



JUDICIAL SYSTEM MONITORING PROGRAMME
PROGRAM PEMANTAUAN SISTEM YUDISIAL

Masa Depan untuk Unit Kejahatan Berat

JSMP Issue Report

Dili, Timor-Leste
Januari 2004

Masa Depan untuk Unit Kejahatan Berat

1 Pendahuluan

Laporan ini menganalisa masa depan untuk Unit Kejahatan Berat atau *Serious Crimes Unit (SCU)*, yaitu badan yang dimandatkan untuk menyelidiki dan menuntut tindak kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di Timor-Leste. Perlu diingat bahwa dengan berakhirnya mandat *United Nations Mission of Support in East Timor (UNMISSET)*, yang dijadwalkan berakhir pada tanggal 20 Mei 2004, ada kemungkinan SCU dibubarkan. Jika hal itu sampai terjadi, akan berdampak sangat buruk terhadap upaya melalui proses peradilan untuk menuntut orang yang didakwakan melakukan tindak kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor-Leste. Mungkin saja perkembangan demikian akan berdampak sangat membatasi ruang gerak dari upaya penyelidikan terhadap tindak kejahatan berat yang secara praktis dapat mengakibatkan kekebalan hukum untuk pelaku pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang hukum kekemanusiaan dan HAM.

Laporan ini berargumentasi bahwa mandat SCU sangat perlu diperpanjang dengan penambahan dana sebagaimana diperlukan sehingga proses peradilan terhadap tindak kejahatan berat dapat dituntaskan, atau sampai pada saat staf orang Timor-Leste dapat menyelidiki dan menuntut perkara tindak kejahatan berat tanpa diperlukan dukungan dari staf internasional. Apabila ternyata peningkatan kapasitas staf lokal sampai tingkat yang memadai belum dapat tercapai, dan bilamana SCU belum berhasil memperoleh dana yang berkelanjutan di luar sistem PBB, maka PBBlah yang sedapat mungkin harus mendukung proses penuntutan tindak kejahatan berat. Mengingat bahwa masyarakat internasional mempunyai tanggung jawab moral yang sangat besar agar penuntutan kejahatan berat dilanjutkan, maka masyarakat internasional hendaknya baru mulai mempertimbangkan berhentinya pendanaan untuk SCU apabila RDTL sudah mampu melanjutkan proses tersebut secara mandiri. Mengingat segala kekurangan dalam keahlian dan pendanaan yang menjadi tantangan berat dalam sistem peradilan pada keseluruhan di Timor-Leste, maka kemungkinan besar dukungan dana untuk SCU dari pihak internasional tetap diperlukan selama beberapa waktu ke depan.

Untuk sampai pada kesimpulan tersebut, laporan ini membahas dampak terhadap proses peradilan di Timor-Leste seandainya SCU dibubarkan dini. Laporan ini juga mengemukakan alasan mengapa kelanjutan pekerjaan SCU menjadi sangat penting, dengan berargumentasi bahwa masyarakat internasional yang pada akhirnya bertanggung jawab untuk memastikan agar pelaku-pelaku tindak kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor-Leste diadili secara efektif. Laporan ini juga membuat perbandingan SCU dengan mekanisme pengadilan internasional lain, dengan maksud untuk mendukung kelanjutan pendanaan SCU dan untuk menunjukkan adanya kekurangan dukungan untuk proses penuntutan terhadap tindak kejahatan berat di Timor-Leste. Laporan ini berakhir dengan menganjurkan beberapa rekomendasi yang antara lain menyarankan cara untuk meningkatkan kinerja SCU ke depan.

1.1 Latar Belakang

SCU didirikan oleh *United Nations Transitional Authority in East Timor (UNTAET)* pada bulan Juni 2000 dengan tugas menyelidiki dan menuntut perkara yang disidangkan di Panel Khusus untuk Kejahatan Berat atau *Special Panels for Serious Crimes (SPSC)*, yaitu lembaga pengadilan yang bertanggung jawab untuk mengadili orang terdakwa yang dinyatakan melakukan tindak kejahatan berat. SCU maupun SPSC didirikan dalam rangka komitmen PBB untuk ikut berupaya mengadili orang yang 'bertanggung jawab melakukan pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan dan HAM.'¹

Sejak Timor-Leste menjadi merdeka pada tanggal 20 Mei 2002, SCU beroperasi di bawah nuangan Jaksa Agung RDTL, walaupun sampai sekarang terutama PBB yang menyediakan staf dan dana operasionalnya, sehingga SCU menjadi lembaga campuran dengan unsur dari PBB maupun dari pemerintah RDTL.² Pada akhir tahun 2003, SCU telah mengajukan sebanyak 81 surat penuntutan kepada SPSC terhadap 369 orang terdakwa. Dari jumlah tersebut, 46 orang terdakwa sudah dihukum, satu orang diputuskan tidak bersalah dan dua dakwaan ditolak. Staf SCU tetap melanjutkan penyelidikan terhadap kasus yang dinyatakan tindak kejahatan berat dan pada saat laporan ini ditulis sekitar 16 kasus diproses di SPSC.

1.2 Mandat untuk Unit Kejahatan Berat

SCU didirikan atas dasar hukum Bagian 14, Regulasi UNTAET 2000/16, yang mendirikan jabatan Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat yang menjadi 'pejabat yang terutama bertanggung jawab untuk Bagian Penuntutan Kejahatan Berat atau *Department of Prosecution of Serious Crimes*'.³ Akan tetapi, tidak ada regulasi yang secara eksplisit merincikan tujuan, mandat dan fungsi SCU. Walaupun begitu, ketentuan hukum yang paling terperinci dalam menetapkan kekuasaan SCU adalah Bagian 14.4 dari Regulasi UNTAET 2000/16, yang berbunyi:

'Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat yang menjadi satu-satunya pejabat yang berwenang untuk membina dan membimbing penyelidikan dan penuntutan perkara kejahatan berat pada pengadilan yang bersangkutan'.⁴

Definisi daripada istilah 'kejahatan berat' menjadi sangat penting untuk pengertian mandat SCU. Definisi tersebut diperoleh melalui regulasi yang mendirikan SPSC. Menurut Bagian 1.1, Regulasi UNTAET 2000/15, SPSC didirikan di Pengadilan Distrik

¹ Terjemahan tidak resmi dari Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1319 (2000).

² Sekarang SCU mempunyai staf sebanyak 111 orang. Jumlah itu termasuk 38 staf internasional PBB, termasuk jaksa, manajer perkara, penyelidik, ahli forensik, penerjemah dan 10 penyelidik dari UNPOL, ditambah 35 staf nasional PBB, termasuk penerjemah dan staf di kamar mayat. Selain dari itu, 10 orang Timor-Leste yang sedang dilatih untuk menjadi jaksa, manajer perkara, staf IT maupun staf yang mengkode data pekerja dalam tim-tim yang didampingi oleh staf internasional. Juga ada 18 petugas polisi PNTL yang sedang dilatih untuk menjadi penyelidik, ditambah dengan 12 calon penyelidik lain dari PNTL yang pada bulan Agustus 2003 mulai mengikuti program pelatihan untuk penyelidikan di SCU. Sumber: *Serious Crimes Unit Update X/03*, 22 December 2003.

³ Terjemahan tidak resmi dari Regulasi UNTAET 2000/16.

⁴ Terjemahan tidak resmi dari Regulasi UNTAET 2000/16.

