

LAPORAN PENELITIAN

**DAMPAK DAN IMPLEMENTASI
PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI
YANG MEMUTUSKAN PEMBATALAN
UNDANG-UNDANG NO. 27 TAHUN 2004
TENTANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI
TERHADAP MEKANISME HUKUM DAN
AKSES KEADILAN KORBAN BAGI PENYELESAIAN
PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA BERAT**



Tim Peneliti

R. Herlambang Perdana Wiratraman, S.H., M.A. (Ketua)
Emmanuel Sudjatmoko, S.H., MS.
Endang Sayekti, S.H., M.Hum.
Dwi Rahayu Kristianti, S.H., M.A.
Zendy Wulan Ayu W.P., S.H.
Maradona, S.H.

**LEMBAGA KAJIAN KONSTITUSI (LKK)
UNIVERSITAS AIRLANGGA
2007**

Kata Pengantar

Budaya politik impunitas masih cukup kuat menancap dalam proses pembaruan hukum dan institusi di Indonesia, meskipun rezim otokratik secara bertahap berkurang, namun disain sistem politiknya telah demikian canggih teknologinya untuk membatasi perkembangan demokrasi. Pertarungan antar kekuatan politik di tengah masyarakat prismatic transisional dalam hubungannya dengan kuasa Negara, masih belum banyak bergeser dari kekuatan otoritarian lama meskipun menampilkan bentuk yang berbeda dan lebih tersistematisasi.

Penelitian tentang Dampak dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Yang Memutuskan Pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Terhadap Mekanisme Hukum Dan Akses Keadilan Korban Bagi Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat merupakan salah satu studi atas putusan Mahkamah Konstitusi yang paling kontroversial, mengundang banyak perdebatan dan memiliki dampak luas atas hukum dan sosial politik di Tanah Air. Betapa tidak, penelitian ini melihat bahwa putusan tersebut justru memperkuat konfigurasi politik impunitas itu sendiri.

Tujuan penelitian ini selain ingin mengetahui dampak dan implementasinya, namun hasil dari proses kerja penelitian lapangan ini bisa dimanfaatkan oleh pihak-pihak, utamanya korban dan keluarga korban yang dalam penelitian ini seluruhnya ‘merasa terpukul’ dengan putusan Mahkamah Konstitusi. Tentu ini menjadi bahan pelajaran tersendiri untuk semua pihak, utamanya komponen kekuasaan Negara untuk lebih menunjukkan keberpihakannya mendorong pada upaya pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia.

Bagaimanapun, baik substansi putusan dan dampaknya merupakan bagian dari perjalanan sejarah ketatanegaraan dan hak asasi manusia di Indonesia, khususnya dalam merespon pelanggaran HAM berat masa lalu. Karena putusan Mahkamah Konstitusi tidaklah sekadar putusan soal batal atau tidaknya suatu peraturan perundang-undangan yang bertentangan atau tidak dengan UUD 1945, melainkan lebih dari itu, putusan itu berdimensi memperkuat konstitusionalisme Indonesia dengan menjalankan mandat pembukaan dan pasal-pasal konstitusi serta membangun peradaban berbangsa dan bernegara di masa kini dan mendatang. Suatu pekerjaan yang tidak mudah.

Dengan mengucap rasa syukur, penelitian sederhana ini bisa dirampungkan dalam kurun waktu 3 (tiga) bulan (Mei-Juli 2007) yang merupakan hasil kerja kolektif dalam tim peneliti dari Lembaga Kajian Konstitusi (LKK) Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang didukung oleh para korban dan keluarga korban serta jaringan organisasi non-pemerintah di berbagai wilayah. Tanpa dukungan itu, penelitian ini tidak akan mendapatkan substansi yang mendalam dan kritis, karena selain soal pendekatan penelitian ini, namun juga perspektif yang senantiasa menempatkan kepentingan korban sebagai basis yang utama dalam pencapaian keadilannya (*victim based justice*).

Sebagai akhir kata, terima kasih disampaikan pada Mahkamah Konstitusi yang telah bekerja sama dalam membiayai penelitian ini, pula kepada Prof Dr. Frans Limahelu, SH., LL.M. Sebagai Ketua LKK, dan Dr. Moch. Zaidun, SH., Msi. Sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, serta kolega peneliti yang terus menerus mendukung kerja kolektif ini. Dan, terima kasih pada semua pihak yang terlibat dalam proses diskusi

penelitian ini, khususnya kawan-kawan di Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia (IKOHI) di Jatim dan Paguyuban Petani Jawa Timur (Papanjati). Kami belajar dengan anda yang terus menerus berjuang atas apa yang disebut keadilan.

Kekurangan dan kelemahan dalam laporan penelitian ini sepenuhnya tanggung jawab kami sebagai tim peneliti, yang tentu secara terbuka untuk dikoreksi sebagai proses belajar bersama.

Surabaya 31 Juli 2007

R. Herlambang Perdana Wiratraman
Ketua Peneliti

DAFTAR ISI

	Halaman
Kata Pengantar	2
BAB I: PENDAHULUAN	7
Latar Belakang	7
Rumusan Masalah	10
Tujuan Penelitian	10
Metodologi Penelitian	11
- Pendekatan	
- Pengumpulan Data	
Sistematika Laporan Penelitian	12
BAB II : MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT	14
Sistem Hukum Internasional	15
- Ad Hoc Tribunal	
- Hybrid Tribunal	
- Permanent Tribunal (Peradilan Permanen)	
Sistem Hukum Nasional	23
- Mekanisme Pengadilan HAM	
- Mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	
Tanggung Jawab Negara dalam Pemajuan HAM	31
BAB III: PUTUSAN MK DAN DAMPAKNYA TERHADAP MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT DI INDONESIA	35
Posisi dan Saran Putusan MK terhadap Mekanisme Hukum	36
Mekanisme Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat	39
Pasca Putusan MK: Mungkinkah Pengadilan HAM?	
Membawa Kasus Pelanggaran HAM Berat Melalui Mekanisme Hukum Internasional	43
Pengadilan Lainnya?	46
Kebijakan Hukum atas Mekanisme Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat	48
Dampak Putusan MK terhadap Hukum Lain yang Terkait KKR	50
Mekanisme Akar Rumput: KKR Rakyat!	53

“Lingkar Tuter Perempuan”	57
BAB IV: PILIHAN DAN AKSES KEADILAN BAGI KORBAN PELANGGARAN HAM BERAT PASCA PUTUSAN MK	61
Pilihan Korban	62
Apakah Dengan Putusan MK Yang Membatalkan UU KKR Menghambat Pengungkapan Kebenaran, Pemberian Kompensasi dan Rehabilitasi?	68
Bentuk Pemenuhan Akses Keadilan Bagi Korban	71
Hambatan dalam Akses Keadilan: Reproduksi Diskursus ‘Kewaspadaan Nasional’ versus ‘Hantu Komunisme’	74
Impunitas (kembali) Menghadang Korban	79
Peran Media	81
Masa Depan KKR di Indonesia	82
BAB V: PENUTUP	85
Kesimpulan Penelitian	85
Upaya Korban Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu: Agenda Yang Tak Kunjung Usai	87
Daftar Pustaka	91
Daftar Yang Diwawancara	94
Daftar Peserta FGD	95
Profil Peneliti	96

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Ada dua putusan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat MK) yang terkait dengan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), yakni: putusan pertama, yakni putusan terhadap perkara nomor 006/PUU-IV/2006 menyatakan bahwa MK mengabulkan permohonan para pemohon,¹ menyatakan Undang-Undang KKR bertentangan dengan UUD Republik Indonesia tahun 1945 dan Undang-Undang KKR tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat; dan putusan kedua dengan Nomor Perkara 020/PUU-IV/2006 menyatakan permohonan para pemohon tidak dapat diterima, dimana putusan ini didasarkan pada kenyataan bahwa Undang-Undang yang menjadi permohonan pemohon sudah dinyatakan tidak mengikat secara hukum.²

¹ Putusan MK dengan Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006 merupakan putusan yang diberikan atas gugatan oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Kekerasan (KontraS), Solidaritas Nusa Bangsa (SNB), Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (Imparsial), Lembaga Penelitian Korban Peristiwa 65 (LPKP 65), Lembaga Perjuangan Rehabilitasi Korban Rezim ORBA (LPR-KROB), Raharja Waluya Jati, dan H. Tjasman Setyo Prawiro.

² Putusan MK dengan Nomor Perkara 020/PUU-IV/2006 merupakan putusan yang diberikan atas gugatan yang terdiri dari Drs. Arukat Djaswadi Ketua Yayasan Pusat Kajian Komunitas Indonesia (CSIC), K.H. Ibrahim (Pengurus Yayasan Kanigoro Kediri), K.H.M. Yusuf Hasyim (Pengasuh Pondok Pesantren Tebuireng), H. Murwanto S (Pengurus DPP Gerakan Patriot Indonesia, Jakarta Selatan), Abdul Mun'im, S.H. (Guru, Banyuwangi), Drs. Moh. Said (Ketua Paguyuban Korban Kekejaman PKI Madiun).

