

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Transisi dan Wacana Hak Asasi Manusia

A.1. Indonesia Pasca Orde Baru

Indonesia memasuki masa transisi setelah jatuhnya kepemimpinan Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun. Fenomena yang terjadi di Indonesia pasca Soeharto-setidak-tidaknya beberapa unsur darinya-secara umum dapat diartikan sebagai situasi atau kondisi transisional. Hal ini terutama ditandai oleh kejatuhan rezim otoriter di satu sisi serta-segera setelah itu-munculnya ruang liberalisasi politik terbatas di sisi lain. Transisi merupakan istilah lazim digunakan dalam studi-studi mempelajari situasi politik pasca rezim otoriter.¹

Transisi adalah masa selang waktu antara satu rezim dengan rezim berikutnya. Transisi adalah era antara dari suatu orde otoriter ke suatu orde yang tidak terlalu jelas sosoknya. Sebab pada fase transisi ada berbagai kemungkinan dan ketidakmungkinan. Seperti dikatakan O' Donnell dan Schmitter,

transisi dibatasi di satu sisi oleh dimulainya proses perpecahan sebuah rezim otoritarian, dan di sisi lain, oleh pengesahan beberapa bentuk demokrasi, kembalinya beberapa bentuk pemerintahan otoriter atau kemunculan suatu alternatif revolusioner²

¹ E. Shobirin Nadj, (editor), *Supremasi Sipil, Pelembagaan Politik dan Masalah Integrasi Nasional*, (Jakarta: LP3ES, 2003), hal 12

² O'Donnell dan Schmitter, *Transisi Menuju Demokrasi: Rangkaian Kemungkinan dan Ketidakpastian* (Jakarta: LP3ES, 1993), hal.6

Pada situasi transisional ada ruang pertarungan yang akan menentukan apakah masa depan akan diraih ataukah kekuasaan masa lalu akan hadir kembali. Masyarakat terombang-ambing di antara masa depan yang tidak pasti atau romansa masa lalu yang lebih pasti. Transisi adalah masa membentuk masa depan. Transisi adalah waktu bekerja menghasilkan dan mempraktikkan kehidupan demokrasi menuju gerbang kemakmuran dan kebebasan. Perjuangan demokrasi sekarang menentukan nasi sekaligus hak asasi di kemudian hari.³

Oleh karena merupakan rangkaian kemungkinan dan ketidakpastian, ada banyak faktor yang kemudian menghambat rezim transisional dalam menentukan arah masa depan akibat dari sisa-sisa sistem politik yang ditinggalkan rezim otoriter. Empat alasan yang membantu kita melihat berbagai kesulitan yang dihadapi rezim politik transisi yang merupakan warisan dari rezim sebelumnya:

Pertama, rezim politik otoritarian cenderung membangun kekuasaan secara terpusat. Kecenderungan tersebut biasanya diikuti pengeliminasian terhadap kontrol yang datang dari *civil society*. Sehingga, ketika situasi transisi hadir, lembaga yang tersedia di berbagai sektor praktis tidak banyak yang bisa diharapkan untuk menyelesaikan warisan persoalan yang ditinggalkan rezim sebelumnya.

Kedua, adanya praktik politik yang tidak hanya bersifat dominasi dengan tidak kekerasannya yang melahirkan budaya takut-di mana orang patuh karena ancaman-tetapi juga praktik politik hegemoni berupa kepemimpinan moral-intelektual-di mana orang menjadi patuh karena percaya pada gagasan penguasa kendati selalu selalu terdapat manipulasi. Buahnya, pemerintahan transisi selalu kesulitan ketika mengajak masyarakat melakukan reorientasi terhadap bagaimana kekuasaan mesti dibangun dan bagaimana cara membangunnya⁴.

³ Transisi dan demokrasi, www.psyk.org. Diakses 22 Februari 2008

⁴ Hilmar Farid dan Rikardo Simarmata, *Demi Kebenaran. Pemetaan upaya-upaya pencarian keadilan dalam masa transisi Indonesia*; Elsam, 2005

Dari dua ciri di atas itulah mengapa kemudian di masa transisi awal institusi peninggalan pemerintahan sebelumnya tidak bisa melakukan pengusutan terhadap permasalahan warisan masa lalu. Bahkan ada kesan kuat para politisi dan institusi pemerintah masa transisi menghindari dari tugas yang diembannya untuk melakukan pengusutan persoalan pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu.⁵

Keengganan tersebut terlihat dari anjuran Menteri Pertahanan agar tidak perlu memenuhi panggilan Komnas HAM terhadap para mantan petinggi TNI semasa Orde Baru. Kemudian juga terlihat dari berkas-berkas hasil penyelidikan Komnas HAM terkait beberapa kasus pelanggaran HAM yang kemudian dikembalikan lagi oleh Kejaksaan Agung kepada Komnas HAM.

Padahal seharusnya Kejaksaan Agung menindaklanjuti penyelidikan Komnas HAM dengan melakukan penyidikan atas kasus-kasus pelanggaran HAM tersebut. “Anjuran Menhan agar TNI tidak perlu memenuhi panggilan Komnas HAM dan Kejaksaan Agung yang mengembalikan empat berkas penyelidikan Komnas HAM kami nilai sebagai bagian dari kendala penuntasan pelanggaran HAM di bidang politik”⁶. Faktor ketiga dan keempat yang mempersulit rezim transisi adalah;

Ketiga, terbangunnya relasi asimetris antara state dan civil society. Negara selain diposisikan dominan juga kerap dianggap sebagai sumber kebenaran, sementara civil society diperlemah. Sehingga, banyak infrastruktur sosial, politik, dan ekonomi yang penting peranannya dalam proses perubahan tidak dapat memberikan kontribusinya.

Keempat, pada akhirnya, kehadiran rezim politik transisi selalu dihadapkan pada posisi yang bertolak belakang dalam gagasan dasarnya,

⁵ Pelaporan ke HAM PBB Merupakan Kewajiban, *Kompas*, 12 April 2008

⁶ Pernyataan Ridha Saleh, Wakil Ketua Komnas HAM, *Kompas*, 12 April 2008

masa depan yang lebih baik dan masa lampau yang penuh keburukan. Rezim transisi terperangkap pada keadaan antara menyelesaikan persoalan masa lampau dengan menyelamatkan masa depan bangsa⁷.

Dua faktor tersebut terlihat jelas dalam situasi transisional di Indonesia. Di satu sisi masyarakat sudah tidak percaya terhadap berbagai institusi negara, di lain sisi negara kerap menegaskan perlunya melangkah kedepan namun dengan meninggalkan persoalan masa lalu dan mengajak semata-mata untuk melupakannya saja karena dianggap kontraproduktif. Mengacu pada empat faktor penghambat tersebut tepat kiranya bahwa studi transisional yang dinyatakan O' Donnel dan Schimiiter merupakan situasi "abnormalitas". Di dalamnya ada "penciptaan sejenis demokrasi, kembalinya jenis rezim otoriter yang lain, atau munculnya suatu alternatif yang lebih revolusioner".

Ada tiga tahapan transisi. Tahap pertama transisi ditandai oleh perjuangan politik panjang yang melibatkan pemain-pemain baru dalam politik. Pada tahap ini terjadi polarisasi, dan beberapa sarana demokrasi-meski pada tingkat yang minimal-diangkat secara taktis sebagai ajang untuk mencapai tujuan. Lalu masuk pada fase berikutnya yang ditandai dengan masing-masing pihak yang berlawanan mengakui kebuntuan untuk dapat menang sendiri, dan menyatakan perlunya negosiasi dan kompromi.⁸ Pada tahap ini mulai disepakati berbagai aturan yang saling menguntungkan kedua belah pihak. Pada tahap terakhir, yang dikenal dengan tahapan konsolidasi, para pemain mulai beradaptasi dengan aturan main yang lebih

⁷ Ibid

⁸ E. Shobirin Nadj, (editor), *Supremasi Sipil, Pelembagaan Politik dan Masalah Integrasi Nasional*, (Jakarta: LP3ES, 2003), hal 14

demokratis dan juga masing-masing warga negara memiliki keterikatan dengan aturan-aturan tersebut.⁹

Namun demikian, permasalahan yang muncul di Indonesia adalah transisi politik yang terjadi tidak melahirkan sebuah proses negosiasi yang nyata antara rezim transisi dengan rezim otoriter sebelumnya. Namun yang terjadi kemudian semata-mata proses akomodasi dari tuntutan berbagai kalangan yang menghendaki perubahan politik. Akibatnya persoalan yang terkait dengan rezim sebelumnya sama sekali tidak tersentuh. Utama kebijakan rezim otoriter yang berhubungan dengan tanggung jawabnya terhadap berbagai pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Sebagaimana dikatakan Ifdhal Kasim, Ketua Komnas HAM Indonesia;

Ketika terjadi reformasi, peralihan kekuasaan tidak disertai adanya proses negosiasi yang real antara kekuatan reformasi dengan kekuatan non reformasi. Yang ada proses ekomodasi. Presiden Soeharto lengser dan menyerahkan kekuasaan kepada wakilnya. Kemudian wakilnya ini mencoba mengakomodasi tuntutan kelompok reformasi sehingga tidak terjadi negosiasi yang cukup jelas dalam menyelesaikan persoalan masa lalu dalam pelanggaran hak asasi manusia dan itu tidak menjadi konsensus di awal reformasi¹⁰

Pada masa transisi awal yaitu semasa Presiden Habibie memimpin, lahirnya berbagai pelanggaran dalam berbagai aspek kehidupan masyarakat, bukan didasari kesungguhan pemerintah untuk meletakkan dasar-dasar demokrasi di Indonesia. Kebijakan politik yang cenderung bersifat liberal itu pada dasarnya merupakan hasil dari sekian desakan politik publik.

⁹ Loc cit. hal. 16

¹⁰ Ibid

Oleh karena transisi yang kemudian mengedepankan proses akomodasi dan bukan negosiasi, rezim transisi di isi sisa-sisa kelompok rezim lama. Akibatnya tidak muncul kesadaran dari pemerintahan baru untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Tiadanya kesadaran itu dikarenakan elit lama memang tidak mengakui bahwa di masa Orde Baru terjadi pelanggaran hak asasi manusia. “Oleh karena itu bagi mereka tidak ada keperluan untuk membuat komisi kebenaran dan rekonsiliasi”¹¹.

Peristiwa ini menjadi tanda bahwa sesungguhnya di awal transisi tidak terjadi konsensus diantara elit untuk bagaimana menyelesaikan persoalan masa lalu. Sehingga transisi yang ada bukan kemudian melahirkan demokrasi yang tidak terkonsolidasi. “Yang membedakan secara prinsipil antara demokrasi yang tidak terkonsolidasi dengan demokrasi yang terkonsolidasi, adalah ketiadaan kesatuan konsensual antara para elit”.¹²

Akibat dari tidak ada konsensus para elit transisi politik tidak melahirkan perubahan radikal dan drastis; elit lama turun semua, partai politik penguasa dibubarkan, dan militer turun dari semua institusi sipil. Pada masa awal transisi di Indonesia yang ada hanya perubahan gradual dan semata liberalisasi politik. Sehingga demokrasi yang lahirpun sebatas demokrasi semu yang kemudian hasilnya tidak memberikan kontribusi nyata bagi kesejahteraan rakyat. Akibatnya transisi demokrasi yang terjadi di Indonesia tidak melahirkan infrastruktur politik yang kemudian itu lebih berpihak pada kepentingan rakyat.

¹¹ Ibid

¹² E. Shoborin Nadhi, editor, *loc cit.* hal. 23

Peralihan dari sistem otoriter ke sistem demokrasi di Indonesia sesungguhnya tidak membawa manfaat yang besar pada kemajuan negara maupun kesejahteraan rakyat. Masalah kemudian menjadi rumit karena tidak ada pembatas yang jelas antara rezim lama dan rezim baru. Oleh karena institusi politik masih dipegang kelompok rezim lama maka tuntutan untuk mengusut persoalan di masa lalu menjadi sulit. Belum lagi persoalan bahwa meski Soeharto telah 'lengser', tidak semua permasalahan bisa langsung terselesaikan. Utama dalam persoalan pelanggaran HAM di era Orde Baru. Presiden yang memimpin pasca Soeharto pun tidak dapat mengusut tuntas permasalahan tersebut.¹³

Itulah kegagalan negara untuk menyelesaikan persoalan masa lampaunya. Mestinya negara punya kemampuan menyelesaikan persoalan masa lampau, bukan dalam pengertian balas dendam. Tapi untuk mengetahui kebenaran. Berdasarkan kebenaran itu maka ada tiga jalur yang bisa ditempuh. Jalur pertama penegakan keadilan artinya mereka yang bertanggungjawab diadili. Jalur kedua reparasi, di mana hak korban dipulihkan. Jalur ketiga reformasi institusi dan kebijakan. Jadi ini yang disebut prinsip-prinsip ketidakterulangan.¹⁴

Tekad dari pemerintahan pemerintahan transisi dalam menyelesaikan persoalan masa lalu juga bergantung pada karakteristik perubahan yang terjadi dan kalkulasi politik yang diambil rezim transisi. Karakteristik transisi yang semata-mata akomodasi melahirkan situasi yang masih dibayang-bayangi masa-lalu rezim otoriter. Sehingga masyarakat berada dalam situasi tidak menentu.

Kalau sudah memasuki era baru, mengapa orang yang dipersepsi, ini bukan soal faktanya benar atau tidak, karena persepsi itu sikap politik,

¹³ Epung Saepudin, Kebijakan Neoliberal Lima Presiden Indonesia, Media Indonesia, 29 Maret 2009

¹⁴ Wawancara peneliti dengan Asmara Nababan. Mantan Anggota Komnas HAM Periode 1992-2002. Wawancara dilakukan tanggal 20 April 2008 di kantor DEMOS

orang yang dipersepsi di masa lalu sangat erat kaitannya dengan pelanggaran hak asasi manusia, mengapa sekarang yang memimpin pemerintahan. Apa artinya perubahan kalau seperti itu.¹⁵

Akibat dari kondisi tersebut, tidak ada parameter untuk menilai mana elit lama dan mana elit baru. “Sekarang masyarakat tidak tahu mana rezim lama dan mana rezim baru”.¹⁶ Akibatnya di era transisi Indonesia tidak ada moral politik baru. Dalam moral politik yang baru, penilaian terhadap persoalan di masa lalu memiliki kejelasan. Karena tidak ada moral politik baru persoalan ingatan masa lalu pun menjadi kabur. Kelompok elit yang kemudian dianggap terlibat di persoalan pelanggaran HAM masa lalu justru kemudian dinilai pahlawan. Sebagaimana Partai Golkar mengusulkan Soeharto menjadi pahlawan.

Ikut sertanya elemen-elemen kekuasaan lama dalam pemerintahan transisi, mengakibatkan pemerintahan baru tidak memilih kebijakan yang memiliki implikasi perubahan yang drastis di level politik.

Transisi kita ini menurut teorinya Samuel Huntington, bukan *replacement*, tapi *transplacement*. *Replacement* itu hanya ada tahun 1965, penggantian rezim. Penggantian rezim artinya rezim lampau tidak boleh ikut. Kita tahun 1965 sangat kejam, rezim lama itu bukan hanya tidak boleh ikut tapi dibasmi, istri anaknya dibunuh. Mana ada orang Orde Lama bisa duduk di pemerintahan Orde Baru. Di penjara semua. Terjadi penggantian. 1998 itu tidak penggantian. Elemen-elemen dari orde baru itu terus ikut, elemen utamanya lagi, Golkar. Sulit diharapkan perubahan perubahan drastis karena elemen elemen lama masuk ke pemerintahan baru.¹⁷

Moral politik baru diperlukan dalam sebuah masyarakat transisi yaitu sebuah masyarakat yang sedang mengusahakan perubahan tetapi menghadapi berbagai

¹⁵ Wawancara dengan Amiruddin Al-Rahab, staff khusus KKR ELSAM.

¹⁶ Ibid

¹⁷ Op.Cit.

kesulitan dan tantangan yang tidak mudah diatasi; dari sekedar kekurangan sumberdaya dan konflik kepentingan antar kelompok, sampai sinisme, resitensi kekuatan lama dan perlawanan yang mengarah pada disintegrasi bangsa. Tiga aspek masalah yang umumnya membelit masyarakat transisi menuju demokrasi, yakni prinsip supremasi sipil, pelembagaan politik dan integrasi nasional.¹⁸

Pada level aturan main, transisi politik di Indonesia memang telah melahirkan aturan dalam arti produk hukum yang dijadikan acuan dalam tata kehidupan kenegaraan yang lazim disebut sebagai liberalisasi politik. Ciri dari liberalisasi politik di Indonesia pada masa transisi awal adalah dengan hadirnya aturan perundang-undang yang mengatur tata politik baru pasca rejim otoriter. Seperti hadirnya UU No. 2/1999 tentang Partai Politik, UU No. 3/1999 tentang Pemilu, UU No.4/1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR-DPR-DPRD serta UU No.22/1999 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah.

Lebih dari itu pada masa transisi awal telah dilaksanakan yang relatif lebih bebas dan telah melahirkan suatu masyarakat politik “baru”. Sementara kalangan militer sendiri-setidak-tidaknya secara formal-telah menegaskan tentang perlunya “redefinisi, reposisi, dan reaktualisasi” TNI- yang dikenal sebagai reformasi internal TNI.¹⁹ Beberapa perubahan tersebut bisa dikategorikan sebagai sebuah transisi menuju demokrasi. Meski demikian, di level supremasi sipil, masa transisi hanya melahirkan pemerintahan sipil yang lemah dan tidak progresif. Ini terjadi karena dua

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid, hlm 2

hal, kemampuan dan kesiapan kalangan sipil untuk memerintah masih rendah serta kalangan militer yang belum sepenuhnya bersedia melepaskan kepentingan politiknya.²⁰

Selain itu, meski pada masa transisi terjadi liberalisasi kehidupan politik yang cukup menonjol, namun-selama tiga pemerintahan transisi pasca Soeharto-proses konsolidasi demokrasi (pelebagaan politik) tidak memperlihatkan sinyal positif. Bahkan, era liberalisasi politik ini juga ditandai potensi kembalinya unsur unsur otoritarian yang kerap mengancam proses liberalisasi politik. Beberapa ilustrasi untuk soal ini antara lain adalah proses rekonsiliasi nasional yang cenderung terabaikan, serta pengadilan unsur-unsur otoritarian rezim sebelumnya yang melakukan pelanggaran HAM yang gagal. Padahal aspek itu merupakan prasyarat penting bagi proses perluasan liberalisasi politik di satu sisi serta pelembagaan demokrasi di sisi lain.²¹

Indikasi semacam itu merupakan petunjuk bahwa proses liberalisasi memiliki kemungkinan untuk gagal sebelum ia memasuki tahap konsolidasi demokrasi dan pelembagaan politik. Lebih dari itu, masa transisi juga menyaksikan gagalnya kalangan elit politik untuk membangun kesepakatan-kesepakatan minimal yang mampu mengikat semua pihak yang terlibat dalam prose-proses politik. Ketegangan politik menyangkut berbagai isu strategis yang terus-menerus selama masa transisi ini-baik antar sesama elit politik, antar elit politik dan masyarakat sipil, serta antar

²⁰ Ibid, hlm., 2

²¹ Ibid.hlm, 3

masyarakat sipil sendiri-menunjukkan betapa pelembagaan politik ini tidak berjalan sebagaimana mestinya.²²

Menurut Samuel Huntington²³ ada dua persoalan krusial dan menentukan dalam kaitannya dengan problem transisi, yakni penyelesaian soal pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang dilakukan oleh rezim lama, termasuk aparat militer, dan juga apa yang disebut sebagai “*praetorian problem*” yakni bagaimana mengurangi keterlibatan militer dalam politik dan membangun pola relasi sipil-militer yang lebih profesional.

Selama kekuasaan Orde Baru militer memegang peranan di berbagai spektrum kelembagaan dari level ekonomi hingga politik. Ada dua pandangan mengenai peran sosial politik militer di Indonesia. Pertama, gagasan Jenderal Nasution mengenai “jalan tengah”. Gagasan ini menekankan bahwa peran politik militer atau keterlibatan militer dalam bidang politik bersifat sementara. Kedua, peran sosial politik militer yang kemudian dikembangkan dalam istilah Dwi Fungsi ABRI berpandangan bahwa peran politik militer bersifat permanen karena dwifungsi ABRI merupakan bagian dari sistem politik nasional.

Meski secara gradual peran militer dikurangi, salah satunya tidak lagi memiliki perwakilan di parlemen dan tidak mengikuti pemilihan umum, peran dan posisi militer dalam era transisi juga memerlukan perhatian lebih. Ini dikarenakan transisi demokrasi di Indonesia dimulai dari tumbanganya rezim Orde Baru yang dikomandoi oleh militer. Sebagai kekuatan politik yang cukup “penting”, institusi

²² Ibid. hlm.,. 5

²³ E. Shobirin Nadj, (editor), *Supremasi Sipil, Pelembagaan Politik dan Masalah Integrasi Nasional*, (Jakarta: LP3ES, 2003), hal 12

militer masih merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari seluruh proses politik pelik di masa transisi.

Lebih dari itu, sebagai unsur yang terpenting dari rezim otoriter Orde Baru, maka pembahasan tentang kemungkinan transisi menuju demokrasi tidak mungkin tanpa mengusik keberadaan institusi militer. Dengan kata lain, keberhasilan transisi menuju demokrasi mengandaikan sebuah upaya sistematis yang ditujukan bagi reposisi substansial posisi sentral militer dalam format negara. Maka tidak salah dikatakan bahwa kesuksesan atau kegagalan Indonesia dalam hal demokratisasi juga bergantung pada sikap dan posisi TNI yang dianggap sebagai institusi terkuat dalam negara ini.²⁴

Dari pengamatan ketika proses politik terjadi, sebenarnya keengganan memiliki KKR itu kelihatan. Paling tidak yang saya perhatikan ketika pembahasan RUU KKR. Dari sekian Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU), keluarga korban dipanggil untuk didengar pendapatnya itu cuma satu kali, yang lainnya itu keluarga veteran, militer. Saya merasa ada beberapa kekuatan, beberapa faksi di pemerintahan dan militer yang tidak terlalu suka dengan langkah untuk punya KKR.²⁵

Selanjutnya aspek strategis dan penting yang kemudian alpa dilakukan di awal transisi agar tercipta kelembagaan demokrasi adalah luputnya wacana rekonsiliasi nasional dari perhatian pemerintahan transisi. Faktor yang juga ikut memberikan kontribusi yang tidak kecil bagi gagalnya konsolidasi demokrasi pasca rezim otoriter di masa pemerintahan Habibie adalah sikap elite politik yang memiliki basis

²⁴ Lex Roefel dan Jaleswari Pramodhawardani, *Mengusur Bisnis Militer; Tantangan Pembiayaan TNI melalui APBN*, (Bandung: Mizan, 2007) hl. 22

²⁵ Wawancara peneliti dengan Bivitri Susanti, Peneliti Pusat Studi Hukum dan Konstitusi (PSHK). PSHK melakukan monitoring dalam penyusunan UU KKR. Wawancara dilakukan tanggal 16 Mei 2008 di kantor PSHK.

dukungan luas-yang saat itu direpresentasikan oleh Megawati, Abdurrahman Wahid, Amin Rais dan Sultan HB X- yang enggan mengagendakan reformasi total sebagaimana yang disuarakan oleh kelompok-kelompok mahasiswa dan beberapa elemen lembaga swadaya masyarakat.

