban hukum, kompensasi dan rehabilitasi bagi korban, serta reformasi kelembagaan secara menyeluruh. Laporan tersebut juga merekomendasikan dibuatnya undang-undang untuk menjamin perlindungan bagi korban dan saksi, meratifikasi konvensi internasional tentang HAM, dan adanya kontrol sipil terhadap badan intelejen nasional. Kenyataan bahwa Tim Gabungan ini mampu melakukan penyelidikan yang kredibel dan independen dengan mengedepankan pertanggungjawaban institusi militer, serta terjadi hanya beberapa saat setelah Soeharto lengser, merupakan prestasi yang luar biasa dan mendorong munculnya harapan besar tentang masa depan yang lebih baik.

b. Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh

Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KPTKA) dibentuk berdasarkan Keppres tahun 1999. Komisi ini menjadi sebuah pengecualian dari proses pengungkapan

15 Ibid., 24. Rekomendasi lainnya meliputi rekomendasi untuk mencari dan menyelidiki lebih lanjut data-data, membuat mekanisme perlindungan saksi, dan pemberian rehabilitasi dan kompensasi kepada semua korban kerusuhan dan keluarga korban, mengakhiri praktek premanisme dan paramiliter, dan mengatur penggunaan intelejen nasional.

16 Ibid., 13-14.

kebenaran yang berjalan tertutup dan tidak melibatkan masyarakat.[17] Komisi ini berkerja selama enam bulan, melakukan dialog dengan korban, saksi, dan aktor yang berkaitan dengan kekerasan di Aceh. Dalam laporan akhirnya menyebutkan, "Tindak kekerasan yang dilakukan oleh militer merupakan suatu jenis kekerasan Negara (*state violence*). Artinya, kekerasan yang terjadi dipersepsikan secara kuat oleh masyarakat sebagai "dipelihara" oleh Negara dalam rangka mengamankan proses eksplorasi kekayaan alam dari Aceh untuk kepentingan pusat, kepentingan elite pusat, maupun lokal."[18]

Laporan tersebut juga menjelaskan pola dari kekerasan masif yang terjadi, termasuk daftar rinci jenis kekerasan yang dilakukan oleh pasukan keamanan, seperti pemerkosaan dan kekerasan seksual, penyiksaan dengan listrik, direndam dalam kotoran, memaksa tahanan untuk melakukan aktivitas seksual dan pemukulan. Laporan tersebut menyajikan bukti-bukti kuat tentang kesewang-wenangan dan tiadanya pertanggungjawaban yang menjadi ciri rejim Orde Baru.[19] Temuan KPTKA, terutama gambaran tentang bagaimana konflik tersebut mempengaruhi kehidupan masyarakat, muncul dari metode yang lebih terbuka dan partisipatoris. Tingkat objektivitas dan kualitas laporan yang tinggi ini, juga laporan penyelidikan peristiwa Mei 1998, memperkuat harapan pada masa awal reformasi ini, yang kemudian meredup.

c. Tim Pencari Fakta atas Pembunuhan Theys Eluay

Theys Eluay adalah tokoh adat Papua yang pernah bekerja erat dengan pemerintah Indonesia, namun belakangan dia memimpin kelompok masyarakat asli Papua dan menyuarakan tuntutan hak penentuan nasib sendiri di dunia internasional. Pada 10 November 2001, Theys dibunuh setelah menghadiri pertemuan di markas Kopassus. Aristoteles Masoka, supir pribadi Theys, hilang setelah mendatangi markas Kopassus untuk melaporkan pembunuhan terhadap Theys.[20]

Setelah mendapat tekanan dari masyarakat Papua dan kelompok pembela HAM, Presiden Megawati membentuk Komisi Penyelidik Nasional (KPN). Walaupun beberapa wakil dari masyarakat Papua dan kelompok masyarakat sipil masuk sebagai anggota, namun komisi tersebut juga beranggotakan seorang tentara berpangkat mayor jenderal dan diketuai oleh mantan pemimpin kepolisian.[21] Dari awalnya KPN dipandang skeptis oleh kelompok HAM karena

17 Keputusan Presiden No. 88 Tahun 1999 tentang Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh.

18 KPTKA, *DOM dan Tragedi Kemanusiaan di Aceh*, lihat catatan kaki 1 dan 2.

19 Ibid., 14-16. Daftar kekerasan ini juga sama dengan daftar kekerasan yang dilaporkan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor-Leste (CAVR), lihat Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor-Leste (CAVR), *Chega! The Report of the Commission for Reception, Truth and Reconciliation in Timor-Leste* (*Chega! Laporan Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi di Timor-Leste*), Bab 7.5, hal. 260-261, http://www.cavr-timorleste.org/chegaFiles/finalReportEng/07.4-Arbitrary-Detention-Torture-and-Ill-treatment.pdf.

20 Lihat Lembaga Studi dan Advokasi Hak Asasi Manusia (Elsham) Papua, *Penculikan dan Pembunuhan Theys Hiyo Eluay Telah Direncanakan dan Bermotif Politik*, Laporan Awal (13 Desember 2001); Amnesty International, *Indonesia: Impunity and Human Rights Violations in Papua* (*Indonesia: Impunitas dan Pelanggaran HAM di Papua*), (1 April 2002); Tito Sianipar, "Keluarga Sopir Theys Mengadu ke Komnas HAM," *Tempointeraktif* (27 Juli, 2004).

21 Keputusan Presiden No. 10 Tahun 2002 tentang Pembentukan Komisi Penyelidik Nasional Kasus Theys Hiyo Eluay, http://ngada.org/kp10-2002.htm

pembentukannya menghambat penyelidikan Komnas HAM yang bisa membawa kasus ini ke pengadilan HAM.[22]

Dalam laporannya ke Presiden Megawati di bulan April 2002, KPN menemukan enam oknum aparat militer yang bertanggung jawab atas pembunuhan tersebut dan tidak ada kesimpulan terjadinya pelanggaran HAM berat. Penyelidikan itu tidak pernah menjangkau perwira militer yang lebih tinggi dari Letkol. Tri Hartomo, walaupun kuat dugaan bahwa pembunuhan tersebut direncanakan oleh perwira tinggi militer. Setahun kemudian, pengadilan militer menyatakan tujuh anggota Kopassus bersalah karena tindakan sewenang-wenang dan pemukulan –tapi bukan pembunuhan—dan memberikan hukuman ringan dua sampai tiga setengah tahun.[23] Temuan KPN tidak pernah disebarluaskan pada publik, dan mereka yang dinyatakan bersalah tetap bertugas dalam militer.[24]

d. Tim Independen Penyelidik Konflik Maluku

Di Propinsi Maluku dan Maluku Utara, ketegangan pemeluk Islam dan Kristen meningkat tajam setelah kejatuhan Soeharto, dan konflik baru muncul bulan Januari 1999. Saksi-saksi mata menyebutkan adanya provokator yang tidak dikenal masyarakat setempat. Di awal tahun 2000, lebih dari 5.000 orang meninggal, dan lebih dari sepertiga dari total 2,1 juta populasi harus mengungsi. Konflik ini melibatkan militer dan polisi, dan diperparah dengan adanya kepentingan dari luar yang berupaya mendapatkan keuntungan dari konflik tersebut. [25]

Pada tahun 2002, pemerintah pusat memprakarsai perjanjian Malino, yang diikuti oleh pembentukan tim independen penyelidik nasional.[26] Empat bulan kemudian, Presiden Megawati secara resmi membentuk tim beranggotakan 14 orang, dengan tugas, "melakukan penyelidikan,

22 Amnesty International, *Indonesia: Impunity and Human Rights Violations in Papua* (*Indonesia: Impunitas dan Pelanggaran HAM di Papua*), lihat catatan kaki no 20; "Ada Upaya Belokkan Kasus Theys, *Kompas*, 1 Mei 2002, http://kontras.org/index.php?hal=dalam_berita&id=609.

23 Human Rights Watch, *"What Did I Do Wrong?" Papuans in Merauke Face Abuses by Indonesian Special Forces* (*"Apa Kesalahan Saya?" Masyarakat Papua di Merauke mengalami Kekerasan oleh Pasukan Khusus Indonesia*), (25 Juni 2009).

24 Kepala Staf Angkatan Darat (KASAD) waktu itu, Jendral Ryamizard Ryacudu memprotes putusan itu dan menyatakan, "Menurut hukum mereka bersalah, oke mereka sudah dihukum. Tapi bagi saya mereka adalah pahlawan." "Jenderal Ryamizard: Pembunuh Theys Hiyo Eluay adalah Pahlawan", *TEMPO Interaktif*, 23 April 2003, http://www.tempointeraktif.com/share/?act=TmV3cw==&type=UHJpbnQ=&media=%20bmV3cw==&y=JEdMT0JBTFNbeV0=&m=JEdMT0JBTFNbbV0=&d=JEdMT0JBTFNbZF0=&id=MTEwNTA. Selepas dari hukuman, pada tahun 2009, Letkol. Hartomo menjabat sebagai komandan Group 1/Parako, jabatan yang cukup tinggi di Kopassus. Bulan Maret 2010, setelah kelompok LSM mempublikasikan kenaikan pangkatnya, ia dipindahtugaskan di luar Kopasus, tapi tetap tidak dipecat dari militer. "Kopassus Mutasi Sejumlah Perwira Menengah", 15 Maret 2010, http://www.kopassus.mil.id/kopassus/dynamic/home/8/Berita/167/Kopassus+mutasi+sejumlah+ Perwira+Menengah+.html. Lihat juga Usman Hamid, "No Justice, no aid to Kopassus! (Tidak Ada Keadilan, Tidak Ada Bantuan untuk Kopassus)" *The Jakarta Post*, 30 Oktober 2010, http://www.thejakartapost.com/news/2010/06/06/no-justice-no-aid-kopassus.html.

25 Scott Cunliffe, dkk., *Negotiating Peace in Indonesia: Prospects for Building Peace and Upholding Justice in Maluku and Aceh* (*Menawar Perdamaian di Indonesia: Prospek Membangun Predamaian dan Menegakkan Keadilan di Maluku dan Aceh*), Studi Kasus ICTJ: Indonesia, (New York: ICTJ, Juni 2009).

26 Perjanjian Malino (Malino II), (12 Februari 2002), poin 6. Perjanjian ini ditandatangani pada 12 Februari 2001 di Malino oleh 70 wakil dari kelompok-kelompok Muslim dan Kristen dengan disaksikan oleh pejabat pemerintah lokal. Tim mediasi ini dipimpin oleh Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla, mereka pada saat itu menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik dan Keamanan, dan Menteri Kesejahteraan Sosial.

pencarian fakta dan analisa terhadap berbagai peristiwa dan issue yang terjadi di Maluku."[27] Tim ini bekerja selama satu tahun, dan melakukan penyelidikan di Maluku dan Jakarta. Namun, peluncuran laporan tim ini dibatalkan. Temuan dan rekomendasi dari hasil penyelidikan tim ini tidak pernah diketahui publik, termasuk pihak-pihak yang menandatangani perjanjian Malino.[28]

e. Tim Pencari Fakta Kasus Poso

Poso, Sulawesi Tengah, juga menjadi tempat dimana kekerasan antara pemeluk agama Islam dan Kristen terjadi tidak lama setelah Soeharto lengser. Dalam tempo empat tahun setelah konflik di tahun 1998, sekitar 1,000 warga sipil kehilangan nyawanya. Lagi-lagi saksi mata menyebutkan adanya provokator dari kedua belah pihak yang berkonflik, yang kemudian memicu kekerasan.[29] Kekerasan menurun setelah adanya upaya perjanjian damai yang tidak mengandung komponen pengungkapan kebenaran. Namun, setelah adanya insiden penembakan antara Brimob dan masyarakat pada Oktober 2006, Menteri Koordinator Politik dan Keamanan membentuk tim pencari fakta. Tidak seperti tim pencari fakta untuk kasus Aceh dan Maluku, anggota tim Poso umumnya diisi oleh kalangan polisi, militer, dan pejabat pemerintah serta perwakilan kelompok agama. Tim ini bekerja selama sebulan, melakukan penyelidikan forensik, mewawancara polisi dan pemimpin lokal, tapi hanya sedikit sekali melakukan wawancara terhadap korban. Temuan tim dan rekomendasinya disajikan dan didiskusikan dengan Menteri yang membentuk tim tersebut. Media massa melaporkan bahwa rekomendasi akan dilakukan oleh kepolisian, namun tidak ada informasi lebih detil yang disampaikan kepada publik.[30] Tim membuat temuan kronologi kejadian, dengan hanya sedikit kritik terhadap tindakan polisi. Rekomendasi juga menyatakan perlunya membangun kepercayaan dan meningkatkan hubungan dengan komunitas, tanpa menyebutkan langkah apapun bagi reformasi sektor keamanan.[31]

Kotak 2: Pembunuhan Munir

Pada tanggal 7 september 2004, Munir, seorang tokoh pembela HAM meninggal dalam penerbangan Garuda GA-974 menuju Amsterdam saat ia akan melanjutkan studi pasca sarjananya. Pihak berwenang di Belanda menemukan racun arsenik dalam dosis tinggi di dalam jasadnya. Munir mendirikan beberapa lembaga pembela HAM, termasuk KontraS

27 Keputusan Presiden No. 38 tahun 2002 tentang Pembentukan Tim Penyelidik Independen Nasional Untuk Konflik Maluku, pasal 1, http://ngada.org/kp38-2002.htm.
28 Wawancara dengan mantan anggota tim investigasi, Jakarta, 28 Oktober 2008.
29 Human Rights Watch, *Breakdown: Four Years of Communal Violence in Central Sulawesi* (*Breakdown: Empat Tahun Kekerasan Komunal di Sulawesi Tengah*), (Desember 2002).
30 Shanty, "Penyelidikan TPF Poso Selesai 20 November", Media Indonesia Online, 16 November 2006, http://www.cmm.or.id/cmm-ind_more.php?id=A3229_0_3_0_M; "Rakor Polkam Bahas Penyelesaian Kasus Poso", Kementrian Pertahanan Republik Indonesia, 28 November 2006, 28 November 2006, onesia, an Acehttp://www.kemhan.go.id/modules.php?name=News&file=article&sid=7280
31 Tim Pencari Fakta Kasus Poso, *Temuan dan Kesimpulan Insiden Tanah Runtuh 22-23 Oktober 2006*, (20 November 2006), arsip KontraS.

dan Imparsial, dan berhasil mengungkapkan peran militer dalam penghilangan mahasiswa pada 1998 dan kejahatan di Timor- Timur.

Pengungkapan kebenaran: Pada Desember 2004, tekanan publik mendorong terbitnya Keputusan Presiden No. 111 tahun 2004, tentang pembentukan tim pencari fakta beranggotakan 14 orang yang terdiri dari perwira tinggi kepolisian dan tokoh pembela HAM. Tim ini memiliki masa kerja enam bulan untuk bekerja, dan kemudian diperpanjang, untuk membantu penyelidikan yang dilakukan oleh kepolisian. Tim ini menghadapi kesulitan dalam mendapatkan dukungan kerjasama dari dua institusi yang terlibat dalam kasus ini lewat rekaman telepon dan surat internal, yaitu Badan Intelejen Negara (BIN) dan maskapai penerbangan milik negara, Garuda.[32] Namun demikian, tim pencari fakta ini dapat menyelesaikan tugasnya dan menyerahkan laporannya kepada Presiden. Laporannya menyebutkan keterlibatan Garuda dan petinggi BIN, dan merekomendasikan untuk membuat tim baru dengan mandat yang lebih besar. Pemerintah tidak membuat tim baru tersebut dan tidak pernah membuka laporannya, walaupun mendapat tekanan dari komunitas internasional dan adanya kewajiban untuk mendiseminasi hasil temuan berdasarkan Keppres.

Proses Peradilan: Berdasarkan temuan tim, jaksa melakukan tuntutan terhadap tiga staf Garuda, seorang pejabat intelijen dan Pollycarpus Priyanto, orang yang diduga menjadi bagian dari kedua institusi itu. Pollycarpus, seorang co-pilot Garuda, pernah menelepon rumah Munir untuk menanyakan perjalanannya, memastikan dirinya berada di penerbangan yang sama sebagai "petugas keamanan," dan memberikan tempat duduknya di kelas bisnis kepada Munir. Dia diputuskan bersalah dan dihukum atas pembunuhan itu, tetapi, Mahkamah Agung kemudian membatalkan putusan itu. Setelah banyaknya seruan untuk melakukan peninjauan dari Presiden, masyarakat sipil, dan komunitas internasional, Mahkamah Agung melakukan Peninjauan Kembali (PK). Pollycarpus saat ini menjalani hukuman 20 tahun penjara. Tiga staf Garuda lainnya juga masuk penjara karena mengeluarkan surat kuasa agar Pollycarpus dapat ikut terbang pada saat itu.

Pollycarpus menelpon seorang pejabat senior BIN, Muchdi Purwopranjono, lebih dari 40 kali menjelang pembunuhan dan pengumuman hasil otopsi. Setelah mendapat tekanan terus-menerus, polisi dan jaksa mengajukan Muchdi ke pengadilan atas dasar laporan saksi dan catatan telepon. Penuntut menegaskan bahwa ia yang menugaskan Pollycarpus untuk melakukan pembunuhan itu. Namun, beberapa saksi tidak hadir dalam persidangan. Sedangkan saksi yang hadir dan telah memberikan kesaksian memberatkan kepada polisi, menarik kembali pernyataannya di persidangan. Muchdi kemudian dibebaskan pada 31

32 Lihat Human Rights First, *After One Year: A White Paper on the Investigation and Prosecution of the Munir Murder Case* (*Setelah Satu Tahun: Buku Putih tentang Penyidikan dan Pengadilan Kasus Pembunuhan Munir*), (7 September 2005), 2-6.

Desember 2008. Pada bulan Juni 2009, Mahkamah Agung menolak kasasi jaksa. Tidak ada penyelidikan terhadap kegagalan penuntut umum dalam menghadirkan saksi-saksi utama untuk memberikan kesaksian yang telah direncanakan.

Reparasi: Putusan atas tuntutan perdata terhadap kematian Munir merupakan terobosan yang langka. Pada tahun 2007 Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menetapkan bahwa Garuda telah melakukan kelalaian yang mengakibatkan kematian Munir. Pengadilan memerintahkan perusahaan, direktur dan pilot untuk membayar kompensasi sebesar USD 70.000 dollar kepada Suciwati, janda Munir. Putusan itu dikuatkan oleh Mahkamah Agung pada bulan Januari 2010 dan menaikkan jumlah kompensasi menjadi lebih dari USD 380.000. Pada saat ini putusan belum dilaksanakan.[33]

Reformasi Sektor Keamanan: Tahun 1998 Muchdi menjabat sebagai komandan Kopassus ketika penyelidikan oleh masyarakat sipil yang dipimpin oleh Munir mengungkapkan keterkaitannya dalam penghilangan paksa para aktivis pro demokrasi. Muchdi dicopot dari jabatannya namun kemudian ditunjuk sebagai wakil kepala BIN. Kenaikan jabatan seorang perwira yang terlibat dalam pelanggaran HAM berat, seperti dalam kasus pembunuhan Munir dan Theys, merupakan pola yang biasa terjadi di Indonesia.

Sampai tahun 2010, kasus ini masih menunggu hasil peninjauan. Kelompok masyarakat sipil juga menuntut adanya pemeriksaan atas dugaan gangguan dan kemungkinan adanya korupsi dalam persidangan Muchdi.[34]

2. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Komnas HAM dibentuk dengan Keputusan Presiden (Kepres) tahun 1995 oleh Presiden Soeharto untuk menenangkan kritik terhadap pelanggaran HAM yang banyak terjadi selama masa pemerintahannya. Meskipun pada awalnya diterima dengan skeptis, Komnas HAM berhasil menunjukkan kapasitas untuk memantau pelanggaran dan melakukan advokasi atas nama korban.[35] Pada tahun 1999, momentum reformasi turut mendorong perombakan mandat dan kewenangan Komnas HAM, melalui UU No.39 Tahun 1999 dan UU No. 26 tahun 2000.

33 "Court Upholds Ruling in Favor of Munir's Widow (Pengadilan Menguatkan Putusan yang Memenangkan Janda Munir)," *Jakarta Post*, (19 Februari 2011), http://www.thejakartapost.com/news/2011/02/19/court-upholds-ruling-favor-munir%E2%80%99s-widow.html

34 Untuk informasi lebih lengkap tentang Munir, pembunuhannya, dan upaya mendapatkan keadilan, lihat Human Rights Watch, *Indonesia: Reopen Inquiry Into Activist's Murder* (*Indonesia: Membuka Kembali Penyelidikan atas Pembunuhan Munir*), (Human Rights Watch, 11 Februari 2010, http://www.hrw.org/en/news/2010/02/ 11/indonesia-reopen-inquiry-activist-s-murder; Human Rights First, "Munir Said Thalib," http://www.humanrightsfirst.org/defenders/hrd_indonesia/hrd_indonesia_munir.asp; KontraS, "Munir", KontraS, http://www.kontras.org/munir/index.php.

35 Cornelis Lay, dkk., *Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme*, (Yogyakarta: Fisipol UGM, 2002); Cornelis Lay, dkk., *Komnas HAM 1998-2001: Pergulatan dalam Transisi Politik*, (Yogyakarta: Fisipol UGM, 2002).

UU No. 39 Tahun 1999 mengubah dasar hukum Komnas HAM menjadi badan hukum independen dengan mandat besar yang melingkupi empat bidang: penelitian, pendidikan, pemantauan, dan mediasi tentang isu-isu HAM. UU ini juga memberikan kewenangan kepada Komnas HAM untuk menerima pengaduan, melakukan penyelidikan, dan memanggil paksa saksi. Pada tahun 2000, tekanan internasional tentang kejahatan di Timor Timur pada tahun 1999 telah berkontribusi terhadap disahkannya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. UU ini memberikan kewenangan kepada Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan pelanggaran HAM berat, membuat temuan, dan kemudian merujukkan berkas penyelidikan mereka, disertai dengan rekomendasi kepada Kejaksaan Agung untuk melakukan penyidikan dan mendorong proses pengadilan. UU ini mendefinisikan pelanggaran HAM berat sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida.

Komnas HAM dapat memantau dan melaporkan pelanggaran HAM baik melalui mandat umum berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, atau melalui mandat khusus untuk melakukan penyelidikan untuk kasus-kasus tertentu berdasarkan UU no. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.[36] Namun mandat dalam UU no. 26 tahun 2000 seperti pisau bermata dua: penyelidikan itu bersifat *pro-justicia* dan dapat mengarah pada proses penuntutan di pengadilan, tetapi tidak dapat dipublikasikan kepada masyarakat sehingga melemahkan elemen pengungkapan kebenaran.

Walaupun mendapat banyak tantangan, termasuk berulangnya penolakan aparat pemerintah dan militer untuk memenuhi panggilan paksa, Komnas HAM dapat menyelesaikan beberapa penyelidikan yang menemukan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan telah terjadi. Namun begitu, saat berkas lengkap Komnas HAM yang diserahkan kepada Kejagung, dengan rekomendasi untuk penyidikan dan proses pengadilan, kasus menemui jalan buntu. Dalam sejumlah kasus Kejagung menyatakan bahwa penyelidikan tidak dapat dilakukan karena berkasnya tidak lengkap, ataupun kurang bukti, meski hal ini berulangkali disanggah oleh Ketua Komnas HAM.[37]

Tantangan lain adalah ketidaksepahaman antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung terkait apakah Kejagung harus menindaklanjuti penyidikan berdasarkan rekomendasi Komnas HAM untuk pelanggaran HAM sebagaimana yang disebutkan dalam UU 26 tahun 2000 ataukah Kejagung harus menunggu DPR dan Presiden membentuk pengadilan *ad hoc* terlebih dahulu. Persoalan-persoalan ini dapat muncul dari tidak adanya keinginan untuk mengadili kasus-kasus yang melibatkan aparat militer yang masih berpengaruh, dan kenyataan bahwa sepanjang era Soeharto, Kejagung dan institusi keamanan bekerja sama dengan erat. Masalah hukum ini akan didiskusikan lebih detail dalam bagian proses peradilan di bawah.

36 UU No. 39 tahun 1999, pasal 76 (ayat 1) menyebutkan, "Untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia." UU no 26 tahun 2000, pasal 19 secara lebih khusus memberikan kewenangan kepada Komnas HAM untuk "melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia yang berat."

37 Interview ICTJ dengan Ifdhal Kasim, lihat catatan kaki no 8.

3. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan)

Pada bulan Juli 1998 muncul laporan-laporan kekerasan seksual terhadap perempuan etnis Tionghoa pada kerusuhan Mei di Jakarta dan kota-kota lain. Sekelompok aktivis perempuan, akademisi, dan tokoh masyarakat bertemu dengan Presiden Habibie untuk menuntut bahwa 1) Presiden meminta maaf kepada korban kekerasan; 2) pemerintah segera menyelidiki kekerasan itu secara resmi, dan 3) bahwa pemerintah membentuk suatu mekanisme untuk mencegah terulangnya kekerasan masif terhadap perempuan. Satu bulan kemudian, Presiden mengumumkan pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.[38]

Sejak awal pendiriannya, anggota Komisi Perempuan ini terdiri dari perempuan dari wilayah konflik seperti Papua, Maluku, Aceh dan Timor Timur (ketika masih menjadi bagian dari Indonesia). Komnas Perempuan menginterpretasikan mandatnya meliputi pengungkapan kebenaran untuk kasus-kasus pelanggaran masif berbasis gender dengan fokus pada jaminan ketidakberulangan. Komnas Perempuan memandang penting sejarah latar belakang terjadinya kekerasan terhadap perempuan dan menggunakan temuan-temuannya untuk mendorong reformasi institusi dan dialog tentang norma-norma kultural.[39] Komnas Perempuan juga telah melakukan penyelidikan tentang pelanggaran berbasis gender di Aceh, Timor Timur, Poso, Jakarta, dan Papua, berpartisipasi dalam dengar pendapat publik tentang perempuan dan konflik yang diselenggarakan oleh komisi kebenaran di Timor-Leste, serta menghasilkan laporan tentang peristiwa 1965.[40] Meskipun ditemukan keterlibatan aparat militer dan pemerintah dalam kekerasan terhadap perempuan, namun tidak ada proses pengadilan HAM terhadap kejahatan-kejahatan ini.

4. Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP)

Karena adanya tekanan dari Komisi Ahli PBB tentang mekanisme peradilan untuk mengatasi

38 Keputusan Presiden No. 181 tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

39 Hasil diskusi dengan anggota Komnas Perempuan, 16 Desember 2008.

40 Beberapa dokumen ini tersedia di situs Komnas Perempuan, termasuk dua laporan tentang perempuan dalam konflik di Aceh (2006): Komnas Perempuan, *Sebagai Korban Juga Survivor*, (2006), http://www.komnasperempuan.or.id/2010/08/pelaporan-khusus-untuk-aceh-sebagai-korban-juga-survivor; Komnas Perempuan, *Kondisi Tahanan Perempuan di Nanggroe Aceh Darusalam*, (2009), http://www.komnasperempuan.or.id/2010/09/kondisi-tahanan-perempuan-di-nanggroe-aceh-darusalam; juga laporan berdasarkan testimoni lebih dari 120 perempuan korban yang dikumpulkan oleh kelompok masyarakat sipil dan menemukan adanya kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis gender pada tahun 1965: Komnas Perempuan, *Kejahatan Terhadap Kemanusiaan Berbasis Jender: Mendengarkan Suara Perempuan Korban Peristiwa 1965*, (2007), http://www.komnasperempuan.or.id/2010/08/mendengar-suara-perempuan-korban-peristiwa-1965-2: Komnas Perempuan juga mengluarkan laporan yang menelaah situasi korban 10 tahun setelah Peristiwa Mei; Komnas Perempuan, *Saatnya Meneguhkan Rasa Aman: Langkah Maju Pemenuhan Hak Perempuan Korban Kekerasan Seksual dalam Kerusuhan Mei 1998*, (2008), http://www.komnasperempuan.or.id/2010/09/saatnya-meneguhkan-rasa-aman/; dan laporan tentang kekerasan terhadap perempuan di Papua sejak 1963 sampai 2009; Komnas Perempuan, *Stop Sudah: Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM*, (2010), http://www.komnasperempuan.or.id/2010/10/stop-sudah-kesaksian-perempuan-papua-korban-kekerasan-dan-pelanggaran-ham-1963-2009. Laporan itu diluncurkan dan diserahkan kepada presiden pada November 2009. Beberapa korban juga memberikan testimoni dalam acara ini, "Victims of Violence Celebrate Komnas Perempuan's Anniversary with SBY (Korban Pelanggaran HAM Merayakan Hari Jadi Komnas Perempuan Bersama SBY)," *Jakarta Post*, 30 November 2009, http://www.thejakartapost.com/news/2009/11/30/victims-violence-celebrate-komnas-perempuan039s-anniversary-with-sby.html

kejahatan yang dilakukan di Timor Timur pada tahun 1999,[41] pemerintah Indonesia dan Timor-Leste pada bulan Agustus 2005 membentuk komisi kebenaran bilateral yang disebut Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP). KKP, terdiri dari sepuluh Komisaris (5 dari masing-masing negara), didukung oleh sekretariat yang anggotanya sebagian besar ditunjuk dari Kementrian Luar Negeri Indonesia. Pendirian komisi yang melibatkan lebih dari satu negara merupakan hal yang baru pertama kali terjadi.

KKP tidak diberi mandat untuk melakukan penelitian sendiri. KKP diberi tugas untuk meninjau temuan dari empat mekanisme sebelumnya yaitu: Panel Khusus untuk Kejahatan Berat di Dili, pengadilan *ad hoc* di Jakarta yang mendapat kritik dari masyarakat sipil, hasil penyelidikan KPP-HAM Timor Timur, dan laporan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor-Leste (CAVR). Dari tinjauan ini, KKP ditugaskan untuk menemukan "kebenaran akhir" dari apa yang telah terjadi dan membuat rekomendasi untuk menjamin ketidakberulangan. Komisi juga memiliki kekuatan untuk merekomendasikan amnesti bagi mereka yang "bekerja sama sepenuhnya untuk mengungkap kebenaran" dan merekomendasikan rehabilitasi bagi mereka yang "dituduh secara salah" sebagai pelaku kejahatan serius.[42] Mandat yang ganjil ini menyulut kritik dari kelompok

Jakarta, Indonesia. Masyarakat dan keluarga korban Peristiwa Mei 1998 memperingati Lima Tahun Tragedi 13-14 Mei di halaman Mal Klender, salah satu tempat kerusuhan yang menelan banyak korban jiwa. **KOMPAS/Alif Ichwan**

41 Mekanisme yang dimaksud termasuk Pengadilan *ad hoc* di Jakarta dan penyelidikan kejahatan berat di Timor-Leste.
42 Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP), *Terms of Reference,* Agustus 2005, pasal 14, http://www.deplu.go.id/Pages/News.aspx?IDP=41 &l=en.

pembela HAM yang menilai bahwa proses KKP dimaksudkan untuk melanggengkan penolakan atas pertanggungjawaban pemerintah Indonesia .[43]

Walaupun tidak memiliki mandat untuk menyelenggarakan dengar pendapat, KKP tetap melakukan hal tersebut. Namun format dengar pendapat ini justru memberikan kesempatan kepada orang yang diduga menjadi pelaku untuk memberikan kesaksiannya dengan diliput oleh televisi dan media secara luas tanpa disertai pemeriksaan silang atau dikonfrontir dengan bukti-bukti yang berbicara sebaliknya yang dipegang oleh KKP. Komisi kebenaran dan rekonsiliasi biasanya memberi ruang kepada korban atau saksi untuk bicara dengan terbuka kepada publik tanpa sanggahan. Namun membiarkan orang yang diduga sebagai pelaku untuk menggunakan model ini sangatlah tidak biasa, bahkan tidak pantas.

Banyak pihak yang sebelumnya mengecam KKP dan menganggapnya sebagai upaya cuci tangan menjadi terkejut dengan laporan akhir KKP, yang menyebutkan temuan bahwa:

- Kejahatan terhadap kemanusiaan termasuk pembunuhan, penyiksaan, perkosaan dan pemindahan paksa atau deportasi terjadi di seluruh wilayah di Timor Timur pada tahun 1999
- Kejahatan ini tidak dilakukan secara spontan ataupun acak dan bukan merupakan tindakan balas dendam
- Pelaku utama kejahatan adalah kelompok milisi, yang menyasar para pendukung kemerdekaan. Milisi tersebut bertindak dengan dukungan dan keterlibatan militer Indonesia, polisi serta otoritas sipil
- Dukungan militer, polisi dan penguasa sipil kepada kelompok milisi termasuk dengan memberikan uang, makanan dan persenjataan. Semua ini dilakukan secara sistematis, dengan pengetahuan bahwa kelompok yang menerima dukungan tersebut melakukan pelanggaran HAM berat.

Laporan tersebut diterima oleh Presiden Timor-Leste dan Indonesia. Bagi Indonesia, penerimaan ini memutarbalikkan sikapnya yang semula menolak pertanggungjawaban. Walaupun bukan bukan berita baru bagi rakyat Timor-Leste, kebanyakan rakyat Indonesia menganggap hal ini sebagai sesuatu yang baru. Sebelumnya, rakyat Indonesia hanya mendengar penjelasan sepihak yang menyalahkan PBB dan kelompok pro-independen, sebagaimana yang ditayangkan berulang-ulang dalam beragam liputan di layar media televisi nasional. Namun temuan komisi ini jelas menunjukkan bahwa penjelasan tersebut bias.

Hal yang patut dicatat adalah penolakan KKP untuk merekomendasikan amnesti dengan alasan bahwa, "amnesti tidak akan konsisten dengan tujuan Komisi untuk memulihkan martabat

43 Statemen bersama yang dikeluarkan oleh KontraS, ELSAM, Solidamor, HRWG, PBHI, Imparsial, PEC, ICTJ Indonesia, YLBHI, dan Forum Asia, "Commission of Truth and Friendship – A Stage Play for Human Rights Abusers (Komisi Kebenaran dan Persahabatan – Panggung Permainan bagi Pelaku Pelanggaran HAM)," 23 Maret 2007, http://www.forum-asia.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=506.

manusia, menciptakan landasan bagi rekonsiliasi diantara kedua negara, dan memastikan tidak terulangnya kekerasan di dalam kerangka yang dijamin supremasi hukum."[44]

Tetapi tanggapan positif terhadap laporan KKP itu segera meredup dan berubah menjadi kekecewaan. Tidak adanya tindak lanjut konkrit meningkatkan kekhawatiran bahwa pemerintah kedua negara menggunakan KKP sebagai alasan untuk menutup pintu bagi langkah selanjutnya, melindungi pelaku atas nama "rekonsiliasi".

Kotak 3: Penghilangan Paksa Para Aktivis Pro-demokrasi

Beberapa aktivis pro-demokrasi dan pejuang HAM mulai hilang pada hari-hari akhir rejim Soeharto. Munir, bersama pembela HAM lainnya, berperan dalam pengembalian sembilan orang yang berada dalam tahanan militer, namun 13 orang lainnya tidak pernah ditemukan. Penyelidikan dan pengadilan seputar kasus ini menunjukkan betapa tidak efektifnya sistem peradilan militer, tidak jelasnya standar hukum, dan tidak adanya kemauan politik untuk menegakkan kebenaran atau keadilan.

Pengungkapan Kebenaran: Komnas HAM melakukan penyelidikan dengan mewawancarai 77 saksi yang terdiri dari korban, keluarga korban, aparat kepolisian yang masih aktif maupun yang sudah pensiun, dan seorang pensiunan perwira militer. Namun para komandan militer menolak untuk hadir dan tidak mau menunjukkan atau memberikan akses terhadap tempat penahanan. Laporan lengkap yang disusun oleh Komnas HAM tidak pernah dibuka, namun ringkasan eksekutifnya mengidentifikasi para korban dan pelanggaran yang mereka alami, menemukan bukti yang menunjukkan telah terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan, dan menyimpulkan bahwa setidaknya 27 orang diduga bertanggung jawab secara pidana terhadap kejahatan tersebut. Komnas HAM merekomendasikan Kejagung untuk segera melakukan penyidikan kepada mereka yang diduga bertanggung jawab, juga merekomendasikan DPR dan Presiden untuk segera membentuk pengadilan HAM ad hoc dan memberikan kompensasi kepada anggota keluarga korban.[45]

Proses Peradilan: Segera setelah kejahatan itu terungkap, pada bulan April 1999, pihak militer menyelenggarakan pengadilan militer terhadap 11 anggota Kopassus yang tergabung dalam Tim Mawar atas penculikan terhadap sembilan aktivis yang telah ditemukan. Semuanya dinyatakan bersalah dan dihukum penjara antara satu sampai

44 KKP, *Per Memoriam Ad Spem: Laporan Akhir Komisi Kebenaran dan Persahabatan*, 2009, bab 9 sub bagian amnesti, http://www.scribd.com/Per-Memoriam-Ad-Spem-Final-Reeport-of-the-Commission-of-Truth-and-Friendship-IndonesiaTimor-Leste/d/17680407.