Dili sebagai satu-satunya badan pengadilan yang berwenang untuk mengadili ‘pelakuan kejahatan berat’. Pelakuan kejahatan berat didefinisikan meliputi genosida, kejahatan perang, kejahatan terhadap kemanusiaan, pembunuhan, kejahatan seksual dan penyiksaan. SPSC berwenang dalam semua perkara pembunuhan dan pelanggaran seksual yang terjadi di antara tanggal 1 Januari 1999 sampai dengan tanggal 25 Oktober 1999. Sedangkan tidak ada keterbatasan waktu untuk perkara genosida, kejahatan perang maupun kejahatan terhadap kemanusiaan.⁵ Definisi kejahatan berat yang berlaku untuk SPSC itu yang dibatasi oleh jenis kejahatan dan waktu dilakukannya, juga berlaku untuk mandat SCU.

Perlu diingat bahwa mandat SCU tidak didefinisikan secara ketat melalui ketentuan hukum, melainkan menjadi wewenang Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat untuk mewujudkannya. Oleh karena itu, diserahkan sepenuhnya kepada kepala SCU yang diangkat dan didanai oleh PBB itu untuk mengambil keputusan penting yang berkaitan dengan jumlah kasus kejahatan berat yang diselidiki dan sejauh mana setiap kasus diselidiki. Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat itu juga menetapkan kriteria yang menentukan kasus yang mana yang dilanjutkan dengan pengajuan surat dakwaan. Proses pengambilan keputusan di SCU mengenai hal tersebut kurang transparan dan kelihatannya tidak melibatkan Pemerintah RDTL ataupun kelompok masyarakat dalam konsultasi langsung. JSMP berpendapat bahwa target dan tujuan spesifik daripada SCU perlu diketahui oleh masyarakat luas. Informasi tersebut sangat penting untuk diketahui pada saat pihak internasional maupun masyarakat Timor-Leste membahas masa depan SCU dalam konteks berakhirnya misi UNMISSET.

Contoh dari masalah yang dapat muncul dari ketidakpastian mengenai mandat SCU adalah kasus kejahatan berat yang dilakukan sebelum tahun 1999. Selain regulasi UNTAET yang mendefinisikan wewenang SPSC, ketidakpastian tersebut juga disebabkan oleh dua ketentuan di Konstitusi RDTL. Ketidakpastian hukum mengenai mandat SCU itu semakin kabur dengan kurangnya debat yang melibatkan masyarakat umum mengenai mandat SCU serta kurangnya transparansi mengenai tujuan-tujuan spesifik daripada SCU.

Menurut Regulasi UNTAET 2000/15, menjadi jelas bahwa SPSC (dan dengan demikian juga SCU) berwenang untuk menyidangkan perkara yang melibatkan genosida, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan di mana saja dan kapan saja terjadi. Interpretasi tersebut mencerminkan Pasal 160, Konstitusi RDTL yang berbunyi:

‘Tindakan-tindakan yang dilakukan antara tanggal 25 April tahun 1974 dan 31 Desember 1999 yang dapat digolongkan sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, pemusnahan bangsa atau kejahatan perang harus diadili dalam persidangan pidana oleh pengadilan-pengadilan nasional atau internasional.’⁶

Tetapi ketentuan yang disebut di atas itu harus dibaca bersama dengan Pasal 163.1, Konstitusi RDTL mengenai Penataan Sementara Kehakiman:

⁵ Bagian 2.3, Regulasi UNTAET 2000/15.

⁶ Semua kutipan dari Konstitusi RDTL di laporan ini bukan dari terjemahan bahasa Indonesia yang resmi.

‘Jawatan kehakiman kolektif yang ada di Timor Leste sekarang, yang terdiri atas hakim-hakim nasional dan hakim-hakim internasional dengan wewenang untuk mengadili kejahatan berat yang dilakukan antara tanggal 1 Januari dan 25 Oktober 1999, akan tetap melanjutkan fungsi-fungsinya untuk waktu yang dianggap betul-betul perlu, untuk menyelesaikan perkara-perkara yang sedang diselidiki.’

Menurut pendapat JSMP, ada ketidakpastian hukum yang cukup berarti mengenai persoalan apakah SCU dan SPSC diwajibkan untuk menyelidiki dan menuntut kasus genosida, kejahatan perang maupun kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan sebelum tahun 1999. Pembahasan mengenai mandat SCU sebagaimana ditetapkan dalam hukum adalah persoalan yang di luar jangkauan laporan ini. Namun perlu dicatat bahwa orang yang sedang berjabatan Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat berpendapat bahwa menurut Pasal 163.1, Konstitusi RDTL, SCU tidak diwajibkan untuk menyelidiki dan menuntut kasus yang terjadi sebelum tahun 1999.⁷ Namun demikian, Pasal 160, Konstitusi RDTL yang dikutip di atas paling tidak menimbulkan pertanyaan apakah kasus yang terjadi sebelum tahun 1999 termasuk mandat SCU atau tidak. Lagipula, interpretasi kepala SCU yang sekarang kelihatannya tidak sesuai dengan kehendak masyarakat umum di Timor-Leste. Pertemuan-pertemuan umum yang diadakan oleh JSMP untuk berkonsultasi dengan masyarakat, perkembangan terkini seperti niat *National Alliance for an International Tribunal* untuk mengajukan dakwaan umum berkaitan dengan pembantaian Santa Cruz, dan *hearing* umum yang diadakan oleh Komisi Penerimaan, Kebenaran dan Rekonsiliasi (CAVR)⁸ mengenai kejadian sebelum tahun 1999 memberi indikasi adanya kehendak luas di masyarakat agar pelanggaran berat terhadap HAM yang dilakukan sejak tahun 1975 perlu diadili. Maka, disayangkan bahwa ketidakpastian hukum mengenai mandat SCU belum dipecahkan, sementara interpretasi yang sedang diambil di SCU mengenai luasnya mandat SCU kurang disoroti masyarakat.

Tujuan-tujuan spesifik daripada SCU masih kurang jelas, baik dari segi dasar hukumnya maupun dalam hal informasi yang disediakan oleh SCU untuk masyarakat umum. JSMP berpendapat bahwa ketika masa depan SCU menjadi hal yang didebatkan secara umum, maksud dan tujuan daripada proses penuntutan kejahatan berat perlu ditinjau kembali dengan hasil peninjauan itu diumumkan secara luas. Dalam hal ini, kehendak rakyat Timor-Leste harus diperhatikan dengan seksama agar keadilan terjamin dalam semua kasus kejahatan berat, bukan hanya dalam kasus yang terjadi pada tahun 1999.

1.3 Mengapa laporan ini terfokus pada Unit Kejahatan Berat?

Ada beberapa alasan mengapa JSMP mengambil keputusan untuk terfokus khususnya pada masalah masa depan SCU, dan bukan terfokus pada proses peradilan untuk kejahatan berat pada umumnya. Pertama, sudah ada inisiatif untuk membuat perampingan di SCU, khususnya dalam bidang penyelidikan. Dikhawatirkan bahwa hal ini menjadi indikasi adanya kecenderungan untuk mengurangi fungsi SCU pada keseluruhan. Kedua, dari segala aspek dalam proses persidangan di depan SPSC,

⁷ Wawancara dengan Sr. Nick Koumjian, Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat, pada tanggal 12 Januari 2004.

⁸ *Comissão de Comissao de Acolhimento, Verdade e Reconciliação de Timor Leste.*

kelihatannya unsur SCU yang paling tergantung pada pendanaan dan keahlian internasional, sehingga apabila dukungan dari PBB untuk SPSC dikurangi, SCUlah yang paling kena dampaknya. Ketiga, dalam menentukan kasus yang mana yang diselidiki dan dilanjutkan dengan pengajuan surat dakwaan, SCU yang berperan besar untuk menentukan keterbatasan daripada proses kejahatan berat. Maka, apabila SCU dibubarkan atau dukungan dananya dikurangi, bisa terjadi jumlah kasus yang diselidiki dan disidangkan semakin sedikit. Kalau itu terjadi, akan berdampak buruk, baik pada legitimasi proses persidangan di SPSC, maupun pada proses rekonsiliasi di Timor-Leste.

