

Laporan Hak Asasi Manusia 2003

“Melemahnya Daya Penegakan Hak Asasi Manusia: Hutang, Kemiskinan dan Kekerasan”



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat – ELSAM

Jl. Siaga II no.31 Pejaten Barat

Jakarta 12510 INDONESIA

Tel. +62 21 79192564, 7972662

Fax. +62 21 79192519

Email: advokasi@indosat.net.id, elsam@nusa.or.id

URL: www.elsam.or.id

Daftar Isi

- I. Gambaran Umum**
- II. Pemisahan TNI-Polri yang Gagal: Melemahkan Upaya Penegakan HAM**
- III. Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia, Suatu Evaluasi terhadap Fungsi Penyelidikan Komisi Nasional HAM**
- IV. Macetnya Peradilan Indonesia**
- V. Menuju Suatu Krisis Permanen: Buruknya Hak Atas Pangan, Perumahan, Pendidikan dan Kesehatan**
- VI. Kesimpulan dan Rekomendasi**

I. Gambaran Umum

Pengantar

Tahun 2003 memperlihatkan kecilnya daya politik rejim Megawati dalam mendorong penegakan hak asasi manusia. Pilihan tindakannya di bidang politik dan ekonomi bersifat respon terbatas, sering kali di luar pertimbangan perlindungan hak asasi manusia, demi tujuan stabilitas politik yang terbatas pula. Akibatnya masyarakat Indonesia masuk dalam keadaan-keadaan hak asasi manusia yang sulit secara politik.

Terdapat dua situasi yang bertentangan satu sama lain. Di satu sisi berlangsung tindakan-tindakan justice terhadap pelaku pelanggaran hak asasi manusia, yang merupakan pelaksanaan langsung dari Tap MPR dan UU 26/2000. Tetapi tindakan ini tidak memiliki dukungan politik yang kuat. Di lain pihak, telah digelar operasi besar-besaran di Aceh yang merupakan pelaksanaan keputusan presiden, dan berpotensi melahirkan kekerasan yang sistematis dan meluas. Keputusan ini mendapat dukungan politik begitu besar, baik berupa pernyataan moral maupun dukungan dana, birokrasi dan aparatus pemerintahan.¹ Dukungan politik juga tidak datang bagi pengadilan Ad Hoc HAM untuk kasus Tanjung Priok, bagi pencabutan ketetapan MPR yang melanggar prinsip hak asasi manusia, maupun bagi usaha pencarian kebenaran dan pengungkapan kekerasan masa lalu.

Dalam tahun ini pula rejim Megawati memilih memberikan komitmennya memberantas terorisme dari pada memberantas korupsi dan kekebalan hukum para pejabat publik. Parlemen juga memberi dukungan penuh dengan memberlakukan UU Terorisme menggantikan Perpu Anti-Terrorisme. Tindakan terpadu melawan terorisme sarat dengan ancaman pelanggaran kebebasan dan keselamatan sipil, dan mengingatkan masyarakat Indonesia akan kembali digunakannya pasal-pasal subversi. Pemberlakuan ini juga menimbulkan kekhawatiran kembali menguatnya wewenang lembaga-lembaga yang dahulu berperan penting dalam memelihara otoritarianisme. Sedangkan institusi-institusi demokratik yang masih lemah, setelah selama tiga puluh tahun digerogeti oleh otoritarianisme, berkurang kesempatannya untuk memperkuat diri.

Sementara itu, pengadilan tidak berhasil menjalankan fungsi politik mendorong proses konsolidasi demokrasi. Pengadilan kembali dilihat sebagai alat cuci tangan pelaku. Hasil dari persidangan yang sudah digelar sejak tahun lalu itu sangat buruk, karena sejumlah tersangka penting telah dibebaskan.² Namun lebih dari itu, pengadilan ini tidak berhasil membongkar kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai operasi skala nasional, melibatkan pembuatan kebijakan dan sumberdaya nasional yang dijalankan oleh militer Indonesia sebagaimana fakta-fakta yang berhasil ditemukan oleh Komnas HAM.³

Situasi sulit ini juga dirasakan oleh masyarakat kebanyakan. Mekanisme yang dapat diandalkan masyarakat agar klaim haknya, yang telah diakui secara legal, konstitusional dan politik,⁴ itu terwujud, tidak efektif. Padahal, pada institusi-institusi negara (misalnya institusi peradilan, departemen kesehatan, pendidikan, perumahan, Komisi Nasional HAM) itulah

¹ Lihat Briefing Paper Elsam No. 2, 2003.

² Lihat Laporan monitoring pengadilan HAM Ad Hoc Timor Timur

³ Lihat David Cohen, *Intended to Fail*, Laporan ICTJ, New York, 2003

⁴ Berlakunya berbagai ketetapan tentang hak asasi manusia, tanah dan sumberdaya alam, pemberantasan korupsi dan sebagainya merupakan buah terpenting dari penggulingan rejim Suharto. Lihat laporan ELSAM 2002, *Paradoks Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia*

seluruh produk perundangan dan peraturan yang berkenaan dengan jaminan kesejahteraan, keadilan dan hak asasi manusia, bertumpu.

Tahun ini tidak saja mekanisme itu tidak efektif, tetapi bahkan klaim itu sendiri dianggap keliru atau diingkari oleh aparat negara, misalnya tindakan penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan, bahkan pembunuhan terhadap petani yang sedang bersengketa dengan perusahaan di Toba Samosir-Sumatera Utara, Kabupaten Manggarai dan Bulukumba. Ini masih ditambah dengan diseretnya para penuntut hak tersebut ke depan pengadilan yang kemudian dijatuhi hukuman atas tindakan kriminal. Selain itu, terdapat beberapa kasus yang memperlihatkan bahwa KTP (Kartu Tanda Penduduk) tidak berfungsi membantu penduduk memperoleh akses fasilitas publik. Ribuan warga kampung-kampung Jakarta telah digusur dengan alasan penghuni liar, padahal mereka, dengan mendapatkan KTP setempat, sudah terdaftar sebagai warga wilayah hunian tersebut. Lebih jauh, KTP telah dijadikan alat memeriksa sah tidaknya keberadaan seseorang. Dalam tahun ini telah berlangsungnya razia KTP secara meluas dan besar-besaran terhadap warga Aceh yang tinggal di Aceh maupun di berbagai tempat di Luar Aceh. Operasi ini telah menteror dan mengintimidasi warga sipil.

Kesulitan ini bersumber dari satu kenyataan penting. Pemerintah maupun parlemen hanya mampu menjawab tuntutan demokrasi melalui produksi undang-undang, tetapi belum mampu melucuti birokrasinya. Apa yang terjadi dalam kurun waktu 5 tahun reformasi adalah bahwa sebagian besar kehendak politik diarahkan lebih pada reformasi konstitusional, termasuk di dalamnya pengubahan hubungan antar lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif. Sedangkan reformasi kelembagaan, khususnya di tubuh lembaga eksekutif, berjalan jauh lebih lambat. Pemerintah tidak berhasil mengatasi warisan orde baru yang tertanam di tubuh birokrasinya.

Ada dua pilar penting kekuasaan orde baru yang secara mendasar telah menyumbang konsolidasi otoritarianisme yaitu institusi militer dan institusi peradilan. Seperti akan ditunjukkan dalam laporan ini, reformasi kelembagaan, khususnya pemisahan TNI dan Polri dan implementasi kehakiman di bawah satu atap tidak mengalami percepatan sebagaimana seharusnya dalam suatu transisi politik. Sebaliknya, tahun ini memperlihatkan bahwa tindakan-tindakan awal reformasi di kedua lembaga ini coba diperlambat atau dikembalikan pada wataknya yang semula

Pengaruhnya pada penegakan hak asasi manusia adalah bahwa sekalipun hak asasi manusia diakui secara normatif, namun tidak terdapat mekanisme yang efektif memastikan sanksi bagi pelanggaran hak asasi manusia, dan juga tidak ada prosedur penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia, selain pengadilan hak asasi manusia Ad Hoc, yang efektif dan diterima semua pihak. Seberapapun besarnya kehendak politik untuk melakukan tindakan justice akan terganjal oleh rantai kokoh birokrasi otoritarian. Bahkan yang sebaliknya justru dapat terjadi, tindakan justice dikendalikan oleh kepentingan politik singkat

Proses yang melambat dan semakin menjauh dari semangat reformasi (bisa dikatakan semakin konservatif) kemudian berkontradiksi dengan segala produk hukum yang secara normatif mengakui perlindungan hak-hak dasar rakyat. Di tengah masyarakat, kontradiksi ini tidak lagi bekerja di tingkat pikiran tetapi secara fisik melahirkan korban tewas, luka-luka, siksaan dan pelecehan yang merendahkan martabat.

Dalam pada itu tujuan-tujuan singkat pemulihan ekonomi justru telah memperlemah perjuangan rakyat untuk memastikan dilaksanakannya tindakan keadilan. Ini karena pemulihan ekonomi tidak bertitik tolak dari kebutuhan orang miskin. Untuk mendapatkan

pemasukan secepatnya, pemerintah telah membuat kebijakan privatisasi perusahaan atau badan usaha negara. Dua unsur privatisasi adalah dikurangnya kontrol pemerintah atas aktivitas ekonomi dan pengambilalihan fungsi pelayanan publik negara ke pada swasta. Dalam konteks Indonesia privatisasi bukan berarti pemberian kebebasan orang untuk berusaha tetapi merupakan tindakan membiarkan orang yang lemah dan miskin semakin tidak mudah menjangkau sarana kesejahteraan dasar seperti kesehatan, pendidikan, air, dan sebagainya, yang dalam hal ini berarti turunnya kualitas dan kuantitas pelayanan publik serta pengurangan subsidi. Di sisi lain, dengan alasan apapun, praktek penggusuran di daerah perkotaan di Indonesia oleh aparat pemerintah daerah dan pengusiran petani dari tanah-tanah perkebunan oleh polisi, akan langsung mengarah ke situasi yang menjadikan orang lebih miskin lagi. Semakin kurangnya dukungan pemerintah masih ditambah lagi dengan keadaan perang dan konflik sosial yang secara drastis telah memiskinkan orang dan bahkan menciptakan pengungsian dan kelaparan. Sementara itu jika melihat anggaran belanja negara, tampak anggaran kesejahteraan lebih kecil dari anggaran militer.

Pemulihan ekonomi Indonesia telah memilih jalan kekerasan ekonomi. Tujuan singkat ekonomi diperjuangkan melalui praktek pemiskinan, pemerasan dan kekerasan. Jika hal itu terus terjadi di tahun mendatang, maka secara sistematis ini akan makin memperlemah kemampuan orang memperjuangkan keadilan, memastikan dibuatnya tindakan justice maupun menjamin bekerjanya mekanisme penegakan hak asasi manusia. Yang terjadi adalah ketidakberdayaan dan ketergantungan.

Laporan ini akan menunjukkan bagaimana tindakan justice dan reformasi kebijakan dibuat lemah oleh gagalnya menjalankan reformasi kelembagaan dan meluasnya tindakan pelanggaran hak asasi manusia secara sistematis. Di sisi lain laporan ini juga hendak memperlihatkan bagaimana kebijakan pemerintah membuat masyarakat semakin sulit mendapat akses untuk memenuhi hak ekonomi, sosial dan budayanya.

Kebijakan Hak Asasi Manusia Regim Pasca Suharto

Gerakan reformasi yang menggulingkan rejim Suharto merupakan kekuatan besar bagi pemulihan dua pilar demokrasi Indonesia, keadilan dan kesejahteraan sosial. Gelombang tekanan datang dari Timor timur, Aceh dan Papua, yang menuntut pemerintah menarik pasukan militer dari daerah mereka. Di Jawa gerakan itu menuntut pengadilan dan penghukuman para pejabat dan semua orang yang diduga pelaku korupsi, kolusi dan nepotisme. Selain itu mereka juga menuntut penyelidikan atas peristiwa kekerasan seperti Tanjung Priok, Lampung, pembunuhan Marsinah, penculikan dan pelakunya diadili. Gerakan ini telah memaksa seluruh elemen politik bangsa meninjau ulang hubungan kebijakan, lembaga dan ketatanegaraan.

Bukan hal aneh jika kemudian Presiden Habibie menyatakan tekadnya akan memperbaiki rapor hak asasi manusia di Indonesia. Sebulan setelah penggulingan Suharto, pemerintahannya secepatnya menerbitkan rencana aksi nasional hak asasi manusia yang memuat empat elemen yaitu ratifikasi instrumen internasional, pelaksanaan instrumen yang sudah diratifikasi, perumusan tindakan prioritas untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia serta pendidikan atau penyebaran informasi tentang hak asasi manusia. Juga tidaklah mengherankan ketika empat bulan kemudian Jendral Wiranto menyatakan tekadnya untuk melakukan pemisahan TNI dan Polri. Lebih jauh gejolak reformasi memaksa sidang istimewa MPR melakukan konsolidasi politik dengan segera mengeluarkan ketetapan nomor

V/1998 tentang Pokok-pokok reformasi Pembangunan dalam Rangka penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Pertanggungjawaban atas pelanggaran hak asasi manusia merupakan titik sentral reformasi. Sejumlah tindakan lembaga negara lahir menanggapi tekanan ini. Setelah lebih dari 30 tahun disangkal, negara harus membuat pengakuan tentang hak-hak dasar manusia untuk pertama kalinya melalui ketetapan MPR no. VII/ 1999 yang kemudian dikukuhkan dalam dua cara, pertama dikeluarkannya undang-undang khusus hak asasi manusia, UU no. 39/ 1999. Kedua, dimasukkannya prinsip hak asasi manusia dalam undang-undang dasar melalui suatu amandemen, sehingga hak asasi manusia juga menjadi hak konstitusional warga negara Indonesia.

Pemerintah juga secara langsung menangani peristiwa pelanggaran hak asasi manusia dengan membentuk tim-tim penyelidik independen. Tim pertama yang dibentuk oleh rejim pasca Suharto adalah tim penyelidikan peristiwa kerusuhan Mei 1998. Selanjutnya berbagai model penyelidikan yang dilakukan oleh lembaga negara dibuat hingga saat ini. Sejak tahun 1999, Komnas HAM menjadi lembaga yang mendapat mandat untuk menjalankan tugas tersebut. Tabel berikut memperlihatkan sejumlah inisiatif yang pernah dilakukan oleh rejim-rejim pasca Suharto.

Tabel 1: Sejumlah Kebijakan HAM rejim pasca Suharto

| No | Habibie 1998-1999 | Gus Dur Oct 1999 - July 2001 | Megawati July 2001-2004 |
|----|---|---|--|
| 1 | September 1998 Keppres tentang larangan menggunakan istilah yang berbeda untuk merujuk pada etnik cina | Oktober 1999: pembentukan KPP HAM Timor Timur | Agustus 2001: Keppres revisi atas pengadilan Ad Hoc Timor timur |
| 2 | Oktober 1998: Keppres pembentukan Komnas perempuan | April 2000: pengadilan koneksitas hukuman untuk 1 org sipil dan 24 perwira TNI antara 81/2 – 10 tahun | Januari 2002: pengadilan militer menjatuhkan hukuman 3-6 tahun untuk penembak mahasiswa trisakti |
| 3 | Oktober 1998: Jendral Wiranto mengumumkan gagasan pemisahan institusi TNI dan polri | Agustus 2000: amandemen konstitusi | Keppres 2002: pembentukan komisi penyelidik Nasional kasus pembunuhan Theys |
| 4 | Oktober 1998: UU unjuk rasa diberlakukan | Oktober 2000: berkas dakwaan tentang kasus timor timur selesai dibuat | Keppres 38: Pembentukan tim penyelidik independen nasional kasus maluku |
| 5 | Oktober 1998: ratifikasi CAT | Penyelidikan komnas HAM atas peristiwa Tanjung Priok membuahakan sejumlah temuan penting | Maret 2002: sidang kasus Timor Timur dibuka |
| 6 | Desember 1998: ratifikasi tiga instrumen ILO lainnya tentang kerja paksa, pekerja anak dan diskriminasi | November 2000: jaksa agung menetapkan penyelidikan atas peristiwa Tanjung Priok | April 2002: tim penyidik kejaksaan agung melakukan penyidikan kasus Abepura |
| 7 | Januari 1999: peraturan yang membolehkan pembentukan partai | November 2000: pemberlakuan uu 26 ttg pengadilan HAM | Oktober 2002: penerbitan PP tentang terorisme |
| 8 | Pencabutan larangan terhadap SBSI | Desember 2000: Investigasi kekerasan abepura | Januari 2003: pengadilan militer Theys Eluay |
| 9 | 1 April 1999: Keppres pemisahan TNI dan polri | Keppres tentang pengadilan Ad Hoc untuk Tanjung Priok | September 2003: Pengadilan HAM Ad Hoc Tanjung Priok |
| 10 | Januari 99: pengadilan atas lima TNI yang menyiksa hingga tewas | Januari 2001: pembentukan tim penyelidik komnas HAM | |

| | | | |
|----|--|--|--|
| | tahanan di Lhokseumawe | untuk kasus pembunuhan RATA dan penyiksaan abepura | |
| 11 | Juli 99: hukuman dijatuhkan atas TNI yang membunuh Robert Young di Papua | Februari 2001: pengumuman laporan Komnas HAM tentang kekerasan di Maluku | |
| 12 | Juli 99: TPF Aceh dibentuk | Mei 2001: temuan Komnas HAM tentang keterlibatan polisi dalam kekerasan penyiksaan Abepura | |
| 13 | | Pemberlakuan UU otonomi Khusus di Papua | |

Lembaga negara pasca rejim Suharto tidak saja melakukan penyelidikan dan memberikan pengakuan resmi atas terjadinya suatu pelanggaran HAM yang berat. Pada tahun 2000 lembaga negara itu menciptakan suatu mekanisme penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia dengan pertama menetapkan komisi nasional hak asasi manusia sebagai badan legal yang memiliki mandat untuk menyelidiki peristiwa yang diduga pelanggaran hak asasi manusia. Kedua, menetapkan berdirinya pengadilan hak asasi manusia, melalui undang-undang pengadilan hak asasi manusia no. 26/2000.

Inisiatif-inisiatif di atas merupakan suatu terobosan, yang tidak akan mungkin pernah dilakukan semasa rejim Orde Baru. Akan tetapi inisiatif tersebut sulit bergerak jauh. Sejumlah tindakan terhenti begitu saja tidak diketahui lagi kelanjutannya, misalnya TPF Aceh yang dibentuk pada bulan Juli 1999. Sedangkan sejumlah yang lain membuahkan hasil yang mengecewakan, tidak memenuhi rasa keadilan minimal. Proses dan keputusan yang dihasilkan pengadilan terhadap terdakwa TNI dalam pengadilan Ad Hoc Timor Timur atau pengadilan koneksitas kasus pembunuhan Tenku Bantaqiah dan murid-muridnya, atau pengadilan atas pembunuhan Theys H. Eluay atau pengadilan atas perwira TNI yang menyiksa tahanan di asrama Lhokseumawe hingga tewas, tidak menunjukkan sedang terjadinya proses akuntabilitas atas kekerasan yang melibatkan aparaturnegara.

Inisiatif tersebut juga tidaklah bermakna penting untuk dapat menangani masalah yang telah ditimbulkan oleh rejim Orde Baru maupun masalah masa kini. Masih sedikit peristiwa yang diselidiki Komnas HAM dibandingkan dengan banyaknya dan luasnya kejadian pelanggaran hak asasi manusia berat. Sedangkan peristiwa yang sudah diselidiki dan diserahkan ke Kejaksaan Agung, mengalami proses yang juga amat lambat. Untuk kasus Timor Timur, nyaris dua tahun lamanya kasus tersebut berada di tangan Kejaksaan Agung. Sebagian besar inisiatif yang dilakukan oleh tiga rejim pasca Soeharto lebih merupakan tanggapan jangka pendek atas suatu peristiwa yang kemudian berjalan melambat terbentur oleh kokohnya tembok kelembagaan yang diwariskan oleh Orde Baru. Di lain pihak, masalah-masalah hak asasi manusia yang harus ditangani tidak lain menyangkut keterlibatan baik secara kelembagaan maupun individual anggota pemerintahan Orde Baru, apakah itu jajaran TNI maupun lembaga-lembaga lainnya. Oleh sebab itu dibutuhkan suatu tindakan agar lembaga-lembaga negara maupun departemen pemerintahan mampu menangani pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan di tubuh pemerintahan itu sendiri.

Dalam kaitan dengan masalah kelembagaan, inisiatif tersebut di atas tidak juga bagian dari rencana yang lebih besar untuk melakukan reformasi kelembagaan sebagaimana yang diperlukan untuk menuntaskan masalah pelanggaran hak asasi manusia. Mungkin hanya kasus kekerasan di Timor Timur, yang sedemikian rupa mampu mendesak pemerintah dan parlemen untuk mendirikan pengadilan HAM Ad Hoc. Selebihnya inisiatif-inisiatif tersebut

berjalan sendiri-sendiri, bukan suatu rangkaian yang koheren untuk dikonsentrasikan pada jantung persoalan hak asasi manusia. Padahal segala kerja penyelidikan, peninjauan kebijakan maupun penghukuman melalui pengadilan semestinya mengarah ke dua soal penting yaitu keperluan pertanggungjawaban aparaturnegara dalam keterlibatannya pada pelanggaran hak asasi manusia. Kedua, jaminan ketidakberulangan.

Kebijakan yang dilancarkan oleh rejim-rejim pasca Suharto untuk menangani pelanggaran hak asasi manusia tidak secara mendalam menyentuh lembaga-lembaga warisan Orde Baru. Rejim Habibie dan Gus Dur bisa dianggap gagal dalam mengubah lembaga warisan Orde Baru karena masa kekuasaan rejim tersebut amat singkat. Sedangkan rejim Megawati, sekalipun berkuasa lebih lama, tidak menunjukkan langkah-langkah perombakan lembaga. Orang-orang yang diduga harus mempertanggungjawabkan perbuatan pelanggaran hak asasi manusia ternyata menduduki jabatan publik yang penting. Sementara itu kejadian pelanggaran hak asasi manusia tidak dapat dihentikannya.

Sebenarnya terdapat beberapa usaha untuk melakukan perubahan kelembagaan, dengan maksud mencegah keberulangan. Dua keputusan terpenting mengenai koreksi kelembagaan adalah ditetapkannya pemisahan lembaga polri dari lembaga TNI. Kedua, dipisahkannya badan peradilan dari departemen kehakiman menjadi di bawah Mahkamah Agung. Dua keputusan ini mengandung itikad penting yaitu keinginan untuk menciptakan suatu lembaga negara yang mandiri, berwibawa, bertanggungjawab dan bermandat jelas.

Namun kebijakan tersebut dilaksanakan tanpa menyentuh pertanggungjawaban lembaga tersebut di masa lalu. Kebijakan ini tidak berkaitan langsung dengan proses penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia. Seperti yang akan kita lihat di bagian-bagian berikutnya, perubahan kelembagaan ini ternyata macet. Kemacetan ini semakin membuat pelanggaran hak asasi manusia tidak dapat dicegah.

II. Pemisahan TNI-Polri yang Gagal: Melemahkan Upaya Penegakan HAM

Regulasi dan Kebijakan

Pemisahan TNI Polri adalah kebijakan politik yang sangat menentukan bagi kelanjutan penegakkan hak asasi manusia di Indonesia setelah Soeharto mundur. Namun sayang sampai tahun 2003 berakhir dan bergantinya tiga kali pemerintahan implementasi pemisahan itu tidak menunjukkan hasil yang memuaskan, terutama bagi penegakan hak asasi manusia. Bagian ini memaparkan apa saja kendala yang dihadapi pemerintah dalam mengimplementasikan kebijakan pemisahan itu secara operasional. Disamping itu juga menguraikan apa saja akibat dari terhambatnya implementasi operasional itu bagi penegakan hak asasi manusia.