Gugatan judicial review pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan para pemohon sebenarnya sangat penting untuk memperbaiki kerangka hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, utamanya terkait dengan perbaikan terhadap pasal-pasal mengenai amnesti (pasal 1 angka 9), pemberian kompensasi yang digantungkan pada amnesti (pasal 27) dan sifat substitutif mekanisme KKR atas pengadilan (pasal 44). Karena Undang-Undang tersebut sesungguhnya bisa menjadi alat untuk menyediakan mekanisme alternatif bagi pencarian keadilan di masa transisi yang selama ini tidak mungkin diwujudkan melalui mekanisme peradilan semata. Mekanisme KKR ini merupakan mekanisme alternatif yang baru pertama kali digagas secara serius di Indonesia, dan kini telah memiliki instrumentasi hukum khusus yang diatur dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2004. Gagasan pembentukan KKR, diawali dengan keinginan adanya pengungkapan sejarah kebenaran atas tafsir masa lalu yang belum pernah dibongkar sebagai jawaban awal untuk memberikan rasa keadilan bagi korban. Fakta-fakta masa lalu, menjadi demikian penting untuk tidak sekali-kali dilupakan, sebagai bahan pembelajaran bagi generasi berikutnya agar tidak mengulangi kembali kesalahan masa lalu. Sehingga, yang diharapkan dalam proses rekonsiliasi sesungguhnya adalah pengakuan terhadap sejarah masa lalu yang memungkinkan bagi korban (atau keluarganya) bisa membuka pintu maaf bagi pelaku pelanggaran HAM berat.

Kelebihan yang dimiliki oleh dibentuknya KKR adalah (1) Memberi arti kepada suara korban secara individual; (2) Adanya pelurusan sejarah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa pelanggaran HAM; (3) Pendidikan dan pengetahuan publik; (4) Memeriksa pelanggaran HAM Sistematis Menuju Reformasi Kelembagaan; (5) Memberikan penilaian dan pembelajaran tentang akibat pelanggaran HAM terhadap korban; dan (6) Adanya pertanggungjawaban Para Pelaku Kejahatan HAM berat (Elsam 2004). Yang terpenting dalam mekanisme KKR ini adalah penghormatan terhadap korban yang diwujudkan dalam bentuk pengungkapan kebenaran fakta-fakta masa lalu dan pengakuan para pelaku kejahatan HAM, sebagai prasyarat menuju rekonsiliasi. Adalah tidak mungkin membentuk peradaban suatu bangsa, yang kerap bangga didengang-dengungkan “nation building” oleh penguasa, tanpa menjelaskan ada apa sebenarnya yang terjadi dimasa lalu dan berupaya menyelesaikannya. Tanpa itu, maka bayang-bayang gelap masa

lalu senantiasa membayangi dan menyulitkan keinginan membangun peradaban yang lebih baik (Wiratraman 2005).

Namun, MK dalam putusannya, Undang-Undang No. 27 tahun 2006 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi haruslah dinyatakan secara keseluruhan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat. Ini berarti, putusan pembatalan Undang-Undang KKR justru membuat proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi melalui undang-undang tersebut justru tidak akan bisa dilaksanakan, atau terhenti.

Dalam konteks yang demikian, maka ada persoalan yang demikian besar yang harus dijawab oleh pemerintah hari ini terkait dengan bagaimana menyelesaikan pelanggaran hak-hak asasi manusia berat yang terjadi di masa lalu pasca putusan MK tersebut. Pertanyaan ini merupakan hal mendasar bagi penyelenggara negara untuk memberikan pertanggungjawabannya terhadap rakyat melalui upaya pemajuan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia. Putusan tersebut memberikan konsekuensi hukum yang berdampak pada, tentunya, rasa keadilan bagi korban pelanggaran HAM berat yang selama ini merasakan adanya sistem impunitas yang demikian kuat. Oleh sebab itu, menyelesaikan pelanggaran hak-hak asasi manusia di masa lalu bukanlah pekerjaan yang gampang atau sederhana. Apalagi terhadap berbagai bentuk kategori kejahatan HAM berat (*gross violation of human rights*), atau dalam bahasa Statuta Roma menyebutkan *the most serious crime*, yang ditegaskan dulu dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 sebagai kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

Kedua Putusan MK tersebut tidaklah dilihat hanya sekadar sebagai bentuk keputusan yang membatalkan proses terbentuknya KKR (yang hingga saat putusan MK sudah sampai pada tahap pemilihan anggota komisioner), namun lebih jauh, yakni menyangkut mekanisme hukum apakah yang hendak digunakan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat. Dari sisi ini, apakah mekanisme hukum sebagai akses keadilan bagi korban yang bisa dilindungi dan dipenuhi dalam upaya pelanggaran HAM berat? Apakah bisa mekanisme pengadilan HAM saja yang akan dipergunakan untuk menuntaskan segala persoalan HAM berat? Bagaimana dampak putusan MK tersebut terhadap upaya

memutus mata rantai impunitas pelanggaran HAM yang hingga saat ini di Indonesia masih terjadi?

Penelitian hukum ini untuk melihat lebih jauh konsekuensi hukum dan implementasi mekanisme hukum yang ada untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat. Penyelesaian masalah pelanggaran HAM berat menjadi penting karena tanpa ada pemikiran atau tindakan segera negara untuk memberikan jaminan hukum atas rasa keadilan bagi korban pelanggaran HAM berat, sama halnya dengan ketidakadilan itu sendiri, dan sangat mungkin melahirkan perpecahan di tengah masyarakat, atau bahkan memicu disintegrasi.

Rumusan Masalah

Dengan latar belakang yang diuraikan di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Apa dampak dan implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 dan 020/PUU-IV/2006 yang memutuskan pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) terhadap mekanisme hukum dan akses keadilan korban (*victim based justice*) bagi penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia berat?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaruh atau dampak dan implementasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 dan 020/PUU-IV/2006 yang memutuskan pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap mekanisme hukum dan akses keadilan korban (*victim based justice*) bagi penyelesaian pelanggaran HAM berat.

Metodologi Penelitian

Pendekatan

Penelitian ini menggunakan dua pendekatan hukum yang disesuaikan dengan karakter pertanyaan: (i) pendekatan normatif, untuk mengecek konsekuensi mekanisme hukum dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat, dan (ii) pendekatan empirik, karena akan melihat dampak terhadap korban utamanya menyangkut akses keadilan bagi mereka.

Meskipun demikian, metode penelitian hukum empirik lebih dominan digunakan dalam penelitian ini karena: Pertama, pendekatan ini menempatkan posisi hukum sebagai proses yang terbentuk di ranah pengalaman sosial, politik dan ekonomi, bukan pada ranah normatif semata. Dengan pendekatan empirik ini, maka pertama, proses pencarian fakta implementasi putusan dan wacana perdebatan dilakukan dengan meletakkan empirisme sosial sebagai alat analisis. Kedua, pendekatan ini menggunakan silogisma induksi dan memperoleh simpulan-simpulan yang dari suatu proses induksi. Kesimpulan yang diperoleh sebagai *conclusio* di dan dari dalam silogisme induksi, selalulah berupa deskripsi atau eksplanasi tentang ada-tidaknya hubungan (entah kausal atau korelatif) antara berbagai variabel sosial-hukum (Wingyosoebroto, 2002 : 162-164 ; Sidharta, 2004 : 240-246).

Kedua pendekatan tersebut akan memberikan deskripsi yang lebih lengkap dalam laporan penelitian ini, utamanya menyangkut peluang, pilihan-pilihan hukum, berikut upayanya yang terkait dengan mekanisme hukum, apakah penerapannya akan memberikan keadilan dalam perspektif korban maupun keluarga korban.

Pengumpulan Data

Selama proses penelitian, pengumpulan data telah dilakukan melalui berbagai sumber primer dan sekunder. Sumber primer dilakukan dengan menggunakan *in-depth interview* dan *focus group discussion* (FGD) bersama korban dan keluarga korban.

In depth interview telah dilakukan di berbagai kota, antara lain dengan sejumlah narasumber di Jakarta, Blitar, Surabaya, Sidoarjo, Pasuruan, Jember, Malang dan Bangyuwangi. Pada 5 Juni 2007, bersama Ikatan Keluarga Orang Hilang (IKOHI), Lembaga Perjuangan Rehabilitasi Korban Rezim ORBA (LPR-KROB), dan sejumlah lembaga bagi para korban kekejaman hak asasi manusia masa lalu, telah menyelenggarakan *focus group discussion* (FGD) di Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Selain korban dan keluarga korban, *interview* juga melibatkan sejumlah organisasi non-pemerintah juga akan didatangi untuk melihat perspektif pendampingan korban maupun keluarga korban pelanggaran HAM berat, misalnya dengan ELSAM, KontraS, Imparsial, Human Rights Working Group, Solidaritas Nusa Bangsa, Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat (Syarikat), Paguyuban Petani Jawa Timur (Papanjati) dan Lakpesdam NU.

Laporan penelitian ini juga dilengkapi dengan data dan informasi yang diperoleh melalui sejumlah dokumen, prosiding pertemuan, dan tulisan-tulisan mandiri, yang didapatkan secara langsung ke korban/keluarga korban, organisasi non-pemerintah, dan sebagian lainnya diperoleh melalui akses *download* sejumlah file dari *website* yang memberikan petunjuk jawaban atas pertanyaan kunci penelitian ini.

Sistematika Laporan Penelitian

Laporan penelitian ini disusun dengan diawali Bab Pendahuluan, yang menguraikan secara ringkas latar belakang, rumusan masalah, tujuan, metodologi penelitian dan sistematika.

Bab Kedua, Mekanisme Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat, menguraikan, mengkaji, dan melihat bagaimana teori dan praktek mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM Berat, baik dalam sistem hukum internasional dan nasional. Selain itu melihat pula perbandingan mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM Berat,

disertai analisis hukum, analisis kelemahan dan keuntungan berbagai mekanisme tersebut.

