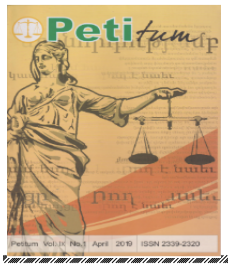

PETITUM

https://uit.e-journal.id/JPetitum

Vol 8, No, 2, Oktober 2020 pp, 100-113

p-ISSN:2339-2320 dan e-ISSN: 2716-0017

Impunitas Dan Penerapan Keadilan Transisi: Suatu Dilema Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu

Moh. Fadhil[1]

[1]Fakultas Syariah, IAIN Pontianak, Email: mohfadhil@iainptk.ac.id

Artikel info

Artikel history:
Received; 25-07-2020
Revised: 17-09-2020
Published: 21-10-2020

Keywords:
Transitional Justice; Impunity; Gross Violation of Human Rights

ABSTRACT: *This research aims to examine efforts to fulfill transitional justice through its four windows. The method used is normative legal research with conceptual and historical approaches. The results showed that the problem of impunity inhibited in all transitional justice windows, starting from the truth window in the absence of the Truth and Reconciliation Commission, the justice window in the form of a justice mechanism that caused friction between the National Human Rights Commission and the Attorney General's Office, the reparation window which until now only Aceh and Palu have real programs for victims and survivors, institutional reform windows that have not reduced the total security approach and the absence of vetting mechanisms. Therefore, a policy reformulation process is needed in the Human Rights Court Law to strengthen the position of the NHRC and immediately discuss the TRC Bill, accelerate reparations and institutional reform programs.*

Kata Kunci:
Keadilan Transisi; Impunitas; Pelanggaran HAM Berat

ABSTRAK: Penelitan ini bertujuan untuk menelaah upaya pemenuhan keadilan transisi melalui empat jendela. Metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan konseptual dan pendekatan sejarah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa problem impunitas menghambat di semua jendela keadilan transisi, mulai dari jendela kebenaran berupa ketiadaan KKR, jendela keadilan berupa mekanisme peradilan yang menimbulkan friksi antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung, jendela reparasi yang hingga saat ini baru Aceh dan Palu yang memiliki program yang nyata bagi para korban dan penyintas dan jendela reformasi institusi yang belum mereduksi total pendekatan keamanan serta ketiadaan mekanisme seleksi terhadap rekam jejak anggota militer. Oleh karena itu, dibutuhkan proses reformulasi kebijakan pada UU Pengadilan HAM dan segera membahas RUU KKR, percepatan program reparasi dan reformasi institusi.

Coresponden author:
Email: mohfadhil@iainptk.ac.id

artikel dengan akses terbuka dibawah lisensi CC BY

PENDAHULAN

Perkembangan negara hukum Indonesia tidak dapat dilepaskan dari arus perubahan sosial yang mempengaruhi konstruksi tata hukum di Indonesia. Gagasan ke arah negara hukum demokratis berlandaskan pada semangat dan cita-cita bersama terhadap upaya delegitimasi kekuasaan otoritatif yang pernah mencengkeram ke dalam seluruh aspek kehidupan masyarakat di Indonesia (Fadhil, 2019). Pendekatan keamanan yang menjadi senjata utama di era Orde Lama dan Orde Baru telah melahirkan berbagai macam tindak kekerasan yang dilakukan oleh rezim militer terhadap masyarakat sipil dan beberapa diantaranya berujung pada pelanggaran HAM berat (gross violation of human rights). Kedudukan hukum dijadikan alat despotisme untuk merepresi masyarakat demi keutuhan dan stabilitas politik disentrum kekuasaan tanpa mengindahkan aspek HAM masyarakat sipil yang tercederai olehnya (Radjab, 2018). Pengalaman di masa lalu tersebut menjadi pemicu semangat merekonstruksi wajah hukum yang represif ke arah wajah hukum yang demokratis dan responsif dengan pusat perhatian utama pada pemenuhan hak asasi manusia (HAM) dan reformasi sistem hukum ketatanegaraan.

Jatuhnya kekuasaan Orde Baru yang beralih ke era Reformasi menempatkan kedudukan Indonesia memasuki masa transisi politik hukum. Terdapat tiga fase perubahan struktur politik hukum di suatu negara yang mengalami masa transisi, mulai dari fase rezim hukum represif, bertransformasi menjadi rezim hukum otonom dan di fase terakhir yakni rezim hukum responsif sebagai kulminasi negara hukum demokratis (Nonet & Selznick, 2013). Pada saat rezim Orde Baru beralih kepada era Reformasi, konfigurasi politik hukum di Indonesia berada pada fase rezim hukum yang otonom, sedangkan proses pembangunan di masa reformasi diarahkan untuk mencapai titik kulminasi dari fase transisi yakni menuju rezim hukum responsif (Jadidah, 2020).

Perlu digaris bawahi bahwa perkembangan negara hukum demokratis di Indonesia belum mencapai garis akhir, sehingga Indonesia masih berkutat pada transisi dari rezim hukum otonom menuju rezim hukum responsif. Hal ini dapat dilihat dari dirumuskannya visi, misi dan arah pembangunan nasional yang tertuang di dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (RPJPN) yang di dalamnya memuat agenda reformasi hukum dan politik, khususnya bagi pemenuhan HAM, penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu dan pemberian keadilan transisi bagi korban pelanggaran HAM berat di masa lalu.