45 Komnas HAM, *Hasil Penyelidikan Tim Ad Hoc Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998: Ringkasan Eksekutif*, (30 Oktober 2006), arsip ICTJ.

tiga tahun dan dipecat.[46] Terhukum mengajukan banding, namun seperti kasus-kasus lainnya, hasilnya tidak pernah disampaikan kepada publik. Tahun 2007 beberapa orang yang dinyatakan bersalah termasuk kapten Untung Budi Harto dan F.S. Multhazar yang seharusnya dipecat, masih tetap bertugas dan bahkan mendapat kenaikan pangkat. Peradilan yang dilakukan di pengadilan sipil dihalangi oleh penolakan Kejagung yang enggan menindaklanjuti penyelidikan berdasarkan rekomendasi Komnas HAM, dan kelalaian Presiden yang tidak membuat keputusan untuk membentuk pengadilan HAM *ad hoc*.[47]

Reparasi: Pada bulan September 2009, rekomendasi dari DPR (akan dibahas lebih lanjut di bawah) merekomendasikan pemerintah untuk melaksanakan reparasi dan rehabilitasi. Pemerintah belum melaksanakan rekomendasi ini.

Reformasi Sektor Keamanan: Mahkamah militer hanya mengadili tindakan penculikan, bukan penghilangan. Lebih dari itu, aparat militer yang terbukti bersalah melakukan penculikan terhadap masyarakat sipil tetap berada dalam dinas militer, bahkan dipromosikan menjadi perwira tinggi TNI dan pejabat Kementrian Pertahanan. Setelah Soeharto lengser, dewan kehormatan militer yang diketuai oleh Jenderal Wiranto sebagai Panglima TNI juga melakukan penyelidikan internal. Letjen Prabowo Subianto dinonaktifkan dari tugas militer dan Mayor Muchdi Purwopranjono dicopot dari posisi Danjen Kopassus. Langkah ini belum cukup dalam kaitannya dengan kejahatan penyiksaan dan penghilangan, dan seperti langkah terhadap kasus lainnya, bisa jadi merupakan upaya untuk melindungi pelaku dari pengadilan. Kasus penculikan dan penghilangan menunjukkan bahwa militer tidak mampu mengadili anggotanya yang diduga terlibat kejahatan berat, dan kebutuhan untuk mengadili kasus-kasus ini di pengadilan sipil.

Kondisi Terkini: Pada 28 September 2009, pada akhir masa tugasnya, DPR akhirnya merespon laporan Komnas HAM dan mengeluarkan rekomendasi kepada pemerintah. DPR meminta pemerintah untuk membentuk pengadilan HAM *ad hoc*, melakukan pencarian orang hilang, memberikan kompensasi dan rehabilitasi kepada korban, dan meratifikasi konvensi tentang penghilangan paksa untuk mencegah terjadinya penghilangan di masa yang akan datang.[48] Pada bulan September 2010, Mentri Luar Negeri Indonesia menandatangani Konvensi Penghilangan Paksa. Namun sayangnya, hingga kini Presiden belum menindaklanjuti rekomendasi lainnya, termasuk pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*.

46 Lihat website Kementrian Pertahanan tentang penculikan http://www.dephan.go.id/fakta/p_penculikan.htm
47 Komnas HAM, *Laporan Tahunan 2007 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, hal 17, 34.
48 "Pansus Orang Hilang Rekomendasikan Pembentukan Pengadilan Ham Adhoc," 29 September, 2009, (Catatan: untuk mengakses dokumen ini, harus dilakukan dengan cara mengetikan "Pansus Orang Hilang" di kolom pencarian di halaman utama situs DPR: http://www.dpr.go.id).

5. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional (KKR)

Pada tahun 2000, MPR mengeluarkan ketetapan tentang pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sebagai tindak lanjut dari Ketetapan MPR, UU no 27 tahun 2004 menugaskan pemerintah untuk membentuk KKR dalam waktu enam bulan. Pada bulan Maret 2005, terbit Keputusan Presiden tentang pembentukan panel untuk memilih komisioner. Setelah bekerja selama lima bulan, Panel tersebut mengajukan daftar 42 nama calon komisioner kepada Presiden untuk diputuskan. Penunjukkan komisioner ini merupakan prasyarat untuk membentuk KKR secara resmi. Namun Presiden SBY tidak membuat keputusan sampai lebih dari setahun kemudian. Hal ini menempatkan status KKR dalam ketidakpastian sampai akhirnya Mahkamah Konstitusi mengeluarkan keputusan yang mengubah semuanya.

Pada April 2006, organisasi HAM dan perwakilan korban berhasil mengajukan *judicial review*, yang menyatakan bahwa ketiga ketentuan di bawah ini melanggar hak konstitusional korban untuk mendapat penyelesaian (*remedy*):

- Kewenangan KKR untuk merekomendasikan amnesti bagi pelaku kejahatan berat;
- Pelarangan kasus-kasus yang telah dibawa ke KKR untuk dibawa ke pengadilan, dan
- Persyaratan bahwa korban bisa mendapatkan kompensasi jika pelaku kejahatan terhadap dirinya diberikan amnesti.[49]

Pada Desember 2006, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dasar hukum pemberian amnesti bagi pelaku agar korban mendapatkan reparasi bertentangan dengan perlindungan HAM dalam Undang-undang Dasar.

Secara mengejutkan, Mahkamah Konstitusi tidak hanya membatalkan beberapa ketentuan dalam UU tersebut, tetapi justru membatalkan keseluruhan UU tersebut.[50] Dalam keputusannya, MK memberikan dua opsi, membuat UU KKR baru atau melakukan upaya rekonsiliasi lewat kebijakan politik berkaitan dengan rehabilitasi dan amnesti.[51] Pihak yang terkait dengan

49 Untuk analisis lebih mendalam tentang kelemahan UU ini, lihat Eduardo González, *Comment by the International Center for Transitional Justice on the Bill Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Indonesia* (*Komentar International Center for Transitional Justice tentang UU KKR Indonesia*), ICTJ, (tanpa tanggal).

50 Keputusan tersebut menegaskan, "...bahwa meskipun yang dikabulkan dari permohonan hanya Pasal 27 UU KKR, akan tetapi oleh karena seluruh operasionalisasi UU KKR bergantung dan bermuara pada pasal yang dikabulkan tersebut, maka dengan dinyatakannya Pasal 27 UU KKR bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, seluruh ketentuan dalam UU KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan." Keputusan MK No. 6/PUU-IV/2006, (2006), hal 124, http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan006PUUIV2006ttgKKRtgl07122006.pdf

51 Untuk analisis lebih rinci tentang keputusan ini dan implikasinya, lihat ELSAM, *Ketika Prinsip Kepastian Hukum Menghakimi Konstitusionalitas Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu: Pandangan Kritis atas Putusan Mahkamah Konstitusi dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM*, Kertas Posisi, (Desember 2006), http://www.elsam.or.id/pdf/position paper Elsam thd Putusan MK membatalkan UU KKR.pdf

pelanggaran masa lalu menyambut baik putusan tersebut, sementara kredibilitas peradilan Indonesia yang rentan terhadap intervensi politik dan korupsi, mendapat tamparan keras.[52]

Dukungan masyarakat sipil untuk pembentukan KKR terus berlanjut. Kementrian Hukum dan HAM membuat naskah baru RUU KKR, yang saat ini merupakan salah satu dari 250 naskah RUU yang akan dilegislasi di parlemen pada periode 2010-2014.[53]

6. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Tingkat Lokal

Pembentukan KKR untuk wilayah konflik di Aceh dan Papua juga diatur dalam UU lainnya.[54] Sebagai upaya penyelesaian perpecahan dan konflik, UU tentang Otonomi Khusus (Otsus) Papua dan UU tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), juga mengatur pembentukan KKR di tingkat lokal, walaupun KKR tersebut belum juga dibentuk.[55]

Pemerintah daerah dan pusat mengklaim bahwa mereka perlu menunggu proses terbentuknya KKR nasional sebelum membentuk KKR Aceh. Maka keputusan Mahkamah Konstitusi berdampak pada terhambatnya kedua mekanisme ini. Meski demikian, tidak jelas apakah ini

52 Sistem hukum Indonesia terus memperlihatkan diri sebagai salah satu institusi yang paling korup di negara ini. Lihat "Indonesia's Judiciary Worst for Corruption-Survey (Peradilan Indonesia Terburuk dalam Survey tentang Korupsi)," Dalje.com, 4 Februari 2009 http://dalje.com/en-world/indonesias-judiciary-worst-for-corruption--survey/230919; "The Urgency for Judicial Reform in Indonesia (Mendesaknya Reformasi Peradilan di Indonesia)," *Hukum Online*, 23 September 2008, http://en.hukumonline.com/pages/lt48d8e86754848/the-urgency-for-judicial-reform-in-indonesia; "Only KPK Can Fight Corruption: Survey (Hanya KPK yang Dapat Melawan Korupsi: Survey)," *The Jakarta Post*, 11 Juli 2010, http://www.thejakartapost.com/news/2010/11/07/only-kpk-can-fight-corruption-survey.html; Frans H. Winarta, "Judicial Corruption not only Rampant but also Shameful (Korupsi di Peradilan bukan Hanya Marak Namun Juga Memalukan)," *The Jakarta Post*, 9 Desember 2005, http://antikorupsi.org/eng/index.php?option=com_content&task=view&id=454&Itemid=1; U.S. Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, *Indonesia*, (6 Maret 2007) http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2006/78774.htm.

53 Naskah yang baru ini hanya memperluas kerangka pengungkapan kebenaran atas pelanggaran HAM berat saja namun tidak menegaskan periode pelanggaran yang akan diperiksa. Ringkasnya draft tersebut, yang dimaksudkan untuk mempermudah proses legislasinya, memberi keleluasaan juga bagi para komisionernya nanti. Setelah banyak lobi dilakukan oleh masyarakat sipil, Rancangan Undang-undang (RUU) ini tidak lagi memuat amnesti dan sudah menyebutkan KKR untuk Aceh dan Papua, meski tidak memberikan kewenangan yang memadai kepada kedua wilayah tersebut untuk menjalankan prosesnya sesuai dengan kondisi masing-masing. Kelompok masyarakat sipil terus berupaya agar RUU ini sesuai dengan standar internasional dalam hal hak korban untuk reparasi, sensitifitas terhadap perempuan dan kelompok rentan, dan memberi kewenangan komisioner untuk memilih sendiri staf seniornya dan bukan ditunjuk oleh pemerintah.

54 KKR lain, yakni CAVR di Timor-Leste, juga dibentuk untuk melihat pelanggaran HAM di Timor-Leste. Komisi ini dibentuk oleh PBB dengan mandat pengungkapan kebenaran di Republik Demokratik Timor-Leste. Ini bukan merupakan mekanisme keadilan transisi Indonesia, meskipun temuannya memiliki implikasi besar terhadap institusi dan pemimpin Indonesia yang terlibat dalam pelanggaran HAM di Timor-Leste. Diskusi yang lebih dalam tentang CAVR, lihat Priscilla Hayner, *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions* (*Kebenaran Tak Terungkap: Keadilan Transisi dan Tantangan Komisi Kebenaran*), (New York: Routledge, 2011), hal 39-42.

55 UU No 21 tahun 2001 tentang Otonomi khusus Papua, pasal 46, menyatakan bahwa pemerintah membentuk komisi untuk kebenaran dan rekonsiliasi untuk melakukan klarifikasi sejarah untuk pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia, dan bukan untuk mempertanyakan status politik Papua. Lihat juga UU No 11 tahun 2006, pasal 229.

lebih bersifat hambatan legal atau praktis, karena parlemen sudah mensahkan Undang-undang pembentukan KKR lokal.[56]

Diskusi dan perancangan aturan bagi pembentukan KKR nasional maupun lokal terus berlanjut, sebagian besar dipelopori oleh masyarakat sipil. Kelompok di Aceh telah membuat proposal dan rancangan peraturan untuk menerapkan KKR, berdasarkan pengetahuan mereka tentang konflik dan mekanisme resolusi konflik lokal (lihat kotak 4: Tawaran KKR oleh Masyarakat Sipil Aceh). Kelompok korban di Aceh terus menuntut reparasi, pembentukan pengadilan HAM dan KKR untuk mencegah terulangnya pelanggaran. Pada tahun 2009, sebuah perkumpulan yang terdiri dari 200 keluarga orang hilang dari 10 kabupaten di Aceh, Kagundah, menuntut reparasi. Pada bulan Desember 2010, ratusan korban berdemonstrasi di depan DPR Aceh untuk menuntut pembentukan KKR.[57] Di Papua, kelompok-kelompok masyarakat sipil juga memperjuangkan upaya pengungkapan kebenaran tentang pelanggaran sistematis di masa lalu, sebagai bagian dari proses dialog Jakarta-Papua, yang diperlukan untuk membangun masa depan yang damai.[58]

Kotak 4. Tawaran KKR oleh Masyarakat Sipil Aceh

Dalam dokumen tahun 2007, "Tawaran Model Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Aceh" Koalisi Pengungkapan Kebenaran Aceh (KPK-Aceh) menemukan bahwa tanpa UU KKR, kerangka hukum yang ada memadai untuk resolusi pelanggaran HAM masa lalu di Aceh. Mengutip keputusan MPR tentang HAM, UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dokumen tersebut menyimpulkan bahwa, "tidak ada hambatan hukum atau prosedural terkait pembentukan KKR di Aceh", dan memuat tawaran prinsip-prinsip, tujuan, struktur, dan proses untuk sebuah komisi. Koalisi menindaklanjuti tawaran ini dengan merancang draft qanun pada tahun 2008 . Rekomendasi Koalisi kepada pemerintah adalah sebagai berikut:

1. Segera membentuk KKR untuk Aceh sebagai titik awal pengungkapan kebenaran, reparasi, reintegrasi, dan reformasi kelembagaan. Pada saat yang sama, membahas isu-isu hukum di tingkat nasional untuk memastikan bahwa KKR lokal dapat berfungsi secara efektif;

56 Alasan ini terkait dengan pasal 229, ayat 2, UUPA yang menyebutkan "Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi." Dengan begitu, pemerintah menyatakan bahwa KKR Aceh adalah 'bagian tak terpisahkan' dari KKR nasional, sehingga tidak bisa dibentuk jika tidak ada KKR nasional. Namun pandangan lain melihat bahwa sebetulnya hal ini merujuk pada urusan administratif lembaga tersebut, dan tidak berpengaruh pada identitas legalnya.

57 Kutaraja, "Korban Konflk Tuntut Hak Reparasi", *Serambi*, 15 Oktober, 2009, http://www.serambinews.com/news/view/15601/korban-konflik-tuntut-hak-reparasi; Muhamad Riza, "Korban konflik Aceh tuntut KKR", *VIVAnews*, 8 Desember 2010, http://nasional.vivanews.com/news/read/192803-korban-konflik-aceh-tuntut-pembentukan-kkr

58 Lihat Muridan S. Widjojo, dkk. (ed), 2010, *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future* (*Peta Jalan Papua: Menawar Masa Lalu, Memperbaiki Masa Kini dan Menjaga Masa Depan*), (Jakarta: LIPI, Yayasan Tifa dan Yayasan Obor Indonesia, 2008). Rangkuman dapat dilihat di: http://sydney.edu.au/arts/peace_conflict/docs/PAPUA_ROAD_MAP_Short_Eng.pdf; Lihat juga Laporan Workshop, "Keadilan Transisi dan Hak-hak Masyarakat Adat," Forum NGO Papua (Foker), Komnas Perempuan, dan ICTJ, Bali 2-7 Juli, 2008, arsip ICTJ..

2. Segera mengambil langkah untuk membentuk pengadilan HAM Aceh dan membuka kembali penyelidikan pelanggaran HAM masa lalu;
3. Memastikan KKR untuk merancang sebuah program reparasi yang komprehensif, transparan, dan berperspektif gender. Berdasarkan temuan KKR tentang korban, program ini harus menyediakan reparasi secara holistik, khususnya rehabilitasi psikososial;
4. Membangun kembali kepercayaan antara masyarakat lokal dan pihak berwenang, dengan cara mengatasi korupsi dan pemerasan, menjamin perlindungan hukum yang sama bagi perempuan, pemberhentian aparat keamanan yang diduga pelaku, dan meningkatkan pengawasan sipil atas sektor keamanan;
5. Membangun hubungan kerja antara BRA dan KKR untuk memastikan bantuan diberikan kepada korban.[59]

B. Penilaian tentang Mekanisme dan Inisiatif Pengungkapan Kebenaran

Meski berbagai bentuk dan upaya telah dilakukan secara serius oleh beberapa anggota, inisiatif pengungkapan kebenaran di Indonesia secara umum gagal mencapai tujuannya. Berbagai tim pencari fakta dan penyelidikan serta komisi menunjukkan kelemahan yang sama, termasuk kegagalan untuk mengungkap sebab pelanggaran, kegagalan untuk menahan intervensi dan intimidasi sektor politik dan kemanan, dan kegagalan untuk memastikan transparasi serta partisipasi.

1. Kegagalan Menemukan Penyebab Utama di Balik Pelanggaran

Tekanan dari masyarakat sipil telah mendorong inisiatif pengungkapan kebenaran yang kasuistik, namun pendekatan sepotong-sepotong ini tidak berhasil mengungkapkan hubungan antara pelanggaran dengan kebijakan pemerintah serta institusi seperti polisi, militer, dan peradilan.[60] Seperti pendekatan penyelidikan polisi pada umumnya, proses pengungkapan kebenaran selama ini lebih difokuskan pada satu tindak kejahatan saja, sehingga hanya fakta-fakta yang langsung berkaitan dengan tindak pidana tersebut saja yang dianggap relevan. Akibatnya, kebanyakan proses investigasi gagal mengungkap pola yang lebih luas dari kekerasan dan dampak kumulatif dari pelanggaran yang dilakukan aparat negara. Selain itu, penyelidikan ini biasanya menghindari pemeriksaan terhadap komandan senior sebagai orang yang bertanggung jawab atas tindakan bawahannya.

59 Koalisi Pengungkapan Kebenaran Aceh (KPK-Aceh), *Tawaran Model Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Aceh*, (2007), http://www.kontras.org/buku/buku%20aceh%20IND.pdf

60 KKP merupakan pengecualian, lihat Bab III.A.4.

2. Minimnya Kerjasama dari Sektor Keamanan

Pemerintah dan aparat keamanan menolak untuk bekerja sama dengan tim penyelidikan, dan membatasi akses tim terhadap saksi, tersangka, dan bukti. Masalah ini bahkan meluas sampai ke lembaga-lembaga nasional resmi seperti Komnas HAM, yang memiliki kewenangan hukum untuk memanggil paksa saksi berdasarkan UU 26 tahun 2000.[61] Meskipun telah berulangkali dipanggil, para pejabat dan mantan pejabat militer menolak untuk hadir, tanpa ditindak oleh polisi atau pengadilan. Sebagai contoh:

- Penyelidikan KPP-HAM untuk peristiwa tahun 1989 di Talangsari, Lampung, ketika tentara membunuh, menghilangkan, dan menyiksa warga desa yang terkait dengan kelompok muslim tertentu. Pada tahun 2008, Komnas HAM memanggil beberapa pensiunan jenderal, termasuk Kepala Badan Intelijen Negara A.M. Hendropriyono, mantan Kepala Angkatan Bersenjata Jenderal (Purn.) Try Sutrisno, dan mantan Komandan Pasukan Khusus Angkatan Darat Jenderal (Purn.) Wismoyo Arismunandar. Hendropriyono adalah Komandan Korem di Lampung ketika serangan itu terjadi. Semua menolak untuk memenuhi panggilan dan Menteri Pertahanan mengatakan kepada media bahwa Komnas HAM tidak mempunyai kewenangan untuk memanggil paksa para pensiunan militer.[62]
- Tim pencari fakta resmi yang membantu polisi dalam menyelidiki pembunuhan Munir juga berjuang untuk mengatasi kurangnya kerjasama dari BIN dan Garuda. Presiden Yudhoyono berulang kali memberikan himbauan dan jaminan bahwa insitusi-insitusi tersebut harus memenuhi permintaan tim pencari fakta, tetapi tidak mengambil tindakan apapun pada saat mereka menolak untuk hadir, menjawab pertanyaan, dan memberikan dokumen. [63]
- Para pensiunan dan perwira aktif menolak untuk hadir dalam penyelidikan Komnas HAM terkait kasus Trisakti dan Semanggi. Salah satu dari mereka yang menolak untuk hadir adalah Kepala Polisi Resort (Kapolres) Jakarta Barat, Timur Pradopo, yang kemudian menjadi Kapolri pada Oktober 2010. [64]

3. Komposisi Tim Pencari Fakta

Secara umum, tim investigasi *ad hoc* telah dibentuk melalui Keputusan Presiden atau DPR tanpa partisipasi masyarakat dalam seleksi anggotanya. Seringkali pendekatan yang dipakai justru memilih pihak lintas-bagian dari pejabat pemerintah, tokoh masyarakat sipil, dan anggota institusi keamanan. Keterlibatan perwakilan anggota polisi atau Kejagung bisa saja efektif bagi

61 UU No 26 tahun 2000, pasal 19 (d)

62 "Menhan: Komnas HAM Tidak Berwenang Panggil Paksa Purnawirawan TNI," *Kapanlagi* , 6 Maret 2008. http://berita.kapanlagi.com/politik/nasional/menhan-komnas-ham-tidak-berwenang-panggil-paksa-purnawirawan-tni-yf4bgda.html.

63 Lihat Human Rights First, *After One Year*, lihat catatan kaki 32. Meskipun mengalami kendala, tim yang terdiri dari perwakilan tokoh masyarakat sipil ini berhasil memainkan peran penting dengan menghadirkan data baru dalam temuan kunci dan memastikan bahwa fokus penyelidikan tidak hanya pada pelaku perseorangan, tetapi juga memeriksa motif politik dan pihak yang diduga memberikan perintah.

64 "Sore Ini, Timur Pradopo Dilantik Jadi Kapolri", *TEMPO Interaktif*, 22 Okotber 2010, http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/10/22/ brk,20101022-286464,id.html; Bagus BT Saragih, "Rights Group Questions Timur's Candidacy (Kelompok Pembela HAM Pertanyakan Pencalonan Timur)," *Jakarta Post*, 6 Oktober 2010, http://www.thejakartapost.com/news/2010/10/06/rights-groups-question-timur%E2%80%99s-candidacy.html-0.

kerja tim, sebagaimana dalam kasus Munir, namun seringkali hal ini justru menyebabkan tim menjadi kurang independen dan kurang kredibel. Tim pencari fakta pembunuhan Theys Eluay dan penembakan Poso tahun 2006 menunjukkan bagaimana pengangkatan anggota tim dan iklim politik ikut mempengaruhi kemampuan tim dalam mengungkap dan mempublikasikan peristiwa secara akurat.

Dalam kasus Theys Eluay, Presiden Megawati menunjuk komisi yang memiliki perwakilan masyarakat sipil namun didominasi oleh polisi dan tokoh militer.[65] Situasi ini menggerogoti efektivitas dan kredibilitas kerja komisi, mengingat justru anggota Kopassus yang terlibat dalam pembunuhan itu.

Dalam kasus Poso, Menteri Koordinator Politik dan Keamanan mengangkat polisi, militer, dan aparat pemerintah serta sedikit perwakilan masyarakat sipil. Hasilnya, kerja tim tidak menghasilkan wawancara mendalam dengan korban, yang seharusnya menjadi sumber bukti utama. Tim juga tidak menyelidiki secara sungguh-sungguh peran militer dalam peristiwa tersebut. [66]

Standar HAM internasional menunjukkan dengan jelas bahwa penyelidikan pelanggaran HAM berat harus dilakukan secara independen dan imparsial. Ini berarti bahwa mereka yang berada dalam rantai komando yang sama seharusnya tidak dilibatkan dalam penyelidikan yang dituduhkan kepada bawahannya atau rekannya. Mereka yang melakukan penyelidikan tidak boleh memiliki hubungan atau mudah dipengaruhi oleh mereka yang sedang diselidiki.[67]

> Agar penyelidikan terhadap mereka yang dituduh melakukan eksekusi di luar hukum oleh aparat negara berjalan efektif, maka sangatlah penting bagi penanggung jawab dan pelaksana penyelidikan agar independen dari pihak yang terlibat dalam peristiwa tersebut. Ketidakterkaitan ini bukan hanya dalam hirarki institusi saja, tapi juga dalam praktiknya.[68]

Dengan begitu, lemahnya hasil penyelidikan tidak saja menjadi tanggung jawab mereka yang gagal melaksanakan penyelidikan secara efektif, namun juga menjadi tanggung jawab mereka yang gagal memilih tim yang kuat dan independen.

4. Tekanan dan Intimidasi

Ketakutan akan pembalasan dendam terus menjadi halangan besar bagi saksi, terutama dalam penyelidikan yang melibatkan anggota militer. Bahkan instansi pemerintah juga dapat mengalami tekanan serupa.

65 Keputusan Presiden No 10 tahun 2004, pasal 4
66 Lihat catatan kaki 31
67 Ini adalah konsep hirarkis dan praktek independen yang dibahas secara detil oleh Pengadilan HAM Eropa dalam serangkaian kasus melawan Inggris dan Turki, yang juga dilakukan oleh PBB.
68 Kasus Paul dan Audrey Edwards melawan Inggris, Aplikasi No 46477/99, Pengadilan HAM Eropa, Putusan, (14 Maret 2002). Paragraf 70.

Pembantaian lebih dari satu juta orang pada 1965-1966, bersamaan dengan penahanan ilegal terhadap lebih dari ratusan ribu korban merupakan tragedi pelanggaran HAM terbesar dalam sejarah modern Indonesia. Namun karena tingginya kepekaan terhadap kasus ini, tragedi pembantaian itu hanya mendapat perhatian kecil baik di tingkat nasional maupun internasional.

Komnas HAM melakukan kajian terbatas terkait peristiwa 1965, sebagai bagian dari pemeriksaan yang lebih luas dari kejahatan era Soeharto, dengan berfokus pada kamp pembuangan pulau Buru. Komnas HAM menemukan bahwa antara tahun 1968 sampai 1979, lebih dari 10.000 tahanan mengalami kekerasan dan penyiksaan sebagai akibat kebijakan negara. Komnas HAM merekomendasikan pembentukan tim untuk menyelidiki kasus-kasus yang berkaitan dengan kejahatan Orde Baru, termasuk Pulau Buru. Rekomendasi ini mendekam selama enam tahun sampai pada tahun 2008 Komnas HAM membentuk KPP-HAM kasus 1965 tanpa mandat penyelidikan Pulau Buru. [69]

Sejak awal, penyelidikan diterpa tekanan dan intimidasi dari berbagai pihak resmi maupun tidak resmi. Pemberitaan tentang proses pembentukan tim *ad hoc* pun menimbulkan respon sangat negatif. Kelompok yang tidak setuju dengan penyelidikan 1965 mengalihkan pembicaraannya ke isu anti-komunis dan menyasar anggota tim. Komnas HAM mengalami tekanan untuk menghentikan penyelidikan dan menerima ancaman kekerasan, dan polisi tidak melakukan penyelidikan serius atas ancaman ini. Pada Mei 2008, kelompok anti-komunis, termasuk mereka yang sudah berulang kali terlibat dalam aksi kekerasan, melakukan protes di luar kantor Komnas HAM dan meminta tim *ad hoc* dibubarkan. Meskipun mengalami intimidasi, tim *ad hoc* memulai investigasi di sepuluh wilayah dan sampai Juli 2010 telah mewawancarai sekitar 380 korban. [70]

Ketua Komnas HAM, Ifdhal Kasim, mencatat kurangnya kekebalan dan perlindungan bagi komisioner Komnas HAM dibandingkan dengan mereka yang berada di posisi serupa di negara lain, sehingga hasil pelaksanaan tugas mereka justru selalu memunculkan ancaman tuntutan pidana atau perdata atas pencemaran nama baik.[71]

5. Kegagalan Mempublikasikan Temuan

Mandat tim pencari fakta juga meliputi masalah seputar diseminasi publik laporan akhir mereka, dimana sebagian besar tim pencari fakta akhirnya tidak mempublikasikan sebagian atau seluruh laporannya. Bahkan dalam kasus ketika publikasi laporan menjadi kewajiban, aparat pemerintah seringkali menolak untuk mempublikasikan temuan tim. Hal ini merusak kepercayaan masyarakat dan sekaligus mengabaikan hak masyarakat untuk mendapatkan informasi.

69 Desy Nurhayati, "Rights Body to Probe Soeharto Case (Tim Hukum untuk Menyelidiki Kasus Soeharto)," *The Jakarta Post*, 30 Januari 2008, www.thejakartapost.com/news/2008/01/29/rights-body-probe-soeharto-cases.html. Dalam wawancara ICTJ dengan Ifdhal Kasim Ketua Komnas HAM tanggal 9 Desember 2010, ia menyatakan bahwa Komnas HAM memilih untuk menyelidiki kasus Pulau Buru secara khusus untuk memeriksa pejabat tinggi dan kebijakan, daripada menyelidkinya sebagai bagian dari berbagai kekerasan yang terjadi di banyak wilayah di Indonesia.

70 Pernyataan oleh Nur Kholis, wakil ketua Komnas HAM, dalam lokakarya dengan korban 1965 di Solo, 24 Juli 2010

71 Interview dengan Ifdhal Kasim, lihat catatan kaki 8.

Komnas HAM menyerahkan delapan laporan kepada Kejagung dengan rekomendasi untuk penyidikan dan penuntutan di pengadilan. Dalam banyak kasus, tidak ada penuntutan maupun publikasi atas laporan tersebut, melepaskan kesempatan untuk mengungkap kebenaran. Tim Penyelidikan Maluku dan TPF Munir menghasilkan laporan penting yang tidak pernah dibuka ke publik. Laporan Komnas HAM tentang kekerasan di Timor Timur pada tahun 1999 juga tidak pernah secara resmi dibuka ke publik, walaupun sebagian besar isi laporan tersebut sudah bocor dan pengadilan HAM *ad hoc* telah berlangsung.

6. Minimnya Partisipasi Publik dan Keterlibatan Korban

Secara historis, komisi kebenaran telah menghadirkan keadilan restoratif dengan memberi kesempatan bersuara kepada korban dan mengakui penderitaan mereka. Mekanisme pengungkapan kebenaran di Indonesia telah gagal dalam mengakui kebutuhan korban atau menjamin partisipasi publik untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat.

Satu-satunya komisi kebenaran resmi yang ada sampai saat ini, yaitu KKP, menggambarkan bagaimana kesempatan untuk mengakui korban dan memfasilitasi partisipasi publik tidak digunakan. Tidak seperti komisi kebenaran di negara lain, *Term of Reference* KKP tidak menyebutkan peran korban, bahkan mereka diperlakukan dengan buruk selama dengar pendapat berlangsung. Setelah melakukan perjalanan dari Timor-Leste ke Indonesia untuk memberikan kesaksian tentang kekerasan yang mereka alami yang melibatkan pasukan keamanan, korban berhadapan dengan sejumlah personel militer yang mengejek dan mengintimidasi mereka di ruang sidang. Ini adalah pengalaman yang sangat traumatis bagi korban saat mereka memberikan kesaksian tentang kejahatan serius, termasuk pembunuhan dan pemerkosaan. Beberapa komisioner menyiratkan bahwa para korban bertanggung jawab atas kejahatan yang menimpanya karena mereka mendukung kemerdekaan. Selain itu, penerjemahan yang tidak memadai memaksa beberapa korban memberikan kesaksian dalam bahasa Indonesia yang minim dan bukannya dalam bahasa Tetum, dan mereka yang hadir menanggapi dengan tawa dan ejekan.[72]

72 Lihat Megan Hirst, Too Much Friendship, *Too Little Truth: Monitoring Report on the Commission of Truth and Friendship in Indonesia and Timor-Leste* (*Terlalu Banyak Persahabatan, Terlalu Sedikit Kebenaran: Laporan Pemantauan terhadap Komisi Kebenaran dan Persahabatan di Indonesia dan Timor-Leste*), ICTJ (New York: ICTJ, January 2008), halaman 18.

IV. Proses Peradilan

A. Tinjauan Mekanisme dan Proses Peradilan

Banyak mekanisme pengungkapan kebenaran yang dijelaskan di atas membuat rekomendasi, atau bahkan rujukan, kepada Kejaksaan Agung untuk menyelidiki dan menuntut mereka yang terlibat dalam pelanggaran HAM berat. Namun, dalam kebanyakan kasus Kejaksaan Agung gagal bertindak. Jika pun ada proses pengadilan, baik pengadilan pidana biasa atau pengadilan HAM, hasilnya sangat mengecewakan. Walaupun sejumlah kecil aparat keamanan berpangkat rendah telah dijatuhi hukuman penjara untuk waktu singkat, tidak ada satupun pelanggaran HAM berat pada masa Soeharto atau periode reformasi yang berhasil diadili.

Meskipun berbagai perubahan penting dalam konstitusi dan hukum telah dicapai dan banyak kasus telah diajukan ke beragam mekanisme pangadilan (seperti pengadilan militer, pengadilan HAM *ad hoc* dan permanen, dan pengadilan pidana), merujuk pada capaian akhir, maka dapat disimpulkan bahwa pemerintah tidak memiliki kemauan ataupun kemampuan memenuhi kewajiban internasionalnya untuk mengadili pelaku kejahatan internasional.

Terdapat sejumlah alasan untuk kesimpulan tersebut. Kombinasi dari kerangka hukum yang tidak jelas, budaya impunitas di kalangan jaksa dan polisi, uang dan kekuasaan di tangan militer, adanya mafia peradilan yang "menjual-beli" putusan dari pihak yang paling mampu membayar, dan kurangnya kemauan politik untuk mengatasi persoalan ini telah melahirkan formula yang melanggengkan impunitas.

1. Pengadilan HAM

a. Kerangka Legal dan Institusional

Mekanisme untuk penyelesaian kejahatan dalam skala masif muncul segera setelah transisi menuju demokrasi dan sebagai respon terhadap tekanan internasional yang menuntut adanya proses pengadilan atas kejahatan berat yang terjadi pada tahun 1999 di Timor Timur. Setelah penarikan pasukan Indonesia dari Timor Timur, Komisi Penyelidikan PBB merekomendasikan suatu pengadilan pidana internasional untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab atas

pelanggaran HAM berat.[73] Namun, lewat lobi intensif oleh pemerintah Indonesia, Dewan Keamanan PBB menerima rekomendasi agar Indonesia diberi kesempatan pertama untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM tersebut. Pada bulan Oktober 1999, Pemerintah Indonesia pun segera mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undangan (Perpu) No 1/1999 tentang Pengadilan HAM, yang kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000, guna membangun mekanisme penyelidikan dan penuntutan pelanggaran HAM berat, yang didefinisikan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida (tetapi tidak kejahatan perang).[74]

Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000, Komnas HAM dapat membentuk tim *pro justisia* untuk melakukan penyelidikan dan membuat temuan terkait pelanggaran HAM berat.[75] Jika tim menemukan "bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat," [76] maka ada rentang tujuh hari untuk menyerahkan hasil tersebut kepada Kejaksaan Agung, satu-satunya institusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan resmi dan penuntutan di pengadilan.[77] Apabila Kejaksaan Agung menerima berkas dari Komnas HAM dan menyatakannya lengkap, maka tim jaksa harus menyelesaikan penyidikan dalam waktu 90 hari.[78] Namun, Kejagung dapat menangguhkan penyidikan dan mengembalikan berkas tersebut ke Komnas HAM apabila dianggap belum cukup bukti.[79]

Apa yang terjadi selanjutnya bergantung pada apakah kejahatan berlangsung sebelum atau setelah disahkannya UU No 26 tersebut. UU ini menetapkan empat pengadilan HAM permanen di Jakarta, Surabaya, Makassar, dan Medan, dengan kewenangan atas pelanggaran HAM berat yang terjadi setelah UU itu disahkan pada bulan November 2000. Sampai saat ini, hanya pengadilan di Makassar yang sudah dibentuk. Pengadilan ini baru mengadili satu kasus kekerasan di Abepura (Papua).[80]

Untuk kasus-kasus yang terjadi sebelum pengesahan, UU itu menyediakan mekanisme pengadilan *ad hoc*, dan menetapkan beberapa langkah tambahan. Pasal 43 menyebutkan bahwa kasus-kasus ini hanya bisa diadili jika DPR merekomendasikan pembentukan pengadilan *ad hoc* dan Presiden mengeluarkan keputusan untuk itu.