1.4 Mengenai JSMP

Judicial System Monitoring Programme (JSMP) atau Program Pemantauan Sistem Yudisial adalah organisasi non-pemerintah yang berkantor di Dili dan memantau operasinya Panel Khusus untuk Kejahatan Berat serta sistem peradilan pada umumnya di Timor-Leste. Para pemantau JSMP, baik yang staf internasional maupun staf nasional, telah memantau bersama lebih dari 90% dari semua perkara kejahatan berat yang disidangkan di SPSC. Sebagai satu-satunya lembaga independen yang secara terus-menerus memantau SPSC, JSMP mempunyai sudut pandang tersendiri untuk membahas dan mengambil kesimpulan mengenai operasinya SCU, termasuk melihat dampak apabila SCU dibubarkan, dan apabila mandatnya diperpanjang, untuk membahas operasinya SCU selanjutnya.

2 Perampingan Unit Kejahatan Berat

Perampingan Unit Kejahatan Berat dimulai pada bulan Agustus 2003, kira kira tiga tahun setelah berdirinya. JSMP berpendapat bahwa kalau perampingan sumber daya SCU dilanjutkan, ada risiko bahwa SCU tidak akan mampu memenuhi mandatnya. Seperti dibahas di atas, dasar hukum untuk mandat SCU kurang jelas. Namun demikian, menurut interpretasi yang paling sempit dari ketentuan hukum di Regulasi UNTAET dan Konstitusi RDTL, proses penuntutan kejahatan berat harus dilanjutkan ‘untuk waktu yang dianggap betul-betul perlu, untuk menyelesaikan perkara-perkara yang sedang diselidiki.’⁹ Sedangkan menurut interpretasi yang paling luas dari mandat SCU, ada potensi untuk semua perkara genosida, kejahatan perang dan kejahatan terhadap kemanusiaan, kapan saja dan di mana saja dilakukan, diadili di depan SPSC.¹⁰ Sebagai badan hukum yang diberi wewenang untuk menyelidiki dan menuntut jenis perkara seperti yang disebut di atas, maka jelas bahwa SCU berperan besar dalam hal ini, bahkan apabila interpretasi yang paling sempit dari mandatnya dianggap yang benar. Padahal, perampingan SCU sudah dimulai, lebih-lebih di bidang penyelidikan. Dengan melihat kurangnya komitmen dari PBB terhadap proses penuntutan kejahatan berat sebagaimana diindikasikan dengan perampingan dini di SCU, kiranya berakhirnya misi UNMISSET bisa saja mengakibatkan pembubaran SCU.

⁹ Pasal 163.1, Konstitusi RDTL.

¹⁰ Bagian 2.3, Regulasi UNTAET 2000/15.

2.1 Penyelidikan

Pada bulan Desember 2003, jumlah penyidik di SCU yang staf internasional dikurangi dari 23 menjadi hanya 8 orang penyidik. Walaupun Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat telah menyatakan bahwa penyelidikan perkara tetap dilanjutkan dan kasus baru juga akan diselidiki, tentu saja proses penyelidikan tersebut kena dampak dari pengurangan jumlah staf internasional, penutupan salah satu kantor SCU, serta kurangnya jumlah staf terlatih orang Timor-Leste untuk mengambil alih peran staf internasional yang diramping itu. Ada upaya untuk mengisi kekosongan dari perampingan jumlah penyidik internasional dengan pelatihan untuk petugas polisi PNTL dalam teknik penyelidikan di SCU. Walaupun hal tersebut merupakan inisiatif yang positif dan sesuai dengan pandangan JSMP yang melihat bahwa SCU perlu terfokus untuk meningkatkan kapasitas staf lokal, tetapi proses pelatihan tersebut belum diselesaikan dan kurang memadai sebagai cara untuk mengisi kekosongan keahlian yang diakibatkan dari perampingan jumlah penyidik internasional.

17 petugas polisi PNTL sedang mengikuti pelatihan yang diadakan oleh penyidik internasional di SCU. Setelah pelatihan yang diharapkan selesai pada bulan April 2004, orang baru dapat mempertimbangkan apakah petugas polisi nasional telah memperoleh keahlian teknis yang diperlukan untuk memimpin penyelidikan untuk kasus kejahatan internasional. Lagipula, belum tentu petugas polisi yang mengikuti program pelatihan tersebut ditugaskan di SCU nanti. PNTL didanai dan di bawah naungan Departemen Dalam Negeri, maka setelah pelatihan itu selesai, pejabat pemerintah yang menentukan di mana para penyidik yang terlatih itu ditugaskan.

Sementara ini, SCU mengikuti kebijakan agar sumber daya yang terbatas dimanfaatkan seefisien mungkin dengan terfokus pada kasus yang diprioritaskan. Dalam hal ini, SCU patut dihargai atas mutunya pekerjaan yang telah diselesaikan. Kebijakan tersebut mengutamakan kasus yang barang buktinya mudah diperoleh, yang pelanggarannya sangat berat, dan kasus di mana orang terdakwa bertanggung jawab besar terhadap tindak kejahatan yang didakwakan kepadanya. Dengan mengambil pendekatan seperti itu, tentu saja ada banyak kasus lain tidak jadi diselidiki. Walaupun kebijakan tersebut dapat dimaklumi sebagai cara untuk seefektif mungkin memanfaatkan dana yang sangat terbatas, sebagai akibatnya terdapat beberapa masyarakat lokal yang tidak dapat memperoleh keadilan melalui proses hukum untuk kasus kejahatan berat yang pernah terjadi di daerahnya, sehingga di beberapa daerah pendekatan tersebut mengakibatkan korban dan keluarga korban hidup berdampingan dengan orang yang dinyatakan melakukan kejahatan berat terhadap dirinya atau keluarganya. Dikhawatirkan keadaan demikian bisa saja mendorong orang untuk bertindak sendiri mencari keadilan, sehingga membahayakan keamanan yang cukup rentan di Timor-Leste. Maka, perampingan yang semakin membatasi kemampuan SCU untuk menjalankan fungsinya dapat membahayakan kestabilan negara.

2.2 Penutupan kantor SCU

Salah satu dari tiga kantor SCU (yaitu kantornya di Oecusse) ditutupkan pada tahun 2003. Sebagai wilayah kantong yang dikepungi wilayah Indonesia di bagian barat pulau

Timor, penduduk Oecusse pernah menderita banyak pelanggaran HAM. Menurut perkiraan SCU, pada bulan September 2003 sebanyak 88 perkara pembunuhan¹¹ menunggu untuk diselidiki. Perkiraan tersebut tetap berlaku sampai bulan Juni 2004. Namun kelihatannya perkara pembunuhan di Oecusse tidak akan jadi diselidiki atau penyelidikannya akan sangat minim. Walaupun perlu diingat bahwa jumlah perkara tersebut sekedar menjadi perkiraan untuk keperluan perencanaan, jumlah perkara yang diperkirakan itu menunjukkan bagaimana dampak penutupan kantor di Oecusse terhadap penyelidikan kasus pembunuhan di sana.