Perlu diingat, bahwa sebelum rejim Suharto mundur ABRI adalah mesin utama pemerintahan Orde Baru, dimana institusi kepolisian menjadi salah satu bagiannya. Keseluruhan peranan ABRI dikristalkan kedalam praktek politik sehari-hari yang kemudian disebut sebagai dwifungsi ABRI.⁵ Dalam berdwifungsi itu ABRI menjalankan fungsi pemerintahan sehari-hari dengan segenap jajaran teritorialnya yang merentang mulai dari pusat sampai ke pedesaan. Dengan kewenangan yang besar ABRI bisa dikatakan menjalankan pemerintahan de facto yang mengatasi birokrasi sipil.⁶ Pada gilirannya dengan kewenangan yang besar itu ABRI berkuasa pula di bidang ekonomi, yang terlihat dari besarnya jaringan bisnis yang mereka kelola di seluruh Indonesia, baik atas nama yayasan-yayasan mandiri mau pun atas nama kesatuan-kesatuan.

Langkah pertama untuk mengatasi masalah besar ini pada tanggal 1 April 1999 Habibie mengeluarkan Keputusan Presiden yang ditujukan untuk memisahkan TNI dengan Polri dan menghapus seluruh kewenangan TNI dan Polri di luar tugas utamanya. Dengan kata lain dwifungsi ABRI diakhiri. Bertolak dari Keppres itu nama ABRI diubah menjadi TNI dan Polri. Upaya dari Presiden Habibie ini kemudian diperkuat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidangnya tahun 2000 dengan mengeluarkan suatu ketetapan yaitu TAP MPR No VI/2000 tentang pemisahan Polisi dari TNI dan TAP No VII/2000 tentang Peran TNI dan Peran Polisi.⁷

Lebih jauh upaya pemisahan itu dilanjutkan oleh Presiden Abdurrahman Wahid dengan mengeluarkan Keppres No 98/2000 yang mengatur Kedudukan Polri. Dengan Keppres ini Polri ditempatkan sebagai institusi utama penegakan hukum, dan penanganan keamanan dan ketertiban dalam negeri yang secara langsung berada di bawah kendali Presiden agar bisa menghilangkan seluruh sistem dan watak militer di dalam tubuhnya.⁸ Pada tanggal 25 April 2001, Wahid kembali mengarahkan dan memperkuat proses reformasi di tubuh Polri dengan

⁵ Di masa Orde Baru polisi adalah bagian yang tak terpisahkan dari Angkatan Bersenjata. Seluruh kepentingan politik dan ekonomi diurus oleh Mabes ABRI. Disamping itu Polri dan TNI atas nama ABRI juga memiliki fraksi politik di DPR-RI dengan cara diangkat oleh Presiden.

⁶ Perlu diingat selama 30 tahun Orde Baru lebih dari 60 % Gubernur, Bupati Walikota dan Ketua DPRD tingkat propinsi dan kabupaten serta kotamadya adalah anggota TNI-AD aktif atau purnawirawan.

⁷ Lihat Tap MPR RI No VI/MPR/2000 Tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan TAP MPR RI No VII/MPR/2000 tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia

⁸ Lihat Keppres No. 89/2000, Pasal 3

mengeluarkan Keppres No 54/2001 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Republik Indonesia. Berdasarkan Keppres ini di awal tahun 2001, KaPolri Jenderal Polisi Bimantoro, kemudian mulai mengganti penyebutan kepangkatan polisi dan memulai pemekaran organisasinya enam bulan kemudian.⁹ Semuanya itu kemudian diatur lebih kuat dalam UU No. 2/2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. UU ini secara tegas menyatakan bahwa peran dan tugas Polri adalah sebagai berikut:¹⁰ a) memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat; b) menegakkan hukum; dan c) memberikan perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat.

Penempatan institusi Polri terpisah dari TNI dan langsung di bawah Presiden mengharuskan pembenahan, peningkatan sekaligus pemberdayaan institusi ini. Sebaliknya pemisahan ini mengharuskan pengecilan wewenang institusi TNI dari yang sebelumnya demikian solid dan mencakup banyak hal. Jika dibandingkan dengan langkah penguatan institusi Polri, pengecilan wewenang TNI sebagian besar dilakukan secara internal oleh institusi TNI itu sendiri (lihat tabel) dan bertolak dari satu-satunya kebijakan, yaitu Keppres tentang pemisahan TNI dan Polri tersebut. Sedangkan tindakan yang dilakukan oleh lembaga di luar TNI bersifat langkah politik ketimbang kelembagaan. Misalnya, pengangkatan Laksamana Widodo, angkatan laut, sebagai Panglima TNI, secara tepat dimaksudkan untuk mengecilkan wewenang angkatan darat. Berbagai tindakan reformasi itu kemudian bermuara pada pemberlakuan UU no. 3/22 tentang Pertahanan Negara.

Berdasarkan UU tersebut, TNI memiliki peran dan tugas sebagai berikut :¹¹

1. TNI berperan sebagai alat pertahanan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. TNI Bertugas melaksanakan kebijakan pertahanan negara untuk :
 - a) Mempertahankan kedaulatan negara dan keutuhan wilayah
 - b) Melindungi kehormatan dan keselamatan bangsa
 - c) Melaksanakan Operasi Militer Selain Perang (OMSP)
 - d) Ikut serta secara aktif dalam tugas pemeliharaan perdamaian regional dan internasional

Langkah pemisahan ini Polri memiliki titik berat tugas menangani keamanan dan ketertiban dalam negeri. Sedangkan TNI ditempatkan sebagai benteng pertahanan negara yang tidak berkewenangan lagi mengurus masalah ketertiban dan kewan dalam negeri.

⁹ “Polri Ganti Sebutan Tanda Kepangkatan”, *Tempo Interaktif*, 3 Januari 2001; Lihat, “Polri Lakukan Pemekaran Organisasi Mulai 1 Juli 2001” , *Tempo Interaktif*, 1 Juli 2001

¹⁰ UU No. 2/2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 13 dan 15

¹¹ Lihat UU No. 3/2003 Tentang Pertahanan Negara

Tabel 2: Implementasi Reformasi Institusi TNI dan Kepolisian Periode 1999-2003

| Klausul Utama Reformasi | Tahap Implementasi | Keterangan |
|--|---|--|
| <i>Penghapusan Peran Kekaryaan Sospol TNI</i> | TNI merubah jabatan Kepala Sosial Politik (Kasospol) TNI menjadi Kepala Staf Teritorial (Kaster) TNI, dan melikuidasi jabatan tersebut awal 2002. ¹² Awal 1999, Panglima TNI memerintahkan 4000 perwira militer aktif yang saat itu menduduki jabatan di tubuh pemerintahan sipil di tingkat pusat dan daerah untuk kembali ke barak atau memilih pensiun dini jika masih berkeinginan memegang jabatan sipil tersebut. | Para purnawirawan TNI yang menjabat jabatan sipil di tingkat Pusat dan Daerah, masih memiliki pengaruh yang cukup kuat di dalam tubuh militer dan sebaliknya. |
| <i>Penghapusan Dwi Fungsi ABRI</i> | Pertengahan 2000, Dwi Fungsi ABRI resmi dihapus oleh TNI. | TNI menolak konsep dikotomi sipil/ militer |
| <i>Pelimpahan wewenang penanganan keamanan dan ketertiban dalam negeri ke pihak sipil (POLISI)</i> | Pengurangan peran dan kewenangan KODAM, LANAL, dan LANUD dalam penanganan keamanan dan ketertiban dalam negeri Reformulasi peran dan tugas Badan-badan intelejen militer | Dilapangan ini tidak berjalan efektif, dan kerap menciptakan bentrokkan antara anggota TNI dan Polri. Sekalipun bersifat membantu Polisi menangani keamanan di dalam negeri, khususnya di daerah konflik, dalam prakteknya TNI masih mendominasi dengan membuat OMSP diam-diam. Kodam masih aktif menjalankan fungsi-fungsi pengamanan, pembinaan masyarakat sipil, sehingga membuat kinerja Pemprov dan kepolisian daerah menjadi tidak efektif. Di Maluku dan Aceh, KODAM kembali diaktifkan BIA dan seksi Intel di Kodam masih melakukan pengawasan terhadap aktivitas politik sipil, terutama di daerah konflik seperti Aceh Maluku, Poso dan Papua. Dilaut, TNI AL masih mendominasi penanganan kasus-kasus kriminal terkait dengan kejahatan di tengah laut. |
| <i>Perubahan Struktur Organisasi dan Doktrin TNI</i> | Struktur tidak ada perubahan, sementara untuk perubahan doktrin tidak ada perubahan berarti | Konsep Sishankamrata masih dipertahankan. |
| <i>Peningkatan Profesionalisme TNI</i> | Pembangunan pasukan-pasukan militer Pendidikan HAM Penegakkan hukum personel militer | Pembentukan pasukan-pasukan TNI mengarah pada pembentukan pasukan penanganan keamanan dalam negeri. Kontrol TNI terhadap para perwiranya yang terlibat dalam bidang bisnis khususnya bisnis ilegal sangat buruk |
| <i>Peningkatan Alutsista dan kesejahteraan</i> | Tidak diketahui | Tidak berjalan mulus, karena keuangan negara tidak mencukupi. Beberapa yang diketahui adalah pembelian pesawat Sukhoi oleh TNI |
| Pemandirian Kepolisian | Kepolisian sejak 1 April 1999 resmi dipisah dari TNI dan tahun 2000 organisasi tersebut berada dibawah kendali presiden | Intervensi TNI maupun lembaga Keppresidenan terhadap kinerja kepolisian masih sangat lekat. |
| <i>Peningkatan Kuantitas dan kualitas personel polisi</i> | Penambahan 190.000 personel setiap tahunnya Model pendidikan masih sangat militeristik dan belum merintis pengembangan pendidikan lanjutan untuk peningkatan kualitas personel. | Masih ditemukan kasus-kasus siswa/anggota kepolisian yang tewas atau sakit setelah mengikuti pendidikan Watak militerisme masih sangat lekat pada personel polisi ketika menangani persoalan keamanan dan ketertiban dalam negeri |
| <i>Sipilisasi personel Kepolisian</i> | Penggantian struktur kepangkatan militer Penghapusan karakter komando militeristik ditubuh polisi | Tidak berjalan efektif |

Oleh karena perbaikan kelembagaan TNI sebagian besar dilakukan secara internal, maka sulit untuk mengetahui seberapa besar TNI bersedia melucuti kewenangan yang pernah ada pada dirinya. Misalnya, sampai sejauh ini belum terdapat langkah meninjau ulang peran dan

¹² “Jabatan Kaster Resmi Dilikuidasi”, *Kompas*, 4 Januari 2002

kewenangan badan intelejen TNI. Padahal wewenang intelejen di masa lalu begitu luas sehingga telah mengganggu kehidupan pribadi dan bahkan menciptakan teror dan intimidasi di masyarakat. Pada tahun ini muncul laporan bahwa agen-agen BIA melakukan pengawasan terhadap aktivitas politik penduduk sipil, khususnya penduduk sipil di daerah konflik.¹³ Di samping itu tidak ada langkah mengorganisasi ulang unit intelejen di berbagai institusi TNI dan Polri yang baik fungsi dan operasinya telah bertumpang tindih. Hal ini membuat kerja badan intelejen tidak efektif dan hasil yang diperoleh minimal.

Sementara itu dampak positif pemisahan TNI dan Polri belum terlihat di sepanjang tahun 2003 ini. Secara faktual hal ini terlihat dari terjadinya 19 kali bentrokan TNI dengan Polri sejak pemisahan terjadi sampai Maret 2003. Belakangan ini juga terjadi berapa kali bentrokan, misalnya penyerbuan Polres Binjai oleh Pasukan Batalion 101/Prajurit Setia, bentrokan antara anggota TNI dengan Brimob di Serui dan Biak, penyerbuan Kantor Polsek Makasar Jakarta Timur oleh Paskhas AU dan terakhir baku tembaknya Brimob dengan TNI AD di Makasar.

Tabel 3 : Bentrokan dan Kontak Senjata TNI vs Polri

| Tanggal | Tempat | Jumlah korban | Pelaku |
|-------------------|-----------------------------------|--|-------------------------------|
| 29 September 1998 | Pontianak | 2 anggota TNI dan 3 anggota Brimob tewas, 12 orang lainnya. | TNI Kavaleri – Brimob |
| 24 Mei 2000 | Bogor | Seorang tentara dan seorang polisi luka berat. | Brimob - Yon Armed |
| Juni 2000 | Makasar | 4 anggota TNI dan 1 polisi luka. | TNI - Polti |
| September 2000 | Jayapura, Irian Jaya | 1 anggota TNI tewas. | TNI - Polri |
| 24 Januari 2001 | Amton | 1 TNI (Yon Gab) tewas. | TNI - Brimob |
| 3 Februari 2001 | Desa Lata Sirimau, Kodya Ambon | 1 polisi tewas, 17 luka-luka. | TNI - Polisi |
| 27 Februari 2001 | Sampit, Kalimantan Tengah | 3 polisi luka, 4 TNI luka, 3 Sipil tewas, 1 TNI tewas. | TNI - Brimob |
| Maret 2001 | Sampit, Kalimantan Tengah | 1 TNI, 1 polisi, 2 warga sipil tewas. | TNI - Polisi |
| 21 April 2001 | Payosigadung, Kotabaru, Jambi | 1 TNI tewas. | Kodim 0415 - Polisi |
| 12 Mei 2001 | Polres Aceh Barat | 1 Polisi tewas, 2 luka tembak. | TNI - Polisi |
| 28 Agustus 2001 | Serui Yapen Waropen, Irian Jaya | 2 TNI tewas, 5 polisi luka berat. | Yonif 611 - Brimob |
| 2 September 2001 | Palu, Sulawesi Tengah | 1 TNI tewas. | TNI - Polisi |
| 15 September 2001 | Madiun | 2 sipil tewas, 20 TNI dan polisi luka. | Yonif - Polisi |
| Agustus 1999 | Batumerah, Ambon | 1 prajurit Kostrad tewas dan 18 lainnya terluka, 4 Brimob luka. | Kostrad – Brimob |
| 27 Desember 2001 | Perbatasan Tantai – Galala, Ambon | Wakil Komandan Batalyon Resimen I Brimob Ajun Komisaris Tukidjan dan dua anak kecil terkena peluru nyasar. | Brimob – Pasukan Batalyon 408 |
| 13 Mei 2002 | Kudamati, Ambon | 2 Kopasus luka dan 3 polisi luka. | Kopasus – Brimob |
| Juni 2002 | Medan | 1 orang polisi luka. | TNI – Polri |
| 30 September 2002 | Binjai, Sumatera Utara | 4 prajurit Brimob tewas, 16 orang tewas dan 4 kritis, 61 tahanan melarikan diri. | Brimob – Lanud 100/PS |
| 4 Maret 2003 | Jakarta Timur | Seorang anggota reserse Polsek Makasar tewas dan dua polisi lainnya luka parah | |

Sumber Suara pembaruan, Jumat 07 Maret 2003

¹³ Pengakuan aktivis kemanusiaan di Aceh dan Papua dalam kasus pembunuhan dan penangkapan aktivis kemanusiaan di dua daerah tersebut, pertengahan Mei 2003.

Menciutnya Signifikansi Pemisahan

Sebagaimana terpapar di atas, regulasi pemisahan TNI dan Polri bermakna hukum sekaligus juga politik. Makna hukumnya adalah semenjak dicanangkannya upaya pemisahan itu Indonesia memiliki Polri sebagai alat penegak hukum yang berwatak sipil, bukan bagian dari angkatan bersenjata (*combattan*), dengan wewenang pokok menjaga ketertiban dan keamanan dalam negeri. Wewenang itu diterjemahkan ke dalam semboyan Polri yaitu melayani, melindungi dan mengayomi. Polri sebagai lembaga penegak hukum memiliki kewenangan yang tak dimiliki oleh institusi negara lainnya yaitu menggeledah, merampas, menyelidiki, menyidik dan sekaligus menahan. Kewenangan sebesar ini menuntut polisi berwatak sipil yang profesional. Makna politik pemisahan itu bagi Polri adalah menjadikan keseluruhan pranata dan watak dari Polri itu sebagai lembaga sipil sesungguhnya yang memiliki kewenangan sebagai penegak hukum.

Makna hukum pemisahan itu bagi TNI adalah sebagai kekuatan pertahanan dan keamanan nasional kewenangan TNI terbatas pada upaya menghadapi ancaman bersenjata dari luar (*combattan power*). Dengan demikian TNI bukan lagi instrumen politik atau lembaga politik sebagaimana masa orde baru melainkan tunduk pada otoritas politik sipil dan menjelma menjadi institusi pertahanan yang profesional.¹⁴

Sepanjang tahun 2003 ini jika disimak upaya pemisahan yang bermakna begitu penting bagi perombakan watak politik nasional demi pemajuan demokrasi menciut hanya sekedar pemisahan lembaga (administratif). Pemisahan itu tidak memiliki pengaruh positif untuk menopang jalannya demokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia. Watak militeristik masih melekat pada Polri sedang TNI masih berupaya menjadi lembaga politik dan selalu berkehendak mencampuri urusan ketertiban dalam negeri.

Penciutan itu bisa kita lihat dari beberapa fenomena yang terjadi sepanjang tahun 2003 ini, diantaranya dalam penanganan masalah separatisme di Aceh. TNI dengan berbagai cara memaksakan upaya pemberlakuan darurat militer saat pembicaraan damai sedang berjalan. Dengan upaya itu Polri dianggap tidak bisa mengatasi masalah yang ada. Sementara itu Polri yang diberi kewenangan yang besar tidak mau menggunakan kekuatan secara maksimal dan selalu berupaya menyeret TNI masuk ke dalam masalah konflik lokal seperti di Maluku dan Poso. Keadaan ini kian menjadi-jadi ketika pejabat pemda dan DPRD daerah berupaya pula menyeret TNI masuk ke dalam konflik lokal dan berlindung di balik TNI atas kegagalan yang mereka perbuat. Dalam situasi seperti inilah TNI terus mendesak pemerintah sipil untuk memberikan payung hukum atas intervensi-intervensi militer mereka di beberapa wilayah konflik seperti Aceh, Papua, Maluku dan Poso.¹⁵

Ikut sertanya TNI ke dalam pemecahan masalah konflik lokal pada gilirannya mempersulit Polri menjalankan kewenangannya karena masyarakat bereaksi lebih keras dari sebelum TNI ikut terlibat. Dengan sendirinya, Polri terdorong pula menggunakan cara-cara militeristik. Akhirnya tak bisa dipungkiri operasi penegakan hukum di daerah konflik oleh Polri berbuntut jatuhnya korban jiwa dan luka-luka dari penduduk.

¹⁴ Lihat rumusan ini lebih jauh dalam UU Pertahanan No. 3/2002.

¹⁵ Munculnya Keppres No 28/2003 Tentang Penerapan Darurat Militer di Aceh, Kebijakan penggelaran operasi-operasi militer terbatas (operasi intelejen dan pengamanan perbatasan) di Papua, serta peristiwa pengambilalihan komando pengendalian keamanan dari polisi ke Kodam Pattimura, adalah langkah-langkah yang menunjukkan usaha memperbesar campur tangan dalam kehidupan sipil.

Penciutan makna pemisahan itu juga terlihat dari upaya terus menerus TNI AD untuk melakukan kontrol terhadap wilayah politik dalam negeri. Hal ini terlihat dari upaya penambahan beberapa Komando Teritorial (Koter) atau lebih umum disebut Komando Daerah Militer (Kodam), Korem dan Kodim serta Koramil dan Babinsa¹⁶ di beberapa daerah. Penambahan Koter itu tidak saja di daerah yang intensitas konfliknya tinggi melainkan juga di daerah yang normal. Di Jakarta misalnya pada tahun 1999 TNI-AD membentuk dua Korem di Jakarta, padahal sebelumnya tidak pernah ada Korem di Jakarta. Sedangkan di Papua yang juga menghadapi gangguan bersenjata yang cukup tinggi kapasitas Kodam diperbesar dengan rencana pembentukan dua batalion baru dan sejumlah Kodim baru untuk daerah kabupaten dan kota yang dibentuk belakangan.¹⁷ Pembentukan jajaran Koter baru ini juga seiring dengan pembentukan propinsi, kabupaten dan kecamatan baru yang tiada henti sampai akhir tahun 2003.

Jika ditilik lebih jauh pembentukan Koter baru bertentangan secara diametral dengan maksud pemisahan TNI – Polri. Karena TNI dengan Koternya memiliki kewenangan setara dengan Polri dalam mengendalikan keamanan daerah. Pada gilirannya perkembangan ini akan menimbulkan rivalitas antara TNI dan Polri. Bentrokan yang telah disinggung di bagian awal tulisan ini adalah bentuk nyata persaingan dalam mengontrol daerah tersebut.

Pelanggaran hak asasi manusia sepanjang tahun 2003 ini bisa dikatakan bersumber dari menciutnya arti dari pemisahan TNI dengan Polri di satu sisi dan tidak berdayanya otoritas politik sipil dalam mendorong arti pemisahan dalam makna politik lebih jauh untuk koreksi peranan TNI dan Polri di bidang sosial politik.

TNI dan Polri Tahun 2003: Problem Hak Asasi Manusia yang Ditimbulkannya

Sebagaimana terurai di atas regulasi pemisahan TNI dengan Polri bertujuan untuk mengurangi masalah pelanggaran hak asasi manusia di satu sisi dan mendorong TNI dan Polri menjadi lembaga yang profesional. Sepanjang tahun 2003 kita melihat peningkatan profesionalitas amat lambat yang akibatnya justru menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM baru. Ini karena regulasi mengenai pemisahan itu tidak dibarengi dengan evaluasi masing-masing lembaga mengenai kultur maupun infrastruktur lembaga itu.

Alih-alih untuk mengubah watak dan kultur di kalangan TNI dan Polri, pemisahan itu menjadi bumerang dengan seringnya TNI dan Polri bertikai, saling serang dengan senjata. Di sisi lain pemisahan itu malah memperkuat watak dan kultur TNI yang otoriter dan kepolisian yang militeristik. Hal itu bisa dilihat dari beberapa contoh yang terurai dibawah ini.

Di Porsea-Sumatra Utara ketika penduduk lokal demonstrasi memprotes beroperasi ulangnya PT Indorayon polisi dilaporkan telah menangkap 7 penduduk, 3 diantaranya kemudian

¹⁶ Ke Aceh saat ini dikirim ribuan Babinsa untuk mengontrol kondisi pedesaan.

¹⁷ “Gagal, Pembinaan Teritorial TNI di Wilayah Konflik,” *Kompas*, 18 September 2002. Lihat juga *Tempo Interaktif*, Mei 2003. Kodam Pattimura dibentuk untuk menangani konflik di Maluku, “Mayjend TNI Djoko Santoso Panglima yang Perfeksionis.” Lihat pernyataan Menteri Pertahanan Matori Abduljalil “Setelah kami pelajari dan kami diskusikan cukup lama, baik ditinjau dari kacamata sistem pertahanan ataupun kemungkinan adanya ancaman baik dari luar maupun dari dalam, ditinjau dari segi hukum, psikologi rakyat Aceh, kultur, manajemen administrasi negara, paradigma baru TNI, maka kami mengambil kesimpulan bahwa pembentukan Kodam Iskandar Muda di Aceh akan kami laksanakan,” *Kompas*, 23 Januari 2003

disiksa dan diintimidasi.¹⁸ Di Desa Bonto Mangiring, Kabupaten Bulukumba Sulawesi Selatan ketika penduduk yang meminta pengakuan hak atas tanah dan ganti rugi pada PT London Sumatera polisi malah menangkap dan menyiksa 24 orang, menembak lebih dari 14 orang warga dan dua orang tewas.¹⁹ Di Cibalong, Pasir Wangi, Wanaraja dan Karamatwangi (kaki gunung Papandayan) Kabupaten Garut-Jawa Barat ketika terjadi pengusiran petani dari lahan Departemen Kehutanan Polda Jabar dalam Operasi Wanalaga Lodaya, menangkap 57 petani, 22 diantaranya kemudian ditahan dan disiksa.²⁰ Bahkan dalam peristiwa pengusiran ini Polisi juga melakukan pembakaran terhadap rumah-rumah penduduk.

Di Tambora, Jakarta Barat, polisi dilaporkan melakukan kekerasan terhadap penduduk di saat Pemerintah Kota Jakbar melakukan penggusuran 3000 unit rumah penduduk yang sudah dikuasai PT. Cakra Wira Bumi Mandala.²¹ Di Tembok Bolong, Jalan PAM Raya, Kelurahan Sunter Jaya, Kecamatan Tanjung Priok, Jakarta Utara polisi dilaporkan melakukan tindakan kekerasan ketika membubarkan blokade warga yang menolak penggusura paksa 120 rumah oleh Pemerintah Kota Jakarta Utara. Dalam peristiwa ini dilaporkan dua orang warga sipil mengalami luka parah.²² Di Pasar Wonokromo, Surabaya polisi dilaporkan menangkap dan memukuli para pedagang yang menolak pembongkaran lokasi pasar oleh Pemerintah Kota Surabaya. Dalam peristiwa ini 9 orang pedagang Pasar Wonokromo ditangkap dan 11 lainnya luka-luka.