73 Laporan Komisi Penyelidikan PBB untuk Timor Timur kepada Sekretaris Jenderal PBB, Doc. A/54/726, S/2000/59 (31 Januari 2000)..

74 UU No.26 Tahun 2000. UU ini mengadaptasi definisi kejahatan kemanusiaan dan genosida dari Mahkamah Pidana Internasional Statuta Roma, tapi berbeda dengan pengadilan HAM lainnya seperti Pengadilan HAM Eropa dan Pengadilan tentang HAM Inter-Amerika, UU 26 menghilangkan konteks "kejahatan perang".

75 UU No. 26 Tahun 2000, Pasal 18

76 Ibid., Pasal 20

77 Ibid., Pasal 21-23

78 Ibid., Pasal 22

79 Ibid., Pasal 20 (3)

80 UU No 39 tahun 1999 tentang HAM, pasal 104, menyebutkan bahwa pengadilan HAM permanen harus dibentuk dalam waktu empat tahun; UU No 26 tahun 2000, pasal 45, menyebutkan pembentukan pengadilan HAM di empat lokasi: Jakarta Pusat, Surabaya, Medan dan Makassar.

Kejagung beralasan bahwa kegagalan untuk menindaklanjuti sejumlah kasus dikarenakan masih menunggu pengadilan *ad hoc* dibentuk. Meski demikian, dalam pandangan Komnas HAM, yang didukung oleh putusan Mahkamah Konstitusi, hal ini bukanlah alasan yang tepat, dan bahwa penyelidikan formal harus dilakukan sebelum DPR memutuskan untuk membentuk pengadilan *ad hoc*, sehingga hasil penyelidikan dapat menjadi dasar bagi keputusan DPR (lihat di bawah).

Meski Komnas HAM merupakan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan UU, Kejagung merupakan bagian dari lembaga eksekutif. Selama rejim Soeharto, Kejaksaan Agung terlibat dalam proses mengadili mereka yang dianggap menentang pemerintah atau menyuarakan demokrasi, dan polisi merupakan bagian dari militer. Akibatnya, dalam kasus-kasus dimana anggota institusi keamanan menjadi tersangka, aparat polisi dan kejaksaan berada dalam situasi dimana mereka harus menuntut rekan atau mantan rekan sendiri untuk mempertanggungjawabkan tindakan yang dilakukan ketika mereka sendiri masih menjadi bagian dari militer.

Tabel berikut ini menunjukkan kesenjangan antara temuan Komnas HAM dan hasil yang dicapai dari penyelidikan. Dalam kasus Timor Timur, Tanjung Priok dan Abepura, proses penyelidikan telah berhasil membawa kasus-kasus ini ke pengadilan HAM *ad hoc* ataupun permanen, namun semua terhukum dibebaskan setelah naik banding. Dalam lima kasus lain, Komnas HAM telah menyelesaikan penyelidikan dan merujuk kasus-kasus tersebut ke Kejagung namun tidak ada tindak lanjut. Dalam setiap kasus kejaksaan mengembalikan berkas dengan catatan yang menyebutkan bahwa dokumen tersebut belum lengkap, dan kewajiban Kejagung untuk menyelidiki dalam waktu 90 hari tidak bisa dipenuhi. Komnas HAM berulang kali menyatakan bahwa berkas sudah lengkap dan berisikan bukti-bukti yang memadai untuk dilakukan penyidikan.

Tabel. Ringkasan dari Penyelidikan Kasus Pelanggaran HAM Berat oleh Komnas HAM dan Tanggapan Kejagung[81]

Penyelidikan Komnas	Hasil
Timor Timur	Delapan belas orang menjadi tertuduh. Di pengadilan *ad hoc* 12 orang diantaranya dinyatakan bebas dan enam orang bersalah. Semua vonis dibatalkan dalam proses banding dan tidak menghasilkan satupun putusan bersalah.

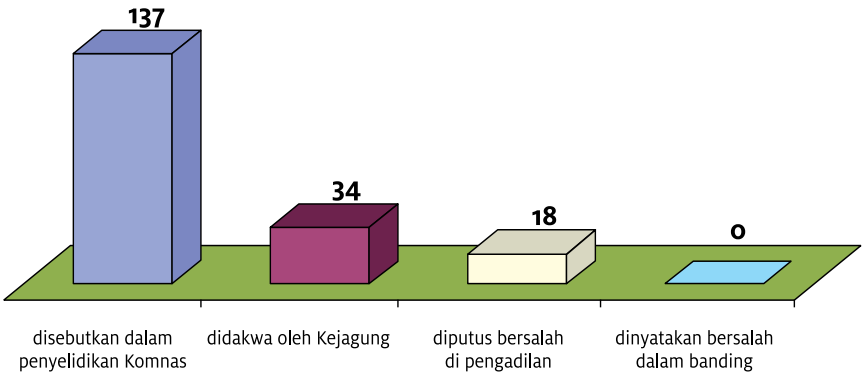
81 Kutipan dalam tabel ini diambil dari surat Kejagung kepada Komisi Kejaksaan No B 016/A/F/F6/03/2009, (13 Maret 2009), arsip ICTJ.

Tanjung Priok	Empat belas orang menjadi tertuduh, dua diantaranya dibebaskan dan 12 orang dinyatakan bersalah dalam pengadilan *ad hoc*. Semua vonis dibatalkan dalam proses banding dan tidak menghasilkan satupun putusan bersalah.
Pengadilan HAM Abepura	Dua orang dituduh, semuanya dinyatakan bebas di pengadilan HAM permanen Makassar.
Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II	**Tidak ada tindak lanjut dari pihak kejaksaan**. Setelah mengembalikan berkas kepada Komnas HAM sebanyak empat kali pada tahun 2002, Kejaksaan Agung menyatakan bahwa mereka tidak dapat mengambil tindakan karena prinsip *ne bis in idem* (karena telah ada pengadilan militer terhadap prajurit berpangkat rendah pada tahun 1999) dan tidak adanya rekomendasi dari DPR. Kejagung menyatakan "Penyelidikan dimaksud tidak dapat ditingkatkan ke tahap penyidikan, karena komandan dan aparat pelaksana di lapangan telah disidangkan di pengadilan militer ... (dan terdakwa) serta telah menjalani sanksi pidana dan pemecatan." Alasan lain yang diberikan adalah bahwa "pertanggungjawaban komandan di atasnya (*commad responsibility*) terhadap delik pembiaran (*ommisi delict*) tidak dapat dikenakan karena telah dilaksanakan penghukuman terhadap bawahannya yang melakukan pelanggaran tersebut."
Kasus Wasior dan Wamena, Papua	**Tidak ada tindak lanjut dari pihak kejaksaan**. Kejaksaan menyatakan bahwa jaksa "telah mengembalikan berkas hasil penyelidikan disertai petunjuk untuk dilengkapi ..... (tapi) Komnas HAM .... telah mengirim kembali hasil penyelidikan peristiwa Wamena-Wasior tanpa dilengkapi petunjuk yang diberikan dan Komnas HAM menyatakan bahwa pengembalian berkas hasil penyelidikan dengan petunjuknya sama sekali tidak berdasar."

Pembunuhan di Talangsari	**Tidak ada tindak lanjut dari pihak kejaksaan**. Pada bulan Januari 2008 tim penyelidikan keempat memulai tugasnya, menggunakan UU No 26 tahun 2000 sebagai dasar penyelidikan pro justicia dan UU No 39 tahun 1999 sebagai dasar kekuasaan *sub poena*. Pensiunan militer menolak untuk hadir. Kejagung menyatakan bahwa berkasnya, "saat ini masih diteliti oleh Tim Peneliti Direktorat Penanganan Pelanggaran HAM yang Berat, (untuk memeriksa) kelengkapan persyaratan formil dan materiilnya."
Peristiwa Mei 1998	**Tidak ada tindak lanjut dari pihak kejaksaan**. Kejagung menyatakan bahwa mereka telah "beberapa kali mengembalikan berkas hasil penyelidikan dimaksud kepada Komnas HAM ... dengan petunjuk menunggu terbentuknya Pengadilan HAM *ad hoc*."
Kasus penghilangan paksa aktivis	**Tidak ada tindak lanjut dari pihak kejaksaan**. Setelah satu tahun penyelidikan, tim pro justicia Komnas HAM menyampaikan laporan kepada Kejaksaan Agung dan DPR pada November 2006. Tim menemukan bukti pelanggaran HAM berat dan menyatakan bahwa penghilangan paksa merupakan sebuah kejahatan yang masih berjalan, Kejaksaan bisa membawa kasus ini ke pengadilan HAM permanen. Dalam surat bulan Januari 2007, Kejaksaan Agung mengatakan akan menunggu DPR dan Presiden untuk membentuk pengadilan HAM *ad hoc* sebelum melakukan penyidikan. Pada bulan September 2009 DPR membuat rekomendasi untuk membentuk pengadilan *ad hoc*. Sampai dengan sekarang Presiden belum mengeluarkan keputusan, dan Kejaksaan belum memulai penyidikan. Kejagung menyatakan jika mereka telah, "beberapa kali mengembalikan berkas hasil penyelidikan dimaksud kepada Komnas HAM .... dengan petunjuk menunggu pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* ..... Komnas HAM tetap menyerahkan kembali berkas hasil penyelidikan...."

Putusan Kasus-Kasus Pelanggaran HAM Berat di Pengadilan HAM

Kasus-kasus besar yang menyebutkan tersangka di dalam penyelidikan Komnas HAM: Tanjung Priok, Abepura, Timor Timur, dan Trisakti/Semanggi I dan II



Meskipun Jaksa Agung sudah secara resmi merespon berkas yang diserahkan Komnas HAM dengan pernyataan bahwa berkas belum lengkap, pada tahun 2006 Jaksa Agung menyatakan bahwa pihaknya tidak dapat menyidik kasus-kasus yang diselidiki oleh Komnas HAM dimana dinyatakan terjadi pelanggaran HAM berat, karena berdasarkan analisis hukum, Kejaksaan tidak memiliki kewenangan atau keharusan untuk menyidik sampai dibentuknya pengadilan *ad hoc* melalui rekomendasi DPR dan keputusan Presiden. [82] Pandangan ini didasarkan pada pasal 43 UU No. 26, yaitu:

(1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM *ad hoc*;
(2) Pengadilan HAM *ad hoc* sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden;

Namun, Komnas HAM dan beberapa anggota komisi di DPR yang menangani isu ini yakin bahwa pihak Kejaksaan Agung telah salah menginterpretasi Undang-undang.[83] Mereka memandang tidak masuk akal bagi DPR, yang tidak memiliki tim penyelidik atau tim teknis dengan keahlian yang relevan, untuk melakukan penyelidikan sendiri terkait pelanggaran HAM

82 Konferensi Pers Kejaksaan Agung, Jakarta, 28 November 2006; Lihat juga "Penyelidikan Kasus Talang Sari tak Perlu Tunggu Pengadilan HAM," *Republika Online*, 11 September 2008, http://koran.republika.co.id/berita/2610/Penyidikan_Kasus_Talangsari_tak_Perlu_Tunggu_Pengadilan_HAM

83 Gayus Lumbuun, "Pengadilan HAM; Kejagung Seharusnya Gunakan Penalaran Hukum", *Suara Karya*, 30 November 2006, http://www.suarakarya-online.com/news.html?id=161254. Gayus Lumbuun adalah anggota Komisi III DPR yang memiliki kewenangan terkait isu pelanggaran HAM

berat, atau untuk membuat keputusan tanpa bukti yang ditemukan melalui penyelidikan oleh aparat penegak hukum. Menurut mereka analisis yang tepat menempatkan Kejaksaan Agung sebagai satu-satunya lembaga yang secara hukum dapat melakukan penyidikan dan penuntutan, dan memiliki kewajiban hukum untuk melakukannya setelah Komnas HAM membuat temuan bahwa pelanggaran HAM berat memang terjadi dan menyerahkan berkas-berkasnya. Pasal 43 ataupun pasal lainnya tidak menyebutkan keharusan pengadilan *ad hoc* dibentuk sebelum penyidikan. Bahkan jaksa memprakarsai penyidikan baik dalam kasus Tanjung Priok maupun Timor Timur sebelum pengadilan *ad hoc* dibentuk.

Menurut pandangan Komnas HAM, begitu mereka selesai melakukan penyelidikan untuk sebuah kasus, dan menyimpulkan telah terjadinya pelanggaran HAM berat (kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida), maka Kejaksaan wajib memulai penyidikannya. Kejaksaan tidak perlu menunggu DPR merekomendasikan pembentukan pengadilan yang akan mengadili kasus tersebut atau menunggu presiden membuat keputusan.[84]

Fungsi utama legislatif adalah untuk membuat undang-undang. Peran yudikatif adalah untuk menginterpretasikan undang-undang dan menerapkannya terhadap fakta. Salah satu aturan dasar bagi model demokratis adalah bahwa kedua bidang ini harus bekerja terpisah dan tidak campur aduk.

Dalam kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, memperlihatkan betapa rancunya hukum dan interpretasi DPR yang didukung oleh Kejaksaan. Kerancuan itu telah menciptakan masalah hukum yang besar dalam kaitannya dengan pemisahan kekuasaan. Kasus ini meliputi dugaan bahwa aparat keamanan terlibat dalam pembunuhan yang disengaja terhadap warga sipil, dan bahwa kasus ini tidak ditangani secara sungguh-sungguh melalui investigasi polisi.

Tahun 2001 DPR membentuk panitia khusus (Pansus) untuk menyelidiki apakah kasus ini merupakan pelanggaran HAM berat sesuai dengan UU No 26 tahun 2000. Pansus menginterpretasikan hukum dan mencoba menerapkannya terhadap fakta-fakta di kasus tersebut. Ini sebetulnya merupakan peran yudikatif dan bukan legislatif. Anggota Pansus yang terdiri dari berbagai fraksi politik melakukan *voting* untuk kasus tersebut. Tiga fraksi menyatakan pelanggaran HAM berat telah terjadi, sedangkan tujuh lainnya, termasuk fraksi yang mewakili polisi dan militer (yang saat itu masih mendapat jatah khusus di DPR) menyatakan sebaliknya. Maka fraksi politik yang mewakili polisi dan militer ikut bersuara di legislasif untuk menentukan masalah yang seharusnya tidak menjadi wilayah legislatif. Ditambah lagi, kasus tersebut menengarai keterlibatan aparat dari institusi yang sama sebagai pelaku pelanggaran. Adanya konflik kepentingan seperti ini adalah alasan kenapa pemisahan kekuasaan harus menjadi landasan dari bangunan demokrasi.

Walaupun demikian, Komnas HAM tetap melakukan penyelidikan dan menemukan bahwa pelanggaran HAM berat dalam kasus tersebut memang terjadi. Komnas HAM mengajukan berkas hasil penyelidikan itu ke Kejagung dengan rekomendasi agar proses pengadilan dimulai.

84 Wawancara ICTJ dengan Ifdhal Kasim, lihat catatan kaki 8.

Namun berkas tersebut beberapa kali dikembalikan kepada Komnas HAM dengan disertai keterangan bahwa berkasnya belum lengkap. Komnas HAM menyangkal penilaian bahwa berkas tersebut belum lengkap.

Di tahun 2003 Kejagung menegaskan kesimpulan Pansus DPR yang menyatakan bahwa pelanggaran HAM berat tidak terjadi dalam kasus tersebut. Akibat dari keputusan lembaga politik ini adalah penangguhan penyidikan oleh Kejagung dan tidak dibentuknya pengadilan HAM *ad hoc*.

Nampaknya beberapa anggota Dewan lain terganggu dengan keputusan Pansus. Di tahun 2005, Komisi III DPR merekomendasikan pembahasan tentang kasus Trisakti dan Semanggi dibuka kembali. Namun rekomendasi ini tidak ditindaklanjuti, dan di tahun berikutnya DPR memutuskan bahwa tidak ada preseden untuk membuka kembali sesuatu yang sudah diputuskan oleh DPR di masa lalu.[85]

Mahkamah Konstitusi berhadapan dengan persoalan ini setelah mantan pemimpin milisi Timor Timur Eurico Guterres mengajukan review yudisial (*judicial review)* atas pasal 43 (2) UU No 26/2000. Kasusnya terkait dengan kejahatan yang dilakukan tahun 1999 sebelum UU disahkan. Mahkamah menyatakan bahwa latar belakang adanya peran DPR terkait dengan ketentuan retroaktif. Untuk kejahatan yang dilakukan sebelum disahkannya UU ini oleh DPR, maka DPR sebagai wakil rakyat, harus memutuskan pada kasus mana pengadilan HAM *ad hoc* itu dibentuk. Namun Mahkamah menyebutkan bahwa:

> DPR dalam merekomendasikan pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* harus memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi yang memang berwenang untuk itu. Oleh karena itu, DPR tidak akan serta merta menduga sendiri tanpa memperoleh hasil penyelidikan dan penyidikan terlebih dahulu dari institusi yang berwenang, dalam hal ini Komnas HAM sebagai penyelidik dan Kejaksaan Agung sebagai penyidik sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.[86]

Keputusan ini, karenanya, mencerminkan pandangan Mahkamah tertinggi di negara ini bahwa DPR tidak bisa secara hukum membentuk pengadilan *ad hoc* tanpa penyidikan dari Kejagung. Ini bertentangan dengan logika yang disampaikan oleh Kejagung bahwa jaksa tidak bisa melakukan

85 KontraS, *Kronik Kasus Trisakti, Semanggi I, Semanggi II: Penantian dalam Ketidak-Pastian*, (2009) www.kontras.org/data/kronik%20tss%20update.pdf

86 Putusan Mahkamah Konstitusi No. 18/PUU-V/2007 menyatakan, "untuk menentukan perlu tidaknya pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* ... memang memerlukan keterlibatan institusi politik yang mencerminkan representasi rakyat yaitu DPR. Akan tetapi, DPR dalam merekomendasikan pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* harus memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi yang memang berwenang untuk itu, dalam hal ini Komnas HAM dan Kejaksaan Agung." http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/putusan/putusan_sidang_Putusan%2018_PUU-V_2007%20Baca%2021%20Feb%2020081.pdf; Lihat juga, "Penolakan Penyidikan Kasus Pelanggaran HAM oleh Jaksa Agung," surat Terbuka kepada Komisi Kejaksaan, KontraS.

penyidikan terhadap kasus yang terjadi sebelum tahun 2000 yang direkomendasikan oleh Komnas HAM sampai DPR membentuk pengadilan *ad hoc*-nya.

Pejabat senior di Kejaksaan Agung mengkonfirmasikan bahwa pandangan yang demikian menjadi masalah serius dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM sebelum tahun 2000 karena kurangnya tanggapan DPR dan Presiden, sementara "untuk kasus pasca 2000, persoalannya lebih ke substansi."[87] Penuntut juga mempertanyakan kualitas penyelidikan Komnas HAM, "Jangan hanya menyimpulkan terjadi pelanggaran HAM. Tapi siapa pelakunya, dan apa buktinya?... Masalah di Komnas HAM adalah seberapa berkualitas penyelidikan mereka? Karena tidak semuanya berlatar belakang hukum. Mereka butuh keahlian."[88]

Secara khusus ia menyitir kurangnya bukti yang melibatkan pejabat senior, seperti juga menyatakan kegagalan Komnas HAM untuk mempertimbangkan perspektif militer, "Dalam kasus Papua, penyelidikan Komnas HAM tidak mempertimbangkan sisi aparat, pemicu yang menyebabkan tindakan seperti itu, dan sebagainya. Sebab aparat juga menjadi korban kekerasan di sana."[89]

Meski demikian, dalam pandangan Ketua Komnas HAM, Kejagung menunggu tanggapan pihak eksekutif tidak hanya untuk alasan hukum tapi juga politis.

> Kejaksaan Agung tidak mendapat arahan langsung dari Presiden tentang apa yang harus dilakukan terkait pelanggaran HAM serius. Dan tanpa dukungan dari Presiden, Kejagung tentu akan berpikir dua kali soal otoritasnya, karena tersangka yang paling mungkin adalah orang-orang yang berpengaruh... Memproses orang-orang seperti ini tanpa perintah langsung dari Presiden, Kejagung tidak berani melakukannya... Mereka akan lari menggunakan alasan hukum, dengan mengatakan mereka membutuhan rekomendasi dari DPR, padahal sesungguhnya mereka hanya membuang waktu saja. [90]

Untuk mengatasi hambatan tersebut, Komnas HAM mencoba menerapkan strategi jangka panjang dengan melibatkan pengesahan perundangan yang bisa memberikan kewenangan lebih untuk Komnas HAM. Kewenangan memungkinkan Komnas HAM untuk tidak saja melakukan penyelidikan tapi juga penyidikan untuk kasus-kasus pelanggaran HAM berat. Sementara strategi ini masih terus berjalan, mereka juga terus berdialog dengan DPR, Kejaksaan, Presiden, dan Kementrian Hukum dan HAM sebagai upaya melanjutkan kasus-kasus yang terhambat.[91]

Ada preseden terhadap komisi independen serupa yang mendapat kewenangan penyidikan ketika berurusan dengan kasus yang jika ditangani dengan proses penyedikian biasa dapat

87 Wawancara ICTJ dengan Zulkarnain Sidi, SH, Koordinator Staf Ahli, Kantor Kejaksaan Agung, 30 November 2010
88 Ibid.
89 Ibid.
90 Wawancara ICTJ dengan Ifdhal Kasim, lihat catatan kaki 8.
91 Ibid.

mengalami kompromi. Komisi Anti Korupsi (KPK) berwenang melakukan penyidikan sendiri, dan meneruskan laporannya kepada jaksa penuntut yang bekerja di Pengadilan Anti Korupsi.[92] Namun, saat ini ada upaya dari beberapa pihak untuk membawa kembali pengadilan anti-korupsi ke dalam sistem peradilan biasa. Hal ini dikhawatirkan akan membuat gerakan anti-korupsi menghadapi tantangan besar seperti kebuntuan yang terjadi dalam kasus-kasus HAM.

Bagaimana pun, hal paling mendasar dalam penegakan hukum di Indonesia adalah membangun tim jaksa penuntut yang independen. Hal ini dibutuhkan terutama ketika berurusan dengan kejahatan HAM, yang seringkali merupakan kejahatan berat. Cara untuk mencapai tujuan ini adalah pemerintah harus menghapus korupsi dan nepotisme di Kejagung. Selain itu perlu upaya meningkatkan kemampuan serta keseriusan jaksa penuntut dan penyidik ketika menangani kasus-kasus kejahatan serius yang dilakukan oleh aparat negara. Mengingat besarnya tantangan yang terlihat dari berulangnya penolakan untuk mengadili kejahatan masa lalu, bahkan setelah adanya putusan Mahkamah Konstitusi dan dengan meningkatnya jumlah kasus dugaan korupsi oleh aparat kejaksaan yang diperiksa KPK, solusi ini membutuhkan komitmen dan sumber daya selama bertahun-tahun. [93]

Langkah yang dapat dilakukan saat ini diantaranya adalah reformasi perundang-undangan. Dengan langkanya tim penyidik dan penuntut yang memiliki keahlian dan independensi tinggi dalam menangani kejahatan HAM, harus ada kebijakan yang secara jelas menjamin bahwa hasil temuan dan berkas Komnas HAM dianggap lengkap secara hukum jika sudah dinyatakan lengkap oleh Ketua Komnas HAM. Keputusan Kejagung untuk menyidik atau tidak kasus yang direkomendasikan oleh Komnas HAM harus dijabarkan secara tertulis dan dipublikasikan segera setelah berkas diterima. Sehingga keputusan Kejagung tersebut dapat dibawa ke proses *judicial review*. Sistem serupa telah berhasil diimplementasikan di Irlandia Utara untuk kasus-kasus yang diduga melibatkan kejahatan oleh aparat kepolisian.[94]

Satu pertanyaan kunci yang muncul dari sejarah dan kebingungan tentang pengadilan untuk kasus yang terjadi sebelum UU 26/2000 adalah, mengapa hambatan ini dibiarkan berlarut-larut selama lebih dari 10 tahun? Persoalan apakah Kejagung yang harus menunggu rekomendasi DPR ataupun bertindak berdasarkan temuan Komnas HAM dapat diselesaikan dengan mengamandemen undang-undang yang ada. Dalam putusan Eurico Guterres tahun 2007, Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa keputusan DPR harus berdasarkan laporan hasil

92 UU No. 30/2002, pasal 53-62. KPK dibentuk dengan UU No 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Pengadilan Anti Korupsi juga dibentuk dengan pasal 53-62 UU tersebut. Meski demikian, tahun 2006 Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa pengadilan tersebut membutuhkan dasar hukum di bawah undang-undang tersendiri. DPR kemudian mensahkan UU no 46 tahun 2009 tentang Pengadilan korupsi. UU ini meneguhkan Pengadilan namun mengabaikan kemandirian pengadilan dan komisi. Lihat UU no 46 tahun 2009 tentang Pengadilan Korupsi di http://www.komisiinformasi.go.id/assets/data/arsip/UU_46_Tahun_2009.pdf

93 "Prosecutor's Arrest Shows Need for Monitoring (Penangkapan Jaksa Penuntut menunjukkan Perlunya Pemantauan)," *Jakarta Post*, 22 February, 2011. http://www.thejakartapost.com/news/2011/02/14/prosecutor's-arrest-shows-need-monitoring.html

94 UU Kepolisian (Irlandia Utara) tahun 1998 yang telah diamandemen,http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/32/contents

penyelidikan Komnas HAM dan penyidikan Kejaksaan. Mengapa ini tidak bisa mengarahkan presiden untuk membuat perintah tegas, atau melakukan amandemen perundang-undangan untuk menjelaskan ambigu yang ada dan memberi jalan untuk penyelidikan dan pengadilan? Sekali lagi, analisis terhadap gambaran utuh ini menunjukkan bahwa niat untuk mendorong pertanggungjawaban digerogoti oleh ketidakmauan sistemik untuk menghadapi masa lalu.

b. Rekam Jejak Pengadilan HAM

Sebagaimana disebutkan di atas, pemerintah berkewajiban secara hukum untuk membentuk empat pengadilan HAM permanen di Makassar, Surabaya, Jakarta, dan Medan selambatnya September 2003. Meski demikian, hanya pengadilan Makasar yang terbentuk dan mengadili satu kasus saja yaitu Abepura.[95] Dua kasus yang terjadi sebelum tahun 2000, Timor Timur dan Tanjung Priok, diadili di pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk oleh Keputusan Presiden.

i. Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Timor Timur

Proses peradilan HAM yang paling menyita perhatian sejak jatuhnya Orde Baru adalah pengadilan HAM ad hoc Timor Timur. Pada bulan September 1999, KPP-HAM untuk Timor Timur menyelidiki pelanggaran yang terjadi antara Januari – Oktober 1999. Pada bulan Januari 2000, KPP-HAM menyerahkan hasilnya kepada Jaksa Agung. Laporan ini dianggap sebagai terobosan yang berani dalam mendorong pertanggungjawaban atas keterlibatan aparat keamanan dalam pelanggaran HAM berat. Laporan ini disusun berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap para perwira tinggi dan penggalian kerangka, dan menyimpulkan adanya bukti bahwa telah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan. Laporan ini juga menyebutkan nama 29 personel militer, polisi, milisi dan masyarakat sipil yang diduga bertanggung jawab atas pelanggaran tersebut.[96] Hasil dari penyelidikan tersebut, selain meningkatkan tekanan internasional, juga mendorong terbitnya Keputusan Presiden untuk membentuk Pengadilan ad hoc bagi kasus Timor Timur sebagaimana ditentukan dalam UU No. 26/2000.

Namun, mandat pengadilan *ad hoc* tidak mencakup insiden pelanggaran HAM yang terjadi sebelum jajak pendapat bulan Agustus 1999, dan hanya mencakup tiga distrik dari 13 distrik di Timor Timur.[97] Pembatasan ini menghambat upaya penggambaran elemen kejahatan yang meluas atau sistematis yang diperlukan untuk membuktikan kejahatan terhadap kemanusiaan. Jaksa menuntut 18 pejabat tinggi dan menengah, yang sebagian besar dari mereka adalah

95 Lihat catatan kaki 80.

96 Komnas HAM, Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM Timor Timur: Ringkasan Eksekutif, (2000).

97 Keputusan Presiden di bawah Presiden Megawati mempersempit wewenang pengadilan untuk menangani pelanggaran yang terjadi di bulan April dan September 1999, dan hanya ada di 3 kabupaten, tanpa memasukkan insiden-insiden besar dan latar belakang insiden seperti pembentukan milisi dan peran pejabat tinggi militer. Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 2001 mengamandemen Keputusan Presiden Nomor 53 Tahun 2001 tentang Pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_perundangan&id=1469&task=detail&catid=4&Itemid=42&tahun=2001. Lihat juga International Crisis Group (ICG), *Indonesia: The Implications of the Timor Trials* (*Indonesia: Implikasi Pengadilan Timor Timur*), (Mei 2002).

aparat keamanan. Sidang pertama menjatuhkan vonis bersalah kepada enam perwira tinggi polisi, militer, pemimpin sipil dan milisi, sebuah terobosan langka di Indonesia. Namun, semua vonis tersebut dibatalkan pada tingkat banding.[98] Sehingga pengadilan ini gagal total dalam menghasilkan putusan bersalah.

Sebagian pengamat menyalahkan lemahnya mandat pengadilan, sementara sebagian besar lainnya menunjuk pada lemahnya jaksa. Seorang pengamat menyatakan bahwa, "persoalan di pengadilan Jakarta adalah kelemahan mendasar yang terjadi sejak saat Kejaksaan Agung mengambil alih penyelidikan setelah menerima laporan KPP-HAM." [99]

Penyidik dan jaksa gagal mendapatkan bukti-bukti dari ribuan saksi mata, atau bahkan untuk menyajikan bukti-bukti kuat yang diberikan oleh Tim Investigasi PBB di Timor-Leste. Sebagai contoh, pada pertengahan tahun 2000, tim jaksa mendengar kesaksian dari lebih 20 saksi terpilih.[100] Mayoritas bukti tersebut, yang meliputi bukti kuat dari banyak elemen kejahatan terhadap kemanusiaan, tidak pernah disampaikan dalam pengadilan di Jakarta.

Kegagalan proses *ad hoc* di Jakarta semakin nyata jika dibandingkan dengan proses investigasi kejahatan berat yang dilakukan PBB di Dilli. Kebanyakan pelaku telah melarikan diri ke Indonesia ketika pasukan perdamaian internasional (INTERFET) tiba di Timor-Leste pada bulan Oktober 1999. Namun pengadilan di Indonesia, yang sebenarnya memiliki yurisdiksi dan akses untuk mengadili para pelaku justru sama sekali tidak berhasil menghukum mereka. Sementara itu, proses penyelidikan dan pengadilan yang dilakukan oleh unit kejahatan HAM berat PBB di Timor-Leste melakukan 55 kali persidangan. Pengadilan tersebut menjatuhkan vonis bersalah kepada 84 orang dan membebaskan tiga orang.[101] Jaksa penuntut di Timor-Leste membuat surat dakwaan terhadap 314 orang, tapi kebanyakan dari mereka tidak dapat diadili karena berada di Indonesia.

Jika pengadilan HAM *ad hoc* tersebut dimaksudkan untuk menghukum para pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan, pengadilan tersebut jelas-jelas gagal. Lamanya penyelidikan, pengadilan, dan banding memakan waktu bertahun-tahun, sementara tekanan untuk dibentuknya pengadilan internasional pun ikut meredup. Pengesahan UU tentang Pengadilan HAM dan pembentukan pengadilan *ad hoc* lebih dilihat sebagai upaya untuk menghindar dari tindakan Dewan Keamanan PBB. Kemajuan membawa tertuduh ke pengadilan memang berlangsung sangat lambat namun tetap bisa dianggap sebagai langkah maju menuju proses keadilan. Jatuhnya vonis terhadap enam orang terdakwa pada saat itu, juga dapat dilihat sebagai indikasi kemajuan. Namun seiring

98 Untuk melihat kritik atas pembebasan tersebut, lihat ICTJ, *Indonesia: A Case of Impunity* (*Indonesia: Sebuah Kasus Impunitas*), (30 Juni 2008). Lihat juga International Crisis Group, Indonesia: The Implications of the Timor Trials, lihat catatan kaki 97, mengenai dampak lemahnya dakwaan peristiwa 1999 dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

99 David Cohen, *Intended to Fail, the Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta* (*Diniatkan untuk Gagal, Persidangan di Pengadilan HAM Ad Hoc di Jakarta*), ICTJ, Seri Laporan Khusus, (New York: ICTJ, Agustus 2003), hal v.

100 Wawancara ICTJ dengan Staf Unit Investigasi Kejahatan Serius PBB (SCIT) pada Agustus 2009. SCIT mengatur dan melakukan wawancara ini. Informasi ini juga dikuatkan oleh para investigator yang terlibat.

101 Mandat Unit Kejahatan Serius meliputi kejahatan masa lalu, tapi tidak ada penyelidikan dan pengadilan untuk peristiwa dan kejahatan sebelum tahun 1999.

berjalannya waktu, semua terhukum itu dibebaskan dalam tingkat banding, sementara perhatian dunia internasional sudah menurun dan dialihkan ke isu lainnya.

ii. Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Tanjung Priok

Pada September 1984, tentara Indonesia menembaki masyarakat sipil yang melakukan demonstrasi di Tanjung Priok dan menewaskan puluhan orang. Lainnya dihilangkan secara paksa, disiksa, ditangkap dan ditahan secara sewenang-wenang, dan menjalani proses peradilan yang tidak adil. Pada tahun 2001, saat yang sama dengan pembentukan pengadilan untuk Timor, Presiden menerbitkan Keppres untuk pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* kasus Tanjung Priok. Namun hasilnya sama saja, dari 14 personel militer yang masih aktif maupun telah pensiun, 12 dinyatakan bersalah, namun kemudian semuanya bebas dalam tingkat banding.[102]

Setelah pengadilan membebaskan Kapten Artileri Sutrisno Mascung pada tahun 2006, Mahkamah Agung menolak permintaan jaksa untuk membatalkan keputusan tersebut, dengan alasan bahwa kasus tersebut bukan merupakan pelanggaran HAM (karena korban bersenjata) dan kasus tersebut harus diproses di pengadilan pidana, bukan pengadilan HAM *ad hoc*.[103] Seperti kasus lainnya, jaksa gagal mengungkapkan peran pihak yang merencanakan, lemah dalam menyusun surat dakwaan, dan gagal memberikan perlindungan kepada saksi dan korban. Di luar proses pengadilan, terdakwa menawarkan islah kepada korban dan saksi, sehingga banyak dari mereka kemudian menarik kesaksian atau mencabut pernyataan.[104]

iii. Pengadilan HAM di Makassar, Kasus Abepura

Kasus Timor Timur dan Tanjung Priok terjadi sebelum tahun 2000, dan karena itu dibutuhkan pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk oleh Presiden berdasarkan rekomendasi dari DPR. Satu-satunya kasus yang diadili di pengadilan HAM permanen adalah kasus pelanggaran HAM Abepura, Papua yang dilakukan di Pengadilan HAM Makassar, Sulawesi Selatan.

Propinsi Papua dan Papua Barat (sering disebut sebagai Papua) merupakan wilayah yang masih berkonflik. Daerah ini bukan bagian dari Indonesia saat kemerdekaan diproklamirkan, walau Indonesia waktu itu menetapkan bahwa wilayahnya terdiri dari wilayah bekas jajahan Belanda. Papua tetap berada di bawah Belanda sampai diserahkan kepada Indonesia tahun 1962, dengan kesepakatan akan dilakukannya referendum dalam perjanjian yang diprakarsai PBB.[105] Referendum dilakukan pada tahun 1969 dan disponsori oleh PBB. Walaupun sebagian rakyat

102 Hukuman berkisar antara 10 tahun untuk mantan Dandim, sampai dua tahun untuk 10 tentara berpangkat rendah.

103 Thoso Priharnowo, "MA: Perkara Mascung Bukan Pelanggaran HAM," *Tempointeraktif.com*, 1 Maret 2006, http://www.tempo.co.id/hg/nasional/2006/03/01/brk,20060301-74649,id.html.