3 Kemungkin Unit Kejahatan Berat Dibubarkan

Walaupun SCU menjadi bagian dari Kejaksaan RDTL, SCU terutama didanai UNMISSET dengan perekrutan, seleksi dan penilaian kinerja staf ditanggung PBB. Pada saat ini, dana untuk SCU dijadwalkan berhenti pada tanggal 19 Mei 2004 dengan berakhirnya misi UNMISSET, kecuali apabila perpanjangan disetujui oleh Dewan Keamanan PBB. Walaupun ada sejumlah alasan penting yang dapat membenarkan kelanjutan SCU, masih ada kemungkinan bahwa SCU dibubarkan. Menurut JSMP, jika terjadi, pembubaran SCU merupakan melapetaka dalam proses penuntutan kejahatan berat dan juga membahayakan proses rekonsiliasi di Timor-Leste.

Seandainya SCU dibubarkan pada tanggal 19 Mei 2004, akan timbul situasi yang tidak layak dan tidak stabil. Pada tanggal tersebut, sekitar 40% sampai 50% dari 1.400 kasus pembunuhan yang terjadi pada tahun 1999 masih belum mulai diselidiki, sehingga ada daerah di Timor-Leste di mana kejahatan terhadap kemanusiaan dilaporkan terjadi namun kasus-kasusnya belum diselidiki atau penyelidikannya belum diselesaikan. Misalnya, menurut perkiraan Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat, pada bulan Mei 2004 nanti di distrik Bobonaro saja, masih jauh lebih dari 100 kasus pembunuhan yang terjadi pada tahun 1999 yang belum sempat diselidiki.¹² Dalam hal penuntutan, pada tanggal 19 Mei 2004 diperkirakan sebanyak 18 kasus dalam proses persidangan dengan 30 kasus lain yang menunggu untuk disidangkan.

Seandainya pendanaan untuk SCU dihentikan, kasus-kasus tersebut hanya dapat diproses jika diambil alih oleh jaksa penuntut umum yang orang Timor-Leste. Ada enam calon jaksa yang sedang dilatih dan ditugaskan di SCU. Tetapi sangat kecil kemungkinan mereka akan mampu melakukan penuntutan kasus sesuai dengan standard internasional dan menyiapkan surat dakwaan yang bermutu untuk persidangan selanjutnya. Lagipula, dalam hal penyelidikan, sudah jelas bahwa belum ada sumber daya dan keahlian dalam sistem peradilan nasional yang cukup memadai untuk melakukan penyelidikan secara efektif. Bahkan, seandainya calon penyelidik dan jaksa yang sedang dilatih dapat memperoleh keterampilan yang diperlukan dalam waktu dekat, lowongan untuk ahli

¹¹ Perkara pembunuhan digunakan sebagai patokan di SCU, di mana jumlah perkara pembunuhan dapat digunakan sebagai acuan untuk memperkirakan jumlah kasus kejahatan berat lain.

¹² Wawancara dengan Sr. Nick Koumjian, Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat, pada tanggal 12 Januari 2004.

seperti ahli patologi forensik, ahli antropologi forensik¹³ masih perlu diisi. Sementara ini, tidak ada staf orang Timor-Leste yang dilatih untuk mengisi lowongan seperti itu.

Sangat diprihatinkan bahwa perkiraan jumlah perkara yang disebut di atas tidak termasuk tindak kejahatan terhadap kemanusiaan selain tindak pembunuhan, dan tidak termasuk semua tindak kejahatan internasional yang dinyatakan terjadi di antara tahun 1974 sampai dengan tahun 1999. Walaupun begitu, perkiraan mengenai jumlah kasus pembunuhan itu memberi gambaran yang jelas bagaimana situasi seandainya SCU dibubarkan, di mana badan yang disponsori PBB tersebut akan menghentikan pekerjaannya di tengah jalan ketika banyak kasus tindak kejahatan berat belum diselidiki dan belum disidangkan.

Selain dari kemungkinan SCU dibubarkan, jadwal pengambilan keputusan mengenai masa depan SCU juga bermasalah. *Technical Assistance Mission*, yaitu badan yang ditugaskan untuk membuat analisa dan konsultasi tentang berakhirnya misi UNMISSET, akan mengajukan laporannya kepada Sekretaris-Jenderal PBB pada bulan Februari 2004, setelah tim tersebut mengadakan kunjungan ke Timor-Leste pada bulan Januari 2004. Kemudian Sekretaris-Jenderal PBB akan menghadapi Dewan Keamanan pada akhir bulan April atau awal bulan Mei 2004, disusul dalam waktu dekat dengan keputusan mengenai UNMISSET. Dengan jadwal seperti itu, bisa jadi SCU diberikan waktu dua minggu saja untuk merencanakan penutupannya. Jadwal pengambilan keputusan tersebut ditetapkan oleh *UN Department of Peacekeeping Operations (DPKO)* yang di luar kekuasaan SCU. Hal ini menggambarkan betapa sulitnya posisi SCU yang tidak bisa merencanakan masa depannya karena keberadaannya pun tidak terjamin.

4 Mengapa mandat Unit Kejahatan Berat perlu diperpanjang?

4.1 Tuntutan masyarakat untuk keadilan

Kelihatannya masyarakat tetap bersikeras menuntut keadilan untuk tindak kejahatan yang dilakukan pada tahun 1999 dan sebelumnya. Sebagian dari tuntutan masyarakat Timor-Leste seperti itu sebagai akibat dari kegagalan Pengadilan Ad Hoc untuk pelanggaran HAM yang terjadi di Timor-Leste yang diselenggarakan oleh Pemerintah Indonesia di Jakarta. Pengadilan tersebut tidak menghasilkan kebenaran atau keadilan untuk Timor-Leste.¹⁴ Walaupun ada proses rekonsiliasi yang diprakarsai di tingkat tertinggi Pemerintah RDTL melalui CAVR, JSMP melihat bahwa tetap ada tuntutan terus-menerus untuk keadilan melalui sistem peradilan formal. Sebagai contoh, pernyataan yang dikutip di bawah ini dari keluarga korban yang mengemukakan bahwa SCU harus tetap menyelesaikan pekerjaannya karena pada saat ini SCU menjadi satu-satunya badan yang menyelidiki tindak kejahatan berat yang dilakukan pada tahun 1999:

¹³ Ada lowongan dua petugas yang mengkode data dan tiga petugas Komputer. Tidak ada kamar mayat di Timor-Leste selain yang disediakan oleh SCU, yang juga menyediakan pelayanan kamar mayat (mortuary services) untuk kasus kejahatan biasa. Sangat diperlukan demi integritas penyelidikan terhadap tindak kejahatan biasa maupun kejahatan berat agar pendanaan untuk SCU diperpanjang supaya tetap ada kamar mayat serta staf yang cukup berkualifikasi untuk mengoperasikannya.

¹⁴ Misalnya, lihat International Centre for Transitional Justice, 'Intended to Fail: The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta, August 2003', <<http://www.ictj.org/downloads/intendedtofail.pdf>>.

‘Jakarta gagal mengadili para pelaku seperti yang diharapkan sebagian besar orang Timor-Leste. Dan mandat Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi itu hanya terbatas pada orang yang melakukan kejahatan ringan. Maka menjadi sangat penting agar pekerjaan Unit Kejahatan Berat dilanjutkan supaya penyelidikan terhadap kasus kejahatan berat yang dilakukan pada tahun 1999 dapat dilanjutkan dan orang yang dinyatakan pelaku dapat diadili’.¹⁵

Kelompok-kelompok masyarakat korban menganggap pekerjaan SCU sangat penting untuk proses rekonsiliasi dan masa depan Timor-Leste. Salah satu aspek penting dalam hal ini adalah untuk mencari kebenaran melalui proses peradilan yang tidak memihak mengenai kejahatan yang dinyatakan dilakukan:

‘Bagaimana kejahatan terhadap kemanusiaan dan tindak kejahatan lain yang dilakukan pada tahun 1999 dapat dipecahkan secara memadai apabila Unit Kejahatan Berat harus berhenti.... Penutupan Unit Kejahatan Berat berarti bahwa tidak akan ada orang, bahkan orang Timor-Leste sendiri, yang tahu persis berapa jumlah orang yang meninggal sebagai akibat kekerasan yang terjadi pada tahun 99’.¹⁶

JSMP diberitahukan oleh kelompok-kelompok korban bahwa mereka sangat menghendaki perpanjangan mandat SCU agar semua tindak kejahatan yang dinyatakan terjadi dapat diselidiki dan dituntut. Paling tidak, proses tersebut perlu dilaksanakan demi para korban dan keluarga korban.