Konsep keadilan transisi merupakan konsep pemenuhan keadilan oleh negara terhadap korban pelanggaran HAM berat di masa lalu. Paradigma keadilan transisi lahir atas semangat suatu negara di masa transisi dari rezim despotik menuju rezim demokratis, khususnya bagi penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu dan pemenuhan reparasi terhadap kerusakan dan penderitaan yang diderita oleh korban di masa lalu (Arthur, 2009). Terdapat dua metode utama dalam paradigma keadilan transisi yakni melalui mekanisme sanksi pidana atau jalur yudisial dan mekanisme di luar sanksi pidana yakni reparasi, rekonsiliasi dan kompensasi. Dua metode tersebut oleh Komisi HAM PBB dikembangkan menjadi empat jendela keadilan transisi, yakni proses penuntutan pelaku di pengadilan (justice process), proses perbaikan dan pemenuhan hak-hak korban (reparation

process), mengupayakan pengungkapan kebenaran (truth process), dan perbaikan tata kelola atau reformasi institusi untuk mencegah pelanggaran HAM berat terulang kembali (institutional process) (Manan, 2016). Keempat jendela keadilan transisi tersebut oleh PBB dirumuskan sebagai empat jendela utama dalam memerangi persoalan impunitas yang merintangi proses penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu (Haldemann & Unger, 2018).

Dalam laporan tahun kebenaran yang dipublikasikan oleh Koalisi Untuk Keadilan dan Pengungkapan Kebenaran (KKPK) dalam rentang empat dasawarsa, berbagai macam pola kekerasan militeristik terhadap masyarakat sipil dapat ditelusuri dari beragam pola yang dilakukan, misalnya pola pembasmian dapat ditelusuri pada pembasmian PKI dan gerakan kiri, pembasmian di Papua, pembasmian dan pencabutan dari akarnya di Timor-Timur (1975-1999), dan pembasmian dalam operasi militer di Aceh (1989-1999 dan 2000-2005). Selain itu, terdapat juga pola perampasan sumber daya alam (SDA), kekerasan antarwarga, kekerasan terhadap perempuan dan berbagai macam pola lainnya (Kebenaran, 2014).

Meskipun berbagai macam pola kekerasan yang berujung pada pelanggaran HAM berat sebagian besar terjadi di masa Orde Baru, akan tetapi pada awal masa transisi reformasi, berbagai macam kekerasan militeristik masih kerap terjadi, misalnya masa darurat militer di Aceh yang berlangsung hingga tahun 2005 dan kekerasan terhadap masyarakat sipil di Papua yang terjadi pada tahun 2001 di Wasior, tahun 2003 di Wamena dan tahun 2014 di Paniai. Selain itu, pemenuhan keadilan transisi sampai saat ini menghadapi tantangan yang sangat besar oleh karena adanya problem impunitas yang merintanginya. Impunitas merupakan upaya terstruktur yang dilakukan oleh pelaku untuk menutup akses pertanggungjawaban dirinya baik melalui jalur politik maupun jalur hukum sehingga kondisi tersebut berimplikasi pada kegagalan negara untuk menjerat pelaku secara pidana (Halili, 2010).

Semangat untuk keluar dari belenggu impunitas tersebut terlihat pada awal masa transisi dengan dicetuskannya berbagai macam formulasi hukum yang menekankan pada pemenuhan HAM, baik secara vertikal yang pada puncak hirarki norma dilakukan melalui amandemen UUD NRI 1945, maupun secara horizontal dengan formulasi berbagai undang-undang yang mengakomodir instrumen HAM yang sifatnya universal. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) menjadi tonggak awal semangat reformasi atas pemenuhan HAM di Indonesia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM (UU Pengadilan HAM) dan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang telah diubah ke dalam Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 (UU PSK). Dua nilai penting yang menjadi original intent atas lahirnya UU Pengadilan HAM adalah pengenalan pada delik pelanggaran HAM berat dan mekanisme penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu maupun di masa mendatang.

Ketiga substansi regulasi di atas menjadi pemicu transformatif terhadap lahirnya lembaga Komnas HAM sebagai leading sector atas kerja penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi baik di masa lalu maupun di masa mendatang sebagai upaya pemenuhan keadilan transisi melalui jendela penuntutan di pengadilan. Selain itu, terdapat juga Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang atribusi kewenangannya sebagai pelindung dan pengawal hak-hak

korban pelanggaran HAM berat, khususnya melalui jendela reparasi. Dua lembaga tersebut dilahirkan melalui rahim paradigma keadilan transisi sebagai instrumen dalam konteks penegakan hukum..

Selain Komnas HAM dan LPSK, Indonesia sejatinya pernah memiliki satu regulasi penting yang sangat dibutuhkan di masa transisi, yakni Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) sebagai pemenuhan terhadap jendela pengungkapan kebenaran dan menjembatani jalur rekonsiliasi demi pemenuhan hak atas reparasi. Namun, menjadi problematik ketika UU KKR tersebut dinyatakan inkonstitusional secara menyeluruh oleh Mahkamah Konstitusi (MK) sehingga mekanisme pengungkapan kebenaran dan upaya reparasi menjadi runtuh seketika (Natsif, 2016). Keseluruhan perangkat hukum yang dibangun justru belum mampu menerobos belenggu impunitas sehingga penerapan empat jendela keadilan transisi dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat hingga saat ini masih tertatih-tatih.