Dalam penanganan demonstrasi buruh polisi juga tak berbeda cara kerjanya. Di Sulawesi Selatan puluhan buruh luka-luka, setelah Polres Makasar membubarkan aksi Buruh menuntut pencabutan UU No. 25/1997 dan menuntut kenaikan upah 100 persen. Di Cimahi-Jawa Barat, polisi memukuli dan menangkap 32 orang buruh untuk membubarkan aksi unjuk rasa buruh menuntut pencabutan UU No. 25/1997 dan kenaikan upah 100 persen. Di Jakarta 5 orang buruh harus dirawat di Rumah Sakit St. Carolus Salemba, setelah polisi membubarkan aksi demonstrasi menolak pengesahan UU No 13/2003 tentang Tenaga Kerja di depan Gedung DPR-RI. Di Sidoarjo, 4 buruh terluka ketika pasukan polisi dan pasukan Yonif 507 memukuli buruh yang menentang pelaksanaan UU No 13/2003.

Dalam menangani demonstrasi massa yang menentang kenaikan BBM atau TDL dan tarif telpon polisi juga melakukan tindakan kekerasan yang sama. Hal itu terjadi di Karawang, 2 orang ditembak. Sedangkan dalam demonstrasi menentang pembukaan sidang Consultative Group Indonesia (CGI) di Kompleks Gedung Agung Yogyakarta di Yogyakarta lima mahasiswa ditangkap dan 16 orang lainnya luka-luka serius. Di Bandung, 26 mahasiswa terluka ketika polisi membubarkan demonstrasi mahasiswa yang menuntut mundur Megawati dari kursi kepresidenan di depan Gedung DPRD Tk I Jawa Barat.

Sementara itu pelanggaran hak asasi manusia oleh TNI tak bisa dikatakan kecil. Hal ini bisa dilihat dari beberapa peristiwa yang terurai dibawah ini. Diantaranya adalah di Aceh dalam status Darurat Militer. Dilaporkan sampai bulan November berakhir telah jatuh 213 orang korban jiwa, 101 orang disiksa, 4 perempuan diperkosa, 40.000 jiwa lainnya terpaksa

¹⁸ Pernyataan Sikap PBHI tentang brutalitas Brimob dalam kasus penanganan unjuk rasa penduduk Porsea-Sumatera Utara, 30 April 2003

¹⁹ Kronologi Solidaritas Ornop Sulsel Untuk Perjuangan Petani Bulukumba tentang Penembakan Aparat Mapolres Bulukumba di Kawasan HGU PT PP London Sumatra (PT LONSUM) Terhadap Petani/Masyarakat Adat Kajang Kabupaten Bulukumba Sulawesi Selatan, Makasar, 21 Juli 2003

²⁰ Lihat *Urgent Action* Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) No 7 Agustus 2003

²¹ "Tiga Ribu Rumah di Tambora Digusur", *Tempo Interaktif*, 26 Agustus 2003

²² "Warga Sunter dan Aparat Bentrok, Dua Orang Luka", *Media Indonesia*, 3 September 2003

mengungsi, 430 orang ditahan.²³ Di Papua setelah pembobolan gudang senjata Makodim Wamena, TNI dalam mengejar pelaku pembobolan diduga menembak 10 orang penduduk sipil hingga tewas, 48 orang ditangkap dan disiksa selama dalam penahanan.²⁴ Satu orang penduduk sipil tewas, dua lainnya terluka tembak saat Polisi membubarkan upacara pengibaran bendera Bintang 14, yang dilakukan 5 orang penduduk sipil, di Wamena 7 Juli 2003.²⁵

Kejahatan Terorganisir

Akibat fatal dari gagalnya reformasi di tubuh TNI maupun Polri, adalah bahwa tidak satupun dari lembaga ini maupun pemerintahan sipil mampu mendisiplinkan jajaran serdadu, petugas lapangan maupun mengontrol meluasnya kekerasan oleh masyarakat. Aksi kekerasan oleh kelompok sipil terorganisir berbasis agama, etnis, dan organisasi politik, terhadap penduduk sipil dalam setahun terakhir ini meningkat. Aparat keamanan yang seharusnya dengan sigap mencegah kekerasan sipil, dengan menangkap pelakunya, justru berada di tengah kekerasan tersebut. Demikian pula sejumlah pihak untuk mempertahankan kepentingannya telah mendorong lahirnya kejahatan sipil terorganisir.

Operasi militer dalam banyak hal telah mendorong lahirnya kekerasan sipil terorganisir. Dalam operasi ini TNI telah membentuk tenaga pembantu operasi (TPO) militer dari kalangan sipil. Tindakan ini bertolak dari konsep Sishankamrata yang dalam proses reformasi belum pernah ditinjau ulang. Padahal di masa lalu konsep ini gagal menumbuhkan semangat rakyat mempertahankan keamanan dan hanya memecah belah serta menimbulkan bentrokan di kalangan masyarakat sipil.

Pada tahun ini berbagai laporan menyatakan kerapnya terjadi aksi kekerasan dalam bentuk teror dan penyerangan TPO terhadap penduduk sipil, terutama pada mereka yang memiliki aspirasi politik berbeda, misalnya di Aceh dan Papua. Penggalangan kalangan sipil ini oleh pemerintah dan TNI selanjutnya dijadikan bukti keberhasilan Operasi Militer dan untuk menunjukkan adanya dukungan penduduk lokal atas aksi-aksi militer tersebut.²⁶ Sebagai balasannya, kalangan sipil yang terekrut kemudian menjadi sasaran kekerasan kelompok bersenjata. Perburuan dan pembunuhan orang-orang yang dipandang memiliki hubungan dekat dengan TNI di Aceh dan Papua dilancarkan oleh kelompok bersenjata sebagai strategi perang mereka menghadapi operasi militer TNI. Di Aceh, dilaporkan sejumlah pegawai pemerintah dan pensiunan tentara/Polri serta transmigran asal Jawa yang diduga memiliki keterlibatan dalam operasi militer, dibunuh dan diculik kelompok sipil bersenjata.²⁷ Sejumlah penduduk sipil yang berbalik mendukung pemerintah, belakangan juga menjadi sasaran teror dan pembunuhan kelompok sipil bersenjata di Aceh dan Papua.

Pihak lain yang juga mendorong terjadinya kekerasan sipil adalah para pejabat sipil, kalangan elit partai politik, pengusaha, dan menteri. Mereka mengorganisasi barisan sipil untuk menghadapi lawan politiknya. Di Padang, kemelut di PT Semen Padang, berakhir dengan

²³ Dokumentasi kekerasan Elsam wilayah Aceh, Periode Agustus 2003

²⁴ Laporan Awal Koalisi LSM Untuk Perlindungan dan Penegakkan Hukum Di Papu atas Kasus Wamena, Jayapura 4 April 2003. Mengenai Peristiwa Wamena ini Komnas HAM telah melakukan peninjauan lapangan dan bertemu dengan korban. Dari hasil tinjauan lapangan itu Komnas HAM bertemu dengan Presiden untuk menyampaikan Pembentukan Komisi Penyelidikan tgl 15 November 2003.

²⁵ "Seorang Tewas pada Insiden Pengibaran Bendera "Bintang 14" di Wamena", *KCM*, 7 Juli 2003

²⁶ "Panglima TNI Minta Maaf Kepada Rakyat Aceh", *Sinar Harapan*, 26 Juli 2003

²⁷ Dokumentasi Kekerasan Elsam Wilayah Aceh, Periode Mei-Agustus 2003

penggunaan kelompok sipil terorganisir untuk menduduki posisi komisaris di perusahaan semen tersebut.²⁸ Di Yogyakarta, Forum Masyarakat Asli Yogyakarta menyerang tenda Posko Komite Perjuangan Rakyat di kawasan Boulevard Universitas Gajah Mada.²⁹

Sejumlah perusahaan besar diketahui juga terlibat dalam mengorganisir kelompok-kelompok sipil atau menyewa preman untuk kepentingan keamanan perusahaan. Kelompok sipil terorganisir tersebut digalang untuk menghadapi penduduk atau buruh yang berkonflik dengan pihak perusahaan. Sejumlah petani di Garut, Jawa Barat, dilaporkan dianiaya oleh polisi dan sejumlah preman yang mendapat dukungan dari PT Perhutani.³⁰ Di Cimahi-Jawa Barat, Perusahaan Matahari Sentosa Jaya Cimahi menggunakan polisi dan orang-orang sipil untuk mengatasi aksi mogok kerja buruh di perusahaannya.³¹

Kebijakan represif yang dipakai untuk menghadapi aspirasi masyarakat berakibat lahirnya bentuk kekerasan baru seperti aksi bom bunuh diri maupun aksi penyerangan terhadap individu/organisasi. Aksi bom bunuh diri di Bali, Bandara Udara Sukarno-Hatta dan Hotel Marriot Jakarta serta sejumlah tempat keramaian lainnya telah menimbulkan korban lebih dari 200 orang tewas dan puluhan lainnya menjadi cacat permanen. Mengorganisir dan mempersenjatai orang-orang sipil untuk memerangi tempat-tempat maksiat juga terus terjadi dalam setahun belakangan ini. Tidak sedikit warga sipil yang menjadi korban aksi-aksi kekerasan tersebut.

Dengan paparan di atas satu keadaan memprihatinkan tergelar di depan mata. Justru dalam kurun waktu pelaksanaan pemisahan lembaga polisi dan TNI, kekerasan meluas. Pertama, pada daerah dimana berlaku suatu operasi militer, terbatas atau tidak, dalam status darurat militer maupun tidak, baik TNI maupun polisi telah terlibat dalam tindak kekerasan. TNI, sebagaimana di singgung di atas, dalam rangka memerangi perlawanan kelompok bersenjata, telah melakukan kekerasan terhadap masyarakat sipil. Polisi, di dalam operasi tersendiri, telah melakukan penangkapan dan penahanan atas ribuan orang yang diduga merupakan bagian dari kelompok bersenjata. Tidak terhindarkan terjadinya penangkapan sewenang-wenang, penyiksaan, intimidasi dan teror selama proses pemeriksaan. Di daerah ini kekerasan tak pelak melibatkan TNI dan polisi. Kedua, kekerasan banyak dilakukan oleh polisi di daerah-daerah dimana terdapat sengketa pertanahan, perburuhan, demonstrasi masyarakat sipil dan sebagainya. Ketiga, pada peristiwa dimana kalangan sipil, diorganisir dan dilatih sehingga menjadi kelompok yang mampu melakukan kekerasan. Dengan keadaan ini maka tindakan pemisahan TNI dan polisi tidak bermakna berkurangnya kekerasan, sebaliknya ini berarti membagi rata, bahkan memperluas, tindak kekerasan ke lembaga atau kelompok lebih luas lagi.

Dengan demikian pemisahan TNI-Polri mengandung sejumlah kelemahan yang membuat menciutnya makna pemisahan TNI – Polri tersebut, yaitu: *Pertama*, karena pemisahan itu hanya bersifat administratif maka Polri sebagai lembaga sipil gagal mengurangi kultur militeristik di dalam tubuhnya. Hal itu terlihat dari kian seringnya penggunaan kekerasan oleh Polri dalam menangani beberapa peristiwa massal, seperti demonstrasi dan unjuk rasa. *Kedua*, alih-alih menjadi institusi sipil, Polri setelah pemisahan malah menjadi lembaga superbody yang bertindak lebih mengemukakan kekerasan ketimbang pengayoman

²⁸ “Aksi Pekerja Semen Padang Dihadang Massa”, *Kompas*, 21 Mei 2003

²⁹ “Posko Mahasiswa Diserang dan Dirusak”, *Kompas*, 21 Januari 2003

³⁰ Lihat *Urgent Action* Lembaga Studi Dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) No 7 Agustus 2003

³¹ “Pimpin Demonstrasi, Tujuh Buruh Matahari Sentosa Jaya Cimahi Dikerangkeng Polisi”, *Tempo Interaktif*, 2 Februari 2003

sebagaimana slogan yang mereka buat sendiri. *Ketiga*, TNI yang dilucuti peranan politiknya dalam pemerintahan sipil setelah pemisahan ternyata tidak siap secara institusi, hal itu terlihat dari seringnya terjadi pertikaian antara TNI dan Polri yang dipicu oleh anggota TNI dan juga Polri. *Keempat*, pemisahan itu menjadi tak bermakna ketika pemerintah lebih memilih menggunakan kekuatan militer dalam menyelesaikan masalah politik dalam negeri. Cara-cara itu dengan sendirinya menyingkirkan dan mengecilkan pelibatan masyarakat sipil dalam penyelesaian masalah. Penanganan masalah Aceh dan Papua adalah contoh nyata dari kesimpulan ini.

III. Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia: Suatu Evaluasi terhadap Fungsi Penyelidikan Komisi Nasional HAM

Perkembangan Basis Hukum Penyelidikan Pelanggaran HAM di Indonesia

Setiap negara memiliki masalah dan tantangan yang berbeda dalam menangani pelanggaran HAK ASASI MANUSIA. Masalah-masalah itu seringkali ditanggapi dengan cara dan standar yang berbeda, yang bergantung dari karakter politik rejim yang berkuasa di negara-negara tersebut. Banyak penyelidikan yang dilakukan di negara dimana rejim-rejim yang kuat dan menindas masih berkuasa, tidak berhasil mengungkapkan peristiwa yang terjadi dan gagal untuk memberikan penghukuman kepada pelaku pelanggaran HAK ASASI MANUSIA. Penyelidikan itu sering merupakan manipulasi fakta yang kemudian dimanfaatkan oleh rejim tersebut untuk membenarkan berbagai bentuk tindak kekerasan. Sementara itu ada juga penyelidikan resmi yang dilakukan baik oleh pemerintah, kantor kejaksaan agung atau oleh badan setingkat PBB atas tindak pelanggaran hak asasi manusia berat di suatu negara yang berhasil membongkar peristiwa pelanggaran. Bahkan kerap terjadi bahwa penyelidikan yang efektif mampu mendesak pertanggungjawaban pelaku pelanggaran HAK ASASI MANUSIA, pencabutan berbagai kebijakan atau perubahan kelembagaan. Perkembangan penyelidikan hak asasi manusia dalam 20 tahun terakhir ini sedemikian rupa sehingga mulai dikembangkan suatu formulasi standar penyelidikan pelanggaran yang efektif bagi pengungkapan sekaligus perumusan tindak kejahatan atau pelanggaran hak asasi manusia. Sejak tahun 1980 misalnya, Komisi tentang Pencegahan dan Pengendalian Kejahatan telah mempersiapkan Prinsip-prinsip mengenai Pencegahan Efektif dan Penyelidikan terhadap Hukuman Mati di Luar Proses Hukum. Prinsip tersebut kemudian disahkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial dalam resolusi 44/162 tanggal 15 Desember 1989³².

Sebenarnya tidak banyak standar penyelidikan yang dihasilkan oleh PBB jika dibandingkan dengan jenis pelanggaran dan berbagai rupa peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di dunia ini. Namun karena penyelidikan semakin disadari oleh masyarakat internasional sebagai hak fundamental masyarakat khususnya korban atas hak untuk mengetahui, maka penyelidikan-penyelidikan penting tentang pelanggaran hak asasi manusia secara massif telah berlangsung di berbagai tempat dengan suatu standar yang ditetapkan menurut keperluan dan kesepakatan serta konteks politik dimana penyelidikan itu berlangsung. Di samping itu, terdapat prinsip-prinsip dasar, yang tampaknya telah berlaku di sejumlah penyelidikan, seperti antara lain: prinsip independensi, imparialitas atau ketidakberpihakan anggota tim penyelidik.

Penyelidikan atas tindak pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia pernah ada jauh sebelum penggulingan rejim Suharto. Letak soal penyelidikan yang dilakukan oleh rejim Suharto adalah, apakah hasil penyelidikan itu digunakan pemerintah untuk mengkoreksi kebijakan atau meminta pertanggungjawaban pelaku, dan apakah penyelidikan tersebut tidak memanipulasi fakta. Tiga puluh tahun lalu, sebuah tim pencarian fakta dibentuk oleh Presiden Soekarno untuk menyelidiki peristiwa pembunuhan yang menyebar di seluruh Jawa segera setelah terjadinya Gerakan 30 September. Namun hasil tim ini tidak pernah menjadi landasan pemulihan keamanan. Penyelidikan kontroversial yang pernah dibuat oleh Rejim Suharto

³² Investigasi Pelanggaran HAM: Panduan untuk Investigasi Hukuman Mati di Luar Proses Hukum, Sewenang-wenang dan Seketika, ELSAM, 1996.

adalah penyelidikan atas peristiwa pembunuhan di pemakaman Santa Cruz, Timor Timur, pada tahun 1991. Hasil penyelidikan ini yang menyebutkan 19 orang tewas dan 91 orang luka-luka bertolak belakang dengan fakta-fakta yang tersebar bahwa nyaris 300 orang telah tewas dan ratusan lainnya luka-luka. Peristiwa Santa Cruz yang mengundang tekanan hebat internasional pada pemerintah Indonesia menjadi pelajaran penting bahwa penyelidikan yang efektif sangat mengandalkan penerapan prinsip independensi yang kuat.

Penyelidikan negara yang dilakukan pasca penggulingan rejim Suharto dengan demikian jauh menjadi lebih signifikan karena kemungkinan penerapan prinsip imparialitas dan independensi jauh lebih besar. Selain itu pembongkaran dan pengungkapan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia, dengan cepat berkembang menjadi perhatian publik tak lama setelah Suharto terguling. Tuntutan para korban pelanggaran berat hak asasi manusia terhadap pemerintah untuk mengusut kasus-kasus kekerasan yang telah terjadi selama pemerintahan Suharto hingga masa-masa akhir pemerintahannya,³³ semakin tidak dapat dipisahkan dari efektifitas kebijakan reformasi ekonomi maupun politik. Setelah lima tahun proses reformasi, semakin terlihat, bahwa penyelidikan dan pembongkaran merupakan prasyarat bagi reformasi dan demokratisasi di Indonesia.

Penyelidikan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia mendapat basis hukumnya dengan diadopsinya konsep hak asasi manusia ke dalam sistim hukum nasional, melalui amandemen UUD 1945, UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan peraturan lainnya.

Berdasarkan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, proses penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia harus melalui beberapa tahap, yaitu penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan pengadilan. Dalam proses tersebut “penyelidikan” hanya merupakan salah satu tahapan. Komnas HAM kemudian ditetapkan sebagai lembaga yang bertugas dan berwenang untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran Hak Asasi Manusia. Sedangkan yang dimaksud dengan “penyelidikan pemeriksaan” berdasarkan pasal 89 ayat 3b UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tersebut adalah kegiatan pencarian data, informasi, dan fakta untuk mengetahui ada atau tidaknya pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Wewenang Komnas HAM tersebut ditegaskan kembali dalam pasal 18, UU No.26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, tentang fungsi dan wewenang untuk melakukan penyelidikan atas peristiwa pelanggaran. Dalam pasal 18 ayat 2 lebih lanjut ditetapkan bahwa Komnas HAM dapat melakukan penyelidikan dengan membentuk tim Ad Hoc yang turut melibatkan unsur masyarakat.³⁴

³³Setelah peristiwa kerusuhan Mei 98 salah satu tim penyelidik yang dibentuk adalah Tim Gabungan Pencari Fakta(TGPF) Kasus Kerusuhan Mei, yang dibentuk secara bersama oleh beberapa departemen dan instansi pemerintah. Pada masa ini bentuk penyelidikan belum memiliki dasar hukum yang jelas, tidak ada tindak lanjut yang jelas dari tim penyelidikan tersebut.

³⁴ Sehingga keanggotaan dalam Tim Penyelidikan yang dibentuk oleh Komnas HAM juga diisi oleh unsur masyarakat dari luar Komnas HAM seperti aktivis LSM, rohaniwan, akademisi, dll.

Penyelidikan atas Peristiwa Pelanggaran HAK ASASI MANUSIA

Dari data yang berhasil dikumpulkan, pada tahun ini Komnas HAM telah membentuk setidaknya 8 tim penyelidik atau investigasi, seperti terlihat pada tabel berikut

Tabel 4: Nama Tim Penyelidik bentukan Komnas HAM selama tahun 2003

| Nama Tim Penyelidik | Jenis Kasus | Landasan Hukum | Kasus atau Peristiwa yg Diselidiki | Unsur Keanggotaan Tim | Masa Kerja |
|---|-------------|---|---|--|--|
| Tim Ad hoc Penyelidikan dan Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto (Keputusan Ketua Komnas HAM, No: 07/KOMNAS HAM/2003, Jakarta 14 Januari 2003) | LAMA | 1. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia 2. UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM pasal 7,8,9 | 1. Peristiwa berdarah pada tahun 1965 2. Kekerasan pada warga saat Pemilu 1971 3. Penembakkan misterius(Petrus) pada awal tahun 1980 4. Peristiwa Tanjung Priok pada tahun 1980-an 5. Tragedi Operasi Militer (DOM) Aceh 6. Peristiwa 27 Juli 1996 7. Kerusuhan Mei 1998 | Kriteria: Anggota harus independen(bukan orang yang ada ikatan langsung dengan baik sebagai bawahan atau menjadi korban dari Suharto) Jumlah 15 orang, tdd: -Anggota Komnas HAM: 4 orang -LSM: 6 orang -Ilmuwan: 3 orang -Rohaniwan: 2 orang | Januari 2003 – Mei 2003 |
| Tim Ad hoc Penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei 1998 (SK Ketua Komnas HAM No. 10.a/KOMNAS HAM/III/2003, Jakarta 6 Maret 2003) | LAMA | 1. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia 2. UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM | Peristiwa kerusuhan Mei 1998 | Jumlah anggota 13 orang Terdiri dari: -Komnas HAM -Tokoh-tokoh di bidang hak asasi manusia | 6 Maret 2003 – 6 Juni 2003 |
| Tim Ad hoc Pemantau Perdamaian Di Aceh (SK Ketua KOMNAS HAM No. 09 A/ KOMNAS HAM/I/2003, Jakarta 15 Januari 2003) | BARU | UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia | Dampak Nota Kesepakatan Damai antara Pemerintah RI dan GAM terhadap penegakan hak asasi manusia dan rakyat Aceh. | Jumlah anggota 8 orang, terdiri dari: -Anggota Komnas HAM -Anggota masyarakat yang aktif di bidang hak asasi manusia | 6 bulan semenjak ditetapkan (15 Januari 2003 – 15 Juli 2003) |
| TIM PEMANTAUAN KASUS BULUKUMBA | BARU | Tidak diketahui | Kasus konflik antara PT Lonsum vs Masyarakat Bulukumba yang menyebabkan | Jumlah anggota 5 orang, terdiri dari : -Anggota Komhasham: 3 orang | - |

| | | | | | |
|---|------|---|---|---|---|
| | | | korban dari kalangan petani Bulukumba | -Kalangan profesional: 2 orang | |
| Tim Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan (SK Ketua Komnas HAM No. 04/KOMNAS HAM/I/2003, Jakarta, 15 Januari 2003) | LAMA | 1. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia 2. UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM | Kekerasan terhadap wartawan sejak 1996 sampai dengan 2002 | Jumlah anggota 6 orang terdiri dari: -Anggota Komnas HAM -Tokoh-tokoh di bidang HAM | 15 Januari 2003 – 15 Juli 2003 |
| Tim Pengkajian Kasus Ahmadiyah (SK Ketua Komnas HAM No. 26/KOMNAS HAM/VIII/2003, Jakarta, 4 Agustus 2003) | BARU | UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia | Kekerasan dan Intimidasi terhadap jemaat Ahmadiyah | Tim terdiri dari: -4 orang Anggota Komnas HAM -2 orang staf asistensi -2 orang staf administrasi | 4 bulan semenjak di tetapkan (4 Agustus 2003 – 4 Desember 2003) |
| Tim Pengkajian Penghilangan Orang Secara Paksa (SK Ketua Komnas HAM No. 18/ KOMNAS HAM/VI/2003, Jakarta 20 Juni 2003 dan SK Ketua Komnas HAM No. 29/KOMNAS HAM/IX/2003 Jakarta 23 September 2003) | LAMA | 1. UUD 1945 2. UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia | Peristiwa-peristiwa penghilangan paksa yang terjadi di Indonesia selama ini. | Tim terdiri dari 7 orang anggota Komnas HAM. | 20 Juni 2003 – 20 Agustus 2003 Kemudian diperpanjang dengan SK baru: 1 September 2003 – 30 Desember 2003 |
| Tim Pengkajian Permasalahan Hak Asasi Manusia di Papua (SK Ketua Komnas HAM No. 22/KOMNAS HAM/VII/2003 Jakarta, 24 Juli 2003) | LAMA | UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia | Permasalahan dan pelanggaran has asasi manusia di Papua yang belum dapat diungkapkan dan atau diselesaikan. | Tim berjumlah 4 orang, terdiri dari: -3 orang anggota Komnas HAM -1 orang non Komnas HAM | 24 Juli 2003 – 24 Oktober 2003 |

Sumber: dikompilasi dari berbagai surat kabar selama tahun 2003 dan dokumen Komnas HAM

Berdasarkan keanggotaan tim, 6 diantaranya diisi oleh gabungan anggota Komnas HAM dan tokoh atau aktivis Hak Asasi Manusia. Sedangkan dua tim lainnya, yaitu Tim Kajian Kasus Ahmadiyah dan Tim Kajian Penghilangan Paksa hanya terdiri dari anggota Komnas HAM.