104 J. Fabian Junge, *Kesempatan yang Hilang, Janji yang tak Terpenuhi: Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Kejahatan di Tanjung Priok 1984*, KontraS and Watch Indonesia!, (2008), hal 22, www.watchindonesia.org/PriokIDNWeb.pdf.

105 *Perjanjian antara Republik Indonesia dengan Kerajaan Belanda berkaitan dengan New Guini Barat* (*Irian Barat*), 15 Agustus 1962 (ditandatangani di markas PBB di New York), http://www.indonesiaseoul.org/archives/papua/Agreement%20between%20RI%20and%20Netherland.pdf.

Papua mengklaim bahwa proses referendum itu cacat hukum karena tidak menganut "satu orang satu suara", dan dilakukan dalam konteks operasi militer, PBB mengakui hasilnya.[106]

Wilayah ini telah menjadi tempat terjadinya berbagai pelanggaran HAM dalam konteks operasi militer terhadap sekelompok kecil gerakan separatis bersenjata maupun warga sipil. Menurut penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM, di pagi hari tanggal 7 Desember 2000, sejumlah orang tak dikenal menyerang pos polisi di Abepura dan menewaskan dua anggota polisi, seorang satpam dan membakar sejumlah toko. Buntutnya, polisi melakukan *sweeping* terhadap asrama-asrama mahasiswa. Mereka menahan lebih dari seratus mahasiswa dan melakukan penganiyaan yang berakibat fatal, yaitu korban luka dan tiga korban tewas. Komnas HAM menemukan bahwa telah terjadi penyiksaan, eksekusi, dan penganiyayaan, lalu mereka merekomendasikan pengadilan terhadap 25 aparat kepolisian, 21 yang berperan langsung dalam peristiwa tersebut dan empat orang bertanggung jawab secara operasional.[107] Komnas HAM kemudian meneruskan temuan tersebut kepada Kejaksaan Agung, yang kemudian hanya mendakwa dua perwira senior dua tahun kemudian. Hampir seratus saksi memberikan kesaksian bahwa telah terjadi penangkapan dan pemukulan secara sistematis dengan melibatkan petinggi perwira. Namun, pengadilan membebaskan mereka dan menolak klaim kompensasi dari korban.

iv. Hasil-hasil Pengadilan HAM

Dalam kasus Timor Timur, Tanjung Priok, dan Abepura, sebanyak 34 orang didakwa atas kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida di pengadilan HAM. Semua terdakwa telah dibebaskan. Tulisan ini tidak bermaksud menganalisa kelemahan dan kekuatan setiap kasus, yang juga telah dikaji oleh pihak lain. Organisasi HAM dan pakar internasional yang melakukan analisis terhadap kasus-kasus tersebut, menyimpulkan bahwa penyelidikan, penuntutan, dan pengadilan tidak dilakukan secara sungguh-sungguh untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab. David Cohen menyimpulkan bahwa pengadilan kasus Timor Timur memang "dimaksudkan untuk gagal".[108] Analisis KontraS dan ELSAM menyimpulkan bahwa dalam kasus Abepura dan Tanjung Priok hanya pelaku level bawah yang dikenakan hukuman, sementara isu kejahatan sistematisnya diabaikan, dan penuntutannya sangat lemah.[109]

Peran dari pengadilan banding, terutama Mahkamah Agung, sangatlah penting. Delapan belas dari 34 orang yang terbukti bersalah di pengadilan, semuanya dibebaskan dalam pengadilan banding. Penting dicatat bahwa praktik kelembagaan dalam sistem peradilan secara serius turut

106 Sejarah ini masih diperdebatkan dan menjadi akar konflik. UU No 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua, pasal 45-46, menetapkan pembentukan KKR Papua dengan mandat untuk "mengklarifikasi sejarah" Papua. Perlu dialog dan pengakuan atas "pengalaman kekerasan politik berkepanjangan" diidentifikasi sebagai satu dari empat isu yang muncul dalam Widjojo, Muridan S. ed., hal 9, lihat catatan kaki 58.

107 Komnas HAM, Laporan KPP HAM Papua: Ringkasan Eksekutif, (8 Mei 2001), hal. 11; Human Rights Watch, *Indonesia: Violence and Political Impasse in Papua* (*Indonesia: Kekeran dan Kebuntutan Politik di Papua*), (Juli 2001), hal 15-21.

108 David Cohen, *Intended to Fail*, lihat catatan 99, hal. V

109 ELSAM, KontraS, PBHI, *Pengadilan yang Melupakan Korban*, (24 Agustus 2006); ELSAM, *Laporan Pemantauan Pengadilan HAM Kasus Abepura: Perkara Johny Wainal Usman dan Daud Sihombing*, (tidak bertanggal), http://www.elsam.or.id/downloads/1265865824_01._Preliminary_Conclusive_Report_lengkap.pdf.

menghambat pemantauan dan evaluasi proses peradilan dan kinerja hakim serta jaksa. Putusan pengadilan di Indonesia dalam banyak kasus sulit didapatkan secara tertulis, dan putusan tertulis yang dapat diakses kadang-kadang tidak memasukkan latar belakang hukum serta dasar analisis yang menunjukkan elemen kejahatan yang dibuktikan oleh fakta-fakta tertentu. Tersedianya putusan tertulis dapat memakan waktu berbulan-bulan, bahkan bertahun-tahun, setelah kasus tersebut diputuskan. Ditambah lagi, putusan pengadilan banding, seperti Mahkamah Agung, seringkali membatalkan temuan fakta yang telah ditetapkan oleh hakim pengadilan meskipun sebetulnya pengadilan banding tidak punya kewenangan untuk melakukannya. Praktek-praktek seperti ini menghambat penilaian terhadap kelayakan putusan pengadilan, dan tuduhan adanya korupsi. Istilah populer untuk menggambarkan adanya kontrol sistematis terhadap proses peradilan dan jual beli keputusan, yang juga dipakai oleh politisi senior termasuk presiden, adalah "mafia hukum." Pada bulan Desember 2009 Presiden SBY membentuk Satuan Tugas (Satgas) Pemberantasan Mafia Hukum. Mandat tim ini termasuk menyelidiki jaringan makelar kasus dan para perantara yang dapat membeli perlakuan khusus dari jaksa dan hakim. Meski sejumlah tokoh kredibel ditunjuk sebagai anggota, tim tersebut mendapat kritik karena dianggap tidak mampu menghasilkan capaian praktis setelah satu tahun bekerja dan lebih banyak menggelar konferesi pers semata. Walaupun ada himbauan untuk membubarkan tim ini karena dinilai tidak efektif, presiden menyatakan bahwa tim ini tetap akan bekerja sampai mandatnya selesai pada akhir tahun 2011.[110]

Reformasi di bidang ini semakin sulit karena proses yang ada mengaburkan tanggung jawab orang-orang yang memiliki capaian buruk. Dibiarkannya *deadlock* hukum tanpa intervensi, kurangnya transparansi, adanya hambatan untuk mendapatkan putusan tertulis, serta pembatalan capaian-capaian penting oleh putusan banding, semua dilakukan untuk menutupi betapa integritas proses pengadilan telah dihancurkan. Sekali lagi, berlanjutnya praktek-praktek seperti ini tanpa adanya intervensi menunjukkan ketidakmauan yang bersifat sistemik dari para petinggi pemerintahan untuk menegakkan keadilan.

Terlepas dari masalah ini, tidak semua orang yang terlibat dalam pengadilan HAM tidak memiliki integritas dan komitmen. Sejumlah individu berani mengambil resiko besar demi menjunjung tugas mereka. Secara khusus, satu majelis hakim berani membuat putusan yang berintegritas dalam kasus Timor Timur. Mereka tidak dibekali secara cukup dengan pelatihan hukum HAM internasional, tidak pernah menangani tuntutan untuk kejahatan kemanusiaan yang kompleks, dan mendapat ancaman dan intimidasi. Namun, di tengah tantangan tersebut, mereka berhasil menggunakan yurisprudensi internasional sebagai panduan dan membuat putusan yang kredibel.

110 Bagus BT Saragih, "SBY wants to keep taskforce despite flak (SBY Ingin Mempertahankan Satgas Walau Mendapat Kritik)," *Jakarta Post*, 25 Januari 2011, http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/25/sby-wants-keep-taskforce-despite-flak.html. Untuk informasi tentang Satgas Pemberantasan Mafia Hukum lihat http://www.satgas-pmh.go.id/

Walaupun kemudian semua putusan bersalah yang mereka tetapkan, dibatalkan oleh Mahkaham Agung.[111]

v. Ingkar Janji Pembentukan Pengadilan HAM untuk Aceh dan Papua

Bencana tsunami di Aceh pada tahun 2004 yang menewaskan sekitar 225.000 orang dalam waktu satu hari, justru menjadi pemicu proses perdamaian. Tahun berikutnya, Perjanjian Perdamaian (MoU) Helsinki menandai berakhirnya konflik berkepanjangan selama puluhan tahun. MoU tersebut memuat komitmen Indonesia untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Pengadilan HAM di Aceh. Sesuai dengan UU yang ada, pengadilan HAM tersebut memiliki kewenangan mengadili pelanggaran yang dilakukan setelah tahun 2000. Walaupun ketentuan tersebut mengecualikan kejahatan masif yang terjadi sebelum tahun 2000, namun yurisdiksi pengadilan tersebut akan bisa meraih banyak insiden kejahatan serius. Janji untuk mendirikan Pengadilan HAM dan KKR termaktub dalam undang-undang yang disusun berdasarkan MoU Helsinki, yaitu Undang-undang Pemerintahan Aceh (UUPA).[112] Namun sejauh ini pemerintah belum juga merealisasikan keduanya.

Pada tahun 2001, pemerintah memberikan status Otonomi Khusus kepada Papua untuk meredakan sentimen pro-kemerdekaan. Seperti MoU Helsinki, Undang-Undang Otonomi Khusus meliputi pembentukan KKR dan Pengadilan HAM untuk Papua.[113] Namun sama halnya dengan Aceh, mekanisme ini belum juga direalisasikan.

2. Pengadilan Militer dan Pengadilan Koneksitas

Selama masa Orde Baru, anggota angkatan bersenjata Indonesia hanya dapat diadili di pengadilan militer, dengan menggunakan hukum militer dan hukum acara pidana. Di awal periode reformasi, pengadilan koneksitas dibentuk dengan kewenangan untuk mengadili pelanggaran yang dilakukan pelaku sipil dan militer secara bersamaan, dengan majelis hakim yang terdiri dari hakim sipil dan militer.[114] Pengadilan ini berjalan tanpa transparansi yang memadai; putusan tidak selalu disampaikan kepada publik; dan sulitnya memverifikasi sejauh mana hukuman telah dijalankan.

Pengadilan militer dan pengadilan koneksitas mengadili beberapa kasus pelanggaran HAM berat pada masa Orde Baru maupun tahun-tahun awal reformasi. Capaiannya mencerminkan upaya sistematis untuk melindungi pelaku, khususnya perwira tinggi, dari hukuman yang efektif.

111 Wawancara ICTJ dengan salah satu hakim, yang tidak mau disebut namanya, pada Juni 2009. Lihat juga David Cohen, *Intended to Fail*, lihat catatan 99, hal 6, yang menuliskan bahwa hakim "mengalami intimidasi, pelecehan, dan tekanan agar mengubah putusan bersalah."

112 UU No 11/2008, pasal 228-229.

113 UU No 21/2001 pasal 45 tentang koneksitas.

114 Ketua Mahkamah Agung dapat mengeluarkan keputusan agar suatu kasus hanya dilakukan di pengadilan militer saja. Selain itu, Mahkamah Agung dapat menerima pengajuan banding atas keputusan pengadilan koneksitas ini, lalu memutuskan agar kasusnya dilakukan di pengadilan militer. UU No 35/1999 tentang Kewenangan Pengadilan, Lampiran Lembaran Negara No. 3879.

Pada banyak kasus, komandan senior memandang pelanggaran HAM sebagai masalah disiplin militer, dan bukannya pertanggungjawaban pidana. Dalam beberapa kasus, anggota militer yang berpangkat rendah "dikorbankan" untuk menjawab tuntutan pertanggungjawaban, namun hukuman yang diberikan jauh lebih rendah dibanding beratnya kejahatan yang dilakukan. Mereka yang memang dikenakan hukuman tidak selalu menjalani hukuman yang diberikan, terkadang dipindahkan ke unit lain. Ada yang kemudian mendapatkan kenaikan pangkat (lihat kotak Penghilangan Paksa Para Aktivis Pro-demokrasi).

Pada masa darurat militer di Aceh (2003-2004), pengadilan militer memproses ratusan kasus. Pada bulan Mei 2004, mantan Panglima TNI Endriartono Sutarto melaporkan bahwa 429 kasus pelanggaran hukum diadili di pengadilan militer dan 57 orang tentara dinyatakan bersalah dan mendapatkan hukuman.[115] Tidak semua pelanggaran ini berkaitan dengan pelanggaran HAM; kasus-kasus yang berkaitan pelanggaran HAM memperlihatkan tak adanya hukuman yang sesuai dan kurangnya transparansi.

Dari ratusan kasus pelanggaran HAM yang telah terdokumentasi di Aceh, hanya sebagian kecil yang sampai ke pengadilan, keseluruhannya disidangkan di pengadilan militer atau koneksitas.[116] Pengadilan atas sejumlah kecil kasus tersebut, memperlihatkan pola perlidungan terhadap perwira tinggi dan kurangnya transparansi dalam hal hukuman yang mereka jalani. Contoh-contoh termasuk:

- Pada bulan Januari 1999, setelah tentara Indonesia diculik oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM), aparat keamanan mengumpulkan ratusan masyarakat sipil dan menahan mereka di gedung KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia) di Lhokseumawe, Aceh Utara, untuk diinterogasi oleh polisi. Sekitar 50 orang tentara dari berbagai unit masuk ke gedung tersebut dan memukuli masyarakat. Kejadian ini mengakibatkan 27 orang dirawat di Rumah Sakit dan empat meninggal dunia. Pada Januari 1999, pengadilan militer di Banda Aceh menjatuhkan hukuman 6 dan 7 tahun kepada seorang mayor dan empat pelaku lainnya. Kelima pelaku ini juga dipecat. Namun, TNI tidak memberi informasi tentang lokasi pemenjaraan dan tanggal pemecatan mereka, sehingga sulit untuk memverifikasi apakah perwira-perwira ini menjalani hukuman atau tidak lagi aktif.[117]
- Penyerangan terhadap sebuah pesantren pada bulan Juli 1999 menyebabkan terbunuhnya seorang tokoh agama, Teungku Bantaqiah, dan 56 orang pengikutnya. Saksi mata mengatakan bahwa aparat militer menembak korban dari jarak dekat, dan memaksa masyarakat lainnya menggali kuburan. Jaksa Agung Marzuki Darusman dan Sekretaris

115 Amnesty International, *New Military Operations, Old Patterns of Human Rights Violations in Aceh (NAD)* (*Operasi Militer Baru, Pola Lama Pelanggaran HAM di Aceh*), (7 Oktober 2004), hal 42.

116 Yuli Rahmad, "Hanya 4 Pelanggaran HAM di Aceh Diadili dari 100 Kasus," Globe Journal, 10 Desember 2009, http://www.theglobejournal.com/kategori/hukum/hanya-4-pelanggaran-ham-di-aceh-diadili-dari-100-kasus.php.

117 Lihat Human Rights Watch, *Indonesia: The May 3, 1999, Killings in Aceh* (*Indonesia: Pembunuhan 3 Mei 1999 di Aceh*), (tak bertanggal), Bab IV: Events in Lhokseumawe, August 1998-April 1999; KontraS, Aceh, *Damai Dengan Keadilan: Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, (Februari 2006), hal 79-80, http://www.kontras.org/buku/aceh damai dengan keadilan.pdf .

Jendral (Sekjen) Komnas HAM Asmara Nababan secara terbuka mendorong agar kasus ini dibawa ke Pengadilan HAM, karena kejahatan yang dilakukan adalah bagian dari penyerangan sistematik terhadap masyarakat sipil. Namun, para pelaku akhirnya dibawa ke pengadilan koneksitas. Sebuah tim pencari-fakta resmi (KPTKA) menyebutkan delapan aparat keamanan, termasuk mereka yang berpangkat kolonel. Surat dakwaan yang disiapkan menyebutkan tiga orang berpangkat letnan kolonel terlibat langsung. Perhatian publik dalam kasus ini membuat pengadilan menetapkan putusan bersalah dan menjatuhkan hukuman yang cukup serius. Namun, sekali lagi, proses ini melindungi perwira tinggi yang justru paling bertanggung jawab. Meski para tertuduh menyatakan bahwa mereka diperintahkan untuk "menyekolahkan" para pemuda, dan komandan mereka menggunakan ungkapan ini dengan arti untuk membunuh orang yang ditahan, namun komandannya justru tidak masuk sebagai tertuduh. Dua puluh empat tentara berpangkat rendah dan satu orang sipil diadili, dan mendapat hukuman antara empat setengah hingga 10 tahun penjara. Perwira yang memegang komando, Letnan Kolonel Sudjono menjadi terdakwa, tapi lolos pada saat berada dalam tahanan polisi, dan tidak ditangkap kembali. (Ia dikabarkan muncul lagi di Aceh pada masa darurat militer.) Laporan Amnesty International menyebutkan bahwa perwira tinggi lolos dari pemeriksaan dan ada indikasi intimidasi terhadap saksi.[118]

Di luar Aceh, setidaknya ada empat pengadilan militer, termasuk yang berikut:

- Pada tahun 1996 aparat keamanan terlibat dalam penyerangan kantor Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Sebuah tim penyelidikan yang dibentuk Presiden Gus Dur pada tahun 2000, menyebutkan 15 orang tersangka, delapan dari mereka ditangkap. Aparat lainnya dari Departemen Dalam Negeri, pensiunan polisi, dan aparat militer kemudian juga diduga terlibat. Tiga tahun sesudah penyelidikan ini sebuah pengadilan koneksitas mengadili empat orang sipil dan dua tentara. Namun hanya satu orang sipil yang dijatuhi hukuman yang sangat ringan, yaitu dua bulan dan 10 hari penjara.[119]
- Tahun 2003, tujuh anggota Kopassus dinyatakan bersalah dalam pembunuhan pemimpin Papua Theys Eluay, dan hanya mendapat hukuman ringan dua sampai tiga setengah tahun penjara.[120]
- Pada tahun 2007 anggota marinir menembak kelompok petani yang memprotes pengambilan lahan mereka untuk sebuah perusahaan BUMN. Insiden ini mengakibatkan empat warga terbunuh dan delapan lainnya luka-luka. Sebuah pengadilan militer di Surabaya yang digelar pada bulan Agustus 2008 memvonis 13 anggota marinir dengan

118 Amnesty International, *Indonesia: Aceh trial - Amnesty International and Human Rights Watch Call for Full Accountability* (*Indonesia: Pengadilan Aceh – Amnesty International dan Human Rights Watch Menyerukan Pertanggungjawaban Penuh*), (17 Mei 2000).

119 "Tersodok Berkas Lama," *TEMPO Online*, 14 June 2004, http://majalah.tempointeraktif. com/id/arsip/2004/06/14/HK/mbm.20040614.HK92077.id.html; KontraS, *Persoalan Penting Hak Asasi Manusia di Indonesia, tabel 1: Kasus Pelanggaran HAM Masa Lalu yang Belum Tersentuh Proses Hukum*, (tak bertanggal), Tabel 1, http://www.kontras.org/data/persoalan_penting_ HAM_di_IND.pdf.

120 Lihat bagian III.A.1.c

hukuman ringan dan dua orang komandan dirotasi dari posisinya. Tidak ada upaya untuk menginvestigasi dan mengadili siapapun untuk pertanggungjawaban komando.[121]

- Bulan November 2010, empat tentara diadili dalam pengadilan militer di Jayapura atas tindakan penyiksaan terhadap tahanan sipil di Papua. Pengadilan dilakukan sebagai respon atas perhatian internasional yang muncul karena sebuah video yang disebarluaskan di internet menunjukkan dua orang asli Papua, Anggenpugu Kiwo dan Telangga Gire, disiksa dengan kejam pada tanggal 30 Mei 2010, di Puncak Jaya Papua.[122] Namun, ketika pengadilan berjalan ternyata pelaku dituduh melakukan penganiayaan ringan dalam sebuah insiden penyiksaan yang terpisah terhadap tahanan lainnya.[123] Kemarahan publik dan tekanan internasional akhirnya mendorong proses pengadilan terhadap tiga orang dari Batalion 753 yang didakwa "tidak mematuhi perintah." Tuntutan lebih serius tidak disampaikan oleh jaksa dengan alasan tidak mendapatkan bukti dari korban yang tetap bersembunyi.[124]

Pada tahun 2000, MPR mengeluarkan sebuah ketetapan yang menyatakan bahwa aparat militer akan diadili di pengadilan pidana biasa untuk tindakan pelanggaran pidana yang diatur di dalam KUHP.[125] Ketetapan ini kemudian menjadi Pasal 65 (2) UU No. 34/2004 tentang Tentara Nasional Indonesia (UU TNI). Namun, agar bisa menjalankan pasal ini, maka diperlukan perubahan juga dalam UU No 31/1997 tentang Pengadilan Militer. Perubahan ini belum juga terjadi, walaupun enam tahun telah lewat sejak UU TNI disahkan. Sekali lagi, kurangnya komitmen untuk perubahan di tingkatan tinggi pemerintah menihilkan dampak praktis bagi perubahan kebijakan dan hukum.

3. Pengadilan Pidana

Sebagian besar proses pengadilan untuk pelanggaran HAM dalam skala masif telah digelar di pengadilan HAM atau pengadilan militer. Namun, ada juga beberapa kasus dimana pengadilan pidana biasa digunakan untuk mengadili kejahatan yang berkaitan dengan pelanggaran HAM.

121 Tim Penyelidikan Pasuruan, *Penembakkan Protes Damai Petani: Ongkos Kemanusiaan Bisnis TNI di Alas Tlogo, Pasuruan Jawa Timur*, (3 September 2007), http://www.kontras.org/data/ALAS_TLOGO.pdf; "Warga Alas Tlogo Protes Vonis Pengadilan Militer," *Tempo Interaktif*, 18 Agustus 2008, http://www.tempointeraktif.com/hg/nusa/2008/08/18/brk,20080818-131290,id.html; Imparsial, *Politik Militer Dalam Penguasaan Tanah: Belajar dari Tragedi Pasuruan 2007*, (Februari 2009).

122 Lihat Komnas HAM, *Laporan tentang Kekerasan di Puncak Jaya*, 22 Desember 2010, hal. 50.

123 Bertempat kejadian di kampong Gurage 16 Maret 2010, korban bernama Kotoran Wonda dan Dipes Tabuni. Pengadilan militer menghukum Letnan Cosmos karena "secara sengaja membiarkan tentara untuk tidak mematuhi perintah. Dia dinyatakan bersalah dan dihukum tujuh bulan penjara. Tiga tentara lainnya juga dinyatakan bersalah dan dihukum 5 bulan penjara. "Soldiers Punished in 'Red Herring' Case," *Jakarta Post*, (12 November 2010), http://www.thejakartapost.com/news/2010/11/12/soldiers-punished-%E2%80%98red-herring%E2%80%99-case.html

124 Banjir Ambarita, Markus Junianto Sihaloho, dan Nivell Rayda, "Military Court Tries Soldiers Accused of Papua Torture (Pengadilan Militer Menyidangkan Tiga Tentara yang Dituduh Melakukan Penyiksaan terhadap Orang Papua)," *Jakarta Globe*, 14 Januari 2011, http://www.thejakartaglobe.com/home/military-court-tries-soldiers-accused-of-papua-torture/416894; "Papua ruling blasted as 'miscarriage of justice' (Putusan Papua Cacat Hukum)," *The Jakarta Post*, 25 Januari 2011, http://www.thejakartapost.com/news/2011/01/25/papua-ruling-blasted-%E2%80%98miscarriage-justice%E2%80%99.html

125 TAP MPR Nomor VII/MPR/2000

Salah satu contoh yang paling terkemuka adalah pengadilan kasus pembunuhan Munir, dimana tiga orang pejabat maskapai penerbangan dinyatakan bersalah dan seorang aparat intelijen dibebaskan dalam proses pengadilan yang penuh kejanggalan (lihat kotak Pembunuhan Munir). Sistem peradilan sipil terbebani oleh praktik korupsi, ini membuat proses mengadili pelaku yang berkuasa atau kaya sangat sulit. Namun, untuk kasus-kasus dimana tindakannya tidak menjadi bagian dari kejahatan masif yang sistematik, maka lebih tepat diadili di pengadilan pidana. Banyak kasus dimana pelanggaran yang terjadi dianggap tidak memenuhi unsur-unsur kejahatan internasional yang ada dalam UU 26 2000 (genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan) dan akhirnya tidak diadili sama sekali. Situasi ini diperburuk dengan kenyataan bahwa kejahatan HAM yang berdiri sendiri seperti penyiksaan tidak masuk dalam mandat UU 26/2000, ataupun dalam hukum pidana nasional.[126]

4. Pengadilan Perdata

Karena kegagalan pengadilan HAM, pengadilan militer, dan pengadilan pidana dalam menuntut pertanggungjawaban pelaku, maka sebagian korban mencari jalan lain untuk mendapatkan penyelesaian. Walaupun jarang ditempuh, ada korban yang telah mengajukan gugatan perdata untuk menuntut kompensasi dan rehabilitasi. Hambatan dalam proses ini adalah sulitnya mendapatkan dasar hukum dan keenganan pengadilan untuk mengadili kasus-kasus yang dianggap kontroversial. (Lihat kotak Pembunuhan Munir dan Gugatan Perdata untuk Kasus 1965).

Kotak 5: Gugatan Perdata untuk Kasus 1965

Lembaga Bantuan Hukum (LBH) Jakarta menggunakan sistem pengadilan perdata sebagai strategi advokasi dengan menggugat lima orang mantan Presiden melalui sebuah class action pada tahun 2005. Gugatan ini menuntut kompensasi dan rehabilitasi korban pembantaian massal pada tahun 1965, dimana diperkirakan 500.000 sampai sejuta warga sipil di Indonesia dibunuh. Gugatan ini juga menuntut sebuah permintaan maaf tertulis, dibangunnya sebuah monumen untuk korban 1965, penulisan sejarah yang benar dalam kurikulum nasional, dan pencabutan peraturan-peraturan yang diskriminatif. Salah satu tujuan dari gugatan ini adalah menghentikan diskriminasi yang berlanjut yang dialami korban berkaitan hak-hak sipil dan politik mereka, hak kepemilikan tanah, akses pada pekerjaan, dan kebebasan politik. Misalnya, Kartu Tanda Penduduk (KTP) para mantan tahanan politik diberi tanda khusus, "ET (eks Tapol)" dan harus menunjukkan status ini pada tiap polisi atau pejabat publik yang memeriksa KTP mereka. Namun, Pengadilan Jakarta Pusat membatalkan gugatan ini pada bulan September 2005 dengan alasan tidak adanya kewenangan pengadilan terhadap kasus ini.

126 Amnesty International, *Indonesia: Briefing to the UN Committee Against Torture* (*Indonesia: Laporan Ringkas Kepada Komite Anti Penyiksaan PBB*), (April 2008).

5. Tindakan Hukum di Negara Lain

Karena korban menemukan kebuntuan dalam upaya mendapatkan keadilan melalui sistem hukum di Indonesia, beberapa orang mencoba menggunakan yurisdiksi universal yang terdapat di negara lain. Upaya ini termasuk gugatan perdata melalui Undang-Undang Kompensasi untuk Orang Asing (atau *Alien Torts Claims Act* disingkat ATCA) di Amerika Serikat (AS), dan juga investigasi kejahatan berat di Australia dan Timor-Leste.

a. Kasus-Kasus yang Menggunakan ATCA

Sebuah hukum yang sangat tua, Undang-Undang Kompensasi untuk Orang Asing (*Alien Torts Claims* -- ATCA) yang disahkan pada tahun 1789, memperbolehkan individu yang bukan warganegara Amerika untuk memasukkan gugatan ke pengadilan federal AS, apabila mereka telah mengalami kerugian karena pelanggaran "hukum negara-negara atau perjanjian Amerika Serikat."[127] Walau pada awalnya dimaksudkan untuk kasus pembajakan, korban pelanggaran HAM telah menggunakan undang-undang ini dengan sukses sejak tahun 1980an. Pengadilan Amerika telah mengartikan apa yang dimaksud sebagai "hukum negara-negara" dalam undang-undang ini termasuk tindakan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, penyiksaan, penghilangan, eksekusi di luar hukum, kerja paksa, dan penahanan sewenang-wenang.

Dalam satu kasus, pengadilan Amerika telah menyatakan seorang jendral Indonesia bertanggung jawab atas kejahatan di Timor Timur dan memutuskan pembayaran kompensasi yang besar. Pengadilan Distrik di Amerika memutuskan bahwa Mayor Jendral Sintong Panjaitan mempunyai tanggung jawab komando atas kejahatan yang terjadi pada tahun 1991 pada saat tentara Indonesia menyerang sebuah prosesi kematian di kuburan Santa Cruz, Timor-Leste. Pengadilan memerintahkan Sintong untuk membayar 4 juta dolar sebagai kompensasi kerusakan dan 10 juta dolar untuk kerusakan yang tidak tampak dari ibu Kamal Bamadhaj, seorang warga New Zealand dan aktivis HAM yang terbunuh pada saat kejadian. [128]

Putusan kasus perdata hanya dapat dilaksanakan jika individu atau aset milik individu tersebut berada dalam wilayah Amerika Serikat. Maka pihak yang dinyatakan bertanggung jawab tidak dapat lagi pergi ke Amerika Serikat tanpa terjerat putusan ini. Putusan resmi ini juga berkontribusi pada upaya mengungkap kebenaran tentang pelanggaran HAM skala masif.[129]

127 28 U.S.C. § 1350.

128 *Todd v. Panjaitan*, No. 92-12255, 1994 WL 8271 11 (D. Mass. Oct. 26, 1994).

129 Tom Beanal mengajukan class action ATCA di Pengadilan Distrik (U.S. District Court) di Distrik Timur Louisiana tahun 1996 melawan perusahaan tambang Freeport atas, antara lain, pelanggaran HAM di Papua. Kasusnya dibatalkan ketika pengadilan menemukan bahwa penggugat tidak cukup memenuhi klaim pelanggaran HAM dan genosida. Pengadilan Banding menguatkan keputusan ini. *Beanal v. Freeport McMoran Inc.*, No. 98-30235, (Nov. 29, 1999), http://caselaw.findlaw.com/us-5th-circuit/ 1082269.html.

b. Kasus Exxon Mobil di Pengadilan Amerika Serikat

Sebelas orang korban pelanggaran HAM di Aceh menggugat perusahaan Exxon Mobil secara perdata di Washington, DC. Para penggugat mengatakan bahwa Exxon bertanggung jawab atas pembunuhan, perkosaan dan penyiksaan yang dilakukan oleh aparat militer Indonesia yang dibayar dan bertindak sebagai kaki tangan Exxon Mobil pada saat terjadi pelanggaran. Tuntutan korban menuduhkan bahwa tindakan-tindakan ini adalah bagian dari kekerasan yang sistematis yang dilakukan oleh TNI, yang dibayar untuk melindungi instalasi gas Exxon Mobil di Aceh. Kasus ini berjalan selama bertahun-tahun melalui proses pra-persidangan dan upaya penolakan dengan alasan akan merugikan hubungan pemerintah AS dan Indonesia. Salah satu putusan awal telah mengeluarkan dasar penggunaan ATCA, tetapi berlanjut dengan dasar hukum perdata domestik AS, karena Exxon adalah sebuah perusahaan yang terdaftar dan beralamat di Amerika Serikat. Pada bulan September 2009 hakim distrik federal mengabulkan keinginan tergugat untuk menghentikan kasus atas dasar bahwa orang yang bukan warga negara dan tidak berdomisili di Amerika Serikat tidak bisa melakukan gugatan di pengadilan Amerika. Pada saat laporan ini ditulis, keputusan tersebut sedang diupayakan untuk banding.[130]

c. Investigasi oleh Polisi Federal Australia

Lima orang wartawan internasional dibunuh di perbatasan pada tahun 1975, pada saat invasi Indonesia terhadap Timor Timur. TNI menyatakan bahwa mereka terbunuh di tengah baku tembak antara dua pihak, namun pihak keluarga wartawan menyatakan mereka dibunuh untuk menghalangi pemberitaan tentang invasi tersebut. Pada tahun 2007 Pengadilan Koroner New South Wales membuka berkas pemeriksaan tentang kematian salah seorang wartawan, Brian Peters, berdasarkan permintaan keluarganya. Pengadilan Koroner, yang mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan mendalam atas kematian yang mencurigakan, memanggil 66 saksi, temasuk puluhan orang Timor. Pada bulan November 2007 Pengadilan Koroner menyatakan bahwa para wartawan dieksekusi oleh pasukan Indonesia untuk mendiamkan mereka. Dua orang Indonesia disebut: Yunus Yosfiah, sekarang pensiunan jendral, dan seorang anggota tentara, Christoforus da Silva. Pengadilan juga menemukan bukti kuat yang tidak langsung bahwa kelima wartawan dibunuh berdasarkan perintah komandan Kopassus pada saat itu, Mayor Jendral Benny Moerdani, melalui Kolonel Dading Kalbuadi, komandan Kopassanda di Timor Timur (kedua

130 Lihat Ross Clark, *A Matter of Complicity?: Exxon Mobil on Trial for its Role in Human Rights Violations in Aceh* (*Kasus Keterlibatan: Exxon Mobil di Pengadilan karena Perannya dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Aceh*), ICTJ, KontraS, Imparsial, dan Human Rights Working Group, Seri Studi Kasus, (New York: ICTJ, 2008). Lihat juga Business and Human Rights Resource Centre, "Case profile: ExxonMobil Lawsuit (re Aceh) (Profil Kasus: Gugatan Hukum Exxon Mobil (tentang Aceh)", http://www.business-humanrights.org/Categories/Lawlawsuits/Lawsuitsregulatoryaction/LawsuitsSelected cases/ExxonMobillawsuitreAceh (diakses Maret 2011).

orang ini sekarang telah meninggal).[131] Pada bulan September 2009 Polisi Federal Australia mengumumkan bahwa mereka akan memulai investigasi tentang pembunuhan ini.[132]

d. Investigasi oleh Penyelidik PBB

Sesudah penarikan pasukan Indonesia dari Timor Timur pada tahun 1999, PBB menjadi pemerintahan *de facto* di wilayah ini. Kewenangan yang diberikan pada pemerintahan transisi PBB termasuk administrasi keadilan dan upaya untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan yang terjadi pada tahun 1999. Mekanisme yang dibentuk termasuk Unit Kejahatan Berat dan Panel Khusus untuk Kejahatan Berat di Pengadilan Disktrik Dili, sebuah model pengadilan campur dimana hakim internasional dan hakim orang Timor duduk bersama sebagai majelis hakim. Kewenangan pengadilan ini berdasarkan pada Statuta Roma untuk Mahkamah Pidana Internasional (ICC) dan hukum pidana untuk tindakan pembunuhan dan perkosaan. Kebanyakan penyelidik dan jaksa dalam proses ini adalah staff PBB, dipimpin oleh seorang Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat. Dari tahun 2000 sampai tahun 2005, pengadilan ini berhasil menghukum 84 orang, kebanyakan dinyatakan bersalah atas kejahatan terhadap kemanusiaan. Pada saat pendanaan dan mandat Unit Kejahatan Berat dihentikan pada tanggal 20 Mei 2005, sekitar 514 kasus telah selesai diinvestigasi tetapi belum sampai pada proses dakwaan, dan 50 kasus lagi belum selesai diselidiki. Kasus-kasus yang penyelidikannya belum selesai ini termasuk pembunuhan, perkosaan dan kekerasan berbasis jender, penyiksaan dan tindakan kekerasan lainnya.[133]

Salah satu surat dakwaan yang dikeluarkan oleh pengadilan, dikenal sebagai "dakwaan nasional," menuntut sembilan orang perwira tinggi dan pejabat sipil untuk kejahatan terhadap kemanusiaan. Dalam dakwaan ini termasuk Jendral Wiranto, Panglima Tertinggi TNI pada tahun 1999. Dakwaan ini, yang disiapkan selama beberapa tahun, telah dimasukkan ke pengadilan pada tahun 2003 dengan bukti pendukung sekitar 13,000 halaman. Pada bulan Mei 2004 seorang hakim PBB berkebangsaan AS mengeluarkan surat penangkapan untuk mereka-mereka yang menjadi terdakwa.[134]

Walaupun fakta menunjukkan bahwa dakwaan ini disiapkan oleh jaksa dan penyelidik PBB di bawah arahan seorang staff PBB yang menjabat sebagai Wakil Jaksa Agung, PBB secara resmi

131 Brendan Nicholson, "Balibo Inquiry Worries Indonesia (Penyelidikan Balibo Membuat Indonesia Khawatir)," *Sydney Morning Herald*, 25 September 2009, http://www.smh.com.au/world/balibo-inquiry-worries-indonesia-20090924-g4t2.html.