Dilema tersebut pada konteks awal masa transisi merupakan kondisi fluktuatif yang digambarkan sebagai pertarungan antara pemenuhan keadilan transisi oleh kaum reformis dengan kepentingan konsolidasi demokrasi yang melibatkan para aktor utama sebagai pelaku di masa lalu. Tidak mengherankan jika Rezim Reformasi masih terkontaminasi oleh para pelaku pelanggaran HAM berat di masa Orde Baru yang kemudian bertransformasi menggunakan topeng pro demokrasi dan masih memiliki pengaruh atas proses transisi demi mempertahankan impunitas (Yuliani, 2016). Problem langgengnya impunitas dikarenakan kuatnya arus politik yang mampu mempengaruhi aspek penegakan hukum, di sini para pelaku masih memiliki kuasa untuk masuk ke ranah politik demi mempertahankan impunitasnya (Hiariej, 2010). Pengaruh tersebut kemudian mengontaminasi berbagai macam proses penegakan hukum baik secara in abstracto yakni proses formulasi kebijakan penegakan hukum ke arah demokratis maupun secara in concreto yakni ranah implementatifnya (Tongat, 2013).

Adanya friksi antara impunitas dengan penerapan keadilan transisi menjadi sangat penting untuk diteliti demi mengungkap beberapa hambatan yang menyumbat penerapan keadilan transisi terhadap korban pelanggaran HAM berat di masa lalu yang turut memperkokoh benteng impunitas terhadap para pelaku. Oleh karena itu, penelitan ini bertujuan untuk menelaah upaya pemenuhan keadilan transisi melalui empat jendelanya dan melihat berbagai macam hambatan atas penerapan keadilan transisi. Hal ini dilakukan untuk mengelaborasi berbagai macam alternatif untuk menerobos problem impunitas tersebut. Manfaat penelitian secara teoritis untuk mendorong perspektif keadilan transisi dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu. Sementara itu secara praktis untuk memberikan rekomendasi kepada parlemen dan pemerintah dalam menerobos tembok impunitas.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (Soekanto & Mamudji, 2004). dengan pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan sejarah (historical approach) yang diolah secara kualitatif (Marzuki, 2011). Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan bahan hukum primer terdiri dari laporan-laporan terkait hasil investigasi yang dikeluarkan oleh lembaga terkait dan regulasi yang terkait dengan penelitian, bahan hukum sekunder berupa jurnal, buku dan dokumen hukum lainnya. Sifat penelitian ini diuraikan secara deskriptif analitis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Upaya Pemenuhan Keadilan transisi *vis a vis* Problem Impunitas

Dalam upaya pemenuhan keadilan transisi di Indonesia, dapat dilihat secara seksama bahwa empat jendela keadilan transisi telah diupayakan oleh pemerintah secara resmi. Selain itu, keberadaan koalisi masyarakat sipil terhadap pemenuhan hak para korban kerap dilakukan meskipun secara tidak resmi. Peran partisipasi masyarakat sipil memang dibutuhkan sebagai upaya pencegahan agar kasus pelanggaran HAM berat tidak terulang kembali (Andriyani et al., 2011).

Tabel 1. Upaya Pemenuhan Keadilan transisi dan Problem Impunitas

Upaya yang telah dilakukan (Perspektif Keadilan Transisi)
Jendela Kebenaran
1. Presiden Habibie mengumumkan permintaan maaf kepada masyarakat Aceh atas peristiwa kekerasan yang dilakukan oleh militer. 2. Pemerintah membentuk Komnas Perempuan sebagai respon terhadap urgennya mengungkap kasus pelanggaran HAM berat yang ditujukan pada korban perempuan. 3. Komnas HAM menetapkan sepuluh kasus kekerasan HAM sebagai pelanggaran HAM berat, yakni kekerasan di Timor-Timor (1999), kekerasan berupa penembakan di Tanjung Priok (1984), penembakan mahasiswa pada kasus Trisakti I dan II (1998-1999), kerusuhan Mei (1998), penghilangan para aktivis (1997-1998), kasus pembantaian talangsari (1989), pembunuhan misterius (1982-1985), peristiwa G30S PKI (1965-1966), kasus yang terjadi di Aceh yakni Jamboe Keupok (2003) dan simpang KKA (1999) dan kasus kekerasan di Wasior (2001-2002), kasus kekerasan di Wamena (2003) serta Paniai (2014) yang ketiganya terjadi di Papua. 4. Indonesia dan Timor Leste sepakat membentuk Komisi Kebenaran dan Persahabatan (KKP). 5. Presiden SBY mengeluarkan Kepres No. 72 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi untuk pelaksanaan rekomendasi KKP. 6. Kementerian Hukum dan HAM dan Walikota Palu mengumumkan permintaan maaf atas pelanggaran HAM berat di masa lalu yang terjadi di Kota Palu sebagai bentuk pengungkapan kebenaran. 7. Pada November 2013, kelompok masyarakat sipil yang tergabung di Koalisi Keadilan dan Pengungkapan Kebenaran (KKPK) mengambil inisiatif untuk pengungkapan kebenaran secara tidak resmi sebagai alternatif atas lambatnya kinerja pemerintah dan menetapkan tahun 2013 sebagai “Tahun Kebenaran”;