Bab Ketiga, Putusan MK dan Dampaknya terhadap Mekanisme Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Indonesia, ditujukan untuk secara khusus melihat akibat hukum pasca Putusan MK, memetakan berbagai mekanisme-mekanisme hukum, serta menganalisis putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 yang menyertakan “saran atau rekomendasi”, dan melihat berbagai kemungkinan mekanisme tersebut. Dalam bagian ini disertakan pula analisis atas kontroversi (pro-kontra) putusan Mahkamah Konstitusi.

Bab Keempat, Pilihan dan Akses Keadilan Bagi Korban Pelanggaran HAM Berat Pasca Putusan MK, merupakan deskripsi atas penelusuran mekanisme-mekanisme tersebut pasca Putusan MK dan memetakan pilihan serta upaya hukum bagi keluarga korban pelanggaran HAM Berat, bagaimana tantangan/hambatan yang dialami, serta analisis mekanisme tersebut berbasis pada pendekatan keadilan korban (*victim based justice*).

Laporan ini akan diakhiri dengan Bab Penutup, yang substansinya berupa kesimpulan dan atau saran untuk kegunaan teoritik dan praktis, utamanya pelajaran atas strategi baik bagi penyelenggara negara dan badan peradilan, serta para korban dan keluarga korban.

BAB II

MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT

Pada bagian ini akan diuraikan, dikaji, dan dilihat bagaimana mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat, baik dalam sistem hukum internasional dan nasional. Deskripsi atas mekanisme hukum ini diperlukan untuk memetakan segala pilihan hukum untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat, termasuk bagaimana prakteknya di lapangan selama ini terkait dengan perbandingan mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat, disertai analisis hukum, analisis kelemahan dan keuntungan berbagai mekanisme tersebut.

Mekanisme yang dimaksudkan di sini tidaklah sekadar memperbincangkan KKR, melainkan pula mekanisme peradilan dan non-peradilan lainnya, baik yang dimiliki oleh Indonesia maupun dalam sistem hukum HAM internasional. Dengan begitu, nantinya bisa dilihat bagaimana sebenarnya hubungan antara mekanisme-mekanisme tersebut dengan KKR.

Pembahasan berikut disajikan dalam dua sub-bagian, sistem hukum internasional dan sistem hukum nasional.

Sistem Hukum Internasional

Dalam sistem hukum internasional, kasus-kasus yang menyangkut “*the most serious crimes*” (kejahatan paling serius) menjadi perhatian besar dalam sejarahnya, termasuk pengaruhnya dalam pembentukan hukum-hukum HAM internasional. Atas kejahatan-kejahatan tersebut, masuk dalam kategori hukum pidana internasional, yang tepat dipergunakan dalam kaitannya: (i) merujuk pada akumulasi norma hukum internasional atas tanggung jawab pidana individual; (ii) merujuk pada hukum pidana internasional sebagai suatu bidang incipient dalam hokum internasional yang belakangan ini mulai mengemuka; dan (iii) merujuk pada putusan-putusan, hokum dan prosedur suatu Mahkamah Pidana Internasional (ICC) (Sunga 1997: 7).

Utamanya, pasca perang dunia kedua, perkembangan hukum internasional yang berkaitan dengan HAM mengalami kemajuan pesat melalui sejumlah instrumen hukum dan pembentukan pengadilan khusus untuk mengadili para pelaku pelanggaran HAM berat.

Mekanisme peradilan melalui Nuremberg adalah salah satu contohnya, yang mana peradilan yang paling terkenal ditujukan untuk para penjahat Nazi Jerman adalah IMT atau Trial of the Major War Criminals Before the International Military Tribunal, yang diselenggarakan antara tahun 1945-1946. Di saat yang hampir bersamaan, 26 Juni 1945, telah lahir pula Piagam Perserikatan Bangsa Bangsa (UN Charter) yang menyebutkan dalam salah satu pasalnya, Pasal 55: “..... *based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote: (a) higher standards of living, fu employment, and conditions of economic and social progress and development; (b) solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational co-operation; and (c) universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.*”

Piagam PBB 1945 tersebut semakin dilengkapi dengan Universal Declaration of Human Rights 1948 (Deklarasi Umum HAM) yang memuat norma-norma HAM di bidang-

bidang sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya. Norma-norma HAM itu dinyatakan dalam suatu deklarasi dan berlaku sebagai standar atau baku pelaksanaan HAM bagi semua bangsa dan semua negara.

Perlu diakui bahwa Piagam PBB dan DUHAM tersebut merupakan sumber bagi munculnya instrumen hukum HAM internasional, seperti Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Genosida (1948), Konvensi Internasional Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial (1965), Konvensi Internasional Hak-hak Sipil dan Politik (1966), Konvensi Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (1966), Konvensi Mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (1979), Konvensi Internasional Menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman lain yang Kejam, Tidak Manusiawi dan Merendahkan Martabat Manusia (1984), Konvensi Internasional Tentang Hak-Hak Anak (1989), dan lain sebagainya.

Dari sejumlah kasus kejahatan paling serius yang pernah ada di dunia ini, tidak semuanya berhasil diadili para pelakunya. Namun dalam sejarahnya, Nuremberg Trial merupakan inisiasi mekanisme hukum untuk mengadili para penjahat HAM. Dalam Piagam Pengadilan Militer Internasional Nuremberg menyebutkan kejahatan yang dikategorikan sebagai kejahatan paling serius adalah:

1. *Crimes against Peace* (Kejahatan terhadap perdamaian).
2. *War Crimes* (Kejahatan-kejahatan Perang)..
3. *Crimes against Humanity* (Kejahatan terhadap Kemanusiaan).

Perkembangan berikutnya, berdasarkan Resolusi Dewan Keamanan PBB No. 827 Tahun 1993, dibentuk *International Tribunal For The Prosecution of Persons Responsible for Serious Violations of International Humanitarian Law Committed In The Territory Of The Former Yugoslavia Since 1991* atau dikenal dengan ICTY. Dalam mekanisme hukum ini dinyatakan kompetensi pengadilan tersebut adalah:

1. Kejahatan Genosida
2. Kejahatan terhadap Kemanusiaan.

Begitu juga pada Statuta Pengadilan Pidana Internasional Untuk Rwanda (ICTR) yang menyatakan pula kompetensinya atas Kejahatan Genosida dan Kejahatan Terhadap Kemanusiaan.

Dalam Konferensi Diplomatik PBB pada tanggal 17 Juli 1998 disahkan *Rome Statute of The International Criminal Court* (atau dikenal sebagai Statuta Roma). Dalam Mukadimah Statuta Roma memuat pandangan dasar yang sangat penting dalam sejarah peradaban manusia, dirumuskan sebagai berikut:

“Conscious that all peoples are united by common bonds, their cultures pieced together in a shared heritage, and concerned that this delicate mosaic may be shattered at any time, Mindful that during this century millions of children, women and men have been victims of unimaginable atrocities that deeply shock the conscience of humanity, Recognizing that such grave crimes threaten the peace, security and well-being of the world, Affirming that the most serious crimes of concern to the international community as a whole must not go unpunished and that their effective prosecution must be ensured by taking measures at the national level and by enhancing international cooperation, Determined to put an end to impunity for the perpetrators of these crimes and thus to contribute to the prevention of such crimes, Recalling that it is the duty of every State to exercise its criminal jurisdiction over those responsible for international crimes, Reaffirming the Purposes and Principles of the Charter of the United Nations, and in particular that all States shall refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, or in any other manner inconsistent with the Purposes of the United Nations, Emphasizing in this connection that nothing in this Statute shall be taken as authorizing any State Party to intervene in an armed conflict or in the internal affairs of any State, Determined to these ends and for the sake of present and future generations, to establish an independent permanent International Criminal Court in relationship with the United Nations system, with jurisdiction over the most serious crimes of concern to the international community as a whole, Emphasizing that the International Criminal Court established under this Statute shall be complementary to national criminal jurisdictions, Resolved to guarantee lasting respect for and the enforcement of international justice.

Kemudian Pasal 5 Statuta Roma ditegaskan yurisdiksi materialnya yang meliputi:

1. *The crime of genocide* (Kejahatan Genosida)
2. *Crimes against humanity* (Kejahatan-kejahatan terhadap Kemanusiaan);
3. *War crimes* (Kejahatan-kejahatan Perang);

4. *The crime of aggression* (Kejahatan Agresi).³

Dengan jenis-jenis kejahatan tersebut yang terkategori “*the most serious crimes of concern to the international community*”, maka sebagaimana ditegaskan dalam Statuta Roma sama sekali tidak boleh dibiarkan tak dihukum dan bahwa penuntutan mereka secara efektif harus dijamin dengan mengambil langkah-langkah di tingkat nasional dan dengan memajukan kerjasama internasional, bertekad untuk memutuskan rantai kekebalan hukum (*impunity*) bagi para pelaku kejahatan, serta mengingat bahwa merupakan tugas setiap negara untuk melaksanakan yurisdiksi kejahatannya terhadap orang-orang yang bertanggungjawab atas kejahatan internasional.