Secara sederhana pengelompokan politik sejak hari-hari terakhir Soeharto sampai dengan berakhirnya pemerintahan Habibie dapat dibedakan ke dalam tipologi berdasarkan cara pandang atau sikap terhadap perubahan.

Pertama, golongan status quo yang umumnya terdiri dari kroni Soeharto, borjuasi nasional, Golkar, elite birokrasi dan TNI. Kedua, elite politik sipil “baru” yang memiliki dukungan massa luas. Kelompok tipologi kedua ini memusat di sekitar Megawati, Amien Rais dan Sri Sultan HB X. Ketiga, kelompok pro demokrasi radikal yang umumnya dipelopori mahasiswa, beberapa elemen NGO serta partai-partai politik kecil, seperti PRD (Partai Rakyat Demokratik) ataupun PUDI (Partai Uni Demokrasi Indonesia).²⁶

Berbeda dengan masa pemerintahan B.J Habibie, Presiden Abdurrahman Wahid mencoba menawarkan agenda politik yang lebih progresif. Dalam menangani kasus di Aceh maupun Papua pemerintahan Abdurrahman Wahid lebih mengedepankan jalan dialog ketimbang memilih operasi militer²⁷. Presiden Abdurrahman Wahid juga mendengungkan wacana rekonsiliasi melalui pencabutan TAP MPRS No.XXV/1967. Sayangnya di mata kalangan elit politik sipil di parlemen dan TNI ide pencabutan TAP MPRS No. XXV/1967 sebagai salah satu dasar bagi

²⁶ Op cit, hal., 366

²⁷ Gus Dur bahkan menolak penggunaan kekuatan militer untuk menyelesaikan konflik Aceh dan justru mengeluarkan Instruksi Presiden No. 4/2001 yang menyatakan diberlakukannya kebijakan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi melalui pendekatan-pendekatan yang lebih komprehensif dengan memperhatikan aspek-aspek politik, ekonomi, sosial, hukum, keamanan dan informasi serta komunikasi dari permasalahan Aceh. Lihat dalam Irene I. Hadiprayitno, *Pertanggungjawaban Kejahatan HAM Ditinjau Dari Kerangka Hukum HAM Internasional: Studi Kasus Kekerasan Negara Dalam Konflik Aceh*, artikel dalam Jurnal Analisis CSIS, Tahun XXXI/2002, No. 3, Jakarta, hlm. 367

proses rekonsiliasi nasional dinilai sebagai ancaman serius. Sebab implikasi praktis dari gagasan semacam itu mengandaikan sebuah koreksi total terhadap kesalahan-kesalahan masa lalu di satu sisi serta pembentukan *platform* politik yang sama sekali baru.

Hal ini berarti bahwa masyarakat politik-yang sebagian di antaranya adalah mereka yang diuntungkan Orde Baru secara ekonomi serta sisanya yang terdiri dari sejumlah eksponen Orde Baru-sendiri-diperkirakan akan ikut terkena dampak rekonsiliasi nasional. Oleh sebab itu, tidak mengherankan apabila gagasan tentang rekonsiliasi nasional justru bukan merupakan agenda masyarakat politik. Sebaliknya, dengan berbagai dalih, masyarakat politik cenderung mengambil posisi berseberangan dengan gagasan rekonsiliasi nasional.

Gagasan presiden justru memperoleh respon positif dari kalangan pro demokrasi di luar parlemen yang selama ini mencita-citakan perubahan politik substansial. Hanya saja masyarakat sipil yang mendukung gagasan ini tidak cukup kuat untuk menekan masyarakat politik. Lemahnya daya dukung masaa terhadap kelompok-kelompok (organisasi-organisasi) masyarakat sipil di satu sisi serta sikap moderat dari masyarakat politik dan kuatnya pengaruh kelompok status quo di sisi lain telah membuat upaya mengimplementasikan gagasan rekonsiliasi nasional-sebagai salah satu agenda penting demokratisasi di Indonesia-mengalami jalan buntu, untuk tidak mengatakan sebagai kekalahan kelompok pro-demokrasi.²⁸

Jika dilihat secara politis, penjegalan dari ide-ide Abdurrahman Wahid dikarenakan ketakutan dari kelompok status quo terhadap kebijakan presiden. Di

²⁸ Ibid. hal. 368

tingkat praktis ide maupun langkah Abdurrahman Wahid dianggap dapat mengikis *vested interest* elemen-elemen status quo²⁹. Hal ini menandakan Wahid berkuasa secara *de jure*, tetapi tidak secara *de facto*. Sebab presiden tidak bisa mengaplikasikan gagasannya melalui instrumen kekuasaan yang dimilikinya baik pada jajaran birokrasi, militer dan kepolisian.

Masyarakat politik pada masa transisi-baik pada masa Habibie, masa Abdurrahman Wahid maupun pada masa Megawati-gagal mencapai kesepakatan-kesepakatan minimal dalam peletakkan dasar-dasar demokrasi yang kokoh di Indonesia. Yang terjadi adalah kisruh dan konflik politik untuk beberapa isu yang itu tidak berhubungan sama sekali dengan perlunya sifat transisional diakhiri sebagai langkah konsolidasi demokrasi seperti penuntasan pelanggaran HAM masa lalu sebagai salah satu ciri dari terjadinya konsolidasi demokrasi.

Indonesia sudah 10 tahun reformasi tapi tidak ada kasus pelanggaran HAM masa lalu yang bisa diselesaikan. Itu kan memalukan dari sisi proses transisi politik. Ini hampir sepuluh tahun transisi politik tapi kita belum bisa memantapkan konsolidasi demokrasi. Konsolidasi demokrasi ditandai dengan penegakan HAM. Salah satu wujud konsolidasi demokrasi ini adalah penyelesaian kasus-kasus HAM di masa lalu. Itu salah satu ukurannya.³⁰

Kegagalan konsolidasi demokrasi ini kemudian berdampak luas. Pertama, kalangan/organisasi masyarakat sipil gagal meraih dukungan massa secara efektif. Kedua, sebagai akibat yang pertama kalangan/organisasi masyarakat sipil kurang memiliki daya tekan terhadap masyarakat politik untuk mendiktekan perubahan politik substansial. Jika demokrasi diandaikan sebagai sebuah sistem yang mampu

²⁹ Ibid

³⁰ Wawancara peneliti dengan Ifdhal Kasim. Ketua Komnas HAM Indonesia.

mengelola dan menyalurkan konflik, maka apa yang terjadi selama masa transisi pasca Soeharto di Indonesia-baik semasa BJ. Habibie, Abdurrahman Wahid maupun Megawati, hingga pemerintahan Soesilo Bambang Yudhoyono, sesungguhnya tidak banyak mengalami perubahan berarti.

Kalau tidak ada keseriusan, kemauan dan kemampuan dari pemerintah untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu, pola kekerasan akan terus berulang karena tidak ada efek jera, karena tidak ada penghukuman bagi pelaku, tidak ada *preseden* yang baik bagi penyelesaian kasus masa lalu. Terjadinya berbagai kasus pelanggaran HAM yang terjadi sekarang ini merupakan dampak langsung dari tidak terselesaikannya kasus-kasus pelanggaran HAM masa lalu.³¹

Dengan demikian, institusionalisasi demokrasi, yang seharusnya merupakan tugas masyarakat politik, terutama parlemen-tidak terwujud selama masa transisi. Berlarut-larutnya aneka bentuk konflik serta gagalnya kesepakatan-kesepakatan minimal antara elite politik yang terjadi selama ini merupakan bukti meyakinkan yang mendukung kecenderungan tidak terjadinya konsolidasi demokrasi tersebut.

Konsolidasi demokrasi diandaikan sebagai sebuah sistem yang mampu memberikan dasar bagi terwujudnya kebebasan sipil dan politik serta peluang bagi masyarakat untuk mempengaruhi kebijakan negara secara efektif. Namun jika tidak terjadi maka masa transisi sekarang ini baru melewati fase proses-proses politik pada tahap liberalisasi politik terbatas.³²

Negara yang mengalami transisi menuju demokrasi selalu mengalami dilema untuk menangani kekerasan yang dilakukan rezim sebelumnya. Pemerintahan baru di satu sisi menghadapi tekanan dari masyarakat sipil, terutama kalangan korban

³¹ Wawancara peneliti dengan Chrisbiantoro, Satff Impunitas dan Pemenuhan Hak Korban KONTRAS

³² Ibid. hal. 371

kekerasan, yang menuntut agar para pelaku kekerasan di masa lalu dijatuhi hukuman; sementara di sisi lain berhadapan dengan perlawanan dari para pelaku yang juga masih memiliki kekuatan politik dan militer yang cukup signifikan.

Keputusan untuk menangani masalah itu dengan sendirinya tidak dapat semata-mata dibimbing oleh pertimbangan moral atau prinsip etik belaka. Justru sebaliknya tindakan pemerintah dan pilihan kebijakan yang tersedia sangat bergantung pada cara pemerintahan lama digeser, kapasitas sistem peradilan, dan ketersediaan personel yang cakap untuk melaksanakan kebijakan.³³ Artinya kebijakan negara yang diambil untuk menangani permasalahan masa lalu juga bermula dari karakter perubahan itu sendiri.

Berkaitan dengan persoalan masa lalu di Indonesia, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR) No IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar haluan Negara menegaskan dan sekaligus memintahkan untuk menyelesaikan berbagai proses peradilan terhadap pelanggaran hukum dan hak asasi manusia yang belum ditangani secara tuntas. Kemudian Tap MPR No V/2000 sudah memerintahkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional.

Tap MPR No VIII/MPR/2000, MPR menilai penyelesaian kasus pelanggaran HAM masih terkesan lamban, diskriminatif, dan belum tuntas, sementara praktik pelanggaran HAM tetap berlangsung bahkan sering terjadi penyalahgunaan upaya penegakan HAM. Untuk itu, MPR menugaskan Presiden untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM secara serius dan adil.

³³ Hilmar Farid dan Rikardo Simarmata, *Demi Kebenaran: Pemetaan upaya-upaya pencarian keadilan dalam masa transisi di Indonesia*. ELSAM, 2004. Hal.17

A.2. Lahirnya Instrumen HAM pada masa transisi

Sejak berakhirnya era pemerintahan Soeharto dan dilaksanakannya pemilihan umum yang dipercepat pada tahun 1999, sebagian kalangan mengatakan bahwa sebuah kontrak sosial baru antara masyarakat dan negara telah dihasilkan. Terlepas dari kontrak sosial baru itu masih memiliki bias kepentingan politik elit yang nyata, namun hal tersebut telah melahirkan sejumlah kesepakatan dan ketentuan normatif yang dipandang lebih baik dalam wilayah hak asasi manusia.

Amandemen konstitusi terutama pasal 28 dicantumkan mengenai hak hak dasar manusia (hak asasi manusia), sekaligus juga tanggungjawab negara dalam upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Konstitusi ini merupakan ketentuan normatif tertinggi yang mengatur hubungan natar negara dan masyarakat dalam hak asasi manusia. Dengan demikian telah tercipta suatu kaidah bahwa pelanggaran terhadap konstitusi oleh pemerintah adalah pelanggaran berat tata aturan bernegara. Kaidah itu bisa dijadikan salah satu ukuran seberapa jauh negara mampu menjalankan tanggungjawab yang telah dimandatkan oleh konstitusi.

Elaborasi dari norma dasar tersebut adalah dengan ditetapkannya sejumlah undang-undang dan peraturan hukum lain yang memberikan tempat bagi perlindungan, penegakan dan promosi hak asasi manusia, di antaranya adalah Undang-Undang No 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang No 26 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Kedua undang-undang itu didasarkan bahwa “Hak asasi manusia merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng, oleh karena itu harus dilindungi,

dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapa pun”.³⁴

Ketentuan undang-undang tersebut merupakan landasan kesepakatan dan ketetapan normatif yang harus dipatuhi kedua belah pihak, yakni negara dan masyarakat. Namun pertanyaannya adalah, apakah kedua ketetapan normatif itu dijalankan dalam praktek politik penyelenggaraan pemerintahan negara, atau ternyata akan mengabaikan kesepakatan normatif hasil kontrak sosial baru tersebut?

Jawaban atas pertanyaan itu merupakan salah satu bentuk evaluasi terhadap jalannya proses transisi yaitu dengan melihat sejauh mana kebijakan hukum dan politik normatif yang dilakukan negara dalam upaya memenuhi rasa keadilan masyarakat. Negara harus melihat fakta empiris dan ketetapan normatif yang dijadikan sebagai pegangan dalam melakukan penilaian, disertai norma dan etika politik yang bersifat tetap dan universal di mana di antaranya nuansa penghormatan kepada hak asasi manusia.

Sebagaimana diketahui perlindungan dan pemajuan hak hak asasi manusia telah diakomodasi sebagai hak hak konstitusional dan hak hak hukum yang dijamin dalam konstitusi pasal 28 UUD 1945 amandemen kedua. Selain itu juga dalam UU No 39 Tahun 1999 terutama dalam Pasal 3, 4, 8, dan Pasal 71, telah ditentukan rumusan mengenai hak asasi manusia dan juga penanggung-jawab terhadap pelaksanaan dan perlindungannya, yang dapat dijadikan dasar, yaitu:

³⁴ Konsiderans menimbang di dalam UU No 39 tahun 1999 dan UU No 26 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Pasal 3

1. Setiap orang dilahirkan bebas dengan harkat dan martabat manusia yang sama dan sederajat serta dikaruniai akal dan hati nurani untuk hidup bermasyarakat berbangsa dan bernegara dalam semangat persaudaraan
2. Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama di depan hukum
3. Setiap orang berhak atas perlindungan hak asasi manusia dan kebebasan dasar manusia tanpa diskriminasi

Pasal 4

Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di depan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak asasi manusia yang tidak dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.

Pasal 8

Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab pemerintah

Pasal 71

Pemerintah wajib dan bertanggung jawab menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia yang di atur dalam undang-undang ini, peraturan perundang-undangan lain, dan hukum internasional tentang hak asasi manusia yang diterima oleh negara Republik Indonesia.

Hanya saja meski kemudian HAM mendapat perhatian lebih di era transisi ketimbang Orde Baru, ditataran pelaksanaan ada banyak persoalan. Ini menunjukkan komitmen yang tertuang dalam konstitusi tidak pernah mendapatkan dukungan secara politik ditataran pelaksanaan.

“Aturan di atas kertas satu soal, politik sebagai praktek soal yang lain. Banyaknya instrumen hukum tidak serta merta mengubah apa yang dilapangan. Hak asasi manusia bukan serta merta rumusan hukum, masalah hak asasi manusia adalah soal politik. HAM adalah sesuatu yang diperjuangkan, tidak datang gratis”.³⁵

Instrumen hukum pasca transisi yang kemudian penting juga adalah kelahiran TAP MPR No.V/2000 Tentang Pemantapan Persatuan Nasional yang mengamankan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu yang sampai kini menjadi beban politik kehidupan bernegara. Seperti ditegaskan oleh Prof. DR. Yusril Ihza Mahendra sewaktu menjabat Menteri Kehakiman dan HAM kepada DPR RI dalam pembahasan awal RUU UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa³⁶

Pemerintah menyatakan bahwa setelah dilakukannya pengungkapan kebenaran, maka akan dapat dilakukan langkah langkah seperti: pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang dapat bermanfaat untuk menegakkan

³⁵ Wawancara peneliti dengan Amiruddin Al-Rahab, Staff Khusus ELSAM dan Mantan Calon KKR

³⁶ Sidarto Danusubroto, Seputar Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Naskah Buku, 2005, Hal. 12

persatuan dan kesatuan bangsa dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan masyarakat.³⁷

Pemaknaan kata 'kebenaran' dan 'rekonsiliasi' menurut Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nomor 27 tahun 2004 adalah;

Kebenaran adalah kebenaran atas suatu peristiwa yang dapat diungkapkan berkenaan dengan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, baik mengenai korban, pelaku, tempat ataupun waktu (UU KKR Pasal 1 ayat 1)

Rekonsiliasi adalah hasil dari suatu proses pengungkapan kebenaran, pengakuan, dan pengampunan melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dalam rangka menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan untuk terciptanya perdamaian dan persatuan bangsa (UU KKR Pasal 1 ayat 1).

Pengajuan RUU KKR didasari upaya untuk melakukan pengungkapan pelanggaran berat hak asasi manusia sebelum diundangkannya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang terdapat dalam butir pertama dan kedua.

Butir pertama:

Bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia harus ditelusuri kembali untuk mencari dan mengungkapkan kebenaran serta menegakkan keadilan dan membentuk budaya menghargai hak asasi manusia, sehingga dapat diwujudkan persatuan dan kesatuan nasional³⁸

Butir kedua:

Bahwa dalam rangka pencarian dan pengungkapan kebenaran pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu dilakukan langkah kongkret dengan membentuk Komisi Kebenaran dan

³⁷ Ibid.

³⁸ Lihat UU No 26 tahun 2000

Rekonsiliasi. Hal tersebut disamping demi mewujudkan persatuan dan kesatuan nasional, juga demi kepentingan para korban dan atau keluarga korban yang merupakan ahli waris untuk mendapatkan kompensasi, restitusi, dan atau rehabilitasi³⁹

B. Melacak Diskursus Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

B. 1. Masa Lalu yang Kelam

Perlunya menyelesaikan persoalan bangsa dimana di masa lalu dimana telah terjadi penistaan terhadap kemanusiaan, dengan beraneka kepentingan politik kekuasaan didalamnya dan kemudian melahirkan rasa benci dan curiga, merupakan landasan moral dari lahirnya gagasan pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Indonesia. Hal ini dimaksudkan agar bangsa ini tidak terus-menerus dihantui soal-soal masa lalu, yang pada gilirannya akan menjadi beban untuk maju ke masa datang.

Ketentuan hukum materiil mengenai pelanggaran HAM berat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2000 mengenal 2 (dua) macam, yaitu kejahatan genoside (*genocide*) dan kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*)⁴⁰. Selain kedua jenis tersebut, kejahatan jenis lain sebagaimana disebutkan dalam instrumen internasional (Statuta Roma 1998) – berupa agresi dan kejahatan perang – bukan/belum merupakan pelanggaran HAM berat di Indonesia. Ini terjadi karena Indonesia belum meratifikasi Statuta Roma 1998 sehingga tidak ada kewajiban untuk memenuhi seluruh ketentuan dalam statuta tersebut.⁴¹

Kebanyakan pelanggaran HAM berat di masa lalu yang dilakukan oleh rezim pemerintahan terdahulu adalah dua jenis kejahatan itu; pembunuhan massal di tahun

³⁹ Lihat UU No 26 tahun 2000

⁴⁰ Undang-Undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM

⁴¹ Agus Raharjo, Implikasi Pembatalan UU KKR Terhadap Prospek Pelanggaran Berat HAM

1965-1966, invasi Indonesia ke Timor-Timur pada tahun 1975, represi terhadap kaum muslim di tahun 1980-an, pelanggaran HAM di Aceh dan Papua, penculikan dan pembunuhan (pembunuhan misterius) tahun awal 1980-an, kasus Tanjung Priok yang tak terungkap di pengadilan, kasus Warsidi di Lampung tahun 1989, kasus penculikan aktivis demokratis/HAM tahun 1990-an, serta pelanggaran HAM di Timor Timur pasca jajak pendapat pada tahun 1999-an akhir.⁴²

Pelanggaran HAM berat sebagaimana di sebutkan di atas (kecuali invasi ke Timor Timur 1975) dilakukan oleh pemerintah untuk melanggengkan kekuasaannya. Pada waktu rezim totaliter berkuasa, pelanggaran HAM berat tersebut dianggap sebagai perbuatan legal. Para penentang pemerintah diadili dengan undang-undang subversi. Akan tetapi dengan berjalannya waktu dan bergantinya pemerintahan dari rezim otoriter ke rezim yang lebih demokratis, tuntutan untuk menguak kembali kebenaran masa lalu muncul dan memerlukan penyaluran yang tepat.

Ada banyak kasus pelanggaran HAM yang terjadi semasa Orde Baru berkuasa. Kekuasaan orde baru yang hadir dengan darah, melalui tragedi 1965, kemudian juga dipertahankan melalui serangkaian kebijakan yang refresif dan tidak memedulikan perspektif kemanusiaan. Kasus-kasus kemudian yang mencuat kembali untuk ditelusuri adalah peristiwa 1965, Peristiwa Tanjung Priok, Talang Sari Lampung, Daerah Operasi Militer (DOM) Aceh, Kerusuhan 27 Juli 1996, Tragedi Mei dan Semanggi, Kerusuhan di Timor-Timur pasca jajak pendapat tahun 1999.

Beberapa kasus itu kemudian mendapatkan perhatian dengan dilakukan penyelidikan oleh Komnas HAM dengan membentuk Komisi Penyelidik Pelanggaran

⁴² Ibid Hal., 3

(KPP) HAM. Namun disadari mekanisme penyelidikan KPP yang bersifat *ad hoc* itu memakan waktu yang lama dan biaya yang mahal. Disadari pengusutan pelanggaran HAM melalui KPP tidak praktis. Hal tersebut diakui oleh Asmara Nababan, Sekjen Komnas HAM masa bakti 2002-2007.

Kalau semua kasus harus diselesaikan dengan membentuk KPP, banyak sekali KPP yang harus dibentuk. Kalau ada seratus KPP, dan setiap KPP membutuhkan waktu kerja misalnya tiga bulan, berarti dibutuhkan waktu 300 bulan untuk menyelidikinya saja. Ini jelas tidak praktis dan biayanya pun mahal.⁴³

Kebutuhan jalur yang lebih 'praktis' itulah yang kemudian melahirkan wacana pembentukan komisi kebenaran di Indonesia. Komisi ini sejatinya menjadi komisi yang lazim ditemui di negara yang sebelumnya berada dalam pemerintahan yang otoriter yang memiliki pendekatan kekerasan dan pola pelanggaran HAM yang cenderung dilakukan oleh aparat negara dalam setiap kebijakannya.