8. *International people's tribunal* (IPT) mengumumkan bahwa peristiwa G30S PKI pada tahun 1965-1966 sebagai pelanggaran HAM berat.
Ragam Impunitas (Perspektif Jendela Kebenaran)
1. DPR menetapkan kasus Semanggi I dan II serta kasus Trisakti bukan kategori pelanggaran HAM berat, hal ini tentu saja kontraproduktif dengan temuan dan penetapan Komnas HAM. 2. UU KKR dibatalkan keseluruhan oleh MK namun hingga saat ini, pemerintah belum serius dalam mempercepat proses legislasi demi melahirkan UU KKR baru. 3. KKR di Papua hingga saat ini belum didirkan, padahal pembentukannya merupakan amanat dari UU Otonomi Khusus Papua. 4. Bantahan pemerintah Indonesia atas hasil putusan IPT yang menetapkan kasus 1965-1966 sebagai pelanggaran HAM berat. 5. *Islah* yang dilakukan oleh pemerintah terhadap kasus pelanggaran HAM berat Talangsari dan kasus Tanjung Priok sebagai bentuk pisau bermata dua (kompensasi dengan syarat melupakan). 6. Sulitnya akses pengungkapan kebenaran pada kasus 1965-1966 akibat tekanan militer dan kaum konservatif yang masih terdekonstruksi oleh ancaman kebangkitan komunisme. 7. Rekomendasi KKP untuk mencari, memulangkan dan memberikan rekonsiliasi terhadap kasus penculikan anak-anak Timor Leste selama masa konflik pendudukan belum dilaksanakan secara jelas.
Jendela Keadilan (Proses Peradilan)
1. Pemerintah membentuk Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) dan diberi mandat untuk melakukan penyelidikan pada peristiwa Mei 1998. 2. 11 orang anggota kopasus diadili di Pengadilan Militer Jakarta terkait dengan peristiwa penculikan aktivis pada tahun 1997-1998. 3. Komnas HAM membentuk Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM berat di Timor-Timor pada tahun 1999 dan sampai ke tahap persidangan. 4. 24 tentara dan penduduk sipil diadili di pengadilan koneksitas atas kasus kekerasan dan pembantaian di Aceh. 5. 18 anggota militer dan sipil diadili untuk kasus yang terjadi pada tahun 1999. 6. 14 anggota militer diadili untuk kasus Tanjung Priok 1984. 7. Sejauh ini baru 3 kasus pelanggaran HAM berat yang diadili, yakni kasus Tanjung Priok, kasus Abepura dan kasus Timor-Timor. 8. DPR merekomendasikan pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* atas kasus penghilangan paksa para aktivis di tahun 1997-1998.
Ragam Impunitas (Perspektif Jendela Keadilan)
1. Kegagalan dalam proses penegakan hukum *in abstracto* yakni proses formulasi yang gagal merancang regulasi yang progresif sehingga terdapat kesulitan bagi Komnas HAM dan Kejaksaan Agung akibat dua paradigma kelembagaan yang kontraproduktif. Komnas HAM menggunakan optik HAM sementara Kejaksaan Agung menggunakan optik hukum acara pidana yang biasa. 2. David Cohen dalam penelitiannya menyatakan bahwa pengadilan HAM *ad hoc* atas kasus pelanggaran HAM berat di Timor-Timor sebagai pengadilan yang dirancang untuk gagal akibat prosesnya yang tidak sungguh-sungguh dan hanya sekedar menjalankan proses formal (Cohen, 2003).

3. Kejaksaan Agung yang terkesan terjebak pada mekanisme formil yang biasa ketimbang melakukan terobosan hukum secara luar biasa (*breaking the rules*) terhadap proses penyidikan kasus pelanggaran HAM berat yang merupakan kejahatan luar biasa (*extraordinary crimes*).
4. Kasus Semanggi dan Trisakti oleh Kejaksaan Agung dinyatakan *nebis in idem*
5. Proses penuntutan di pengadilan tidak melibatkan korban dan kepentingannya.
6. DPR belum juga membuat rekomendasi kepada Presiden atas pembentukan pengadilan HAM *ad hoc.*
7. Serangan terhadap pejuang HAM (kasus Munir tahun 2004).
8. Pengadilan HAM di Papua belum didirikan, padahal hal tersebut merupakan amanah UU Otonomi Khusus Papua.
9. DPR hanya memasukkan dua dari empat klasifikasi kejahatan serius HAM berdasarkan Statuta Roma (genosida dan kejahatan kemanusiaan).
10. Gagalnya proses peradilan terhadap kasus Timor-Timor, Kasus Abepura dan kasus Tanjung Priok.

Jendela Reparasi
1. DPR mengesahkan UU PSK dan memberikan mandat kepada LPSK sebagai lembaga yang melindungi hak dan kepentingan korban terkait pemberian kompensasi, restitusi, bantuan medis dan psikososial.
2. Pengadilan HAM *ad hoc* kasus Tanjung Priok 1984 memerintahkan kepada negara membayar 1,15 milyar rupiah kepada keluarga 13 korban.
3. Pembayaran kompensasi sebagai bentuk perdamaian di Aceh baik melalui pembayaran *diyat* oleh pemerintah daerah yang totalnya menjangkau 20.000 orang dan program reparasi administratif melalui Badan Reintegrasi Aceh (BRA) melalui skema pendanaan fasilitas ekonomi dan program pembangunan kecamatan ke 1.724 desa dengan total USD. 26,5 juta.
4. Pemberian reparasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu atas pelanggaran HAM berat pada kasus 1965-1966 melalui berbagai program pemberdayaan ekonomi bagi para penyintas melalui APBD dan penghapusan stigmatisasi.
Ragam Impunitas (Perspektif Jendela Reparasi)
1. Gugatan Class Action yang diajukan oleh YLBHI untuk menuntut kompensasi dan reparasi bagi korban kasus peristiwa 1965-1966 namun ditolak oleh pengadilan.
2. Tuntutan reparasi atas kasus Tanjung Priok gagal dilaksanakan akibat putusan pengadilan tingkat pertama dibatalkan oleh pengadilan tingkat banding. Munculnya wacana Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Wiranto) yang membangun mekanisme baru yakni Dewan Kerukunan Nasional untuk proses rekonsiliasi. Namun, mekanisme tersebut hanya dibangun untuk melupakan kedudukan pelaku.
3. Munculnya wacana Menteri Koordinator bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Wiranto) yang membangun mekanisme baru yakni Dewan Kerukunan Nasional untuk proses rekonsiliasi. Namun, mekanisme tersebut hanya dibangun untuk melupakan kedudukan pelaku.
4. *Islah* kasus Talangsari yang dilakukan secara sporadik dan syarat melupakan masa lalu tanpa mengakomodir mayoritas para korban.