132 "AFP launches Balibo war crimes probe (AFP meluncurkan Hasil Penyelidikan Kejahatan Perang Balibo)," ABC, 9 September 2009, http://www.abc.net.au/news/stories/2009/09/09/2680922.htm.

133 Caitlin Reiger and Marieke Wierda, *The Serious Crimes Process in Timor-Leste: In Retrospect* (*Proses Unit Kejahatan Serius di Timor-Leste: Sebuah Tinjauan*), Seri Studi Kasus Pengadilan, (New York: ICTJ, Maret 2006), hal. 37.

134 Lihat Matthew Moore, "Court Issues Warrant for Wiranto (Pengadilan Mengeluarkan Surat Penangkapan terhadap Wiranto)," *Sydney Morning Herald*, 15 Mei 2004, http://www.smh.com.au/articles/2004/05/10/1084041340705.html; "Arrest warrant for Jakarta General (Surat Penangkapan Bagi Jendral di Jakarta)," BBC News, 14 Mei 2004, https://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/3699879.stm

menyatakan bahwa dakwaan ini adalah tanggung jawab pemerintahan Timor-Leste.[135] Meski secara teknis posisi Wakil Jaksa Agung bertanggung jawab pada Jaksa Agung Timor-Leste, ia dipekerjakan oleh PBB, dan kenyataannya tidak ada orang Timor yang memainkan peran substantif dalam penyusunan dakwaan ini. Semua pekerjaan dilakukan oleh penyelidik dan jaksa PBB. Pemerintah Timor-Leste, yang merasa ditinggalkan oleh PBB dalam menghadapi reaksi pemerintah Indonesia, mengatakan bahwa dakwaan ini adalah hasil kerja PBB.[136] Surat dakwaan ini menjadi 'yatim piatu' pada saat diterbitkan. Ini membuat staff PBB dan masyarakat sipil Timor-Leste merasa patah semangat. Situasi ini juga melemahkan tekanan internasional untuk mengambil tindakan.

Upaya PBB menjauhkan diri dari "dakwaan nasional" ini mencerminkan masalah yang lebih luas berkaitan dengan keadilan untuk kejahatan yang terjadi di Timor Timur pada tahun 1999. Para wakil pemerintah Timor-Leste yang baru merdeka ini telah mengungkapkan pandangan mereka bahwa sebagai negara kecil dan lemah yang dikelilingi negara tetangga Indonesia, yang besar dan berpengaruh, tidak boleh diberi tanggung jawab untuk membawa pelaku kejahatan masa lalu ke pengadilan. Kejahatan 1999 terjadi saat berlangsungnya jajak pendapat yang didukung oleh PBB, dimana PBB juga menjadi korban, dengan terjadinya pembunuhan staff, penghancuran sumberdaya, dan evakuasi keseluruhan misi tersebut. Kejahatan sebelum tahun 1999 dilakukan terhadap warga sipil Timor-Leste, penduduk "wilayah yang tidak memerintah diri-sendiri" dibawah supervisi PBB. Selanjutnya, berbagai negara, termasuk AS, Inggris, dan Australia, memberi bantuan yang cukup substansial kepada pihak militer dan pemerintah Indonesia pada masa itu. Faktor-faktor ini menjadi dasar sebuah argumen bahwa tanggung jawab atas kejahatan internasional yang terjadi di Timor Timur adalah tanggung jawab komunitas internasional, tidak hanya pemerintah baru Timor-Leste yang masih relatif lemah.[137]

Sebagai bagian dari pengakuan terhadap kewajiban ini, Dewan Keamanan PBB masih terus melanjutkan investigasi terhadap kejahatan 1999 sebagai bagian dari mandat misi PBB di Timor-Leste. Namun, mekanisme yang ada saat ini, Tim Penyelidik Kejahatan Berat (*Serious Crimes Investigations Team* disingkat SCIT) yang memulai pekerjaannya pada tahun 2008, hanya mempunyai kewenangan untuk membantu Jaksa Agung Timor-Leste untuk menyelidiki kasus-kasus yang tersisa, tanpa mekanisme yang didukung PBB untuk melakukan proses penuntutan berdasarkan investigasi tersebut. Sebuah penelitian baru-baru ini menemukan bahwa tim ini tidak mempunyai sumber daya yang cukup, terhambat oleh kerjasama yang terbatas dengan para jaksa,

135 Lihat Fred Eckhard, *Daily Press Briefing by the Office of the Spokesman for the Secretary-General*, 22 Mei 2003, www.un.org/News/briefings/docs/2003/db022503.doc. Juru bicara Fred Eckard menyatakan, "saya harus memperingatkan Anda bahwa semua dakwaan dimunculkan oleh Kantor Jaksa Agung TimorLeste, dan bukan PBB, yang hanya memberikan bantuan nasehat untuk orang Timor Timur. Jadi, kami berharap suatu hari nanti Anda akan mengatakan,'Timor Timur mendakwa', dan bukan 'PBB mendakwa'."

136 Sebelumnya, setiap dakwaan dan perintah penahanan diteruskan oleh pemerintah Timor-Leste kepada Interpol, yang dapat mengeluarkan "Catatan Merah" yang memberikan dasar bagi negara anggotanya untuk menangkap orang yang dituduh saat orang tersebut memasuki wilayah negara anggota tersebut. Namun, Pemerintah Timor-Leste tidak menyerahkan nama-nama yang ada dalam "dakwaan nasional" kepada Interpol.

137 Lihat CAVR, *Chega!*, lihat catatan kaki 19, Bab 11, bagian 7.1.

dan tidak mendapatkan dukungan yang cukup dari para pimpinan politik untuk mendorong pertanggungjawaban.[138]

B. Penilaian terhadap Proses Pengadilan

Pandangan sepintas dapat memberikan gambaran bahwa ada kemajuan dalam proses pengadilan untuk kejahatan HAM. Ada retorika positif oleh pejabat tinggi sipil dan militer, perubahan mendasar dalam konstitusi dan undang-undang, pembentukan pengadilan khusus HAM, juga pengesahan undang-undang yang berfungsi mengalihkan pelaku militer ke pengadilan sipil. Namun, analisa yang lebih mendalam menampakkan kenyataan yang berbeda. Pengadilan HAM dan keputusan banding membebaskan semua orang yang dituduh melakukan kejahatan masif, upaya untuk mengadili pelaku militer di pengadilan sipil selalu ditolak, sehingga perwira tinggi militer terus bebas dari segala tuduhan, dan hukuman ringan hanya diberikan pada prajurit berpangkat rendah yang sebetulnya hanya menjadi kambing hitam dari komandan mereka, dan banyak kasus pelanggaran HAM berat yang terus berada dalam situasi ketidakpastian hukum.

1. Tidak Adanya Komitmen dari Kejaksaan Agung

Hubungan sejarah antara para jaksa dan penyidik di Kantor Kejaksaan Agung dan aparat keamanan nampaknya menghasilkan keengganan untuk mengadili aparat militer. Kejaksaan Agung gagal mendorong proses pengadilan, menyusun surat dakwaan yang lemah, dan menjalankan proses penuntutan di pengadilan yang tidak efektif. Komnas HAM telah berulang kali melakukan penyelidikan yang kredibel tentang kasus-kasus masa lalu, dan merujuknya ke Kejaksaan Agung. Namun tidak satu pun kasus tersebut ditindaklanjuti, dengan alasan ada kendala hukum. Dalam kasus-kasus dimana anggota militer, polisi dan pejabat sipil dibawa ke pengadilan HAM seperti kasus Timor Timur, Tanjung Priok, dan Abepura, para jaksa tidak menghadirkan bukti-bukit yang terkuat.

2. Pengadilan Sandiwara untuk Melindungi Mereka yang Paling Bertanggung Jawab

Strategi utama untuk melindungi mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan sistematis adalah dengan menggunakan pengadilan militer. Jaksa dan hakim militer telah menunjukkan ketidakmauan untuk secara serius menyelidiki perwira senior. Sebaliknya, mereka memperlambat proses investigasi sampai perhatian berpindah ke isu lain, mendakwa sejumlah kecil prajurit tingkat rendah yang kemudian mendapatkan vonis ringan. Seringkali hukuman ini tidak dijalankan, dan pelaku hanya dipindahkan.

3. Tidak Adanya Dukungan Politik untuk Pertanggungjawaban

Banyak contoh yang menunjukkan tak adanya kemauan para pemimpin politik untuk mendorong pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM terhadap orang yang berpengaruh.

138 ICTJ, *Impunity in Timor-Leste: can the Serious Crimes Investigation Team Make a Difference* (*Impunitas di Timor-Leste: Dapatkah Tim Penyelidik Kejahatan Berat Memberikan Perbedaan*), (New York: ICTJ, Juni 2010)

Seringkali ini terjadi dengan tidak diambilnya tindakan yang seharusnya dilakukan. Perubahan hukum yang dibutuhkan agar dapat menerapkan keputusan untuk mengadili pelaku militer di pengadilan sipil ternyata tidak dijalankan selama lebih dari enam tahun. Tidak ada penyelidikan ataupun pemeriksaan yang dilakukan untuk mempertanyakan mengapa tidak ada satupun tuntutan yang berhasil dalam pengadilan HAM. Presiden tidak menerbitkan keputusan pembentukan pengadilan *ad hoc* untuk kasus penghilangan paksa aktivis pro-demokrasi tahun 1997-1998 sebagaimana direkomendasikan oleh DPR. Tidak ada tindakan yang diambil untuk menyelesaikan perbedaan interpretasi hukum antara Komnas HAM dan Kejagung terkait soal tindak lanjut Kejagung atas temuan Komnas HAM dalam penyelidikan dan penyidikan pelanggaran HAM yang terjadi sebelum disahkannya UU No 26/2000.

4. Pengadilan yang Lemah dan Korup

Warisan dari rejim diktaktor yang berkuasa selama 30 tahun, dimana pengadilan digunakan untuk melindungi kepentingan elit yang berkuasa dan bukannya menjadi alat untuk menegakkan keadilan, telah menghasilkan sistem yang rusak. Sesudah kunjungan untuk meninjau sistem pengadilan di Indonesia, Pelapor Khusus PBB untuk Pengadilan Independen menyatakan bahwa sistem peradilan di Indonesia adalah salah satu sistem yang paling parah yang pernah dilihatnya.[139]

Ketua Komnas HAM Ifdhal Kasim menyebutkan bahwa pengadilan ikut bertanggung jawab atas pelanggaran HAM di masa lalu: “Pengadilan kita berkontribusi menjustifikasi penahanan pada waktu itu…Pengadilan juga melakukan kekerasan yudisial, dimana orang tidak bersalah dinyatakan bersalah, dan menjadi lembaga yang sangat korup. Kalau sekarang kita tidak membuka ini, akan sulit untuk mereformasi lembaga-lembaga ini.” [140]

Korupsi yang merebak di setiap tingkat proses peradilan, dengan jurang perbedaan kekuasaan dan kekayaan antara pelaku dan korban pelanggaran HAM dapat menjelaskan kenapa tidak ada penyelidikan, tidak ada dakwaan terhadap pejabat tinggi, sedikitnya putusan bersalah dan ringannya hukuman yang dijatuhkan untuk pelanggaran HAM berat. Walaupun sulit untuk mendapatkan bukti langsung tentang korupsi, indikasi bahwa korupsi ini terjadi dalam berbagai proses persidangan HAM sulit untuk diabaikan.[141]

Secara khusus, konsistensi Mahkamah Agung yang membatalkan putusan bersalah bagi para pejabat militer dan sipil atas pelanggaran HAM membutuhkan penyelidikan intensif.

Kurangnya pemahaman tentang kejahatan yang kompleks seperti kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida juga berkontribusi pada situasi ini. Namun, masalah yang paling esensial

139 Berni K. Moestafa, “RI judiciary worse than first thought: UN rapporteur (Peradilan Indonesia Lebih Buruk dari Bayangan Pertama: Pelapor PBB,” *Jakarta Post*, 22 Juli 2002, dapat dilihat di: http://www.rghr.net/mainfile/php/0429/323/; Laporan dari Pelapor Khusus tentang Hakim dan Pengacara Independen, diserahkan untuk UN Commission on Human Rights Resolution 2002/43, *Report on Mission to Indonesia 15-24 Juli 2002* (*Laporan tentang Misi Ke Indonesia*), UN Doc. E/CN.4/2003/65/Add.2, (13 Januari 2003).

140 Wawancara ICTJ dengan Ifdhal Kasim, lihat catatan kaki 8

141 Wawancara ICTJ dengan Haris Azhar, Koordinator KontraS, 4 Oktober 2010.

nampaknya adalah kurangnya kemauan politik, yang tidak dapat diatasi sampai mekansime pertanggungjawaban dalam pengadilan itu sendiri diperkuat. Ini membutuhkan transparansi yang lebih besar dalam putusan, dan supervisi yang lebih besar terhadap hakim dan pejabat terkait.[142]

5. Intimidasi dan Perlindungan Saksi yang Rapuh

Para saksi dalam kasus-kasus HAM selalu melaporkan adanya intimidasi langsung ataupun tidak langsung yang dialami mereka, melalui ancaman pembunuhan lewat telepon atau pesan pendek.

Pembentukan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) hanya memberikan harapan sesaat, karena mandat yang tidak jelas dan tidak efektif serta sumber daya yang terbatas. Sekali lagi, sebuah ilusi pengambilan tindakan menyembunyikan realitas sebenarnya yaitu tidak adanya dukungan institusional.

Tuntutan pencemaran nama baik juga digunakan untuk melakukan intimidasi. Sesudah vonis bebas terhadap Muchdi Purwopranjono untuk pembunuhan aktivis HAM Munir, Usman Hamid yang saat itu merupakan koordinator KontraS dituntut melakukan tindakan pidana pencemaran nama baik dikarenakan pernyataan yang dibuatnya di luar ruang sidang yang mengaitkan Muchdi dengan pembunuhan ini. Penggunaan pasal pencemaran nama baik sebagai kejahatan pidana terus menjadi alat penindasan di Indonesia, menebarkan ketakutan kepada masyarakat agar diam dengan ancaman hukuman bila mereka berbicara kebenaran.[143] Saran untuk memasukkan pencemaran nama baik sebagai persoalan perdata hampir tidak mendapat dukungan.

6. Kurangnya Transparansi

Walaupun pada umumnya proses sidang terbuka untuk umum, tidak ada putusan tertulis yang dapat diakses oleh publik. Sehingga, satu-satunya cara memantau tindakan hakim dan pengacara adalah dengan menghadiri seluruh sidang. Juga, hakim tidak diharuskan memberi ulasan hukum yang mendukung putusan mereka. Karena itu ulasan hukum (atau ketidakadaannya) tidak dapat diakses oleh publik. Ini menutup kemungkinan pengkajian ulang keputusan dalam proses banding untuk memastikan apakah keputusan hakim telah sesuai hukum.

Pengadilan militer lebih tidak transparan lagi. Sidangnya tidak selalu terbuka untuk publik, dan putusan-putusan mereka tidak dapat dikaji kembali oleh pengadilan sipil.

Kurangnya transparansi dalam peradilan telah menjadi perisai kekebalan bagi mereka yang bekerja di sektor hukum. Perisai ini menghalangi upaya memantau tindakan dan putusan mereka,

142 Mekanisme pertanggungjawaban yang lebih efektif seperti Komisi Yudisial dan KPK dapat membantu memastikan bahwa proses hukum transparan dan penegak hukum bertindak dengan semestinya

143 Walaupun beberapa negara memiliki hukum pidana untuk pencemaran nama baik, namun hukuman pidana atas pencemaran nama baik tersebut tidak layak. Hal ini terutama terjadi di Indonesia dimana kebenaran tidak menjadi jaminan jika seorang aparat merasa pernyataan seseorang telah menghina dirinya. Lihat Human Rights Watch, *Turning Critics into Criminals: The Human Rights Consequences of Criminal Defamation in Indonesia* (*Membalikkan Kritik Menjadi Kriminal: Konsekuensi HAM tentang Pidana Pencemaran Nama Baik di Indonesia*), (Mei 2010).

memfasilitasi sebuah budaya korupsi dan intimidasi oleh mereka yang mempunyai cukup uang dan pengaruh untuk "membeli" keadilan, dan mengelak dari pertanggungjawaban.

7. Menolak Memberi Reparasi kepada Korban

Sebuah indikator lain bahwa pengadilan HAM dimaksudkan hanya untuk memberi ilusi keadilan, tanpa pertanggungjawaban para pelaku, adalah tiadanya putusan yang memberi reparasi pada korban, meskipun dimungkinkan.[144] Dalam pengadilan HAM, korban berhak mendapatkan reparasi berdasarkan undang-undang.[145] Namun, persoalan reparasi bahkan hampir sama sekali tidak menjadi bagian dari persidangan.

8. Tidak Adanya Kasus Kejahatan Seksual yang Disidangkan

Walaupun kekerasan seksual terjadi secara masif pada rejim Orde Baru dan sesudahnya, tidak ada satupun dakwaan untuk kasus kejahatan seksual. Ini dikarenakan pengadilan HAM masih menggunakan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yang mensyaratkan dua orang saksi untuk verifikasi, dan harus adanya visum berdasarkan perintah polisi dalam waktu 24 jam sesudah kejahatan terjadi, sebagai bukti-bukti yang dibutuhkan untuk mendapatkan putusan bersalah.[146] Sampai sekarang, tidak ada satupun kasus perkosaan yang terjadi pada tahun 1965, di Timor Timur atau di wilayah konflik lainnya yang pernah diadili di Pengadilan HAM berdasarkan UU No. 26/2000.[147]

144 Lihat Bagian IV. A.1.b.ii tentang pengadilan HAM Tanjung Priok dimana reparasi diharuskan, lalu kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Agung

145 Lihat Bagian V. A. 1 tentang mekanisme legislasi yang mendukung reparasi di Indonesia

146 Presentasi Asni Damanik, pengacara senior di LBH APIK, lembaga bantuan hukum untuk perempuan, dalam Wokrshop Komnas Perempuan dalam Kejahatan terhadap Kemanusiaan Berbasis Jender, Jakarta, 22 August 2005.

147 Jaksa kasus Timor Timur tidak memasukkan bukti kejahatan seksual kepada pengadilan *ad hoc*, walaupun Komnas HAM mendokumentasikan sejumlah kasus pemerkosaan yang kemudian dirujukkan kepada jaksa sebagaimana aturan dalam UU No. 26/2000.

V. Reparasi

A. Tinjauan tentang Reparasi, Mekanisme dan Prosesnya

Jika mekanisme keadilan transisi lainnya berfokus pada pelaku dan pelanggaran HAM yang mereka lakukan, reparasi lebih mengutamakan kebutuhan korban. Reparasi untuk pelanggaran HAM berat adalah salah satu tonggak utama dari hukum internasional dan hukum Indonesia.[148] Di bawah Prinsip-prinsip dan Panduan PBB untuk Hak Penyelesaian dan Reparasi, reparasi dapat diberikan dalam bentuk-bentuk sebagai berikut:

- *Restitusi* adalah upaya mengembalikan korban pada situasi sebelum terjadi pelanggaran HAM berat, melalui pengembalian kebebasan, kewarganegaraan, pekerjaan atau hak milik.
- *Kompensasi* dibayarkan secara proporsional dengan pelanggaran yang dialami, untuk bisa menjawab kerugian ekonomi yang disebabkan oleh kesakitan fisik, mental, kehilangan pekerjaan dan kesempatan mendapatkan pendidikan.
- *Rehabilitasi* adalah penyediaan pelayanan medis, psikologis, hukum dan sosial.
- *Kepuasan* termasuk dihentikannya pelanggaran, verifikasi dan pengakuan kebenaran kepada publik, pencarian orang yang hilang dan yang dibunuh, sebuah deklarasi resmi atau putusan hukum untuk memulihkan martabat, reputasi, dan hak-hak korban, sebuah permintaan maaf publik, sanksi hukum atau administratif untuk mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran, upacara dan peringatan untuk korban;
- *Jaminan ketidakberulangan* termasuk sektor keamanan yang dikendalikan secara efektif oleh pimpinan sipil, penguatan pengadilan yang independen, pendidikan HAM untuk aparat

148 Lihat Prinsip-Prinsip Dasar PBB untuk Hak Penyelesaian dan Reparasi, lihat catatan kaki 4, paragraf 15 yang menyatakan, "Reparasi yang memadai, efektif dan cepat dimaksudkan untuk menegakkan keadilan dengan menangani pelanggaran berat atas hukum hak asasi manusia internasional dan pelanggaran berat atas hukum humaniter internasional. Reparasi harus proporsional dengan beratnya pelanggaran dan kerusakan yang diderita. Sesuai dengan hukum domestik dan kewajiban-kewajiban internasionalnya, Negara harus memberikan reparasi kepada para korban atas tindakan-tindakan dan pembiaran-pembiaran yang dapat dihubungkan dengan Negara dan merupakan pelanggaran berat atas hukum hak asasi manusia internasional dan pelanggaran berat atas hukum humaniter internasional. Dalam hal di mana seseorang, badan hukum, atau entitas lain terbukti bertanggung jawab atas reparasi kepada korban, pihak tersebut harus memberikan reparasi kepada korban atau mengganti kerugian Negara jika Negara telah terlebih dahulu memberikan reparasi kepada korban."

penegak hukum dan keamanan, mekanisme untuk mencegah dan memantau konflik, serta review dan reformasi hukum.

Berangkat dari konsensus internasional bahwa korban pelanggaran HAM mempunyai hak untuk mendapatkan reparasi, Indonesia telah mengintegrasikan beberapa bentuk reparasi dalam undang-undang, prosedur pengadilan, dan bahkan perjanjian perdamaian. Namun, tidak adanya hukuman bagi pelaku ataupun pengakuan resmi atas pelanggaran HAM adalah hambatan utama untuk reparasi yang sungguh-sungguh.[149]

1. Undang-undang

Berikut ini adalah undang-undang HAM yang memberi landasan hukum untuk program reparasi.

UU 39 tahun 1999 tentang HAM memberikan landasan awal, walaupun tidak langsung, dengan menyatakan bahwa "setiap orang berhak menggunakan semua upaya hukum nasional dan forum internasional atas semua pelanggaran hak asasi manusia yang dijamin oleh hukum Indonesia dan hukum internasional."[150] Ditambah dengan pasal yang menyatakan bahwa perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Indonesia menjadi hukum nasional, maka ini adalah argumentasi hukum untuk reparasi bagi kasus-kasus pelanggaran HAM.

UU 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM secara lebih langsung menyatakan bahwa "setiap korban dalam pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi;" dan Pengadilan dapat mencantumkannya dalam amar putusan.[151] Untuk menjalankan pasal ini, pemerintah mengesahkan Peraturan Pemerintah 3 tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi Korban Pelanggaran HAM.[152] Namun di bawah undang-undang ini, korban harus menunggu putusan bersalah yang berkekuatan tetap. Hal ini dapat memakan waktu bertahun-tahun, dan hampir tidak pernah terjadi.

UU 13 tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban membentuk sebuah lembaga berdasarkan hukum untuk melindungi kelompok ini, dan sebuah mekanisme baru bagi korban untuk menuntut kompensasi. Undang-undang ini menyebutkan bahwa korban mempunyai "(a) hak atas kompensasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat (b) hak atas

149 Lebih parah lagi, kebanyakan korban di Indonesia terus menderita diskriminasi dan pengabaian sistemik, menyebabkan kemiskinan dan peminggiran

150 UU No. 39/1999, pasal 7.

151 UU No. 26/2000, pasal 35.

152 Korban juga bisa mendapat kompensasi berdasarkan Kitab Undang-Undang Perdata, berdasarkan negara dapat mengambil tanggung jawab atas tindakan aparatnya. Dalam UU. No 14/1970 tentang Kewenangan Pengadilan, korban dapat mengajukan kalim kompensasi untuk penangkapan, penahanan, atau penuntutan di luar hukum. Namun jumlahnya relatif kecil. Lihat REDESS, *Reparation for Torture: A Survey of Law and Practice in 30 Selected Countries - Indonesia Country Report* (*Reparasi atas Penyiksaan: Kajian tentang Hukum dan Pelaksanaanya di 30 Negara Terpilih – Laporan Indonesia*), Mei 2003, http://www.redress.org/smartweb/asia/indonesia

restitusi atau ganti kerugian yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana" dan berhak mendapatkan bantuan medis dan psikososial.[153] Peraturan Pemerintah 44 tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan pada Saksi dan Korban memberi peluang bagi korban dan keluarganya untuk mengajukan permohonan untuk mendapatkan restitusi, kompensasi melalui Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK). Walaupun hakim dari pengadilan HAM harus menetapkan permohonan kompensasi ini, korban tidak lagi harus menunggu adanya putusan berkekuatan tetap.

Lembaga ini mulai beroperasi pada bulan Januari 2009, dan telah mulai mengembangkan prosedur operasionalnya. Namun, para anggotanya berkeyakinan bahwa kerangka hukum yang ada tetap mensyaratkan adanya pengadilan HAM sebelum korban bisa mendapatkan kompensasi. Berbicara pada sebuah lokakarya pada bulan September 2010, ketua LPSK mengatakan "selama pengadilan [HAM] tidak ada, sulit untuk memproses [kompensasi] karena hukum positifnya seperti itu."[154] Interpretasi yang kaku atas undang-undang ini disayangkan, mengingat situasi impunitas, hambatan dalam proses pengadilan serta situasi korban yang mendesak. Lembaga ini telah memfasilitasi pemberian bantuan medis pada sejumlah kecil korban dengan berbekal surat rekomendasi dari Komnas HAM, namun ketuanya mengatakan bahwa apabila harus menangani jumlah korban yang besar maka "akan menghadapi kendala."[155] Lembaga ini sepatutnya mengeksplorasi kemungkinan reparasi adminstratif, yang terpisah dari proses peradilan. Tetapi, karena lembaga ini juga telah menghadapi tantangan seperti sumber daya yang terbatas, kesulitan untuk menggalang kerja sama, dan tuduhan korupsi, maka kecil kemungkinan bisa mendorong sebuah terobosan.

2. Reparasi Melalui Pengadilan

a. Kasus Pidana

Kasus Tanjung Priok, saat tentara diadili karena menembak sekelompok demonstran di Tanjung Priok pada tahun 1984, adalah satu-satunya kasus dimana Pengadilan HAM *ad hoc* mempertimbangkan reparasi. Pengadilan HAM memerintahkan Negara membayar 1,15 milyar rupiah kepada keluarga 13 korban, dengan menyebutkan perlunya mempertimbangkan korban-korban yang tidak menerima islah di luar pengadilan. Meski demikian ketika pengadilan banding membatalkan putusan pidananya, perintah pengadilan tersebut tidak pernah dilaksanakan. Kenyataan ini semakin memperjelas ketidakadaan mekanisme yang jelas dan efektif untuk reparasi. Pada bulan Februari 2007, para korban menuntut kompensasi ke pengadilan Jakarta

153 UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, pasal 7. Dalam pasal 6, UU juga menjamin pelayanan medis dan dukungan rehabilitasi psikososial bagi "korban tindak kriminal dan pelanggaran HAM berat."

154 Pernyataan AH Semendawai dalam lokakarya tentang reparasi, Jakarta 2 September 2010. Menurut UU, restitusi dari pelaku membutuhkan bukti bersalah, tapi kompensasi dari Negara hanya membutuhkan keputusan dari pengadilan HAM.

155 Wawancara ICTJ dengan Ketua LPSK, AH Semendawai, Jakarta, 6 Desember 2010.

Pusat. Ketika menolak permintaan mereka, hakim mengatakan bahwa keputusan tersebut sudah dibatalkan ketika Mahkamah Agung menolak banding tanggal 28 Februari 2006.[156]

b. Kasus Perdata

Walaupun hukum perdata Indonesia memungkinkan untuk mendapatkan kompensasi untuk sebuah kejahatan, preseden yang ada sangat minim. Salah satu pengecualian adalah kasus pengadilan perdata tahun 2007 untuk pembunuhan Munir. Pengadilan Jakarta Pusat menyatakan bahwa maskapai penerbangan Garuda telah lalai dalam kasus kematian Munir, dan memerintahkan perusahaan, direktur manajemen, dan pilot ini untuk membayar kompensasi kepada Suciwati, istri Munir, sebesar USD 70,700. Para hakim menggunakan hukum penerbangan nasional dan internasional, termasuk Konvensi Warsawa dan UU No. 15 tahun 1992.[157] Putusan tersebut diperkuat oleh keputusan Mahkamah Agung pada Januari 2010 (lihat kotak 2: Pembunuhan Munir).

3. Membayar Kompensasi pada Korban sebagai Bagian dari Proses Perdamaian Aceh

MoU Helsinki mengakhiri konflik berkepanjangan antara pemerintah pusat Indonesia dan kaum seperatis Gerakan Aceh Merdeka. Melalui proses mediasi internasional pada bulan Agustus 2005, kesepakatan ini memberi landasan untuk pembayaran kompensasi pada mereka yang terkena dampak konflik. MoU ini memberikan "fasilitas ekonomi" bagi pihak-pihak terkait, yang didefinisikan meliputi mantan kombatan, tahanan politik, dan "semua rakyat sipil yang dapat menunjukkan kerugian yang jelas akibat konflik." Kompensasi termasuk tanah pertanian, pekerjaan, dan jaminan sosial yang layak bagi mereka yang tidak bisa bekerja. Badan Reintegrasi Aceh (BRA) dibentuk di bawah pengawasan pemerintah Aceh untuk menjalankan sebuah program reintegrasi yang luas.

Setelah membuka kesempatan bagi mantan kombatan dan para korban untuk memasukkan proposal, BRA menerima sekitar 48.500 permohonan. Namun, karena BRA merasa tidak mempunyai kapasitas atau sumber daya untuk menangani sekian banyak proyek, BRA kemudian mengubah programnya. BRA mengintegrasikan programnya ke dalam Program Pembangunan Kecamatan (PPK) yang dikelola secara nasional oleh Bank Dunia. Program ini menggunakan fasilitator desa untuk membantu mengidentifikasi proyek pembangunan oleh kelompok masyarakat ataupun desa, yang kemudian didukung oleh dana pemerintah lokal. Pada fase pertama program, yang berakhir pada bulan Juni 2007, BRA mengeluarkan USD 26.5 juta untuk 1.724 desa, dengan pendanaan berkisar 60 juta rupiah sampai dengan 170 juta rupiah per proyek. Namun, penentuan proyek-proyek tersebut tidak disertai konsultasi dengan korban, sehingga tidak bisa menjawab kebutuhan khusus korban dan tidak memberi pengakuan terhadap penderitaan korban. Program ini dihentikan pada tahun 2007.

156 Kartika Chandra, "Pengadilan Tolak Kompensasi Korban Tragedi Priok",*TEMPO Interaktif*, 28 Februari 2007, http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/02/28/brk,20070228-94446,id.html.

157 Kartika Chandra, "Pengadilan Kabulkan Gugatan Suciwati," *TEMPO Interaktif*, 3 Mei 2007, http://www.tempointeraktif.com/hg/nasional/2007/05/03/brk,20070503-99348,id.html.

Ada bentuk reparasi yang berjalan sebelum MoU, dan kemudian diteruskan oleh BRA. *Diyat* adalah pembayaran kompensasi menurut tradisi Islam kepada anggota keluarga yang dibunuh. Di bawah skema yang diinisiasi oleh Gubernur Aceh pada tahun 2002, keluarga orang yang dibunuh atau dihilangkan menerima pembayaran sebesar tiga juta rupiah. Pemerintah Aceh mentransfer dana langsung ke rekening bank para penerima dana, dan dilaporkan telah menjangkau 20.000 orang.[158]

Bantuan yang didapat oleh korban Aceh melalui BRA atau *diyat* adalah sejarah pertama kalinya sebuah skema reparasi administratif diadakan dalam situasi pasca konflik di Indonesia. Terobosan yang patut dipuji ini bisa diteruskan mungkin dapat terlaksana karena situasi unik yang tercipta dari tanggapan masyarakat internasional atas bencana tsunami, mediasi internasional untuk proses perdamaian Aceh, dan juga kemauan baik dari pemerintah pusat untuk menciptakan perdamaian yang berkelanjutan. Pada saat yang sama, dimasukkannya reparasi untuk korban ke dalam program reintegrasi untuk mantan kombatan juga membawa banyak persoalan. Tanpa pengakuan, banyak korban merasa bahwa ini merupakan bantuan yang tidak ada hubungannya dengan upaya negara "memperbaiki" pelanggaran yang telah dialami korban.[159]

B. Penilaian tentang Reparasi

Berbagai peraturan perundang-undangan dan program reparasi di Indonesia telah meningkatkan harapan namun mengabaikan hak-hak korban yang paling fundamental yaitu untuk mendapatkan pemulihan dan keadilan. Seperti ruang keadilan transisi lainnya, ketiadaan kehendak politik diperparah dengan tidak adanya kerangka yang jelas dan sejalan dengan standar-standar internasional. Pada kenyataannya, kerangka perundang-undangan yang ada saat ini belum menyediakan panduan praktis yang cukup untuk menuntut reparasi. Akibatnya, hanya sedikit dari kelompok korban yang mampu menuntut dan mengakses reparasi.

1. Kegagalan untuk Mencerminkan Standar Internasional

Terlepas dari berbagai inisiatif positif yang ada, peraturan perundang-undangan mengenai reparasi di Indonesia gagal menerapkan berbagai standar internasional dan tidak berfokus pada korban.

Mengacaukan Istilah dan Mengaburkan Pertanggungjawaban: Menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 3 tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi bagi Korban Pelanggaran HAM yang Berat, pertanggungjawaban utama (yang secara keliru diistilahkan dengan 'restitusi') bermuara pada pelaku individual, sementara pertanggungjawaban kedua (yang secara keliru diistilahkan sebagai 'kompensasi) bermuara pada negara jika pelaku menolak atau tidak sanggup

158 BRA, "Fakta Seputar Reintegrasi," 22 Juni 2007, www.bra-aceh.org/details_news.php?bra=new&id=290.

159 Ross Clark, Galuh Wandita, dan Samsidar, *Considering Victims: The Aceh Peace Process from a Transitional Justice Perspective* (*Memperhatikan Korban: Proses Perdamaian di Aceh dari Perspektif Keadilan Transisi*), ICTJ, Seri Laporan Khusus, (New York: ICTJ, Januari 2008).

membayar kompensasi yang diperintahkan.[160] Sebaliknya, menurut hukum internasional, negara bertanggung jawab terhadap segala reparasi yang diakibatkan oleh pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh negara dalam bentuk tindakan maupun pembiaran. Negara memiliki kewajiban untuk menghormati hak-hak warganya dengan tidak melakukan pelanggaran, maupun melindungi hak-hak warga dengan mencegah pihak lain melakukan pelanggaran terhadap hak-hak mereka.[161] Kewajiban ini bersifat mengikat untuk pemerintah yang baru, bahkan meskipun rejim pemerintahan sebelumnyalah yang bertanggung jawab terhadap segala pelanggaran yang terjadi. Dengan menggeser pertanggungjawaban utama kepada pelaku individual, baik dari kalangan aparat negara maupun pihak ketiga, peraturan perundang-undangan Indonesia telah bertentangan dengan prinsip-prinsip internasional dan mengalihkan pertanggungjawaban pelanggaran hak asasi manusia pada masa Soeharto dan periode transisi.[162]

Tidak Fokus pada Korban: Program reparasi dalam MoU Helsinki juga melanggar norma-norma internasional karena tidak menyediakan dukungan yang terarah bagi mereka yang terkena dampak konflik sebagai korban. Negosiasi damai antara kedua pihak yang berkonflik telah memarginalkan korban konflik sejak awal. Sehingga berbagai upaya untuk menyediakan reparasi dimasukkan di bawah upaya reintegrasi untuk mantan kombatan. MoU Helsinki menggunakan istilah yang begitu luas untuk "warga sipil yang terkena dampak", istilah yang dapat mencakup seluruh warga Aceh yang hampir 4 juta orang.[163] Hasilnya, program BRA menyediakan reparasi kolektif untuk masyarakat dan pemimpinnya, tanpa merujuk atau berkonsultasi dengan para korban. Dalam banyak kasus, dana tersebut akhirnya dimanfaatkan oleh semua orang, tidak hanya para korban. Praktik ini tentu bertentangan dengan norma-norma internasional yang menyebutkan bahwa reparasi adalah respon terhadap kerugian spesifik yang diderita oleh para korban.[164] Reparasi kolektif yang diberikan tanpa merujuk langsung kepada korban, seperti yang

160 PP No 3 tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi dan Rehabilitasi Korban Pelanggaran HAM, Bab I pasal 1 ayat 5, restitusi adalah, "ganti kerugian yang diberikan kepada korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga, dapat berupa pengembalian harta milik, pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu." Negara memiliki kewajiban untuk memenuhi tanggung jawab lapis kedua dan haruskan membayar kompensasi yang didefinisikan sebagai, "ganti kerugian yang diberikan oleh negara karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya." Dikutip dari REDRESS, *Reparation for Torture: A Survey of Law and Practice in 30 Selected Countries - Indonesia Country Report*, lihat catatan kaki 152, hal. 20. Perubahan PP No 44 tahun 2008 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi Korban dan Saksi, menampakan masalah yang sama.