Waktu itu kita di Komnas HAM menyusun satu konsep draft lima enam halaman tentang komisi kebenaran dan rekonsiliasi perlunya dibentuk untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran HAM pada masa lampau, memulihkan hak korban dan lain sebagainya. Kita serahkan kepada Habibie. Bahkan pernah Habibie mengundang pertemuan segitiga, dia (Habibie), Komnas HAM, dan ABRI, waktu itu kan masih ABRI, untuk membahas komisi kebenaran dan rekonsiliasi ini. Pimpinan ABRI waktu itu sangat berkeberatan. Alasannya sama, mereka menjalankan tugas negara, yang kedua pemahamannya bahwa tindakan kami (ABRI) jangan diukur dengan nilai sekarang.⁴⁴

Hampir 20 negara menggunakan komisi kebenaran sebagai mekanisme menyelesaikan masa lalunya yang kelam. Meski demikian, setiap komisi yang

⁴³ Menimbang Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0003/04/nasional/meni07.htm>

⁴⁴ Wawancara peneliti dengan Asmara Nababan, Mantan Sekretaris Jenderal Komnas HAM periode 1992-2002.

dibentuk memiliki tingkat keberhasilan yang berbeda. Bahkan adakalanya menemui kegagalan karena kemudian tidak mendapat dukungan dari masyarakat yang luas.

Indonesia sendiri menggunakan bentuk dan rumusan yang mirip dengan komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Afrika Selatan. Baik dari komposisi komisi maupun sub komisi yang dibentuknya. Hanya tentu saja penekanannya berbeda karena ada latar politik, ekonomi, sosial dan budaya yang membedakan keduanya.

Point terpenting yang membedakan keduanya adalah komisi kebenaran di Afrika Lahir dari Institusi resmi yaitu Africa National Council (ANC), partai penguasa di Afrika Selatan, di Indonesia gagasan pembentukan komisi kebenaran ini justru lahir dari kelompok pemerhati dan pejuang hak asasi manusia dan beberapa elemen korban yang gencar mewacanakan perlunya komisi tersebut.

Artinya KKR tidak datang dari institusi resmi pemerintah. Hanya karena desakan berbagai kelompok pemerhati hak asasi manusia itulah kemudian pemerintah mengakomodir gagasan komisi kebenaran. Sehingga kelahiran komisi kebenaran ini merupakan kemenangan kecil dari pihak kelompok hak asasi manusia dan bukan semata kebaikan anggota dewan maupun pemerintah.

Dari 20 model komisi kebenaran yang sudah dijalankan di berbagai negara, memiliki karakteristik masing masing yang kemudian tidak bisa di *copy paste*. Ada komisi yang kemudian secara spesifik dipadukan dengan dengan upaya rekonsiliasi. Rekonsiliasi tersebut kemudian diharapkan akan terjadi setelah kebenaran terungkap.
" Oleh karena itu, kalau mau membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi,

Indonesia harus menemukan modelnya sendiri, karena karakteristik masyarakat serta keadaan sosial politik di sini pun berbeda dengan negara lainnya.”⁴⁵

Isu rekonsiliasi di Indonesia muncul setelah tumbangya pemerintahan Soeharto Isu ini bermula dari gagasan rekonsiliasi dengan korban 1965-66. Akan tetapi ketika Gus Dur menggunakan kesempatan ini dengan melontarkan ide pencabutan instrumen hukum yang melarang PKI dan komunisme sebagai suatu langkah menuju rekonsiliasi, ia justru menghadapi tantangan yang keras dari kelompok masyarakat terkhusus kelompok Islam.

Semasa BJ. Habibie menjadi Presiden sebanyak 10 orang tahanan politik “G30S” sudah dibebaskan dengan alasan kemanusiaan karena usianya sudah tua. Terkait respon tersebut pemimpin Islam mempunyai sikap ambivalen. Di satu sisi memahami alasan kemanusiaan, namun di lain sisi tetap mempertahankan pandangan bahwa tapol tersebut, bagaimanapun juga, adalah komunis dan komunis adalah pengkhianat bangsa dan negara.⁴⁶

Ruang yang sudah dibuka oleh Gus Dur untuk kemudian mendiskusikan masa lalu dengan kepala dingin mendapat respon yang tidak sepatutnya. Ide Gus Dur mengenai rekonsiliasi nasional, dimaksudkan supaya seluruh bangsa ini tidak terus membebani diri dengan ingatan masa lalu.⁴⁷ Hanya saja, gagasan rekonsiliasi nasional yang dilontarkan Gus Dur semasa menjadi Presiden, menjadi amunisi bagi kelompok

⁴⁵ Ungkapan Douglas Cassel (mantan konsulat khusus KKR PBB untuk El Salvador). Kompas. Loc cit

⁴⁶ Budiawan: Mematahkan Pewarisan Ingatan, (Jakarta: ELSAM, 2004). Hal. 6

⁴⁷ Ibid. hal, 8

oposisi untuk menghabisi pemerintahan Gus Dur. Akhirnya Gus Dur pun dilengserkan melalui Sidang Istimewa pada 2001.

Lepas dari pertikaian elit semasa kepemimpinan Gus Dur ataupun sikap Gus Dur yang cenderung kontroversial, beberapa kalangan menilai bahwa gagasan komisi kebenaran seharusnya bisa terlaksana di era pemerintahan Gus Dur sebagai pemerintahan pertama pasca transisi.

Sebetulnya jika melihat rezim-rezim di Indonesia pasca reformasi, kita melihat pemerintahan Gus Dur lebih peduli terhadap aspirasi hak asasi manusia, demokrasi, kebebasan, dibandingkan sezim seperti Megawati maupun Susilo Bambang Yudhoyono. Menurut IKOHI, momentum yang bagus ketika bicara komisi kebenaran dan rekonsiliasi itu momentum pemerintahan Gus Dur. Setelah itu momentumnya lewat.⁴⁸

Meski momentum itu dimiliki, para pemimpin reformasi yang termasuk elit baru seperti Amien Rais, Megawati, dan Gus Dur, yang mempunyai basis massa kuat ditingkatan akar rumput, tidak memiliki persepsi yang sama soal bagaimana masa lalu itu harus diselesaikan. Dan melalui mekanisme apa masa lalu itu harus diselesaikan. Sehingga gagasan komisi kebenaran dan rekonsiliasi justru malah muncul dari kelompok pemerhati dan pejuang hak asasi manusia atau LSM.

Tidak ada negosiasi antara kekuatan politik waktu itu (Golkar dan TNI) dengan kekuatan politik reformasi yang diwakili Amien Rais, Megawati, Gus Dur. Mereka ini tidak mempunyai persepsi yang sama, apa *sih* yang harus diselesaikan di masa lalu. Sehingga kalau terjadi negosiasi, oke kita selesaikan masa lalu dengan mekanisme seperti ini. Sehingga dengan mudah komisi kebenaran mudah terbentuk seperti di Afrika Selatan. Karena proses itu tidak pernah ada, makanya kita membentuk komisi kebenaran itu dengan cara normal. Memproses melalui legislasi, memakan waktu yang panjang. Nah, di situ baru terjadi tarik-menarik di mana TNI sangat keberatan dengan adanya

⁴⁸ Wawancara peneliti dengan Mugiyanto. Ketua IKOHI dan korban penculikan aktivis mahasiswa 1997

kata pengungkapan. Saya kira proses transisi kita tidak berjalan dengan cukup jelas. Proses transisi kita tidak memasukan penyelesaian pelanggaran HAM itu kedalam agendanya.⁴⁹

Selain konteks transisi politik, pembentukan komisi kebenaran juga diperlukan karena infrastruktur politik dan hukum peninggalan rezim otoriter sebelumnya tidak memadai serta masih dipenuhi kepentingan kekuasaan lama.

Pendekatan hukum dapat dipastikan sulit berhasil. Penyebabnya perangkat hukum yang ada sebagian besar hasil rezim lama yang tak memadai, secara administratif dan substantif. Mau tidak mau proses legal reform menjadi prasyarat tegaknya hukum. Namun, belum lagi proses dimaksud berbuah, tuntutan penyelesaian pelanggaran HAM perlu mendapat prioritas penanganan demi kredibilitas eksistensi bangsa. Berdasar kondisi tersebut, dibutuhkan sebuah tatanan hukum "sementara" yang hanya diterapkan selama masa transisi. Di sini prinsip hukum yang kaku "dilunakkan" sebagai konsekuensi logis kondisi obyektif yang ada. Dalam konteks inilah wacana pembentukan sebuah komisi khusus yang bertugas mencari kebenaran dan mengupayakan rekonsiliasi menjadi isu sentral.⁵⁰

Terdapat empat elemen yang biasanya melekat dalam komisi kebenaran dari yang sudah ternetuk di berbagai belahan dunia. Pertama, fokus penyelidikannya pada kejadian masa lalu. Kedua, tujuannya untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan HAM dan pelanggaran hukum internasional pada kurun waktu tertentu, serta tidak terfokus pada satu kasus saja. Ketiga, masa kerja terbatas --biasanya berakhir setelah perampungan laporan. Keempat, memiliki

⁴⁹ Wawancara peneliti Ifdhal Kasim, ketua Komnas HAM Indonesia. Mantan Direktur ELSAM, sebuah lembaga yang mempromosikan gagasan komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Indonesia.

⁵⁰ Antara Masa Lalu dan Masa Depan , http://www.elsam.or.id/more.php?id=129_0_1_10_M46

kewenangan mengakses informasi ke lembaga apapun, dan mengajukan perlindungan hukum terhadap saksi.⁵¹

Dengan empat karakter tersebut, komisi ini sebenarnya memiliki posisi strategis untuk menciptakan tata politik baru. Sebab melalui komisi kebenaran semua kesalahan pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu dilucuti, dibuka, dan kemudian dihasilkan sebuah rekomendasi agar kebijakan yang sudah terjadi di masa lalu tidak terulang. Di situlah posisi strategis dari komisi kebenaran yang banyak digunakan di berbagai negara yang tadinya berada dalam pemerintahan otoriter.

Kenapa KKR dibutuhkan, karena institusi formal, politiknya, institusi formal adalah institusi masa lalu. Tidak mungkin dia dipakai untuk menyelidiki persoalan pelanggaran HAM masa lalu. Sementara institusi baru tidak bisa dibuatlah institusi ekstra ini. Ad hoc sifatnya. Untuk apa, untuk sekaligus memperbaiki institusi lama supaya bisa berjalan dan sistem kenegaraan juga berjalan. Memberi pondasi baru bagi penyelesaian masa lalu sekaligus tatanan politik baru.⁵²

Pengalaman buruk tidak terselesaikannya persoalan pelanggaran HAM melalui institusi lama, utamanya terlihat dari keengganan DPR untuk mengakui Kasus Trisakti, Semanggi I dan II, Kerusuhan Mei 1998, dan penghilangan 13 aktivis secara paksa pada 1997-1998 sebagai pelanggaran HAM dengan membentuk pengadilan HAM ad hoc⁵³. Tidak dihukumnya para pelaku utama berdasar garis komando dari tiga pengadilan ham ad hoc; Timor Timur, Tanjung Priok, Abepura, mengindikasikan bahwa institusi lama, khususnya peradilan, masih kuat dipengaruhi

⁵¹ Ibid

⁵² Wawancara peneliti dengan Amiruddin; Staff Khusus ELSAM.

⁵³ Pengaruh politik pelaku pelanggaran HAM masih kuat. Kompas, Senin, 12 Februari 2007
http://www.unisosdem.org/article_detail.php?aid=878&coid=3&caid=31&gid=1/
<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0211/21/opini/mili04.htm>

kepentingan dan intervensi kekuasaan. Bahkan hasil penyelidikan Komnas HAM banyak yang tidak ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung.⁵⁴

Bagi saya tindakan mengembalikan penyelidikan Komnas HAM merupakan tindakan Kejaksaan Agung yang sangat bertentangan dengan hukum dan keadilan. Satu tindakan yang bukan hanya melanggar hukum juga melecehkan korban. Dengan berbagai alasan, harus ada pengadilan HAM *ad hoc* dulu supaya dapat melakukan pengeledahan. Itu alasan alasan saja.⁵⁵

KONTRAS juga menilai bahwa meski kemudian dilaksanakan pengadilan HAM *ad hoc*, putusan pengadilan tidak menyentuh inti permasalahan dan tanggung jawab komando.

Ketiga pengadilan HAM *ad hoc* tersebut tidak mampu memenuhi hak-hak para korban. Hanya kasus Timor-Timur pasca jajak pendapat yang menghukum Eurico Guterres. Itu pun jauh dari pertanggungjawaban komando yang sebenarnya. KONTRAS memandang, pertama soal perspektif; ada dua kata kunci bahwa pemerintah *unwilling* dan *unable*. Tidak mampu dan tidak mau menggelar pengadilan HAM *ad hoc* ataupun pengadilan HAM yang sesuai dengan standar prinsip HAM internasional dan kemudian berperspektif korban. Kemudian instrumen hukum nasional, hukum acaranya juga masih menggunakan hukum acara pidana. Jadi logika formal yang digunakan sebenarnya tidak mampu menjangkau secara komprehensif baik formil maupun materil dari pelanggaran HAM berat. Birokrasi peradilan juga masih jauh dari transparan dan bersih. Kemudian dari hakimnya, jaksa, dan perangkat hukum lainnya masih jauh dalam konteks pelanggaran HAM. Hasilnya pengadilan HAM jauh dari kata memuaskan dan maksimal untuk kepentingan keadilan bagi para korban.⁵⁶

Itulah mengapa kemudian ditingkatkan masyarakat lahir keinginan untuk melakukan terobosan dalam hal penuntasan pelanggaran HAM masa lalu ketika

⁵⁴ Ibid

⁵⁵ Wawancara peneliti dengan Asmara Nababan. Mantan anggota Komnas HAM

⁵⁶ Wawancara peneliti dengan Chrisbiantoro, Staf Impunitas dan Pemenuhan Hak Korban Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KONTRAS)

institusi pengadilan justru tidak memiliki perspektif HAM dan cenderung menjadi alat yang memenangkan pelaku pelanggaran HAM.

Magnitude KKR adalah lemahnya politik Indonesia menyelesaikan kasus-kasus di pengadilan. Intinya di situ. Keadilan dalam judicial tidak berpengaruh bagi korban. Lihat kasus Timor Timur, yang di Papua kasus Abepura, apakah hak-hak korban itu dipulihkan haknya sebagai korban. Apakah korban juga diberikan sebuah kebenaran, yang mereka terima sebagai kebenaran. Pengadilan tidak bisa seperti itu. Karena pengadilan lebih kepada pertanggungjawaban individual kepada pelaku-pelaku, tidak kebijakannya. Kebijakan negara dianggap steriil dalam pengadilan. Karena pengadilan juga terbatas, terbatas karena metodologi pengadilan juga sangat spesifik, individual, dia juga dibatasi hukum formal acara pidana. Kalau baca dakwaan, dakwaan primer, subsidi, sekunder, itu membatasi locus dan tempus delicti dari kasus. Sehingga tidak bisa kelihatan semua. Pengadilan gagal melihat fakta kebenaran. Jumlah korban dalam dakwaan dan temuan dalam KPP itu jomplang sekali. Apalagi kalau kita bicara kompensasi dan rehabilitasi. Yang paling dari KKR adalah adanya pengakuan dari negara bahwa dia salah. Dalam sistem pengadilan tidak ada itu pengakuan bahwa negara salah.⁵⁷

Jika beberapa kalangan LSM menilai urgensi pembentukan komisi kebenaran didasarkan pada minimnya *political will* pemerintah dan terkooptasinya lembaga hukum oleh kekuasaan, para pengamat sosial lebih melihat kebutuhan pembentukan komisi kebenaran ini didasarkan bangsa ini masih terkurung ingatan masa lalu. Sedangkan tantangan bangsa ke depan semakin besar.

Tidak bisa dihindari bahwa semua orang hidup di dalam tiga masa sekaligus. Kalangan yang mengatakan jangan mengungkit masa lalu sebenarnya ketakutan akan balas dendam. KKR-lah yang bertugas agar tidak ada dendam lagi, oleh karenanya harus ada penyelesaian seadil-adilnya. Semakin lama tenggang penundaan rekonsiliasi maka semakin banyak persoalan dan konflik yang akan muncul. Sehingga semakin jauh bangsa ini untuk bisa bangkit kembali. Yang muncul adalah pengulangan peristiwa yang menyakitkan seperti masa 1965,

⁵⁷ Wawancara peneliti dengan Supriyadi W. Eddyono. Staf ELSAM yang menyusun position paper pasca pembatalan UU KKR oleh Mahkamah Konstitusi.

Tanjung Priok, Lampung, Ambon, Poso, Kalimantan Barat, Aceh dan Papua di tempat-tempat baru. Semua tempat dan semua generasi akan merasakan langsung akibat konflik.⁵⁸

Meski kebutuhan akan rekonsiliasi mendesak demi penyatuan anak bangsa, Nathan menggarisbawahi bahwa rekonsiliasi kemudian juga harus diikuti dengan penghukuman bagi mereka yang bersalah. Rekonsiliasi harus didahului oleh pemeriksaan kebenaran setiap kasus secara objektif dan diungkapkan secara terbuka. Tujuannya adalah agar ada pemahaman yang sama dan kongkrit sebagai basis saling memaafkan secara tulus dan sungguh-sungguh.

Semua yang bisa diselesaikan secara hukum dibawa ke meja pengadilan. Sedangkan yang tidak bisa dibawa ke pengadilan diselesaikan oleh KKR seadil-adilnya. Tidak mungkin semua yang terlibat dalam kasus pelanggaran HAM berat 1965 di bawa keadilan.⁵⁹

Dalam hal pembentukan komisi kebenaran elemen anak bangsa kemudian memiliki pandangan berbeda. Ada yang kemudian melihat dari segi momentum, melihat dari perspektif kepentingan, dan ada juga yang kemudian sangat pesimistis terhadap usaha rekonsiliasi. Sejarawan Asvi Warman Adam melihat batu sandungan utama untuk melakukan rekonsiliasi sesama anak bangsa adalah di level peraturan yang menghalangi upaya rekonsiliasi nasional yaitu masih diberlakukannya Tap. No.XXV MPRS/1966.⁶⁰

Di level masyarakat politik - pemerintah dan DPR - terkesan kuat setengah hati dan tidak memiliki *political will* dalam melaksanakan amanat Ketetapan MPR

⁵⁸ Pandangan ini disampaikan oleh Pdt. Nathan Setyabudi, Ketua Umum Persekutuan Gereja-Gereja Indonesia (PGI). <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0312/12/nas09.html>

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Jalan Terjal Menuju Rekonsiliasi <http://hukumonline.com/detail.asp?id=8896&cl=Fokus>

No V Tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Ada banyak alasan yang diberikan pemerintah dan DPR. Di level pemerintah ada alasan teknis pembiayaan mengenai kewajiban untuk memberikan kompensasi, restitusi, rehabilitasi bagi korban. Ini kemudian juga yang melahirkan sikap pemerintah untuk tidak serius membahas Komisi kebenaran karena ada biaya yang harus ditanggung negara. Kompensasi yang bisa didapat korban, menurut Agung Putri, Direktur ELSAM, sebenarnya tidak harus berupa finansial atau uang semata. “Pengakuan bersalah dari para pelaku pun bisa dianggap sebagai 'kompensasi' bagi korban”.⁶¹

Sebenarnya sebelum RUU KKR dibahas, Pada tahun 2001 Indonesia sudah mendapatkan bantuan hibah dari pemerintah Inggris sebesar AS\$ 7 Juta. Dengan dana itu tim Departemen Kehakiman berkunjung ke Afrika Selatan untuk melihat langsung pelaksanaan KKR. Dengan kata lain sudah banyak daya, dana, dan waktu yang terpakai untuk merealisasikan ide KKR.⁶² Hanya saja ide KKR tetap saja mandeg di tengah jalan. Akibatnya, beberapa LSM menilai bahwa ide KKR yang digulirkan pemerintah, dikarenakan semata-mata demi proses maaf-memaafkan, ini kemudian dinilai sebagai “melanggengkan *circle of impunity* (lingkaran pengampunan atau pembebasan hukuman) di Indonesia”.⁶³

Pasca UU KKR disahkan pemerintah Indonesia menggelar pertemuan dengan Manager of Truth Commision (MTC) dari berbagai negara untuk membahas kemungkinan apa yang bisa dipakai di Indonesia dalam melaksanakan komisi

⁶¹ Ibid.

⁶² www.hukumonline.com. Terus Rekonsiliasi dari Afsel, Kapan Pelaksanaannya?/
<http://groups.yahoo.com/group/fahutan-unmul/message/672/>

⁶³ Pernyataan Johson Panjaitan. Lihat www.hukumonline.com. Ibid

kebenaran dan rekonsiliasi.⁶⁴ Pertemuan itu dihadiri MTC dari berbagai negara yang pernah mendirikan komisi kebenaran antara lain; Peru, Paraguay, Afrika Selatan, Guatemala, Sierra Leone, Timor Timur. Serta dihadiri pihak pemerintah dan kalangan LSM. Pertemuan itu berlangsung sejak 21 hingga 25 Februari 2005. "Melalui MTC ini semoga Indonesia dapat bercermin dan mengambil banyak pelajaran tentang proses pelaksanaan KKR di berbagai negara,"⁶⁵

Sebenarnya jika pengadilan yang dijadikan sebagai ujung tombak menggapai keadilan dapat diandalkan, ide tentang perlu tidaknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tak perlu diperdebatkan. Akan tetapi kondisi peradilan di Indonesia – termasuk pengadilan HAM – adalah salah satu yang terburuk di dunia sehingga penyelesaian melalui jalur non litigasi menjadi sebuah alternatif pencarian kebenaran dan keadilan yang lebih menyentuh hati para korban. Sebagaimana ditegaskan TAP MPR No. V/MPR/2000 Bab V Butir (3) dan UU No. 26 Tahun 2000 dalam Pasal 47 ayat (1) dan (2) mengamanatkan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai alternatif penyelesaian kasus pelanggaran HAM di luar pengadilan.⁶⁶

Komisi Kebenaran dan pengadilan adalah dua mekanisme penting dalam sebuah transisi demokratis. Masing-masing melayani tujuan-tujuan unik yang tidak bisa dicapai oleh hanya salah satunya; mereka tidak saling menggantikan melainkan mereka saling melengkapi, dan pemenuhan sejauh mungkin jangkauan tujuan yang

⁶⁴ www.hukumonline.com; KKR, Media Penegakan HAM dan Rekonsiliasi

⁶⁵ Pernyataan Hafid Abbas, Sewaktu menjabat sebagai Direktur Jenderal (Dirjen) Direktorat Jenderal Perlindungan HAM. Ibid.