Jendela Reformasi Institusi
1. Amandemen UUD NRI 1945 yang membuka akses terhadap pemenuhan HAM, perlindungan terhadap HAM dan perubahan secara mendasar terhadap tata hukum dan tata pemerintahan di Indonesia.
2. Paradigma baru dan pemisahan ABRI (pemisahan polisi dari militer yang kemudian bertransformasi menjadi TNI), membatasi ruang gerak TNI dengan menghapus kedudukannya dalam bidang sosial politik dan ekonomi.
3. Lahirnya UU HAM dan UU Pengadilan HAM.
4. Kemerdekaan Timor-Timor.
5. Pembentukan KKR di Aceh.
6. Reformasi sektor keamanan yang dilakukan di masa Presiden Abdurrahman Wahid (meskipun belum berjalan optimal).
7. Pembentukan Komnas HAM.
8. Pembentukan tiga pengadilan HAM *ad hoc* dan beberapa pengadilan HAM permanen.
9. Pembentukan Komnas Perempuan.
10. Pembentukan LPSK.
11. Pengawasan DPR terhadap sektor keamanan.
12. Ratifikasi terhadap berbagai instrumen HAM (ICCPR, ICSECR, ICERD, CEDAW, UNCAT, CRC, dan ICPPED).
13. Penyelesaian pelanggaran HAM berat dirumuskan ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019.
Ragam Impunitas (Perspektif Jendela Reformasi Institusi)
1. Masih bebasnya akses anggota militer dan mantan anggota militer yang diduga terlibat melakukan pelanggaran HAM berat terhadap dunia politik serta posisi pada lingkaran kekuasaan.
2. Pendekatan keamanan masih digunakan di Papua.
3. Lemahnya kewenangan Komnas HAM yang hanya pada level penyelidikan.
4. Kejaksaan Agung dan Pengadilan HAM yang belum berpijak pada paradigma HAM *an sich* secara holistik.
5. Ketiadaan mekanisme seleksi berdasarkan rekam jejak anggota militer (*vetting*).
6. Reformasi institusi pada level KKR gagal dilakukan sampai hari ini.

Sumber: AJAR, Kontras dan ICTJ (data diolah peneliti), 2018.

Berdasarkan tabel di atas, terlihat bahwa problem impunitas sangat mempengaruhi dan mengganggu proses pemenuhan empat jendela keadilan transisi. Kondisi tersebut menandakan rapuhnya konstruksi hukumnya di dalam UU Pengadilan HAM. Pada jendela keadilan, impunitas yang terbangun adalah ketidakselarasan paradigma antara Komnas HAM *vis a vis* Kejaksaan Agung akibat konstruksi hukum yang ambigu. Komnas HAM dengan optik HAM yang dalam proses penyelidikan melakukan upaya terobosan dengan membuka partisipasi masyarakat sipil melalui Komisi Penyelidik Pelanggaran (KPP) HAM dan terjun langsung memahami konteks korban secara aktual sedangkan Kejaksaan Agung dengan optik hukum pidana formil *an sich* cenderung terjebak pada pola konvensional sebagaimana di dalam KUHAP dan hanya membatasi diri pada pemeriksaan dokumen. Model koordinasi hirarki dalam proses praajudikasi juga tidak seusai dengan karakteristik pelanggaran HAM berat sebagai kejahatan serius. Model koordinasi horizontal jauh lebih tepat baik antara Komnas HAM, Kejaksaan Agung maupun penyidik *ad hoc* yang berasal

dari masyarakat sipil agar setiap paradigma mampu dielaborasi dengan baik (Utomo, 2020).

Substansi UU Pengadilan HAM mengalami contradictio in terminis, yakni adanya paradigma yang kontradiktif antara semangat melembagakan Komnas HAM sebagai lembaga independen di luar kekuasaan dengan keberadaan Jaksa Agung yang merupakan lembaga eksekutif yang tidak dapat lepas dari pengaruh kekuasaan (Ramadhan et al., 2020). Wilayah kerja Kejaksaan Agung seolah berada di jalur persimpangan antara kemerdekaan dan independensi penegakan hukum dengan eksistensinya yang berada di bawah kendali kekuasaan eksekutif.

Selain problem penegakan hukumnya, kondisi lain juga mempengaruhi penerapan keadilan transisi pada jendela kebenaran dan reparasi yakni mekanisme islah yang pada beberapa kasus coba dilakukan namun, dirancang untuk melanggengkan impunitas. Pada kasus Talangsari dan Tanjung Priok misalnya, proses islah dibangun dengan syarat melupakan peristiwa masa lalu dan jalan pemaafan atau mekanisme pemberian amnesti. Tentunya hal ini hanya dibangun atas persepsi pelaku tanpa mengindahkan kepentingan para korban dan penyintas yang bertahun-tahun lamanya merasakan penderitaan. Selain itu, ketiadaan KKR semakin memperkokoh impunitas atas sejarah dan pengungkapan kebenaran di masa lalu.