161 Untuk melihat hak pemulihan dan reparasi, termasuk perjanjian yang relevan serta dasar hukum internasional lihat Prinsip-Prinsip Dasar PBB tentang Hak untuk Pemulihan dan Reparasi, lihat catatan kaki 4. Lihat juga Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, pasal 2(3) dan Konvensi anti Penyiksaan serta Tindakan Kejam Lainnya, Tidak Manusiawi, Merendahkan, dan Penghukuman, pasal 14 (1), yang menjelaskan tanggung jawab Negara untuk melakuakn penyelesaian dan memberikan reparasi.

162 Ada peningkatan penerimaan terhadap pengadilan yang memberikan reparasi kepada korban dari orang yang dianggap bersalah di bawah hukum internasional. Lihat Statuta Roma, pasal 75, http://untreaty.un.org/cod/icc/statute/romefra.htm

163 BRA dibentuk dengan 10 kriteria yang didefinisikan untuk "warga sipil yang terkena dampak": janda, duda, atau anak-anak yatim/piatu, atau siapapun yang karena konflik, anggota keluarga dekatnya meninggal; hilang; rumahnya terbakar atau hancur; lahannya rusak; kehilangan tempat tinggal; mengalami penderitaan fisik; sakit mental; sakit fisik; atau mereka yang hilang sumber pencahariannya karena konflik. Presentasi BRA, 6 Desember 2006.

164 Prinsip-Prinsip Dasar PBB tentang Hak Pemulihan dan Reparasi, lihat catatan kaki 4, paragraf VII.

diberikan oleh BRA di Aceh, pada akhirnya akan lebih mendekati program-program rekonstruksi bencana atau bantuan pembangunan.[165] Ditambah lagi, perempuan korban kekerasan seksual tidak masuk dalam kriteria "warga sipil yang terkena dampak" yang dibuat BRA. [166]

2. Kesulitan untuk Mengajukan Tuntutan

Terdapat banyak hambatan untuk mengakses reparasi melalui langkah hukum. Sebagaimana disebut sebelumnya, tersangka harus terlebih dahulu dinyatakan bersalah karena melakukan pelanggaran HAM berat. Kemudian korban atau keluarga korban harus meminta jaksa untuk mengajukan tuntutan reparasi atas nama mereka. Dengan adanya campur tangan politik, intimidasi, dan korupsi yang marak di Kejagung, ditambah dengan tidak adanya prosedur rinci atau preseden tentang pengajuan tuntutan, maka jaksa jarang mengambil langkah tersebut. Hubungan antara reparasi dengan putusan bersalah, yang merupakan satu hal yang sangat jarang terjadi di pengadilan Indonesia, merupakan hambatan lain bagi upaya korban mendapatkan kompensasi.

LPSK belum menangani permintaan untuk kompensasi atas pelanggaran HAM berat, karena tidak adanya proses peradilan. Namun demikian, permohonan restitusi pernah diajukan untuk kasus-kasus lain berdasarkan PP No. 44 tahun 2008. Permohonan ini diajukan selama pengadilan pidana berlangsung sehingga hakim bisa mempertimbangkannya di saat mendakwa dan memberi hukuman. Menurut ketua LPSK, proses ini berjalan bahkan setelah melalui proses banding.[167] Dalam kaitan dengan kasus yang terjadi sebelum UU No. 26/2000, Ketua LPSK mengemukakan, "untuk LPSK sudah jelas ada korban-korban pelanggaran HAM yang haknya harus dipenuhi sebagaimana hukum nasional dan internasional. Tapi hak tersebut bergantung sepenuhnya pada proses hukum apakah maju atau tidak. Kalau tidak ada proses hukum, hak (untuk reparasi) tidak bisa dipenuhi, dan karena itu kami mendorong sekuatnya untuk lembaga terkait menyelesaikan kasus pelanggaran HAM dan memenuhi tanggung jawab mereka."[168]

Di luar pengadilan, pengaturan mengenai *diyat* untuk para janda dari konflik di Aceh juga mengalami hambatan administratif. Untuk menerima *diya*t para korban hampir selalu diminta mendapatkan persetujuan dari aparat keamanan atau pemerintah setempat, yang membuat mereka harus mempercayai dan berurusan dengan lembaga (atau kadang-kadang individu) yang terlibat dengan kematian anggota keluarga mereka.[169] Proses pengajuan dan jumlah yang diterima juga tidak sesuai dan tidak transparan, bergantung pada lokasi dan keadaan.

165 Untuk diskusi singkat tentang pembedaan antara rekonstruksi dan reparasi, Naomi Roht-Arriaza dan Katharin Orlovsky, "A Complementary Relationship: Reparations and Development (Hubungan Komplementer: Reparasi dan Pembangunan)," dalam *Transitional Justice and Development: Making Connections* (*Keadilan Transisi dan Pembangunan: Menjalin Keterkaitan*), Pablo De Greiff & Roger Duthie, eds., (New York: Social Science Research Council, 2009), hal. 172.

166 Lihat catatan kaki 163

167 Wawancara ICTJ dengan Abdul Haris Semendawai, lihat catatan kaki 55.

168 Ibid.

169 Lihat United Nations Development Program, *Access to Justice in Aceh: Making the Transition to Sustainable Peace and Development in Aceh* (*Akses Meraih Keadilan di Aceh: Mendorong Transisi Menuju Perdamaian dan Pembangunan Berkelanjutan di Aceh*), (2007), hal. 37, 59.

Dili, Timor-Leste. Seorang anak membawa kereta dorong untuk mencari benda-benda yang masih bisa digunakan pada saat kerusuhan terjadi di Dili setelah jajak pendapat. **KOMPAS/Eddy Hasby**

VI. Reformasi Sektor Keamanan

A. Tinjauan Reformasi Sektor Keamanan yang Peka Keadilan

Selama berlangsungnya konflik bersenjata atau rejim otoriter, militer, polisi, dan institusi keamanan lainnya, termasuk aparat keamananan non-negara sering bertanggung jawab atas pelanggaran HAM yang serius dan sistematis. Melakukan reformasi terhadap institusi yang sering melakukan kekerasan ini penting untuk mencegah pelanggaran berulang, meningkatkan kepercayaan terhadap institusi keamanan, dan memperkuat penegakan hukum.

Reformasi sektor keamanan yang peka pada keadilan bertujuan membangun integritas institusi dan mendorong legitimasi, serta memberdayakan masyarakat sipil. Pendekatan ini diintegrasikan dengan upaya menciptakan keadilan pasca konflik atau pasca rejim otoriter lainnya untuk memperkuat strategi holistik keadilan transisi demi memperkuat perdamaian dan keamanan. Komponen utama dari reformasi sektor keamanan meliputi: meningkatnya pengawasan sipil terhadap institusi sektor keamanan, memberhentikan personil keamanan yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran masa lalu (*vetting*); menuntut pertanggungjawaban atas pelanggaran masa lalu; dan peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan pemantauan HAM.

1. Konteks Sejarah: Sektor Keamanan di Masa Soeharto

Angkatan bersenjata Indonesia (waktu itu dikenal dengan ABRI) merupakan tulang punggung mekanisme kontrol pada rejim Soeharto. ABRI, termasuk polisi dan badan intelejen, memiliki kekuasaan besar untuk menjaga keamanan internal maupun eksternal. Struktur teritorial ABRI menghadirkan ABRI secara fisik di seluruh provinsi, kabupaten/kotamadya, kecamatan, dan desa-desa di seluruh pelosok negeri. Dengan kehadiran dan kekuasaan luar biasa ini, ABRI memainkan peran sebagai kekuatan pertahanan/keamanan sekaligus kekuatan sosial/politik. Di bawah doktrin "dwi fungsi", anggota ABRI bertindak sebagai aparat yang mengendalikan kantor pelayanan publik di tingkat nasional, regional, dan lokal. Militer memiliki pengaruh di semua aspek kehidupan.

Rejim Soeharto memberantas gejolak secara cepat dan penuh kekerasan dengan menggunakan militer, polisi, dan intelejen. Dalam berbagai konflik dan insiden kekerasan masif di masa

Soeharto, masyarakat sipil terus menerus menjadi target kekerasan yang kejam dan sistematis baik dari aparat keamanan resmi maupun tidak resmi.[170]

2. Upaya-upaya Reformasi Sektor Keamanan

a. Paradigma Baru

Setelah jatuhnya Orde Baru, muncul dukungan agar reformasi sektor keamanan menjadi pilar utama transisi demokrasi Indonesia. Presiden Habibie dan Abdurrahman Wahid, dan beberapa pihak di dalam tubuh militer dan polisi mendukung inisiatif ini. Reformasi ditandai dengan kemajuan dalam perubahan sektor keamanan melalui kebijakan untuk mengakhiri dwi fungsi dan meningkatkan kontrol sipil terhadap militer.

Langkah awal dalam reformasi sektor keamanan adalah pernyataan ABRI tentang "Paradigma Baru" pada paruh kedua 1998.[171] Paradigma baru tersebut memisahkan polisi dari militer (selanjutnya militer disebut Tentara Nasional Indonesia atau TNI), dan mengambil langkah fundamental untuk mengubah keterlibatan militer dalam politik dan membangun pembagian kekuasaan yang lebih besar dengan pimpinan sipil. Tindakan konkrit tersebut meliputi penghapusan posisi bidang sosial politik di tubuh militer, menghapus perwakilan militer di DPR dan DPRD, menghapus peran ABRI dari politik sehari-hari, memutus ikatan dengan partai-partai politik, dan membuat kebijakan untuk tidak berpihak dalam pemilihan umum.[172] Meskipun ada sejumlah penolakan terhadap kebijakan baru ini, namun banyak pula yang merasa bahwa secara internal reformasi ini tidak banyak membuat perubahan.[173]

b. Reformasi pada Masa Presiden Gus Dur

Reformasi berlanjut di bawah kepemimpinan Presiden Gus Dur yang memulai pemerintahannya pada Oktober 1999. Presiden Gus Dur mengambil langkah memisahkan sipil dari militer dan mengakhiri budaya impunitas militer. Pada masa pemerintahannya, untuk pertama kalinya dia menunjuk Menteri Pertahanan dari kalangan sipil dan membentuk Pengadilan HAM *ad hoc* untuk Timor Timur. Setelah penyelidikan Komnas HAM pada tahun 1999 menyimpulkan Jenderal Wiranto sebagai salah satu orang yang harus diselidiki dalam kasus tersebut, Presiden Gus Dur menonaktifkannya dan kemudian Wiranto mengundurkan diri.

170 Personil keamanan tidak resmi termasuk milisi yang didukung oleh Pemerintah Indonesia juga anggota-anggota kelompok perlawanan bersenjata.

171 Muhammad Najib Azca, *Security Sector Reform, Democratic Transition, and Social Violence: The Case of Ambon Indonesia* (*Reformasi Sektor Keamanan, Transisi Demokratis, dan Kekerasan Sosial: Kasus Ambon Indonesia*), Berghof Research Center for Constructive Conflict Management, (2004), hal. 3, http://www.berghof-handbook.net/uploads/download/dialogue2_azca.pdf.

172 Ibid. hal. 3-4; Bonn International Center for Conversion (BICC), *Security Sector Reform in Indonesia* (*Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia*), (2006), http://www.bicc.de/ssr_gtz/pdf/indonesia.pdf

173 Muhammad Najib Azca, *Security Sector Reform, Democratic Transition, and Social Violence: The Case of Ambon Indonesia*, lihat catatan kaki 171 hal 4-5.

Namun, saat Presiden Gus Dur terus mendorong reformasi tersebut, penolakan dari kelompok 'konservatif' di dalam militer terus membesar, khususnya yang berkaitan dengan penghapusan bertahap struktur teritorial militer. Struktur teritorial ini membuat tentara berada di antara masyarakat dan bukannya berada di barak pada masa damai berlangsung. Struktur teritorial ini dipandang sebagai sumber masalah termasuk adanya kontrol militer terhadap bisnis legal dan illegal berskala besar terutama yang melibatkan sumber daya alam di banyak daerah. Hal ini membuat munculnya banyak masalah serius, seperti kekerasan seksual terhadap perempuan hingga pemindahan paksa komunitas masyarakat dari tanah adat mereka untuk kepentingan bisnis.[174] Ketegangan antara kelompok militer reformis dan konservatif inilah yang menjadi salah satu faktor diturunkannya Gus Dur dari kursi kepresidenan.

c. Reformasi yang Melambat: Megawati dan Sesudahnya

Megawati Sukarnoputri, yang menggantikan Gus Dur sebagai Presiden pada Juli 2001 menghentikan momentum reformasi sektor keamanan pada masa awal reformasi ini. Sejak saat itu inisiatif reformasi sektor keamanan melambat. Reformasi yang dilaksanakan umumnya dikendalikan dan dikontrol secara internal oleh institusi keamanan sendiri, mengabaikan masa lalu (dan masa sekarang) dan hanya berkonsentrasi pada masa depan. Akibatnya hanya sedikit upaya untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran masa lalu (atau masa sekarang). Juga tidak ada upaya untuk memberhentikan pelaku dan mencopot mereka dari institusi keamanan. Namun, ada sedikit kemajuan terkait reformasi TNI dan polisi melalui sejumlah kebijakan yang sedikit meningkatkan pertanggungjawaban internal dan adanya pelatihan tentang penghormatan dan perlindungan HAM.

B. Penilaian tentang Reformasi Sektor Keamanan

1. Tantangan dalam Pengawasan Sipil

Upaya membawa sektor keamanan berada di bawah pengawasan dan kontrol sipil memiliki beberapa komponen: 1) kerangka konstitusional dan hukum bagi kontrol sipil yang demokratis; 2) pengawasan sipil melalui DPR; 3) penempatan profesional sipil yang punya kualifikasi di

174 Lihat Human Rights Watch, *Unkept Promise: Failure to End Military Business Activity in Indonesia* (*Janji Tidak Terjaga: Kegagalan Mengakhiri Aktivitas Bisnis Militer di Indonesia*), (2010), hal. 2-3; Human Rights Watch, *Too High a Price: The Human Rights Cost of the Indonesian Military's Economic Activities* (*Terlalu Mahal: Biaya HAM dari Aktivitas Ekonomi Militer*), (2006), hal 9-15. Lihat juga Komnas Perempuan, *Pemantauan Pelanggaran Hak Asasi Perempuan Selama Konflik Bersenjata di Poso Periode 1998-2005*, (November 2007); *Perempuan Aceh Meniti Keadilan*, (Januari 2007), arsip ICTJ; *Stop Sudah: Kesaksian Perempuan Papua Korban Kekerasan dan Pelanggaran HAM*, lihat catatan kaki 40.

Kementrian Pertahanan serta Kementrian Dalam Negeri; dan 4) pemantauan masyarakat sipil yang independen.[175]

a. Reformasi Konstitusi dan Hukum

Setelah jatuhnya Soeharto, pemerintah dan institusi keamanan mengadopsi sejumlah kebijakan dan peraturan untuk mempromosikan reformasi sektor keamanan. Langkah-langkah ini termasuk mengamendemen UUD 1945, ketetapan MPR dan kebijakan internal polisi dan militer. Amandemen UUD menghasilkan perlindungan HAM yang lebih besar dan secara eksplisit menyatakan kewajiban polisi dan militer untuk menghormati dan melindungi hak-hak warga negara Indonesia.

Untuk melaksanakan perlindungan tersebut, juga untuk mewujudkan kebijakan paradigma baru pada tahun 1998, MPR mengesahkan Ketetapan MPR nomor VI dan VII tahun 2000. Ketetapan-ketetapan MPR tersebut menyatakan pemisahan tanggung jawab militer dan polisi, dimana TNI bertanggung jawab untuk pertahanan negara, dengan polisi bertanggung jawab memelihara keamanan dan ketertiban. Ketetapan tersebut menyebutkan bahwa kedua institusi tersebut harus menghormati supremasi hukum dan HAM. Tap MPR No VI dan VII tahun 2000 juga menyebutkan skema keluarnya militer dan polisi dari politik dan menempatkan mereka di bawah kontrol sipil yang lebih luas; jaminan kursi TNI dan polisi di DPR dan MPR dihapuskan secara bertahap pada 2004 dan 2009.[176]

UU yang lahir berikutnya juga mendukung reformasi sektor keamanan bagi polisi dan militer. UU No 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia mendorong profesionalisme dan pertanggungjawaban kepolisian yang lebih besar. Namun, UU tersebut juga melemahkan pengawasan sipil dengan tidak dimasukkannya mekanisme pengawasan eksternal yang independen[177] dan menempatkan Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri) langsung di bawah Presiden dan bukannya di bawah kementerian. Polisi bekerja bersama dengan organisasi masyarakat sipil nasional dan internasional dalam membuat kebijakan dan panduan untuk menegakkan hukum, seperti strategi kepolisian berbasis komunitas (*community policing* biasa disebut pemolisian masyarakat) yang bermitra dengan masyarakat dalam menciptakan keamanan dan ketertiban. Kepolisian juga menerapkan strategi untuk meningkatkan layanan bagi

175 Lihat Anak Agung Banyu Perwita, "Security Sector Reform in Indonesia: The Case of Indonesia's Defence White Paper 2003 (Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: Kasus Buku Putih Departemen Pertahanan)," *Journal of Security Sector Management*, Vol. 2, No. 4, (2004), hal. 2-4, http://www.ssronline.org/jofssm/issues/jofssm_0204_perwita.pdf?CFID=1467984&CFTOKEN=85101092. Anak Agung Banyu Perwita tidak membahas pemantauan independen masyarakat sipil terhadap institusi keamanan, tapi dalam konteks transisi yang kerapkali menimbulkan tipisnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga pemerintahan, organisasi masyarakat sipil lah yang memainkan peran penting sebagai sumber yang paling dipercaya untuk pengawasan dan informasi.

176 International Conflict Group (ICG), *Indonesia: Next Steps in Military Reform* (*Indonesia: Langkah Selanjutnya dalam Reformasi Militer*)," (Oktober 2001), hal. 2-3. Skema itu diubah pada tahun 2002 yang menyatakan jaminan kursi polisi dan militer di DPR dan MPR dihapuskan sama sekali pada 2004.

177 UU ini menciptakan Komisi Polisi Nasional (Kompolnas) sebagai mekanisme eksternal untuk menerima keluhan dan laporan yang ditujukan ke Presiden, namun tidak memberikan kewenangan untuk menyelidiki kegiatan atau perilaku kepolisian. Keppres No. 17 tahun 2005, pasal 4.

perempuan dan anak-anak dengan meningkatkan jumlah polisi perempuan dan membentuk bagian khusus untuk memberi layanan hukum dan konseling bagi perempuan dan anak di setiap kantor polisi.[178]

Tingkat keberhasilan implementasi kebijakan dan panduan tersebut beragam. Strategi pemolisian masyarakat masih berada dalam tahap awal dengan kemajuan yang berbeda di setiap daerah. Keterwakilan perempuan di tubuh kepolisian masih rendah, dan seringkali hanya mendapat tugas administratif. Bagian khusus perempuan di kantor polisi pada kenyataannya banyak yang tidak berjalan. Pemahaman tentang jender dan pengarusutamaan hak-hak perempuan pun masih bermasalah.

Pemerintah juga menyusun perundang-undangan untuk mendorong reformasi di tubuh militer. UU No 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia dibuat untuk meningkatkan profesionalisme militer, meningkatkan kontrol sipil terhadap militer, menghapuskan kursi militer di parlemen, dan melepaskan berbagai bisnis militer pada Oktober 2009. Namun, undang-undang ini juga ternyata menghambat reformasi militer di sejumlah aspek. Undang-undang ini memberi ruang untuk kembali masuknya militer ke dunia politik dengan menempatkan Panglima TNI sebagai pejabat politik dengan masuk dalam kabinet dan memperbolehkan pejabat militer menempati posisi birokrasi. UU tersebut juga mempertahankan struktur komando teritorial yang memberikan kewenangan kepada TNI untuk menangani ancaman di dalam negeri, termasuk konflik komunal. UU ini juga menguatkan kewenangan pengadilan militer untuk mengadili kasus pidana yang melibatkan anggota TNI sampai terbentuknya UU baru.[179]

Pemerintah juga mengesahkan beberapa peraturan yang membolehkan polisi, TNI, dan intelejen untuk mengesampingkan HAM dalam rangka melawan terorisme.[180] Komponen lain dari reformasi sektor keamanan yang belum diatur dalam perundang-undangan secara memadai, adalah reformasi badan intelejen, bantuan militer untuk para penguasa atau pimpinan sipil, dan strategi keamanan nasional yang bersifat holistik.

b. Pengawasan Parlemen

Sejak 1998 DPR mendapatkan kekuasaan lebih besar untuk mengontrol institusi keamanan. Badan legislatif memiliki kekuasaan untuk mengesahkan anggaran, dan komisi-komisi di DPR

178 Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS) dan International Center for Human Rights and Democratic Development, *Civil Society and Security Sector Reform in Indonesia: 1998-2006* (*Masyarakat Sipil dan Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia: 1998-2006*), (2008) hal. 13-14. Sampai Juni 2009 Polisi masih berkonsultasi dengan organisasi masyarakat sipil untuk menyusun panduan HAM.

179 Undang-Undang TNI memberikan arahan yang agak membingungkan terkait dengan masalah ini, disebutkan bahwa militer semestinya menghormati mekanisme penegakan hukum nasional, tetapi disebutkan pula bahwa pengadilan militer memiliki kewenangan mengadili kasus-kasus pidana yang melibatkan anggota militer sampai peraturan baru dibuat. Namun sampai saat ini aturan tersebut tidak pernah dibuat.

180 Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS), *The Effectiveness of Civil Society Organization Advocacy Strategies in Security Sector Reform in Indonesia 1998-2006* (*Efektivitas Strategi Advokasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Reformasi Sektor Keamanan di Indonesia 1998-2006*), (2008), hal. 18-19.

juga dapat mengawasi berbagai inisiatif institusi keamanan. Meskipun keahlian Komisi I, yang bertanggung jawab dalam masalah luar negeri dan pertahanan keamanan, telah meningkat, namun Komisi tersebut masih mendapat kritik terkait dengan penyusunan UU tentang keamanan negara yang banyak melanggar prinisp-prinsip demokrasi dan HAM.[181]

Selain itu, karena pemerintah hanya sanggup memenuhi sebagian anggaran keamanan (yang sisanya diusahakan sendiri lewat sokongan bisnis swasta) kewenangan menentukan anggaran yang dimiliki oleh DPR, yang mungkin merupakan perangkat penting untuk mengontrol, menjadi lemah. Meskipun undang-undang mengenai TNI tahun 2004 menyatakan bahwa bulan Oktober 2009 merupakan batas akhir kepemilikian seluruh bisnis TNI, baik legal maupun illegal, pihak militer tetap mengoperasikan bisnisnya melalui berbagai yayasan dan koperasi dengan menempatkan pensiunan dan perwira aktif sebagai pimpinan.[182]

Pemerintah juga membentuk beberapa tim independen untuk menyelidiki berbagai peristiwa kekerasan yang dilakukan oleh negara, yang dapat dikatakan sebagai jalan lain untuk menghindari kontrol langsung DPR. Namun, terlepas dari berbagai upaya penyelidikan pelanggaran HAM tersebut, tim-tim ini juga kerap kali tidak memiliki keahlian dalam melakukan penyelidikan dan tidak memiliki kekuatan politik. Akibatnya, hampir tidak ada langkah hukum yang dilakukan negara terhadap pelaku yang berada di institusi keamanan.

c. Pengawasan Eksekutif

Perundang-undangan di Indonesia secara teknis memberikan wewenang kepada Kementrian Pertahanan untuk melakukan pengawasan terhadap TNI. Namun, sudah diketahui secara luas bahwa TNI lah yang mengarahkan kebijakan-kebijakan di Kementrian Pertahanan.[183] Misalnya, pada Februari 2009, jenderal berbintang tiga yang juga mantan penasihat presiden, Agus Widjojo, menyatakan bahwa militer tidak menyerahkan kewenangan pengawasan pada Kementerian Pertahanan, sebagaimana yang diperintahkan oleh Undang-Undang, tapi menyerahkannya pada kewenangan presiden.[184]

Demikian pula, polisi dan BIN yang tidak mendapat pengawasan sipil di tingkat Kementerian. Namun, berbeda dengan TNI, mereka tidak berada di bawah Kementrian Pertahanan. Kapolri dan Kepala BIN bertanggung jawab kepada Presiden.

181 BICC, *Security Sector Reform in Indonesia*, lihat catatan kaki 172, hal. 9.

182 Memang terdapat banyak penurunan dalam bisnis tersebut, militer menjual bisnis-bisnis yang penting dan berharga sementara sebagian besar bisnis lain yang tidak menghasilkan keuntungan dan tidak efisien mengalami kebangkutan.

183 IDSPS, *Civil Society and Security Sector Reform in Indonesia: 1998-2006*, lihat catatan kaki 178, hal. 21. Dipercayai bahwa Buku Putih Departemen Pertahanan tahun 2003, yang memperlambat reformasi TNI disusun oleh anggota-anggota TNI sendiri. Lihat Perwita, *Security Sector Reform in Indonesia: 2003*, lihat catatan kaki 175, hal. 5; BICC, *Security Sector Reform in Indonesia*, lihat catatan kaki 172, hal. 4.

184 "TNI Reform Remains Slow Under SBY Government (Reformasi TNI Masih Berjalan Lambat pada Masa Pemerintahan SBY)," *The Jakarta Post*, 27 Februari 2009, http://www.thejakartapost.com/news/2009/02/27/tni-reform-remains-slow-under-sby-government.html.

Banyak pihak di kalangan TNI, polisi dan BIN menganggap bahwa sipil tidak sepenuhnya memahami masalah-masalah di tubuh militer, keamanan, dan intelejen. Akibatnya, reformasi sektor keamanan dikontrol dan dikendalikan oleh agenda institusi keamanan sendiri. Meskipun insitusi keamanan tidak lagi menduduki posisi dalam penyusunan undang-undang, namun mereka masih memiliki pengaruh politik dalam proses legislasi. Eksekutif dan legislatif, serta partai politik masih sangat bergantung kepada dukungan dan pengaruh politik dari aparat keamanan. Terus berlanjutnya rekrutmen terhadap pensiunan perwira TNI, polisi, dan badan intelejen ke dalam partai politik membuat aparat keamanan memiliki pengaruh politik yang kuat. Pada pemilihan presiden tahun 2009, dari setiap pasangan kandidat presiden dan wakil presiden, setidaknya menampilkan satu mantan perwira tinggi TNI.

d. Pemantauan oleh Masyarakat Sipil

Sama seperti keengganan TNI, polisi, dan intelejen, untuk diawasi oleh pemerintah, mereka juga menolak pemantauan dari masyarakat sipil. Namun hal ini tidak menghentikan usaha kelompok masyarakat sipil untuk tetap memantau institusi keamanan dari jauh. Hanya saja, dengan tidak adanya kerjasama dan akses ini, pemantauan dari kelompok masyarakat sipil hanya didasarkan pada data yang tidak lengkap. Kebanyakan pemantauan dan pelaporan dari masyarakat sipil terfokus pada pelanggaran dan tiadanya reformasi di sektor keamanan. Lemahnya pemantauan sipil dari pemerintahan, membuat pemantauan dari organisasi masyarakat sipil berperan besar dalam promosi reformasi sektor keamanan. Namun, karena organisasi masyarakat ini seringkali mengeluarkan laporan negatif, maka tercipta hubungan yang sifatnya konfrontatif dengan insititusi keamanan. Hal ini mengakibatkan banyaknya ancaman dan intimidasi terhadap para anggota organisasi masyarakat sipil. Kantor KontraS digeledah oleh aparat keamanan "tak dikenal" pada 2000 dan 2003, dan dilarang berada di Aceh dari tahun 2003 sampai 2005. Selain itu, pihak di dalam TNI sendiri terus menerus menghubungkan para pegiat HAM sebagai komunis dan musuh bagi negara.[185] Sikap-sikap antagonis ini kian menguatkan ketiadaan akses dan laporan negatif tersebut.

Namun demikian, terdapat juga catatan positif. Dalam beberapa tahun terakhir hubungan antara masyarakat sipil dan polisi nampak mulai membaik. Adanya diskusi-diskusi dengan organisasi masyarakat sipil menunjukkan adanya perubahan perilaku polisi terhadap kelompok masyarakat sipil yang terlibat dalam pemantauan dan pelaporan HAM, serta dalam pelanggaran di sektor keamanan. Polisi telah melibatkan dan meminta masukan organisasi masyarakat sipil dalam agenda reformasi mereka. Hal ini setidaknya merupakan pertanda bahwa polisi mulai mengakui kemitraan kelompok masyarakat sebagai upaya membangun kepercayaan masyarakat. Perubahan perilaku ini masih terlihat sebagai tahap awal, namun patut mendapat perhatian.

Dengan meningkatnya akses, maka terdapat pula perhatian yang lebih besar untuk pelatihan bagi anggota masyarakat sipil untuk memantau polisi. Organisasi internasional yang sudah

185 Lihat presentasi strategi militer dan polisi, arsip KontraS.

dikenal, seperti Amnesty International, the International Organization for Migration, dan the Democratic Control of Armed Forces telah bekerja dengan organisasi-organisasi yang berminat di bidang reformasi sektor keamanan, khususnya the Institute for Defense Security and Peace Studies (IDSPS) dan KontraS, untuk melakukan pelatihan mengenai pengalaman berharga dalam pemantauan polisi.

2. Lemahnya *Vetting*

Sederhana saja, tidak pernah ada program *vetting* terhadap personil keamanan sejak jatuhnya Soeharto. *Vetting,* yang terkait erat dengan reformasi sektor keamanan, adalah proses mengidentifikasi orang yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM dan mencopotnya dari jabatan atau mencegah agar orang tersebut tidak menempati posisi yang memiliki kewenangan publik. Proses seperti ini tidak pernah dilakukan di Indonesia. Akibatnya, militer, polisi, dan badan intelejen masih saja menugaskan sejumlah personil yang terlibat dalam pelanggaran HAM berat.

Bahkan dalam sejumlah kecil kasus menunjukkan bahwa aparat keamanan yang terungkap terlibat dalam pelanggaran HAM tidak dipecat, tapi hanya dipindahkan ke satuan lain.[186]

Tidak adanya *vetting* ini kemudian menjadi kendala besar bagi upaya reformasi sektor keamanan di Indonesia. Dengan masih berkuasanya mereka yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM sebagai petinggi di sektor keamanan, maka ketidakpercayaan dan ketakutan publik terus berlanjut sebagaimana yang terjadi selama masa Orde Baru.

Masalah ini menjadi problematis bagi polisi di wilayah pasca konflik seperti Aceh. Selama 30 tahun konflik bersenjata di Aceh, polisi hadir tidak lebih sebagai perpanjangan militer yang melawan gerakan separatis di Aceh dan masyarakat yang mendukungnya. Selama masa itu, aparat kepolisian ambil bagian dalam berbagai pelanggaran kejam terhadap masyarakat sipil. Setelah MoU Helsinki ditandatangani, yang menandai secara resmi berakhirnya kekerasan di Aceh, polisi didesak untuk berubah, dari pihak yang terlibat dalam konflik menjadi institusi keamanan yang melindungi dan melayani masyarakat, termasuk membantu pembubaran pasukan yang dulu menjadi musuh mereka. Namun, dengan tidak adanya *vetting,* tujuan ini menjadi sulit dicapai. Banyak anggota polisi yang melakukan kejahatan pada masa konflik, saat ini harus bertugas di tempat yang sama ketika dia melakukan kejahatan tersebut. Sehingga mereka tidak mampu memberikan rasa aman dan tentram kepada masyarakat tempat dia bertugas. Ini tidak hanya terjadi di Aceh, tapi terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia, terutama di tempat yang masih berkonflik seperti Papua, di mana polisi, militer (yang terus memainkan peran sebagai penjaga keamanan dalam negeri) dan badan intelejen tidak mendapat kepercayaan dari publik.

Dampak dari tidak adanya *vetting* sejak jatuhnya rejim Soeharto nampak lebih nyata di ranah politik. Seperti telah dijelaskan, dua kandidat wakil presiden pada Pemilu 2009, Wiranto and

186 Lihat kotak tentang Kasus Penghilangan Paksa dan kotak tentang Pembunuhan Munir

Prabowo Subianto, juga diduga terlibat dalam pelanggaran HAM berat. Unit Kejahatan Berat di Timor-Leste menuduh Wiranto, panglima TNI tahun 1998 – 1999, bertanggung jawab atas kejahatan terhadap kemanusiaan. Sementara Prabowo, mantan Danjen Koppassus, juga diduga terlibat dalam kejahatan di Timor Timur dan penculikan aktivis mahasiswa pada tahun 1997 – 1998.[187]

Setelah dipilih kembali pada Pemilu tahun 2009, Presiden SBY terus mendukung dan mempromosikan anggota pasukan keamanan yang diduga terlibat dalam pelanggaran HAM masa lalu. Pada akhir tahun 2009, SBY menunjuk Letjen Sjafrie Sjamsoeddin sebagai Wakil Menteri Pertahanan. Keputusan ini tentu saja menimbulkan kontroversi karena Sjafrie dikenal terlibat dalam banyak kasus pelanggaran HAM berat, seperti penculikan para aktivis tahun 1997 – 1998, kerusuhan dan pembunuhan mahasiswa dalam demonstrasi Mei 1998, dan kekerasan saat referendum Timor Timur tahun 1999. Bahkan, Sjafrie ditolak masuk Amerika Serikat karena dugaan keterlibatannya dalam kekerasan di Timor Timur. Pada April 2010 korban dan keluarga korban mahasiswa yang tertembak di Trisakti, Peristiwa Mei, dan penghilangan paksa mengajukan gugatan, yang mengacu pada temuan-temuan Komnas HAM dalam tiga kasus tersebut. Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Jakarta menolak gugatan tersebut pada bulan September 2010.[188] Baru-baru ini, di akhir tahun 2010 Presiden mengangkat Jendral Timur Pradopo sebagai Kapolri, meski dikecam Komnas HAM karena perannya dalam Peristiwa Mei 1998 dan penembakan Trisakti-Semanggi.[189]

3. Lemahnya Pertanggungjawaban

Sebagaimana disebutkan di atas, hanya sedikit pengadilan yang dilakukan terhadap aparat keamanan yang diduga terlibat dalam kasus pelanggaran HAM berat dan tidak ada putusan bersalah untuk para perwira militer. Hal ini terlepas dari pembentukan pengadilan HAM untuk mengadili mereka yang bertanggung jawab atas pelanggaran tersebut dan temuan KKP pada tahun 2008 yang menyatakan bahwa pasukan keamanan Indonesia bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM berat di Timor Timur.

Militer dan polisi mengklaim bahwa mereka telah melakukan penyelidikan dan mendisiplinkan personil mereka atas pelanggaran yang dilakukan. Namun, tidak adanya transparansi dalam pengadilan militer dan prosedur disiplin militer serta lemahnya sanksi, menimbulkan keraguan terhadap komitmen pertanggungjawaban di sektor keamanan.

187 *Laporan Tim Pencari Fakta Kerusuhan 12-15 Mei 1998 Final: Ringkasan Eksekutif*, lihat catatan kaki 11. CAVR menyebutkan Prabowo dalam laporan akhirnya tahun 2005, CAVR, *Chega!*, lihat catatan kaki 19, bab 8.3, 5; bab 3, 104; bab 7.4, 207, http://www/cavr-timorleste.org.