⁶⁶ Lihat Agus Raharjo, Implikasi Pembatalan UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap Prospek Penanganan Pelanggaran HAM Berat, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 1, Februari 2007, hal. 2

ada hanya dapat dicapai bila terdapat sekaligus pengadilan pidana dan komisi kebenaran walaupun beberapa negara mengambil keputusan untuk tidak memilih kedua-duanya. Pengadilan pidana dapat melakukan hal-hal yang tidak dapat dilakukan Komisi Kebenaran, demikian pula sebaliknya.⁶⁷

B.2. Pro Kontra RUU KKR

Rancangan Undang-Undang (RUU) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi merupakan RUU yang paling banyak mendapat sambutan beragam baik pro maupun kontra. Terlihat dari berbagai respon beragam yang muncul di media massa. Ini sangat wajar mengingat banyak aspek yang mengikutinya. Di level organisasi masyarakat, keluarga korban, hingga kelompok atau institusi yang kemudian di masa lalu dinilai menjadi pelaku. Menurut Agung Putri, Direktur ELSAM;

Kelompok yang ingin menghabisi kekuatan Orde Baru menganggap RUU KKR merupakan bagian dari agenda pelaku untuk membebaskan diri dari jeratan hukum, sebab dalam RUU ini termaktub pasal amnesti. Sedangkan mereka yang pernah menjadi bagian dari kekuatan Orde Baru menganggap RUU KKR merupakan upaya memanipulasi hukum dan sistem peradilan yang berwenang menangani kasus pidana maupun pelanggaran HAM. Pengungkapan kebenaran sebagaimana mandat komisi, dipandang akan membuka luka lama tanpa ada jaminan mampu mengobatinya”.⁶⁸

Menurut Agung Putri, terdapat dua pandangan berbeda dalam melihat cara-cara menyelesaikan persoalan hak asasi manusia di masa lalu. Pertama berdiri kaum legalis murni. Bagi mereka pengadilan adalah satu-satunya mekanisme yang mesti

⁶⁷ Ibid

⁶⁸ Agung Putri, Menimbang Gagasan RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; www.parlemen.net. Diakses 1 Maret 2008
<http://www.parlemen.net/site/Idetails.php?guid=4ae54c60451aeb3009dd30a78dde7840&docid=tpakar>

diberlakukan yaitu memberikan penghukuman melalui pengadilan atas kejahatan yang terjadi di masa lalu. Pandangan ini lahir sebagai respon dari lahirnya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan yang di dalamnya terdapat mekanisme amnesti.

Kedua, kalangan yang meyakini adanya hambatan hambatan yang nyata dalam sistem peradilan bagi negara yang baru memasuki transisi demokrasi. Kalangan ini menilai institusi peradilan masih kuat dipengaruhi kepentingan politik dan masih diduduki dan dipengaruhi oleh rejim lama. Pandangan ini menempatkan pengertian keadilan/ justice dalam periode transisi sebagai keadilan yang unik, sementara dan tidak absolut.⁶⁹

Dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu di Indonesia, muncul tiga pendekatan utama⁷⁰, yaitu: (1) Dengan memaafkan dan melupakan apa yang telah terjadi, kemudian “melanjutkan hidup” begitu saja; (2.) Dengan menuntut semua pelaku melalui jalur hukum dengan menciptakan suatu pengadilan HAM; (3) Menerima apa yang terjadi di masa lalu, sampai pada suatu tingkat dan kondisi tertentu, dengan fokus tujuan pada mengungkap kebenaran dan menyediakan kompensasi dan rehabilitasi untuk para korban dengan mendirikan suatu “Komisi Kebenaran”, dan hanya menuntut pelaku utama untuk diajukan ke pengadilan.

Pilihan dalam mengambil kebijakan mengenai jalan mana yang hendak ditempuh diantara ketiga pendekatan ini oleh pemerintahan di masa transisi menghadapi dua persoalan, yaitu: (1). Apakah kita akan mengingat atau melupakan

⁶⁹ Ibid

⁷⁰ Implikasi Pembatalan UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap Prospek Penanganan Pelanggaran HAM Berat, Jurnal Mimbar Hukum, Vol. 19 No. 1, Februari 2007, Loc Cit, Hal 3

kejahatan yang terjadi (masalah pengakuan); (2). Apakah kita akan menjatuhkan sanksi terhadap individu yang bertanggung jawab atas kejahatan tersebut (masalah pertanggungjawaban).

Dalam prakteknya, pendekatan pertama tidak dianjurkan karena akan menjadi preseden buruk bagi pemerintahan masa kini dan masa yang akan datang. Pendekatan kedua dapat ditempuh, akan tetapi menghadapi permasalahan sehubungan dengan adanya pro dan kontra penyelesaian melalui jalur litigasi atau non litigasi. Mereka yang pro penyelesaian lewat pengadilan – baik parsial maupun massal – memberikan alasan-alasan sebagai berikut: (1). Mengadili pelaku dari rezim lama mempermudah usaha membangun kembali suatu orde yang adil secara moral. Ini sebagai bukti konkrit bahwa “keadilan telah ditegakkan”; (2). Berhubungan dengan pendirian dan penjunjungtinggian demokrasi yang menggantikan sistem otoriter. Pencarian kebenaran dari pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu adalah fokus utama dari komisi kebenaran yang banyak dilahirkan dari pemerintahan yang sebelumnya berada dalam pemerintahan otoriter. Topik tentang kebenaran dan rekonsiliasi merupakan istilah yang paling banyak menuai perdebatan selama pembahasan RUU KKR di DPR RI.

Apakah yang dimaksud dengan kebenaran, bagaimanakah kemudian istilah ini dijabarkan ke dalam konteks RUU sekaligus konteks kekinian, kebenaran seperti apa yang harus ditemukan atau diungkapkan, kemudian setelah kebenaran terungkap apakah tindakan selanjutnya? Disisi lain rekonsiliasi juga menjadi kata kunci yang diinterpretasikan secara beragam, sebagai sebuah proses akhir penyelesaian problem

masa lalu yang menjadi landasan pembuatan RUU KKR tersebut.⁷¹ Kesemua hal itu merupakan inti perdebatan dalam penyusunan RUU KKR

Berdasarkan pandangan Ruti G. Teitel, kebenaran merupakan sebuah proses yang harus diungkapkan untuk membagi dan memberikan pengetahuan kritis bagi publik secara umum, yang kemudian disusul dengan dilakukannya proses hukum seperti penjatuhan atas pelaku kejahatan HAM, reparasi reparasi bagi korban dan dilakukannya perubahan institusi yang menjadi mesin pendukung bagi terjadinya sejumlah pelanggaran HAM di masa lalu.⁷²

Perdebatan tentang kedua hal tersebut disadari juga oleh berbagai pihak menjadi penting selama pembahasan RUU KKR, antara lain karena saratnya beban politik yang terkandung dalam setiap proses pengungkapan kebenaran terhadap kejahatan masa lalu. Terutama jika proses perubahan politik antar pemerintahan yang satu kepada yang lain tidak menghasilkan sesuatu yang benar benar baru dan terlepas dari pengaruh sistem politik sebelumnya, sehingga yang kemudian berjalan adalah proses konsolidasi politik antara aktor aktor dari sistem yang lama dengan aktor aktor dari sistem yang baru.

Dengan asumsi bahwa salah satu dari keduanya tidak memiliki kekuatan politik yang signifikan untuk meniadakan yang lainnya, maka kemungkinan besar yang terjadi adalah pertukaran politik kepentingan untuk saling menjaga kepentingan masing-masing dalam tatanan politik yang terus menerus berkontestasi.⁷³

⁷¹ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia, Sidarto Danusubroto, 2005

⁷² Ruti G Teitel, Keadilan Transisional, Sebuah Tinjauan Komprehensif, ELSAM Jakarta 2005

⁷³ Op Cit

Di Indonesia sendiri gagasan rekonsiliasi memiliki banyak model dan jauh lebih dulu dikonstruksi dalam wacana politik Indonesia. Ada banyak istilah untuk merujuk itu. Antara lain seperti rembuk nasional, rujuk nasional, islah nasional, dialog nasional, dan juga istilah rekonsiliasi nasional.⁷⁴

Dari maksudnya dapat ditangkap bahwa gagasan ini merujuk pada upaya penyelesaian berbagai bentuk perbedaan politik masa lalu, dengan asumsi sebagai dasar bagi perjalanan politik ke depan yang lebih baik. Perbedaan politik masa lalu menyebabkan jatuhnya korban jiwa dalam jumlah yang tidak sedikit, juga hilangnya banyak hak hak kewarganegaraan akibat pergantian kekuasaan yang berjalan dengan kekerasan dan pembunuhan.

Gagasan ini kemudian berkembang di tengah masyarakat, terutama setelah disampaikan sendiri oleh beberapa tokoh yang berperan di dalamnya, seperti (alm) Nurcholish Madjid, Wiranto dan Abdul Hakim Garuda Nusantara. Selain mereka itu, sebelumnya hal serupa juga telah kerap kali diajukan oleh Abdurrahman Wahid, Megawati, Susilo Bambang Yudhoyono Presiden RI terpilih, terutama berkaitan dengan persoalan persoalan yang telah dan sedang terjadi di Timor Timur pada waktu itu.⁷⁵

Gagasan ini kemudian berkembang menjadi rekonsiliasi nasional, yang diharapkan dapat menyelesaikan persoalan ‘balas dendam politik’ atas sejumlah kesalahan politik di masa lalu oleh pemerintahan Orde Baru, sebagaimana dilontarkan oleh (alm) Nurcholish Madjid. Bagi mantan Panglima ABRI Wiranto

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

rekonsiliasi dipahami sebagai “membangun kembali satu visi dan upaya menghindari saling salah menyalahkan”.

Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa rekonsiliasi dinilai penting untuk “menjamin persatuan, kesatuan dan kredibilitas pemerintahan pasca Orde baru melalui pertanggungjawaban hukum. Abdul hakim menilai bahwa penuntasan pelanggaran HAM haruslah didasari dalam frame rekonsiliasi nasional dan bukan dalam frame politik balas dendam.⁷⁶

Berbagai wacana rekonsiliasi di awal transisi pasca mundurnya Soeharto kemudian diakomodasi pemerintahan Habibie. Kabinet Habibie bersama-sama dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia membentuk tim yang dinamakan Tim Rekonsiliasi Nasional. Tim ini memokuskan dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM masa lalu lebih terfokus pada persoalan pelanggaran HAM berat di Aceh.⁷⁷

Hanya saja gagasan awal rekonsiliasi di masa Habibie lebih dimaksudkan sebagai sebuah pengampunan semata terhadap pelaku maupun penanggungjawab terjadinya pelanggaran HAM berat di masa lalu.dan bukan sebagai proses pencarian kebenaran. Oleh sebab itu gagasan rekonsiliasi Habibie menuai kritik karena dinilai semata rekonsiliasi antar elit.

Ide Habibie mengenai rekonsiliasi nasional adalah bertemunya tokoh-tokoh nasional dan elit. Menurut ELSAM tidak begitu rekonsiliasi. Kenapa, karena elit tidak ada yang rugi malah untung semua pada jaman Soeharto. Yang masalah kan korban, yang jumlahnya ribuan, jutaan orang. Kita berdiri di kaki korban ini untuk mengatakan bahwa

⁷⁶ Perlu dibentuk Komite Rekonsiliasi Nasional, Kompas 1 September 1998

⁷⁷ Pemerintah Komnas Ham sepakat bentuk tim rekonsiliasi nasional. Kompas 5 September 1998

rezim masa lalu, ini korbannya, ini bentuk kegiatannya, ke depan kita tidak mau begini.⁷⁸

Pengungkapan kebenaran atas tindakan pelanggaran yang dilakukan di masa lalu, juga tampak menjadi salah satu prasyarat utama rekonsiliasi dalam pandangan keluarga korban. Setelah pengungkapan kebenaran baru soal maaf-memaafkan menjadi relevan dibicarakan. Ini terlihat dari pandangan Sumarsih, orang tua almarhum Bernardius Realino Norma Irawan (Wawan), mahasiswa Unika Atma Jaya yang tewas dalam Peristiwa Semanggi I, 13 November 1998. Keluarga korban menyatakan bahwa sangat penting mereka jika pemerintah mengakui pernah melakukan kekerasan.⁷⁹

Dalam penyusunan RUU KKR muncul perdebatan sengit mengenai periodeisasi dari pelanggaran hak asasi manusia yang akan dimulai. Apakah dimulai pasca kemerdekaan ataukah dimulai pasca 1965 ketika terjadi gejolak politik nasional yang luas yang kemudian melahirkan pelanggaran hak asasi manusia. Perdebatan periodeisasi waktu terlibat sewaktu rapat dengar pendapat umum DPR RI dengan para sejarawan senior:

Sekarang ada masalah kontroversial yang saya tidak bisa menjawabnya. Sejak kapankah dan peristiwa semacam apakah yang bisa diteliti, atau kebenaran yang akan dicari oleh komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini? Apakah dimulai dari tahun 65 ataukah dari mana?⁸⁰

...Sejak kapan kita mencari kebenaran dalam pengertian undang-undang ini nanti? ...Apa yang dimaksudkan dengan masa lalu itu? Sebab

⁷⁸ Wawancara peneliti dengan Amiruddin Al-Rahab, Staff Khusus ELSAM dan Mantan Calon Anggota KKR

⁷⁹ Ungkapkan Kebenaran supaya bisa hidup damai dan aman

⁸⁰ Taufik Abdullah. Transkrip RDPU Pansus RUU KKR dengan Sejarawan tanggal 2 Desember 2003

kebenaran yang mau dicari di sini bukanlah kebenaran sekarang, bukan kebenaran yang setiap hari kita artikan di surat kabar dan seterusnya, tetapi kebenaran faktual historis yang menyebabkan kita harus mengakhiri kekerasan itu yang disebabkan oleh karena kekerasan itu telah merusak kebenaran kehidupan bersama kita.⁸¹

Berbeda dengan dua sejarawan di atas, Asvi Warman Adam memberi usulan waktu dengan jelas bahwa Komisi Kebenaran melakukan investigasi terhadap pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dimulai semenjak tahun 1945 sampai tahun 2000 sesuai pemberlakuan UU No. 26 Tahun 2000, karena setelah tahun 2000, bisa digunakan mekanisme pengadilan HAM ad hoc dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM berat.

Selain persoalan waktu dan kejadian apa saja yang menjadi kewenangan komisi, RUU KKR juga menjadi sangat kontroversial berkaitan dengan adanya pasal amnesti. Pemberian amnesti kepada para pelaku kejahatan kemanusiaan dinilai kalangan pejuang HAM bertentangan dengan aturan hukum internasional dan konstitusi.

Penolakan terhadap RUU KKR disampaikan oleh para korban dan keluarga korban, baik itu korban peristiwa 1965, Tragedi Mei, Tragedi Semanggi I dan II, Trisakti, Orang Hilang, Tanjung Priok, dan Lampung yang pada umumnya menyatakan bahwa:

- RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menunjukkan dipakainya prinsip substitutif;
- Tidak disebutkannya pengadilan dalam RUU tersebut;
- Tidak ada prinsip yang tegas, tidak ada aturan-aturan yang tegas untuk mencegah keberulangan kasus serupa di waktu yang akan datang;

⁸¹ Anhar Gonggong. Transkrip “RDPU Pansus RUU KKR dengan Sejarwan, tanggal 2 Desember 2003)

- Masalah amnesti yang menyandera hak-hak korban akan rehabilitasi, restitusi, dan kompensasi;
- Keadilan sejati bagi korban adalah pengadilan HAM yang demokratis, mengungkap kebenaran, dan pemenuhan hak asasi bagi korban.⁸²

Pada masa pembahasan awal RUU KKR, Komisi Untuk Orang Hilang dan Tindak Kekerasan (KONTRAS) menolak RUU KKR dikarenakan prinsip substitutif dalam RUU tersebut. Penolakan terhadap RUU KKR tersebut juga dikarenakan adanya pasal pemberian amnesti. Memberikan amnesti sebelum diadakan penuntutan kepada para pelanggar kejahatan hak asasi manusia dihadapan hukum, merupakan sebuah bentuk pelanggaran terhadap kewajiban negara. Menurut KONTRAS;

...Pemberian amnesti bagi pelaku kejahatan serius hak asasi manusia jelas melanggar hukum internasional, membiarkan ketiadaan pertanggungjawaban para pelaku dan pemenuhan hak-hak korban, serta tidak menghargai usaha untuk menegakkan kebenaran dan sistem pertanggungjawaban yang efektif⁸³

Kelompok lain yang menolak RUU KKR adalah Forum Koordinasi Korban 1965. Mereka berpandangan bahwa;

Gerakan rekonsiliasi tanpa mengakomodasi korban 1965 serta menyelesaikan dampak tragedi G30S/1965 tidak akan pernah dapat menghasilkan rekonsiliasi yang tuntas, karena haruslah diakui bahwa tidak ada konflik lain sejak dari Proklamasi Agustus 1945 hingga sekarang, yang membawa akibat sedemikian tragis dan berdampak luas pada tata kehidupan bangsa ini, baik secara politik, ekonomi, sosial maupun kebudayaan⁸⁴

Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia (DDII) juga menolak RUU KKR. Dalam pandangan DDII, rekonsiliasi yang terbaik adalah apabila berjalan secara alamiah dan

⁸² Transkrip RPDU Pansus RUU KKR dengan para korban tanggal 20 November 2003

⁸³ Ibid. hal. 69

⁸⁴ Ibid., hal 69

Ilahiah, disamping munculnya kesan bahwa RUU tersebut merupakan “agenda” dari kelompok tertentu. Menurut DDII,

...Munculnya kesan di kalangan tertentu bahwa digulirkannya RUU KKR ini sebagai upaya “rehabilitasi kekuatan-kekuatan eks PKI” dan pihak-pihak lain yang merasa dizalimi oleh Orde Baru. Padahal yang menjadi korban tidak sedikit adalah dari kalangan aktivis-aktivis gerakan Islam pada rentang 1960-1997⁸⁵

Selain DDII penolakan terhadap RUU KKR juga disampaikan oleh Majelis Ulama Indonesia (MUI) yang berpendapat:

Belum ada urgensinya kita membentuk RUU KKR, sebab perangkat hukum kita masih cukup kuat dan dapat diandalkan, adanya Komnas HAM dan lain-lain itu juga dianggap mencukupi.⁸⁶

Penolakan juga dilakukan oleh Nahdhatul Ulama dan Muhammadiyah yang menyatakan tidak adanya manfaat dari RUU KKR, karena tidak ada jaminan rekonsiliasi dan justru dikhawatirkan akan menimbulkan konflik baru. NU dan Muhammadiyah lebih menekankan pada proses rehabilitasi dan rekonsiliasi yang dilakukan dengan pendekatan kultural dan cukup dilakukan antar para tokoh yang mewakili arus bawah.⁸⁷

Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia juga menolak RUU KKR. Menurut YLBHI KKR sudah kehilangan momentum karena masa transisi demokrasi sudah dilewati. YLBHI menilai dalam rumusan RUU KKR tidak ada demarkasi yang jelas antara rejim otoritarian dan rejim demokratis. YLBHI Munarman menyatakan,

⁸⁵ Surat tanggapan Dewan Dakwah Islamiyah Indonesia kepada Pansus RUU KKR tanggal 3 Desember 2003.

⁸⁶ Transkrip RDPU RUU KKR dengan kelompok Agama

⁸⁷ “NU, Muhammadiyah, DDII Tolak RUU KKR,” *Republika*, Kamis 4 Desember 2003 lihat juga <http://www.kompas.co.id/kompas-cetak/0312/16/sorotan/744797.htm>

Dari sisi politik, pembentukan KKR ini sudah kehilangan momentum...implikasi dari kehilangan momentum ini adalah rumusan-rumusan dalam RUU KKR lebih banyak merupakan rumusan yang bersifat teknis.⁸⁸

Keluarga korban pelanggaran HAM juga melihat sedari awal kelahiran RUU KKR ini seperti mengampatasi hak-hak korban dan keluarga korban serta lebih mengedepankan proses rekonsiliasi semata. Ini tentu saja merugikan pihak korban. “Dengan tegas korban pelanggaran HAM menolak UU ini, seperti yang disampaikan kepada Pansus RUU maupun kepada publik”.⁸⁹

Dalam mekanisme hukum internasional dan universal hak-hak korban adalah hak mutlak. Tidak bisa ditawar-tawar apalagi dipertukarkan. Tanpa adanya jaminan dan pemenuhan hak-hak korban, rekonsiliasi hanya menjadi rekonsiliasi semu. Keluarga korban, menurut pengakuan Sumarsih, sangat kecewa karena pengadilan HAM Timor Timur, Tanjung Priok dan Abepura membebaskan para pelaku serta tidak memberikan reparasi bagi korban. Kejadian tersebut menunjukkan bukti bahwa tidak adanya dukungan politik yang nyata dari pemerintah atas kasus-kasus pelanggaran HAM⁹⁰.

Minimnya dukungan politik dan kemudian di tingkatan masyarakat cenderung apatis terhadap RUU KKR barangkali disebabkan dua hal;

Pertama, secara umum kurangnya dukungan RU KKR barangkali disebabkan oleh ketidakpastian hasil. Proses rekonsiliasi bisa menimbulkan kekerasan (baik secara psikis atau fisik) baru. Bahkan,

⁸⁸ “RUU KKR Kehilangan Momentum”. Kompas, Selasa 16 Desember 2003/
www.kompas.com/kompas-cetak/0309/26/sorotan/584866.htm

⁸⁹ Pernyataan Sumarsih, “Ditagih Janji, Yudhoyono Selesaikan HAM,” Suara Pembaruan, 13 Desember 2003. <http://www.suarapembaruan.com/News/2006/12/13/Nasional/nas01.htm>

⁹⁰ Ibid

masyarakat umum yang tidak terlibat secara langsung barangkali perlu diyakinkan agar mendukungnya karena masyarakat sudah apatis dengan banyak komisi di negara ini.

Kedua, nilai kemanusiaan apa yang sesungguhnya sedang dicari dalam wacana rekonsiliasi itu? Apakah kemampuan manusia untuk mengampuni? Berbicara rekonsiliasi sesungguhnya berbicara tentang berbagai bentuk kekerasan yang membekas dalam ingatan, dalam hubungan sosial, dan bahkan dalam tubuh manusia. Lebih jahat lagi jika nilai-nilai itu diingkari bahwa kenyataan itu pernah ada, pernah terjadi, dan pernah dijadikan dalam sejarah bersama.⁹¹

Sampai sekarang tidak pernah ada pengakuan resmi dari pemerintah tentang masa lalu bangsa. “Di Indonesia, orang masih tidak tahu, masih menyangkal kejadian-kejadian pelanggaran HAM yang sangat besar yang terjadi di Indonesia di era Soeharto dan korban juga sangat menderita”⁹². Oleh sebab itu publik berhak mengetahui kejadian yang sebenarnya, mengapa dan bagaimana peristiwa itu terjadi, dan siapa pelakunya,

Korban juga berhak mengetahui mengapa ia dijadikan korban. Sebab akan jauh lebih memuramkan dan menistakan harkat dan martabat korban dan kemanusiaan jika tragedi itu dibiarkan berlalu tanpa diketahui siapa dalang (aktor intelektual) dan pelaku dari tragedi getir itu. Pemerintah dan anggota parlemen akan terjerembab pada apa yang disebut Bertrand Russell sebagai kejahatan diam (*the crime of silent*) jika akhirnya mereka terlibat persekongkolan untuk melindungi para pelaku.⁹³

Penyelesaian dan penuntasan kasus-kasus kejahatan kemanusiaan (*crime againts humanity*) yang terjadi di masa lalu merupakan prasyarat penting untuk

⁹¹ <http://164.203.711/kompas-cetak/0309/23/opini/552627.html>

⁹² Wawancara peneliti dengan Galuh Wandita, Direktur International Center for Transitional Justice.