Pada jendela reformasi institusi, proses reformasi pada dasarnya sudah dijalankan dengan baik berupa pemisahan ABRI, pembatasan peran TNI dalam bidang sosial politik dan ekonomi, reformasi hukum, reformasi sistem peradilan pidana, dan berbagai macam bentuk reformasi lainnya. Namun, problem impunitas masih memiliki celah dalam hal ketiadaan mekanisme seleksi rekam jejak anggota militer *(vetting)* terhadap para pelaku di tubuh militer sehingga keberadaan para pelaku masih saja eksis di dalam institusi tersebut dan masih adanya pendekatan keamanan, khususnya di Papua (Wijayanto, 2017).

Khusus di Papua, Merry dan Dewi mengungkapkan bahwa pendekatan keamanan masih digunakan oleh karena kondisi struktural masyarakat di Papua yang mulai menyadari keberadaan bangsanya sebagai bangsa yang berbeda *(indigenous people)*, sehingga muncul wacana untuk menggunakan perangkat hukum internasional dalam menentukan nasib bangsanya sendiri. Kondisi tersebut menimbulkan friksi dengan kedaulatan NKRI sehingga menjadi logis jika negara harus turun tangan meredam berbagai macam ancaman separatisme di tanah Papua. Akan tetapi, pendekatan keamanan justru gagal dan terkesan menimbulkan praktik penindasan yang sangat rentan melahirkan pelanggaran HAM berat (Mery & Dewi, 2019). Oleh karena itu, pendekatan keamanan sudah sepatutnya direduksi dan diganti dengan pendekatan lainnya yang berorientasi pada pemenuhan hak-hak masyarakat Papua, baik dari segi akses pengelolaan sumber daya alam bagi masyarakat adat secara meluas, pembangunan infrastruktur, kekhususan daerah secara permanen (pengelolaan daerah melalui otonomi khusus), pendekatan kultural, peningkatan akses pendidikan dan kesehatan, penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat dan berbagai macam pendekatan lainnya yang berorientasi pada unsur kemanusiaan seutuhnya.

B. Perkembangan Penanganan Kasus Pelanggaran HAM Berat di Indonesia.

Istilah pelanggaran HAM berat merujuk pada istilah kejahatan HAM serius yang diatur di dalam Statuta Roma *(the most serious crimes)* yang terdiri dari empat klasifikasi, yakni genosida *(genocide),* kejahatan kemanusiaan *(crimes against humanity)*, kejahatan perang *(war crimes),* dan agresi *(crime of aggression)* (ICC, 2011). Dari empat klasifikasi tersebut, Indonesia hanya mengadopsi dua klasifikasi pelanggaran HAM berat di dalam UU Pengadilan HAM yakni genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan sedangkan untuk kejahatan perang dan agresi tidak dimasukkan. Jika diinterpretasikan secara historis, maksud pembentuk undang-undang saat merumuskan konsep pelanggaran HAM berat tanpa memasukkan kejahatan perang dan agresi dikarenakan konteks negara pada masa itu yang sama sekali tidak atau belum pernah atau kecil kemungkinan di masa mendatang akan berhadapan dengan situasi perang dan agresi. Meskipun Indonesia mengadopsi dua klasifikasi tersebut, sejatinya sampai hari ini Indonesia sama sekali belum meratifikasi Statuta Roma sebagai instrumen yang mengatur mengenai kejahatan HAM serius *(serious crimes)* atau kejahatan luar biasa *(extraordinary crimes)*.

Lahirnya berbagai macam regulasi sebagai dasar legalitas bagi pemerintah untuk menyediakan akses keadilan transisi ternyata belum ditunjang oleh proses penegakan hukum secara luar biasa. Untuk menyelesaikan kejahatan luar biasa *(extraordinary crimes)* membutuhkan formula atau mekanisme yang luar biasa *(extraordinary measures)* dalam menerobos kokohnya impunitas (Rahardjo, 2010). UU Pengadilan HAM memberikan kewenangan penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM berat kepada Komnas HAM dan kewenangan penyidikan kepada Jaksa Agung. Sementara itu, proses penuntutan di persidangan dilakukan melalui pengadilan HAM ad hoc bagi kasus-kasus yang terjadi di masa sebelum berlakunya UU Pengadilan HAM dan pengadilan HAM permanen bagi kasus pelanggaran HAM yang terjadi setelah berlakunya UU Pengadilan HAM.

Meskipun *leading sector* dalam proses penegakan hukumnya diberikan kepada Komnas HAM dan Jaksa Agung, namun pada perkembangannya, berbagai macam lembaga yang terkait baik yang dilahirkan atas dasar atributif undang-undang maupun lembaga yang berasal dari masyarakat sipil juga turut berperan dalam upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat, misalnya keberadaan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang bertugas memberikan perlindungan dan pemenuhan hak-hak korban yang kewenangannya berdasarkan UU PSK, keberadaan Komnas Perempuan yang bertugas melakukan advokasi dan pemberian bantuan hukum, bantuan rehabilitasi mental dan kesehatan yang kerap dilakukan terhadap para perempuan yang menjadi korban, Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Kekerasan (Kontras) yang bertugas melakukan advokasi dan pemantauan terhadap persoalan HAM di Indonesia, khusunya bagi kasus-kasus pelanggaran HAM berat, Asia Justice and Rights (AJAR) yang bertugas dalam proses riset, pelatihan dan strategi teknis dalam mendorong berbagai upaya pemenuhan HAM dan keadilan transisi di Asia dan di Indonesia dan berbagai macam lembaga lain yang berasal dari inisiatif masyarakat sipil.