Tulisan berikut coba memaparkan secara singkat kerja penyelidikan oleh Komnas HAM dalam kurun waktu satu tahun ini. Dari segi jumlah penyelidikan, mungkin Komnas HAM periode saat ini, termasuk yang paling banyak membentuk tim. Ini tentunya merupakan perkembangan yang menggembirakan. Sekalipun demikian beberapa catatan atas kelemahannya patut dikemukakan. Satu pertanyaan penting dari sejumlah pengkajian atau

penyelidikan itu adalah dimana dan bagaimana hasil penyelidikan tersebut. Berikut adalah deskripsi singkat dari dinamika kerja tim penyelidik tersebut:

1. Tim Ad Hoc Penyelidikan dan Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto

Tim ini bertugas untuk melakukan penyelidikan dan pengkajian mengenai dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama pemerintahan Soeharto. Sebelum memulai penyelidikannya, tim ini terlebih dahulu dimulai dengan pengkajian. Adapun kasus-kasus yang diselidiki oleh tim ini adalah:

- a. Peristiwa berdarah pada tahun 1965
- b. Kekerasan pada warga saat Pemilu 1971
- c. Penembakkan misterius(Petrus) pada awal tahun 1980
- d. Peristiwa Tanjung Priok pada tahun 1980-an
- e. Tragedi Operasi Militer (DOM) Aceh
- f. Peristiwa 27 Juli 1996
- g. Kerusuhan Mei 1998

Menurut Ketua Sub Komisi Pemantauan Komnas HAM MM Billah, kerja tim ini diharapkan akan sampai pada rekomendasi bagaimana kasus-kasus tersebut akan diselesaikan³⁵.

Pada masa kerjanya, tim ini sangat mendapatkan perhatian publik, tidak kurang Keluarga Almarhum Bung Karno, Sekber Petisi 50, PB HMI MPO, SKP HAM, Partai Ummat Islam(PUI) mendatangi Komnas HAM memberikan pernyataan sikap mereka tentang pembentukan tim ini.

Dengan beranggotakan 15 orang yang terdiri dari 4 orang Anggota Komnas HAM dan tokoh-tokoh hak asasi manusia, pada akhirnya tim ini telah membuat laporan hasil kajian, namun pengumumannya ditunda karena adanya kendala teknis penyusunan³⁶.

2. Tim Ad Hoc Penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei 1998

Tim Ad Hoc Penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei merupakan tim dengan mandat cukup kuat dibandingkan dengan ketujuh tim lainnya, karena dalam SK Ketua Komnas HAM yang menjadi landasan pembentukan tim ini secara tegas dituliskan bahwa setelah melakukan tugasnya, tim ini membuat Berita Acara Penyelidikan(BAP) yang ditandatangani oleh penyelidik, dan setelah disahkan oleh Sidang Paripurna Komnas HAM, berkas penyelidikan diserahkan kepada Penyidik(Kejaksaan Agung) guna ditindaklanjuti sesuai dengan UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Sedangkan SK tim penyelidik yang lain, hanya menuliskan tanggungjawab tim kepada Sidang Paripurna Komnas HAM, kebijakan selanjutnya mengenai kasus yang diselidiki akan ditentukan oleh keputusan Paripurna Komnas HAM.

Tim Ad Hoc Penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei juga merupakan tim yang memiliki modal kerja awal yang cukup banyak, mengingat tim ini bekerja sebagai kelanjutan dari tim kajian yang dibuat Komnas HAM, dan juga memanfaatkan hasil-hasil yang telah dibuat oleh Tim Gabungan Pencari Fakta Kerusuhan Mei 1998(TGPF Kerusuhan Mei 1998).

³⁵ *Sinar Harapan*, Jumat 10 Januari 2003.

³⁶ *Suara Pembaruan*, Rabu 23 Juli 2003.

Meskipun memiliki mandat yang paling kuat dan tidak bekerja dari nol, namun dalam proses kerjanya, tim ini harus menghadapi kendala yang beragam, mulai dari kesulitan dalam melakukan pemanggilan pada personel TNI,³⁷ kesulitan memperoleh beberapa dokumen hasil TGPF dari Depkeh HAM, pengunduran dari beberapa saksi dengan alasan keselamatan pribadi, termasuk kesulitan untuk mencari saksi kasus perkosaan.

Meskipun Tim Ad Hoc Mei merupakan tim resmi, namun dalam kerjanya, tim ini sulit mendapatkan dukungan dari instansi pemerintah, misalnya penolakan Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk melakukan pemanggilan paksa terhadap 9 anggota TNI/POLRI yang menolak pemanggilan Tim.

Meskipun banyak mengalami hambatan, pada akhir kerjanya, tim ini berhasil membuat laporan akhirnya. Ketiadaan kesaksian para perwira TNI/POLRI dinyatakan oleh tim ini tidak akan mempengaruhi hasil laporan³⁸.

Menurut Wakil Ketua Komnas HAM dan juga Ketua Tim Ad Hoc Mei, Salahudin Wahid perbedaan kesimpulan akhir Tim Ad Hoc Mei ini dengan TGPF Mei yang lalu adalah pada analisis hukum. Dalam laporan terakhir, analisis hukum itu lebih diperkuat, tidak sebagaimana laporan TGPF yang hanya mengungkapkan fakta³⁹.

3. Tim Ad Hoc Pemantauan Perdamaian di Aceh

Tim Ad Hoc Pemantauan Perdamaian di Aceh dibentuk untuk memantau dampak nota kesepakatan damai antara pemerintah RI dan GAM terhadap penegakkan hak asasi manusia dan rakyat Aceh.

Tantangan yang harus dihadapi tim ini tidak hanya berupa tekanan militer, tetapi juga perbedaan pandangan di antara anggota Komnas HAM sendiri. Salah seorang anggota Komnas HAM Syamsuddin menyatakan bahwa Tim Ad Hoc Pemantau Perdamaian di Aceh dinilai melanggar prosedur yang berlaku di Komnas HAM karena mempublikasikan hasil investigasinya sebelum pleno Komnas HAM.⁴⁰ Sementara Panglima Komando Operasi (Pangkoops) TNI Brigjen Bambang Darmono berencana menggugat Komnas HAM berkaitan dengan publikasi hasil investigasi Tim Ad Hoc Pemantau Perdamaian di Aceh⁴¹. Panglima TNI Endriarto Sutarto juga menilai Komnas HAM tidak mematuhi kesepakatan yang telah dibuat antara Komnas HAM dengan Menkopolkam, dimana setiap temuan Komnas HAM harus didiskusikan dengan TNI⁴².

Ketegangan dengan TNI yang harus dihadapi oleh tim ini bermula dari temuan di dalam laporan Tim tentang telah terjadinya *extra judicial killing* yang dilakukan orang berpakaian loreng, bersenjata laras panjang, dan sepatu lars. Sedangkan *sexual harassment* dilakukan oleh orang yang memakai baju cokelat, rompi hitam, dengan tulisan Brimob di punggung.

³⁷ Sejumlah personel TNI/POLRI yang dipanggil oleh tim ini menolak untuk hadir dengan alasan bahwa tim ini dianggap tidak sah sebelum DPR membuat keputusan dugaan adanya pelanggaran HAM berat atas kasus Kerusuhan Mei 1998.

³⁸ *Koran Tempo*, Rabu 20 Agustus 2003.

³⁹ *Koran Tempo*, Rabu 20 Agustus 2003.

⁴⁰ *Media Indonesia*, Kamis 19 Juni 2003.

⁴¹ *Media Indonesia*, Jumat 20 Juni 2003.

⁴² *Media Indonesia*, Jumat 20 Juni 2003.

Dalam melakukan pengumpulan data, tim ini juga menempatkan anggota dan staf-nya secara bergiliran untuk menerima pengaduan dan melakukan pemantauan di Aceh.

4. Tim Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan

Tim Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan dibentuk untuk menyelidiki dan memantau kekerasan terhadap wartawan yang terjadi sejak tahun 1996 sampai dengan 2002. Sama halnya dengan tim membentuk Komnas HAM yang lain, ia bertanggungjawab untuk menyerahkan hasil kerjanya kepada Sidang Paripurna. Tidak banyak publikasi yang memuat dinamika kerja Tim ini, namun tim yang anggotanya 6 orang ini telah menghasilkan laporan akhirnya.

5. Tim Pengkajian Penghilangan Orang Secara Paksa

Tim ini bertugas untuk melakukan pengkajian tentang peristiwa-peristiwa penghilangan orang secara paksa yang terjadi di Indonesia selama ini yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tim yang ketujuh anggotanya berasal dari Komnas HAM belum bisa memulai kerjanya sesuai dengan masa kerjanya (20 Juni – 20 Agustus 2003), sehingga kemudian diperpanjang lagi sampai dengan 30 Desember 2003.

6. Tim Pengkajian Permasalahan Hak Asasi Manusia di Papua

Tim berikutnya bertugas untuk melakukan pengkajian permasalahan hak asasi manusia dan dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di propinsi Papua. Tim ini diharapkan membuat laporan yang akan diserahkan kepada Sidang Paripurna untuk mendapatkan pengesahan dan keputusan tindak lanjut. 4 orang anggota tim kajian ini berasal dari Komnas HAM dan aktivis hak asasi manusia.

7. Tim Pemantau Kasus Bulukumba

Tim ini dibentuk sebagai tanggapan cepat atas kasus konflik antara PT London Sumatera dengan Masyarakat Bulukumba yang telah menimbulkan korban di kalangan petani Bulukumba. Tim ini bertugas untuk mencari fakta atas peristiwa penembakan oleh aparat kepolisian yang telah menyebabkan korban jiwa di kalangan petani Bulukumba. Selanjutnya hasil pemantauan ini akan menjadi pertimbangan perlu tidaknya diadakan penelitian lebih lanjut, dan dilaporkan kepada sidang paripurna Komnas HAM. Lebih jauh akan dimungkinkan pembentukan tim penyelidikan pro justisia jika kerja ini menghasilkan rekomendasi semacam itu.

Berdasarkan pemantauan awal yang telah dilakukan tim ini, ditemukan indikasi pelanggaran HAM, yaitu: hak sipil politik (meliputi: hak hidup, penyiksaan, penangkapan sewenang-wenang, perampasan hak milik, hak atas rasa aman, dan perlakuan hukum yang adil), dan hak ekonomi sosial budaya.

8. Tim Pengkajian Kasus Ahmadiyah

Kasus Ahmadiyah adalah kasus penyerangan, intimidasi dan terror terhadap kelompok Jemaah Ahmadiyah. Misalnya pada Jumat, 14 Februari 2003 yang lalu, belasan rumah milik warga jemaah Ahmadiyah, di desa Manis Lor, kecamatan Jalaksa, Kuningan.

Adanya tindak kekerasan dan intimidasi terhadap jemaat Ahmadiyah dan pengaduan tentang kasus kekerasan terhadap jemaah ini menjadi alasan dari pembentukan tim kajian ini. Tim yang anggotanya berasal dari Komnas HAM ini diberi masa kerja selama 4 bulan.

Penyelidikan Komnas HAM: Beban Masa Lalu dan Tantangan Saat Ini

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia pasal 89 ayat 3 tentang fungsi Pemantauan, maka beberapa tim dibentuk Komnas HAM selama tahun 2003 tersebut di atas dapat dikategorikan ke dalam 2 level kerja, yaitu:

3. Kerja penyelidikan:

4.

- a. Tim Ad Hoc Kerusuhan Mei 1998
- b. Tim Ad Hoc Penyelidikan dan Pengkajian Kejahatan Suharto
- c. Tim Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan

2. Kerja pemantauan:

- a. Tim Ad Hoc Pemantau Perdamaian di Aceh
- b. Tim Pemantau Kasus Bulukumba
- c. Tim Pengkajian Permasalahan Hak Asasi Manusia di Papua
- d. Tim Pengkajian Penghilangan Orang Secara Paksa
- e. Tim Pengkajian Kasus Ahmadiyah

Kedua level kerja tersebut merepresentasikan besaran mandat yang berbeda atau landasan undang-undang yang diemban oleh tim.

Pada kerja penyelidikan, dasar hukum dari tim tersebut adalah UU No.39 tahun 1999 dan UU No.26 tahun 2000. Sesuai dengan pasal 20 UU No.26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, apabila Komnas HAM berpendapat bahwa terdapat bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran HAM yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik.

Dalam tahun ini Komnas HAM telah membentuk tiga buah tim penyelidik yang dibentuk berdasarkan UU No.26 tahun 2000. Tim tersebut adalah Tim Ad Hoc Mei 98, Tim Ad Hoc Penyelidikan Kejahatan Suharto, dan Tim Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan.

Di samping sejumlah anggota Komnas HAM, tim ini juga terdiri dari orang-orang dari berbagai kalangan masyarakat. Dalam penyelidikan ini, Komnas HAM melibatkan Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan dan terutama penyelidikan atas peristiwa Mei'98, tim ini menangani kekerasan terhadap perempuan.

Ketiga tim tersebut telah menunaikan tugasnya. Semestinya hasil kerja tim ini sudah diketahui, dan apa bila disimpulkan ada bukti permulaan telah terjadinya pelanggaran HAM berat, maka laporan penyelidikan tersebut harus diserahkan kepada Kejaksaan Agung dan dilanjutkan dengan proses penyidikan. Namun dari ketiga tim ini hanya Tim Ad Hoc Kerusuhan Mei 98 yang telah menyelesaikan laporannya dan menyerahkannya ke Kejaksaan Agung. Pada Tim Ad Hoc Penyelidikan Kejahatan Suharto, proses semacam ini belum bisa dilakukan karena kendala teknis pelaporan. Sedangkan sejak diujukannya laporan akhir Tim

Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan, belum ada tindak lanjut yang diputuskan oleh Komnas HAM.

Di samping itu penyelidikan Komnas HAM sepatutnya juga merujuk pada standar internasional hak asasi manusia, misalnya prinsip Pencegahan Efektif dan Penyelidikan terhadap Hukuman Mati di Luar Proses Hukum maupun model-model penyelidikan negara lain yang diakui secara internasional. Mengingat rumitnya masalah hak asasi manusia, Komnas HAM memang diharapkan juga dapat membuat terobosan legal, tidak terjebak dalam legalitas prosedur, yang mencegah penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia.

Kewenangan Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan, berdasarkan UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM telah memberikan landasan yang cukup bagi Komnas HAM untuk mendorong penyelidikan *pro justisia*. Namun Komnas Ham menghadapi tantangan yang tidak mudah, baik dari dalam lembaga dan luar lembaga. Dalam kasus Tim Ad Hoc Kerusuhan Mei 1998, para perwira TNI/POLRI menolak memenuhi permintaan Komnas HAM untuk datang menghadap komisi. Permintaan Komnas juga ditolak oleh Pengadilan Negeri sehubungan dengan pelaksanaan kerja tim ini. Pada tim lainnya, Tim Ad Hoc Penyelidikan dan Pengkajian Kejahatan Suharto, Komnas HAM mendapat sorotan publik yang amat luas, baik yang mendukung maupun mengecamnya. Besarnya sikap publik terhadap tim ini menunjukkan bahwa Komnas HAM mendapatkan tingkat kepercayaan tertentu dari publik untuk menjalankan mandatnya. Namun hingga saat ini Komnas HAM belum menunjukkan hasilnya kepada publik, dan memastikan apa yang selama ini telah berhasil dibuat oleh banyak peneliti tentang kejahatan Suharto.⁴³ Dengan terhentinya proses ini, maka kasus Suharto tidak saja membeku di pengadilan tetapi juga di meja Komnas HAM.

Sementara itu mengenai kerja pemantauan, sebenarnya kerja ini merupakan salah satu kerja reguler yang dijalankan oleh Sub-Komisi Pemantauan Komnas HAM. Laporan ini tidak menyoroti kerja dari sub-komisi ini yang dalam tahun ini telah melakukan banyak sekali kegiatan pemantauan. Laporan ini hanya menyoroti kerja pemantauan di luar sub-komisi pemantauan (sekalipun di bawah tanggung jawab sub-komisi ini), yang dijalankan oleh sebuah tim Ad Hoc yang melibatkan berbagai kalangan di luar Komnas HAM dan dibentuk berdasarkan surat keputusan ketua Komnas HAM.

Patut dicatat bahwa inisiatif membentuk berbagai tim pemantauan semacam ini merupakan terobosan penting dalam Komnas HAM periode baru ini. Tindakan ini mencerminkan usaha Komnas HAM untuk lebih responsif terhadap begitu banyaknya peristiwa pelanggaran hak asasi manusia, baik peristiwa yang terjadi pada masa rejim Suharto yang belum diselesaikan oleh pemerintahan pasca Suharto, maupun yang sedang terjadi saat ini. Padahal sebagaimana dikatakan oleh M. M. Billah, ketua Sub-Komisi Pemantauan, Komnas HAM masih memiliki keterbatasan kemampuan sumberdaya untuk mengungkap semua kasus yang diduga sebagai tindakan pelanggaran di masa lalu.⁴⁴ Boleh dikatakan bahwa tahun ini termasuk tahun kerja pemantauan yang paling banyak. Juga, tim ini telah melibatkan berbagai kalangan, termasuk anggota Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, seperti dalam tim pemantauan perdamaian di Aceh, yang mencerminkan keterbukaan dan itikad lembaga ini untuk menciptakan partisipasi publik. Dalam metode bekerjanya, tim pemantauan ini juga mencoba mengembangkan partisipasi publik melalui dialog-dialog dan pertemuan dengan berbagai kalangan masyarakat, termasuk korban.

⁴³ Berbagai kajian mengenai sejarah dan kekerasan politik rejim Suharto telah dibuat dan beredar di kalangan masyarakat, misalnya Ben Anderson, Robert Cribb, Geoffrey Robison, Soe Hok Gie, dll.

⁴⁴ *Koran Tempo*, Kamis, 16 Januari 2003.

Namun mandat yang diberikan pada tim ini untuk melakukan pemantauan bersifat sangat umum. Mandat itu berasal dari UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang memuat pasal tentang fungsi pemantauan Komnas HAM. Selain dari pada ini, tidak terdapat ketentuan teknis menyangkut pemantauan. Oleh karenanya dalam pelaksanaannya, tampak sulit membedakan fungsi penyelidikan Komnas HAM dan fungsi pemantauannya. Di samping itu, dengan mandat yang teramat umum, itu juga berarti tindak lanjut dari kerja tim ini ditentukan oleh keputusan internal Komnas HAM. Tim tersebut tidak memiliki wewenang lain, selain membantu kerja Komnas HAM. Akibatnya sejumlah kerja tim ini tidak lagi diketahui hasilnya, ketika masa kerja tim tersebut sudah berakhir, misalnya kerja Tim Pemantauan Kekerasan Terhadap Wartawan yang telah selesai semenjak bulan Juli 2003. Padahal masalah yang ditangani tim ini, seperti misalnya pemantauan perdamaian di Aceh, pengkajian masalah HAM di Papua, pengkajian masalah penghilangan orang secara paksa, merupakan masalah besar. Pengkajian atas masalah ini seharusnya merupakan bagian dari tahap-tahap lebih lanjut penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia, dan tidak menjadi bagian kerja reguler pemantauan komnas HAM. Untuk masalah-masalah tersebut, sudah sepatutnya Komnas HAM menyatakan pandangan resminya tentang penyelesaian yang harus diambil oleh pemerintahan pasca Suharto.

Dari 8 tim penyelidik yang dibentuk Komnas HAM, 5 diantaranya menangani masalah pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sebelum tahun 2003, seperti Pelanggaran HAM Soeharto, Kerusakan Mei, Penghilangan Paksa, Kekerasan terhadap Wartawan, dan Pelanggaran HAM di Papua. Penanganan atas masalah ini sebenarnya merupakan beban yang terlalu besar bagi lembaga tersebut. Sebab masalah-masalah tersebut terkait dengan kebijakan politik dan hukum rejim Orde Baru. Untuk menyelesaikannya dibutuhkan pertanggungjawaban rejim tersebut, melalui mekanisme politik hukum yang lebih besar kapasitas politiknya dari pada Komnas HAM. Jika Komnas HAM masih menangani perkara ini, maka di satu sisi ini menunjukkan bahwa lembaga ini menjadi gantungan masyarakat untuk menuntut keadilan atas kekerasan masa lalu. Sedang di lain sisi ini hanya memperlihatkan bahwa saluran atau mekanisme lain di luar Komnas HAM macet. Komnas HAM menanggung beban transisi yang seharusnya menjadi beban tanggungjawab semua lembaga negara.

Sementara itu tahun ini memperlihatkan bahwa kerja Komnas HAM tidak cukup mendapat dukungan politik, khususnya dari DPR dan pemerintah. Hal ini dapat dilihat dari penolakan lembaga negara maupun individu untuk membantu Tim Ad Hoc Mei, dan Tim Ad Hoc Pemantau Perdamaian Aceh. Padahal sepanjang tahun 2003 ini, Komnas HAM dihadapkan pada situasi hak asasi manusia yang jauh lebih berat misalnya perpanjangan darurat militer di Aceh, penggusuran massal, kerusakan bernuansa etnis, kasus Indorayon, dan lain sebagainya. Beban yang tidak berimbang ini akan terus menghinggapi Komnas HAM di masa berikutnya apabila negara (pemerintah) tidak memberikan dukungan kuat terhadap penyelesaian kasus pelanggaran HAM masa lalu.⁴⁵

Uraian di atas menunjukkan beberapa hal penting kinerja Komnas HAM di tahun ini. Pertama, di tengah memburuknya situasi hak asasi manusia dan lemahnya dukungan politik terhadapnya, Komnas HAM justru menunjukkan itikad yang besar untuk merespon peristiwa pelanggaran hak asasi manusia secepatnya. Kedua, Komnas HAM mencoba mengembangkan

⁴⁵ Contoh yang paling dari terhambatnya proses penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu adalah hasil laporan **KPP Kasus Trisakti-Semanggi I & II** yang dipeti es-kan oleh Kejaksaan karena tidak adanya rekomendasi Pelanggaran HAM berat oleh DPR.

metode pengumpulan fakta yang melibatkan berbagai kalangan dan termasuk kerja sama dengan komisi lain (Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan). Sekalipun demikian, sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki mandat melakukan penyelidikan pelanggaran hak asasi manusia, Komnas HAM sepatutnya memiliki satuan tugas profesional yang mengembangkan prosedur teknis penyelidikan pro justicia. Ketiga, lepas dari mandat maupun landasan hukum yang mendasarinya, secara prosedur teknis fungsi penyelidikan dan fungsi pemantauan Komnas HAM kurang memperlihatkan perbedaan yang jelas. Keempat, untuk menghadapi bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang begitu rumit ini, Komnas HAM perlu mengembangkan suatu standar penyelidikan tertentu yang merujuk pula pada standar maupun model penyelidikan internasional. Kelima, sebagian dari hasil dari penyelidikan dan pemantauan Komnas HAM tidak diketahui nasibnya, yang menunjukkan lemahnya akuntabilitas tim bentukan Komnas HAM. Ini bertolak belakang dengan besarnya publisitas kegiatan Komnas HAM baik itu tindakan pemantauannya atau pernyataan-pernyataan penting para anggotanya

IV. Macetnya Peradilan Indonesia

Salah satu kondisi yang mempengaruhi dunia peradilan di Indonesia saat ini adalah belum diselesaikannya pembenahan di tingkat puncak lembaga pengadilan Indonesia yakni Mahkamah Agung. Upaya pembenahan ini mulai dilakukan segera setelah penggulingan rejim Suharto. Majelis permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan Ketetapan MPR RI No X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara. Tap MPR tersebut menyatakan perlunya segera diwujudkan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.⁴⁶

Kemudian Tahun 1999 presiden melalui Keppres No. 21/1999 membentuk suatu tim kerja terpadu untuk melakukan pengkajian pelaksanaan TAP MPR No X/MPR/1998 berkaitan dengan pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif.⁴⁷ Pada tahun yang sama DPR mensahkan UU No 35 tahun 1999 tentang kekuasaan di bidang peradilan sebagai amandemen dari UU No. 14 tahun 1970 tentang kekuasaan kehakiman. Menurut Undang-Undang tersebut, kewenangan mengelola organisasi, administrasi, dan keuangan peradilan, yang semula dipegang oleh pemerintah melalui Departemen Kehakiman dan HAM RI, dilimpahkan seluruhnya kepada Mahkamah Agung secara bertahap hingga efektif pada tahun 2004. Keputusan ini sering disebut sebagai kebijakan penyatuan satu atap.