⁹³ KKR dan Berlanjutnya Kejahatan Diam.
<http://www.suarapembaruan.com/News/2004/09/30/.htm>

mengantarkan bangsa Indonesia menuju masa depan republik yang adil, beradab (*civilized*) dan berperadaban (*civility*).

B. 3. RUU KKR Miskin Dukungan Politik

Setelah debat panjang ditingkatan masyarakat tentang tentang komisi kebenaran rekonsiliasi beserta urgensi dan latar belakangnya, tanggal 26 Mei 2003 Draf RUU KKR diserahkan Presiden Megawati ke DPR dan disahkan DPR bulan September 2004. Artinya pembahasan RUU KKR ini memakan waktu sekitar 16 bulan. Waktu yang lama untuk pembahasan sebuah undang-undang.

Draff awal yang diajukan Presiden Megawati itu kemudian tidak mengatur tentang proses penuntutan hukum, tetapi lebih menitikberatkan pada pengungkapan kebenaran, pemberian kompensasi, restitusi, serta rehabilitasi kepada korban dan memberi amnesti pada pelaku untuk membuka jalan rekonsiliasi. Draff awal ini kemudian dinilai oleh kalangan LSM melanggar impunitas karena tiadanya proses penghukuman.

Mekanisme yang diberikan oleh negara sebagai satu kesatuan, bahwa KKR dan pengadilan HAM tidak dipisah, ini kemudian di pisah. Berpijak dari situ jika penyelesaian pelanggaran HAM berat, kemudian diselesaikan semata melalui bentuk rekonsiliasi, ini kan juga bentuk impunitas.⁹⁴

Pembahasan di DPR juga tidak secara serius dilakukan. Ini berkaitan dengan persoalan kehadiran anggota panitia khusus (Pansus) DPR dalam membahas RUU KKR. Laporan Pemantauan RUU KKR yang dilakukan oleh Pusat Studi Hukum dan

⁹⁴ Wawancara dengan Swandaru. Staff KKR IMPARSIAL.

Konstitusi (PSHK) menunjukkan jadwal pembahasan RUU KKR yang meliputi Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dengan pihak ketiga tidak memiliki jadwal yang jelas.⁹⁵ Rapat konsultasi publik dengan berbagai kelompok masyarakat untuk memberi masukan terhadap RUU KKR juga hanya didatangi beberapa perwakilan panitia khusus (Pansus) RUU KKR. PSHK memberi dua catatan dalam pembahasan RUU KKR.

- a. Tingkat Kehadiran yang terus bermasalah.
Pada pembahasan RUU KKR sering terjadi kehadiran perwakilan fraksi dalam pembahasan RUU DPR hanya diwakili satu orang. Bahkan ada kalanya tidak ada satupun perwakilan yang hadir. Contohnya pada saat dilakukan dengan pendapat dengan duta besar Afrika Selatan, Jerman dan Argentina. Jumlah anggota DPR yang hadir sangat sedikit, bahkan ada tiga fraksi yang belum ada perwakilannya sama sekali. Namun saat itu sidang sudah harus dimulai karena sudah melampaui waktu yang ditentukan. Akhirnya, pimpinan sidang memerintahkan penterjemah dan staf administrasi DPR untuk duduk di kursi fraksi yang anggotanya tidak hadir hanya agar ruang sidang terlihat penuh
- b. Dua masa persidangan hanya untuk dengan pendapat
Dalam dua masa sidang, praktis yang dilakukan oleh anggota Panitia Khusus (Pansus) hanya melakukan dengar pendapat dengan berbagai pihak yang dianggap berkepentingan dengan dibentuknya KKR. Berbagai pihak yang diundang antara lain berbagai lembaga penelitian dan organisasi non pemerintah, organisasi keluarga korban, duta besar dari beberapa negara dan para mantan pejabat. Ini belum termasuk rapat dengar pendapat dengan pendapat yang dilakukan dengan berbagai instansi pemerintah yang dianggap relevan.⁹⁶

⁹⁵ Lihat www.parlemen.net: Buruknya jadwal Persidangan Cermin Kinerja Dewan yang Setengah Hati.
<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=b86f2f31f28fbad7a5a32e4b4cc8d745&docid=pantauan>

⁹⁶ Lihat www.parlemen.net : KKR dalam Dua Masa Sidang: Kinerja Pansus KKR yang Meninggalkan Banyak Catatan
<http://www.parlemen.net/site/ldetails.php?guid=3cd926a5aa5d78651c41e0f6a518ddd&docid=editorial>

Dalam proses dengar pendapat antara Pansus RUU KKR dengan kalangan pihak ketiga, menurut catatan PSHK, ada ketimpangan antara posisi Pansus terhadap kedudukan korban dalam RUU ini.

Ini terlihat dari kenyataan bahwa dari sekian banyak jadwal RDPU yang dibuat, alokasi waktu untuk keluarga korban dijadwalkan satu hari saja. Tidak heran jika kemudian beberapa pihak korban yang sebenarnya tidak diundang pada waktu dengar pendapat ikut hadir pula mendampingi para wakil dari pihak korban yang diundang oleh Pansus. Misalnya saja, pihak keluarga korban kasus Tanjung Priok yang semula tidak diundang, kemudian meminta waktu dengar pendapat khusus. Karena desakan tersebut, alokasi waktu baru kemudian diberikan yang dibarengi waktunya dengan RDPU dengan perguruan tinggi.⁹⁷

PSHK juga mencatat, meski RDPU RUU KKR merupakan RDPU terbanyak yang dilakukan dibanding dalam penyusunan RUU lain, yang lebih terlihat justru adanya *lobby* politik yang tidak transparan dan jauh dari pengamatan publik dan tidak mencerminkan sensitivitas DPR terkait dampak dari RUU KKR jika diberlakukan.⁹⁸

Dalam pandangan hak asasi manusia bukan persoalan luka lama atau tidak tapi bagaimana membuka kebenaran supaya itu tidak terjadi lagi dan keadilan itu bisa terpenuhi. Dari situ saja sudah kelihatan dari pihak pemerintah, bahwa sebenarnya keberadaan KKR tidak terlalu dikehendaki. Nah, ketika UU jadi kan kelihatan polanya, pemilihan komisioner yang sudah jadi pun tidak dilantik, sampai pada satu titik, sebelum dilantik, undang-undangnya dibatalkan. Itu jadi salah satu faktor yang melahirkan analisis bisa jadi ini merupakan satu rangkaian. Undang-undangnya lama dibahas, ketika undang-undang jadi, komisionernya sudah ada dan sudah terpilih, tidak juga dilantik. Sebelum dilantik keluar putusan MK yang membatalkan UU KKR. Buat saya itu jadi pola.⁹⁹

⁹⁷ Ibid

⁹⁸ Ibid

⁹⁹ Wawancara peneliti dengan Bivitri Susanti, Peneliti Pusat Studi Hukum dan Konstitusi.

Penilaian bahwa proses legislasi awal dalam pembahasan RUU KKR penuh masalah juga disampaikan oleh Mugiyanto, Koordinator IKOHI, lembaga yang memayungi para korban pelanggaran HAM di Indonesia. Menurut Mugiyanto:

Awal kegagalan UU KKR karena di awal pembahasannya tidak dilakukan secara partisipatoris. Tidak ada *public hearing* yang cukup luas untuk membicarakan komisi kebenaran dan rekonsiliasi. Padahal UU KKR diperuntukan, terutama, bagi korban pelanggaran HAM. Tetapi apakah proses sosialisasi pada waktu itu, ketika DPR dan pemerintah sedang membahas RUU KKR, dilakukan secara luas. Tidak. Hanya beberapa daerah komunitas yang dijadikan target *public hearing* oleh DPR. Partisipasi korban baru muncul di belakang ketika *draft* sudah ada di parlemen. Ada proses yang salah di awal. Itulah kemudian, jangan disalahkan kalau hasilnya sama sekali tidak merefleksikan kepentingan korban. Korban memang tidak dilibatkan sedari awal.¹⁰⁰

Proses legislasi yang setengah hati itu kemudian melahirkan pasal-pasal yang tidak memiliki perspektif keberpihakan terhadap kepentingan korban, pragmatis dan cenderung menguntungkan pelaku pelanggaran HAM berat. Salah satu hal yang kemudian banyak di kritik kalangan pemerhati HAM adalah adanya pasal amnesti, hak-hak korban yang digantungkan kepada amnesti, dan kasus yang sudah ditangani KKR tidak bisa ditindaklanjuti oleh pengadilan HAM. Pasal-pasal itulah yang kemudian dinilai kalangan masyarakat, khususnya aktivis HAM, sebagai pasal-pasal yang sarat kepentingan kekuasaan.

Ada hal-hal yang tidak diakomodasi di UU No 27 Tahun 2004. Pertama, kami melihat bahwa UU No 27 bertentangan dengan prinsip mendasar dari sebuah komisi kebenaran yang seharusnya berelasi komplementer terhadap Undang-Undang Pengadilan Ham. Di undang-undang itu KKR difungsikan sebagai substitusi karena ada pasal yang menyebutkan peristiwa yang sudah ditangani oleh KKR tidak bisa di bawa ke pengadilan. Itu kita anggap hal fundamental yang kita tolak karena itu

¹⁰⁰ Wawancara peneliti dengan Mugiyanto. Ketua Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI)

menutup keadilan bagi korban dalam prosekusi atau penghukuman. Kedua, tentang pemenuhan hak-hak korban. Di situ korban di diskriminasi, di subordinasi terhadap pelaku. Karena hak-hak korban hanya bisa dipenuhi ketika pelaku diberikan amnesti. Hak korban menjadi semacam konsesi atau sogokan supaya pelaku di beri amnesti.¹⁰¹

Akibat dari pembahasan yang tidak serius, lahir pasal-pasal yang sarat kepentingan politik kekuasaan. Ini artinya anggota DPR yang lahir dari proses transisi masih memiliki watak yang sama dengan DPR masa lalu. Di sisi lain kelompok kepentingan *status quo* masih memiliki kekuatan yang bisa mendiktekan sehingga produk legislatif tidak berkualitas dan miskin kepentingan masyarakat. Galuh Wandita, Direktur International Center for Transitional Justice Indonesia, menilai tarik menarik kekuasaan dalam penyusunan RUU KKR sangat kuat. Kelompok pro status quo, tidak ingin komisi kebenaran ini berjalan secara maksimal.

Di Indonesia pertarungan antara kekuatan perubahan dan mereka yang ingin tetap dalam situasi sama, terutama dalam persoalan menangani pelanggaran hak asasi manusia, pertarungan itu tetap berjalan dan belum selesai. Banyak kekuatan masa lalu yang masih kuat, tidak hanya di masyarakat tapi juga di pemerintah, di kalangan pejabat juga masih ada yang punya kepentingan bahwa pengungkapan kebenaran tidak diungkapkan.¹⁰²

Pembahasan RUU KKR juga kemudian lebih terfokus pada persoalan per definisi terkhusus nama dari undang-undang yang kemudian itu disesuaikan dengan selera kepentingan politik masing-masing fraksi di DPR. Fraksi TNI/Polri secara tegas menolak nama RUU dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan lebih

¹⁰¹ Ibid

¹⁰² Wawancara peneliti dengan Galuh Wandita: Direktur International Center for Transitional Justice. Kantor pusat ICTJ bertempat di Newyork, Amerika Serikat.

menghendaki nama diganti menjadi Komisi Rekonsiliasi saja¹⁰³. Ini tentu bisa dimaknai bahwa TNI/Polri tidak ingin masa lalu mereka yang semasa Orde Baru menjadi alat penguasa kemudian terbongkar penyimpangan kekuasaan yang dimilikinya.

Di masa Orde baru yang berkuasa militer. Rezim Soeharto itu rezim militer. Golkar itu alat militer. Bukan sebaliknya. Kalau bicara pelanggaran HAM Orde Baru, dengan sendirinya bersangkutan dengan militer. Siapa militer waktu itu, ya polisi dan tentara. Dulu kan keduanya angkatan bersenjata. Jadi polisi tidak bisa bilang tidak ikut. Orang-orang yang melakukan pelanggaran HAM, masih ada militer¹⁰⁴

Penuntasan kasus pelanggaran HAM yang kemudian ditindaklanjuti dengan berbagai instrumen hukum, salah satunya melalui KKR, dinilai banyak kalangan sebagai komoditas politik belaka ditingkatkan Parlemen dan Pemerintah. Disamping itu kekuasaan Orde Baru sesungguhnya masih bertahan dan memiliki posisi tawar yang cukup tinggi di level pemerintahan.¹⁰⁵

Hendardi, Ketua Perhimpunan Bantuan Hukum dan HAM Indonesia, menilai bahwa elit politik yang mengerutkan dahi membahas persoalan pelanggaran HAM semata manipulasi terhadap publik dan sedang membohongi rakyat. Artinya, retorika antarelite untuk penuntasan kasus pelanggaran HAM lebih sebagai sebuah lelucon. Keinginan korban untuk memperoleh keadilan substansial tenggelam dalam perdebatan prosedural, serta soal ketiadaan aturan dan soal remeh-temeh lainnya.¹⁰⁶

¹⁰³ Ibid

¹⁰⁴ Wawancara peneliti dengan Amiruddin. Staff Khusus ELSAM dan Calon Anggota KKR

¹⁰⁵ www.sinarharapan.com Pengaruh Politik Rezim Orba Berlanjut
<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0801/18/nas02.html>

¹⁰⁶ Penuntasan Pelanggaran HAM: Masih Sebatas Komoditas Politik. Kompas, 11 Januari 2001.
<http://www.kontras.org/penculikan/index.php?hal=berita&id=471>

Kenyataan tersebut merupakan cerminan dari buah kekuasaan Orde baru selama tiga dekade lebih telah menghasilkan “infrastruktur politik dan para elit yang tidak memiliki perspektif jauh terhadap masa depan”.¹⁰⁷ Di awal transisi pun kemudian terlihat jelas bahwa elit lebih disibukkan dalam pertarungan politik jangka pendek tentang siapa yang harus memimpin. Bukan kemudian duduk bersama menyelesaikan persoalan masa lalu.¹⁰⁸ Dari keadaan itulah kemudian terlihat jelas bahwa banyaknya instrumen hukum tentang hak asasi manusia seakan tidak bergigi mengingat penanganan persoalan hak asasi manusia sangat miskin dukungan politik.¹⁰⁹

Minimnya dukungan politik ini kemudian bisa dilihat dengan sangat jelas dengan terkatung-katungnya pemilihan komisioner untuk mengisi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi meski Undang-Undang-nya sudah ada. Banyak alasan yang disampaikan oleh pemerintah untuk berkelit dari tuntutan untuk segera memilih komisioner seperti yang diwajibkan undang-undang. Seperti; Presiden perlu memikirkan matang-matang sebelum memilih komisioner; Presiden membutuhkan waktu yang cukup lama untuk mengkaji dan mempertimbangkan waktu yang tepat.¹¹⁰ Padahal UU KKR mewajibkan komisi terbentuk paling lambat tanggal 5 April 2005.

Beberapa lembaga yang peduli dengan persoalan HAM antara lain; ELSAM, KONTRAS, YLBHI, IKOHI, LBH Jakarta, menilai proses seleksi yang dilakukan pemerintah dalam menjaring anggota KKR diibaratkan masuk perusahaan karena menggunakan metode psikotes dan lainnya. Kemudian disayangkan juga orang tidak

¹⁰⁷ Wawancara peneliti dengan Mugiyanto. Ketua IKOHI

¹⁰⁸ Wawancara peneliti dengan Ifdhal Kasim. Ketua Komnas HAM Indonesia

¹⁰⁹ Jurnal Hak Asasi Manusia Miskin Dukungan Politik: Catatan awal tahun ELSAM 2008.

¹¹⁰ Pemerintah akan tetap bentuk KKR meski terlambat.

<http://www.vhr.or.id/home/index.php?id=view&aid=451&lang=>

mempunyai kompetensi dan kualitas untuk mengisi komisioner justru terpilih. "Contoh dengan masuknya calon-calon yang kurang relevan bagi KKR seperti mantan karyawan keuangan, kelistrikan, dan bahkan ada mantan militer yang pernah terlibat konflik di Timor Timur dan Kalimantan Barat".¹¹¹

Keterlambatan pemilihan komisioner juga dipandang IKOHI sebagai ketidakseriusan pemerintah, dalam hal ini Presiden, untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM berat masa lalu melalui UU KKR. "IKOHI pesimis dengan KKR yang dilandasi dengan undang-undang yang kurang memadai. Proses pembentukannya juga sangat lambat dan penuh dengan tarik-menarik kepentingan politik. Bahkan, dalam rancangannya saja sudah penuh dengan pertarungan politik".¹¹²

C. Judicial Review UU KKR

C.1. Latar dan Alasan diajukan judicial Review

UU KKR UU KKR dimaksudkan sebagai mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu, tapi kemudian undang-undangnya sendiri mengalami cacat bawaan. Cacat itu berkaitan dengan materi pasal-pasal yang kemudian dinilai banyak kalangan sebagai kompromi. Utama pasal 27 yang berkaitan

¹¹¹ www.detik.com Metode Keliru, Proses Seleksi Anggota KKR dinilai Gagal. Pernyataan Robertus Robert, Wakil Ketua YLBHI.
<http://jkt1.detikfood.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/07/tgl/20/time/133820/idnews/406437/idkanal/10>

¹¹² www.vhr.or.id : Pemerintah Tak Serius Bentuk KKR
lihat <http://www.vhr.or.id/home/index.php?id=view&aid=2118&lang=>
http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2006/02/printable/060223_indonkk.html

dengan adanya aturan amnesti yang itu digantungkan dengan hak korban mendapat restitusi dan rehabilitasi.

Kalau alasannya sederhana bahwa ada asumsi kalau kedua pasal (pasal 27 dan pasal 44) bunyinya seperti itu, hak-hak korban, khususnya kompensasi rehabilitasi, tidak mudah didapat. Itu pokok argumentasinya sehingga diajukan uji materi.¹¹³

Mugiyanto, selaku Ketua IKOHI, yang juga menjadi saksi dalam judicial review menyatakan ada hal-hal yang tidak diakomodasi dalam UU KKR.

Pertama, kami melihat bahwa UU No 27 bertentangan dengan prinsip mendasar dari sebuah komisi kebenaran yang seharusnya berelasi komplementer terhadap UU pengadilan HAM. Di UU itu KKR difungsikan sebagai substitusi karena ada satu pasal yang menyebutkan peristiwa yang sudah ditangani KKR tidak bisa di bawa ke pengadilan. Itu kita anggap hal fundamental yang kita tolak karena itu menutup keadilan bagi korban dalam prosekusi atau penghukuman. Pintu itu di tutup makanya kita ingin pasal itu dicabut. Kedua, tentang pemenuhan hak-hak korban. Di UU KKR korban didiskriminasi, disubordinasi terhadap pelaku. Karena hak-hak korban hanya bisa dipenuhi ketika pelaku diberikan amnesti. Pertama, posisi korban disubordinasi ke pelaku, hak korban menjadi semacam konsesi atau sogokan supaya pelaku diberi amnesti. Amnesti itu sendiri, menurut kami, bertentangan dengan aturan hukum internasional. Bertentangan dengan keadilan bagi korban. Karena kasus kasus yang ditangani KKR kan pelanggaran berat HAM dan dalam pelanggaran HAM berat tidak boleh ada amnesti. Hal substansial itulah kami nyatakan keberatan sehingga dilakukan *judicial review*.¹¹⁴

Uji materi UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tersebut diajukan oleh Asmara Nababan dan kawan-kawan, melalui Tim Advokasi Keadilan dan Kebenaran. Tim tersebut beranggotakan para advokat dan pembela umum dari Lembaga Bantuan

¹¹³ Wawancara peneliti dengan Amiruddin al Rahab. Mantan Calon Anggota KKR dan Staf Khusus ELSAM

¹¹⁴ Wawancara dengan Mugiyanto, Ketua IKOHI. Saksi dalam judicial review UU KKR

Hukum (LBH) Jakarta, Komisi untuk Orang hilang dan Korban Tindak Kekerasan (Kontras), Solidaritas Nusa Bangsa, Imparsial, Yayasan Pengabdian Hukum Indonesia (Yaphi), dan Elsam.¹¹⁵

Para pemohon uji materi menilai bahwa UU ini jika tidak diluruskan justru akan merugikan korban dan melenggangkan impunitas. Apalagi ada kesan kuat dalam UU KKR itu justru amnesti atau pengampunan yang dikedepankan bukan bagaimana mencari kebenaran atas pelanggaran HAM di masa lalu. “Undang-Undang ini inkonsisten mengenai amnesti. Amnesti menjadi yang paling penting di undang-undang”.¹¹⁶

Pengajuan uji materi mengenai pasal amnesti juga dilakukan supaya tidak terjadi *blank amnesti*.¹¹⁷ Kemudian disadari akibat terlalu banyak kepentingan politis yang bermain dalam penyusunan UU KKR, lahirilah melahirkan pasal-pasal pragmatis, yaitu pasal 44, pasal 27, dan pasal 1 ayat (9). Artinya UU KKR, yang idealnnya menjadi salah satu solusi kemudian malah menjadi salah satu masalah.