4.2 *Ketidakstabilan dalam masyarakat*

Ada potensi bahwa penutupan SCU dapat menimbulkan ketidakstabilan di Timor-Leste. Walaupun sudah ada beberapa kasus kejahatan berat yang dituntut dan pelakunya dihukum, penutupan SCU bisa saja menimbulkan ketegangan, terutama karena kegagalan menyelidiki dan menuntut begitu banyak kasus. Ketegangan seperti itu dapat muncul karena sebagian pelaku disidangkan di depan SPSC, sedangkan sebagian lain masih hidup bebas dalam masyarakat. JSMP diberitahukan oleh keluarga korban bahwa mereka beranggapan bahwa penutupan SCU dapat berdampak negatif pada situasi keamanan, karena sebagian orang yang terlibat dalam kejahatan berat pada tahun 1999 telah kembali ke halaman kampungnya dan tetap hidup bebas di kampung itu. Juga dinyatakan bahwa kegagalan menyelidiki dan menuntut orang yang dinyatakan pelaku, termasuk orang yang diidentifikasi sebagai anggota biasa dari milisi, dapat mengakibatkan serangan balas dendam yang membahayakan kestabilan bangsa:

‘Walaupun mereka hanya ikan teri, penting diketahui bahwa ada risiko kalau mereka dibiarkan hidup bebas di tengah korban dan keluarga korban yang masih mencari keadilan, karena masyarakat masih trauma dari kejahatan kekerasan yang terjadi di masa lalu’.¹⁷

¹⁵ Wawancara dengan Sra. Eliza da Silva Dos Santos, ketua Kelompok Korban yang dinamakan *Rate Laek*, pada tanggal 16 Januari 2004.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.

4.3 *Diwajibkan hukum*

Terdapat beberapa ketentuan perundang-undangan yang memberi indikasi bahwa kelanjutan SCU dapat dianggap sebagai kewajiban hukum. Walaupun tidak dinyatakan secara eksplisit, kalau semua ketentuan yang terkait dirangkum ada indikasi bahwa ada kewajiban untuk melanjutkan proses penuntutan kejahatan berat. Jika demikian, dasar hukum untuk perpanjangan mandat SCU diperkuat. Dalam hal ini Pasal 9, Konstitusi RDTL menjadi penting karena mengharuskan agar '[s]istim hukum Timor Leste akan menerapkan asas-asas umum atau kebiasaan hukum internasional.' Salah satu asas hukum internasional adalah penuntutan kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan berat serupa. Pasal 9 diperkuat dua pasal yang dibahas di atas, yaitu Pasal 160 dan Pasal 163.1 yang paling tidak menetapkan kewajiban untuk 'menyelesaikan perkara-perkara yang sedang diselidiki.'

Oleh karena SCU menjadi organisasi yang sedang melakukan penyelidikan dan penuntutan, cukup masuk akal berkesimpulan bahwa semestinya penuntutan selanjutnya juga dilakukan oleh SCU. Mengingat bahwa Pemerintah RDTL belum layak melakukan proses tersebut secara mandiri, terutama karena kekosongan sumber daya dan keahlian, maka dukungan internasional masih diperlukan selama beberapa waktu. Seandainya dukungan tersebut dihentikan, Pemerintah RDTL akan sangat sulit memenuhi kewajiban Konstitusi untuk melanjutkan proses penuntutan kejahatan berat.

Selain dari Konstitusi RDTL, Regulasi UNTAET 2000/16 juga memberi indikasi bahwa dukungan internasional untuk SCU harus dilanjutkan. Bagian 14.6 mengharuskan agar:

'Wakil Jaksa Agung untuk Kejahatan Berat akan dilengkapi dengan staf sebagaimana diperlukan untuk menyelidiki dan menuntut tindak kejahatan berat secara efektif. Staf tersebut termasuk tetapi tidak dibatasi oleh satu atau lebih dari satu jaksa penuntut umum dan suatu Unit Dukungan untuk Kejaksaan [*Prosecution Support Unit*] yang terdiri dari orang Timor-Leste dan pakar internasional, sebagaimana perlu.'¹⁸

Seandainya dukungan untuk SCU dihentikan atau pendanaannya dikurangi, hal tersebut dapat dianggap sebagai pelanggaran terhadap ketentuan hukum di Bagian 14.6, Regulasi UNTAET 2000/16. Walaupun kiranya ketentuan seperti itu tidak mengikat lembaga PBB, hal ini menunjukkan sejauh mana penutupan SCU berlawanan dengan maksud dari ketentuan regulasi UNTAET. Penyelidikan dan penuntutan tindak kejahatan berat memerlukan agar SCU didanai selama jangka waktu yang panjang, khususnya untuk para pakar internasional. Seandainya dukungan dana tersebut tidak jadi disediakan, berarti PBB melawan regulasi yang dibuat oleh suatu otoritas transisi dari PBB sendiri.

4.4 *Kasus-kasus selanjutnya*

Menurut pernyataan dari SCU sendiri, 281 dari jumlah 369 orang terdakwa masih berkeliaran di Indonesia dan tidak dapat diadili. Keadaan ini dikecam secara luas oleh kalangan organisasi yang bekerja di bidang HAM dan mendorong banyak organisasi masyarakat sipil, baik di Timor-Leste maupun di luar negeri untuk melobi Pemerintah Republik Indonesia untuk bekerja sama dengan menyerahkan orang terdakwa kepada

¹⁸ Terjemahan tidak resmi dari Regulasi UNTAET 2000/16.

SCU. Kegagalan SCU untuk menuntut pejabat senior dari Indonesia sekarang menjadi kekurangan utama dalam proses persidangan di depan SPSC dan masalah ini tetap mengancam legitimasi dari proses penuntutan kejahatan berat.

Walaupun kelihatannya orang terdakwa yang berada di Indonesia tidak akan dihadapkan pada pengadilan, masih ada kemungkinan bahwa mereka akan dihadapkan di depan SPSC. Ada tiga skenario yang memungkinkan hal itu bisa terjadi. Pertama, orang terdakwa yang melintasi perbatasan dengan Timor Barat dapat ditangkap oleh PNTL atau UNPOL. Kedua, orang terdakwa yang berjalan ke luar negeri dapat diserahkan kepada SPSC oleh negara ketiga, mungkin berdasarkan surat penangkapan yang dikeluarkan oleh Interpol kalau ada perjanjian ekstradisi. Ketiga, mengingat perubahan yang terjadi di Pemerintah Indonesia, ada kemungkinan kebijakan yang sementara ini secara praktis memberikan kekebalan hukum terhadap pihak militer yang telah melakukan pelanggaran HAM pada akhirnya dirubah, sehingga Pemerintah Indonesia mungkin rela bekerja sama dan menyerahkan orang terdakwa untuk diekstradisi ke Timor-Leste.