Upaya penyelidikan yang telah dilakukan oleh Komnas HAM terhadap beberapa kasus telah membuahkan beberapa penetapan sebagai pelanggaran HAM berat yang diuraikan melalui tabel di bawah ini (AJAR & Kontras Aceh, 2018).

Tabel 2. Linimasa Penetapan Kasus Pelanggaran HAM berat

Tanggal	Kejadian penetapan	Perkembangan
Januari 2000	Pelanggaran HAM berat di Timor-Timor	18 terdakwa dinyatakan bebas.
Juli 2000	Kasus Tanjung Priok 1984 sebagai pelanggaran HAM berat.	Pada pengadilan tingkat pertama 12 orang dinyatakan bersalah dan 2 orang bebas. Namun, saat proses banding semuanya dibebaskan.
Mei 2001	kasus Abepura sebagai kasus pelanggaran HAM berat.	2 orang terdakwa dinyatakan bebas di Pengadilan HAM *Ad Hoc* Makassar.
Juni 2002	Kasus Trisakti dan kasus Semanggi pada tahun 1998 dan 1999 sebagai pelanggaran HAM berat.	Kejaksaan Agung menolak dengan alasan *nebis in idem*.
September 2003	Kerusuhan Mei 1998 sebagai pelanggaran HAM berat	Belum ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung.
September 2004	Kasus Wasior dan Wamena di Papua sebagai pelanggaran HAM berat	Bolak balik berkas perkara yang tidak kunjung selesai.
November 2006	Kasus penghilangan aktivis pada tahun 1997-1998 sebagai pelanggaran HAM berat.	DPR belum mengeluarkan rekomendasi pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*.
Maret 2008	Kasus kekerasan di Talangsari sebagai pelanggaran HAM berat.	Belum ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung.
Juli 2012	Kasus kekerasan yang terjadi di tahun 1965-1966 dan kasus pembunuhan misterius tahun 1982-1985 sebagai pelanggaran HAM berat.	Belum ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung.
Maret-Juni 2016	Kasus Jambo Keupok dan kasus Simpang KKA di Aceh sebagai pelanggaran HAM berat.	Belum ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung.

Sumber: AJAR, Kontras dan ICTJ (data diolah oleh peneliti), 2018.

Dari tabel di atas dapat terlihat bahwa hanya kasus pelanggaran HAM berat di Timor-Timor, kasus Abepura dan kasus Tanjung Priok yang telah sampai pada proses peradilan secara keseluruhan. Meskipun demikian, ketiga kasus tersebut justru tidak berhasil dalam menyeret para pelaku untuk dipidana dan pada tingkat banding

semuanya dinyatakan bebas. Sementara itu, untuk kasus-kasus lain yang belum sampai ke tahap penuntutan di pengadilan, justru hanya terjebak pada pola bolak balik berkas antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung.

Kondisi tersebut memperkuat asumsi bahwa masalah impunitas masih menjadi problem yang sangat sulit untuk diterobos bahkan oleh adanya UU Pengadilan HAM sebagai perangkat hukum beserta Komnas HAM, Kejaksaan Agung dan Pengadilan HAM ad hoc yang telah dirancang di masa transisi masih belum mampu menerobos sekat impunitas yang sangat kuat. Oleh karena itu, penerapan keadilan transisi mengalami kendala yang sangat sistemik.

KESIMPULAN

Dari sepuluh kasus yang telah ditetapkan oleh Komnas HAM sebagai pelanggaran HAM, baru tiga kasus yang proses peradilannya telah selesai dilakukan namun, baik Kejaksaan Agung maupun pengadilan HAM *ad hoc* gagal dalam membuktikan dan menjerat satupun pelaku. Kegagalan atas penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat dan penerapan mekanisme keadilan transisi disebabkan oleh belenggu impunitas yang sangat kuat mencengkeram empat jendela keadilan transisi di Indonesia. Tidak dapat dipungkiri bahwa keberadaan para pelaku yang bertransformasi ke dalam proses demokrasi baik melalui jalur politik maupun jalur hukum sangat berperan dalam menumbuhkembangkan tembok impunitas yang mampu menjangkau seluruh jendela keadilan transisi mulai dari jendela kebenaran, keadilan, reparasi dan reformasi institusi. Proses formulasi kebijakan dan reformasi institusi justru berjalan tertatih-tatih dan seolah pincang mengejar semangat reformasi. Oleh karena itu, dibutuhkan *political will* yang kuat oleh pemerintah untuk tidak membangun afiliasi dengan sisa-sisa rezim terdahulu dan membuka akses partisipasi masyarakat sipil dalam proses reformulasi dan rekonstruksi kebijakan penyelesaian pelanggaran HAM berat secara luar biasa agar problem impunitas dapat diruntuhkan dan keadilan transisi dapat dinikmati oleh para korban dan penyintas.

