



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

Catatan Awal Tahun tentang Hak Asasi Manusia (Executive Summary)

Pengantar

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

Pemerintah maupun parlemen hanya mampu menjawab tuntutan demokrasi melalui produksi undang-undang, tetapi belum mampu melucuti birokrasinya. Dalam konteks politik lebih luas, reformasi konstitusional, termasuk di dalamnya menyangkut hubungan legislatif dan eksekutif menjadi lebih penting dari pada pembersihan di tubuh eksekutif (reformasi kelembagaan). Orang-orang yang diduga harus mempertanggung-jawabkan perbuatan pelanggaran hak asasi manusia ternyata justru diberi jabatan publik yang penting. Hal ini memperlihatkan tidak saja lemahnya itikad pemerintah dan lembaga-lembaga negara untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia tetapi terjadi macetnya reformasi kelembagaan. Sementara itu kejadian pelanggaran hak asasi manusia seolah tidak dapat dihentikan.

Pengaruhnya pada penegakan hak asasi manusia adalah bahwa sekalipun hak asasi manusia diakui secara normatif, namun tidak terdapat mekanisme yang efektif mencegah atau setidaknya mengeliminir pelanggaran hak asasi manusia, tidak ada prosedur penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu -kecuali Pengadilan HAM Ad Hoc, yang efektif dan diterima semua pihak.

Kondisi tersebut di atas terlihat jelas dengan adanya dua situasi yang bertentangan satu sama lain. Di satu sisi berlangsung tindakan-tindakan justice terhadap pelaku pelanggaran hak asasi manusia melalui proses Pengadilan HAM ad hoc kasus Timor Timur dan Tanjung Priok, yang merupakan pelaksanaan dari UU 26/2000. Tetapi tindakan ini tidak memiliki dukungan politik yang kuat. Hasilnya, pengadilan ini tidak berhasil menjalankan fungsi politik mendorong proses konsolidasi demokrasi. Bahkan pengadilan kembali dilihat sebagai alat cuci tangan pelaku.

Di lain pihak, telah digelar operasi besar-besaran di Aceh yang merupakan pelaksanaan keputusan presiden, yang sangat mengedepankan pendekatan militeristik yang represif, dan berpotensi melahirkan kekerasan yang sistematis dan meluas. Keputusan ini mendapat dukungan politik begitu besar, baik berupa pernyataan moral maupun dukungan dana, terutama dari birokrasi dan aparatus pemerintahan.

Sementara itu, kebijakan pemerintah di bidang pembangunan ekonomi tidak berpihak pada orang miskin. Tujuan-tujuan singkat pemulihan ekonomi secara sistematis telah memperlemah daya implementasi tindakan keadilan maupun daya perjuangan rakyat. Ekonomi Indonesia, untuk pemulihannya memilih jalan kekerasan ekonomi. Tujuan singkat ekonomi telah diperjuangkan melalui praktek pemiskinan, pemerasan dan kekerasan. Lebih jauh, anggaran belanja negara memperlihatkan anggaran kesejahteraan umum yang lebih kecil dari anggaran militer. Hal ini menegaskan anggapan bahwa pemulihan ekonomi Indonesia ternyata coba dicapai dengan memperbesar kemampuan aparat keamanan dari pada peningkatan kesejahteraan warganya.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) dalam “catatan awal tahun” ini akan menunjukkan bagaimana tindakan justice dan reformasi kebijakan telah secara sistematis dilemahkan oleh gagalnya menjalankan reformasi kelembagaan dan meluasnya tindakan pelanggaran hak asasi manusia secara sistematis. Jika hal itu terus terjadi sepanjang tahun mendatang, bisa dipastikan bahwa tidak mudah lagi ditemukan tindakan justice maupun mekanismenya yang menjamin penegakan hak asasi manusia di tahun 2004.

- pemisahan TNI dan Polri yang gagal

Pada tanggal 1 April 1999 Habibie mengeluarkan Keputusan Presiden 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 berubah menjadi TNI dan Polri. Upaya 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. 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. Pada tanggal 25 April 2001, Wahid mengeluarkan Keppres No 54/2001 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kepolisian Republik Indonesia. Berdasarkan Keppres inilah penyebutan kepangkatan polisi diganti dan pemekaran organisasi kepolisian dimulai pada 1 Juli 2001. Semua hal itu kemudian diatur lebih kuat dalam UU No. 2/2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Berbagai tindakan reformasi itu kemudian bermuara pada pemberlakuan UU no. 3/22 tentang Pertahanan Negara.