Selain itu, dalam sistem hukum HAM internasional dikenal pula “*universal jurisdiction*” atas kejahatan internasional, khususnya menyangkut penyiksaan, sebagaimana disebutkan dalam klausul Pasal 4 dan 5 Konvensi Anti Penyiksaan.⁴ Bebas dari penyiksaan sesungguhnya adalah salah satu *non-derogable rights*, dimana tidak sekalipun dan dalam kondisi apapun boleh dikurangi maupun dilanggar. Dengan adanya yurisdiksi universal, maka sesungguhnya tidak ada tempat bagi pelaku kejahatan internasional hak asasi manusia untuk bebas dari penghukuman.

Permasalahannya adalah, bilamana terjadi pelanggaran HAM berat (*the most serious crimes*), maka mekanisme hukum apakah yang akan digunakan untuk mengadili para pelaku kejahatan tersebut dalam sistem hukum HAM internasional? Pertanyaan ini dikaitkan dengan masih banyak sekali impunitas dalam sistem hukum nasional, termasuk

³ Khusus untuk Kejahatan Agresi, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (2) Statuta Roma, tidak diberlakukan dulu hingga kemungkinan amandemen (Pasal 121) dan peninjauan kembali Statuta Roma (Pasal 123).

⁴ Pasal 4 dinyatakan: (1) *Each State Party shall ensure that all acts of torture are offences under its criminal law. The same shall apply to an attempt to commit torture and to an act by any person which constitutes complicity or participation in torture.* (2) *Each State Party shall make these offences punishable by appropriate penalties which take into account their grave nature.* Sedangkan pasal 5 (1): *Each State Party shall take such measures as may be necessary to establish its jurisdiction over the offences referred to in article 4 in the following cases: (a) When the offences are committed in any territory under its jurisdiction or on board a ship or aircraft registered in that State; (b) When the alleged offender is a national of that State; c) When the victim is a national of that State if that State considers it appropriate.*

Indonesia, yang kemungkinannya pelaku secara individual bisa dibawa ke forum peradilan internasional.

Ada tiga jenis mekanisme peradilan yang bisa dipergunakan untuk mengadili pelaku kejahatan HAM, yakni: (i) ad-hoc tribunal; (ii) hybrid tribunal; dan (iii) permanent tribunal atau International Criminal Court/ICC.

- ***Ad Hoc Tribunal***

Mekanisme Ad Hoc Tribunal sebenarnya merupakan bagian dari International Tribunals yang dibentuk oleh Dewan Keamanan PBB dalam menjalankan mandat Bab VII Piagam PBB, yang menegaskan tentang “*to maintain or restore international peace and security.*”

Dalam sejarahnya, mekanisme ini pernah dilakukan dengan terbentuknya International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (ICTY) dan International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR). ICTY telah didisain untuk menginvestigasi peristiwa kejahatan HAM secara kasar dan sistematis yang terjadi di bekas Negara Yugoslavia. Kemudian Dewan Keamanan PBB kembali merespon dengan menggunakan kekuasaan Bab VII untuk membentuk ICTR pada November 1994. ICTR didirikan untuk memprosekusi orang-orang yang bertanggung jawab dalam genosida akibat konflik etnisitas antara suku Hutu dan Tutsi di Rwanda dan kejahatan serius lainnya yang bertentangan dengan Hukum Humaniter Internasional. Dalam peristiwa ini, antara April dan Juni 1994, sekitar 500 ribu hingga satu juta Tutsi dan Hutu moderat telah dibantai.

ICTY memiliki kewenangan atas empat kategori kejahatan, yakni: pelanggaran mendasar atas Konvensi Geneva 1949 (Pasal 2), Kejahatan Perang (Pasal 3), Genosida (Pasal 4) dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan (Pasal 5). Sedangkan ICTR memiliki kewenangan atas tiga kategori kejahatan, yakni: genosida (Pasal 2), Kejahatan terhadap Kemanusiaan (Pasal 3) dan pelanggaran atas Pasal 3 (*common articles*) Konvensi Geneva 1949 dan Protokol Tambahan II (Pasal 4). Perlu diketahui bahwa ICTR tersebut memiliki

yurisdiksi hanya terhadap kejahatan perang dalam konteks “*non-international armed conflict*.”

Mekanisme ini, sekali lagi, bisa dibentuk dan dipergunakan untuk mengadili kejahatan-kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan dan kejahatan perang, sepanjang ada persetujuan Dewan Keamanan PBB sebagai pengambil keputusan untuk mempergunakan kekuasaan Bab VII Piagam PBB.

- ***Hybrid Tribunal***

Hybrid Tribunal atau Pengadilan Campuran adalah suatu gabungan hakim lokal dan internasional yang mengadili baik berdasarkan hukum lokal maupun internasional. Pada umumnya, pengadilan ini berkedudukan dimana kejahatan telah terjadi. Mekanisme peradilan ini juga didirikan berdasarkan kekuasaan Bab VII Piagam PBB, dimana peran Dewan Keamanan juga menjadi sangat penting.

Dalam praktek, ada dua bentuk yang pernah dijalankan: (i) East Timor Special Panels dan (ii) Special Court for Sierra Leone.

Dalam kasus Timor Leste, sejak adanya integrasi ke wilayah Indonesia yang disertai dengan kekerasan, serta pendudukan selama sekitar 24 tahun, telah menimbulkan korban jiwa hingga 200 ribu warga Timor Leste. Pada Agustus 1999, melalui referendum yang disponsori PBB, warga Timor Leste telah memilih merdeka dan lepas dari Indonesia. Namun, secara tiba-tiba pasca referendum tersebut, milisi pro-integrasi dan militer Indonesia melancarkan kekerasan dan mengorbankan ribuan warga Timor Leste. Dewan Keamanan PBB, bertindak dengan kewenangan Bab VII Piagam PBB mengerahkan pasukan perdamaian dan bantuan kemanusiaan, dengan mendirikan Untaet (*UN Transitional Administration in East Timor*) untuk membantu pemerintahan interim.

Kemudian Special Panels telah didirikan pada tahun 2002, oleh Untaet melalui Regulasi 2000/15. Menurut Pasal 22 Regulasi tersebut, panel terdiri dari 2 hakim internasional dan

satu hakim dari Timor Leste. Ada dua panel, untuk mendengar kejahatan-kejahatan paling serius, dimana satu panel berbahasa Inggris, sedangkan panel lainnya berbahasa Portugal. Sedangkan panel dengan lima hakim berkomposisi 3 hakim internasional dan 2 hakim Timor Leste, yang didirikan dalam hal kasus yang memiliki kepentingan istimewa.

Sedangkan yurisdiksinya menyangkut genosida (Pasal 4), kejahatan terhadap kemanusiaan (Pasal 5) dan kejahatan perang (Pasal 6) dan penyiksaan (Pasal 7). Tambahan pula, dalam panel tersebut berwenang mengadili kasus-kasus pembunuhan (Pasal 8) dan kekerasan seksual (Pasal 9). Sedangkan Panel dengan lima hakim dilakukan untuk mengadili kejahatan paling serius terhadap hukum humaniter internasional selama pendudukan Indonesia dan pasca referendum.

Yang kedua, Special Court for Sierra Leone, dibentuk pasca terjadinya perang sipil di Sierra Leone yang dimulai tahun 1991. Tentara dari Revolutionary United Front (RUF) yang disponsori oleh Liberia dan Presiden Charles Taylor, mengawali perlawanan terhadap tentara pemerintah. Pada tahun 1995, konflik telah meluas ke penjuru negeri, dan perang sipil tersebut berakhir hingga tahun 2001. Hampir 4.5 juta penduduk Sierra Leone telah terusir, lebih dari 20 ribu penduduk terbunuh, penyiksaan, mutilasi dan kejahatan seksual telah terjadi. Kedua pihak yang berseteru sepakat untuk melakukan gencatan senjata, dan dengan pertolongan komunitas internasional, tentara pemerintah secara bertahap mengontrol Negara Sierra Leone.

Bulan Agustus 2002, Dewan Keamanan PBB mengesahkan Special Court untuk Sierra Leone, yang mengadili aktor yang paling bertanggung jawab atas kejahatan-kejahatan paling serius. Berdasarkan pasal 1 Statuta Special Court for Sierra Leone, pengadilan berwenang untuk mengadili atas kasus pelanggaran serius berdasarkan hukum di Sierra Leone dan hukum humaniter internasional. Special Court tersebut memiliki kewenangan mengadili atas 4 jenis kejahatan HAM: kejahatan terhadap kemanusiaan (Pasal 2), pelanggaran atas *Common Article 3* Konvensi Geneva 1949 dan Protokol Tambahan II

(Pasal 3), pelanggaran HAM serius terhadap hukum humaniter internasional (Pasal 4), dan kejahatan tertentu di bawah rezim hukum Sierra Leone (Pasal 5).

Mekanisme *Hybrid Tribunal* seperti halnya *Ad Hoc Tribunal*, pembentukannya berdasarkan persetujuan Dewan Keamanan PBB sebagai pengambil keputusan untuk mempergunakan kekuasaan Bab VII Piagam PBB.

- ***Permanent Tribunal (Peradilan Permanen)***

Peradilan permanent yang dimaksudkan di sini adalah International Criminal Court (Mahkamah Pidana Internasional, atau biasa disebut ICC), didirikan atas dasar Statuta Roma pada 17 Juli 1998, dan baru bisa bekerja pada 1 Juli 2002 saat Negara ke-60 meratifikasi Statuta. ICC bersifat badan independen yang secara formal berbeda dengan PBB.