Tabel 5: Amandemen Baru terhadap UU No 14 tahun 1970 dengan UU No 35 tahun 1999

| No | Hal | Pasal | Keterangan |
|----|---------------|-------|--|
| 1 | kewenangan | 11 | Badan peradilan secara organisatoris, administratif dan finansial berada di bawah kekuasaan Mahkamah Agung, dan ketentuan ini kemudian akan diatur lebih lanjut dengan UU sesuai dengan kekhususan lingkungan peradilan masing-masing. |
| 2 | pengalihan | 11 a | Pengalihan ini dilakukan secara bertahap paling lama 5 tahun sejak diundangkan, dan terhadap pengadilan agama waktunya tidak ditentukan, dan tata cara pengalihan ini ditetapkan dengan keputusan Keppres. |
| 3 | tindak pidana | 22 | Tindak pidana yang dilakukan bersama-sama oleh mereka yang termasuk lingkungan peradilan umum dan lingkungan peradilan militer diperiksa dan diadili oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum kecuali jika menurut keputusan ketua mahkamah agung perkara itu harus diperiksa dan di adili oleh lingkungan peradilan militer. |
| 4 | peralihan | 40 | Semua ketentuan peraturan perundang-undangan sebagai pelaksanaan pasal 11 atau 22 masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang baru |

Namun, proses reformasi di tingkat Mahkamah Agung ternyata tidak mudah dilakukan dengan semata-mata melakukan perubahan di tingkat legislasinya. Reformasi di tubuh Mahkamah Agung membutuhkan kekuatan luar biasa sebab begitu banyak aspek yang harus

⁴⁶ Bab IV Bagian C, TAP MPR No X/MPR/1998.

⁴⁷ Salah satu usul yang paling penting dari Tim ini adalah mereka merekomendasikan perlunya pembentukan Dewan Kehormatan Hakim yang berwenang mengawasi perilaku hakim, memberikan rekomendasi mengenai rekrutmen, promosi, dan mutasi hakim serta menyusun *code of conduct* bagi hakim. Hampir seluruh rekomendasi ini tim ini kemudian diadopsi dalam penjelasan umum UU No 35 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang No 14 tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan Pokok kehakiman.

direformasi. Boleh dikatakan bahwa perubahan itu harus dilakukan di seluruh lini.⁴⁸ (lihat tabel). Jadi pembenahan ini harus dilakukan di wilayah legislasi dan dalam tubuh Mahkamah Agung itu sendiri.⁴⁹

Tabel 6: Masalah Internal Mahkamah Agung

| No | Wilayah permasalahan | Turunan permasalahan |
|----|--|---|
| 1 | Kedudukan dan Fungsi | Mengadili, judicial review, pengaturan, pengawasan hakim, advokat, notaris, pembinaan, pertimbangan hukum, administrasi |
| 2 | Organisasi dan Kultur | Organisasi dalam rangka penyatuan atap, organisasi pengawasan dan pendisiplinan, organisasi kepaniteraan dan manajemen perkara, Organisasi Hukum dan peradilan, Organisasi diklat dan Litbang, organisasi kehumasan, Organisasi tenaga ahli, Pimpinan MA dan hakim agung, Rapat-rapat, standar operasional prosedur, kultur organisasi. |
| 3 | Sumber Daya Manusia | (a). Rekrutmen hakim agung : sistem tertutup dan terbuka, persyaratan usia dan masa kerja, pihak yang memilih, proses rekrutmen. (b) Pemilihan ketua/wakil ketua/ketua muda MA : pihak yang memilih, kriteria Pimpinan MA. Jumlah hakim agung, masa jabatan hakim Agung, Gaji dan kesejahteraan Hakim Agung, Rekrutmen pegawai, pengisian jabatan, gaji dan kesejahteraan Pegawai, Jumlah pegawai |
| 4 | Manajemen Perkara | Pendaftaran perkara, distribusi perkara dan majelis, memeriksa dan memutus perkara, setelah perkara diputus, registrasi, pengarsipan, tumpukan perkara, produktifitas hakim, lain-lain. |
| 5 | Sumber Daya | Jaminan anggaran pengadilan, penyusunan anggaran, pelaksanaan anggaran, pengawasan anggaran, tingkat kecukupan anggaran, sarana dan prasarana. |
| 6 | Pengawasan dan Pendisiplinan | Pengawasan perilaku hakim dan hakim agung, pengawasan kualitas putusan, pengawasan eksekusi putusan, lembaga pendisiplinan, mekanisme kerja, penjatuhan sanksi |
| 7 | Akuntabilitas dan Tranparansi dan Sistem Informasi | Mekanisme pertanggungjawaban, laporan tahunan, akses 121 dan website, akses atas informasi, sistem manajemen informasi |

Efek rantai dari masalah peradilan dan keperluan perubahan itu tentu saja kemudian bergerak menyebar. Mulai dari tingkat infrastruktur Mahkamah Agung menuju ke lembaga peradilan yang ada di bawahnya dan dalam wilayah kewenangannya. Lembaga itu adalah lembaga di tingkat pengadilan Tk I maupun pengadilan Tingkat Banding baik dalam kompetensi Pengadilan negeri, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Agama, dan pengadilan Militer. Pada lembaga-lembaga tersebut, masalah yang dihadapi bisa dikatakan sama dengan masalah di internal Mahkamah Agung.

Secara umum masalah yang dihadapi pengadilan tingkat I dan pengadilan banding yang terpenting ialah: *Pertama*, lemahnya proses rekrutmen pimpinan pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding karena masih menggunakan pola rekrutmen lama dan standar perekrutan

⁴⁸ Lihat draft laporan studi pembaruan Mahkamah Agung, kerjasama Mahkamah Agung dengan Lembaga Kajian dan Advokasi untuk Independensi Peradilan (LeIP) tahun 2002.

⁴⁹ Penting juga disampaikan disini bahwa dalam kebijakan penyatuan satu atap ini, semua kontrol berada di bawah Mahkamah Agung (MA). Ini menimbulkan kekhawatiran terciptanya monopoli kekuasaan kehakiman oleh MA yang dapat berdampak negatif sementara masalah-masalah di tubuh MA sendiri belum dapat dipecahkan. Ini menjadi titik tolak usulan perlu dibentuknya suatu Komisi Judicial

yang rendah.⁵⁰ *Kedua*, lemahnya pengawasan dan pendisiplinan para hakim⁵¹ karena tidak dilakukan oleh pihak yang tepat dan tidak objektif.⁵² *Ketiga*, adalah masalah yang muncul dalam mutasi dan promosi para hakim. Penentuan mutasi dan promosi menggunakan standar penilaian yang kurang tepat, hanya memperhitungkan posisi, jabatan, dan lama waktu pengabdian.⁵³ Disamping itu juga karena pengawasan yang tidak berjalan dengan baik maka informasi yang digunakan untuk menilai menjadi tidak akurat. *Keempat*, masalah di dalam pendidikan dan pelatihan para hakim. Para hakim terlambat mengikuti kemajuan dan perkembangan ilmu hukum karena belum ada pelatihan secara reguler,⁵⁴ kurangnya minat hakim untuk mengikuti pelatihan dan hambatan dalam kemampuan bahasa.⁵⁵ *Kelima*, berbagai masalah yang menyangkut administrasi pengadilan yakni (a) Masalah dalam sistem informasi pengadilan: sulitnya dan berbelitnya akses terhadap salinan putusan hakim, tidak jelasnya informasi biaya dalam berperkara; (b) Proses penyelesaian perkara yang lambat. (c) Kesejahteraan yang minim bagi para hakim termasuk dalam hal gaji, tunjangan dan fasilitas pendukung. (d) Lemahnya jaminan keamanan.

Berbagai masalah di atas, antara lain tak kunjung menguatnya kontrol atas hakim-hakim, administrasi peradilan, administrasi perkara, proses rekrutmen, dan kebijakan lainnya, jumlah hakim yang minim, pendidikan hakim, telah bercampur aduk dan berpotensi besar untuk melemahkan lembaga peradilan dan jalannya pengadilan di Indonesia

Di lain pihak, UU No. 35 juga tidak akan bisa dilaksanakan karena reformasi di bidang regulasi ternyata tidak berkelanjutan setelah undang-undang ini disahkan. UU ini akan bertabrakan dengan undang-undang lain, yang ternyata tidak diubah dan masih mengemban asumsi kekuasaan orde baru yang menyatukan otoritas yudikatif di dalam wilayah eksekutif. Undang-undang tersebut adalah undang-undang yang secara organik terkait dengan UU No. 35 tahun 1999, yaitu UU Mengenai PTUN, UU mengenai Mahkamah Agung, UU tentang

⁵⁰ Lihat Pasal 16 UU No. 2 tahun 1986, pasal 16 UU No. 5 tahun 1986, pasal 15 UU No. 7 tahun 1989, Pasal 16 UU No. 31 Tahun 1997

⁵¹ Pengawasan yang dimaksud meliputi teknis peradilan, administrasi peradilan (termasuk administrasi perkara, keuangan dan peralatan) serta perbuatan dan perilaku hakim. Lihat keputusan ketua mahkamah agung (KMA) No 009/SK/II/1998 tentang pengawasan dan evaluasi atas hasil pengawasan oleh pengadilan tingkat banding dan Pengadilan tingkat pertama, surat edaran mahkamah agung (SEMA) No 2 Tahun 1988 tentang pedoman pembagian tugas antara ketua Pengadilan Tinggi/Negeri dan wakil Ketua pengadilan Tinggi/Negeri, SEMA no 1/1994 tentang pengawasan dan pemeriksaan Administrasi perkara.

⁵² Agar dapat berfungsi sebagaimana mestinya pengawasan dan pendisiplinan harus dilakukan oleh pihak yang tepat yaitu secara posisi tidak tergantung dan dan tidak mempunyai hubungan tertentu dengan pihak yang diawasi. Posisi tersebut di atas dikhawatirkan dapat mengurangi atau bahkan menghilangkan obyektivitas dalam menjalankan fungsinya berdasarkan metode dan standar yang baik. Mengenai pihak yang dianggap tepat untuk melakukan pengawasan berdasarkan ketentuan internasional lihat *International Bar Association Standard Point 4 dan 31* atau *Montreal Declaration Point 33*.

⁵³ Oleh karena itu sebaiknya mutasi dan promosi harus dilakukan oleh pihak yang tepat dan standar penilaian yang tepat (*based on objective assesment of factors such as competence, integrity, independence and experience*). Mengenai pihak yang tetap untuk melakukan promosi adalah pihak yang netral dan kompeten dan didukung dengan transparansi dan pengawasan dalam prosesnya serta menggunakan standar yang tepat, lihat *Beijing Statement* point 11. Khusus mengenai masalah mutasi IBA standard dalam point 12 menyatakan bahwa mutasi harus dilakukan oleh *judicial authority*. Hal yang sama juga diatur pula dalam *Montreal Declaration* dalam point 2.16 dan *Beijing Statement* point 30.

⁵⁴ Pelatihan secara reguler bagi hakim agar selalu dapat mengikuti perkembangan hukum yang up to date menjadi sangat penting demikian pula dengan pendidikan lanjutan baik dalam maupun di luar negeri. Lihat *beijing statement* point 2.15.

⁵⁵ Lihat *Diagnostic Assesment of Legal Development in Indonesia*, Vol 1 March 1997. Hasil kerjasama Bappenas dan Bank Dunia.

pengadilan Umum, UU mengenai Pengadilan Militer, UU mengenai peradilan Agama. (lihat tabel).

Tabel 7

| Regulasi Lama | keterangan |
|---|--|
| UU No 14 Tahun 1970 tentang ketentuan-ketentuan pokok kekuasaan kehakiman | Sudah diamandemen dengan UU no 35 Tahun 1999 |
| UU No 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung | Belum diamandemen |
| UU No 2 Tahun 1986 tentang Pengadilan Umum | Idem |
| UU No 5 Tahun 1986 tentang pengadilan tata Usaha Negara | Idem |
| UU No 7 Tahun 1989 tentang Pengadilan Agama | Idem |
| UU No 31 Tahun 1997 tentang pengadilan Militer | Idem |

Pada bulan Juni 2002 badan legislasi DPR RI (Baleg) telah mengajukan draft RUU perubahan UU 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung (draft RUU MA), kepada Pimpinan DPR RI. Lewat langkah tersebut draft kemudian digabungkan dengan draft paket dari Baleg yang lain yakni : draft RUU perubahan atas: (i) UU No 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum; (ii) UU No 5 Tahun 1986 tentang PTUN; (iii) UU No 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI dan (iv) UU No 35 tahun 1999 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman. Empat buah draft RUU perubahan ini dikenal dengan sebutan paket UU perubahan peradilan. Akan tetapi hingga akhir tahun 2003, upaya ini tak jelas nasibnya.

Kejaksaan: Pendukung Utama Kebijakan Penguasa

Sebagai suatu institusi yudisial, kejaksaan merupakan pilar penting dalam menciptakan peradilan yang fair dan tidak memihak, persamaan di depan hukum, praduga tak bersalah dan hak terhadap pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh suatu pengadilan yang mandiri dan tidak memihak⁵⁶ Di Indonesia, perubahan dalam institusi kejaksaan pasca reformasi belum banyak dilakukan dan diketahui oleh publik. Hampir bisa dikatakan institusi inilah yang paling sedikit mendapat perhatian. Padahal dalam institusi ini terkandung masalah besar tidak terpenuhinya dua unsur dasar kejaksaan, yaitu pertama ketidakmandirian para jaksa penuntut umum dalam menangani (mengatur) kasusnya tanpa intervensi dari atasan dan bertindak sesuai standar profesionalnya sebagai jaksa, ketergantungan pada petunjuk dari atas dan masih mewarisi kultur militeristik. Kedua, akuntabilitas kejaksaan. Akuntabilitas berkaitan dengan sejauh mana keputusan yang dilakukan oleh kejaksaan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Landasan hukum yang digunakan selama ini adalah UU No. 5 Tahun 1991 yang mengatur tentang peranan dan kewenangan kejaksaan. Dalam undang-undang ini tampak bahwa penuntut umum bukan bekerja sebagaimana seharusnya penuntut umum yang independen. Penuntut umum masih merupakan bagian dari pemerintah. Dalam situasi tertentu, terutama ketika jaksa harus menangani perkara pelanggaran hak asasi manusia dimana sebagian aparaturnya atau bahkan institusi pemerintahan terlibat di dalamnya, ketidakmandirian para jaksa merupakan soal besar. Lepas dari posisi lembaga ini yang memang bagian dari lembaga eksekutif, para jaksa telah dibuat menjadi tidak mandiri sejak membuat rencana penuntutan. Setiap rencana penuntutan harus dikonsultasikan dengan atasan. Bahkan keputusan dalam

⁵⁶ Lihat pedoman tentang peranan para jaksa yang disahkan oleh kongres PBB ke 8 tentang pencegahan kejahatan dan perlakuan terhadap kejahatan, tanggal 27 Agustus s/d 7 September 1990 di Havana Kuba.

proses penanganan perkara mensyaratkan adanya persetujuan dari atasan dan dalam kasus-kasus penting, mensyaratkan adanya persetujuan dari Jaksa Agung.

Di samping itu, institusi kejaksaan mewarisi kultur militeristik yang besar.⁵⁷ Semasa rejim Orde Baru nyaris seluruh periode jabatan dipimpin oleh individu dari kalangan militer, dan kalangan sipil baru menduduki jabatan penting di kejaksaan setelah Orde Baru terguling. Aturan maupun birokrasi di tubuh institusi ini bersifat hirarkis dan sentralistik. Jaksa tidak memperjuangkan perkara bukan karena hukum mensyaratkan demikian, melainkan karena bagian dari tugas yang diberikan dari atasan. Sehingga apabila tidak terdapat perintah untuk memperjuangkan perkara, maka jaksa penuntut di pengadilan tidak akan melakukannya, meskipun hukum memintanya demikian.

Kenyataan ini menjadi soal besar dalam peristiwa pengadilan HAM Ad Hoc. Dalam pengadilan ini, aparaturnya negara maupun lembaga negara diduga melakukan pelanggaran HAM berat. Kejaksaan, sebagai bagian dari pemerintah, dan masih dihindangi oleh kultur tersebut, menghadapi kesulitan untuk membuat penuntutan atas lembaga dimana institusi ini menjadi bagiannya. Proses pengadilan HAM Ad Hoc untuk kasus pelanggaran HAM berat di Timor Timur, pelanggaran HAM berat di Tanjung Priok tahun 1984 maupun kasus pelanggaran HAM berat di Abepura menunjukkan performa kejaksaan yang tidak memadai. Dalam pengadilan ini kinerja kejaksaan mulai dari proses penyidikan, penuntutan sampai proses pemeriksaan di pengadilan amat sangat lemah. Sejumlah keputusan pengadilan yang membebaskan terdakwa, dalam pengadilan Timor Timur misalnya, seringkali terjadi karena dakwaannya memang tidak memadai. Sehingga kegagalan pengadilan HAM Ad Hoc ini lebih banyak disebabkan ketidakmampuan jaksa dalam melakukan penuntutan yang memadai.

Seperti halnya dalam pengadilan kasus Timor Timur, dalam pengadilan HAM Ad Hoc yang digelar untuk kasus Tanjung Priok pun kejaksaan tidak menunjukkan performa yang meyakinkan. Penyusunan surat dakwaan berlangsung berlarut-larut dan dengan hasil yang tidak memadai untuk mampu menjerat para terdakwa. Sepanjang proses pengadilan selama 4 bulan ini, masalah yang muncul tidak lain dari buruknya kinerja kejaksaan agung, terutama dalam hal kegagalan menghadirkan saksi, kegagalan memberikan perlindungan yang setepatnya, serta tidak diajukannya barang bukti yang memadai untuk memperkuat dakwaan.⁵⁸ Lambannya pengajuan kasus pelanggaran HAM berat Abepura ke pengadilan oleh kejaksaan juga menjadi alasan yang cukup rasional untuk menunjukkan bahwa kinerja kejaksaan tidak profesional.⁵⁹

Di samping masalah serius kemandirian kejaksaan, masalah penting lainnya adalah akuntabilitas kejaksaan. Hingga saat ini, kejaksaan tidak pernah menyatakan di depan publik

⁵⁷ Lihat David Cohen, *Intended to Fail*, Laporan ICTJ, New York, 2003

⁵⁸ Persoalan saksi dalam pengadilan ham tidak pernah menjadi perhatian serius oleh jaksa. Kegagalan menghadirkan saksi korban dan jaminan perlindungan terhadap saksi korban dari Timor Timur menjadi faktor pendukung utama kegagalan penuntutan. Hal yang sama terjadi dalam pengadilan Ham Ad Hoc Tanjung Priok. Hal ini diperparah dengan tidak lengkapnya barang bukti yang dimiliki kejaksaan untuk mendukung penuntutan, bahkan barang bukti yang diperlukan juga tidak jelas bahkan sempat dinyatakan hilang.

⁵⁹ Lambannya proses pengajuan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat tidak hanya terjadi dalam kasus Abepura, hal yang sama terjadi dalam kasus Timor-timur dan Tanjung Priok. UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM membatasi batas waktu proses penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan di pengadilan sebagai upaya untuk memberikan kepastian hukum dan tidak berlarutnya proses pengadilan, tetapi dalam prakteknya kejaksaan sendiri tidak pernah melakukan upaya yang serius kearah pencapaian itu. Kecenderungan adalah berlarut-larutnya proses penuntutan yang dilakukan kejaksaan dan lambannya pelimpahan kasus ke pengadilan.

mengenai kegagalan-kegagalannya memperjuangkan perkara pelanggaran HAM berat. Contoh yang relevan adalah tuntutan pidana yang ditujukan kepada 18 terdakwa kasus pelanggaran ham berat di Timor Timur. Para terdakwa dituntut secara minimal oleh jaksa penuntut umum dan bahkan salah satu terdakwa yaitu Mayjend. Adam R Damiri dituntut bebas. Adam R Damiri sendiri akhirnya diputus bersalah oleh Majelis hakim dan ada 5 terdakwa lainnya yang dijuga dinyatakan bersalah. Dari kasus ini terlihat adanya kegagalan dalam penuntutan, namun tidak jelas siapa yang harus bertanggung jawab atas kegagalan tersebut. Kejaksaan Agung tidak pernah menjelaskan kepada publik mengenai kegagalan penuntutan ini. Demikian pula dengan pengajuan nama terdakwa. Kejaksaan tidak sekalipun menyentuh pejabat tinggi militer yang perlu bertanggungjawab di tataran kebijakan, padahal ini amat berbeda dengan yang dihasilkan oleh komite penyidik pelanggaran HAM Komnas HAM, dan Kejaksaan Agung tidak pernah menjelaskan pada publik mengenai perbedaan ini.

Dukungan regulasi yang melanggengkan kultur militeristik dan posisi kejaksaan dalam jeratan eksekutif mengakibatkan peranan kejaksaan tidak dapat berjalan dengan independen sebagaimana seharusnya. Ketika behadapan dengan kasus-kasus yang melibatkan institusi negara dan para pelakunya, kejaksaan seolah tidak mempunyai cukup kesungguhan dalam menanganinya. Kondisi ini meneguhkan anggapan bahwa kejaksaan merupakan institusi yang akan selalu bisa diajak untuk menjalankan kebijakan eksekutif yang cenderung melindungi kekuasaan, dan bukan menjalankan kewenangan penegakan hukum, mendukung tercapainya supremasi hukum dan jaminan perlindungan hak asasi manusia.

Perubahan institusional di tubuh kejaksaan saat ini dimulai dengan adanya usulan perubahan undang-undang kejaksaan. Namun seperti halnya regulasi untuk kebijakan institusi kehakiman di bawah satu atap, RUU kejaksaan juga tidak mencerminkan usaha serius mendobrak kelemahan di tubuh kejaksaan tersebut. RUU kejaksaan yang disusun ternyata hanya melakukan perubahan yang sifatnya parsial dan tidak komprehensif.⁶⁰ Padahal seharusnya rancangan ini meluruskan unsur utama kejaksaan yaitu independensi dan akuntabilitas kejaksaan. Seharusnya berbagai keputusan mengenai kebijakan penuntutan, penghentian penyidikan, penangkapan dan penahanan, maupun besar kecilnya tuntutan pidana harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat secara transparan. Tanpa adanya reformasi dalam hal indepenensi kejaksaan dan akuntabilitas dalam setiap keputusan yang diambil maka peranan kejaksaan akan jauh dari kontrol publik dan akan tetap menjadi alat kekuasaan yang efektif.