Berbagai regulasi pemisahan TNI dengan Polri tersebut sebetulnya bertujuan untuk mengurangi masalah pelanggaran hak asasi manusia di satu sisi, dan mendorong TNI dan Polri menjadi lembaga yang profesional. Namun, sepanjang tahun 2003 kita melihat peningkatan profesionalitas amat lambat yang akibatnya justru menimbulkan berbagai bentuk pelanggaran HAM baru. Alih-alih untuk mengubah watak dan kultur di kalangan TNI

dan Polri, pemisahan itu ternyata 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. Ini karena regulasi mengenai pemisahan itu tidak dibarengi dengan evaluasi masing-masing lembaga mengenai kultur maupun infrastruktur lembaga itu.

upaya pemisahan yang bermakna begitu penting bagi perombakan watak politik nasional demi pemajuan demokrasi dan perlindungan hak asasi manusia menciut hanya sekedar pemisahan lembaga (administratif) tetapi tidak memiliki pengaruh positif untuk menopang jalannya demokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia. Dengan kata lain watak militeristik masih melekat pada Polri. Sementara itu TNI tetap masih berupaya menjadi lembaga politik dan selalu berkehendak mencampuri urusan ketertiban dalam negeri

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. 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 Babinsa¹ di beberapa daerah.

Uraian di atas memperlihatkan bagaimana menciutnya makna pemisahan TNI - Polri yang antara lain disebabkan oleh:

- (1) 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.
- (2) alih-alih menjadi institusi sipil, Polri setelah pemisahan malah menjadi lembaga superboddy yang bertindak lebih mengemukakan kekerasan ketimbang pengayoman sebagaimana slogan yang mereka buat sendiri.
- (3) TNI yang dilucuti peranan politiknya dalam pemerintahan sipil setelah pemisahan ternyata tidak siap secara institusi, terlihat dari seringnya terjadi pertikaian antara TNI dan Polri yang dipicu oleh anggota TNI dan juga Polri.
- (4) 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.

- penyelidikan Komnas HAM yang bermasalah

Penyelidikan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia mendapat basis hukumnya dengan diadopsinya konsep hak asasi manusia ke dalam sistim hukum nasional, melalui amandemen

¹ Ke Aceh saat ini dikirim ribuan Babinsa untuk mengontrol kondisi pedesaan.

UU 1945, UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan peraturan lainnya.

Dalam konteks di atas, penyelidikan negara yang dilakukan pasca penggulingan rejim Suharto jauh menjadi lebih signifikan karena kemungkinan penerapan prinsip imparialitas dan independensi jauh lebih besar. Selain itu pembongkaran dan pengungkapan kasus-kasus pelanggaran HAM, dengan cepat berkembang menjadi perhatian publik tak lama setelah Suharto terguling. Tuntutan para korban pelanggaran berat HAM terhadap pemerintah untuk mengusut kasus-kasus kekerasan yang telah terjadi selama pemerintahan Suharto hingga masa-masa akhir pemerintahannya, 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.

Dari data yang berhasil dikumpulkan, pada tahun 2003 Komnas HAM telah membentuk setidaknya 8 tim penyelidik atau investigasi, yaitu:

- Tim Ad hoc Penyelidikan dan Pengkajian Pelanggaran HAM Soeharto (SK Ketua Komnas HAM No: 07/KOMNAS HAM/2003, Jakarta 14 Januari 2003)
- Tim Ad hoc Penyelidikan Peristiwa Kerusuhan Mei 1998 (SK Ketua Komnas HAM No. 10.a/KOMNAS HAM/III/2003, Jakarta 6 Maret 2003)
- Tim Ad hoc Pemantau Perdamaian Di Aceh (SK Ketua Komnas HAM No. 09 A/ KOMNAS HAM/I/2003, Jakarta 15 Januari 2003)
- Tim Pemantauan Kasus Bulukumba
- Tim Pemantau Kekerasan Terhadap Wartawan 1996-2002 (SK Ketua Komnas HAM No. 04/KOMNAS HAM/I/2003, Jakarta, 15 Januari 2003)
- Tim Pengkajian Kasus Ahmadiyah (SK Ketua Komnas HAM No. 26/KOMNAS HAM/VIII/2003, Jakarta, 4 Agustus 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)
- Tim Pengkajian Permasalahan Hak Asasi Manusia di Papua (SK Ketua Komnas HAM No. 22/KOMNAS HAM/VII/2003 Jakarta, 24 Juli 2003)