Berbeda dengan Ad Hoc Tribunal, ICC memiliki jangkauan yang lebih luas, hal ini karena ia sebagai lembaga permanen dan berbasis pada persepakatan negara-negara yang telah meratifikasinya. Eksistensi ICC sesungguhnya berdasar pada penegakan hukum atas moral kemanusiaan. Statuta Roma telah menegaskan upaya penegakan hukum melalui standar hukum yang terkait dengan kejahatan-kejahatan paling serius. Dan mekanisme ini tidak saja akan mengupayakan penghukuman bagi pelaku kejahatan-kejahatan paling serius, melainkan pula mencegah terjadi kejahatan serupa di masa mendatang. Dengan hadirnya mekanisme ini, seolah menunjukkan komitmen internasional yang secara menyeluruh yang menyeru adanya keadilan dan *rule of law*, dan tidak ada tempat yang bebas bagi para pelaku kejahatan, baik secara individual maupun suatu bangsa terhadap bangsa lain.

ICC terdiri atas peradilan itu sendiri, yang terbagi atas sejumlah majelis, yakni *Pre-Trial, Trial dan Appellate*, Kantor registrasi yang menangani hal-hal non-yudisial, Kantor Penuntut (*the Office of the Prosecutor*) dan Majelis Negara-Negara Pihak. Untuk membawa kasus kejahatan-kejahatan paling serius ke ICC, terdapat pilihan prosedur

berdasarkan pasal 13 Statuta Roma: (i) atas usulan Negara pihak, (ii) atas usulan Dewan Keamanan PBB; dan (iii) Kantor Penuntut (*the Office of the Prosecutor*).

Kewenangan materi (*Material Jurisdiction*) yang dimiliki oleh ICC adalah mengadili kasus-kasus yang terkategori kejahatan-kejahatan paling serius, yakni: (i) Kejahatan Genosida; (ii) Kejahatan terhadap Kemanusiaan; (iii) Kejahatan Perang; dan (iv) Agresi. Untuk Agresi, untuk sementara belum bisa disepakati hingga ada peluang amademen 7 tahun setelah Statuta Roma berlaku, artinya tahun 2009. Hubungannya dengan pengadilan nasional, ICC merupakan pelengkap dari yurisdiksi pidana nasional, sebagaimana disebutkan dalam Mukadimah Statuta Roma.

Dalam Statuta Roma terdapat *temporal jurisdiction* (Pasal 11) dan *territorial jurisdiction* (Pasal 12), atas dasar pasal 11, ICC hanya mungkin berwenang mengadili atas kejahatan-kejahatan yang berlaku setelah 1 Juli 2002, tanggal di saat berlakunya Statuta Roma. Sedangkan dalam pasal 12 Statuta Roma dinyatakan bahwa Negara menjadi pihak yang telah meratifikasi berlaku yurisdiksinya di bawah Statuta Roma tersebut.

Mekanisme untuk mengadili pelanggaran HAM berat di Indonesia tidak bisa menggunakan ICC, karena selain Indonesia masih belum meratifikasi Statuta Roma, terjadinya kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida terjadi di masa sebelum Juli 2002.

Sistem Hukum Nasional

Dalam sistem hukum nasional, istilah pelanggaran HAM berat sebenarnya diadopsi dari istilah “*gross violation of human rights*” (pelanggaran kasar HAM), yang di dalam instrumen hukum HAM internasional sebenarnya ditujukan pada tindakan apa yang disebut Statuta Roma sebagai “*the most serious crimes*” (kejahatan-kejahatan paling serius).

Untuk pertama kalinya diperkenalkan istilah pelanggaran HAM berat melalui Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang dirumuskan: “Untuk mengadili pelanggaran hak asasi manusia yang berat dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di lingkungan peradilan umum.” Kemudian setahun kemudian, lahir Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, sebagai tindak lanjut atas pasal tersebut. Setelah itu, lahir gagasan melalui TAP MPR No.V/MPR/2000, 18 Agustus 2001, tentang “Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional”, disebutkan bahwa KKR sebagai lembaga extra-yudisial bertugas menegakkan kebenaran dan mengungkapkan penyalahgunaan kekerasan serta pelanggaran HAM masa lampau dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Satu prinsip penting ialah bahwa KKR merupakan lembaga yang bersifat publik untuk mencari dan mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran HAM berat dengan berasaskan pada kemandirian, bebas tak memihak, keadilan, kejujuran, keterbukaan, dan perdamaian.

Secara substantif, Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 lebih banyak kesamaan bila dibandingkan dengan Statuta Roma, utamanya menyangkut pengertian Kejahatan Genosida dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan. Meskipun demikian, tidak sepenuhnya sama karena ada beberapa penerjemahan yang kurang tepat sehingga memiliki konsekuensi hukum yang berbeda dalam pelaksanaan Undang-undang tersebut. Misalnya menyangkut masalah yang timbul dari penerjemahan Pasal 9 Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 terhadap definisi kejahatan terhadap kemanusiaan, yaitu kata “*directed*” dalam Statuta Roma yang seharusnya diartikan “ditujukan”, tetapi diterjemahkan “ditujukan secara langsung”.⁵ Kata “langsung” ini bisa menyederhanakan pemahaman bahwa hanya para pelaku langsung di lapangan yang dapat dikenakan pasal ini, sedangkan pelaku di atasnya (atasan, aktor intelektual/dalang, atau juga pemberi perintah) justru kemungkinannya tidak tersentuh dalam pasal tersebut (Wiratraman 2004).

Lepas dari perdebatan soal kekeliruan penerjemahan, laporan ini membatasi pada mekanisme hukum yang diterapkan dalam menyelesaikan pelanggaran HAM berat dalam

⁵ Bandingkan rumusan pasal 7 Statuta Roma dan pasal 9 Undang-Undang No. 26 Tahun 2000.

konteks sistem hukum Indonesia. Secara umum sejak era reformasi bergulir, penyelesaian pelanggaran HAM berat bisa dilakukan melalui: (i) mekanisme pengadilan HAM dan; (ii) mekanisme komisi kebenaran dan rekonsiliasi.

Mekanisme Pengadilan HAM

Untuk pertama kalinya Indonesia memiliki Pengadilan HAM setelah Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM disahkan, dan akhirnya melalui Keputusan Presiden No. 96 Tahun 2001 yang memandatkan dibentuknya pengadilan HAM ad hoc untuk menangani kasus Tanjung Priok dan Timor Timur pasca jajak pendapat. Berdirinya mekanisme peradilan ini sesungguhnya atas desakan publik pasca terjadinya kekerasan dan kejahatan hak asasi manusia di Timor Leste pasca jajak pendapat atau referendum. Mekanisme domestik yang segera dibentuk tersebut ditujukan untuk mengadili pelanggaran HAM berat di Indonesia, merupakan mekanisme hukum yang ditempuh pemerintah Indonesia sesungguhnya untuk menghindarkan bekerjanya mekanisme internasional.

Meskipun demikian, setidaknya kelahiran pengadilan HAM di Indonesia merupakan ujian awal bagi bangsa Indonesia apakah pengadilan tersebut merupakan bentuk dari keseriusan pemerintah dalam menuntaskan kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu, serta mendorong reformasi hukum dalam bidang hak asasi manusia.

Dalam undang-undang tersebut, telah menentukan yurisdiksi material Pengadilan HAM menyangkut jenis tindak pidana: kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan (vide: pasal 7). Kejahatan genosida didefinisikan sebagai perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis kelompok agama. Perbuatan material yang dilakukan dalam rangka tindak pidana genosida meliputi perbuatan-perbuatan sebagai berikut: pembunuhan, mengakibatkan penderitaan, menciptakan kondisi pemusnahan, mencegah kelahiran, memindahkan secara paksa. (vide: Pasal 8 UU No 26 Tahun 2000).

Sedangkan kejahatan terhadap kemanusiaan diartikan sebagai bagian dari serangan yang meluas dan sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, yang meliputi: pembunuhan, permusnahan, pengusiran, perampasan kemerdekaan, apartheid, pemerkosaan, penganiayaan, penghilangan paksa, dan perbudakan (vide: Pasal 9 UU No 26 Tahun 2000).

Secara substantif memang banyak kesamaan, namun ada sejumlah pasal-pasal yang berbeda rumusan hukum dan ancaman hukumannya. Dalam soal ancaman hukuman, yang berbeda dengan Statuta Roma adalah menyangkut ancaman pidana dalam UU Pengadilan HAM merumuskan ancaman paling tinggi pidana mati (vide: Pasal 36 UU No 26 Tahun 2000).

Sedangkan menyangkut rumusan hukumnya yang berbeda, sesungguhnya memiliki konsekuensi yang justru menunjukkan kelemahan dari Undang-Undang No. 26 Tahun 2000. Kelemahan substantif dari undang-undang tersebut setidaknya ada tiga hal, yakni:

- (i) Rumusan yang tidak menjelaskan kerangka lebih tegas dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang elemen meluas, sistematis dan diketahui. Ketidakjelasan tersebut akan melahirkan kesulitan interpretasi bagi para hakim untuk menentukan dan membuktikan unsur-unsur kejahatannya.
- (ii) Penerjemahan yang keliru dari Pasal 7 Statuta Roma dalam Pasal 9 Undang-Undang No. 26 Tahun 2000, yakni perkataan "*directed*" yang seharusnya diterjemahkan "ditujukan", namun oleh undang-undang pengadilan HAM diterjemahkan "ditujukan secara langsung". Kata "langsung" yang demikian memiliki pengaruh atas siapa yang harus bertanggung jawab atas kejahatan HAM, apakah hanya para pelaku langsung di lapangan sajalah yang dapat dikenakan pasal tersebut, sementara pelaku di atasnya (komandan atau atasannya) yang membuat keputusan tidak bisa terjerat pada pasal tersebut.
- (iii) Hukum acara dalam Pengadilan HAM (Bab IV) yang masih menggunakan dasar pihakan pada Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP). KUHP dalam pasal 184-190 sesungguhnya tidak dirancang khusus dalam kasus-kasus

pelanggaran HAM berat, sehingga dalam pembuktiannya menjadi agak susah, utamanya dalam membuktikan unsur sistematis, meluas, dan diketahui.