SARAN

Beberapa alternatif upaya dapat dilakukan dalam menerobos impunitas yang dapat dilakukan secara bertahap. Pertama, fokus pada pembahasan RUU KKR yang holistik dan progresif perlu diupayakan untuk segera disahkan. Peran masyarakat sipil juga perlu diperkuat dan diberikan akses yang meluas untuk berperan sebagai mitra bagi pemerintah dalam memantik dan memacu kinerja KKR. Kedua, perlu dilakukan revisi terhadap UU Pengadilan HAM untuk memperkuat kewenangan Komnas HAM termasuk pada ranah penyidikan agar paradigma HAM dijalankan selaras sejak tahap penyelidikan dan reformasi hukum acara yang luar biasa. Ketiga, program reparasi harus segera dilaksanakan berbasis masyarakat *(community based approach)*, transformasi sosial dan penghapusan stigmatisasi sebagaimana dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu. Keempat, penggunaan mekanisme seleksi rekam jejak anggota militer *(vetting)* perlu dilakukan untuk memutus mata rantai impunitas, menghentikan pendekatan keamanan di Papua dan fokus pada pendekatan lain yang lebih humanis. Terakhir mengeliminasi kewenangan DPR dalam memberikan rekomendasi terkait pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*

DAFTAR PUSTAKA

AJAR, A. J. and R., & Kontras Aceh, K. U. O. H. dan K. T. K. A. (2018). *Keadilan Transisi: Studi Kasus Indonesia*.

Andriyani, Y., Bassin, A., Chrisbiantoro, Francis, T., Hidayat, P., Putri, P. K., & Galuh, W. (2011). *Keluar Jalur Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto* (Laporan Bersama ICTJ dan Kontras). International Center for Transitional Justice (ICTJ) & Komisi Untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras).

Arthur, P. (2009). How "Transitions" Reshaped Human Rights: A Conceptual History of Transitional Justice. *Human Rights Quarterly*, *31*(2), 321–367. https://doi.org/10.1353/hrq.0.0069

Cohen, D. (2003). Intended To Fail The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta. In *ICTJ Occasional Paper Series*.

Fadhil, M. (2019). Komisi Pemberantasan Korupsi, Politik Hukum Antikorupsi Dan Delegitimasi Pemberantasan Korupsi. *Al-Ahkam*, *15*(2), 7–36. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.37035/ajh.v15i2.2203

Haldemann, F., & Unger, T. (2018). Introduction. In F. Haldemann & T. Unger (Eds.), *the United Nations Principles to Combat Impunity* (First Edit). Oxford University Press.

Halili, H. (2010). Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Pelanggengan Budaya Impunitas. *Jurnal Civics: Media Kajian Kewarganegaraan*, *7*(1). https://doi.org/https://doi.org/10.21831/civics.v7i1.3461

Hiariej, E. O. S. (2010). *Pengadilan Atas Beberapa Kejahatan Serius Terhadap HAM*. Penerbit Erlangga.

ICC, I. C. C. (2011). *Elements of Crimes*. Author.

Jadidah, F. (2020). Perubahan Konstitusi dalam Transisi Orde Baru Menuju Reformasi di Indonesia. *JIME: Jurnal Ilmiah Mandala Education*, *6*(1), 149–161. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36312/jime.v6i1.1120

Kebenaran, K. U. K. dan P. (2014). *Menemukan Kembali Indonesia: Memahami Empat Puluh Tahun Kekerasan demi Memutus Mata Rantai Impunitas* (Laporan Tahun Kebenaran KKPK). Author.

Manan, M. (2016). Seeking Transitiona Justice In Indonesia: Lessons From The Cases of Aceh, Papua And East Timor. *Constitutional Review*, *1*(2), 69–98. https://doi.org/https://doi.org/10.31078/consrev124

Marzuki, P. M. (2011). *Penelitian Hukum*. Prenadamedia Group.

Mery, L., & Dewi, M. N. K. (2019). Peran Diplomasi Politik Internasional Di Papua. *Petitum*, *7*(1), 39–58. https://doi.org/https://doi.org/10.36090/jh.v7i1%20April.458

Natsif, A. F. (2016). Perspektif Keadilan Transisional Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat. *Jurisprudentie*, *3*(2), 83–97.

https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.24252/jurisprudentie.v3i2.2817

Nonet, P., & Selznick, P. (2013). *Hukum Responsif* (R. Muttaqien (ed.)). Nusa Media.

Radjab, S. (2018). Politik Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Era Pemerintahan Jokowi-JK. *Jurnal Politik Profetik*, *6*(2), 151–172.

Rahardjo, S. (2010). Penegakkan Hukum Progresif. *Penerbit Buku Kompas*. PT. Kompas Media Nusantara. https://doi.org/10.1080/09596410.2016.1150041

Ramadhan, F., Nugraha, X., & Felany, P. I. (2020). Penataan Ulang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan dalam Penegakan Hukum Pelanggaran HAM Berat. *Veritas et Justitia*, *6*(1), 172–212. https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.25123/vej.3514

Soekanto, S., & Mamudji, S. (2004). *Penelitian Hukum Normatif*. Raja Grafindo Persada.

Tongat. (2013). Telaah Kritis Atas Sistem Pemidanaan In Abstracto Dan Implikasinya Dalam Penegakan Hukum Pidana Di Indonesia. *Jurnal Hukum Dan Dinamika Masyarakat*, *10*(2), 188–198. https://doi.org/http://dx.doi.org/10.36356/hdm.v10i2.333

Utomo, N. A. (2020). Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat. *Jurnal Konstitusi*, *16*(4), 809–833. https://doi.org/https://doi.org/https://doi.org/10.31078/jk1647

Wijayanto, A. R. (2017). Analisis Perlindungan Hak Warga Sipil terhadap Praktik Kekerasan Oknum Keamanan Negara: Analisis Kasus. *Lex Scientia Law Review*, *1*(1), 113–120. https://doi.org/https://doi.org/10.15294/lesrev.v1i01.19488

Yuliani, A. (2016). Dilema Kedaulatan Hukum (Perspektif Teori Keadilan Transisional) (Law Sovereignty Dilemma on Perspective of Transitional Justice Theory). *Jurnal Legislasi Indonesia*, *13*(3), 253–260.