Salah satu di antara ketiga skenario tersebut dapat mengakibatkan perwira dan pejabat tinggi Indonesia diadili di depan SPSC. Kalau hal itu terjadi, maka pembubaran dini SCU dapat menggagalkan kesempatan untuk menyidangkan perkara perwira dan pejabat tinggi tersebut. Tanpa didukung oleh jaksa internasional yang terampil, atau sebelum jaksa nasional memperoleh keterampilan yang diperlukan, patut disangka kemampuan SPSC untuk menyidangkan perkara secara adil untuk orang terdakwa yang masih berada di Indonesia. Lagipula, upaya penuntutan menjadi makin kompleks apabila ada perwira tinggi Indonesia yang dihadapkan kepada SPSC karena persidangannya pasti rumit dan di bawah tekanan sorotan masyarakat.

Public hearing untuk Jenderal Wiranto

Pada tanggal 28 Januari 2004, SCU mengajukan mosi kepada SPSC yang memohon persetujuan pengadilan SPSC untuk menyelenggarakan persidangan terbuka atau *public hearing* mengenai pengajuan untuk memperoleh surat penangkapan untuk Jenderal Wiranto yang menjadi Panglima TNI selama tahun 1999. Wiranto sekarang menjadi calon presiden untuk pemilihan umum di Indonesia yang akan diadakan pada tahun 2004. *Public hearing* tersebut bermaksud untuk menyebarluaskan tuduhan yang dinyatakan terhadap Wiranto, dengan memberi kesempatan kepada saksi-saksi untuk memberi keterangan, dan agar supaya barang bukti yang diajukan terhadap Wiranto dapat disidangkan di pengadilan yang terbuka.

Apabila surat penangkapan Interpol dikeluarkan sebagai akibat dari *public hearing* tersebut, makin besar kemungkinan Wiranto dihadapkan pada SPSC untuk yang dinyatakan tindak kejahatan terhadap kemanusiaan. Perkembangan seperti itu makin mungkin terjadi menurut liputan *Washington Post* yang menyatakan bahwa Wiranto telah masuk daftar pengawasan Pemerintah Republik Indonesia.

Walaupun kecil kemungkinannya, masih bisa jadi Wiranto berhasil diadili di depan SPSC. Dan jika itu terjadi, pembubaran dini dari SCU membahayakan keberhasilan persidangan tersebut. Sementara ini, staf nasional jelas tidak mempunyai kapasitas untuk menangani kasus yang begitu rumit dan bermuatan politik.

JSMF melihat bahwa SCU telah menyediakan cukup banyak sumber daya untuk menyiapkan dakwaan terhadap Wiranto dan orang lain yang dinyatakan pelaku yang berkeliaran di Indonesia. Akan sangat memprihatinkan apabila setelah dilakukan semua upaya untuk menyiapkan dakwaan dan memperoleh surat penangkapan, tidak ada kejaksaan yang efektif untuk menuntut orang terdakwa seperti Wiranto. Lagipula, jika Wiranto cs berhasil diadili tetapi persidangan perkaranya tidak memenuhi standard internasional, mungkin akan hilang kesempatan terbaik untuk menjamin agar para perencana tindak kejahatan terhadap kemanusiaan dihadapkan di pengadilan untuk diadili secara efektif.

5 Tanggung Jawab Masyarakat Internasional

Menjadi sangat penting agar masyarakat internasional ikut bertanggung jawab menjamin agar tindak kejahatan terhadap kemanusiaan dan pelanggaran hukum internasional di bidang HAM, kapan saja dan di mana saja terjadi tidak mendapat kekebalan hukum. Hal ini termasuk memastikan agar orang yang bertanggung jawab untuk kejahatan berat yang dilakukan di Timor-Leste tidak dibiarkan lepas dari konsekuensi hukuman. Seperti dibahas di atas, SCU menjadi badan yang sangat penting dalam memenuhi tuntutan Dewan Keamanan PBB agar orang ‘yang bertanggung jawab untuk pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan dan HAM’¹⁹ yang terjadi di Timor-Leste dapat diadili. Tuntutan tersebut datang dari lembaga tertinggi PBB dan merupakan pengakuan yang berwibawa atas tanggung jawab masyarakat internasional untuk menuntut pelanggaran berat yang terjadi di Timor-Leste terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan dan HAM.

Masyarakat internasional dapat melaksanakan sebagian daripada tugas tersebut dengan tetap mendanai SCU dan proses penuntutan kejahatan berat pada umumnya. Pekerjaan SCU yang sampai sekarang dilakukan dibawa nuangan PBB pada dasarnya patut dipuji mengingat keterbatasan sumber daya yang disediakan untuk menuntut tindak kejahatan berat yang terjadi di Timor-Leste. Dalam konteks ketergantungan Timor-Leste pada bantuan luar negeri, pendanaan internasional untuk SCU harus dilanjutkan guna menjamin bahwa proses penuntutan tindak kejahatan berat dilaksanakan sampai tuntas. Oleh karena itu, JSMP berpendapat bahwa menjadi tanggung jawab semua negara untuk memastikan agar SCU berfungsi secara efektif dengan temuan dan keputusan pengadilan yang memadai dan berkesinambungan.

Tidak dapat disangka bahwa masyarakat internasional bertanggung jawab untuk membawa ke pengadilan para pelaku tindak kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di Timor-Leste. Hal ini tercermin dalam pernyataan dari dua lembaga PBB. Pernyataan yang pertama disampaikan pada sesi khusus *UN High Commission on Human Rights (UNHCR)* yang diselenggarakan pada bulan September 1999 untuk membahas keadaan di Timor-Leste. Pada sesi tersebut, dikeluarkan resolusi yang menyatakan:

‘masyarakat internasional akan melakukan segala upaya untuk menjamin agar orang yang bertanggung jawab akan diadili’.

Pernyataan yang kedua disampaikan dalam *International Commission of Inquiry on East Timor* yang menerbitkan laporan pada tanggal 31 Januari 2000 yang menyatakan:

‘PBB, sebagai organisasi, berkepentingan untuk berpartisipasi dalam seluruh proses penyelidikan untuk menentukan siapa yang bertanggung jawab, untuk menghukum orang yang bertanggung jawab, dan untuk mempromosikan rekonsiliasi. Menjadi penting agar

¹⁹ Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1319 (2000).

masalah-masalah tersebut ditanggulangi secara efektif guna menjamin bahwa keputusan yang dikeluarkan oleh Dewan Keamanan pada waktu yang akan datang diindahkan'.²⁰

Dari kedua pernyataan tersebut menjadi jelas bahwa masyarakat internasional mengakui tanggung jawabnya untuk menyelidiki dan menuntut orang yang dinyatakan pelaku tindak kejahatan berat yang terjadi di Timor-Leste. Jika SCU dibubarkan sebelum proses penuntutan itu diselesaikan, maka kredibilitas PBB serta dedikasinya untuk membasmi tindak kejahatan terhadap kemanusiaan patut disangka.

Kenyataan bahwa proses penuntutan tindak kejahatan berat telah dimulai merupakan barang bukti lain bahwa masyarakat internasional mengakui tanggung jawabnya untuk mengambil tindakan yang berkaitan dengan kejadian di Timor-Leste. Namun, upaya untuk mulai prosesnya saja belum cukup. Menjadi sangat penting agar proses tersebut diikuti sampai tuntas. Seandainya penyelidikan dan penuntutan diserahkan sepenuhnya kepada staf nasional, berarti masyarakat internasional mengabaikan tanggung jawabnya terhadap rakyat Timor-Leste.