Dukungan Regulasi yang Tidak Memadai

Regulasi merupakan faktor yang sangat penting dalam pelaksanaan peradilan karena inilah yang menjadi sumber utama hukum di Indonesia. Asumsi utamanya ialah jika produk hukum yang dihasilkan responsif pada nilai-nilai hak asasi manusia yakni mempermosikan, melindungi, dan memenuhi, maka dimungkinkan dapat memetik banyak manfaat, antara lain, dapat digunakan dalam peradilan untuk mencari keputusan hakim yang juga responsif terhadap nilai-nilai Hak Asasi Manusia dan mampu memberikan keadilan. Sebaliknya jika produk yang dihasilkan oleh proses legislasi tidak responsif pada nilai hak asasi manusia atau justru mengancamnya maka produk hukum ini akan digunakan dalam pengadilan sebagai alat yang mengancam hak asasi manusia.

⁶⁰ Lihat Kritik terhadap Paket RUU bidang peradilan dan kejaksaan, disusun oleh ICW, KRHN. Demos, LeiP, Mappi FH UI dan PSHK.

Sepanjang tahun 2003 Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) melakukan fungsi legislasi yang amat lemah. Dalam kurun waktu tersebut DPR menghasilkan 23 buah undang-undang, 11 UU mengenai pemekaran wilayah, 4 UU bidang ekonomi, 4 UU bidang hukum, 3 UU mengenai paket pemilu dan 1 UU mengenai pendidikan (lihat tabel). Sementara itu tidak terdapat produk hukum berupa undang-undang yang secara signifikan dapat memajukan Hak Asasi Manusia. Undang-undang tersebut juga tidak secara signifikan diarahkan bagi penguatan hak asasi manusia.

Tabel 8: Produk Undang-undang oleh DPR sepanjang tahun 2003

| Jenis UU | Jumlah | Keterangan |
|------------------------------|--------|---|
| Mengenai pembentukan wilayah | 11 | - |
| Bidang ekonomi | 4 | Ketenagakerjaan, keuangan negara, BUMN, perhitungan anggaran negara |
| Pemilu dan kaitannya | 3 | Pemilu langsung, susduk, Pemilu |
| Bidang hukum | 4 | Advokat, mahkamah konstitusi, terorisme |
| Bidang pendidikan | 1 | Sistem pendidikan |
| JUMLAH | 23 | - |

Padahal dalam konteks transisi politik meninggalkan otoritarianisme, peran DPR sangatlah penting. DPR harus mengubah sistem otoritarian dan memperkuat lembaga-lembaga demokrasi. Dalam fungsinya sebagai kontrol legislasi, DPR harus meninjau dan kemudian mencabut semua peraturan perundangan yang usang, tidak signifikan dan dapat dipandang mengancam hak asasi manusia. Peraturan atau Undang-Undang yang terpenting yang seharusnya diperbaharui atau diamanatkan yang berkaitan dengan pemajuan Hak Asasi manusia ini adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana, UU No 39 tahun 1999 mengenai Hak asasi manusia, UU No 26 tahun 2000 mengenai Pengadilan Hak Asasi Manusia. Peraturan tersebut hingga tahun kelima reformasi belum ditinjau dan diperbarui.

Dalam fungsinya sebagai pelaksana legislasi, DPR juga harus membuat undang-undang yang memastikan terjadinya penegakan, perlindungan dan promosi hak asasi manusia. Undang-undang yang seharusnya menjadi prioritas DPR adalah UU mengenai Perlindungan Saksi, UU mengenai Kompensasi Restitusi dan Rehabilitasi Korban, UU mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, UU mengenai Anti Penyiksaan, UU mengenai Kekerasan dalam Rumah Tangga, UU mengenai Diskriminasi Rasial, UU mengenai Ratifikasi Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik, UU mengenai Ratifikasi Konvensi Internasional Hak Ekonomi Sosial dan Budaya dan UU mengenai Ratifikasi Statuta Pengadilan Kriminal Internasional-ICC.

Alih-alih berniat melakukan perbaikan dengan mencabut regulasi yang bersifat mematikan penegakan hak asasi manusia, DPR justru memperlama proses pembuatan regulasi yang menguntungkan penegakan hak asasi manusia, yang sebenarnya agenda mereka sendiri.⁶¹ Sebaliknya DPR justru membuat suatu peraturan yang substansinya kontra produktif dan mengancam penegakan hak asasi manusia yakni dengan diundangkannya Perpu mengenai

⁶¹ Ada berbagai RUU yang merupakan inisiatif Badan legislatif DPR namun rencana pembahasannya selalu dikalahkan oleh agenda pembahasan RUU lainnya. Terlihat bahwa RUU yang berperspektif pemajuan hak asasi manusia memang bukan menjadi prioritas pembahasan di DPR.

terorisme.⁶² Dengan demikian tahun ini memperlihatkan bahwa komitmen DPR untuk memajukan hak asasi manusia dan memperkuat demokrasi amat lemah. Hal ini akan semakin mengancam penegakan hak asasi manusia di waktu selanjutnya jika DPR tidak memperbaiki peraturan yang memungkinkan lembaga ini memasuki wilayah dari kerja yudisial yang secara prinsip bukanlah merupakan wilayah kewenangannya (*chek and balance*). Sebagai contoh adalah masih terbukanya peluang DPR dalam menentukan dan memutuskan mengenai masalah dugaan adanya pelanggaran HAM berat dalam kasus yang diselidiki oleh Komnas HAM berdasarkan UU No 26 tahun 2000 tentang Hak Asasi Manusia.⁶³

Tak jauh berbeda dari DPR, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), suatu lembaga politik tertinggi di negeri ini, tidak mampu menggunakan alatnya, yaitu Ketetapan MPR untuk memajukan kondisi Hak Asasi Manusia di Indonesia. Seharusnya lembaga ini sangat mungkin membuat ketetapan-ketetapan yang meningkatkan promosi, perlindungan dan pemenuhan HAM atau mencabut berbagai ketetapan yang secara substansial sangat kontraproduktif terhadap hak asasi manusia. Hingga saat ini MPR masih melanggengkan ketetapan TAP MPR yang secara pasti telah melanggar hak asasi manusia, menciptakan diskriminasi hak sipil politik warga negara Indonesia.⁶⁴

Sementara itu pemerintah sebagai pemegang kekuasaan eksekutif juga bertanggungjawab dalam mempengaruhi fungsi legislasi maupun institusi pengadilan dan proses peradilan. Tahun ini masih memperlihatkan bahwa kinerja pemerintah dalam merespon pelaksanaan turunan dari sebuah regulasi yakni undang-undang lemah. Bahkan pemerintah melalui departemennya melakukan tindakan kontraproduktif dengan membuat peraturan pelaksanaan, atau regulasi yang melemahkan nilai dari undang-undang yang diharapkan mampu menjamin penghormatan hak asasi manusia.⁶⁵ Kedua, dalam hal khusus pemerintah dengan kewenangannya juga melakukan pembuatan regulasi yang dapat mengancam pemajuan hak-hak asasi manusia.⁶⁶ Ketiga, pemerintah tidak dengan baik mengontrol aparat dibawahnya, aparat penegak hukum, yakni kepolisian dan kejaksaan. Lemahnya kontrol dan pengawasan terhadap kedua lembaga ini mengakibatkan lemahnya dalam institusi peradilan dan pengadilan.

Secara khusus, efek dari lemahnya fungsi DPR tersebut dalam melakukan kontrol efektif terhadap regulasi yang mengancam hak asasi manusia berimplikasi langsung kepada penerapan regulasi tersebut oleh institusi pengadilan dalam menyelenggarakan pengadilan. Ada tradisi pemikiran kuat dan berurat akar yang dipegang oleh sebagian besar hakim di Indonesia, yang bisa bertentangan atau merugikan penegakan hak asasi manusia. Pemikiran itu beranggapan bahwa undang-undang merupakan sumber utama putusan-putusan hakim.⁶⁷ Sehingga bila regulasi itu tidak menjamin kepastian hak asasi manusia maka patut

⁶² Lihat *Position Paper* ELSAM tentang Perpu Antiterorisme tahun 2003 dan UU No 15 Tahun 2003, UU No 16 Tahun 2003 mengenai kejahatan terorisme.

⁶³ Lihat bagian Hak dan Kewenangan DPR

⁶⁴ Lihat permasalahan dalam pencabutan Tap MPR No 6 Tahun 1966

⁶⁵ Lihat Laporan Monitoring pengadilan HAM Timor Timur ELSAM mengenai regulasi yang dikeluarkan pemerintah berkenaan dengan pengadilan HAM Ad Hoc Timor Timur dan akibatnya.

⁶⁶ Lihat proses pembuatan Inpres anti terorisme.

⁶⁷ Tradisi positivis ini terbangun sangat kuat karena didukung oleh tradisi continental. Kasus menarik untuk menunjukkan hal ini adalah kasus permohonan Komnas HAM untuk melakukan upaya pemanggilan terhadap seseorang dalam hal pemeriksaan Komnas HAM berdasarkan pasal 95 UU no 39 Tahun 1999. Permohonan ini ditolak oleh Ketua PN Jakarta Pusat dengan menyatakan bahwa ini bukan wewenang PN Jakpus, yang intinya adalah karena UU yang terkait dalam hal ini tidak tepat mengatur.

dikhawatirkan institusi peradilan dan aparatnya akan mampu mengkoreksinya, bahkan sebaliknya justru menjadikan hukum sebagai alat meniadakan hak asasi manusia.

Berbagai Praktek Pengadilan

Lambannya tindakan reformasi peradilan berikut regulasinya, segera memperlihatkan akibatnya dalam praktek peradilan dalam kurun waktu satu tahun ini, 2003. Bagian ini akan memaparkan beberapa fakta praktek peradilan yang belum sejalan atau bahkan bertentangan dengan prinsip dasar hak asasi manusia. Fakta menonjol pada tahun ini adalah semakin banyaknya orang yang menjadi korban dalam sengketa pertanahan justru kemudian diseret ke depan meja hijau. Tahun ini juga menunjukkan semakin seringnya digunakan pasal hatzai artikelen dan makar. Sementara itu pengadilan justru lemah dalam mengadili pelaku, menjadi alat penjegal bagi korban untuk menuntut hak reparasi, dan menjadi sarana pembaku hukuman mati. Demikian pula administrasi keadilan tetap berlangsung dengan tidak adil. Fakta berikut merupakan sebagian kecil dari praktek yang meluas di negeri ini.

a. Mengadili Para Korban

Hal yang tipikal memperlihatkan masih lemahnya perspektif hak asasi manusia dalam praktek peradilan di Indonesia adalah praktek mengadili para korban,⁶⁸ dengan cara melakukan kriminalisasi kepada mereka. Pola kriminalisasi terhadap para korban yang merupakan warisan rejim Suharto tetap dijalankan untuk menetralkan tuntutan masyarakat.

Pola dominan dari tindakan ini adalah: menjadikan korban sebagai tersangka dengan menggunakan sembarang pasal (biasanya pasal melawan pejabat publik, perbuatan tidak menyenangkan) tanpa mempertimbangkan substansi persoalan. Tujuan utamanya adalah memberi efek *shock therapy* bagi kelompok atau individu sasaran yang sedang memperjuangkan hak-hak mereka. Kriminalisasi ini juga berfungsi melemahkan, menceraiberaikan kekuatan kelompok atau individu tersebut. Tindakan yang sering dilakukan adalah dengan melakukan penangkapan sewenang-wenang atau dengan cara yang prosedural, disusul dengan pembuatan BAP. Pada beberapa kasus juga ditemukan praktek penyiksaan dalam tahanan. Selanjutnya, proses menuju penuntutan dan kemudian vonis hakim. (lihat tabel)

Tabel 9

| Kasus | Keterangan | Jumlah masyarakat yang dikriminalisasi |
|----------------|---|--|
| PT Indorayon | Penolakan masyarakat TOBASA terhadap beroperasinya kembali PT Toba Pulp lestari | 16 orang |
| Meler Kuwus | Sengketa lahan dan pengusuran paksa terhadap tanah adat | 3 orang |
| Garut | Sengketa lahan antara petani dan perhutani | 12 orang |
| Watoputih | pengambilalihan lahan dan pengrusakan hak milik masyarakat adat watoputih oleh pemerintah daerah kabupaten Muna | 4 orang |
| Gendang Mahima | Sengketa lahan antara masyarakat adat dan pemerintah daerah, pengusuran paksa dan penghancuran hak milik masyarakat | 94 orang |
| Komodo | Sengketa lahan konservasi antara masyarakat dan perusahaan pengelola konservasi | 3 orang |

⁶⁸ Lihat *Declaration of Basic Principle of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* yang disahkan melalui resolusi Majelis Umum PBB No 40/34, 29 November 1985

Pola ini paling ampuh untuk melumpuhkan individu maupun kelompok masyarakat, karena tindakan ini tidak menyisakan ruang bagi mereka untuk melakukan proses tawar-menawar dalam pemenuhan tuntutan mereka. Dalam hal ini institusi pengadilan dalam berbagai kasus masih membakukan pola ini.

b. Masih Menggunakan Pasal Hatzai Artikel dan Pasal Makar

Pengadilan masih digunakan oleh negara sebagai alat yang efektif untuk mengadili orang-orang yang dianggap berbahaya, bagi pemerintah karena aktivitasnya. Rejim Suharto dikenal kerap menggunakan berbagai pasal KUHP, pasal-pasal makar dan hatzai artikelen (penyedar kebencian),⁶⁹ untuk membungkam para pengkritiknya, sehingga ribuan tahanan politik bersemayam di penjara-penjara di seluruh Indonesia. Demikian pula salah satu simbol reformasi terpenting adalah pembebasan seluruh tahanan politik rejim Suharto. Tindakan ini juga berarti bahwa pemerintahan pasca Suharto mengakui bahwa penggunaan pasal tersebut tidak benar. Sejak tahun tersebut, pasal-pasal tersebut mulai dilupakan orang dan sangat diharapkan tidak akan digunakan lagi.

Tetapi tahun ini memperlihatkan bahwa pasal-pasal tersebut kembali dikorek dan dicari-cari untuk dilekatkan pada tindakan-tindakan masyarakat yang kritis yang dianggap telah mempermalukan pemerintah.⁷⁰ Penghapusan pasal-pasal subversif yang merupakan suatu kemajuan yang positif dan penting telah dilemahkan dengan masih adanya pasal makar dan hatzai artikelen di atas. Pasal ini masih merupakan ancaman besar bagi kebebasan dasar sipil.

Tabel 10

| No | Nama | Pasal | Vonis | Kota |
|----|--|-----------------------|-----------------|------------|
| 1 | Nanang Mamija dan Muzakkir | 134 dan 55 (1) KUHP | 1 tahun | Jakarta |
| 2 | Raihana Diany | 134 KUHP | 6 Bulan | Aceh |
| 3 | Kias Tomo | 134 dan 137 (1) KUHP | 8 bulan | Jakarta |
| 4 | Billal abubakar Ahmad Fauqi | 134 KUHP | 1 tahun | Jakarta |
| 5 | M Iqbal Siregar | 134 dan 137 (1) KUHP | 5 bulan | Jakarta |
| 6 | Faisal Saifuddin | | 8 bulan 15 hari | Aceh |
| 7 | Muhammad Nazar | 154 KUHP | | Aceh |
| 8 | Ignas Kleruk Mau | | | Yogyakarta |
| 9 | Frans Kurniawan | | | Manado |
| 10 | Andi Abdul Karim | | | Makassar |
| 11 | Susyanti Kamil, An'am Jaya, sahabuddin, Ansar Suherman, Hariansyah, Muhammad Akman | 134, 154 dan 155 KUHP | | Kendari |
| 12 | Yoyok dan Mahendra | 134 KUHP | 3 tahun | Sleman |
| 13 | Suprtaman | 134 dan 137 KUHP | | Jakarta |
| 14 | Nanang Sugisuroso dan Sofandi sofari | 156 KUHP | 2 tahun | |
| 15 | Firman | | | Jakarta |

⁶⁹ Lihat pasal-pasal tersebut: 134, 136, 137, 154, 155, dan 156 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.

⁷⁰ Lihat "kembali ke Orde baru? Tahanan politik di bawah kepemimpinan Megawati," Human right Wacth, Juli 2003. Lihat rancangan laporan dan analisis ELSAM mengenai penggunaan pasal-pasal hatzai artikelen 2002. Diketahui bahwa sepanjang pemerintahan Presiden Megawati telah dilakukan persidangan dan penghukuman sebanyak 15 kasus dengan menggunakan pasal-pasal tersebut.

c. Lemah dalam mencari Kebenaran materil dan meminta pertanggungjawaban pelaku

Jika institusi peradilan menjadi alat efektif untuk mengadili korban dan kriminalisasi korban, institusi pengadilan justru amat lemah dalam meminta pertanggungjawaban para pelaku pelanggaran Hak Asasi Manusia, yang bukti-buktinya jauh lebih kuat dan keberadaan pelaku telah secara de facto dirasakan masyarakat memungkinkan keberulangan peristiwa pelanggaran berat hak asasi manusia.⁷¹ Pengadilan HAM Ad Hoc berdasarkan UU No 26 tahun 2000, yang telah digunakan untuk mengadili para penjahat kemanusiaan di Timor Timur, merupakan sebuah contoh yang baik sekali untuk membuktikan betapa sulitnya institusi pengadilan digunakan untuk meminta suatu pertanggung jawaban para pelaku pelanggaran hak asasi manusia berat.⁷²

Tabel 11

| Kasus | Pengadilan | Keterangan |
|---|-------------------------------------|--|
| Kasus pelanggaran HAM berat Timor Timur | Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta Pusat | Dalam pengadilan ini kebenaran materil tidak didapatkan, sebagian pelaku tidak diadili dan sebagai besar dari pelaku yang dibawa ke pengadilan dibebaskan |
| Kasus pembunuhan Theys Eluay | Mahkamah Militer Surabaya | Peristiwa yang sebenarnya terjadi tidak berhasil diungkap, pelaku ditataran komandan tidak dijadikan terdakwa, pelaku yang diaili hanya pelaku lapangan, adanya penghilangan saksi |
| Kasus penyerangan 27 juli | Pengadilan Negeri Jakarta Pusat | Dari begitu banyaknya pelaku Hanya 5 orang dijadikan terdakwa, dan tidak berhasil meminta pertanggungjawaban di level pemberi komando |
| Kasus pelanggaran HAM berat tanjung Priok | Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta Pusat | Sebagian kecil pelaku yang di bawa ke pengadilan, komandan yang di sidangkan hanya komandan lapangan sedangkan pucuku pemberi komando tidak berhasil di adili |

Demikian pula yang terjadi dalam institusi pengadilan Militer dan pengadilan koneksitas yang digunakan sebagai alat untuk meminta pertanggungjawaban pelaku pelanggaran hak asasi manusia. Hasil yang diperoleh belumlah maksimal, disamping peradilanannya bersifat sebagai alat untuk menutupi kesalahan para penanggung jawab di tingkat komando yang lebih tinggi, peradilan ini juga lemah dalam memberikan fakta “kebenaran materil” atas peristiwa yang sebenarnya terjadi.⁷³

⁷¹ Peran penting dari peradilan ini yakni : diperolehnya kebenaran materil atas peristiwa atau fakta yang diadili, memberikan keadilan pada korban yang diwujudkan dalam pemberian hukuman kepada pelaku dan reparasi pada korban. Tak terpenuhinya peran-peran ini maka peradilan dianggap gagal.

⁷² Lihat seri progres 1 – 12 , *Trial Monitoring Report* ELSAM untuk pengadilan Timor Timur Tahun 2003 dan catatan akhir ELSAM terhadap pengadilan HAM Ad Hoc Timor Timur 9 September 2003: “Kegagalan Leipzig terulang di Jakarta”

⁷³ Lihat materi dokumen pengadilan untuk kasus pembunuhan Theys Eluay yakni : berkas surat dakwaan Nomor /40/ K/AD/XII/2002 oditur militer terhadap Letkol Inf Hartono Nrp 30770 Dkk (tiga) orang; berkas surat dakwaan terhadap Mayor Donni Hutabarat dkk (dua) orang; Putusan Mahkamah Militer Tinggi III Surabaya Nomor PUT/13-K/MMT.III/AD/IV/2003 tanggal 21 April 2003 terhadap Mayor Donni Hutabarat Dkk (dua orang); Putusan Mahkamah Militer Tinggi III Surabaya Nomor: PUT/12-K/MMT.III/AD/IV/2003 tanggal 21 April 2003 terhadap Letkol Inf Hartomo dkk (tiga) orang.

Lihat juga berkas dakwaan No Reg Perk PDM 242/JKT.PST/05/03 pengadilan koneksitas kasus 27 juli dan draft laporan awal ELSAM terhadap pengadilan kasus 27 Juli Tahun 2003.

Lihat juga berita media terhadap proses peradilan terhadap aparat TNI yang melakukan pelanggaran hukum pidana (perkosaan, penjarahan dan penganiayaan) di wilayah DOM Aceh tahun 2003 yakni *Waspada* 28 Juli 2003, *Sinar Harapan* 3 juni 2003, *KCM* 2 Juni 2003, *BBC Indonesia* 27 Juli 2003, *Radio Australia*, 13 Juli

d. Alat Penjegal dalam Pemberian Hak Korban

Dalam memberikan hak reparasi korban terutama bagi para korban pelanggaran berat hak asasi manusia,⁷⁴ peradilan saat ini justru menjadi alat penjegal yang bisa dikatakan efektif.⁷⁵ Walaupun peran dari jaksa dan regulasi yang tak memadai juga sangat penting namun peradilan merupakan aktor yang tak boleh dilepaskan sebagai aktor pendukung yang penting.⁷⁶ Prinsip dimana keputusan-keputusan pemberian hak reparasi korban harus dilaksanakan melalui cara yang cermat dan cepat dan prinsip bahwa hak reparasi tidaklah boleh ditundukkan oleh ketentuan pembatasan apapun, berdasarkan van Boven Principle⁷⁷ dalam kasus di Indonesia justru dilanggar oleh peradilan.⁷⁸

e. Alat Pembaku Praktek Hukuman Mati

Praktek hukuman mati secara tertulis tidak sesuai dengan konstitusi di Indonesia,⁷⁹ maupun deklarasi hak asasi manusia, konvensi sipil dan politik dan berbagai instrumen turunannya di PBB. Tetapi dalam regulasi di Indonesia ancaman hukuman mati ini tetap dilanggengkan oleh regulasi dibawah konstitusi yakni undang-undang⁸⁰ dan dibakukan prakteknya oleh berbagai vonis hukuman mati yang dijatuhkan peradilan.⁸¹

Tabel 12

| No | Nama | Pasal | Kasus\ |
|----|--------------|---|---------------|
| 1 | Imam samudra | 14 jo Pasal 6 Perpu No 1 Tahun 2002 jo Pasal 1 UU No 15 Tahun 2003 jo Pasal 1 Perpu No 2 Tahun 2002 | Bom Bali |
| 2 | Amrozy | 14 jo Pasal 6 Perpu No 1 Tahun 2002 jo Pasal 1 UU No 15 Tahun 2003 jo Pasal 1 Perpu No 2 Tahun 2002 | Bom Bali |
| 3 | Mukhlas | 14 jo Pasal 6 Perpu No 1 Tahun 2002 jo Pasal 1 UU No 15 Tahun 2003 jo Pasal 1 Perpu No 2 Tahun 2002 | Bom Bali |
| 4 | Ang Kim Soei | UU Psicotropika No 5 Tahun 1997 | Bandar Extasy |

Peradilan menjalankan praktek hukuman mati ini dalam vonisnya terhadap berbagai bentuk kejahatan,⁸² namun yang paling sering terjadi adalah penjatuhan vonis hukuman mati dalam kejahatan Narkotika.⁸³

2003. Lihat juga pernyataan sikap kelompok ORNOP (diinisiasi oleh : LBH APIK Jakarta) tentang lemahnya hukuman yang diberikan peradilan terhadap aparat TNI dan Brimob yang melakukan perkosaan di Aceh.

⁷⁴ Lihat Pasal 35 UU No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

⁷⁵ Efektif dalam hal ini maksudnya bahwa pemberian hak-hak reparasi bagi para korban pelanggaran HAM berat haruslah dengan sebuah keputusan hakim sidang pengadilan bersangkutan yang dalam amar putusannya.

⁷⁶ Lihat PP No 3 Tahun 2002 tentang pemberian Kompensasi restitusi dan rehabilitasi bagi korban pelanggaran HAM Berat.