Dari 8 tim penyelidik yang dibentuk Komnas HAM, di atas, 5 diantaranya menyelidiki kasus yang terjadi sebelum tahun 2003, seperti Pelanggaran HAM Soeharto, Kerusuhan Mei, Penghilangan Paksa, Kekerasan terhadap Wartawan, dan Pelanggaran HAM di Papua. Demikian banyaknya kasus-kasus lama yang harus ditangani oleh Komnas HAM menandakan belum ditemukannya mekanisme efektif untuk meminta pertanggung-jawaban atas pelanggaran HAM yang terjadi pada rejim sebelumnya dan penyelesaian pelanggaran HAM berat.

Keadaan ini memberi beban khusus bagi komnas HAM, lembaga yang menjadi gantungan masyarakat untuk menuntut keadilan atas kekerasan masa lalu. Padahal, Secara internal Komnas HAM memiliki keterbatasan kemampuan sumberdaya untuk mengungkap semua kasus yang diduga sebagai tindakan pelanggaran di masa lalu. Dari segi ini ketimpangan fungsi Komnas HAM sangat nampak. Di satu sisi, publisitas beberapa kegiatan Komnas HAM baik itu tindakan pemantauannya atau pernyataan-pernyataan penting para anggotanya dan monitoring yang menyangkut publisitas publik komnas nampak begitu menggebu-gebu.

Namun dari segi pengumpulan data, perumusan sehingga mengarah pada proses-proses pelaporan yang pro justitia, Komnas HAM masih sangat lemah.

Sedangkan secara eksternal, Komnas HAM tidak cukup mendapat dukungan politik untuk menjalankan tugas-tugasnya, khususnya dari DPR dan pemerintah. Beban ini akan terus menghinggapi Komnas HAM di masa berikutnya apabila negara (dalam hal ini pemerintah) tidak memberikan dukungan yang kuat terhadap proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM masa lalu. Di titik ini, Komnas Ham harus segera menyadari bahwa satu hal yang dapat membantu Komnas HAM, untuk mengatasi kelemahan penyelidikan pelanggaran HAM adalah dengan menjadikan proses penyelidikan itu sebagai bagian dari gerakan masyarakat dan korban yang lebih luas. Komnas HAM harus secara berkala menyampaikan informasi setiap perkembangan dari tim penyelidikan yang dibentuk, dan publikasi tentang hasil atau laporan dari tim tersebut.

- reformasi peradilan yang macet

Salah satu kondisi penting 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 pemusyawaratan 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 diwujudkannya pemisahan yang tegas antara fungsi-fungsi yudikatif dan eksekutif. Kemudian Tahun 1999 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.

Namun, proses reformasi di tingkat mahkamah Agung ternyata tidak mudah dilakukan dengan semata-mata melakukan perubahan di tingkat legislasinya. Reformasi di tubuh Mahkamah Agung terbentur oleh begitu banyaknya aspek yang harus direformasi, 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. Efek bola salju 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 yaitu 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.

Di lain pihak, UU No. 35 tahun 1999 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 tidak diubah dan masih mengemban asumsi kekuasaan orde baru yang menyatukan otoritas yudikatif di dalam wilayah

eksekutif. Undang-undang yang dimaksud adalah UU Mengenai PTUN, UU mengenai Mahkamah Agung, UU tentang pengadilan Umum, UU mengenai Pengadilan Militer, dan UU mengenai peradilan Agama.

Sementara itu, institusi Kejaksaan yang merupakan pilar yang paling penting dalam menciptakan *fair trial*, persamaan di depan hukum, praduga tak bersalah, dan hak terhadap pemeriksaan yang adil dan terbuka oleh suatu pengadilan yang mandiri dan tidak memihak, justru menjadi institusi yang paling bermasalah. Landasan hukum yang digunakan selama ini yaitu UU No. 5 Tahun 1991 yang mengatur tentang peranan dan kewenangan kejaksaan menunjukkan bahwa penuntut umum masih merupakan bagian dari pemerintah. Dukungan regulasi yang melanggengkan posisi kejaksaan dalam jeratan eksekutif mengakibatkan peranan kejaksaan tidak dapat berjalan dengan independen sebagaimana seharusnya.