6 Analisa Perbandingan

6.1 *Unit Kejahatan Berat sebagai bagian dari proses global*

Masyarakat internasional telah memenuhi tanggung jawabnya untuk mengadili pelaku pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan dan HAM di negara-negara lain. Proses seperti itu sedang berlanjut untuk tindak kejahatan berat yang dilakukan di Rwanda dan bekas Yugoslavia, di mana persidangan pengadilan sangat didukung oleh masyarakat internasional, baik dalam hal pendanaan maupun keahlian. Akan tetapi komitmen seperti itu tidak ditunjukkan dalam proses serupa di Timor-Leste. Malah seandainya SCU dibubarkan, ditunjukkan dengan jelas adanya standard ganda di PBB, di mana tindak kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan di satu belahan dunia dinilai berbeda dengan tindak kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan di tempat lain. Jika memang SCU dibubarkan begitu, patut dikecam, malah hal itu dapat meniadakan sebagian dari peranan PBB yang terpuji dalam upaya mengadili orang yang dinyatakan melakukan tindak kejahatan berat dan pelanggaran hukum internasional di negara-negara lain.

SPSC merupakan salah satu dari beberapa mekanisme pengadilan yang sedang menuntut orang untuk pelanggaran hukum internasional di bidang kemanusiaan. Pengadilan tersebut termasuk *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY)*, *International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR)* dan *Special Court for Sierra Leone (SCSL)*. PBB terlibat dalam semua mekanisme tersebut. Kedua pengadilan internasional tersebut (yaitu ICTY dan ICTR) didirikan oleh Dewan Keamanan PBB yang mengeluarkan resolusi berdasarkan Bab VII dari Piagam PBB, sedangkan SCSL merupakan pengadilan yang berunsur ganda dengan didirikan melalui perjanjian di antara PBB dan pemerintah setempat. Berdirinya ketiga mekanisme pengadilan tersebut

²⁰ Laporan dari *International Commission of Inquiry on East Timor* yang diajukan kepada Sekretaris-Jenderal PBB pada bulan Januari 2000. Sumber: UN Doc A/54/726 dan S/2/2000/59, 31 January 2000.

mencerminkan tren global untuk menuntut pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan dan untuk menuntut pertanggung jawaban dari para pelaku senior. Pekerjaan SCU dan SPSC perlu dilihat sebagai bagian integral daripada proses yang berupaya menghapuskan kekebalan hukum untuk tindak kejahatan berat. Akan tetapi, kelihatannya SCU tidak memperoleh dana atau dukungan lain seperti yang disediakan untuk mekanisme serupa di negara-negara lain. Seandainya pekerjaan Panel Khusus dihambat lagi dengan kegagalan memperpanjang keuangan UN untuk SCU, maka hal itu tidak hanya berdampak pada upaya mencari keadilan dan rekonsiliasi di Timor-Leste, tetapi juga melemahkan upaya global untuk menuntut pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan dan HAM di mana saja terjadi.

Seperti dibahas di atas, walaupun ada unsur ketidakpastian, mandat SCU jelas meliputi pelanggaran berat yang dilakukan pada tahun 1999, sehingga mandat SCU menyerupai mandat untuk ICTY, ICTR dan SCSL. ICTY didirikan pada tahun 1993 sebagai akibat dari ancaman terhadap perdamaian dan keamanan internasional yang timbul dari pelanggaran berat terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan yang terjadi di bekas Yugoslavia sejak tahun 1991.²¹ Sedangkan ICTR didirikan pada tahun 1994 dan berwenang menuntut pelanggaran-pelanggaran tertentu dari hukum internasional di bidang kemanusiaan yang dilakukan di antara tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember tahun 1994 di Rwanda maupun di wilayah negara-negara tetangganya.²² Walaupun ICTY dan ICTR menjadi badan sendiri-sendiri, kedua-duanya mengerjakan hakim dan jaksa yang sama. Kedua pengadilan internasional tersebut sedang beroperasi dan diperkirakan masih akan berlanjut selama beberapa tahun ke depan. Sedangkan SCSL merupakan pengadilan yang berunsur ganda dengan didirikan oleh PBB bersama Pemerintah Sierra Leone pada tahun 1999 dengan mandat untuk mengadili orang-orang yang paling bertanggung jawab untuk pelanggaran terhadap hukum internasional di bidang kemanusiaan yang terjadi di wilayah negara Sierra Leone sejak tanggal 30 November 1996.²³ Dapat dilihat bahwa pekerjaan SCU dan persidangan yang diadakan oleh SPSC beroperasi di bawah mandat serupa, walaupun mandat SCU tidak seluas mandat untuk mekanisme pengadilan internasional lain yang disebut di atas. Namun SCU harus menjalankan pekerjaannya dengan anggaran yang sangat sedikit dibandingkan dengan anggaran untuk ketiga pengadilan yang disebut di atas itu.

6.2 Pendanaan

Harus diakui bahwa proses di Timor-Leste agar berbeda dari mekanisme internasional yang berjalan di negara-negara lain yang disebut di atas dalam hal mandat dan dasar hukumnya. Tetapi walaupun begitu, kesenjangan yang sangat memolok dalam hal pendanaan untuk SCU dibandingkan dengan ketiga mekanisme lain itu kelihatannya sulit dibenarkan. Hal ini sangat memprihatinkan mengingat setiap rangkaian persidangan yang diselenggarakan di bawah berbagai mekanisme pengadilan internasional seperti

²¹ Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 808, tertanggal 22 Februari, 1993, dan Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 827, tertanggal 25 Mei, 1993. ICTY berkantor di Den Haag, Belanda.

²² Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 955, tertanggal 8 November, 1994. ICTR berkantor di Arusha, Tanzania.

²³ Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 1315, tertanggal 14 Agustus, 2000. SCSL berkantor di Freetown, Sierra Leone.

yang disebut di atas meliputi tindak kejahatan terhadap kemanusiaan yang melecehkan harkat dan martabat semua manusia dan menjadi tanggung jawab masyarakat internasional untuk dituntut. Padahal, kelihatannya kasus yang dituntut oleh SCU di Timor-Leste kurang didukung dibandingkan dengan dukungan untuk penuntutan perkara di ICTY, ICTR dan SCSL.

Untuk tahun fiskal 2002-2003, ICTY mempunyai anggaran regular yang berjumlah sekitar 223 juta USD dengan mengerjakan sebanyak 1.301 staf.²⁴ Sedangkan untuk tahun fiskal yang sama, anggaran ICTR berjumlah hampir 180 juta USD dan mengerjakan 872 staf.²⁵ Untuk kedua pengadilan internasional (yaitu ICTY dan ICTR,) sebagian besar dana anggaran dikucurkan langsung dari anggaran regular PBB. SCSL tidak didanai secara langsung oleh PBB melainkan melalui sumbangan dari anggota PBB tertentu seperti Amerika Serikat dan Inggris.²⁶ Anggaran tetap SCSL berjumlah 16 juta USD per tahun selama tiga tahun dengan rencana mulai menyidangkan perkara pada tahun 2004. Sedangkan untuk tahun fiskal 2002-2003, setahu JSMP, SCU beroperasi dengan anggaran yang relatif kecil, sekitar 5 juta USD dengan mengerjakan 111 staf.²⁷ Walaupun dana untuk SCU hanya untuk membiayai penyelidikan dan penuntutan, kedua fungsi tersebut merupakan elemen yang membutuhkan biaya yang paling banyak dengan membiayai proses penyelidikan yang terperinci, pekerjaan forensik, penyiapan surat dakwaan, transportasi dan akomodasi untuk saksi, serta advokasi hukum di persidangan. Kalau dilihat dalam konteks itu, menjadi jelas bahwa ada kesenjangan yang sangat besar di antara jumlah dana yang disediakan untuk ICTY dan ICTR dibandingkan dengan dana untuk SCU, dan juga dibandingkan dengan jumlah dana untuk SCSL, walaupun kesenjangan pendanaannya tidak sebesar dengan kesenjangan dengan kedua pengadilan internasional tadi.