188 Pernyataan Bersama KontraS dan Asian Human Rights Commission, "Pelaku Utama kekerasan terhadap mahasiswa dan kerusuhan tahun 1997/98 dipromosikan sebagai Wakil Menteri Pertahanan," 7 September 2010, http://www.humanrights.asia/news/ahrc-news/AHRC-STM-191-2010

189 Hans David Tampubolon, "Rights Commission Says Timur may have Violated Human Rights (Komnas HAM Mengatakan Timur Pradopo Diduga Terlibat dalam Pelanggaran HAM)," *Jakarta Post*, 13 Oktober 2010, http://www.thejakartapost.com/news/2010/10/13/rights-commission-says-timur-could-have-violated-human-rights.html.

Terlepas dari berbagai pernyataan Mahakamah Agung yang menyebutkan bahwa pengadilan sipil seharusnya memiliki kewenangan untuk mengadili personil militer dalam kasus kejahatan terhadap sipil,[190] pihak militer secara terbuka tetap menolak kewenangan pengadilan sipil untuk meminta keterangan mengenai kejahatan yang dilakukan oleh personil militer. Mereka tetap menentang perubahan Undang-undang Pengadilan Militer sebagai upaya mendudukkan pertanggungjawaban militer di bawah hukum sipil.[191]

Lemahnya kepercayaan antara militer dan polisi kemudian memicu penolakan militer terhadap proses pengadilan pidana sipil. Aparat militer bersikukuh bahwa mereka tidak akan mendapat perlakuan yang adil dari polisi, dan menolak menerima mandat polisi untuk menahan mereka dalam tindakan pidana. Ketidakpercayaan ini diperparah oleh kompetisi kedua institusi ini dalam perebutan sumber daya (dalam bentuk bisnis, kekayaan alam, dan upeti) dan mandat keamanan yang bersifat tumpang tindih. Kompetisi antar institusi keamanan ini, bercampur dengan pengaruh politik TNI yang masih kuat, adalah faktor lain yang memperumit tuntutan pertanggungjawaban militer pada masa pasca Soeharto.[192]

Tantangan ini menjadi lebih berat dengan adanya korupsi dan lemahnya kapasitas institusi hukum di Indonesia.[193] Perluasan kewenangan pengadilan sipil untuk mengadili aparat militer hanya akan menghasilkan sedikit kemajuan apabila pengadilan masih tetap korup dan rentan dipengaruhi. Sehingga, kebutuhan reformasi sektor keamanan tidak bisa dipisahkan dari kebutuhan untuk mereformasi institusi keadilan lainnya.

4. Pelatihan HAM dan Peningkatan Kapasitas

Meskipun ada keengganan untuk menyelesaikan masa lalu, reformasi sektor keamanan mengalami kemajuan terutama dalam pelatihan HAM dan peningkatan kapasitas. TNI telah memasukkan pelatihan HAM dalam sekolah militer dan menyelenggarakan sejumlah pelatihan di bidang HAM dan hukum humaniter internasional untuk para personil militer.

Kepolisian juga melakukan pelatihan HAM dan peningkatan kapasitas. Kelas-kelas HAM dimasukkan dalam berbagai tingkatan pendidikan dan pelatihan kepolisian, baik sebagai kelas tersendiri maupun disatukan ke dalam silabus kelas-kelas lainnya. Polisi juga merangkul konsep pemolisian masyarakat dan berusaha meningkatkan kerjasama dengan masyarakat untuk menjaga keamanan dan menegakkan supremasi hukum. Walau tidak semua anggota kepolisian mendapat pelatihan HAM dan pemolisian masyarakat, namun penerimaan dan upaya untuk mendorong isu ini di tingkatan tertinggi kepolisian terlihat cukup besar dan terlihat adanya kemauan untuk mendukung agenda reformasi.

190 IDSPS, *Civil Society and Security Sector Reform in Indonesia: 1998-2006*, lihat catatan kaki 178, hal. 11-12.
191 Ibid.
192 Mufti Maakarim, ed., *Almanac on Human Rights and Indonesia's Security Sector* (*Kalender HAM dan Sektor Keamanan Indonesia*), IDSPS, (2009), http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=110445
193 Lihat Bagian IV.B.

Peningkatan pelatihan di bidang HAM untuk aparat sektor keamanan di era pasca Soeharto dapat dikatakan cukup maju.[194] Namun, ini baru merupakan langkah awal, dan pemimpin sipil maupun militer harus menerjemahkan pengetahuan tersebut ke dalam perubahan kebijakan dan perilaku yang bersifat institusional.

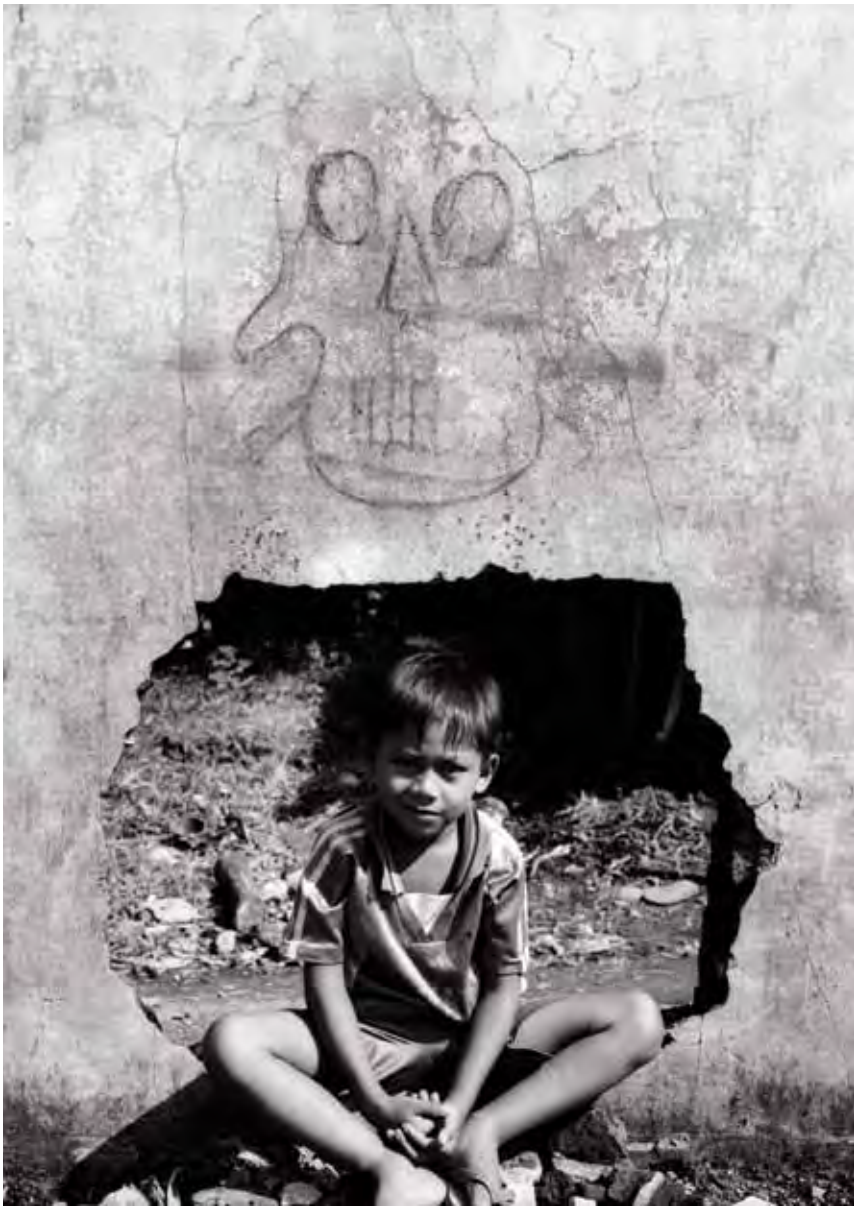
Sayangnya, masih terjadinya pelanggaran HAM oleh aparat keamanan menunjukkan bahwa penerjemahan pengetahuan tersebut belum dilakukan.[195] Laporan Komite Anti Penyiksaan PBB tahun 2009 mencatat bahwa tindakan penyiksaan oleh aparat keamanan Indonesia masih terus digunakan secara meluas.[196] Lebih jauh lagi, militer terus terlibat dalam pelanggaran HAM berat di tempat-tempat seperti Aceh, Papua, Ambon, dan Sulawesi Tengah. Di wilayah-wilayah tersebut, militer melakukan pelanggaran terhadap warga negara Indonesia dalam upaya memberantas gerakan separatis dan pertikaian antaragama. Pelanggaran-pelanggaran tersebut menunjukkan adanya masalah dari masih berlakunya kewenangan militer untuk menjaga keamanan internal seperti yang dimuat dalam Undang-Undang No 34 tahun 2004 dan masih berlakunya sistem komando teritorial. Militer terus memainkan peran dalam tugas-tugas kepolisian, dimana mayoritas tentara melakukan tugas keamanan internal ketimbang pertahanan negara.[197]

194 Perlu dicatat bahwa tidak ada indikasi yang menunjukkan badan-badan intelejen mendapatkan pelatihan HAM. Pada kenyataannya tidak ada Undang-Undang yang disahkan berkaitan dengan reformasi intelejen kecuali keputusan Presiden yang menyebutkan perlunya reformasi intelejen.

195 Sebagai contoh lihat, Amnesty International, *Unfinished Business: Police Accountability in Indonesia* (*Urusan yang Belum Tuntas: Pertanggungjawaban Polisi di Indonesia*), (Juni 2009).

196 Komite Anti Penyiksaan PBB, "List of issues to be considered during the examination of the second periodic report of Indonesia (Daftar isu yang akan dipertimbangkan dalam pembahasan laporan tentang Indonesia periode kedua), (CAT/C/72/Add.1), Februari 2008, para. 5.

197 BICC, "Security Sector Reform in Indonesia," lihat catatan kaki 172, hal. 3.



Aceh, Indonesia. Seorang anak duduk di depan reruntuhan rumah tempat penyiksaan yang dibakar penduduk di Kecamatan Mutiara, Sigli, Aceh. **Poriaman Sitanggang**

VII. Kesimpulan

Indonesia telah mengalami transisi yang signifikan setelah jatuhnya rejim Orde Baru pada 1998. Proses demokratisasi yang berjalan banyak dipuji oleh masyarakat internasional yang melihat Indonesia sebagai contoh bagi negara lain yang tengah berjuang dengan warisan rejim otoritarian, militerisasi dan konflik.

Dalam kaitannya dengan keadilan transisi, banyak langkah-langkah reformasi telah dilakukan dalam hal pengesahan berbagai undang-undang baru dan pembentukan mekanisme dan institusi, diantaranya:

- Amandemen UUD 1945 termasuk perlindungan HAM
- Dimasukkannya kejahatan kemanusiaan dan genosida ke dalam sistem hukum nasional.[198]
- Undang-undang yang menyebutkan pembentukan empat pengadilan HAM regional.[199]
- Undang-undang tentang militer, yang juga meliputi peningkatan profesionalisme, peningkatan kontrol sipil terhadap militer, penghapusan kursi untuk fraksi militer di DPR, penghapusan bisnis militer dan kewajiban untuk mengadili mereka yang dituduh melakukan kejahatan terhadap warga sipil di pengadilan sipil.[200]
- Pembentukan Komnas Perempuan
- Penguatan mandat Komnas HAM
- Pembentukan LPSK
- Peningkatan kewenangan DPR untuk anggaran di sektor keamanan
- Peningkatan pelatihan HAM bagi aparat keamanan

198 UU no 26/2000
199 Ibid
200 UU No 34/2004

- Ratifikasi perjanjian dan konvensi HAM.[201]
- Penandatangan Konvensi Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances) baru-baru ini.[202]

Walaupun terdapat kemajuan yang tidak bisa diabaikan dalam menata Indonesia sebagai negara demokrasi yang lebih stabil dan damai, namun tinjauan terhadap keadilan transisi dan reformasi menunjukkan tak adanya komitmen untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat, termasuk kejahatan masif. Terobosan dalam reformasi hukum dan pembentukan institusi-institusi baru terlihat ironis bila disandingkan dengan buruknya kinerja pelaksanaannya. Analisis yang diuraikan dalam laporan ini mengenai kinerja pelaksanaan dari berbagai produk hukum, proses investigasi dan peradilan, kebijakan dan putusan berkaitan berbagai kasus jelas menunjukkan bahwa kemajuan hanya sebatas retorika, tanpa tindakan.

Dilihat secara terpisah, kinerja berbagai inisiatif keadilan transisi dapat dikatakan mencerminkan upaya yang kredibel, tetapi kemudian terbentur dengan kesulitan yang tidak disangka-sangka sehingga mengalami kegagalan. Tetapi, jika dilihat secara keseluruhan, maka akan terlihat gambar yang berbeda. Rangkaian kegagalan dalam berbagai mekanisme ini menunjukkan adanya faktor sistematis yang menegasikan seluruh upaya pencapaian kebenaran dan pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu. Kegagalan ini menghasilkan kemapanan impunitas, pengabaian hak-hak korban dan dilanggengkannya struktur yang memungkinkan terulang kembalinya kejahatan masif. Kasus-kasus yang ada menunjukkan pola pengulangan dimana dilakukan upaya-upaya untuk meredakan kemarahan publik, sehingga terlihat ada tindakan yang diambil, yang kemudian mengarah pada periode dimana terjadi keterhambatan, dan akhirnya tidak ada capaian yang konkrit. Tanggung jawab untuk pola ini tidak ada pada satu insitusi pemerintah secara tunggal. Kasus-kasus ini menunjukkan tidak adanya komitmen untuk mengatasi masalah pertanggungjawaban atas pelanggaran masif dari pihak polisi, jaksa, hakim, parlemen, dan presiden.

201 Indonesia sudah meratifikasi enam dari Sembilan perjanjian HAM utama: International Covenant on Civil and Political Rights (diratifikasi 23 Februari 2006); International Covenant on Social, Economic and Cultural Rights (diratifikasi 23 Februari 2006); International Convention on the Elimination of all forms of Racial Discrimination (diratifikasi 25 Juni 1999); Convention on the Elimination of all forms of Discrimination Against Women (diratifikasi 13 September 1984); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (diratifikasi 28 Oktober 1998); Convention on the Rights of the Child (diratifikasi 5 September 1990). Indonesia sudah menandatangani tapi belum meratifikasi tiga perjanjian lainnya: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (ditanda tangani 22 September 2004); Convention on the Rights of Persons with Disabilities (ditanda tangani 30 Maret 2007); International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ditandatangani 27 September 2010). Lihat http://treaties.un.org/Pages/Treaties.aspx?id=4&subid=A&lang=en.

202 Menteri Luar Negeri Marty Natalegawa menandatangani konvensi ini tanggal 27 September 2010 di markas PBB di New York. Ratifikasi konvensi ini membutuhkan keputusan dari DPR.

Kesimpulan ini dibuat berdasarkan indikator-indikator berikut ini, yang telah dibahas secara rinci di atas:

Pengungkapan Kebenaran

- Kurangnya adanya motivasi Pemerintah untuk bertindak merespon kekerasan yang dilakukan pasukan keamanan dan aktor pemerintah, kecuali jika ada tekanan publik yang kuat terhadap kasus tersebut.
- Kesalahan yang berulang dengan menunjuk orang-orang tertentu yang bisa diasumsikan tidak akan obyektif pada saat menjadi anggota lembaga yang dimandatkan menyelidiki pelanggaran HAM.
- Kegagalan dalam menerbitkan laporan-laporan yang dihasilkan lembaga-lembaga pencari fakta.
- Kegagalan Kejagung untuk menindaklanjuti lima kasus besar dimana, berdasarkan penyelidikan Komnas HAM, telah ditemukan bukti awal terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida.
- Kegagalan pemerintahan pasca Soeharto untuk menyelesaikan kerancuan berkaitan rekomendasi dan temuan Komnas HAM dan ketidak mauan Kejagung untuk menindaklanjuti termuan tersebut.
- Kegagalan membentuk KKR Aceh yang secara hukum sudah dimandatkan dalam UUPA.
- Kegagalan membentuk KKR Papua yang secara hukum sudah dimandatkan dalam UU Otsus Papua.
- Kegagalan menyelidiki atau menangani indikasi intimidasi serius yang dialami saksi.

Proses Peradilan

- Berulangnya penyusunan dakwaan yang lemah oleh jaksa penuntut dalam kasus pelanggaran HAM, dan tidak dimasukkannya tanggung jawab komando dalam dakwaan-dakwaan tersebut.
- Kegagalan pengadilan HAM untuk menghasikan satupun putusan bersalah terhadap 34 orang yang didakwa dan diadili dalam tiga kasus besar.
- Kegagalan untuk memeriksa kembali atau mereview putusan pengadilan banding termasuk Mahkamah Agung yang membatalkan putusan bersalah dalam kasus pelanggaran HAM
- Kegagalan untuk membentuk pengadilan HAM untuk Aceh, meskipun hal ini menjadi bagian dari perjanjian damai antara GAM dan Pemerintah RI dan disahkan dalam UUPA
- Kegagalan untuk membentuk pengadilan HAM untuk Papua, meskipun ini telah disahkan dalam UU Otsus Papua.
- Kegagalan sistem pengadilan militer dan pengadilan koneksitas untuk menghukum para komandan. Dalam berbagai kasus hanya prajurit berpangkat rendah yang diadili, dikenakan hukuman ringan, dan terkadang tidak dilaksanakan atau hanya dipindahkan bertugas ke tempat lain.

- Kegagalan melakukan langkah hukum yang dibutuhkan untuk menerapkan UU 34/2006 yang mengharuskan tersangka dari aparat militer disidangkan dalam pengadilan sipil untuk kejahatan terhadap warga sipil.
- Praktek yang terus berlanjut dimana hakim tidak membuat putusan tertulis yang memuat dasar hukum dari putusan mereka, sehingga tidak memungkin penilaian terhadap prosedur peradilan.

Reparasi

- Kegagalan memenuhi hak korban untuk mendapatkan reparasi untuk berbagai kasus pelanggaran HAM berat.
- Kegagalan memberikan sumber daya dan mandat yang layak bagi LPSK agar bisa melakukan tugasnya dengan baik.

Reformasi Sektor Keamanan

- Kegagalan untuk menerapkan persyaratan hukum untuk mewajibkan kehadiran anggota atau mantan anggota militer pada saat mendapatkan panggilan resmi Komnas HAM dalam penyelidikan pelanggaran HAM berat. Aparat militer juga tidak kooperatif dengan lembaga pencarian fakta, termasuk yang dibentuk oleh Presiden.
- Kegagalan untuk mencopot mereka yang terlibat dalam pelanggaran HAM dari jabatan publik posisi kekuasaan tinggi di militer, kepolisian, dan pemerintahan.
- Kenaikan pangkat bagi mereka yang terlibat dalam kasus pelanggaran HAM berat dalam pemerintahan, militer, dan kepolisian.
- Berlanjutnya keterlibatan militer dalam bisnis swasta, yayasan, dan koperasi meskipun tenggat Oktober 2009 untuk melepaskan semua bisnis tersebut sudah disebutkan dalam UU TNI tahun 2004.
- Penolakan yang berlanjut atas pengawasan sipil oleh sebagian militer.
- Kasus-kasus yang terus berulang dimana prajurit tingkat rendah diadili untuk pelanggaran yang sebenarnya juga melibatkan komandan. Para prajurit kemudian diberi hukuman ringan yang seringkali bahkan tidak dilaksanakan.

Sejauh ini belum ada upaya pengungkapan kebenaran yang holistik, komprehensif dan berlanjut untuk mengkaji dan mengakui luasnya pelanggaran HAM yang terjadi selama rejim Soeharto. Kepentingan politik dan militer seringkali membajak upaya untuk mengungkapkan kebenaran, dan temuan-temuan proses pengungkapan kebenaran yang telah berjalan seringkali disembunyikan dari publik, sehingga membatasi kontribusi yang dapat diberikan untuk pemulihan dan pengakuan terhadap korban serta untuk mendorong agenda keadilan.

Proses pengadilan untuk membawa pihak yang paling bertanggungjawab terhadap pelanggaran HAM yang terjadi sangatlah sedikit. Kalaupun terjadi, seringkali dimanupulasi oleh elit politik dan militer untuk menciptakan kesan adanya keadilan, padahal sebenarnya hanya membebaskan negara dan aktor negara dari tanggungjawabnya.

Reparasi untuk para korban pun mendapat dukungan legislatif dan pemerintah secara retoris saja. Mekanisme reparasi ini dirancang tanpa mempertimbangkan standar HAM internasional, sehingga membatasi dampak positif yang dihasilkan bagi para korban. Reparasi juga terus diikat pada mekanisme yudisial yang sulit diakses oleh korban.

Sedangkan untuk reformasi sistim keamanan, terlepas dari perubahan struktur kelembagaan keamanan dan pemisahannya dari pemerintahan, pengawasan sipil masih tetap lemah. Aparat keamanan yang terlibat pelanggaran HAM di masa lalu belum dituntut pertanggungjawabannya bahkan terus bertugas dan menduduki pangkat tertinggi sekalipun. Meskipun ada penerimaan terhadap program-program pelatihan hak asasi manusia, tetap saja terdapat tantangan yang signifikan untuk mentransformasi pengetahuan baru menjadi perilaku yang lebih baik.

Ketidak pedulian resmi terhadap ketidakadilan di masa lalu berakibat pada keberlanjutan pelanggaran. Papua, khususnya, menjadi wilayah dimana pemerintah dan militer Indonesia terus menerus menggunakan cara-cara lama dari rejim Orde Baru, sebagaimana dibutktikan dari berbagai laporan tentang pelanggaran HAM yang dilakukan terhadap masyarakat setempat. Tindakan keras bisa dianggap biasa dalam rangka "menjaga kemanan," demi menjamin penguasaan, legal maupun ilegal, terhadap sumber daya alam di wilayah tersebut.

Apabila Indonesia tidak segera mengambil langkah-langkah untuk mewujudkan keadilan dan melakukan rekonsiliasi dengan masa lalu yang penuh penindasan dan kekerasan, maka ada kemungkinan besar dapat terulang. Capaian reformasi memang ada. Namun banyak undang-undang baru yang belum diimplementasikan dan juga mekanisme baru yang belum berbuah hasil yang kongkret, sambil terus digerogoti oleh kepentingan mereka-mereka yang terus memeluk erat peran pada masa Orde Baru.

Jakarta, Indonesia. Tuti Koto duduk sambil memegang foto anaknya, Yani Afri, salah seorang korban penghilangan paksa. Dia mengikuti demonstrasi menuntut agar pemerintah menuntaskan kasus-kasus pelanggaran HAM berat. **Puri Kencana Putri**

VIII. Rekomendasi untuk Keadilan Transisi

Pemerintah, pemangku kepentingan nasional, dan komunitas internasional membutuhkan strategi komprehensif untuk mendorong keadilan transisi yang meliputi empat pilar: pengungkapan kebenaran, proses peradilan, reparasi, dan reformasi sistem keamanan. Dengan demikian, pemerintah dan seluruh pemangku kepentingan perlu melaksanakan rekomendasi berikut ini:

Presiden

1. Segera menyelesaikan kebuntuan yang terjadi diantara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung dengan membentuk mekanisme kerjasama yang efektif antara kedua lembaga.
2. Membentuk pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus penghilangan paksa 1997-1998, dan juga semua kasus pelanggaran HAM yang terjadi sebelum disahkannya UU 26/2000 dimana Komnas HAM telah membuat temuan bukti awal terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida.
3. Menandatangani dan meratifikasi Statuta Roma Mahkamah Pidana Internasional, sesuai dengan komitmen yang telah disebutkan dalam Rencana Aksi HAM (Ranham) nasional. Ratifikasi juga perlu dilakukan atas Konvensi untuk Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*) yang baru saja ditandatangani.
4. Mempublikasikan temuan-temuan berbagai upaya penyelidikan ataupun pencarian fakta. Memastikan dilaksanakannya ketentuan yang mengharuskan penerbitan laporan-laporan sesuai dengan UU Kebebasan Informasi Indonesia, UU No 14/2008.
5. Segera membentuk pengadilan HAM untuk Aceh dan Papua sebagaimana dimandatkan dalam Undang-undang dan komisi bilateral untuk orang hilang sebagaimana direkomendasikan oleh KKP.
6. Membuat program reparasi administratif yang tidak bergantung pada putusan pengadilan. Reparasi tidak hanya berupa kompensasi tetapi juga program sosial yang dapat memajukan kesehatan, pendidikan, dan kehidupan ekonomi korban, serta penghormatan simbolik terhadap korban, pemulihan hak-haknya, dan penghapusan peraturan atau kebijakan yang diskriminatif terhadap korban.

7. Mengubah buku pelajaran sekolah agar mencerminkan sejarah Indonesia yang sesungguhnya. Revisi harus dilakukan dengan memasukkan peristiwa pelanggaran HAM secara akurat dan utuh, termasuk dari mereka yang menderita akibat peristiwa tersebut. Warga negara mempunyai hak untuk mengetahui sejarah yang benar dan untuk menggunakan pengetahuan tersebut untuk memastikan ketidakberulangan.

Jaksa Agung

1. Memastikan kejahatan seperti pembunuhan, penganiayaan dan perkosaan, yang melibatkan aktor negara namun tidak menjadi bagian dari kejahatan berat yang memiliki cakupan luas, dihukum secara efektif dibawah hukum pidana.
2. Segera melaksanakan penyidikan terhadap kasus-kasus yang telah diselidiki oleh Komnas HAM dan dimana Komnas HAM membuat temuan bahwa telah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida. Ini sesuai dengan pandangan Mahkamah Konstitusi bahwa bukanlah peran DPR untuk membuat keputusan tentang apakah kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida telah terjadi, dan keputusan ini harus diambil oleh Komnas HAM dan Kejagung.
3. Menginvestigasi dugaan intimidasi terhadap saksi dan dugaan adanya korupsi dalam kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu melalui Komisi Yudisial atau Kejagung.

Parlemen Nasional

1. Mensahkan Undang-undang baru tentang KKR. Undang-undang ini harus dibentuk berdasarkan konsultasi luas dengan masyarakat sipil dan secara tegas menyebutkan periode, lokasi, dan pelanggaran yang diselidiki, termasuk peristiwa 1965. Komisi tersebut semestinya tidak memiliki kewenangan untuk memberikan amnesti atas pelanggaran HAM berat. Keanggotaan komisioner harus diseleksi melalui proses konsultasi publik yang transparan dan merefleksikan keberagaman Indonesia. KKR nasional harus dirancang untuk dapat bekerjasama dengan KKR lokal yang dibentuk berdasarkan UU otonomi khusus Aceh dan Papua.
2. Mengamandemen UU No 26/2000 untuk memastikan hal-hal berikut:
    - Penyelidikan Komnas HAM dianggap tuntas secara hukum segera setelah ditandatangani oleh Ketuanya. Kejagung tidak memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah penyelidikan Komnas HAM sudah lengkap atau belum.
    - Kejagung diwajibkan untuk memberikan alasan-alasan tertulis, yang didiseminasi pada publik, tentang keputusan untuk menginvestigasi atau tidak menginvestigasi kasus-kasus yang dirujuk oleh Komnas HAM 30 hari setelah menerima berkas kasus tersebut.
    - Keputusan dan alasan tertulis Kejagung tersebut dapat dikaji ulang oleh pengadilan.
3. Membatalkan keputusan DPR tahun 2001 tentang tragedi Trisakti, Semanggi 1 dan Semanggi 2 yang menyatakan bahwa tidak terjadi pelanggaran HAM berat sebagaimana dimaksud dalam UU 26/2000. Seperti yang dinyatakan Mahkamah Konstitusi dalam kasus Eurico Guterres, pengambilan keputusan demikian tidak selayaknya dilakukan oleh DPR.

Partai-partai Politik

1. Mengevaluasi anggota partai politik (parpol) yang terlibat dalam pelanggaran HAM. Semua parpol harus mengambil langkah untuk memastikan mereka yang mencalonkan diri dalam posisi politik tidak terlibat dalam pelanggaran HAM.

DPR dan Pemerintah Lokal di Aceh dan Papua

1. Membuat KKR untuk Aceh dan Papua, sejalan dengan komitmen DPR sebagaimana terlihat dalam UU yang telah disahkan. KKR ini harus segera dibentuk, tanpa perlu menunggu pengesahan UU KKR nasional, dan kerja kedua lembaga lokal ini nantinya bisa menjadi bagian dari proses yang lebih luas.
2. Membuat program reparasi lokal untuk korban, berdasarkan pengakuan terhadap pelanggaran yang terjadi. Harus dipastikan program reparasi ini dilakukan lewat proses pengungkapan kebenaran yang mengidentifikasi korban-korban pelanggaran HAM berikut kebutuhan mereka. Di Aceh program reparasi ini harus terpisah dari program reintegrasi. Di Papua, dana otonomi khusus mestinya dapat dialokasikan untuk inisiatif-inisiatif pemberian layanan publik serta pengakuan pada korban pelanggaran HAM.

Pengadilan

1. Mengambil langkah-langkah untuk meningkatkan pertanggungjawaban, termasuk memerintahkan hakim-hakim untuk menjustifikasi putusan mereka dalam bentuk tertulis dan berdasar pada pertimbangan hukum yang dapat diakses oleh publik.
2. Memastikan aparat pengadilan, termasuk hakim, untuk dapat diaudit secara reguler oleh KPK.
3. Menguatkan profesionalitas dan indpendensi kehakiman, termasuk pengadilan HAM *ad hoc* dan permanen. Hal ini harus dilakukan melalui pelatihan, seleksi anggota yang lebih baik, meningkatkan transparansi dan pemantauan.

Komisi Yudisial

1. Melakukan penyelidikan yang kredibel dan independen untuk menjelaskan mengapa 18 orang yang dinyatakan bersalah oleh hakim pengadilan HAM pada akhirnya semua dibebaskan dalam proses banding, terutama pada persidangan di Mahkamah Agung.

Komnas HAM

1. Menerbitkan dan menyebarluaskan temuan-temuan penyelidikan yang dilakukan terkait pelanggaran HAM dengan tetap mengedepankan prinsip praduga tak bersalah. Pada saat yang sama, melanjutkan penyelidikan-penyelidikan pro yustisia atas pelanggaran HAM berat.
2. Bekerjasama dengan KPK untuk menyelidiki kasus-kasus korupsi terkait dengan pelanggaran HAM, termasuk yang melibatkan Soeharto dan keluarganya. Pengembalian harta negara dapat membantu untuk program reparasi yang sesuai bagi korban-korban pelanggaran HAM.

Kementrian Pertahanan dan Institusi Sektor Keamanan

1. Memastikan diadilinya anggota militer yang bertanggung jawab atas pelanggaran HAM di pengadilan sipil. Hal ini membutuhkan perubahan dalam undang-undang dan aturan hukum sipil dan militer terkait. Pengadilan militer harus menetapkan wilayah yurisdiksinya hanya untuk pelanggaran disiplin atau prosedur dalam kemiliteran.
2. *Vetting* harus dilakukan terhadap perwira yang terlibat dalam pelanggaran HAM. Semua institusi keamanan harus mengambil langkah berarti untuk memastikan bahwa mereka tidak mempekerjakan personil yang terlibat dalam pelanggaran HAM.
3. Memastikan militer dan aparatnya mentaati undang-undang dengan menarik semua bentuk kontrol langsung maupun tidak langsung terhadap bisnis-bisnis militer.
4. Meningkatkan pengawasan sipil terhadap institusi sektor keamanan.
5. Bekerjasama dengan organisasi masyarakat sipil untuk meningkatkan keterbukaan, transparansi, dan pemantauan terhadap institusi keamanan.

Masyarakat Internasional

1. Mendesak Pemerintah Indonesia untuk mengambil langkah-langkah demi tercapainya keadilan dan akuntabilitas yang disepakati dalam MoU Helsinki untuk konflik Aceh. Ini termasuk pengadilan HAM dan KKR untuk Aceh.
2. Membatasi dukungan donor bagi institusi yang terlibat dalam pelanggaran HAM dan tidak memberikan visa bagi individu yang terkait dengan pelanggaran HAM serius.
3. Memberikan dukungan tertentu bagi korban. Saat ini sumberdaya donor tidak sepenuhnya memberikan pengakuan ataupun dukungan bagi mereka yang telah dikorbankan.
4. Meningkatkan pendanaan untuk program yang didesain dengan tujuan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah, pengadilan, dan sektor keamanan.

Lampiran 1. Ikhtisar Mekanisme Keadilan Transisi

A. Penjelasan Matriks Ringkasan

Matriks berikut ini menyajikan gambaran kasus-kasus besar pelanggaran HAM berat yang terjadi dari tahun 1965 hingga saat ini, dan dikaitkan dengan upaya keadilan transisi untuk menghadapi pelanggaran tersebut. Matriks ini dimaksudkan sebagai ringkasan sehingga tidak menggambarkan kompleksitas dari masing-masing konteks. Matriks ini berfokus pada kasus-kasus secara terpisah, karena beginilah cara pemerintah memandang kasus-kasus tersebut. Pendekatan kasus per kasus tersebut mendukung retorika resmi bahwa pelanggaran HAM tersebut adalah peristiwa yang ”acak” dan bukan diakibatkan oleh kebijakan negara. Namun, ikhtisar ini memperlihatkan adanya pola dimana pelanggaran masif oleh negara ditangani melalui pendakatan kasus per kasus dengan memakan waktu lama, sehingga kemarahan publik semakin menyusut, sementara tidak ada hasil yang kongkrit. Dalam banyak kasus, penyelidikan memang dilakukan namun tidak sampai ke proses pengadilan, atau hanya mengarah kepada aparat di tingkat bawah dengan hukuman ringan sementara para komandannya tidak mendapatkan hukuman. Bahkan dalam banyak kasus ketika pengadilan menjatuhkan vonis bersalah kepada terdakwa, vonis tersebut seringkali dibatalkan pada saat banding, termasuk oleh Mahkamah Agung. Berulangnya kegagalan dalam penyelesaian pelanggaran HAM oleh aparat negara dimana proses keadilan tidak ada hasil dan terus diabaikan oleh pemerintah, menghantar kita pada kesimpulan bahwa adanya ketidakmauan sistemik untuk menjalankan kewajiban nasional maupun internasional untuk menyelesaikan masalah pelanggaran HAM dan menghukum para pelakunya.

B. Matriks Ringkasan Mekanisme Keadilan Transisi di Indonesia Pasca-Soeharto

Konteks	Gambaran Faktual	• Pengungkapan Kebenaran	• Proses Peradilan	• Reparasi
Pembantaian 1965-1966	Pada saat Soeharto naik ke tampuk kekuasaan pada tahun 1965, diperkirakan sekitar 500.000 hingga 1 juta orang rakyat sipil yang dituduh terkait dengan golongan kiri dibunuh dan dihilangkan, dan sekitar 1 juta lainnya dipenjara tanpa proses pengadilan. Para tahanan politik tersebut secara bertahap dibebaskan sekitar akhir tahun 1970an, namun hingga kini mereka masih mengalami diskriminasi.	• Komnas HAM melakukan penelitian atas peristiwa 1965 yang berfokus pada kamp Pulau Buru • Penyelidikan Komnas HAM atas pembantaian 1965 dimulai pada tahun 2008 dan belum selesai. • Komnas Perempuan pada tahun 2007 melakukan penelitian tentang kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis jender yang terjadi di tahun 1965-66.	• Tidak ada pengadilan. • Pengadilan perdata, YLBHI mengajukan class action kepada 5 mantan presiden untuk mengupayakan kompensasi dan rehabilitasi. Kasus ini tidak bisa diproses karena tidak adanya yurisdiksi pengadilan.	• Gugatan class action mengklaim mewakili kurang lebih 20 juta korban dan menuntut reparasi yang luas dari kelima mantan presiden. Karena kasus ini tidak disidangkan, maka isu reparasi tidak dibahas di pengadilan.
Timor Timur (1975-1999)	Di antara tahun 1975 hingga 1999, pasukan bersenjata Indonesia melancarkan operasi militer yang brutal di Timor Timur. Termasuk serangan bom dan kelaparan selama bertahun-tahun yang banyak menelan korban jiwa. Pasukan Indonesia melakukan kekerasan sistematis yang bertujuan untuk memadamkan perlawanan. Sebelum hingga sesudah referendum 1999, kelompok milisi sebagai kepanjangan dari pasukan Indonesia melakukan kekerasan, penghancuran, pemindahan paksa dan intimidasi. Setelah dilakukannya referendum, Timor Leste menjadi negara merdeka pada tahun 2002. Invasi Indonesia, langsung maupun tidak langsung, mengakibatkan tewasnya 100.000 orang dari jumlah populasi yang kurang dari satu juta orang.	• Penyelidikan KPP HAM pada kejahatan tahun 1999 di Timor Timur yang mendorong proses pada pengadilan HAM ad hoc. • Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Timor Leste (CAVR) yang didukung PBB untuk menyelidiki pelanggaran HAM tahun 1975-99. • Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP) dibentuk pemerintah Indonesia dan Timor-Leste untuk menganalisa kejahatan yang terjadi pada tahun 1999.	• Pengadilan HAM ad hoc HAM untuk Timor Timur. Mandat pengadilan terbatas. Enam dari 18 terdakwa militer dan sipil dinyatakan bersalah. Namun vonis bersalah tersebut dibatalkan dalam proses banding. Artinya tingkat keberhasilan pengadilan menjadi nol. • Pengadilan Internasional: Pengadilan AS memenangkan pihak korban dalam kasus Alien Torts Claims Act (ACTA) dan meminta Sintong Panjaitan membayar ganti rugi sebesar USD 14 juta. Pihak korban tidak menerima ganti rugi tersebut karena tergugat tidak memiliki aset di AS. • Di Timor-Leste, PBB mendukung proses penyelidikan atas kejahatan serius yang telah mendakwa 300 orang untuk kejahatan terhadap kemanusiaan. Sebuah panel khusus telah mengadili dan menvonis 84 mantan anggota milisi.	• Indonesia tidak melaksanakan program reparasi, sekalipun CAVR dan KKP merekomendasikan beberapa bentuk reparasi bagi korban. • Korban tidak bisa mendapatkan pembayaran atas klaim ACTA yang telah diputuskan di pengadilan federal AS, karena Sintong Panjaitan tidak memiliki aset di AS.