⁷⁷ Lihat Theo Van Boven, *Mereka yang Menjadi Korban, Hak Korban atas Restitusi, Kompensasi dan Rehabilitasi*, Jakarta, ELSAM, Agustus 2002

⁷⁸ Lihat *Progress Report* ELSAM mengenai peradilan HAM Timor Timur, tidak sebuah pun amar putusan dari pengadilan yang menyetakan mengenai pemberian reparasi bagi para korban.

⁷⁹ Lihat Pasal 28 a dan Pasal 28 I Amandemen kedua Konstitusi RI

⁸⁰ Lihat beragam UU yang masih melanggengkan praktek hukuman mati yakni KUHP, UU No. 31 tahun 1999 mengenai tindak pemberantasan Korupsi, UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM, UU No. 22 tahun 1997 tentang Narkotika, dan yang paling baru yakni UU Terorisme.

⁸¹ Lihat *KCM*, Sabtu 15 Februari 2003, pemerintah diminta hapuskan hukuman mati.

⁸² "Lihat hukuman mati bertentangan dengan UUD 1945," *Kompas*, , 17 februari 2003

⁸³ Lihat "Eksekusi mati narkotika terlalu lama," *Kompas*, 13 Februari 2003.

f. *Proses Peradilan yang tak Adil*

Kondisi lain yang mengkhawatirkan dalam institusi peradilan adalah tersingkirnya pelaksanaan prinsip-prinsip peradilan yang fair (*fair trial*) yang sudah diakui dalam hukum hak asasi manusia internasional.⁸⁴ Prinsip-prinsip *fair trial* ini digunakan dalam perspektif untuk melindungi para terdakwa yang kedudukannya sangat timpang berhadapan dengan institusi negara.

Disimpanginya berbagai prinsip *Fair Trial* justru terjadi di daerah yang dipandang cukup dekat kontrol Mahkamah Agung, yakni di Jakarta.⁸⁵ Sehingga dapat diduga bahwa penyimpangan lebih jauh telah terjadi dalam kondisi khusus di daerah konflik atau di wilayah yang jauh dari kontrol Mahkamah Agung. Gagalnya pelaksanaan prinsip *fair trial* oleh institusi peradilan tampak mengemuka di Daerah Operasi Militer Aceh. Dalam tahun ini terdapat penangkapan-penangkapan tanpa prosedur, penahanan yang melebihi batas waktu, terdakwa tidak didampingi oleh penasehat hukum dan lain sebagainya. Sementara itu di Pengadilan Negeri Palu, Sulawesi Tengah,⁸⁶ sebagian besar para terdakwa tidak didampingi oleh pengacara, sidang untuk kasus yang berat dalam hal ini kasus yang ancaman pidananya lebih dari 3 bulan diperiksa hanya 2 jam saja, dan dalam satu hari pengadilan ini berhasil menyidangkan perkara sebanyak 22 perkara yakni : 19 kasus berat dan 3 pelanggaran ringan.

Ketidakmampuan institusi pengadilan meningkatkan kemampuannya dalam memberikan keadilan tak bisa dilepaskan dari lemahnya kemampuan mengelola sebuah administrasi peradilan yang baik⁸⁷ Dalam konteks peradilan umum yakni peradilan kasus pidana maupun kasus perdata masalah ini masih merupakan masalah penting.⁸⁸ Apalagi dalam peradilan yang sangat khusus misalnya peradilan hak asasi manusia dan peradilan sejenisnya.⁸⁹ Buruknya sistem administrasi peradilan dalam institusi pengadilan adalah masalah paling gampang dilihat dengan kasat mata.

Kondisi yang mengkhawatirkan adalah sikap dan penerimaan aparat peradilan maupun aparat penegak hukum yang menganggap hal ini bukan masalah besar dan mereka menjadi kebal, terbiasa dengan kondisi administrasi yang buruk. Efek yang paling penting adalah para penerima keadilan, pencari keadilan maupun masyarakat tidak tahu akan melakukan apa terhadap kondisi ini bahkan mereka pun turut serta didalamnya.⁹⁰

⁸⁴ Lihat: *Fair Trial manual Lawyer Commite, Fair Trial Amnesty International*, Kode Etik Aparat Penegak Hukum disahkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB No. 34/169 tanggal 17 Desember 1979, Prinsip Dasar Peranan Pengacara disahkan oleh Kongres PBB VIII, Havana, Kuba 1990, Pedoman tentang Peranan Para Jaksa disahkan oleh Kongres PBB VIII, Havana, Kuba 1990, Prinsip-prinsip Dasar tentang Kemerdekaan Peradilan disahkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB No. 40/32 tanggal 29 November 1985 dan No. 40/146 tanggal 13 Desember 1985

⁸⁵ Lihat report berkala TEROPONG, Jurnal Pemantauan Peradilan oleh MAPPI di wilayah Jakarta tahun 2003.

⁸⁶ Lihat *Tempo* edisi 1 Juni 2003,

⁸⁷ Ada dua pengertian mengenai istilah ini, yaitu *court administration* dan *administration of justice*, yang pertama mengenai tata administrasi yang harus dilaksanakan berkaitan dengan jalannya sebuah kasus di peradilan, yang kedua adalah segala hal yang mencakup tertib hukum pidana formil dan materil yang harus dipatuhi dalam proses peradilan. Dalam tulisan ini keduanya tidak dipisahkan.

⁸⁸ Lihat laporan KHN 21 januari 2003 mengenai Administrasi Peradilan.

⁸⁹ Lihat *Conclusion of Trial Monitoring Report* ELSAM mengenai pengadilan HAM Timor Timur

⁹⁰ Lihat kutipan dari laporan *executive summary* administrasi peradilan dalam laporan Komisi Hukum Nasional RI (KHN) 21 januari 2003: "Pelaksanaan sistem peradilan saat ini belum dilaksanakan sebagaimana mestinya karena kurangnya pengetahuan dan kemampuan, atau bahkan kurangnya ketulusan dari mereka yang terlibat dalam sistem peradilan, baik hakim, pengacara maupun masyarakat pencari keadilan. Sebagai suatu sistem, kinerja peradilan sekarang ini berada pada titik nadir yang sangat ekstrim. Berbagai keluhan baik dari

Paparan di atas memperlihatkan bahwa macetnya reformasi di tingkat Mahkamah Agung memiliki efek yang berantai. Demikian pula, terlihat bahwa belum terjadinya reformasi di tubuh kejaksaan adalah sebuah masalah serius. Gagalnya Mahkamah Agung menyelesaikan masalah di tingkat internal, terlalu lamanya amandemen terhadap seluruh undang-undang organik pasca amandemen UU no. 35 Tahun 1999, berakibat pada macetnya pelaksanaan fungsi-fungsi Mahkamah Agung dalam memberdayakan dan mengawasi pengadilan dibawahnya. Inilah yang melemahkan institusi peradilan dan pengadilan dalam memberikan keadilan. Di samping itu regulasi di Indonesia yang tidak responsif terhadap hak asasi manusia memberikan andil yang besar terhadap praktek di tingkat pengadilan.

masyarakat dan para pencari keadilan seolah-olah sudah tidak dapat lagi menjadi media kontrol bagi lembaga tersebut untuk selanjutnya melakukan perbaikan yang signifikan, bagi terciptannya suatu sistem peradilan yang ideal, dan sesuai dengan harapan masyarakat.”

V. Menuju Suatu Krisis Permanen: Buruknya Hak Atas Pangan, Perumahan, Pendidikan dan Kesehatan

Tahun ini merupakan tahun kelima semenjak Indonesia mengalami titik terendah kondisi sosial ekonomi akibat krisis ekonomi yang kemudian memicu adanya krisis politik. Krisis itu pula yang melahirkan berbagai komitmen perbaikan kondisi hak asasi manusia seperti lahirnya amandemen UUD yang menjamin hak asasi sebagai bagian dari hak konstitusional. Tindakan ini adalah langkah awal yang perlu tindakan lanjutan.

Kebijakan pemulihan ekonomi dalam kurun lima tahun ini bermuara pada semakin berkurangnya peran negara dalam pelaksanaan pembangunan ekonomi, sosial dan budaya dengan memberikan peluang berkembangnya usaha swasta baik nasional maupun asing. Strategi ini secara umum dianggap sebagai pembebasan kontrol negara atas kegiatan ekonomi dan menyerahkan mekanisme ekonomi pada pasar, atau umum disebut liberalisasi ekonomi. Termasuk dalam strategi membebaskan diri adalah penjualan aset-aset negara pada perusahaan swasta. Akibat dari strategi ini, sebagaimana kenyataan sepanjang tahun 2003 adalah harga produksi pertanian anjlok akibat membanjirnya impor komoditi pokok. Sedangkan harga barang, pajak dan tarif fasilitas dasar terus-menerus naik.

Meskipun negara telah menyerahkan kedaulatan ekonomi pada mekanisme pasar, namun negara tidak kehilangan peran. Sepanjang tahun 2003 kenyataan memperlihatkan semakin penting dan besarnya peran pemerintah melindungi roda produksi perusahaan swasta dari tuntutan buruh. Pemerintah juga secara tegas menghadapi perlawanan petani dalam sengketa pertanahan dengan perusahaan, maupun dalam tuntutan atas air dan sumber daya alam lainnya. Demikian pula sejumlah penggusuran atas rumah-rumah penduduk di Jakarta dalam beberapa bulan terakhir ini, merupakan bentuk peran pemerintah melindungi usaha swasta.

Berkaitan dengan kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekonomi sosial dan budaya, tindakan lanjutan tersebut vital, jauh lebih penting dari pada pengakuan itu sendiri. Untuk meninjau kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekonomi sosial budaya, setidaknya perlu dilihat tiga unsur penting. *Pertama* adalah apakah negara melakukan tindakan membuat ketentuan dan mekanisme hukum yang menjamin justiciabilitas hak. Termasuk di sini adalah tindakan menghapus berbagai ketentuan yang secara eksplisit merupakan pelanggaran atas hak. *Kedua*, seberapa besar peran negara dalam pelaksanaan pemenuhan hak ekonomi sosial budaya. Saat ini ada kecenderungan umum bergesernya bentuk pelayanan dasar dari pelayanan publik ke bentuk-bentuk privat seperti pada bidang kesehatan dan pendidikan. Kecenderungan ini menunjukkan dikurangnya peran negara di bidang tersebut. Termasuk di sini perlu ditinjau besaran peningkatan belanja negara yang dialokasikan pada program-program yang terkait dalam perbaikan kondisi hak ekonomi sosial budaya. Menyadari bahwa mustahil mencapai pemenuhan hak secara maksimal dalam waktu singkat, maka suatu penyusunan program jangka panjang menjadi penting. *Ketiga* adalah berbagai keadaan sosial ekonomi budaya masyarakat yang secara nyata memperlihatkan telah terjadinya pelanggaran atas hak ekonomi sosial budaya. Peristiwa seperti terdapatnya sejumlah besar orang yang tidak memiliki tempat tinggal, mengalami malnutrisi merupakan fakta yang tak terbantahkan atas terjadinya pelanggaran.

Bertolak dari hal ini, berikut ini akan dipaparkan berbagai fakta pelanggaran hak atas pangan, perumahan pendidikan dan kesehatan sepanjang tahun 2003. Sekaligus akan ditunjukkan di

sini faktor-faktor utama yang menyebabkan atau menyumbang terjadinya peristiwa pelanggaran tersebut. Gambaran berikut ini kemudian memperlihatkan bahwa apa yang selama ini dipandang sebagai pemulihan ekonomi tidak lain adalah proses pemiskinan dan kekerasan.

Problem yang persisten dan pergeseran dari pelayanan umum (public service) ke ranah privat

Upaya mencapai pemenuhan tertinggi atas hak ekonomi sosial budaya nampaknya akan semakin sulit dicapai. Pada tingkat kebijakan, kehadiran kebijakan yang memberikan landasan untuk realisasi hak konstitusional semakin sulit dicapai. Realisasi ini terhimpit dalam dua kekuatan besar, pertama, tekanan lembaga internasional--dengan menggunakan hutang luar negeri sebagai dasar-- yang mendorong percepatan liberalisasi sektor-sektor pelayanan dasar (*essential services*). Secara langsung hal ini berdampak pada terus terjadinya pengurangan subsidi secara signifikan yang terakumulasi sejak tahun 1998. Pada saat yang sama, tuntutan besarnya peran swasta menggeser fungsi pelayanan publik dalam penyediaan layanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan.

Meskipun pemerintah telah membuat keputusan yang cukup berarti dengan menghentikan hubungan dengan IMF, namun kebijakan-kebijakan yang pada awalnya disponsori oleh lembaga ini masih berlanjut hingga saat ini. Salah satunya adalah efisiensi dan pengetatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).⁹¹ Pada saat yang sama, pemerintah menanggung beban hutang luar negeri yang semakin membengkak.⁹² Apabila dilihat, dalam tabel berikut, secara jelas terlihat tingkat kenaikan anggaran sosial dari tahun ke tahun selalu jauh lebih kecil dari besarnya anggaran yang harus disediakan untuk membayar cicilan pokok dan bunga hutang.

Tabel 13: Perbandingan antara Anggaran Sosial dan Cicilan Hutang

| PERBANDINGAN ANGGARAN SOSIAL DAN UTANG LUAR NEGERI TAHUN 2000 –2002 (dalam juta rupiah) | | | | |
|--|------------|------------|------------|-------------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Anggaran Sosial (Kesehatan, Pendidikan & Pangan) | 24,385,200 | 24,222,699 | 26,977,500 | 27,000,000 |
| Pembayaran cicilan pokok dan bunga ULN | 25,313,300 | 40,052,642 | 72,966,800 | 80, 900,000 |
| <i>Sumber:</i> Nota Keuangan RI dan UU No. 19 tahun 2001 tentang APBN 2002, Nota Keuangan RI dan UU No. 35 tahun 2000 tentang APBN 2001, dan pidato kenegaraan pengantar RUU APBN 2003, Statistik Indonesia 2000 Diro Pusat Statistik, <i>diolah</i> . | | | | |

Sebaliknya, pemasukan dalam negeri ditumpukan pada peningkatan jumlah pemasukan dari sektor pajak akibat lambannya laju pertumbuhan ekonomi domestik⁹³ Dalam skema efisiensi ini, perubahan mendasar terjadi dengan semakin kecilnya subsidi pada pelayanan dasar dari tahun ke tahun sebagaimana dapat terlihat dalam tabel 2 berikut ini:

⁹¹ Efisiensi ini terutama juga ditujukan untuk mengurangi subsidi pada pelayanan dasar dengan skema privatisasi. Defisit APBN 2002-2004 adalah Rp 40,453 triliun , Rp. 15, 7 trilyun dan Rp. 24,9 trilyun

⁹² Tahun 2003, APBN Indonesia dibebani pembayaran pokok dan bunga hutang luar negeri sebesar Rp. 27,015 trilyun, lihat “Utang Luar Negeri RI Capai US \$ 18,4 Miliar” , *Media Indonesia*, 6 Februari 2003

⁹³ Lih www.bps.go.id, siaran pers BPS tentang PDB 2001-2003 semerter ke II

**Tabel 14: Perbandingan Subsidi Pemerintah Dalam APBN 2003 dan 2004
(dalam trilyun)**

| Kategori Subsidi | 2001 Rp | 2002 Rp | 2003 Rp | 2004 Rp |
|------------------|---------|---------|---------|---------|
| Pangan | 2,435 | 5,3 | 4,8 | 5,4 |
| BBM | 66,3 | 30,4 | 13,6 | 12,7 |
| Listrik | 4,110 | 4,2 | 4,5 | 3,4 |
| Pupuk | Na | 1,2 | 1,3 | 0,95 |

Diolah dari berbagai sumber

Berbagai bentuk pelayanan dasar didorong untuk menjadi urusan privat lebih daripada sebagai layanan publik. Perubahan bentuk *provider* pengelolanya dari perusahaan negara menjadi perusahaan swasta sepanjang 2002- 2003 ini menandai pergeseran ini. Penyediaan air bersih dan listrik misalnya, benar-benar menjadi urusan jual beli antara *provider* penyedia jasa dan masyarakat sebagai pembeli.

Dengan kebijakan ini, peran swasta sebagai penyedia jasa layanan semakin besar. Salah satu yang mencolok adalah perkembangan di bidang kesehatan. Semenjak dimungkinkannya swasta berperan dalam penyediaan jasa layanan kesehatan, pertumbuhan rumah sakit swasta dalam sepuluh tahun hampir mencapai 100% . Pada tahun 1988, total jumlah rumah sakit swasta berkisar 289 buah, pada tahun 1998, jumlah ini berkembang menjadi 589 rumah sakit. Jumlah ini di tahun 2003 diperkirakan semakin meningkat, bahkan rumah sakit yang merupakan *join venture* dengan modal asing diperkirakan semakin banyak pada tahun ini. Sebaliknya dalam periode tahun yang sama, jumlah rumah sakit pemerintah hampir tidak mengalami penambahan atau 0%.⁹⁴

Sementara itu pusat layanan kesehatan milik pemerintah semakin kurang diminati karena rendahnya mutu pelayanan yang ada. Dengan demikian masyarakat cenderung menggunakan *provider* swasta meskipun konsekuensi tingginya biaya tidak terhindarkan. Merujuk pada hasil survai keluarga di tahun 1998, proporsi penggunaan pusat layanan kesehatan pemerintah oleh orang dewasa hanya menunjuk pada angka 8% di tahun 1997 yang terus menurun menjadi 5.6% di tahun 1998 karena kualitas pelayanan yang diakui sangat buruk.⁹⁵ Secara umum, mereka yang mampu membayar akan segera memilih rumah sakit swasta, namun pada kasus kelompok yang tidak mampu, pusat layanan kesehatan ini menjadi satu-satunya pilihan.

Dalam tahun ini, besarnya angka bunuh diri yang terjadi akibat ketidakmampuan ekonomi dan ketidakmampuan menanggung biaya kesehatan secara jelas menunjukkan ketiadaan akses bagi penduduk miskin atas kesehatan. Dalam tahun ini, setidaknya terdapat kasus 76 kasus bunuh diri hanya untuk wilayah Jakarta dan sekitarnya yang sebagian besar dilandasi ketidakmampuan ekonomi.⁹⁶ Kasus paling mengguncangkan adalah kasus percobaan bunuh diri yang dilakukan oleh seorang siswa SD di Garut karena tidak mampu membayar biaya pra

⁹⁴ Lihat, Business Watch Indonesia, *Ketika Hidup Diperdagangkan; Laporan Tahunan pertama mrngnsi privatisasi Pelayanan dan Infrastruktur layanan dasar*, 2003

⁹⁵ Lihat, Indonesian Human Development Report 2001, *Toward a new concensus; democracy and human development in Indonesia*, BPS, Bappenas dan UNDP, 2001

⁹⁶ *Suara Pembaharuan*, 30/8/03; Jumlah perkiraan total angka bunuh diri untuk wilayah Jakarta dan sekitarnya mencapai 121 orang. Angka ini mengalami terus mengalami kenaikan dibandingkan dengan tahun 2001 sebesar 66 kasus dan 2002 yang tercatat 75 kasus, lihat *Kompas*, 15/9/03.

karya sekolah sebesar Rp 2500,-. Nampaknya dalam tahun ini pun, kemiskinan tetap menjadi faktor signifikan yang menghambat pemenuhan hak ekonomi sosial budaya. Kenaikan pertumbuhan ekonomi sebesar 3,1% pada tahun 2003 ini belum mampu mengurangi jumlah orang miskin yang mengalami kenaikan sebesar 15% dari 37,4 juta orang miskin tahun 2002.

Salah satu tindakan yang dilakukan pemerintah yang masih berlangsung hingga tahun ini adalah pengadaan subsidi pengganti yang bersifat temporer untuk mengurangi berbagai permasalahan tersebut di atas. Diantaranya adalah program penyaluran beras miskin (raskin) dan pemberian kartu berorbat murah (kartu sehat) maupun program pembebasan biaya sekolah kepada kelompok masyarakat bawah., namun demikian program ini tidak menyelesaikan persoalan sulitnya akses masyarakat terhadap kebutuhan dasar. Program ini lebih bersifat artificial daripada sebuah program jangka panjang yang terstruktur dengan target pencapaian progresif yang terukur. Program penyaluran raskin hanya sebatas pada penjualan beras murah saja, dan tidak menyelesaikan masalah kebutuhan bahan pangan. Demikian pula dengan program pemberian kartu sehat, program ini tidak mampu menyelesaikan sulitnya akses masyarakat untuk memperoleh pelayanan kesehatan yang memadai. Masih minimnya rumah sakit yang mau melayani pasien pengguna kartu sehat, menyebabkan penanganan kesehatan masyarakat bawah tidak tertangani. Program penanganan anak putus sekolah, semakin jauh dari jangkauan karena semakin tinggi pula angka anak putus sekolah karena semakin banyak pula angka kemiskinan.

Bergesernya prioritas pemerintah pada faktor keamanan

Hal penting lain dari rendahnya pemenuhan masyarakat atas kebutuhan dasar adalah, terfokusnya perhatian pemerintah pada penyelesaian konflik-konflik di tingkat propinsi. Dalam tahun ini tercatat terjadi lonjakan alokasi anggaran keamanan dengan diajukannya permintaan dana tambahan untuk operasi militer sebesar hampir 2,03 triliun.⁹⁷ Anggaran ini hampir sebesar anggaran pembangunan TNI sebesar 2,41 triliun. Secara keseluruhan penambahan ini membuat proporsi anggaran keamanan pada tahun ini mencapai hampir 16 triliun rupiah, jauh lebih tinggi dari anggaran kesejahteraan sosial yang hanya mencapai sekitar 7 triliun rupiah.

Munculnya aksi bersenjata oleh organisasi-organisasi pembebasan di Aceh dan Papua, yang direspon Jakarta dengan menggelar sejumlah OMSP, menjadi penyebab utama menurunnya akses masyarakat terhadap hak atas pangan. Di Papua, tiga warga Kampung Kuyawage-Wamena, Papua, dilaporkan mati kelaparan menyusul blokade militer di daerah tersebut dalam rangka operasi pencarian tujuh pucuk senjata yang dirampas anggota Organisasi Papua Merdeka, Mei 2003.⁹⁸ Di Aceh, pemberlakuan Darurat Militer untuk menghancurkan aksi perlawanan Gerakan Aceh Merdeka menyebabkan sebagian besar pengungsi menderita kelaparan dan kekurangan gizi karena blokade militer dan aksi penyerangan angkutan bahan pangan menghambat penyaluran bahan bantuan.⁹⁹

⁹⁷ Tempo Interaktif 23/6/03

⁹⁸ "Tiga Warga Kuyawage Dilaporkan Mati Kelaparan, Setelah Dinyatakan Daerah Tertutup", *Kompas*, 24 Mei 2003

⁹⁹ "Pengungsi di Nisam Kelaparan", *Suara Pembaharuan Daily*, 2 Juli 2003. Lihat "Distribusi Logistik Sulit, Tapi Tidak Ada Kelaparan", *Sinar Harapan*, 4 Juli 2003

Selain itu di beberapa tempat, praktek-praktek diskriminasi dalam pemberian bantuan Beras Miskin (Raskin), atas dasar eks tahanan politik tertentu serta bagian dari strategi perang menghancurkan kelompok bersenjata, masih menjadi salah satu faktor penyebab utama terjadinya kasus-kasus kekurangan pangan. Di Aceh, Penguasa Darurat Militer Daerah, Mayjend TNI Endang Suwarya, mengeluarkan perintah pelarangan pemberian bantuan kepada dinas sosial dan instansi lain di Propinsi NAD. Di Jawa Barat, pengawasan terhadap mereka yang diduga terlibat dalam peristiwa 1965 yang kembali dilakukan oleh kalangan militer--melalui Babinsa-- berlanjut pada, perlakuan diskriminatif dalam penyaluran bantuan Raskin dan dana Jaringan Pengaman Sosial (JPS).