¹¹⁵ www.vhr.or.id ; Mahkamah Konstitusi Gelar Sidang Uji Materi UU KKR, diakses 26 Maret 2008

¹¹⁶ Wawancara peneliti dengan Supriyadi W. Eddyono. Staff KKR ELSAM

¹¹⁷ Amnesti, yang berasal dari bahasa Yunani yakni *amnestia* yang bisa berarti melupakan atau tindakan melupakan. Mengenai apa yang dimaksud dengan kata itu beragam ahli berbeda pendapat. Namun secara umum dapat diambil sebuah pengertian bahwa amnesty merupakan sebuah kewenangan yang berada di tangan pemegang kekuasaan (presiden) untuk membebaskan tanggung jawab pidana seseorang yang telah melakukan pelanggaran hukum. Dengan kata lain, amnesti adalah sebuah tindakan dari badan pemerintahan yang bertujuan menghapuskan sebuah kejadian yang seharusnya mendapatkan hukuman, dan juga mencegah atau menghentikan tindakan hukum, atau bahkan mungkin untuk menghapus suatu vonis yang telah dijatuhkan. Amnesti banyak digunakan di Negara-negara yang sedang menghadapi transisi politik dari rezim otoriter menuju system politik yang demokratis. Blank amnesty dipahami Negara kemudian memberikan pengampunan tanpa memilah dan memilih. Tiga syarat amnesty; Pertama, sebelum pemberian amnesty dilakukan, kebenaran terlebih dahulu haruslah ditegakkan; Kedua, amnesty tidak boleh diberikan untuk kejahatan terhadap kemanusiaan dan terhadap kejahatan genosida; ketiga, pemberian amnesty tersebut haruslah sesuai dengan keinginan rakyat. Lihat Supriyadi Widodo Eddyono, Melihat Amnesti dalam UU KKR di Indonesia dalam DIGNITAS Volume IV No. I Tahun 2006 Hal, 82-103

UU KKR merekomendasi amnesti terhadap pelaku kejahatan internasional. Sedangkan kejahatan internasional, seperti kejahatan terhadap kemanusiaan, tidak boleh diberikan amnesti kepada pelaku. UU KKR membuat situasi agak aneh di mana korban hanya bisa mendapatkan reparasi hanya apabila pelakunya diberikan amnesti. Pemulihan korban adalah hak warga negara yang terkena pelanggaran HAM. Karena ada prasyarat pelakunya harus mendapat amnesti, jadi korban bisa mendapat rehabilitasi jika pelaku juga mendapat amnesti. Itu kan sebuah pelanggaran HAM lagi. Itu yang aneh di UU KKR Indonesia.¹¹⁸

Berdasarkan penilaian para ahli itulah kemudian dimohonkan judicial review UU KKR kepada Mahkamah Konstitusi. Para pemohon yang terdiri dari ELSAM, KONTRAS, IMPARSIAL, IKOHI, Yayasan Solidaritas Nusa Bangsa, Lembaga Penelitian Korban 65, Lembaga Perjuangan Rehabilitasi Pegawai Negeri Korban Rezim Orba. Mereka menilai Pasal 27, Pasal 44, dan Pasal 1 ayat (9) memasung hak-hak korban dan dan hak konstitusional korban sebagai warga negara Indonesia.

C. 2. Dasar Hukum Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi

Salah satu pilar negara demokrasi adalah adanya kekuasaan kehakiman yang mandiri untuk menjaga praktik kenegaraan kekuasaan dari kesewenang-wenangan. Keberadaan kekuasaan kehakiman (peradilan) diharapkan dapat mandiri dari pengaruh kekuasaan yang lainnya dan harus mempunyai wewenang yang jelas dalam menjalankan fungsinya, sehingga kewibawaannya terjaga. Pada awalnya manfaat dari Mahkamah Konstitusi berkaitan dengan keperluan untuk mengadakan pengujian terhadap konstitusionalitas undang-undang yang ditetapkan parlemen.¹¹⁹

¹¹⁸ Wawancara peneliti dengan Galuh Wandita. Direktur ICTJ Indonesia.

¹¹⁹ Suropto, Wewenang Mahkamah Konstitusi Menguji Undang-Undang

Lihat http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=518&Itemid=116

Keberadaan Mahkamah Konstitusi sejalan dengan Ketetapan MPR tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999-2004, bersifat *integrated, rule of law, accountability, dan transparency*. Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan konsekuensi logis dari negara yang menjamin tegaknya prinsip negara hukum dan sistem demokrasi modern.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi merupakan jawaban dari keinginan rakyat untuk memiliki aturan undang-undang yang berpihak kepada rakyat kecil atau berpihak pada keadilan (membatasi penguasa), karena selama ini banyak sekali produk perundang-undangan yang dibentuk hanya berdasarkan kepentingan politik jangka pendek tidak mempunyai visi dan misi kedepan sehingga masyarakat tidak berdaya. Keberadaan Mahkamah Konstitusi mengakomodasikan kepentingan rakyat yang diperlakukan tidak adil dengan dibuatnya undang-undang yang bertentangan dengan UUD tahun 1945 sehingga rakyat dapat mengajukan *judicial review*.

Ada 4 (empat) hal yang melatarbelakangi pembentukan Mahkamah Konstitusi, yaitu:

1. Paham Konstitusionalisme

Paham Konstitusionalisme adalah suatu paham yang menganut adanya pembatasan kekuasaan. Paham ini memiliki dua esensi yaitu *pertama* sebagai konsep negara hukum, bahwa hukum mengatasi kekuasaan negara, hukum akan melakukan kontrol terhadap politik, bukan sebaliknya, *kedua* adalah konsep hak-hak sipil warga negara menyatakan, bahwa kebebasan warga negara dan kekuasaan negara dibatasi oleh konstitusi.

2. Sebagai Mekanisme *Check and Balances*

Sebuah sistem pemerintahan yang baik, antara lain ditandai adanya mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan. *Check and balances* memungkinkan adanya saling kontrol antar cabang kekuasaan yang ada dan menghindarkan tindakan-tindakan hegemoni, tirani, dan sentralisasi kekuasaan, untuk menjaga agar tidak terjadi tumpang tindih antar kewenangan yang ada. Dengan mendasarkan pada prinsip negara hukum, maka sistem kontrol yang relevan adalah sistem kontrol *judicial*.

3. Penyelenggaraan Negara yang Bersih

Sistem pemerintahan yang baik meniscayakan adanya penyelenggaraan negara yang bersih, transparan dan partisipatif.

4. Perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia

Kekuasaan yang tidak terkontrol seringkali melakukan tindakan semena-mena dalam penyelenggaraan negara dan tidak segan-segan melakukan pelanggaran terhadap HAM.

Dasar hukum diajukan permohonan judicial review UU Komisi

Kebenaran dan Rekonsiliasi kepada MK adalah:

1. Pasal 24 Ayat (2) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan “Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang di bawahnya dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.
2. Pasal 24C Ayat (1) Perubahan Ketiga UUD 1945 menyatakan : “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu.
3. Mahkamah Konstitusi mempunyai hak atau kewenangannya untuk melakukan pengujian undang-undang (UU) terhadap UUD yang juga didasarkan pada Pasal 10 Ayat (1) UU No. 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi yang menyatakan “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk : (a) menguji undang-undang (UU) terhadap UUD RI Tahun 1945.
4. Bahwa oleh karena objek permohonan Hak Uji ini adalah UU KKR, maka berdasarkan peraturan tersebut di atas Mahkamah Konstitusi berwenang untuk memeriksa dan mengadili permohonan ini.¹²⁰

Dalam hal pengujian peraturan setingkat Undang-Undang di Indonesia hanya bisa dilakukan kepada Mahkamah Konstitusi. Sedangkan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang seperti Peraturan Presiden, Peraturan Menteri dapat dilakukan uji materi kepada Mahkamah Agung.

C.3. Analisis Pasal 27, Pasal 44, dan Pasal 1 ayat (9) UU KKR

Pasal 27 UU KKR berbunyi “Kompensasi dan Rehabilitasi sebagaimana dimaksud pasal 19 dapat diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan.”¹²¹ Pasal

¹²⁰ Salinan Keputusan MK No 006/PUU-IV/MK/2006, Hal., 7-8

ini bertentangan dengan UUD 1945 yakni Pasal 27 Ayat (1) bahwa “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya; Pasal 28D Ayat (1) “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum; Pasal 28I Ayat (2) “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu”.

Menurut Ifdhal Kasim, jika negara masih bersikap diskriminatif dan memberi *privelege* bagi kelompok tertentu maka perubahan yang sudah berlangsung hampir sepuluh tahun tidak memiliki makna sama sekali. “Apakah masih ada orang yang masih mempunyai *privelege* atau tidak bisa disentuh. Kalau itu masih ada kita tidak maju dan tidak ada perubahan dalam reformasi karena tetap ada orang yang kebal hukum”.¹²²

Oleh karena itu tidak seorang pun yang berhak untuk mendapatkan *privelege* tertentu apalagi bagi mereka yang diduga sebagai pelanggar berat HAM. Konstitusi yang merupakan acuan hukum tertinggi harus menjadi acuan pertama dalam setiap penyusunan Undang-undang. Dan jika bertentangan maka sangat wajar untuk dibatalkan. UU KKR yang disusun oleh DPR memberi bukti bahwa UU ini terlalu banyak kepentingan yang sifatnya subjektif sehingga merugikan pihak korban.

¹²¹ Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi No 27 Tahun 2004

¹²² Wawancara peneliti dengan Ketua Komnas HAM Indonesia.

Posisi korban dan pelaku dalam pasal 27 itu kemudian tidak seimbang. Hak korban atas kompensasi dan rehabilitasi semata digantungkan pada pemberian maaf bukan pada substansi perkara itu sendiri. Artinya korban telah didiskriminasi. Padahal UUD 1945 telah menjamin persamaan di depan hukum dan penghormatan terhadap martabat manusia.

Di pasal Pasal 27 korban disubordinasi ke pelaku. Hak-hak korban menjadi semacam konsesi atau sogokan supaya pelaku diberi amnesti. Amnesti itu sendiri bertentangan dengan keadilan bagi korban. Karena kasus-kasus yang ditangani oleh KKR kan pelanggaran HAM berat dan dalam pelanggaran HAM berat tidak boleh ada amnesti¹²³

Amnesti dalam Pasal 27 UU KKR mensyaratkan adanya pelaku. Konsekuensinya, tanpa adanya pelaku yang ditemukan, amnesti tidak akan mungkin diberikan. Akibat berikutnya, korban pun tidak mendapat jaminan atas pemulihan. Ketentuan ini pun telah mendudukkan korban pelanggaran HAM dalam keadaan tertekan, sebab korban diberikan persyaratan berat untuk mendapatkan haknya, yakni bergantung kepada pemberian amnesti.

Implikasi dari perumusan Pasal 27 UU KKR ini akan memberikan ketidakadilan kepada korban pelanggaran HAM. Korban harus berharap agar pelaku yang selama ini telah membuat korban menderita bisa mendapatkan amnesti. Sebab, apabila pelaku tidak mendapatkan amnesti, maka hak korban atas pemulihan yakni kompensasi dan rehabilitasi tidak bisa korban dapatkan dan korban harus menempuh upaya lain yang tidak pasti;

Dengan demikian, ketentuan Pasal 27 UU KKR telah membuat kedudukan yang tidak seimbang antara korban dan pelaku dan telah mendiskriminasi hak atas pemulihan (kompensasi dan rehabilitasi) yang melekat pada

¹²³ Wawancara peneliti dengan Mugiyanto. Ketua IKOHI dan saksi dalam judicial review UU KKR

korban dan tidak bergantung pada pelaku. Pasal-pasal tersebut juga tidak menghargai korban yang telah menderita akibat pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dialaminya¹²⁴.

Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945 dengan jelas diakui bahwa Indonesia menganut prinsip negara hukum yang demokratis. Karenanya pelaksanaan hak asasi manusia diatur dan dijamin melalui aturan perundang-undangan. Jaminan hukum ini harus mencakup nilai-nilai hak asasi manusia yang terkandung di dalam hukum internasional; Pengakuan prinsip-prinsip internasional secara nyata dipertegas melalui Amandemen UUD 1945, dimana segala ketentuan mengenai hak asasi manusia dalam UUD 1945, termasuk pula Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945, telah mengadopsi nilai-nilai hak asasi manusia Internasional yang bersifat universal tersebut.

Keberlakuan sumber internasional tentang hak asasi manusia juga ditegaskan dan diakui melalui aturan perundang-undangan lainnya, yakni Ketetapan MPR No. XVII Tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Dalam TAP MPR No. XVII Tahun 1998 tersebut pada bagian Menimbang huruf b menyatakan:

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah mnenganatkan pengakuan, penghormatan, dan kehendak bagi pelaksanaan hak asasi manusia dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; Selanjutnya bagian Menimbang huruf c menegaskan sebagai berikut :

¹²⁴ Keputusan MK No 006/PUU-IV/2006 tentang Judicial Review UU KKR

bahwa bangsa Indonesia sebagai bagian masyarakat dunia patut menghormati hak asasi manusia yang termaktub dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa serta berbagai instrumen internasional lainnya mengenai hak asasi manusia.

Dalam Penjelasan Umum UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan bahwa :

Pengaturan mengenai hak asasi manusia ditentukan dengan berpedoman pada Deklarasi Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita, Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Hak-hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur mengenai hak asasi manusia. Penjelasan Umum UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia menyatakan Hak Asasi Manusia: “harus dilaksanakan dengan penuh rasa tanggung jawab sesuai dengan falsafah yang terkandung dalam Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dan asas-asas hukum internasional”.¹²⁵

Oleh karena UUD 1945 secara tegas mengakui prinsip-prinsip hukum internasional, maka secara otomatis pengakuan UUD 1945 tersebut meliputi prinsip-prinsip internasional mengenai hak-hak korban pelanggaran hak asasi manusia. Dengan demikian, perlindungan dari diskriminasi, serta jaminan atas persamaan di depan hukum dan pengakuan martabat manusia sebagaimana diatur Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), Pasal 28I Ayat (2) UUD 1945 juga mencakup prinsip-prinsip mengenai hak-hak korban pelanggaran hak asasi manusia tersebut;

Pasal 27 UU KKR juga kemudian bertentangan dengan Pasal 14 Konvensi Menentang Penyiksaan yang menyebutkan bahwa;

¹²⁵ UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

Setiap Negara Pihak harus menjamin agar dalam sistem hukumnya korban dari suatu tindak penyiksaan memperoleh ganti rugi dan mempunyai hak untuk mendapatkan kompensasi yang adil dan layak, termasuk sarana untuk rehabilitasi sepenuh mungkin. Dalam hal korban meninggal dunia sebagai akibat tindak penyiksaan, ahli warisnya berhak mendapatkan kompensasi;¹²⁶

Dalam Pasal 6 Konvensi Anti Diskriminasi Rasial ditegaskan bahwa:

Negara-negara pihak akan menjamin perlindungan dan perbaikan yang efektif bagi setiap orang berada di bawah yurisdiksinya melalui pengadilan nasional yang berwenang serta lembaga-lembaga Negara lainnya terhadap setiap tindakan diskriminasi rasial yang melanggar hak-hak asasi manusia dan kebebasan mendasarnya yang bertentangan dengan Konvensi ini, serta hak atas ganti rugi yang memadai atau memuaskan dari pengadilan tersebut atas segala bentuk kerugian yang diderita akibat perlakuan diskriminasi itu¹²⁷.

Penjelasan UU No. 29 Tahun 1999 tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan

Seluruh Bentuk Diskriminasi Rasial dinyatakan, negara pihak juga harus menjamin perlindungan dan perbaikan yang efektif bagi setiap orang yang berada di bawah yuridiksinya terhadap setiap tindakan diskriminasi rasial serta hak atas ganti rugi yang memadai dan memuaskan atas segala bentuk kerugian yang diderita akibat perlakuan diskriminasi.

Dengan sejumlah penjelasan hukum nasional dan internasional di atas, maka jelas bahwa hak atas pemulihan (*right to reparation*), yang terdiri dari kompensasi, restitusi dan rehabilitasi adalah hak yang melekat pada korban. Dalam hal ini, Negara berkewajiban untuk memberikan pemulihan kepada korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat tanpa ada kaitannya apakah pelakunya diberikan amnesti atau tidak.

¹²⁶ Konvensi Menentang Anti Penyiksaan

¹²⁷ Konvensi Anti Diskriminasi Rasial

Karena hak pemulihan adalah kewajiban negara, maka pemenuhan hak atas pemulihan ini dilakukan oleh negara dan pemenuhan hak ini tidak terikat pada kondisi lain, misalnya ada tidaknya penghukuman maupun pengampunan kepada pelaku; Oleh karena itu, hak atas pemulihan merupakan hak yang melekat pada korban yang tidak tergantung pada amnesti terlepas dari apakah pelakunya ditemukan atau tidak dan Negara berkewajiban untuk memenuhi hak korban tersebut.

Dengan mensyaratkan pemberian hak atas pemulihan dengan pemberian amnesti kepada pelaku mengharuskan korban mengetahui atau mengenali pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Padahal pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat tidak mudah diidentifikasi baik disebabkan karena keterbatasan korban, bentuk kejahatannya (contohnya penghilangan paksa), maupun oleh keterbatasan sub komisi investigasi yang tidak mampu menemukan pelaku langsung maupun tidak langsung, maka korban tidak akan mendapatkan haknya atas kompensasi dan rehabilitasi.

Perumusan Pasal 27 menempatkan korban dalam posisi yang tidak menguntungkan dimana korban sulit untuk memberikan keputusannya secara bebas. Korban harus menghadapi ketiadaan pilihan yang bebas, yakni harus menerima apapun pengakuan pelaku, kemudian memberikan maaf dan berharap agar maafnya tersebut dapat membantu pelaku mendapatkan amnesti. Hal ini terpaksa dilakukan korban agar mendapat kepastian mengenai haknya akan kompensasi dan rehabilitasi.

Keadaan ini akan semakin diperparah ketika korban merupakan orang yang tidak mampu atau begitu menderita semakin harus menderita karena harus terpaksa

memberikan persetujuannya mengenai proses pemaafan untuk amnesti ini tanpa didasari atas kesepakatan yang bebas.

Dengan sejumlah penjelasan di atas Pasal 27 UU KKR Merupakan Bentuk Diskriminasi Yang Nyata terhadap Korban. Dengan demikian, apabila Pasal 27 UU KKR dijalankan, maka negara telah bertindak diskriminatif terhadap korban. Dengan demikian rumusan Pasal 27 UUKKR bertentangan UUD 1945 khususnya Pasal 27 Ayat (1), Pasal 28D Ayat (1), dan Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945.

Selanjutnya, Pasal 44 UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menyatakan sebagai berikut:

Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi, perkaranya tidak dapat diajukan lagi kepada Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc.¹²⁸

Selanjutnya Penjelasan Umum Alinea Ketiga UU KKR menyatakan sebagai berikut:

Untuk mengungkap pelanggaran hak asasi manusia yang berat perlu dilakukan langkah-langkah konkrit dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sesuai dengan yang diamanatkan oleh Pasal 47 Ayat (2) UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Selain amanat tersebut, pembentukan UU tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini juga didasarkan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang menugaskan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai lembaga ekstra yudisial...¹²⁹

Berdasarkan pengertian KKR sebagai lembaga ekstra yudisial tersebut, maka KKR tidak dimaksudkan sebagai pengganti pengadilan (Pengadilan Hak Asasi

¹²⁸ UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Pasal 44

¹²⁹ Lihat penjelasan UU KKR

Manusia) dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Melainkan dimaksud sebagai pelengkap (komplementer) dari penyelesaian melalui mekanisme pengadilan. Sebab, KKR tidak memastikan pertanggungjawaban pidana secara individual, tetapi mencari dan menemukan kebenaran pola umum semua kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang pernah terjadi (dalam satu kurun waktu tertentu), dan memberikan rekomendasi-rekomendasi kebijakan untuk memulihkan demokrasi kepada pemerintah;

Pasal 44 UU No. 27 Tahun 2004 memposisikan KKR sebagai lembaga yang sama dengan pengadilan dan dapat menggantikan pengadilan. Pasal 44 UU No. 27 Tahun 2004 telah bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Setiap orang berhak mendapatkan penyelesaian secara hukum melalui proses yudisial yang adil dan tidak memihak. Jaminan atas akses menuju keadilan merupakan bentuk pengakuan, jaminan, dan perlindungan hukum yang berkeadilan (*right to access to justice*). Pasal 44 UU KKR yang memposisikan KKR sebagai lembaga yang sama dengan pengadilan telah menutup akses setiap orang untuk mendapat penyelesaian melalui proses yudisial.

Dengan demikian Pasal 44 UU KKR bertentangan dengan Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945. Pasal 44 UUKKR Menghilangkan Kewajiban Negara Untuk Menuntut dan Menghukum Pelaku. Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945 menentukan bahwa:

“Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah”.

“Perlindungan dan penegakan” (*to protect*) yang diatur dalam Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945 mengandung makna bahwa negara wajib menyediakan mekanisme hukum yang dapat memenuhi hak untuk mendapatkan keadilan, terutama hak korban pelanggaran hak asasi manusia.

Untuk memastikan hak untuk mendapatkan keadilan, negara mempunyai kewajiban untuk menuntut pelaku pelanggaran hak asasi manusia ke pengadilan. Kewajiban ini merupakan kewajiban konstitusional dan internasional yang tidak dapat dipertukarkan dengan kepentingan politik.

Pemeriksaan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat melalui KKR tidak berarti kewajiban negara untuk menghukum pelaku pelanggaran hak asasi manusia menjadi hilang. Pengaturan dalam Pasal 44 UU KKR yang tidak memperkenankan lagi pemeriksaan di Pengadilan Hak Asasi Manusia *Ad Hoc* apabila peristiwa tersebut telah diselesaikan melalui KKR, telah menghilangkan kewajiban negara dalam menuntut pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana yang diatur dalam hukum internasional. Dengan sejumlah penjas di atas, maka Pasal 44 UU KKR telah bertentangan dengan Pasal 28I Ayat (4) UUD 1945.

Pasal 1 Ayat (9) UU KKR menjelaskan pengertian amnesti dalam UU KKR adalah sebagai berikut :

Amnesti adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Amnesti untuk Pelaku Pelanggaran Hak Azasi Manusia yang Berat tidak Konsisten dengan Implementasi Pelaksanaan Hak Azasi Manusia Sebagaimana Yang Dilindungi UUD 1945;

Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 menyebutkan:

Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.”

Pasal 28I Ayat (5) UUD 1945 menyatakan:

Untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, maka pelaksanaan hak asasi manusia dijamin, diatur, dan dituangkan dalam peraturan perundang-undangan

Dari ketentuan kedua pasal UUD 1945 tersebut menunjukkan bahwa konstitusi memberikan jaminan atas pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara yang demokratis. UUD 1945 juga mengakui prinsip hukum yang telah diakui di seluruh dunia bahwa amnesti tidak dapat diberikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Apabila terdapat ketentuan yang bertentangan dengan prinsip tersebut, maka ketentuan tersebut juga bertentangan dengan implementasi pelaksanaan hak asasi manusia dan jaminan atas perlindungan hukum sebagaimana dijamin UUD 1945.

Menurut UU KKR, yang menjadi objek dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 1 Ayat (3) UU KKR, yakni:

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang selanjutnya disebut Komisi, adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan melaksanakan rekonsiliasi.

Kemudian 1 Ayat (4) menjelaskan bahwa :

Pelanggaran hak asasi manusia yang berat adalah pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.¹³⁰

Pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yakni genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan, telah diakui oleh seluruh dunia sebagai kejahatan

¹³⁰ Pelanggaran hak asasi manusia berat yang dimaksud di atas mengacu pada pelanggaran berat sebagaimana diatur dalam pasal-pasal pada UU No. 26 Tahun 2000 berikut ini: Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia:

Pelanggaran hak asasi manusia yang berat meliputi:

- a. kejahatan genosida;
- b. kejahatan terhadap kemanusiaan.