Dengan kelemahan substantif yang demikian tentu untuk melakukan penuntutan kasus-kasus pelanggaran HAM berat bukanlah pekerjaan mudah. Belum lagi persoalan implementasi yang prosesnya diintervensi oleh campur tangan politik melalui parlemen dalam penyetujuan pembentukan Pengadilan HAM ad hoc. Dalam pasal 43 ayat (2) Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 dinyatakan bahwa: "Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden." Dalam prakteknya, kasus Trisakti dan Semanggi, meskipun Komnas HAM telah merekomendasikan kasus-kasus tersebut sebagai pelanggaran HAM berat, namun justru DPR RI yang berhak untuk mengusulkan justru mematahkan berulang kali proses kelanjutan pembentukannya.

Kelemahan substantif yang diikuti dalam praktek betapa Pengadilan HAM tidak bisa mengadili pelaku-pelaku paling bertanggung jawab (*the most responsible persons*) telah melahirkan situasi impunitas yang kian sistematis dalam sistem hukum nasional (Wiratraman 2006). Dalam sebuah laporan penelitian dari sidang-sidang Pengadilan HAM ad hoc yang dilakukan oleh Professor David Cohen, yang mengemukakan bahwa pengadilan HAM dibentuk memang diniatkan untuk gagal mengadili pelaku kejahatan HAM berat (Cohen 2003).

Dengan situasi pengadilan HAM yang tidak memberikan pertanggungjawaban secara lebih tegas terhadap para pelaku utama kejahatan HAM berat, maka tidak sedikit, baik di dalam negeri maupun komunitas internasional yang pesimis. Dan bahkan secara resmi, PBB yang mengirimkan utusannya ke Indonesia melalui Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, *Dato' Param Cumaraswamy*, yang menyatakan:

"The several acquittals before the Ad Hoc Human Rights Court for East Timor is [sic] not surprising. The insufficient investigations and the failure to produce material evidence contributed to such acquittals. The

judges who had to base their decisions on the evidence before the court may not be faulted” (Cumaraswamy 2003).

Bahkan, lebih penting lagi, kegagalan pengadilan HAM ad hoc di Indonesia telah juga ditemukan dan dilaporkan oleh *UN Independent Commission Of Expert To Review The Prosecution Of Serious Violation In East Timor*. Berdasarkan laporannya, yang dibuat tiga anggota Komisi Ahli (Justice P.N. Bhagwati, Dr. Shaista Shameem, Professor Yozo Yokota), telah dikutip oleh Koffi Anan saat ia menjabat Sekretaris Jenderal PBB dalam suratnya tertanggal 24 Juni 2005 kepada Presiden Dewan Keamanan PBB, telah menyatakan dua hal penting, yakni:

Pertama, Pembentukan suatu International Criminal Tribunal for Timor-Leste (Paragraph 29),

“If the foregoing recommendations relevant to Timor-Leste and Indonesia are not initiated by the respective Governments within the recommended time frames or are not retained by the Security Council, the Commission of Experts recommends that the Security Council adopt a resolution under Chapter VII of the Charter of the United Nations to create an ad hoc international criminal tribunal for Timor-Leste, to be located in a third State” (Security Council 2005).

Dan kedua, penggunaan International Criminal Court (ICC) (Paragraph 30):

“If the recommendation to establish an international criminal tribunal for Timor-Leste is not retained, the Security Council may consider the possibility of utilizing the International Criminal Court as a vehicle for investigations and prosecutions of serious crimes committed in East Timor” (Security Council 2005).

Menurut Aglionby (2005), tentara Indonesia dan pimpinan milisi lokal yang bertanggung jawab atas kejahatan terhadap kemanusiaan harus menghadapi suatu pengadilan internasional bila Jakarta tidak memprosekusi mereka secara efektif, dan bahkan *UN Panel of Legal Experts* telah merekomendasikannya. Berdasarkan rekomendasi-rekomendasi tersebut, sesungguhnya PBB telah sedang mengupayakan secara serius untuk meangplikasikan standar hukum HAM internasional untuk menghentikan impunitas di Indonesia yang disebabkan salah satunya oleh tidak bekerjanya secara professional Pengadilan HAM ad hoc atas kasus Timor Timur.

Dengan penjelasan atas situasi-situasi yang demikian, maka untuk sementara ini kita belum bisa banyak berharap dari Pengadilan HAM untuk penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu.

Mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Terakhir, sebagai mekanisme alternatif di luar pengadilan dalam rangka penyelesaian pelanggaran HAM berat, adalah melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Bagian tulisan ini tidak akan banyak menguraikan cara kerja mekanisme KKR, karena belum pernah terjadi KKR akibat putusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan secara keseluruhan UU KKR. Melainkan, sekilas mengungkap sekilas kontroversi dibalik undang-undang dan proses pembentukannya.

Pada awalnya, pembentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dilandasi oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. V Tahun 2000 tentang Pemanjapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. TAP MPR tersebut merekomendasikan untuk membentuk KKR sebagai mekanisme non-peradilan atau ekstra-yudisial yang bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau dan melaksanakan rekonsiliasi. Maksud dan tujuan dari Ketetapan MPR ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan, menciptakan kondisi untuk rekonsiliasi dan menetapkan arah kebijakan untuk memantapkan persatuan nasional.

Dalam bagian menimbang Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 disebutkan pertimbangan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia harus ditelusuri kembali untuk mengungkapkan kebenaran, menegakkan keadilan, dan membentuk budaya menghargai hak asasi manusia sehingga dapat diwujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional. Bahwa pengungkapan kebenaran juga demi kepentingan para korban dan/atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya untuk

mendapatkan kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi. Bahwa untuk mengungkap pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu dilakukan langkah-langkah konkret dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Ada dua tujuan pembentukan KKR sebagaimana disebutkan dalam undang-undang tersebut, yakni: a. menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu di luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa; dan b. mewujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional dalam jiwa saling pengertian.

Namun sejak awal perumusan RUU KKR, telah mengundang kontroversial yang luar biasa. Agung Putri menuliskan bahwa Tidak ada suatu usulan undang-undang yang demikian kontroversial seperti Rancangan Undang-undang KKR. Rancangan ini tidak saja ditolak oleh korban tetapi juga oleh pelaku. Tidak saja oleh aktivis-aktivis HAM tetapi juga oleh tokoh-tokoh organisasi masyarakat dan keagamaan. Rancangan ini ditolak oleh kekuatan yang ingin menghabisi sisa-sisa kekuatan Orde Baru maupun oleh mereka yang ingin mempertahankan status quo dan pernah menjadi bagian dari kekuatan Orde Baru. Mereka 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. Sementara itu tokoh organisasi keagamaan dan kemasyarakatan memandang dari sudut politik. Pengungkapan kebenaran sebagaimana mandat komisi, dipandang akan membuka luka lama tanpa ada jaminan mampu mengobatinya. Sedang yang lain memandang komisi ini adalah alat untuk membangkitkan komunisme (Putri 2004).

Kontroversi ini berlanjut hingga proses seleksi dan rekrutmen anggota komisi yang panjang dan berlarut-larut tidak segera disahkan oleh Presiden, hingga pada akhirnya lahir putusan Mahkamah Konstitusi membatalkan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004. Gugatan judicial review atas UU KKR sebenarnya berpangkal pada tiga persoalan

substantif, yakni perbaikan terhadap pasal-pasal mengenai amnesti (pasal 1 angka 9), pemberian kompensasi yang digantungkan pada amnesti (pasal 27) dan sifat substitutif mekanisme KKR atas pengadilan (pasal 44). Namun sayangnya, putusan Mahkamah Konstitusi tersebut berarti belum sempat komisi bekerja untuk pengungkapan kebenaran dan proses-proses rekonsiliasi atas persoalan pelanggaran HAM berat masa lalu, KKR telah diaborsi.

Tentu, mekanisme alternatif yang diharapkan bisa memulihkan rasa keadilan bagi korban nampaknya tidak bisa diharapkan lagi. Dengan konteks demikian, penelitian ini hendak melanjutkan penelusuran atas proses atau mekanisme hukum apa yang bisa ditempuh, baik melalui mekanisme peradilan maupun non-peradilan, di level internasional dan nasional, dan bagaimana sesungguhnya dampak yang dirasakan bagi korban menyangkut pilihan-pilihan tersebut.

Tanggung Jawab Negara dalam Pemajuan HAM

Konsepsi pelanggaran hak asasi manusia sesungguhnya tidak bisa dilepaskan dari rumusan pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945, karena hal tersebut menyangkut konsepsi tanggung jawab negara dalam hak asasi manusia (*state responsibilities*). Dirumuskan bahwa, “Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah dan 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.”⁶ Keduanya, merupakan kunci dalam melihat tanggung jawab konstitusional yang harus dilakukan oleh negara, dalam hal ini pemerintah, untuk melaksanakan upaya-upaya pemajuan hak asasi manusia.