Selain bermasalah dari segi legislasinya, perilaku Kejaksaan yang sangat penting untuk disorot adalah masih kentalnya kultur militeristik dan kontrol terpusat yang selama ini berlaku di kejaksaan. Kasus-kasus yang melibatkan institusi militer baik individual maupun institusional sangat sedikit yang disentuh oleh kejaksaan dan meskipun ada penanganan untuk kasus tersebut tetapi prosesnya sering di pertanyakan oleh masyarakat.

- 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.

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. Ada berbagai RUU yang sebenarnya yang merupakan inisiatif Badan legislatif DPR namun rencana pembahasannya selalu di kalahkan oleh agenda pembahasan RUU lainnya. Terlihat bahwa RUU yang berperspektif pemajuan Hak asasi manusia memang bukan selalu menjadi prioritas pembahasan di DPR. Sebaliknya DPR justru membuat suatu peraturan yang substansinya kontra produktif dan mengancam penegakan HAM yakni dengan diundangkannya Perpu mengenai terorisme. Dengan demikian tahun 2003 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.

Secara khusus, efek dari lemahnya fungsi DPR tersebut dalam melakukan kontrol efektif terhadap regulasi yang mengancam HAM berimplikasi langsung kepada penerapan regulasi tersebut oleh institusi pengadilan dalam menyelenggarakan pengadilan. Fakta yang

menonjol pada tahun 2003 adalah semakin banyaknya orang yang menjadi korban dalam sengketa pertanahan justru kemudian diseret ke depan meja hijau, semakin seringnya digunakan pasal *hatzai artikelen* dan makar, pengadilan justru lemah dalam mengadili pelaku, dan sebaliknya menjadi alat penjegal bagi korban untuk menuntut hak reparasi, dan menjadi sarana pembaku hukuman mati. Sementara itu administrasi keadilan tetap berlangsung dengan tidak adil.

- lemahnya pemenuhan hak ekonomi, sosial, dan budaya

Untuk meninjau kewajiban negara dalam pemenuhan hak ekonomi sosial budaya, setidaknya perlu dilihat bagaimana kondisi tiga unsur penting berikut ini:

- (1) Tindakan apa saja yang diambil oleh negara dalam membuat ketentuan dan mekanisme hukum yang menjamin justisiabilitas hak (termasuk di sini adalah tindakan menghapus berbagai ketentuan yang secara eksplisit merupakan pelanggaran atas hak).
- (2) Peran negara dalam pelaksanaan pemenuhan hak ekonomi sosial budaya. 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.
- (3) Berbagai keadaan sosial ekonomi budaya masyarakat yang secara nyata *prima facie* memperlihatkan telah terjadinya pelanggaran atas hak ekonomi sosial budaya.

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*). Sayangnya, 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. **Kedua**, besarnya peran swasta yang menggeser fungsi pelayanan publik dalam penyediaan layanan dasar seperti kesehatan dan pendidikan. Kecenderungan ini ditunjukkan dikurangnya peran negara di bidang tersebut. Secara langsung hal ini terlihat pada terus terjadinya pengurangan subsidi secara signifikan yang terakumulasi sejak tahun 1998.

Sementara, penertiban sejumlah areal tanah yang pada masa krisis, oleh pemerintah daerah digunakan untuk mengatasi pengangguran (program efektifitas lahan tidur), belakangan kembali marak di sejumlah tempat terutama di Jakarta. 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.

Hal penting lain dari rendahnya pemenuhan atas kebutuhan dasar adalah terfokusnya perhatian pemerintah pada penyelesaian konflik-konflik di tingkat propinsi. Munculnya aksi bersenjata oleh organisasi-organisasi pembebasan di Aceh dan Papua, yang direspon Jakarta dengan menggelar sejumlah operasi militer, menjadi penyebab utama menurunnya akses masyarakat terhadap hak atas pangan. Di tahun 2003 tercatat terjadi lonjakan alokasi anggaran keamanan dengan diajukannya permintaan dana tambahan untuk operasi militer. Secara keseluruhan penambahan ini membuat proporsi anggaran keamanan pada

tahun ini jauh lebih tinggi dari anggaran untuk kesejahteraan sosial yang berjumlah kurang dari separuhnya.

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
2. Amandemen sejumlah UU tentang peradilan yang menghambat reformasi di tubuh institusi peradilan
3. Perlunya memprioritaskan regulasi yang penting bagi penegakan, perlindungan dan promosi hak asasi manusia:

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.
3. Pemerintah segera mengajukan usulan ratifikasi konvensi hak sipil dan politik.
4. Pemerintah segera mengajukan usulan ratifikasi konvensi hak ekonomi sosial dan budaya.
5. 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.