Aceh (1976-2005)	Eskalasi konflik di Aceh meningkat pada tahun 1970an ketika rezim Soeharto menggunakan taktik brutal untuk memadamkan gerakan separatis Aceh yang dipelopori oleh Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Salah satu persoalan mendasar dalam perlawanan rakyat Aceh adalah minimnya akses orang Aceh pada kekayaan alam daerah mereka sendiri. Aceh dinyatakan sebagai Daerah Operasi Militer antara tahun 1989 dan 1998. Jatuhnya Soeharto pada tahun 1998 membuka peluang perdamaian dan pemerintah Indonesia memberikan status otonomi khusus pada tahun 2001. Namun darurat militer pada tahun 2003 memulai babak baru kekerasan. Sejak tahun 1976 diperkirakan 15.000 jiwa terbunuh dan ribuan lainnya hilang dan disiksa. Masyarakat Aceh banyak yang mengalami penangkapan sepihak, penahanan yang tidak berdasarkan hukum, penyiksaan, perkosaan, dan pemindahan paksa besar-besaran Bencana tsunami tahun 2004 adalah katalis bagi negosiasi yang menghasilkan perjanjian perdamaian yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia.	• Penyelidikan Komnas HAM • Tim gabungan parlemen untuk pencarian fakta • Pembentukan Komisi Independen Penyelidikan Tindak Kekerasan di Aceh (KPTKA) oleh Presiden Habibie. • Kesepakatan perdamaian Helsinki dan UU Pemerintahan Aceh (UUPA) menetapkan pembentukan KKR untuk Aceh, namun hingga saat ini belum diimplementasikan. • Komnas Perempuan melakukan dua pemantauan tentang kekerasan terhadap perempuan di Aceh pada tahun 2006 dan 2009.	• Salah satu butir perjanjian damai Helsinski adalah pembentukan Pengadilan HAM, tapi UUPA membatasi wilayah yurisdiksinya pada pelanggaran HAM yang terjadi setelah perjanjian tersebut ditandatangani. Sampai saat ini pengadilan tersebut belum juga dibentuk. • Pengadilan Militer: lebih dari 400 kasus dilaporkan telah diproses di pengadilan militer tapi tidak ada keterangan rinci yang dapat diakses. • Pengadilan Koneksitas: 5 kasus besar diinvestigasi oleh Kejaksaan Agung, 24 prajurit dan 1 warga sipil divonis bersalah melakukan pembunuhan dan dijatuhi hukuman antara 8½-10 tahun penjara. • Pengadilan di AS: tuntutan perdata dengan dasar ATCA terhadap Exxon Mobil oleh 11 korban menggugat perusahaan bertanggungjawab atas pembunuhan, pemerkosaan, penyiksaan yangn dilakukan oleh pasukan keamanan Indonesia. Kasus ini terus disidangkan selama beberapa tahun tapi kemudian dihentikan karena kurangnya landasan hukum. Saat ini sedang dalam proses banding.	• Bantuan reintegrasi bagi "warga sipil yang terkena dampak" konflik diimplementasikan oleh Bank Dunia dan Badan Reintegrasi Aceh. • Diyat: Kompensasi berdasarkan ajaran Islam bagi ahli waris korban yang meninggal pada masa konflik. Bantuan ini digagas oleh Gubernur Aceh pada tahun 2002. Dengan skema ini, keluarga korban mendapatkan tunjangan sebesar Rp. 3 juta setiap tahunnya selama beberapa tahun. • Menurut UUPA, pengadilan HAM dapat memberikan reparasi kepada para korban.
Operasi Petrus (1983-85)	Operasi Petrus (penembakan misterius) adalah rangkaian pembunuhan terhadap mereka yang diduga kriminal yang terjadi di kota-kota besar antara tahun 1983-1985. Operasi ini adalah strategi pembunuhan Orde Baru yang diatur secara rahasia oleh militer. Diperkirakan 5000 orang tewas terbunuh akibat hasil operasi ini.	• Penyelidikan Komnas HAM sedang berjalan.	• Tidak ada proses pengadilan	• Tidak ada reparasi.

Tanjung Priok (1984)	Pada 12 September 1984, pasukan keamanan Indonesia melakukan penembakan terhadap demonstran di Tanjung Priok, Jakarta. Beberapa hari sebelumnya, bentrokan diawali khotbah anti-pemerintah di sebuah masjid sehingga menyebabkan beberapa orang ditahan dan seorang tentara diduga menodai masjid. Hal in memicu protes dari masyarakat. Pasukan keamanan bereaksi dengan menembak warga sipil dan membunuh puluhan orang. Tercatat 15 orang hilang, 98 orang disiksa, 96 orang ditangkap dan ditahan sewenang-wenang, dan 58 orang menjalani proses pengadilan yang tidak adil. Setelah itu, para korban dianggap sebagai musuh negara sebagai pembenaran atas respon negara terhadap mereka yang berdemonstrasi.	• Penyelidikan Komnas HAM menginvestigasi 23 tersangka. Mendorong proses pengadilan HAM ad hoc.	• Pengadilan HAM ad hoc untuk Tanjung Priok: 14 aparat militer baik yang masih aktif maupun pensiunan diajukan ke pengadilan. Dua belas orang dinyatakan bersalah, namun semua putusan bersalah tersebut dibatalkan dalam proses banding.	• Klaim kompensasi finansial diajukan oleh 85 korban kepada Pengadilan HAM ad hoc. Namun, pembatalan putusan bersalah pada proses banding membuat tuntutan ini tidak bisa dipenuhi. Hanya 13 pengaju klaim yang menerima islah di luar pengadilan yang diberikan oleh pelaku.
Talangsari (1989)	Sebuah kelompok pengajian di Desa Talangsari, Lampung diduga ingin mendirikan negara Islam di Indonesia. Upaya dialog gagal dan militer menyerang warga sipil secara brutal. Sedikitnya 45 orang dibunuh, 5 orang diperkosa, 88 orang korban penghilangan paksa, 36 orang disiksa dan 173 orang ditahan sewenang-wenang. Sejumlah 23 orang lainnya menjalani proses pengadilan yang tidak adil dan banyak rumah tersangka dan penduduk lokal yang dihancur.	• Penyelidikan Komnas HAM merekomendasikan pengadilan HAM ad hoc.	• Pihak Kejaksaan Agung tidak melakukan penyidikan • Tidak ada pengadilan • Pengadilan perdata: beberapa kelompok masyarakat sipil mengajukan tuntutan perdatan untuk mengklaim kompensasi, namun tuntutan tersebut ditolak.	• Tidak ada reparasi. • Tuntutan untuk mendapatkan kompensasi lewat pengadilan ditolak.

Penyerangan Kantor PDI (1996)	Pada 27 Juli 1996, Kantor PDI di Jakarta Pusat diserang dan diduduki. Penyerangan yang melibatkan aparat keamanan ini adalah operasi yang menyasar PDI sebagai partai oposisi utama saat itu dan pemimpinnya yang terkenal, Megawati Soekarnoputri. Penyerangan itu menyebabkan 14 orang dibunuh, 149 orang terluka, 124 orang ditahan sewenang-wenang.	• Dilakukan penyelidikan oleh polisi, merekomendasikan proses pengadilan koneksitas.	• Pengadilan Koneksitas: 4 warga sipil dan 2 orang prajurit diadili berdasarkan KUHP. Hanya 1 warga sipil yang dijatuhi dihukum, lamanya hukuman adalah 2 bulan dan 10 hari.	• Tidak ada reparasi.
Penculikan dan Penghilangan Paksa (1997-1998)	Penangkapan terhadap aktivis politik oleh pasukan keamanan mencapai puncaknya pada masa akhir rezim Orde Baru. Sedikitnya 24 aktivis diculik. Hanya 9 orang yang selamat. Operasi dilakukan oleh tim Mawar dari Kopassus.	• Penyelidikan Komnas HAM merekomendasikan pembentukan pengadilan HAM ad hoc. • Pada tahun 2009 DPR merekomendasikan pencarian mereka yang masih hilang.	• Pihak Kejaksaan Agung tidak melakukan penyidikan • Rekomendasi DPR (2009) juga merekomendasikan pembentukan Pengadilan ad hoc. Namun hingga saat ini belum terbentuk. • Pengadilan Militer: 11 anggota Kopassus hanya dinyatakan bersalah atas tindakan indisipliner. Sebanyak 7 orang yang dinyatakan bersalah kemudian bebas dalam proses banding.	• Rekomendasi DPR tahun 2009 juga menyebutkan kompensasi untuk keluarga korban. Namun reparasi belum diberikan sampai sekarang.

Insiden Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II (1998)	Insiden di Universitas Trisakti, Jakarta pada 12 Mei 1998 memicu gerakan reformasi dan memuncak dengan pengunduran diri Soeharto 9 hari kemudian. Gerakan protes mahasiswa yang menuntut reformasi dijawab dengan ditembaknya 4 mahasiswa hingga tewas dan terlukanya 681 mahasiswa. Insinden Semanggi I terjadi antara 8-14 November 1998 ketika mahasiswa menuntut Presiden Habibie mengakhiri krisis ekonomi Indonesia. Pasukan keamanan melakukan penembakan terhadap warga sipil, 17 orang terbunuh dan 109 terluka. Insiden Semanggi II terjadi September 1999 dipicu oleh rencana penetapan undang-undang keadaan darurat yang mendapat tentangan keras dari kalangan mahasiswa dan masyarakat di Jakarta, Palembang, dan Lampung. Pasukan keamanan merespon secara represif dan mengakibatkan 11 orang tewas dan 217 terluka.	• DPR menerima hasil Pansus yang menyatakan bahwa pelanggaran HAM berat tidak terjadi. • Penyelidikan Komnas HAM menemukan bahwa kejahatan terhadap kemanusiaan terjadi dan merekomendasikan pembentukan pengadilan HAM ad hoc.	• Pihak Kejaksaan Agung tidak melakukan penyidikan • Pengadilan Militer Kasus Trisakti: 6 petugas polisi dan 9 anggota Brimob didakwa melakukan pelanggaran disiplin dan dinyatakan bersalah dalam aksi yang menyebabkan jatuhnya korban. Mereka mendapat hukuman 3 – 6 tahun • Pengadilan Militer Semanggi II: Pengadilan militer dilakukan di Jakarta, Palembang, dan Lampung. Hasil pengadilan militer di Jakarta belum pernah dibuka. Sementara di pengadilan militer lainnya, prajurit berpangkat rendah dinyatakan bersalah atas tindakan indisipliner dan mendapat hukuman kurang dari satu tahun.	• Tidak ada reparasi.
Mei 1998	Selain insiden di Universitas Trisakti, melemahnya hukum dan aturan memacu perluasan kerusuhan selama Mei 1998. Kerusuhan dimulai dengan perlawanan mahasiswa terhadap polisi dan tentara sebagai target, dan berkembang menjadi kerusuhan etnis dengan sasaran masyarakat etnis China dan bisnis mereka. Banyak laporan yang menyatakan adanya pemerkosaan, pembunuhan massal, pembunuhan, penjarahan, yang diduga melibatkan komandan militer senior.	• Pembentukan Tim Gabungan Pencari Fakta. • Penyelidikan Komnas HAM. • Peluncuran laporan tentang kondisi korban perempuan bertepatan dengan Peringatan 10 tahun Komnas Perempuan.	• Pihak Kejaksaan Agung tidak melakukan penyidikan. • Tidak ada proses pengadilan.	• Tidak ada reparasi.

Poso (1998-2002)	Konflik antar agama meletus di Poso, Sulawesi Tengah, tidak lama setelah tumbangnya Orde Baru. Konflik pada awalnya dipicu oleh perselisihan antar elit politik lokal yang kemudian meluas menjadi kekerasan antara komunitas Muslim dan Kristen yang melibatkan kelompok bersenjata. Pasukan keamanan kerap kali malah terseret menjadi bagian konflik, baik mempertinggi intensitas konflik maupun gagal untuk mencegah terjadinya penyerangan.	• Tim Pencari Fakta. • Penyelidikan Komnas HAM bekerja sama dengan polisi dan memberikan rekomendasi kepada Polisi Militer untuk melakukan penyelidikan. • Polisi Militer melakukan penyelidikan dan menyita bukti-bukti. • Komnas Perempuan menyelesaikan pemantauan tentang dampak konflik terhadap perempuan di Poso tahun 2009.	• Pengadilan Militer: 10 terdakwa dinyatakan bersalah atas penculikan dan pembunuhan yang hanya terkait kasus dari tahun 2001. Sekalipun menghadapi dakwaan berat, hukuman yang dijatuhkan hanyalah pemecatan dari dinas kemiliteran. • Pengadilan pidana bagi para tersangka pelaku pembunuhan dan tindak terorisme.	• Tidak ada reparasi.
Maluku (1999-2002)	Sama dengan konflik Poso, ketegangan antar komunitas beragama meninggi setelah jatuhnya Soeharto. Ada dugaan konflik Maluku terjadi karena dihasut dan diintervensi pihak luar. Pada tahun 2000, kelompok bersenjata dari luar dan dari Maluku dimobilisasi baik dari kalangan Muslim dan Kristen untuk saling bertarung dalam kekerasan konflik komunal. Hasilnya, ribuan orang meninggal dan sepuluh ribu orang menjadi pengungsi serta kehilangan tempat tinggal. Hal ini menghasilkan segregasi dengan garis batas agama dan hancurnya sebagian besar infrastruktur publik.	• Tim Penyelidik Nasional dibentuk oleh Keppres, namun laporan tidak pernah dipublikasi.	• Tidak ada proses pengadilan.	• Tidak ada reparasi.

Abepura (2000), Papua	Akibat penyerangan yang diduga dilakukan oleh separatis terhadap markas polisi di Abepura, yang menyebabkan satu petugas polisi senior tewas terbunuh dan tiga lainnya terluka, polisi melakukan operasi sweeping besar-besaran ntuk menangkap para pelaku penyerangan dan simpatisannya. Selama operasi ini 105 orang ditangkap, ditahan sewenang-wenang dan menerima perlakuan rasis. Di tempat penahanan, mereka mengalami penyiksaan sehingga 2 orang tewas dan 1 orang dibunuh di dalam tahanan. Beberapa terluka parah dan meninggal beberapa tahun kemudian.	• Penyelidikan Komnas HAM menginvestigasi 25 tersangka yang mendorong proses pengadilan HAM.	• Pengadilan kasus Abepura dilakukan di Pengadilan HAM Makasar. Dua aparat kepolisian diadili, dan keduanya dibebaskan.	• Tidak ada Reparasi
Pembunuhan Theys Eluay (2001), Papua	Theys Hiyo Eluay, pemimpin pertama Dewan Adat Papua dibunuh pada tanggal 10 November 2001. Sopirnya, Aristoteles Masoka, hilang sejak pembunuhan itu terjadi.	• Tim Penyelidik Nasional dibentuk dengan Keppres.	• Pengadilan Militer: tujuh petugas Kopassus dinyatakan bersalah karena secara sengaja melakukan penyiksaan yang menyebabkan kematian Theys Eluay. Mereka dijatuhi hukuman penjara ringan, antara 2 sampai 3½ tahun	• Tidak ada Reparasi
Wasior (2001) dan Wamena (2003), Papua	Pada kasus Wasior (Papua Barat) pasukan keamanan melakukan eksekusi diluar hukum, penyiksaan dan penahanan sewenang-wenang, yang dilakukan terhadap 140 orang. Setelah serangan ke gudang senjata militer, pihak keamanan melakukan operasi penyapuan untuk mengidentifikasi para pendukung separatis. Selama operasi ini, lebih dari seribu orang mengungsi, rumah warga dirusak, dan lima desa habis dibakar.	• Penyelidikan Komnas HAM merekomendasikan pembentukan pengadilan HAM.	• Kejaksaan Agung tidak melakukan penyidikan. • Tidak ada proses pengadilan.	• Tidak ada reparasi

Sampit (2001)	Ketegangan yang berlangsung antara masyakat asli Dayak dan pendatang Madura mengarah berakhir dengan pembantaian 391 jiwa dan lebih dari 55.000 orang harus mengungsi. Meluasnya persekusi dan kekerasan juga diiringi dengan penjarahan, pembakaran rumah dan perusakan.	• Pengkajian Komnas HAM.	• Tuntutan perdata: Kelompok masyarakat sipil menuntut di pengadilan namun ditolak.	• Tidak ada reparasi.
Pembunuhan Munir (2004)	Pada bulan September 2004, pejuang hak asasi manusia, Munir, diracun ketika dalam perjalanan menuju Amsterdam dengan penerbangan pesawat Garuda. Munir adalah salah satu figur gerakan reformasi, dan pendiri KontraS.	• Tim Pencari Fakta yang ditetapkan melalui Keppres.	• Pada proses peninjauan kembali Mahkamah Agung memperkuat vonis bersalah kepada Pollycarpus Priyanto atas pembunuhan Munir. • Pengadilan memutuskan mantan Kopassus, Jenderal Muchdi Purwopranjono dibebaskan dari tuduhan memberikan perintah pembunuhan. • CEO Garuda India Setiawan dan sekretarisnya Rohainil Aini divonis terkait dalam rencana pembunuhan. Keduanya diganjar hukuman 1 tahun penjara. • Gugatan perdata: Suciwati, istri Munir, mengajukan gugatan perdata untuk mengklaim kompensasi. Pengadilan memenangkan gugatannya yang kemudian diperkuat oleh Mahkamah Agung.	• Tuntutan perdata: Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menetapkan bahwa Garuda lalai yang mengakibatkan kematian Munir dan memerintahkan direktur dan pilot untuk membayar kompensasi sebesar $70.000 kepada Suciwati, janda Munir. Putusan ini diperkuat oleh Mahkamah Agung dan jumlah kompensasi dinaikkan menjadi lebih dari USD 380.000. Putusan tersebut belum dilaksanakan sampai sekarang

Papua (1969-2001)	Berdasarkan kesepakatan New York tahun 1962, Pemerintah Belanda menyerahkan Papua (yang kemudian dinamakan Irian Jaya) kepada Indonesia. Namun, kebanyakan orang Papua merasa bahwa referendum penentuan nasib sendiri yang dilakukan pada tahun 1969 tidak sesuai dengan standar internasional sebagaimana yang disepakati dalam perjanjian yang difasilitasi PBB. Pada tahun 1970-an, militer mendeklarasikan Irian jaya sebagai daerah operasi militer dan menggunakan kekerasan dalam memadamkan ketidakpuasan, termasuk atas masalah eksploitasi sumber daya alam Papua. Pada awal masa reformasi, sekelompok pemimpin orang Papua meminta kemerdekaan kepada Presiden Habibie, yang kemudian dijawab dengan UU Otsus (Otonomi Khusus) Papua di tahun 2001. UU Otsus Papua menjamin hak masyarakat asli, menyediakan tindakan afirmatif melawan diskriminasi terhadap orang asli, dan menjadi dasar pembentukan Majelis Rakyat Papua (MRP), Komisi Kebenaran untuk Papua, dan Pengadilan HAM.	• KKR untuk Papua hingga hari ini belum dibentuk. • Komnas HAM melakukan pengkajian atas pelanggaran yang terjadi selama masa daerah operasi militer (DOM) di Papua • Komnas Perempuan bersama Kelompok Kerja Perempuan MRP dan masyarakat sipil Papua mendokumentasikan kekerasan berbasiskan gender terhadap kaum perempuan Papua yang terjadi dari tahun 1963 sampai 2009.	• Kejaksaan Agung tidak melakukan penyidikan. • Tidak ada proses pengadilan. • Tidak ada pembentukan pengadilan HAM walaupun dimandatkan oleh UU Otsus. • Pengadilan militer untuk kasus penganiyaan hanya menjatuhkan hukuman ringan antara lima sampai tujuh bulan atas tindakan indisipliner.	• Tidak ada reparasi

Lampiran 2. Keadilan Transisi di Indonesia: Sebuah Alur Waktu

1997-98	Krisis keuangan di Asia mendorong merebaknya kerusuhan di Indonesia. Ribuan rumah dan toko dibakar di Solo, Medan, dan kota-kota besar lainnya.
Maret 1998	MPR menunjuk kembali Soeharto sebagai presiden untuk kelima kalinya. Keputusan ini memicu demonstrasi anti pemerintah di kampus-kampus di berbagai kota.
12 Mei 1998	Insiden Trisakti: Aparat militer menembak dan membunuh empat orang mahasiswa Trisakti yang ikut dalam demonstrasi anti pemerintah.
13-15 Mei 1998	Menyusul kerusuhan di beberapa kota dan tertembaknya 4 mahasiswa Trisakti, Jakarta dilanda kerusuhan besar. Ratusan toko dan fasilitas umum rusak dibakar. Dilaporkan lebih dari 1000 orang meninggal akibat kekerasan, dan perempuan etnis Tionghoa menjadi korban perkosaan
21 Mei 1998	Menanggapi situasi ini, Soeharto mundur dari jabatannya sebagai presiden dan menyerahkan tampuk kepemimpinan kepada Habibie, dengan demikian rejim Orde Baru jatuh dan proses transisi politik di Indonesia dimulai.
Juli 1998	Pembentukan Tim Gabungan Pencari Fakta untuk peristiwa Mei 1998. Mandat tim ini adalah menyelidiki dan mengungkap fakta, pelaku, dan latar belakang peristiwa Mei.
Oktober 1998	Tim Gabungan Pencari Fakta melaporkan bahwa kekerasan pada 13-15 Mei berkaitan erat dengan perseteruan politik nasional pada hari-hari terakhir sebelum pengunduran diri Soeharto.
15 Oktober 1998	Berdasarkan desakan para aktivis perempuan yang menuntut pengakuan dan permintaan maaf negara atas perkosaan yang terjadi pada peristiwa Mei, Presiden menyetujui pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

November 1998	Insiden Semanggi I: Pada saat Sidang Umum MPR-RI sedang apakah akan menggelar Pemilu untuk mengganti Habibie, mahasiswa menggelar demonstrasi besar menentang pemerintahan Habibie. Demonstrasi ini berubah menjadi pertikaian. Kekerasan pertama terjadi pada 11 sampai 13 November, dan mengakibatkan 17 orang meninggal dan 456 orang terluka. Kekerasan terjadi lagi pada 24 November, satu orang meninggal dan 217 orang terluka.
13 November 1998	Dibawah tekanan dari demonstrasi mahasiswa, MPR mengesahkan TAP MPR No XVII/1998 tentang HAM. Ketetapan ini meneguhkan prinsip-prinsip HAM, menyatakan komitmen untuk meratifikasi konvensi HAM, dan penguatan Komnas HAM.
27 Januari 1999	Presiden B.J. Habibie menawarkan dua opsi kepada rakyat Timor Timur: otonomi khusus atau kemerdekaan, ditentukan melalui jajak pendapat.
April 1999	Pengadilan militer terhadap 11 anggota Kopassus berkaitan dengan peristiwa penculikan aktivis 1997-1998. Semuanya dinyatakan bersalah dan dijatuhi hukuman dari satu sampai tiga tahun, dan sebagian besar dipecat dari kemiliteran. Namun, dalam banding pengadilan militer, tujuh pemecatan dibatalkan. Di Timor Timur, penyerangan terhadap warga sipil melonjak, insiden serius terjadi di Dili dan Liquisa.
23 Juli, 1999	Di Aceh, aparat keamanan menyerang sebuah pesantren dan membunuh pimpinannya, Teungku Bantaqiah, serta 56 orang pengikutnya. Saksi mata mengatakan bahwa aparat militer menembak korban dari jarak dekat, dan memaksa masyarakat lainnya menggali kuburan.
30 Agustus 1999	Pelaksanaan jajak pendapat di Timor Timur dengan hasil kemerdekaan. Lebih dari 1.300 orang dibunuh dan ratusan ribu menjadi pengungsi dalam situasi kekerasan sekitar jajak pendapat.
22 September 1999	Komnas HAM mendirikan Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM di Timor-Timur (KPP-HAM)

24 September 1999	Semanggi II: Rencana pemerintah untuk meloloskan UU Penanggulangan Keadaan Bahaya mendorong protes dari mahasiswa. Aparat keamanan menggunakan kekerasan, menembak warga sipil. 11 orang meninggal, dan 217 luka-luka.
19 Oktober 1999	MPR mengesahkan TAP MPR V/1999 tentang Hasil Penentuan Pendapat di Timor Timur
31 Januari 2000	KPP-HAM menyelesaikan penyelidikan tentang Timor Timur dan menyampaikan laporannya kepada Jaksa Agung, termasuk rekomendasi untuk meneruskan kasus ini ke pengadilan.
April-Mei 2000	24 tentara dan seorang penduduk sipil diadili di pengadilan koneksitas unt pembunuhan terhadap Teuku Bantaqiah. Persidangan berlangsung 12 kali dengan penjagaan ketat lebih dari 1000 personel tentara. Korban tidak dilibatkan dalam sidang sehingga saksi dalam persidangan adalah para terdakwa sendiri.
August 2000	MPR menetapkan TAP MPR V/2000 tentang Pemantapan Kesatuan dan Persatuan Nasional, juga berisi tentang pengakuan pelanggaran masa lalu dan rekomendasi pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
23 November 2000	DPR mengesahkan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang membuka jalan pembentukan pengadilan HAM ad-hoc untuk mengadili pelanggaran masa lalu. Dalam UU ini juga, Komnas HAM mendapat mandat untuk menyelidiki pelanggaran HAM berat.
April 2001	Presiden Abdurrahman Wahid mengeluarkan keputusan untuk membentuk dua pengadilan HAM ad hoc untuk kejahatan di Timor Timur tahun 1999 dan untuk peristiwa Tanjung Priok tahun 1984.
Juni 2001	Presiden Megawati Soekarnoputri mengeluarkan keputusan baru yang membatasi yurisdiksi dua pengadilan ad hoc tersebut.
Juli 2001	Pansus yang dibentuk di DPR membuat keputusan yang menyatakan tidak terjadi pelanggaran HAM berat di peristiwa Trisakti, Semanggi I dan II. Resolusi ini kemudian disahkan dalam sidang paripurna.
21 November 2001	MPR mengesahkan UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus untuk Papua.

Februari 2002	Presiden Megawati mengeluarkan Keppres tentang pembentukan Komisi Penyelidikan untuk mengungkap pembunuhan Theys Eluay.
12 Februari 2002	Menanggapi konflik antar agama di Maluku, pemerintah memfasilitasi perjanjian damai Malino, sekaligus membentuk tim investigasi nasional. Empat bulan kemudian, Presiden Megawati secara resmi membentuk tim yang bertugas mencari fakta dan menganalisa beberapa peristiwa dan persoalan di Maluku.
Maret 2002 – 2003	Sidang kasus Timor Timur tahun 1999. Delapan belas aparat militer dan sipil menghadapi persidangan. Enam orang divonis bersalah tapi kemudian bebas setelah mengajukan banding.
September 2003 – Agustus 2004	Sidang kasus Tanjung Priok. Empat belas aparat militer yang masih aktif dan sudah pensiun menghadapi persidangan. Dua orang divonis bersalah tapi kemudian bebas setelah mengajukan banding.
7 September 2004	Munir, seorang aktivis HAM, diracun dengan arsenik dalam perjalanannya menuju Amsterdam, Belanda. Pembunuhan ini merupakan ancaman bagi perjuangan penegakan HAM di Indonesia.
6 Oktober 2004	DPR mengesahkan UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).
14 Desember 2004	Pemimpin Timor Leste dan Indonesia sepakat untuk mendirikan Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP).
2005	YLBHI mengajukan gugatan class action terhadap lima presiden. Tujuan utamanya adalah menuntut adanya kompensasi dan rehabilitasi bagi korban 1965. Gugatan ini ditolak oleh pengadilan.
15 Agustus 2005	Delapan bulan setelah bencana tsunami, pemerintah Indonesia dan GAM menandatangani MoU Helsinki, mengakhiri konflik yang telah berlangsung selama lebih dari tiga dekade di Aceh.
25 Oktober 2005	Anggota Majelis Rakyat Papua (MRP) dilantik oleh Mendagri. Pembentukan MRP didasari UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua.

20 Desember 2005	Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menjatuhkan hukuman kepada Pollycarpus Budihari Priyanto sebagai pembunuh Munir dengan hukuman 14 tahun penjara. Keputusan itu diperkuat oleh Pengadilan Tinggi Jakarta tetapi dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Namun, berdasarkan temuan fakta baru, Mahkamah Agung merubah putusannya dan menambah hukumannya menjadi 20 tahun.
April 2006	Sekelompok NGO HAM dan perwakilan korban mengajukan judicial review atas UU No. 27 tahun 2004 tentang KKR Nasional kepada Mahkamah Konstitusi. Mereka menyatakan bahwa terdapat 3 pasal yang bertentangan hak-hak korban.
1 Agustus 2006	DPR mengesahkan UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang merupakan bagian dari perjanjian Helsinki. UU ini mengesahkan pembentukan KKR dan pengadilan HAM di Aceh.
7 Desember 2006	Mahkamah Konstitusi menemukan bahwa prasyarat pemberian amnesti kepada pelaku untuk memberikan reparasi kepada korban bertentangan dengan hak-hak yang tercantum dalam Konstitusi. Namun, dalam putusann yang mengejutkan, Mahkamah Konstitusi bukannya hanya menganulir pasal-pasal bermasalah tetapi memutuskan untuk membatalkan UU No. 27 tahun 2004 tentang KKR.
November 2007	Komnas Perempuan mengeluarkan laporan tentang kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis gender yang terjadi pada tahun 1965. Laporan ini didasarkan pada data yang dikumpulkan oleh kelompok masyarakat sipil. Dalam laporan tersebut, Komisi mengumpulkan testimoni 122 korban perempuan dan menyimpulkan bahwa telah terjadi kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis gender.
November 2007	Pemerintah mulai menyusun draft KKR Nasional baru dan menerbitkan telaah akademis untuk mendukung UU baru tersebut.
13 Maret 2008	Mantan pemimpin milisi Eurico Guterres, dibebaskan dari hukumannya oleh Mahkamah Agung Indonesia. Hal ini berarti pengadilan HAM ad-hoc pemerintah Indonesia telah membebaskan seluruh delapan belas terdakwa pelanggaran HAM di Timor Leste.

15 Juli 2008	KKP menyerahkan laporannya kepada presiden Timor Leste dan Indonesia. Laporan itu mengungkapkan temuan penting tentang tanggungjawab insitusi militer dan sipil di Indonesia dalam kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di Timor Timur pada tahun 1999.
16 Desember 2008	Kelompok masyarakat sipil di Aceh menyerahkan draft (Qanun) KKR Aceh kepada Pemerintah dan Parlemen Aceh.
31 Desember 2008	Mayjen (Pur) Muchdi Pr, yang didakwa bertanggungjawab atas pembunuhan Munir, diputus bebas oleh hakim.
Juni dan Juli 2009	Dua pertemuan bilateral antara Indonesia dengan Timor Leste dilakukan untuk membahas pelaksanaan rekomendasi KKP.
September 2009	DPR mengeluarkan rekomendasi mengenai kasus penghilangan paksa 1997-1998 yang menetapkan pembentukan pengadilan ad hoc, pencarian keberadaan korban yang hilang, pembayaran kompensasi, dan ratifikasi konvensi PBB mengenai penghilangan paksa.
November 2009	Komnas Perempuan mengeluarkan laporan 40 tahun kekerasan berbasis gender. Presiden SBY menghadiri acara peluncuran laporan tersebut dan berjanji memenuhi kebutuhan para korban.
21-22 Januari 2010	Pertemuan bilateral keempat antara Indonesia dengan Timor-Leste untuk membahas pelaksanaan rekomendasi KKP. Tidak ada kemajuan berarti dalam isu orang hilang.
26 Januari 2010	Komnas HAM menandatangi MoU bersama lembaga Ombudsman HAM Timor Leste untuk mengawasi pelaksanaan rekomendasi KKP, terutama yang berkaitan dengan pencarian orang hilang.
3 Mei 2010	Kelompok korban di Lhokseumawe, Aceh mengadakan acara Public Hearing mengenai kasus pembantaian yang terkenal dengan nama Simpang KKA untuk memperingati insiden yang mengakibatkan terbunuhnya 49 orang dan ratusan lainnya luka-luka.
November 2010 & Januari 2011	Persidangan kasus penyiksaan terhadap warga sipil di Pengadilan Militer di Jayapura. Pelaku kekerasan hanya menerima hukuman ringan.

Lampiran 3. Ralat atas Kesalahan dalam Laporan

Ralat Laporan *Keluar Jalur: Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*, Jakarta, Indonesia: International Center for Transitional Justice dan KontraS, 2011.

Ucapan Terima Kasih
Terdapat penambahan nama penulis utama. Kalimat pertama seharusnya ditulis:
ICTJ dan KontraS berterima kasih pada para penulis utama: Yati Andriyani, Ari Bassin, Chrisbiantoro, Tony Francis, Papang Hidayat, Puri Kencana Putri, dan Galuh Wandita.

Halaman 3
Di kalimat pertama paragraf ketiga, kata "kajian" seharusnya ditulis "pemantauan". Kalimat tersebut seharusnya ditulis:
Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) melakukan sejumlah **pemantauan** terkait perkosaan sistematis dan kekerasan lain yang dilakukan terhadap perempuan di wilayah konflik.

Halaman 41
Di catatan kaki nomor 81, kata "table" seharusnya ditulis "tabel". Catatan kaki tersebut seharusnya ditulis:
Kutipan dalam **tabel** ini diambil dari surat Kejagung kepada Komisi Kejaksaan No B 016/A/F/F6/03/2009, (13 Maret 2009), arsip ICTJ.

Halaman 98
Dalam Konteks Pembantaian 1965, terdapat tambahan pointer di kolom Pengungkapan Kebenaran, yaitu:

- Komnas Perempuan pada tahun 2007 melakukan penelitian tentang kejahatan terhadap kemanusiaan berbasis jender yang terjadi di tahun 1965-66

Halaman 99
Dalam Konteks Aceh (1976-2005), terdapat tambahan pointer di kolom Pengungkapan Kebenaran, yaitu:

- Komnas Perempuan melakukan dua pemantauan tentang kekerasan terhadap perempuan di Aceh pada tahun 2006 dan 2009.

Halaman 103
Dalam Konteks Poso (1998-2002), terdapat tambahan pointer di kolom Pengungkapan Kebenaran, yaitu:

- Komnas Perempuan menyelesaikan pemantauan tentang dampak konflik terhadap perempuan di Poso tahun 2009.

Halaman 106
Dalam Konteks Papua (1969-2001), terdapat tambahan pointer di kolom Pengungkapan Kebenaran, yaitu:

- Komnas Perempuan bersama Kelompok Kerja Perempuan MRP dan masyarakat sipil Papua mendokumentasikan kekerasan berbasiskan gender terhadap kaum perempuan Papua yang terjadi dari tahun 1963 sampai 2009.