Kedua pasal tersebut juga memiliki konsepsi tersendiri sebagai elemen kewajiban negara. Konsepsi dalam pasal 28I ayat (4), disebut sebagai konsep realisasi progresif (*progressive*

⁶ Ketentuan pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945 dihasilkan dalam Perubahan Kedua, disahkan 18 Agustus 2000.

realization), yang secara substansi menegaskan bahwa negara harus memajukan kondisi hak-hak asasi manusia secara berkelanjutan, maju (tidak kesengajaan/kelalaian untuk mundur), dan jelas ukuran atau tahapannya. Sedangkan pasal 28I ayat (5), disebut sebagai konsepsi pendayagunaan kewenangan dan instrumentasi hukum. Artinya, negara dalam menjalankan kewajibannya, ia bisa menggunakan segala kewenangannya terutama untuk membangun instrumentasi hukum sebagai sarana yang melindungi hak-hak masyarakat, baik dalam pembentukan sarana-sarana kelembagaan yang melindungi hak-hak asasi manusia maupun proses legislasi.

Bila diperbandingkan, khususnya dalam diskursus hukum tanggung jawab negara atas hak asasi manusia, terutama bila kita menyimak perdebatan-perdebatan dalam sidang umum PBB untuk melihat laporan hasil kemajuan rutin masalah hak asasi manusia di setiap negara, dikenal pula konsepsi tanggung jawab negara dalam mandat hukum internasional. Konsepsi tersebut disandarkan pada instrumentasi hukum hak asasi manusia internasional, yakni pasal 2 ayat (1) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966 (selanjutnya disebut ICESCR 1966), dinyatakan: “*Each State party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and co - operation, especially economic and technical, to the maximum of available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.*”

Pasal tersebut mengandung empat konsepsi kewajiban hukum negara di bawah provisi ICESCR 1966, yakni: (1) *undertakes to take steps*, (2) *to the maximum available resources*, (3) *achieving progressively the full realization*, and (4) *by all appropriate means including particularly the adoption of legislative measures*.

Konsepsi ‘*undertakes to take steps*’ atau mengambil langkah-langkah⁷, merupakan elemen pertama yang menegaskan bahwa negara akan bertanggungjawab atas segala

⁷ Konsepsi ini juga dikenal dalam pasal 2 ayat (2) International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) 1966.

tindakan atau tiadanya tindakan dalam upaya perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia. Konsepsi kedua, adalah *'to the maximum available resources'*, atau upaya pemaksimalan sumberdaya. Upaya memaksimalkan ketersediaan sumberdaya merupakan elemen penting untuk memahami bahwa negara memiliki kewajiban untuk memprioritaskan program-programnya dan mendayagunakan alokasi sumberdayanya secara optimal. Konsepsi ini merupakan konsepsi yang menghubungkan antara alokasi sumberdaya anggaran dengan kewajiban negara dalam hak-hak asasi manusia.

Sedangkan konsepsi *'achieving progressively the full realization'* dan *'by all appropriate means including particularly the adoption of legislative measures'*, merupakan konsepsi yang hampir sama dengan konstruksi hukum yang diatur dalam pasal 28I ayat (4) dan (5) UUD 1945. Dalam UU HAM, juga sama dengan konstruksi hukum yang ada dalam UUD 1945, yakni mendayagunakan kewenangan dan sarana-sarana hukum, baik pembentukan lembaga dan hukum baru, review perundang-undangan atau kebijakan, atau juga ratifikasi aturan hukum internasional. Bisa disimpulkan bahwa, baik UUD 1945 maupun UU HAM tidak mengenal konsep kewajiban negara yang pertama dan kedua, yakni yang berupa mengambil langkah-langkah dan upaya pemaksimalan sumberdaya.

Secara konseptual, dalam hukum hak asasi manusia, pelanggaran hak-hak asasi manusia didefinisikan sebagai setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum, mengurangi, menghalangi, membatasi dan atau mencabut hak asasi seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku (Pasal 1 angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia).

Dengan mengacu pada pendefinisian tersebut, "...tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku" merupakan kata-kata kunci sebagai alat analisis dalam penelitian ini, dimana tanpa kejelasan

mekanisme hukum dan tiadanya jangkauan keadilan bagi korban untuk mengaksesnya justru akan melahirkan ketidakadilan-ketidakadilan yang lain (Wiratraman 2005).

BAB III

PUTUSAN MK DAN DAMPAKNYA TERHADAP MEKANISME HUKUM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT DI INDONESIA

Dalam amar Putusan MK Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006 bahwa MK mengabulkan permohonan para Pemohon; Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945; Menyatakan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat; dan Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya. Permohonan tersebut telah dikabulkan oleh MK melebihi dari apa yang diminta penggugat (*Ultra Petita*).

Sedangkan Putusan MK dengan Nomor Perkara 020/PUU-IV/2006, berbeda dengan putusan sebelumnya atas obyek uji materi yang sama, yakni: Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*).

Bagian ini akan menguraikan apa dampak dari putusan baik Putusan MK dengan Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006 maupun Putusan MK dengan Nomor Perkara 020/PUU-IV/2006, utamanya terhadap mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia.

Posisi dan Saran Putusan MK terhadap Mekanisme Hukum

Sebenarnya kunci putusan MK yang melahirkan pertimbangan untuk membatalkan keseluruhan UU KKR adalah menyangkut permohonan Pasal 27 UU KKR yang dimohonkan para pemohon, dikabulkan oleh MK. Dikabulkannya permohonan pemohon untuk menyatakan Pasal 27 UU KKR tersebut memiliki konsekuensi hukum yang dinilai “mengganggu” terhadap operasionalisasi UU KKR. Sebagaimana dalam Putusan MK dengan Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006 dinyatakan:

“Menimbang bahwa meskipun yang dikabulkan dari permohonan hanya Pasal 27 UU KKR, akan tetapi oleh karena seluruh operasionalisasi UU KKR bergantung dan bermuara pada pasal yang dikabulkan tersebut, maka dengan dinyatakannya Pasal 27 UU KKR bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat, seluruh ketentuan dalam UU KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan. Hal ini terjadi karena keberadaan Pasal 27 tersebut berkaitan erat dengan Pasal 1 Angka 9, Pasal 6 huruf c, Pasal 7 Ayat (1) huruf g, Pasal 25 Ayat (1) huruf b, Pasal 25 Ayat (4), Ayat (5), Ayat (6), Pasal 26, Pasal 28 Ayat (1), dan Pasal 29 UU KKR. Padahal, keberadaan Pasal 27 dan pasal yang terkait dengan Pasal 27 UU KKR itu merupakan pasal-pasal yang sangat menentukan bekerja atau tidaknya keseluruhan ketentuan dalam UU KKR sehingga dengan menyatakan tidak mengikatnya secara hukum Pasal 27 UU KKR, maka implikasi hukumnya akan mengakibatkan seluruh pasal berkaitan dengan amnesti tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.”

Tentunya putusan tersebut melebihi dari apa yang dimohonkan dari pemohon, atau melebihi petitumnya (*ultra petita*). Meskipun demikian MK telah mengantisipasi perdebatan *ultra petita* dengan penjelasan tersendiri, dengan menyandarkan pada argumentasi:

- (i) Pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menyangkut kepentingan umum yang akibat hukumnya bersifat *erga omnes*;
- (ii) Pertimbangan keadilan dan kepastian telah dijadikan juga alasan, sebagaimana tampak antara lain dalam putusan Mahkamah Agung tanggal 23 Mei 1970, tanggal

4 Februari 1970, dan tanggal 8 Januari 1972 serta putusan lain yang lebih, kemudian di mana ditegaskan bahwa Pasal 178 Ayat (2) dan (3) HIR serta Pasal 189 Ayat (2) dan (3) RBg tidak berlaku secara mutlak karena adanya kewajiban Hakim untuk bersikap aktif dan selalu harus berusaha memberikan putusan yang benar-benar menyelesaikan perkara.

- (iii) Dicantumkan permohonan Penggugat kepada Hakim untuk menjatuhkan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*), menyebabkan Hakim memiliki keleluasaan untuk menjatuhkan putusan lebih dari *petitum*.
- (iv) Memperbandingkan dengan pengalaman di MK Negara lain, seperti disebutkan dalam Pasal 45 UU Mahkamah Konstitusi Korea Selatan (1987) berbunyi, "*The Constitutional Court shall decide only whether or not the requested statute or any provision of the statute is unconstitutional: Provided, That if it is deemed that the whole provisions of the statute are unable to enforce due to a decision of unconstitutionality of the requested provision, a decision of unconstitutionality may be made on the whole statute*" (Mahkamah Konstitusi memutuskan 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).
- (v) Dalam praktek, MK telah menerapkan hal tersebut, misalnya Putusan Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai Pengujian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan;

Yang menjadi perhatian menarik, selain soal ultra petita yang demikian, MK juga memiliki semacam "saran atau rekomendasi" dalam putusannya. Hal ini bisa terlihat dari Putusan MK Nomor Perkara 006/PUU-IV/2006 yang menyatakan:

"Dengan dinyatakannya UU KKR tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan, tidak berarti Mahkamah menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk

itu, antara lain dengan mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau dengan melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.”

Dengan saran atau rekomendasi yang demikian, maka MK berpendapat ***banyak cara yang dapat ditempuh***, antara lain:

- (i) Mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal; atau
- (ii) Melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.