Harus diakui bahwa ICTY dan ICTR, sebagai pengadilan internasional sepenuhnya, memerlukan jauh lebih banyak dana oleh karena lokasi kantornya dan ketergantungan pada staf internasional. Tetapi perbedaan yang begitu jauh dalam jumlah sumber daya yang disediakan untuk ICTY dan ICTR dibandingkan sumber daya yang disediakan untuk SCU kelihatannya sulit dibenarkan hanya berdasarkan dua alasan tersebut. Faktor-faktor lain yang mungkin ikut membenarkan kebutuhan untuk dana yang jauh lebih besar untuk ICTY dan ICTR termasuk: luasnya wilayah negara-negara yang menjadi tempat kejadian tindak kejahatan berat; ruang lingkup yang lebih luas mengenai tindak kejahatan yang dapat dituntut; jumlah korban yang lebih banyak; dan kenyataan bahwa orang-orang di puncak garis komando dapat dihadapkan pada pengadilan yang bersangkutan. Ada juga argumentasi yang menyatakan bahwa SCU tidak memerlukan dana sebesar ICTY dan ICTR karena situasi di Timor-Leste tidak segawat situasi di Rwanda and bekas Yugoslavia. Sebagai contoh, diperkirakan lebih dari 400.000 orang dinyatakan dibunuh

²⁴ Lihat <http://www.un.org/icty/>.

²⁵ Lihat <http://www.ictt.org/>.

²⁶ Lihat <http://www.sc-sl.org/>.

²⁷ JSMP tidak dapat memperoleh informasi resmi mengenai anggaran SCU. Oleh karena itu, harus bersandar pada sumber yang tidak resmi. Perkiraan 4 juta USD diambil dari transkrip siaran Radio Australia, 'Concern over future of Serious Crimes Unit' tertanggal 29 April 2003, yang dapat dilihat di situs <http://www.etan.org/et2003/may/01/29concern.htm>.

selama kekerasan yang terjadi di Rwanda. Selain dari itu, orang-orang yang terutama bertanggung jawab untuk tindak kejahatan yang dilakukan di Timor-Leste masih berkeliaran di Indonesia dan tidak dapat dihadapkan pada SPSC untuk diadili. Oleh karena situasi di Timor-Leste relatif lebih ringan untuk nomor kejahatan, diargumentasi bahwa persidangan di Timor-Leste patut memakan biaya yang lebih sedikit. Tetapi bagaimanapun kuatnya dalil seperti itu, menjadi jelas bahwa dibandingkan dengan mekanisme pengadilan internasional yang lain, SCU beroperasi dengan anggaran yang relatif kecil dengan kekurangan sumber daya yang cukup berarti untuk menuntut kejahatan berat dilakukan di Timor-Leste.

Pada saat laporan ini ditulis, SCU telah mengajukan 81 surat penuntutan kepada Panel Khusus. Sedangkan 369 orang telah didakwa dan 47 perkara sudah diproses sampai keputusan terakhir. Sebagai perbandingan, ICTR telah mendakwa 81 orang, sedangkan ICTY telah mendakwa sekitar 140 orang sampai bulan Januari 2004. Maka kedua pengadilan internasional itu hanya berhasil mendakwa jumlah orang yang lebih sedikit dari jumlah orang terdakwa melalui SCU, padahal dana untuk ICTY dan ICTR jauh lebih besar dengan waktu untuk menyiapkan surat dakwaan yang jauh lebih lama. Lagipula, SCU disediakan pengacara sebanyak 15 orang saja, sedangkan ICTY dilengkapi dengan sekitar 8 pengacara per kasus. Mengingat perbedaan persediaan sumber daya yang begitu jauh berbeda, walaupun hasil pekerjaannya tidak begitu berbeda, maka jelas bahwa kinerja SCU jauh lebih efisien dari kinerja ICTY dan ICTR. Akan tetapi, ada kemungkinan besar bahwa kekurangan dana untuk SCU berdampak pada mutunya penyelidikan dan penuntutan, ditambah kemungkinan besar bahwa banyak kasus di SCU kurang diselidiki dan banyak kasus yang tidak jadi disidangkan. Situasi seperti itu dapat dihindari apabila mandatnya diperpanjang dan SCU didanai sesuai dengan pendanaan untuk mekanisme pengadilan internasional yang lain.

7 Rekomendasi untuk masa depan Unit Kejahatan Berat

Semua rekomendasi berikut ini berdasarkan pemantauan terus-menerus yang dilakukan JSMP di SPSC serta konsultasi JSMP dengan masyarakat melalui pertemuan-pertemuan umum.

JSMP sangat menyarankan agar:

- SCU disediakan dukungan sebagaimana perlu untuk menyelidiki dan mengajukan dakwaan secara menyeluruh dengan sedapat mungkin menuntut semua kasus tindak kejahatan berat.
- Mandat SCU diperpanjang dan didanai sampai waktunya staf orang Timor-Leste dan sumber daya lokal mampu menuntut secara memadai perkara tindak kejahatan berat, atau sampai semua kasus kejahatan berat diselidiki dan dituntut secara menyeluruh.
- Oleh karena ada kemungkinan dukungan dari PBB akan berhenti, SCU harus bertujuan dioperasikan oleh staf nasional secara mandiri dalam waktu secepat mungkin. Dukungan internasional baru dapat berhenti kalau tujuan tersebut tercapai dengan staf nasional sudah dibekali dengan keterampilan yang menjadi persyaratan mutlak untuk menjalankan tugasnya.

- Upaya pengalihan keterampilan dan peningkatan kapasitas staf nasional lebih diutamakan guna menjamin bahwa persidangan perkara tindak kejahatan terhadap kemanusiaan dapat dilanjutkan tanpa adanya dukungan internasional.
- Kriteria perlu ditetapkan untuk menentukan kasus yang mana yang dilanjutkan dan kasus yang tidak dilanjutkan. Standard atau kriteria tersebut perlu dirumuskan melalui konsultasi dengan masyarakat dan pemerintah, kemudian kriteria yang dihasilkan perlu transparan dan mudah diakses oleh masyarakat umum.
- Semua investigasi yang dibuka oleh SCU perlu dilanjutkan kecuali kasus yang tidak memenuhi kriteria yang ditetapkan.
- Korban dan keluarga korban perlu diberitahu bahwa kasus yang menyangkut penderitaan mereka dilanjutkan atau tidak. Korban dan keluarga korban juga perlu diberitahu apabila ada perkembangan yang berarti dalam perkara yang bersangkutan.
- Semua kasus yang dilanjutkan harus dilanjutkan sampai tuntas dengan dijatuhkan keputusan terakhir dalam persidangan. Dalam hal ini harus ada komitmen untuk memproseskan perkara sampai tuntas.
- SCU perlu mencari sumber dana selain dari yang disediakan melalui sistem PBB. Seperti disebut di atas, Pengadilan Khusus untuk Sierra Leone (SCSL) beroperasi dari dana bilateral yang dikururkan secara langsung dari pemerintah tertentu seperti Amerika Serikat dan Inggris. Paling tidak, SCU perlu menjajaki kemungkinan memperoleh dana tambahan dari sumber bilateral. Setahu JSMP, sekarang SCU memperoleh beberapa dukungan dana bilateral, tetapi setahu JSMP dana bilateral tersebut hanya merupakan sebagian kecil dari anggaran operasional SCU dan pada umumnya dikhususkan untuk membiayai program pelatihan. Sumber dana tambahan seperti sumber bilateral untuk SCSL perlu dicari secara aktif agar dijamin SCU masih dapat beroperasi sejauh mungkin seandainya dukungan dari PBB tidak diperpanjang.