KELUAR JALUR

Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto

Ringkasan Eksekutif dan Rekomendasi

Laporan bersama ICTJ dan KontraS

international center for TRANSITIONAL JUSTICE

KontraS
Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan

THIS INITIATIVE IS CO-FUNDED BY THE EUROPEAN UNION

DAFTAR ISI

Ringkasan Eksekutif

Pengungkapan Kebenaran 4
Proses Peradilan 5
Reparasi 8
Reformasi Sektor Keamanan 8

Rekomendasi untuk Keadilan Transisi

Presiden 9
Jaksa Agung 9
Parlemen Nasional 10
Partai-partai Politik 10
DPR dan Pemerintah Lokal di Aceh dan Papua 10
Pengadilan 10
Komisi Yudisial 10
Komnas HAM 11
Kementrian Pertahanan dan Institusi Sektor Keamanan 11
Masyarakat Internasional 11

Ucapan Terima Kasih

ICTJ dan KontraS berterima kasih pada para penulis utama: Yati Andriyani, Ari Bassin, Chrisbiantoro, Tony Francis, Papang Hidayat, 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 tanggung jawab 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.

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

> *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.*

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, Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KPTKA), dalam ringkasan eksekutif laporannya menyatakan 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."



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

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 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 kajian 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



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**

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

> *Dari total 34 orang tertuduh dari bebagai kasus yang dibawa ke pengadilan, hanya 18 orang yang dinyatakan bersalah, dan semua pada akhirnya dibebaskan dalam tahap banding.*

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 bebagai 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.

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**



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.

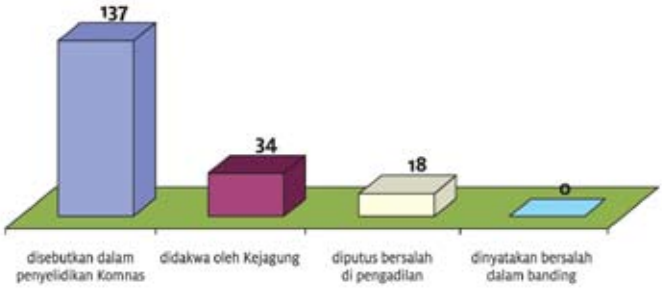
Tabel berikut ini menunjukkan kesenjangan antara temuan Komnas HAM dan hasil yang dicapai dari penyelidikan. Dalam kasus Timor Timur, Tanjung Priok dan Abepura, proses penyelidikan telah berhasil membawa kasus-kasus ini ke pengadilan HAM *ad hoc* ataupun permanen, namun semua terhukum dibebaskan setelah 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.

Penyelidikan Kasus Pelanggaran HAM Berat oleh Komnas HAM dan Tanggapan Kejagung
(dikutip dari surat Kejagung kepada Komisi Kejaksaan No B 016/A/F/F6/03/2009)

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.
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



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.

> *“Hak reparasi bagi para korban pelanggaran HAM terus menerus disangkal dan diabaikan.”*

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 pertangunggjawaban 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.

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 sistim 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 Perlingdungan 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 sebagiamana 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. Warganegara 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.



Untuk mendapatkan laporan penuh kunjungi di www.ictj.org atau www.kontras.org