Pasal 8 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia:

Kejahatan genosida sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf a adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan cara :

- a. membunuh anggota kelompok;
- b. mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;
- c. menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya;
- d. memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok; atau
- e. memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Pasal 9 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia :

Kejahatan terhadap kemanusiaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 huruf b adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa :

- a. pembunuhan;
- b. pemusnahan;
- c. perbudakan;
- d. pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
- e. perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional;
- f. penyiksaan;
- g. perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;
- h. penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional; penghilangan orang secara paksa; atau
- j. kejahatan apartheid.

internasional dan Negara memiliki kewajiban untuk menuntut dan menghukum pelaku kejahatan tersebut. Pelanggaran hak asasi manusia yang berat tersebut, terutama genosida dan penyiksaan, juga telah diakui sebagai *jus cogens* atau *peremptory norms* yang karenanya pelaku kejahatan tersebut merupakan *hostis humanis generis* (musuh seluruh umat manusia) dan penuntutan terhadap pelakunya merupakan *obligatio erga omnes* (kewajiban seluruh umat manusia).¹³¹

Pengakuan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, sebagaimana dimaksud UU KKR, sebagai kejahatan internasional telah diakui dan berkembang sejak lama, sebagaimana diatur dalam Piagam Pengadilan Militer Internasional Nuremberg atau *Charter of the International Military Tribunal at Nuremberg* (1945), Piagam Pengadilan Militer Internasional untuk Timur Jauh atau *Charter of the International Military Tribunal for the Far East* (1946), Statuta Pengadilan Pidana Internasional untuk Yugoslavia atau *Statute of the International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia* (1993), Statuta Pengadilan Pidana Internasional untuk Rwanda, atau *International Criminal Tribunal for Rwanda* (1994), dan Statuta Roma atau *Statute of the International Criminal Court* (1998).¹³²

Amnesti untuk Pelaku Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Bertentangan dengan Hukum Internasional. Bahwa telah secara kuat diakui: amnesti bagi pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat bertentangan dengan hukum internasional. Namun Pasal 1 Ayat (9) UU No. 27 Tahun 2004 justru menjelaskan bahwa amnesti diberikan kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat

¹³¹ Lihat Putusan MK No 006/PUU-IV/2006 mengenai Judicial Review UU KKR

¹³² Ibid

sehingga pasal ini bertentangan dengan prinsip hukum yang telah diakui masyarakat internasional dimana Indonesia termasuk sebagai bagian di dalam komunitas tersebut.

Indonesia juga terikat dengan Konvensi Internasional yang telah diratifikasi yang memuat larangan amnesti bagi pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Indonesia telah meratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan melalui UU No. 5 Tahun 1998. Konvensi Menentang Penyiksaan memberikan kewajiban kepada Negara peserta untuk menghukum pelaku penyiksaan, dimana tindak pidana penyiksaan ini termasuk ke dalam bagian pelanggaran hak asasi manusia yang berat sebagaimana dimaksud UU No. 27 Tahun 2004 *jo* UU No. 26 Tahun 2000.¹³³

Pemberian amnesti memang merupakan wewenang Presiden, namun berdasarkan prinsip hukum, amnesti tidak dapat diberikan kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Pelanggaran hak asasi manusia yang berat memiliki tempat yang tertinggi dalam bentuk kejahatan. Karena itulah terdapat prinsip hukum yang melarang amnesti bagi pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Oleh sebab itu, keberadaan kata-kata “yang berat” dalam rumusan Pasal 1 Ayat (9): “*Amnesti adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*” bertentangan dengan prinsip hukum dan karenanya tidak memiliki kekuatan hukum;

Oleh karena Pasal 28D Ayat (1) UUD 1945 memberikan pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil dan Pasal 28I Ayat (5) menyatakan

¹³³ Ibid

bahwa untuk menegakkan dan melindungi hak asasi manusia sesuai dengan prinsip negara hukum yang demokratis, pelaksanaan hak asasi manusia dijamin oleh undang-undang, maka UU Nomor 27 Tahun 2004 harus konsisten dengan jaminan konstitusi tersebut.

Sejalan dengan pengakuan prinsip-prinsip hak asasi manusia oleh negara Indonesia melalui Ketetapan MPR No. XVII Tahun 1998 tentang Hak Asasi Manusia, UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, dan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia sebagaimana disebut di atas, maka pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum serta jaminan pelaksanaan hak asasi manusia sebagaimana dimaksud oleh UUD 1945 mencakup pula pengakuan atas prinsip-prinsip hak asasi manusia internasional.

Menurut Mahkamah Konstitusi, amnesti dalam Pasal 1 Ayat (9) UUKKR tidak sesuai dengan prinsip-prinsip yang diakui komunitas yang beradab dalam masyarakat dunia dan Indonesia termasuk sebagai bagian dari komunitas bangsa yang beradab tersebut, maka amnesti untuk pelaku pelanggaran hak asasi manusia berat bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 28D Ayat (1) dan Pasal 28 Ayat (5) UUD 1945.

Sosiolog Thamrin Amal Tomagola menilai ada logika terbalik di UU KKR. Amnesti didahulukan ketimbang repasi bagi korban. "Negara akan berusaha membela dirinya, karena itu dia akan melindungi aparat-aparat negara yang melakukan

pelanggaran HAM. Jika saya kepala negara, saya tidak akan memberikan rehabilitasi pada korban, jika anak saya (aparatur negara) belum diampuni."¹³⁴

C. 4. Alasan MK Batalkan UU KKR

Meski judicial review dilakukan untuk menguji tiga pasal, Mahkamah Konstitusi kemudian melangkah jauh dengan membatalkan keseluruhan materi yang ada di UU KKR No. 27 tahun 2004 melalui keputusan bernomor 006/PUU-IV/2006. Dengan keputusan itu MK menyatakan UU tersebut tidak berlaku lagi karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. "Silakan membentuk UU baru. Rekonsiliasi dapat dilakukan dengan tindakan politik. Tidak harus lewat jalur hukum, contohnya mantan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang diberi kompensasi dalam bentuk tanah." ¹³⁵

Dalam putusan uji materi tersebut satu Hakim Konstitusi. I Dewa Gede Paliguna berbeda pendapat. Menurut Paliguna, berdasar akal sehat, sulit meminta pelaku untuk mengakui perbuatannya. "Akibatnya, ada tidaknya pelanggaran HAM di

¹³⁴ Pernyataan Thamrin Amal Tomagola, saksi ahli uji materi UU KKR.

UU KKR Gantung Nasib Korban HAM.

<http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2006/bulan/06/tgl/21/time/140528/idnews/620747/idkanal/10>

¹³⁵ Pernyataan Jimly Asshidiqie, Ketua Mahkamah Konstitusi, setelah membacakan putusan judicial review UU KKR.

MK cabut UU KKR.

<http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2006/bulan/12/tgl/07/time/143754/idnews/717368/idkanal/10>

masa lalu justru menjadi sulit untuk diungkap, padahal pengungkapan merupakan syarat yang harus ditemukan untuk memulihkan hak-hak korban".¹³⁶

Meski mencabut UU KKR sebagai salah satu jalan menuju pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi, menurut Jimly Asshidiqie Mahkamah Konstitusi tidak menutup kemungkinan bagi proses rekonsiliasi dalam kasus pelanggaran HAM berat. "Banyak cara yang dapat ditempuh untuk itu. Antara lain dengan mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum yang lebih serasi dengan instrumen HAM yang berlaku secara universal atau dengan melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum".¹³⁷ Alasan dibatalkannya keseluruhan UU KKR, menurut Jimly didasarkan bahwa "Asas dan tujuan KKR sebagaimana yang termaktub dalam pasal 2¹³⁸ dan pasal 3¹³⁹ UU itu tidak mungkin dapat diwujudkan karena tak adanya jaminan kepastian hukum".¹⁴⁰

¹³⁶ Pernyataan Hakim Konstitusi I Dewa Gede Paliguna, Ibid.

¹³⁷ Pernyataan Ketua MK Jimly Asshidiqie, lihat www.vhr.or.id, Mahkamah Konstitusi Cabut UU KKR
[http://www.vhrmedia.net/home/index.php?id=view&aid=3372&lang=\\$lang](http://www.vhrmedia.net/home/index.php?id=view&aid=3372&lang=$lang)

¹³⁸ Pasal 2

Komisi dibentuk berdasarkan;

- a. kemandirian.
- b. Bebas dan tidak memihak;
- c. Kemaslahatan;
- d. Keadilan;
- e. Kejujuran;
- f. Keterbukaan;
- g. Perdamaian; dan
- h. Persatuan bangsa.

¹³⁹ Pasal 3

Tujuan pembentukan komisi adalah;

- a. menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu diluar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa; dan
- b. mewujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional dalam jiwa saling pengertian.

¹⁴⁰ Pernyataan Ketua MK Jimly Asshidiqie, lihat www.republika.com. MK Batalkan UU KKR
http://www.republika.co.id/cetak_berita.asp?id=274790&kat_id=3&edisi=Cetak

Keputusan MK membatalkan keseluruhan UU KKR memang memiliki preseden. Sebelumnya juga MK telah membatalkan UU Ketenagalistrikan melalui Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan. Alasan MK membatalkan keseluruhan UU KKR, menurut Jimly Asshidiqie, juga didasarkan pada kewenangan Mahkamah Konstitusi di Negara lain yang memiliki kewenangan untuk membatalkan keseluruhan UU jika bertentangan dengan Konstitusi.

Putusan MK membatalkan keseluruhan materi UU KKR merujuk kepada Pasal 45 UU Mahkamah Konstitusi Korea Selatan (1987) menyatakan: "Mahkamah Konstitusi memutus konstitusional tidaknya suatu undang-undang atau suatu ketentuan dari undang-undang hanya yang dimohonkan pengujian. Dalam hal seluruh ketentuan dalam undang-undang yang dimohonkan pengujian dinilai tidak dapat dilaksanakan sebagai akibat dari putusan inkonstitusionalnya pasal yang dimohonkan, maka putusan tentang inkonstitusionalitas dapat dijatuhkan terhadap keseluruhan undang-undang tersebut".¹⁴¹

C. 5. Tanggapan Atas Putusan MK

Putusan MK membatalkan UU KK No. 27 tahun 2004 mendapat respon beragam. Utamanya dari DPR dan kalangan pejuang HAM. Mereka menilai putusan itu sama saja mengembalikan usaha keras untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran HAM masa lalu ke titik nol atau setidaknya membuat pelaku yang tadinya ketar-ketir kemudian tertawa lega. Namun ada juga kalangan masyarakat

¹⁴¹ UU KKR Bertentangan dengan UUD 1945.
<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/berita.php?newscode=248>

yang kemudian menyambut dengan ‘hati berbunga’ atas keputusan MK. Sebagaimana dijelaskan di atas kelahiran UU KKR ini menarik semua komponen masyarakat, dengan segala kepentingannya.

Dikalangan DPR putusan itu disesalkan Komisi III yang merancang UU KKR. “MK telah salah dalam menjatuhkan keputusannya dengan membatalkan UU 27/2004.”¹⁴² Ketua Pansus RUU KKR, Sidarto Danusubroto, mengatakan bahwa hakim Mahkamah Konstitusi telah melewati batas kewenangannya dari yang telah ditetapkan di Undang-Undang No 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi. Utamanya keputusan MK membatalkan UU KKR. “Keputusan paling parah dan lucu adalah dibatalkannya UU KKR. Sebab yang dimohonkan uji materiilnya hanya tiga pasal, ternyata MK malah membatalkan seluruh UU itu”.¹⁴³ Sidarto menilai MK telah melanggar asa ultra petita. Yakni asas hukum yang melarang hakim memutus lebih dari apa yang dimohonkan oleh para pihak di dalam keputusannya.

Ketua DPR RI, Agung Laksono, menilai keputusan MK bisa berimplikasi luas di masyarakat terutama terjadinya kekosongan hukum sebab UU KKR diamanatkan oleh Ketetapan MPR No. V tahun 2000. “ Kita berharap di kemudian hari hal-hak seperti ini (membatalkan keseluruhan undang-undang) lebih dipertimbangkan secara komprehensif oleh Mahkamah Konstitusi”.¹⁴⁴

¹⁴² Pernyataan Tjahyo Kumolo, Ketua FPDIP DPR RI. MK Gegabah Batalkan UU KKR. Tjahlo menilai MK tidak berwenang membatalkan UU karena di UU MK tidak ada kewenangan tersebut. <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2006/bulan/12/tgl/11/time/104445/idnews/718472/idkanal/10>

¹⁴³ Pernyataan Ketua Pansus RUU KKR, Sidarto Danusubroto.

Lihat <http://www.suarapembaruan.com/News/2006/12/13/nasional/nas01.htm>

¹⁴⁴ DPR Akan Undang MK untuk Bahas Pembatalan Undang-Undang., Kompas, Selasa 12 Desember 2006

Menurut Al Muzammil, Anggota DPR dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, MK tidak bisa membatalkan begitu saja undang-undang. Pertama, MK tidak bisa membatalkan pasal-pasal yang disetujui DPR secara aklamasi. Kedua, putusan MK untuk membatalkan UU juga harus disetujui aklamasi atau mayoritas mutlak, yaitu delapan suara banding satu.¹⁴⁵ “Hal ini penting agar jangan sampai semua produk hukum yang dihasilkan pemerintah dan DPR yang beranggotakan 550 orang, bisa dibatalkan dengan mudah melalui voting dari minimal 5 dari 9 orang anggota MK”.¹⁴⁶

Suara kecewa atas pembatalan UU yang beberapa kali dilakukan oleh MK juga datang dari Trimedyia Pandjaitan, Ketua Komisi III DPR RI. “MK tetap tidak bisa lari dari rel hukum acara. Kalau MK mengabaikan melebihi apa yang diminta secara hukum itu tidak benar, dan bisa ditafsirkan MK itu *superbody*”.¹⁴⁷ Maiyasyak Johan, anggota Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menilai bahwa MK berwenang meluruskan undang-undang yang bertentangan dengan Konstitusi. “MK harus tetap menjaga konstitusi karena bisa saja tingkat pemahaman pemohon terhadap konstitusi kurang, disitulah hakim melakukan *rectvinding* (menemukan hukum) atau *law making* (membuat hukum)”.¹⁴⁸

Ketua Pansus RUU KKR, Sidarto Danusubroto, menilai lebih baik UU KKR lahir sumbing dari pada diamputasi. Ia memahami kekecewaan masyarakat mengenai

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Pernyataan Trimedyia Panjaitan, Ketua Komisi III DPR RI. Lihat www.hukumonline.com Hakim Konstitusi Dilarang Ultra Petita.

<http://cms.sip.co.id/hukumonline/detail.asp?id=18030&cl=Berita>

¹⁴⁸ Ibid

pasal 27 tentang amnesti yang kemudian dilakukan dengan uji materii ke Mahkamah Konstitusi. Menurut Sidarto, kecacatan Pasal 27 itu terjadi karena konstelasi politik sewaktu UU itu dibahas. “Konstelasi politik membuat pasal 27 ini berbentuk kompromi fraksi supaya perdebatan tidak berlarut dan berkepanjangan”.¹⁴⁹ Meski memiliki cacat, Sidarto menilai lahirnya UU KKR ini langkah maju. “Ini pertama kali usaha mencari kebenaran dan rekonsiliasi pelanggaran HAM diwadahi hukum (undang-undang)”.¹⁵⁰

Beberapa pengacara dan pakar hukum senior juga menilai putusan MK berlebihan. Seperti disampaikan Todung Mulya Lubis, “MK mempunyai kebiasaan membuat putusan yang sifatnya *ultra petita*. MK memberikan satu pelajaran untuk tidak konsisten dengan hukum acara”.¹⁵¹

Todung menilai putusan MK yang *ultra petita* bisa digugat keabsahan dan eksistensi dari putusan tersebut. Todung juga melihat bahwa MK tidak memahami tujuan dibentuknya UU KKR yaitu *truth telling* (pengungkapan kebenaran) dan *healing* (penyembuhan) atas pelanggaran HAM yang pernah terjadi di masa lampau. “Korban harus berani menggugat. Tetapi persoalannya tidak hanya menggugat, persoalan kita adalah menyelesaikan seluruh luka-luka lama yang prosesnya tidak akan selesai hanya dengan proses yudisial/pengadilan”.¹⁵²

¹⁴⁹ Pernyataan Ketua Pansus RUU KKR, Sidarto Danusubroto. Lihat www.detik.com, Lebih Baik UU KKR Lahir Sumbing daripada Diaborsi. <http://www.detiknews.com/index.php/detik.read/tahun/2006/bulan/08/tgl/02/time/141839/idnews/648443/idkanal/10>

¹⁵⁰ Ibid

¹⁵¹ Pernyataan Todung Mulya Lubis. Lihat www.hukumonline.com ; Putusan MK tentang UU KKR Dianggap Ultra Petita. <http://hukumonline.com/detail.asp?id=15882&cl=Berita>

¹⁵² Ibid

Beberapa kalangan juga menilai dengan seringnya MK membatalkan UU DPR peran legislasi lembaga perwakilan menjadi mandul dan tidak berguna. “Alasannya, jika ada pihak yang tidak puas dengan UU lalu mengadu ke MK kemudian MK mengabulkannya, maka tidak ada artinya lagi fungsi legislasi lembaga perwakilan rakyat itu. DPR sudah melemah dengan hadirnya MK yang anggotanya hanya sembilan orang, tetapi mampu mematahkan produk UU yang dihasilkan DPR”.¹⁵³

Ketua Lembaga Ketahanan Nasional menganggap kewenangan MK terlalu luas. Sebab MK tidak hanya menyatakan UU bertentangan dengan UUD tapi juga mampu membatalkan UU tersebut. Apalagi putusan MK bersifat final. Artinya tidak ada yang bisa menggugat putusan MK. Muladi kemudian mempertanyakan, “Bagaimana jika terjadi kesalahan dalam menentukan putusan?”.¹⁵⁴

Jika putusan MK melebihi apa yang diminta, menurut Adnan Buyung Nasution, putusan MK bisa dinilai cacat hukum. Namun ia menyadari bahwa tidak semua produk hukum yang dihasilkan DPR dan Pemerintah benar apabila dikaji menurut UUD dan nilai-nilai HAM. “Kalau memang tidak benar, adalah forum yang sah dan tepat apabila MK membatalkannya”.¹⁵⁵

Ahli Tata Negara A Irman Putra menilai ultra petita boleh dilakukan oleh MK. Alasannya permohonan uji materii yang dilakukan kepada MK merupakan perkara

¹⁵³ Pernyataan Aris Pengerang, Ketua Badan Advokasi Dewan Perwakilan Daerah Partai Golkar Sulsel. Lihat www.antara.com. DPR Kian Lemah Dengan Hadirnya MK <http://www.kapanlagi.com/h/0000188679.html>

¹⁵⁴ Pernyataan Muladi, Ketua Lemhanas, lihat www.antara.com. Muladi: Wewenang MK Terlalu Luas <http://www.antara.co.id/arc/2007/4/21/muladi-wewenang-mahkamah-konstitusi-terlalu-luas/>

¹⁵⁵ Ibid

yang bersifat umum karena melibatkan kesepakatan seluruh rakyat dalam bentuk UUD 1945. Selanjutnya produk yang di uji adalah produk politik. Produk itu jika tidak sejalan dengan konstitusi, dinilai akan merugikan kepentingan seluruh rakyat. “Kalau ada perkara yang diputus itu bukan hanya untuk si pemohon. Pemohon itu hanya merupakan perwakilan dan sebagai pintu masuk. Tapi setelah diputus pada hakikatnya adalah untuk seluruh rakyat”.¹⁵⁶

Menanggapi derasnya protes dari berbagai lapisan masyarakat terhadap putusan MK yang sering kontroversial, Jimly Asshidiqie, Ketua MK, menyatakan bahwa semua putusan MK selalu benar meskipun muncul berbagai opini terhadap keputusan tersebut. “Sepanjang dalam praktik bernegara, putusan MK harus dikonstruksikan selalu benar”.¹⁵⁷

Dari ragam protes tersebut beberapa kalangan menilai putusan MK membatalkan UU KKR dinilai langkah maju. Budayawan Taufiq Ismail menyambut baik putusan MK itu. "Karena, kalau KKR terus, posisi umat Islam akan terbalik, sebagai tertuduh, harus minta maaf, dan kemudian orang PKI dapat kompensasi."¹⁵⁸ Pembentukan KKR dinilainya sebagai rekayasa penganut paham komunis gaya baru. Mereka, kata Taufik, bertopengkan HAM dan demokrasi, berupaya memosisikan umat Islam sebagai tertuduh.

Pengasuh Ponpes Tebuireng, Jombang, Jawa Timur, KH Yusuf Hasyim, mengatakan banyak hal dalam UU KKR yang tak menyelesaikan masalah, tapi justru

¹⁵⁶ Pernyataan A. Irman Putra, Pakar Hukum Tata Negara. Lihat www.sinarharapan.com Ultra Petita Bisa Berlaku untuk MK. <http://www.sinarharapan.co.id/berita/0701/11/nas06.html>

¹⁵⁷ Pernyataan Jimly Asshidiqie, <http://www.antara.co.id/arc/2007/4/21/muladi-wewenang-mahkamah-konstitusi-terlalu-luas/>

¹⁵⁸ www.republika.com MK Cabut UU KKR

menimbulkan masalah. Salah satu yang dia sorot adalah peluang diberikannya rehabilitasi dan kompensasi bagi para tapol dan napol PKI, bila KKR terbentuk. "Di UU KKR, narapidana politik dan tahanan politik PKI berhak dipulihkan pengadilan, minta rehabilitasi, dan mendapatkan kompensasi. Padahal, PKI jelas-jelas berontak".¹⁵⁹

Suara keras juga datang dari kalangan LSM. Bagi mereka dibatalkannya UU KKR oleh MK juga harus dilihat sebagai ketidakseriusan DPR dalam membahas suatu undang-undang. "“Dari keputusan itu kita bisa lihat betapa buruknya kualitas DPR membuat UU. Mereka, DPR dan juga pemerintah, seharusnya malu dan harus minta maaf kepada masyarakat yang juga pembayar pajak karena mereka telah menghabiskan uang puluhan miliar untuk membuat UU, yang belakangan dibatalkan karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945”".¹⁶⁰

Ifdhal Kasim, mantan Direktur Eksekutif ELSAM yang kini menjabat Ketua Komnas HAM Indonesia, menilai tak kunjung dipilihnya calon anggota komisioner KKR yang sudah ditangan Presiden juga menjadi ‘amunisi’ tambahan bagi MK membatalkan UU KKR. “Ini adalah kemenangan dari pelaku pelanggaran HAM yang hingga saat ini tidak bisa diadili”.¹⁶¹ Nada kecewa juga disampaikan oleh Natan Setiabudi yang menilai bahwa dibatalkannya UU KKR mengindikasikan bahwa

¹⁵⁹ Ibid

¹⁶⁰ Pernyataan Asmara Nababan, Ketua Dewan Pengurus Elsam. MK Batalkan UU KKR, Cermin Buruknya, Kompas, Jumat 7 Desember 2006

¹⁶¹ Pernyataan Ifdhal Kasim, mantan Direktur Eksekutif ELSAM, mantan calon anggota KKR yang kini menjabat sebagai Ketua Komnas HAM Indonesia. Lihat www.radarbanten.com MK Cabut UU KKR

<http://www.radarbanten.com/mod.php?mod=publisher&op=printarticle&artid=7238&PHPSESSID=951d4ef2fd7887e487b2bd90c7fcd661>

reformasi sudah luntur. “Reformasi sudah kalah telak”.¹⁶² Bagi Natan meski kemudian KKR ditolak kalangan korban tapi tidak menjustifikasi semua korban. Ia lebih menilai KKR sebagai jalan tengah.