Penggunaan gedung sekolah sebagai lokasi penempatan pasukan militer dan Brimob di Aceh, yang berlanjut dengan aksi pembakaran gedung sekolah secara masif oleh gerilyawan GAM, menyebabkan ratusan ribu anak sekolah tidak bisa melanjutkan pendidikannya. 15.000 anak sekolah dasar di Aceh dilaporkan gagal melanjutkan pendidikannya (putus sekolah), karena anak-anak tersebut tidak mampu lagi membiayai sekolahnya akibat orang tua mereka tewas dalam aksi kekerasan atau kehilangan mata pencaharian.¹⁰⁰ Aksi pembakaran sekolah dan pembunuhan terhadap guru, oleh orang-orang bersenjata di Aceh menyebabkan puluhan ribu anak sekolah terganggu sekolahnya karena tidak ada tempat untuk belajar atau jumlah guru terbatas.¹⁰¹

Di lain tempat, akibat gelombang PHK yang masih terjadi, gagalnya panen akibat musim kemarau, serta naiknya harga-harga kebutuhan pokok menyebabkan bertambahnya jumlah anak putus sekolah. Dalam tahun ini, dilaporkan sekitar 3,3 juta anak usia 13-15 tahun tersebar di seluruh propinsi, belum mendapatkan layanan pendidikan.¹⁰² Sebagian dari mereka dipekerjakan di kebun, atau membantu orang tua mereka berjualan.

Penertiban sejumlah areal tanah yang pada masa krisis, oleh pemerintah daerah digunakan untuk mengatasi pengangguran (program efektifitas lahan tidur), saat ini kembali marak di sejumlah tempat terutama di Jakarta. Disamping itu, penggusuran juga terkait erat dengan eksekusi keputusan pengadilan. Areal yang digusur itu rata-rata milik BUMN, Perusahaan Swasta, atau milik pemerintah daerah. Di Jakarta, sepanjang 2003 tercatat, 16 kasus penggusuran, yang menyebabkan kurang lebih 8.000 KK kehilangan tempat tinggal dan lahan bekerja. Aksi penggusuran tersebut, dilakukan tanpa disertai dengan pengumuman jauh hari, kompensasi yang memadai atau program relokasi selanjutnya. Dalam eksekusinya, pihak pemda bekerjasama dengan polisi, polisi pamong praja, Linmas dan sejumlah preman.

Blokade wilayah

Blokade wilayah adalah suatu tindakan kekerasan dengan tujuan melumpuhkan kemampuan masyarakat mendapatkan hak-hak ekonomi sosial budaya. Termasuk disini adalah yang merupakan bagian dari operasi militer; kekerasan polisi mengamankan aksi-aksi reclaiming tanah, blokade suatu areal sengketa oleh para preman; tindakan pengusiran kelompok petani yang mempertahankan tanahnya dengan menggunakan preman; pengusiran paksa penduduk oleh kelompok-kelompok keagamaan bersenjata. Dalam waktu satu tahun ini, blokade wilayah terjadi di berbagai tempat di daerah operasi militer maupun tidak. Tindakan ini

¹⁰⁰ Aksi pembunuhan penduduk sipil oleh kedua belah pihak sepanjang 2003, menambah daftar anak yatim piatu di Aceh dan berpengaruh pada pembiayaan sekolah anak-anak. Lihat juga "15.000 Anak di Aceh Putus Sekolah", *Kompas*, 20 September 2003

¹⁰¹ "Mau Buat Anak Pintar Saja Sulit", *KCM*, 27 Mei 2003

¹⁰² "Ada 3,3 Juta Anak Belum Mendapat Pelayanan Pendidikan", *Tempo Interaktif*, 6 Juni 2003

dipakai secara luas baik oleh aparaturnegara maupun masyarakat sipil dengan tujuan memaksakan suatu penyelesaian masalah. Terlepas efektif tidaknya tindakan ini, akibat dari tindakan ini jauh lebih besar dari pada yang diperkirakan. Tindakan ini harus betul dicermati dan dicegah oleh pemerintah.

Aceh

Kebijakan darurat militer untuk memperketat kontrol atas penduduk Aceh, mengharuskan penduduk sipil menjauh dari kawasan-kawasan yang dijadikan batas daerah yang sudah steril dari GAM, meskipun kawasan tersebut adalah perkebunan, persawahan, pertambakan dan perladangan milik penduduk. Penduduk sipil tidak boleh menggarap ladang, kebun, tambak, mengumpulkan kayu, sedangkan pengangkutan tanaman pangan ke pasar semakin sulit.¹⁰³ Banyak lahan-lahan pertanian yang kemudian rusak tidak terurus. Para petani harus mengungsi atau tidak berani mengurus karena tidak ada jaminan keamanan. Selain itu ketersediaan air semakin tipis karena sistem irigasi hancur oleh perang. Petani mengalami penurunan jumlah panen tanaman pertanian. Dari jumlah tersebut tidak banyak yang dapat dijual ke luar karena terputusnya jalur transportasi.

Tindakan lain yang melumpuhkan kemampuan sosial ekonomi masyarakat adalah pelaksanaan pemindahan paksa sekitar 200.000 orang dari desa-desa ke wilayah kamp-kamp pengungsian yang sudah ditentukan. Tindakan ini menceraib penduduk dari sumber penghidupannya, menjadi manusia yang miskin, tidak berdaya dan bergantung kepada pemerintah. Saat ini ratusan ribu penduduk Aceh masuk kategori rawan pangan akibat minimnya sumber makanan sehari-hari di beberapa daerah yang masih menjadi daerah-daerah konsentrasi perang.

Di wilayah-wilayah sekitar pantai, komunitas nelayan terkena akibat ketentuan undang-undang darurat militer. Ketentuan tersebut mengharuskan para nelayan melapor ke pos angkatan laut setempat sebelum berlayar. Apabila itu tidak dilakukan mereka akan dituduh sebagai penyelundup senjata atau pendukung GAM. Akan tetapi yang terjadi adalah sekalipun para nelayan itu sudah melapor, tidak dengan sendirinya mereka diijinkan melaut, kecuali membayar uang sogokan. Sehingga kemudian banyak para nelayan memutuskan tidak melaut.

Maluku:

Blokade berbagai wilayah semasa darurat sipil di Maluku tetap bertahan sekalipun status itu telah dicabut. Keadaan ini telah mencegah akses penduduk sipil atas sumber-sumber ekonomi. Hingga saat ini pengembalian korban-korban kekerasan (pengungsi) ke daerah asalnya belum diselenggarakan secara penuh. Dilaporkan lebih dari 500.000 jiwa masih hidup di kamp-kamp pengungsi yang tersebar di Ambon, Maluku Utara, Manado, Ujung Pandang, Buton (Sulawesi Tenggara) dan sejumlah tempat lainnya di Jawa dan Bali dan belum bisa kembali ke wilayahnya masing-masing.¹⁰⁴ Penduduk negeri Kariu misalnya, hingga saat ini masih tertahan di Tihinitu, Aboru. Penduduk negeri Kesui, masih tertahan di Ambon. Penduduk negeri Iha, masih tertahan di Tulehu dan di pulau Seram. Penduduk Poka dan Ruma Tiga belum bisa membangun kembali tempat tinggalnya. Bahkan di dalam kota Ambon penduduk dari Waihaong, Tantai, Batu Merah, Karang Panjang, Batu Gantung, dll

¹⁰³ "Perang dan Ketahanan Pangan," *Down To Earth*, Nr 55 Agustus 2003.

¹⁰⁴ Beberapa Catatan Terhadap Penanganan Pengungsi di Maluku, *Masariku network report*, 23 September, 2003

yang mengungsi karena perbedaan agama, belum berani kembali ke rumahnya di tempat lama. Yang dapat dicapai barulah pemulangan pengungsi Waai.

Gubernur Maluku juga masih mempertahankan kebijakan pembuatan segregasi antara komunitas muslim dan kristen dengan alasan keamanan.¹⁰⁵ Kebijakan ini dengan sendirinya membatasi jangkauan masyarakat pada pusat-pusat ekonomi, tempat pendidikan, kesehatan serta rekreasi seperti pasar, yang masih terpisah berdasarkan agama. Dari masyarakat muncul inisiatif untuk membuat wilayah-wilayah terbuka bagi kedua kelompok, namun pemerintah tidak mendukung atau mendorong upaya semacam ini. Di Pulau Ambon misalnya, usaha masyarakat ini, untuk membuat setiap pasar bisa dijangkau kedua pihak, selalu gagal. Tempat-tempat rekreasi bersama pun masih belum bisa diakses terbuka oleh penduduk sipil. Upaya-upaya kedua belah pihak untuk kembali hidup berdampingan, masih terhambat dengan kebijakan segregasi tersebut. Saat ini hanya Pasar Bersama di bekas terminal bus dalam kota, yang telah diperluas ke ruas jalan pantai Mardika yang sudah dapat dijangkau oleh kedua komunitas tersebut.

Demikian pula keadaannya di pulau Seram Negeri Amahai dan Soahuku. Terdapat upaya masyarakat mengembalikan wilayah pelabuhan terbuka untuk semua komunitas. Amahai dan Soahuku sudah dirintis sebagai pelabuhan transit bagi dua komunitas yang hendak bepergian ke Masohi atau ke Ambon. Tetapi kebijakan segregasi melarang, dan pemerintah sipil dan militer tampak tidak mendukung upaya tersebut.

Blokade wilayah yang mencegah akses penduduk sipil terhadap sumber-sumber ekonomi juga muncul sebagai bagian dari aksi kelompok milisi dan preman bayaran. Di wilayah konflik komunal dan daerah-daerah yang banyak terjadi kasus-kasus perebutan tanah antara penduduk dengan perusahaan atau tuan tanah, menumbuh suburkan lahirnya kelompok-kelompok militan teroganisir, terlatih atau bersenjata. Kelompok-kelompok inilah yang kemudian melakukan blokade wilayah. Dalam perkembangannya kemudian pada daerah-daerah tersebut, blokade wilayah tersebut berlanjut menjadi penguasaan mutlak atas harta milik

Poso:

Hampir sebagian besar korban kekerasan di Poso mengaku bahwa problem mereka saat ini adalah sulitnya mengakses tanah-tanah, yang mereka tinggalkan pada saat mengungsi, karena tanah tersebut sudah diduduki oleh pimpinan kelompok sipil bersenjata.¹⁰⁶ Bahkan sebagian besar tanah-tanah tersebut sudah dimiliki atau bahkan dijual oleh para perampasnya kepada pihak lain.

Kekerasan oleh kelompok sipil bersenjata pada 12 Oktober 2003 lalu mengakibatkan, ratusan warga Poso kembali mengungsi ke rumah-rumah keluarga terdekat di sekitar atau ke daerah-daerah yang selama ini menjadi tempat konsentrasi pengungsi terbesar seperti Tentena.¹⁰⁷ Para korban kekerasan ini kembali jatuh miskin, bahkan lebih buruk dari sebelumnya, karena sisa harta benda terakhir mereka, habis dijarah, dibakar atau dirampas oleh pimpinan kelompok sipil bersenjata.

¹⁰⁵ "Interaksi Masyarakat dan Proses Rekonsiliasi, *Masariku Network Update*, 17 April 2003

¹⁰⁶ Wawancara dengan pekerja kemanusiaan asal Palu di Palu, 19 Oktober 2003

¹⁰⁷ "Ribuan Warga Poso Mengungsi," *Suara Pembaharuan Daily*, 13 Oktober 2003

Jawa Barat:

Peristiwa kekeringan di Jawa Barat menyebabkan 67.600 Ha areal pertanian tidak bisa diairi secara merata. Situasi ini kemudian melahirkan bentuk-bentuk kekerasan atas dasar motif ekonomi, oleh kelompok preman yang dibayar oleh pemilik tuan tanah dalam rangka menguasai sumber-sumber air di daerahnya. Di Indramayu perebutan air antara kebutuhan warga kota dan pertanian, menyebabkan konflik antara petani dengan perusahaan PDAM daerah. Perusahaan air minum yang meminta kenaikan kebutuhan air untuk kota sekitar satu meter kubik per detik, membuat lahan-lahan pertanian di Indramayu mengalami kekeringan. Akibat penolakan tersebut hampir semua pintu air kemudian dijaga oleh para preman untuk menghadapi perlawanan petani tersebut.¹⁰⁸

Pemulihan ekonomi sebagai suatu krisis berkelanjutan

Tahun 2003 bukan tahun yang menyenangkan. Sekalipun nilai rupiah terkesan menguat, namun tidak memberikan pengaruh bagi masyarakat pada umumnya. Tahun tersebut justru dibuka oleh inisiatif pemerintah menaikkan harga BBM, tarif telepon dan listrik. Bukan hal yang mengherankan bila masyarakat bereaksi cepat terhadap inisiatif tersebut.

Program pemulihan ekonomi Indonesia telah berjalan dengan amat pahit. Pengalihan kendali ekonomi pada swasta melalui penjualan berbagai aset negara dan swastanisasi perusahaan negara, tidak sekalipun bertitik tolak dari semangat melucuti birokrasi yang penuh KKN. Tindakan ini adalah pengalihan kinerja ekonomi pada pihak non negara. Tidak terelakan kemudian negara harus berperan melindungi pihak yang mengambil alih asetnya dari ancaman ekonomi seperti kebangkrutan atau kredit macet, maupun ancaman politik seperti tuntutan buruh, petani atau masyarakat kebanyakan. Ini peran menjamin mendapatkan royalti, pajak penghasilan dan pajak lainnya yang akan dipergunakannya membayar cicilan bunga dan hutang negara pada lembaga keuangan internasional. Pada titik ini pemerintah tidak segan-segan menggunakan kekerasan untuk menjamin berlangsungnya usaha swasta tersebut.

Ditinjau dari segi pelaksanaan hak-hak ekonomi sosial dan budaya, paparan di atas dan juga dari bab-bab sebelumnya memperlihatkan bahwa pertama, sejumlah kebijakan ekonomi dibuat tidak dalam rangka pemenuhan hak ekonomi sosial budaya melainkan untuk melunasi hutang negara maupun swasta maupun untuk memperbesar jaminan keamanan usaha swasta. Sementara itu negara semakin mengurangi subsidi pada sarana-sarana publik yang mudah dijangkau masyarakat. Kedua, terdapat tindakan yang secara langsung mengurangi, membatasi dan mencegah masyarakat mendapatkan hak-hak ekonomi sosial dan budaya, baik melalui blokade wilayah, pengusiran dan penggusuran. Ketiga, terdapat tindakan-tindakan kekerasan dan tindakan mengkriminalkan usaha masyarakat mendapatkan hak-hak ekonomi sosial budaya.

Sementara itu, pada sisi lain, usaha reformasi institusi pengadilan maupun reformasi kepolisian tidak berjalan efektif. Sehingga lembaga-lembaga tersebut tidak dapat dipergunakan oleh masyarakat untuk melindungi, mempertahankan hak-hak ekonomi sosial budaya maupun untuk memperjuangkannya.

¹⁰⁸ "Kekeringan Landa Wilayah Seluas 204.322 Ha," *Suara Pembaharuan Daily*, 12 Agustus 2003

Dengan demikian apa yang disebut pemulihan ekonomi tidak lain adalah suatu proses pemiskinan, penyingkiran dan penaklukan dengan cara kekerasan. Dalam kerangka semacam ini, maka krisis ekonomi dan politik di Indonesia akan berkelanjutan.

VI. Kesimpulan dan Rekomendasi

Kesimpulan

Skala kekerasan yang masif pada tahun 2003 tidak dapat dilepaskan dari mulai dilaksanakannya strategi militer untuk menyelesaikan sengketa politik di negeri ini. Penggunaan strategi militer tersebut bisa jadi membuat tahun ini menjadi tahun yang lebih buruk dari pada tahun-tahun sebelumnya. Tidak saja lantaran strategi itu dengan mudah menciptakan kekerasan, tetapi strategi tersebut merupakan tanggapan atas kegagalan mempertahankan perjanjian perdamaian yang dilaksanakan di awal tahun ini.

Kegagalan itu juga memberi makna yang semakin mengecilkan arti penting reformasi politik ekonomi di Indonesia. Reformasi politik ekonomi tidak saja bermakna penggulingan sebuah rejim yang berkuasa lebih dari 30 tahun, tetapi simbol kembalinya kedaulatan dan keterlibatan masyarakat sipil dalam politik dan pelaksanaan kehidupan bernegara. Penggunaan strategi militer secara tepat telah menyingkirkan dan mengecilkan kemungkinan pelibatan masyarakat sipil dalam penyelesaian masalah.

Namun demikian tahun ini menjadi tahun yang sulit karena harus menanggung akibat tidak dilakukannya tindakan reformasi kelembagaan di tahun-tahun sebelumnya, khususnya pembenahan institusi TNI, Kepolisian RI, dan institusi-institusi peradilan serta penguatan fungsi Komnas HAM. Padahal terdapat ketetapan majelis rakyat yang memandatkan berbagai rupa tindakan untuk mengubah watak otoritarian dan membangun sistem demokrasi.

Sekalipun demikian ketidakmauan atau tepatnya ketidakberdayaan pemerintah telah ditunjang oleh buruknya kerja DPR dan MPR. Kedua lembaga tertinggi ini sepatutnya memberikan dorongan politik bagi lembaga eksekutif dan yudikatif untuk memantapkan penegakan hak asasi manusia. Tetapi yang terjadi sebaliknya, kedua lembaga ini justru memberi dukungan politik pada pilihan-pilihan penyelesaian masalah yang berwatak otoriter. Lembaga ini juga menolak mencabut ketetapan yang membahayakan hak asasi manusia dan tidak melakukan pembuatan undang-undang dan peraturan lain yang sangat dibutuhkan bagi penegakan hak asasi manusia yang efektif.

Tahun ini mungkin bukan tahun yang terburuk, tetapi tahun ini menjadi sinyal penting untuk menyambut terjadinya krisis berkepanjangan di tahun-tahun mendatang. Ini karena pemerintah dengan sengaja memilih swastanisasi atau privatisasi sebagai jalan mendapatkan dana pembiayaan negara dan rakyat. Akibatnya pemiskinan dan pemaksaan pemiskinan tidak terelakan.

Situasi semacam ini pada akhirnya hanya merupakan bentuk pelemahan terus-menerus bagi si miskin, tidak saja atas haknya memperoleh penghidupan yang layak tetapi juga persamaan di depan hukum dan keadilan. Sebaliknya penguatan si kaya atas standar penghidupan yang tinggi sekaligus lolosnya dari jeratan hukum. Impunity dan kemiskinan adalah dua sisi mata uang yang sepatutnya diberantas.

Rekomendasi Umum

1. Perlu dilakukan peninjauan ulang atas fungsi dan wewenang badan intelejen dan perombakannya.
2. Komando teritorial harus dihapuskan sesuai dengan agenda reformasi agar dwifungsi TNI benar-benar hapus. Sejalan dengan ini juga perlu diberikan ruang lebih besar kepada Polri dalam mengontrol keamanan dan ketertiban dalam negeri. Jika tidak akan terjadi perebutan otoritas didaerah yang pada gilirannya akan menimbulkan ketegangan antara TNI (AD) dengan jajaran Kepolisian.
3. Kejaksaan harus ditetapkan dapat berdiri sendiri di luar kabinet pemerintahan, namun tetap dalam lembaga eksekutif
4. Perlu dilakukan usaha serius reformasi di tubuh kejaksaan, yang antara lain menghapuskan kultur militeristik dalam pelatihannya maupun dalam birokrasinya. Rancangan undang-undang kejaksaan harus menyangkut masalah pemulihan independensi dan akuntabilitas kejaksaan.

Rekomendasi Khusus

I. Kepada Parlemen/ DPR/MPR

1. Cabut ketetapan-ketetapan MPR yang mengancam penegakan hak asasi manusia, yaitu:
 - a. Ketetapan no. 25/1966
 - b. Ketetapan no. 6/1966
2. Amandemen sejumlah UU tentang peradilan yang menghambat reformasi di tubuh institusi peradilan antara lain:
 - a. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,
 - b. Kitab undang-undang Hukum Acara Pidana,
 - c. UU No 39 tahun 1999 mengenai Hak asasi manusia,
 - d. UU No 26 tahun 2000 mengenai Pengadilan Hak Asasi Manusia.
3. Perlunya memprioritaskan regulasi yang penting bagi penegakan, perlindungan dan promosi hak asasi manusia:
 - a. UU mengenai perlindungan Saksi,
 - b. UU mengenai Kompensasi restitusi dan rehabilitasi Korban,
 - c. UU mengenai Komisi kebenaran dan rekonsiliasi,
 - d. UU mengenai Penyiksaan,
 - e. UU mengenai kekerasan dalam rumah tangga,
 - f. UU mengenai Diskriminasi Rasial,
 - g. UU mengenai ratifikasi Sipol,
 - b. UU mengenai ratifikasi Ecosob dan UU mengenai ratifikasi ICC.

II. Kepada TNI dan Polri

1. Polri

- a. Sangat penting bagi Polri untuk mempertahankan standar kerja profesional seperti yang dilakukan dalam penanganan kasus pembunuhan di Timika dan kasus bom Bali.
- b. Reformasi internal di tubuh Polri yang berwajah sipil harus terus dilanjutkan. Di sini suatu rencana aksi patut dibuat.
- c. Polri perlu meningkatkan kemampuan investigasi yang profesional, yang tidak menggunakan kekerasan.
- d. Polri perlu memperbesar kapasitas pelayanan sipil dari pada peningkatan kekuatan brimob.
- e. Polri harus secara jelas menjabarkan dari slogan melayani dan mengayomi lebih detail ke masyarakat. Hal ini diperlukan agar cara-cara kekerasan tidak dipakai lagi secara serampangan oleh jajaran Polri.
- f. Polri semestinya meningkatkan profesionalitasnya dalam menyelidik, menyidik dan menahan agar tidak terjadi salah penafsiran dari masyarakat mengenai sepak terjang Polri dalam menegakan hukum.

2. TNI

- a. Penting bagi TNI untuk segera melaksanakan Undang-Undang no. 3 tentang pertahanan keamanan. Khususnya di sini, penempatan pasukan tidak dilakukan melalui penciptaan komando teritorial, atau pengembangan kekuatan di tiap teritorial, melainkan melalui pengumpulan kekuatan dari berbagai tempat.
- b. Doktrin Sishankamrata yang mengutamakan penguasaan teritorial dan mobilisasi penduduk harus direvisi.
- c. TNI mesti meningkatkan profesionalitasnya sebagai alat pertahanan (*combattan power*).

Bagi TNI dan POLRI perlu kiranya memasukan norma-norma hak asasi manusia dalam kurikulum pendidikan para calon perwira. Sedangkan bagi prajurit dilakukan penataran mengenai hak asasi manusia secara berkala.

III. Kepada Pemerintah

1. Pemerintah segera menerapkan UU no. 3 yang mengarah pada pengurangan kehadiran TNI dalam kehidupan sipil.
2. Pemerintah segera menerapkan UU no. 2 tentang Kepolisian RI dengan perbaikan di bidang pendidikan, koordinasi dan operasi.
5. Pemerintah segera mengajukan usulan ratifikasi konvensi hak sipil dan politik.
6. Pemerintah segera mengajukan usulan ratifikasi konvensi hak ekonomi sosial dan budaya.
7. Pemerintah harus menghentikan dan melarang tindakan-tindakan blokade wilayah sebagai alat pelumpuhan atau penyelesaian sengketa.

IV. Kepada Mahkamah Agung

1. Mahkamah Agung secara pasti melakukan upaya untuk menjadi mandiri, membebaskan diri dari kekuatan politik eksekutif dan kekuatan lainnya.
2. Mengingat mendesaknya kebutuhan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia, Mahkamah Agung harus segera mengatasi masalah-masalah internal di tubuhnya.

3. Mahkamah Agung sesegera mungkin meningkatkan kapasitas para hakim di pengadilan tingkat rendah, mencegah keterlibatan para hakim dalam tindakan kriminalisasi masyarakat yang sedang mengajukan klaim haknya.
4. Mahkamah Agung harus berupaya menghapuskan penggunaan pasal Hatzai Artikelen dan pasal makar dalam proses peradilan.
5. Mahkamah Agung harus memastikan suatu peradilan yang fair berlangsung, terutama di daerah konflik.

V. Kepada Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

1. Sebagai penyelidik tunggal atas pelanggaran HAM berat, segera membuat satuan tugas yang profesional.
2. Komnas HAM perlu memperjelas fungsi pemantauan dan fungsi penyelidikannya.
3. Komnas HAM perlu segera membuat standar investigasi dan penyelidikan yang tepat bagi penanganan pelanggaran HAM berat.
4. Komnas HAM perlu segera menyampaikan hasil perkembangan penyelidikan kepada publik berikut kinerjanya.
5. Komnas HAM perlu terus mengembangkan kerja profesional sebagai lembaga negara.