Menurut LSM mengajukan uji materii UU KKR itu menganggap keputusan MK yang membatalkan keseluruhan UU KKR sebagai bukti ketidakjelasan sikap Pemerintah dan DPR dalam menyelesaikan keadilan bagi korban dan pelanggaran berat HAM masa lalu di Indonesia.¹⁶³

International Center for Transitional Justice (ICTJ), menilai UU KKR yang dibuat oleh DPR dan Pemerintah tidak sesuai dengan standar Komisi Kebenaran yang dimiliki PBB. Meski demikian, hadirnya UU KKR juga langkah maju meski ada kekurangan. Meski ICTJ menghormati putusan MK dimana dalam penilaiannya mengutip berbagai instrumen hukum internasional. Bagi ICTJ, putusan yang kemudian

¹⁶² Pernyataan Natan Setia Budi, mantan Ketua Persekutuan Gereja Indonesia. Ibid

¹⁶³ Lihat *Press Release* Tim Advokasi Kebenaran atas keputusan pembatalan UU KKR oleh MK. Press release itu selengkapnya berbunyi.

Kami masyarakat sipil yang peduli dengan penyelesaian pelanggaran berat HAM di Indonesia melihat bahwa Keputusan Mahkamah Konstitusi (MK) tentang pembatalan UU 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Keadilan (KKR) harus dilihat sebagai bukti atas ketidak jelasan sikap Pemerintah dan DPR dalam menyelesaikan keadilan bagi korban pelanggaran berat HAM masa lalu di Indonesia. Putusan MK menunjukkan bahwa UU yang dihasilkan pemerintah bertentangan dengan konstitusi dan prinsip-prinsip penegakan HAM dan pemenuhan hak yang telah diakui secara universal.

Kami menganggap bahwa penyelesaian pelanggaran berat HAM dimasa lalu merupakan kewajiban konstitusional. Kami berpandangan bahwa putusan MK atas pembatalan UU KKR harus ditafsirkan sebagai keharusan bagi pemerintah, DPR dan Masyarakat untuk segera menyelesaikan problem pelanggaran berat HAM. Dalam penyelesaian tersebut penting untuk tetap memperhatikan hak-hak korban, seperti hak atas reparasi, hak atas keadilan dan hak atas kebenaran dan jaminan bahwa pelanggaran HAM tidak terulang kembali dimasa depan.

Kami menolak jika penyelesaian keadilan bagi korban pelanggaran berat HAM dimasa lalu tersebut ditempuh dengan mekanisme-mekanisme politik, seperti pemberian rehabilitasi semata. Perlu ditegaskan bahwa pemberian rehabilitasi tidak terlepas dari penyelesaian yang menyeluruh dengan bersama-sama perlu dilakukan penuntutan dan pengungkapan kebenaran.

Kami menegaskan bahwa penyelesaian kasus-kasus pelanggaran berat HAM masa lalu sebagai sebuah keharusan. Selain telah terjamin dalam konstitusi, sesungguhnya mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM bisa dilakukan lewat pengadilan HAM. Oleh karenanya paska keputusan MK kemarin Pemerintah dan DPR harus menunjukkan komitmennya untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran berat HAM”.

membatalkan keseluruhan ketimbang memperbaikinya sama saja langkah mundur. “Tapi kemudian membatalkan keseluruhan undang-undang dan bukan memperbaiki, itu permainan politik juga. Dengan keputusan membatalkan UU KKR bangsa ini melakukan satu langkah maju dua langkah mundur”.¹⁶⁴

Keputusan MK membatalkan seluruh isi UU KKR juga disesalkan oleh Mugiyanto. Ketua IKOHI tersebut menganggap dalam situasi politik seperti sekarang ini dengan membatalkan tiga pasal saja seperti yang di uji materi-kan sudah sangat bagus. “Kita senang karena UU KKR yang buruk, yang lebih berpihak ke pelaku, dibatalkan MK. Tapi kami juga sedih karena tidak punya mekanisme di luar pengadilan. Dan kita sadar memperjuangkan sebuah KKR baru juga tidak mudah”.¹⁶⁵

Bagi IKOHI mekanisme pengadilan saja tidak mencukupi untuk menyelesaikan persoalan pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia yang sangat massif, kompleks, besar dengan rentang waktu yang lama. “Saya yakin kita memang membutuhkan mekanisme di luar pengadilan. Mekanisme non yudisial, bisa komisi kebenaran atau yang lain”.¹⁶⁶

Supriyadi W. Eddyono, Staff ELSAM menganggap MK tidak melihat implikasi jangka panjang dari putusannya. Ia menilai MK berpikiran sempit.

MK ini kan rezim yang latar keilmuannya gado-gado. Mazhab hukumnya pun tidak jelas. Sehingga dia juga tidak melihat jangka panjang dari putusannya. MK juga punya masalah terkait dengan eksekusi dari putusan. Eksekusi putusan MK kalau dijalani pemerintah silahkan, tidak dijalani juga tidak apa-apa. Tidak ada ancaman lain. MK hanya memberikan rekomendasi.

¹⁶⁴ Wawancara peneliti dengan galuh Wandita, Direktur International Center for Transitional Justice Indonesia.

¹⁶⁵ Wawancara peneliti dengan Mugiyanto, Ketua Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI). Mugiyanto menjadi saksi ahli dalam siding uji materi UU KKR.

¹⁶⁶ Ibid

Eksekusi putusan MK itu terserah institusi lain mau ikut atau enggak. Di keputusan MK banyak kesalahan logika. Itu karena MK tidak mengerti konteks KKR. Walaupun UU KKR jelek dari segi apapun, bagi pelaku itu sangat mengkhawatirkan.¹⁶⁷

ELSAM menilai putusan MK yang melebihi apa yang diminta merupakan pelanggaran serius terhadap UU MK karena tidak ada peraturan atau ketentuan dalam UU MK yang membolehkan MK memutuskan melebihi apa yang dimohonkan. UU MK hanya mengatur mengenai prosedur pembuatan putusan dan format putusan¹⁶⁸. Sama sekali tidak mengatur mengenai kewenangan *ultra petita*.¹⁶⁹

Rujukan MK yang memutus pembatalan UU KKR secara keseluruhan dengan mengacu kepada Mahkamah Konstitusi Korea Utara juga dinilai ELSAM sebagai kesalahan karena jurisprudensi Indonesia tidak tuntuk kepada negara lain.¹⁷⁰

Undang-undang nasional suatu negara tidak bisa secara semena-mena digunakan sebagai acuan atau prinsip dalam pertimbangan putusan suatu negara lainnya. Lain halnya dengan preseden, prinsip, ketentuan dan jurisprudensi hukum internasional yang menurut kegaliban sudah dijadikan sebagai sumber hukum internasional atau hukum kebiasaan internasional.¹⁷¹

Dalil yang dinyatakan MK untuk membatalkan keseluruhan UU di luar permohonan pemohon, karena menyangkut kepentingan masyarakat luas, serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas dari pada sekadar mengenai kepentingan

¹⁶⁷ Wawancara peneliti dengan Supriyadi W. Eddyono. Satff ELSAM.

¹⁶⁸ Lihat Pasal 45s/d 49 UU No. 24 tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.

¹⁶⁹ Briefing Paper ELSAM No. 01 Januari 2007. Menjadikan HAM Sebagai Hak Konstitusional. Pandangan Kritis atas Putusan MK terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu.

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Ibid

pemohon sebagai perorangan, menurut ELSAM, merupakan dalil yang sangat subjektif dan tidak berdasarkan pada kriteria ataupun pedoman yang jelas¹⁷².

Sudah lazim pemahaman kepentingan umum menjadi perdebatan. Kepentingan siapa yang diuntungkan. Artinya kepentingan umum tidaklah cukup dipahami secara legalistik formal semata, tetapi harus diintegrasikan menurut metode penemuan hukumnya sehingga kepentingan umum menjadi jelas dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Jangan sampai kepentingan umum diartikan MK sebagai “kepentingan segelintir elite tertentu yang berkepentingan terhadap status quo¹⁷³,” sebagaimana yang kerap terjadi pada masa pemerintahan Soeharto.

Bagi kalangan lembaga swadaya masyarakat, putusan MK terhadap UU KKR dapat menjadikan pemerintah ingkar akan kewajibannya untuk memenuhi hak-hak korban. Sebagaimana tercantum di UU KKR pemerintah diwajibkan menyediakan anggaran untuk kebutuhan restitusi dan rehabilitasi, melalui putusan pembatalan ini, pemerintah bisa lepas tangan. Keadaan ini sebenarnya sudah terjadi. Hampir dua tahun pasca putusan MK pemerintah tidak mengeluarkan satu peraturan apapun untuk mengganti UU KKR. Apalagi di putusan itu MK tidak memberi tenggat waktu kepada pemerintah untuk membuat kembali UU baru pengganti UU yang lama.

Hal yang terpenting kemudian yang lebih berbahaya dari sisi politik pasca putusan MK ini adalah tiadanya mekanisme yang dimiliki korban untuk menceritakan apa yang sesungguhnya terjadi dalam peristiwa pelanggaran HAM. Ini artinya secara

¹⁷² Ibid

¹⁷³ LBH Apik, “Usulan Revisi PERDA DKI Jakarta No.6 tahun 1993 tentang Pramuswisma,” Position Paper. <http://www.lbh-apik.or.id/prt-posper.htm>

politis pemerintah membiarkan korban untuk terlunta lunta. Sikap pemerintah ini tentu saja merupakan suatu pelanggaran HAM juga karena salah satu hak yang melekat pada korban pelanggaran HAM adalah hak untuk tahu siapa pelakunya dan mengapa ia dijadikan sebagai korban.

Dengan demikian pemerintah kemudian bisa dituduh melanggar impunitas. Pemerintah juga dapat dinilai melakukan kejahatan diam karena meski mereka tahu bahwa banyak terjadi pelanggaran HAM berat di masa lalu, tapi kemudian membiarkan dan sengaja tidak menyelesaikannya. Ini artinya pemerintah sengaja menutupi keburukan masa lalu dan meninggalkan pertanyaan-pertanyaan terhadap generasi yang akan tentang masa lalu bangsanya.

Pukulan balik (*backlash*) ini setidaknya berkaitan tiga aspek penting dalam gagasan pembentukan KKR. *Pertama*, putusan ini berimplikasi pada hilangnya ruang pengakuan bagi narasi korban pelanggaran HAM di masa lalu, karena putusan MK berimplikasi pada terjadinya kekosongan hukum untuk melaksanakan kewajiban pemerintah sebagaimana diamanatkan dalam TAP MPR No V/2000. *Kedua* putusan MK memberikan ruang yang semakin besar pada tradisi impunitas yang ada. Ini dilakukan dengan semakin mengukuhkan pandangan-pandangan yang keliru dalam memahami KKR, misalnya dengan melihat KKR sebagai instrumen rekonsiliasi politik nasional, ataupun mekanisme penyelesaian alternatif, layaknya dalam

pertikaian perdata antar para pihak yang dikenal dengan *Alternative Dispute Resolution (ADR)*.¹⁷⁴

Menurut ELSAM, keputusan MK membatalkan UU KKR ini akan melahirkan tiga persoalan¹⁷⁵.

Pertama, Hilangnya kerangka hukum bagi narasi korban: terbukanya kembali ruang pengingkaran tanggung jawab negara atas kekerasan masa lalu. Putusan ini juga mementahkan kembali upaya mendorong negara untuk menunjukkan komitmen yang konkrit atas tuntutan keadilan terhadap berbagai pelanggaran HAM masa lalu yang sampai saat ini tidak pernah secara formal diakui eksistensinya. Bagi sebagian korban, makin sulit untuk berharap ada tindakan dari pemerintah kalau Undang-ndangnya pun telah dicabut. Dibutuhkan lebih dari empat tahun untuk mewujudkan komitmen politik ini ke dalam suatu aturan yang lebih operasional dengan lahirnya UU No 27/2004.

Kedua, Hilangnya roh pengungkapan kebenaran dan keberlangsungan praktek impunitas. Pertimbangan khusus berkaitan dengan permohonan pencabutan pasal 44 UU No 27/2004, MK berpendapat bahwa KKR merupakan suatu *alternative dispute resolution* yang akan menyelesaikan perselisihan HAM secara *amicable* dan apabila berhasil akan menutup penyelesaian secara hukum. Persis pada titik inilah kesalah pandangan atas KKR selama ini dikukuhkan, bahwa roh mekanisme KKR terletak pada pemberian rehabilitasi dan kompensasi pada para korban. Pandangan ini pula yang sebenarnya menjauhkan dari esensi keberadaan mekanisme komisi kebenaran yang sesungguhnya yakni pengungkapan kebenaran. Pengakuan akan kebenaran inilah yang kemudian membawa negara pada kewajiban-kewajiban terkait dengan pemulihan hak korban.

Dalam rekomendasinya MK menyerukan berbagai cara lain yang dapat ditempuh seperti dilakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum. Meskipun terkesan bijaksana, lontaran ini justru memiliki implikasi yang sangat fatal bagi penegakan keadilan atas pelanggaran HAM masa lalu. Melalui anjuran ini, pentingnya pengungkapan kebenaran sebagaimana dituntut korban disingkirkan sebagai gagasan utama dalam pembentukan komisi

¹⁷⁴ Briefing Paper No. 01 Januari 2007. Menjadikan HAM Sebagai Hak Konstitusional. Pandangan Kritis atas Putusan MK terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu. Hal. 18

¹⁷⁵ Ibid 20

kebenaran. Sebaliknya gagasan ini justru mengukuhkan pemaknaan gagasan rekonsiliasi yang diusung pemerintah dan elit politik di masa lalu. Selain itu, seruan untuk melakukan *amnesty* umum justru membuka jalan lebar bagi terjadinya *blanket amnesty*, yang banyak dikhawatirkan muncul dalam ide rekonsiliasi nasional tersebut.

Sikap DPR setali tiga uang. Akibat putusan MK yang semata rekomendasi, DPR dan Pemerintah kemudian tidak serius mempersiapkan undang-undang baru pengganti UU KKR. Ada dua sikap berbeda dari MK. Pada pengujian UU KPK, MK memerintahkan legislator agar menyelesaikan pembentukan undang-undang dalam waktu paling lambat tiga tahun. Berbeda dengan UU KKR, meskipun MK menganggap KKR penting, tetapi MK menganggap masih ada alternatif lain yang bisa diambil pemerintah menuju rekonsiliasi nasional. Inilah yang kemudian membuat DPR dan Pemerintah tidak terbebani¹⁷⁶.

Dengan dibatalkannya UU KKR, ada dua hal yang perlu dicermati, yaitu tertutupnya pemberian amnesti bagi para pelaku pelanggaran HAM berat dan tertutup pula pemberian kompensasi dan rehabilitasi bagi para korban. Pengadilan HAM *ad hoc* yang akan dijadikan sebagai sarana penyelesaian pelanggaran HAM berat belum tentu dapat memberikan keadilan bagi korban, bahkan dapat dijadikan sebagai sarana impunitas yang berakhir pada pembiaran terhadap pelanggaran HAM itu.¹⁷⁷

¹⁷⁶ Muhamad yasin, Prospek Legislasi KKR Pasca Putusan MK dalam Jurnal ASASI Edisi Khusus Akhir tahun 2007, Hal 15

¹⁷⁷ Ibid

Kekhawatiran ini didasarkan pada kenyataan kondisi peradilan Indonesia yang masih dianggap mudah dicampuri kepentingan kekuasaan. Bobroknya pengadilan Indonesia dapat diuraikan sebagai berikut¹⁷⁸:

1. Kondisi peradilan Indonesia merupakan salah satu yang terburuk di dunia, dengan kondisi yang demikian akankah keadilan substansial benar-benar dapat diwujudkan, ini merupakan tanda tanya besar.
2. Pengalaman membuktikan bahwa pengadilan HAM *ad hoc* untuk kasus Timor-Timur pasca jajak pendapat, ternyata hanya menghukum seorang Enrico Guterres yang nota bene rakyat sipil, sedangkan pejabat militer dan pemerintahan bebas. Ini merupakan preseden yang buruk. Kejadian ini dapat terulang kembali terhadap peradilan HAM *ad hoc* untuk kasus pelanggaran HAM berat lainnya;
3. Peradilan Indonesia – termasuk pengadilan HAM – belum dapat lepas dari pengaruh kekuasaan masa lalu yang masih kuat mencengkeram sehingga dikhawatirkan pengadilan HAM *ad hoc* hanya merupakan proses belaka untuk memenuhi syarat legitimasi pemberian impunitas terhadap pelanggar HAM berat masa lalu;
4. Mengadili pelanggar HAM berat masa lalu dihadapkan pada persoalan pelaku dan saksi yang sudah meninggal, barang bukti yang susah didapat dan kesulitan-kesulitan lain dalam hukum acara menyebabkan nantinya pengadilan hanya sekadar menjalankan prosedur birokrasi peradilan yang menghasilkan putusan yang sesuai dengan prosedur (*procedural justice*) tanpa memperhatikan keinginan yang diharapkan oleh korban (*substansial/transitional justice*);
5. Pengadilan HAM *ad hoc* hanya dapat mengadili perkara-perkara yang bersifat individual. Pelanggaran HAM merupakan bagian dari represi yang meluas dan sistematis dan bukan sekadar kasus-kasus individual, dengan demikian pengadilan HAM akan menemui kesulitan jika menghadapi pelanggaran HAM yang bersifat massal.

¹⁷⁸ Ibid

Oleh sebab itu dengan citra pengadilan Indonesia yang buruk, dikhawatirkan yang terjadi dan tercipta bukan keadilan substansial (*substantial justice*) melainkan keadilan prosedural (*procedural justice*) karena pengadilan hanya menerapkan prosedur-prosedur dalam proses pengadilan. Jika demikian keadaannya, yang muncul dari produk pengadilan HAM *ad hoc* adalah pembiaran dan impunitas pada pelaku pelanggaran HAM berat masa lalu seperti halnya putusan pengadilan HAM *ad hoc* pada kasus pelanggaran HAM di Timor-Timur. Bagi korban, kondisi pengadilan yang demikian semakin mengurangi harapan untuk mendapatkan keadilan, apalagi dengan ditutupnya kemungkinan penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Menurut Victor Silaen, ada beberapa pihak yang patut dipersalahkan terkait dengan dibatalkannya UU KKR¹⁷⁹.

Pertama, pihak pemerintah, khususnya Presiden Yudhoyono (yang harus melantik para anggota KKR itu). Sebab, sebuah UU merupakan amanat yang harus dilaksanakan oleh pemerintah. Kedua, pihak DPR, khususnya Komisi III yang membidangi hukum dan perundang-undangan, HAM, dan keamanan. Para wakil rakyat ini mestinya mempertanyakan alasan presiden sehingga belum juga melaksanakan secara tuntas apa yang sudah diamanatkan oleh UU. Pihak ketiga yang juga patut dipersalahkan adalah MK. Kalaupun MK menilai ada poin-poin lemah dalam UU KKR itu, bukankah dapat diupayakan sedemikian rupa agar pihak DPR mengetahuinya untuk kemudian merevisinya atau mengamandemennya? Mengapa begitu jumawanya mereka melecehkan hasil kerja DPR dengan menyatakan UU KKR tersebut bertentangan dengan UUD 45? Jadi, alih-alih bersinergi dalam membangun negara dan bangsa di era transisi ini, ketiga pihak ini justru seakan bekerja sendiri-sendiri dan tidak memiliki respek-apresiasi satu sama lain.

¹⁷⁹ Victor Silaen, *Wajah Buram Penegakan HAM kita*. www.reformata.com, diakses tanggal 27 Februari 2008

D. Keterbatasan Studi

Penulis menyadari ada banyak kelemahan dalam penelitian ini. Dari sisi narasumber, peneliti tidak menembus narasumber kunci seperti Ketua Mahkamah Konstitusi dan Ketua Panitia Khusus RUU KKR. Penulis sudah mencoba menghubungi narasumber tersebut namun respon yang diberikan tidak terlalu mengembirakan dan harus menunggu waktu yang cukup lama. Berkaca dari situ penelitian ini tentu memiliki kekurangan yang cukup signifikan.

Beranjak dari kenyataan tersebut, maka peneliti dengan segala kerendahan hati sangat menyadari akan keterbatasan penelitiannya sehingga dalam pemaparannya kurang membahas dan menggali serta menganalisa secara detail dan tajam mengenai mengapa Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi. Ini barangkali merupakan gambaran yang mudah ditemui mengingat kelemahan peneliti dalam analisis hukum berkaitan pembatalan undang-undang.

Peneliti menyadari dalam proses penelitian ada beberapa kendala dilapangan. *Pertama*, dari sisi narasumber, peneliti terkadang harus menunggu lama untuk proses wawancara mengingat kesibukan-kesibukan yang dimiliki narasumber. *Kedua*, selama melakukan wawancara terkadang narasumber hanya memiliki waktu yang sedikit mengingat kesibukan seperti peneliti alami ketika wawancara dengan Ketua Komnas HAM Indonesia dan Direktur International Center for Transitional Justice Indonesia.

Dalam penelitian ini peneliti menemukan kesadaran tentang arti keterbatasan penelitian. Karena sebenarnya banyak hal yang harus dikaji dari obyek penelitian

yang ditelusuri, terlebih peneliti mengangkat satu permasalahan yang sebenarnya memiliki banyak referensi mengingat permasalahan hak asasi manusia sekarang ini sudah mendapat porsi bahasan yang lebih baik di level akademik dalam bentuk penelitian-penelitian ataupun publikasi media. Peneliti menyadari pemilihan metode kualitatif membutuhkan waktu yang cukup lama dan kemampuan analisis yang tajam. Peneliti mengakui dua hal tersebut tidak terlalu menonjol dalam penelitian ini.