Apa maksud yang terkandung dalam saran tersebut? Pertama, Putusan MK sesungguhnya menawarkan permisalan sebagian mekanisme yang dapat ditempuh dalam rangka mendorong rekonsiliasi, dari banyak cara. Kedua, bahwa MK mengajak untuk mewujudkan rekonsiliasi ini melalui kebijakan hukum baru untuk menggantikan UU KKR yang telah dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi. Penegasan MK ini dapat ditafsirkan dari rumusan kata-kata ”bentuk kebijakan hukum” yang dibubuhi tanda kurung dengan kata-kata ”undang-undang”. Dan Ketiga, MK mendorong penguasa untuk mengambil langkah-langkah kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum. Hal ini mungkin bisa dilakukan seperti diawali dengan pernyataan maaf oleh penguasa, kemudian mengeluarkan kebijakan untuk memberikan ruang dan kesempatan bagi para korban dan keluarganya mengadukan kejahatan HAM masa lalu, dan kemudian tentunya mendorong rekonsiliasi yang bisa dinilainya sebagai perwujudan keadilan secara luas.

Tentu saran yang demikian bukan persoalan mudah, karena perspektif yang dipergunakan oleh MK lebih berpusat pada *state-based perspective* (perspektif berbasis kepentingan negara atau, tindakan yang mendasarkan pada kebijakan politik penguasa) daripada memperhatikan *victim-based perspective* (perspektif berbasis kepentingan korban). Salah satu dampak yang secara langsung dari putusan MK tersebut adalah menyangkut mekanisme hukum yang tersedia untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat.

Pandangan kritis disampaikan oleh ELSAM dengan menyatakan, meskipun terkesan bijaksana, lontaran ini (kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum) justru memiliki implikasi yang sangat fatal bagi penegakan keadilan atas pelanggaran HAM masa lalu. Melalui anjuran MK tersebut, pentingnya pengungkapan kebenaran sebagaimana dituntut korban disingkirkan sebagai gagasan utama dalam pembentukan komisi 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 (Saptaningrum 2006).

Mekanisme Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Pasca Putusan MK: Mungkinkah Pengadilan HAM?

Di antara sejumlah mekanisme hukum yang ada dalam menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu, baik di level internasional maupun nasional, setelah putusan MK yang membatalkan UU KKR, praktis secara yuridis-formal hanyalah mekanisme pengadilan. Ini berarti kemungkinan mekanisme yang ada di level nasional adalah pengadilan HAM ad hoc berdasarkan UU Pengadilan HAM (UU No. 26 Tahun 2000). Pertanyaan kemudian adalah, apakah memungkinkan menggunakan Pengadilan HAM ad hoc dalam menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu?

Misalnya, kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang cukup populer dalam sejarah Orde Baru meliputi sejumlah kasus (Kasim & Terre 2003: 3), antara lain:

- (i) Pembunuhan massal 1965-1967 (di berbagai daerah di Indonesia);
- (ii) Pembunuhan dan penghilangan paksa dalam operasi militer terbatas di Aceh dan Irian Jaya (1976-1983);
- (iii) Petrus atau pembunuhan misterius (1983-1986);
- (iv) Pembantaian kaum Muslim Tanjung Priok di Jakarta (1984);
- (v) Penangkapan, penyiksaan, dan pembunuhan terhadap aktifis-aktifis kelompok Usro, terutama di Jawa (1985-1986);

- (vi) Pembantaian kelompok Warsidi yang dituduh mendirikan Negara Islam Indonesia di Lampung (1989);
- (vii) Penyiksaan dan pembunuhan terhadap Jemaat HKBP (1992-1993);
- (viii) Pembantaian terhadap kelompok muslim Haur Koneng, Majalengka, Jawa Barat (1993);
- (ix) Pembunuhan petani Nipah, Sampang oleh tentara (1993);
- (x) Operasi Militer di Aceh II (1989-1998);
- (xi) Pembunuhan dan pembantaian di Papua (1994-1995); dll.

Setelah Orde Baru yang ditandai dengan jatuhnya rezim Soeharto, kasus-kasus pelanggaran HAM berat juga terus terjadi, sebagaimana terlihat dalam:

- (i) Kasus Trisakti (1998)
- (ii) Kasus Semanggi I dan Semanggi II (1998)
- (iii) Kasus kerusuhan pasca jajak pendapat di Timor Leste (1999);
- (iv) Kasus pembunuhan para petani yang memperjuangkan hak-hak tanah, di Ketajek di Jember (1999), Branggah Banaran di Blitar (2000), Timur, Kasus penembakan dan pembunuhan di Bulukumba dan Manggarai, serta kasus Alas Tlogo, Pasuruan (2007)⁸, dll.

Pertanyaan tersebut tidak bisa dijawab hanya sekadar dengan menggunakan kerangka normatifnya belaka, karena bisa dipastikan akan mendapati kesulitan-kesulitan dalam penerapan hukumnya. Karena sebagaimana kasus-kasus yang disebutkan di atas diantaranya telah berlangsung lama, dan semakin sulit pembuktian-pembuktiannya bila sekadar mengandalkan KUHAP.

⁸ Untuk kasus Alas Tlogo di Pasuruan, Komnas HAM menganggap kasus tersebut sebagai pelanggaran HAM serius (Pernyataan Komnas HAM tentang Penembakan terhadap Warga Sipil di Pasuruan, 6 Juli 2007), bukan pelanggaran HAM berat. Pertimbangan Komnas yang demikian disebabkan melihat peristiwa penyerangan Marinir TNI AL sebagai peristiwa tunggal penembakan tanggal 30 Mei 2007. Padahal kasus tersebut telah terjadi sejak 26 Maret 2006 dimana ada 12 kali peristiwa penyerangan, penahanan, dan perusakan terhadap lahan-lahan pertanian rakyat, dan tidak saja terjadi di Desa Alas Tlogo, melainkan pula terjadi di desa-desa lainnya. Pernyataan Komnas HAM tersebut dinilai KontraS sebagai bentuk penolakan untuk bekerja pada kasus Alas Tlogo (Siaran Pers KontraS Nomor: 16/SP-KontraS/VII/2007, Tentang Komnas HAM Menolak Bekerja pada Kasus Alas Tlogo).

Sebagaimana dikemukakan oleh Profesor David Cohen, seorang Guru Besar dari University of California, Berkeley, yang menulis penelitiannya yang dibukukan dengan judul “Intended to Fail : The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta”, bahwa sesungguhnya peradilan yang dimaksudkan untuk mengadili para pelanggar hak-hak asasi manusia di Indonesia hanyalah rekayasa politik dan hukum belaka. Salah satu kelemahan mendasarnya adalah menyangkut pembuktian dan prosedur yang diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000 (Cohen 2003: 61-62).

Penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu dengan menggunakan mekanisme Pengadilan HAM ad hoc memiliki sejumlah kelemahan,

- (i) Standar pembuktian dan prosedur hukum acara tidak memenuhi standar hukum internasional, karena pelanggaran HAM berat sebagai *extra-ordinary crimes* tidaklah cukup menggunakan standar dan prosedur hukum biasa (KUHP). Problem hukum acara tersebut dapat dilihat dari pasal 10 UU No. 26 Tahun 2000, yang menyatakan, “Dalam hal tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini, hukum acara atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana”. Jelas merupakan kendala tersendiri, *ordinary law* dipergunakan untuk mengadili *extra-ordinary crimes*.
- (ii) Campur tangan di luar kekuasaan kehakiman sangat membatasi dan bahkan mematahkan keberlanjutan proses penyelesaian pelanggaran HAM berat. Dalam Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000, Pengadilan HAM ad hoc dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden. Ini berarti, untuk urusan penegakan hukum atas penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat harus melalui kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif terlebih dahulu. Dan faktanya pematihan proses hukum itu benar-benar terjadi dalam kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II yang telah dua kali gagal menembus dua kekuasaan di luar kekuasaan kehakiman tersebut.
- (iii) Pengadilan tidak bisa menjangkau rasa keadilan bagi korban yang jumlahnya banyak, utamanya menyangkut pemberian kompensasi dan rehabilitasi, apalagi bila harus menghadirkan kesaksian atas kasus demi kasus secara individual.

Tidak begitu mengherankan dalam prakteknya yang terjadi dalam pengadilan HAM ad hoc di Jakarta, ternyata pengadilan HAM gagal dalam meminta tanggung jawab dan mengurangi kultur impunitas atas kekerasan yang terjadi. ELSAM menilai ada kendala-kendala terkait dengan penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, yakni ia melihat adanya “lempar-lemparan” (tanggung jawab) antara para pihak yang berwenang untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu. Ia mencontohkan yaitu pada awal kasus ada “lempar-lemparan” antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung. Setelah tahap ini dilalui, kemudian tetap ada “lempar-lemparan” yang kali ini dilakukan oleh pemerintah dengan DPR. Kesemuanya ini, ia menyatakan tergantung dari *political will*-nya pemerintah.⁹

Selain itu, pengadilan juga gagal secara mendasar dalam memenuhi “*truth function*” (fungsi kebenaran), yang merupakan suatu bagian utama dalam menjalankan mandat penyelenggaraan pengadilan HAM (Cohen 2003). Padahal, salah satu unsur terpenting untuk menentukan adanya pelanggaran HAM berat adalah terletak pada sejauh mana keberhasilannya mengungkap adanya skenario dan aktor-aktor yang paling bertanggung jawab (Wiratraman 2004). Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers, *Dato’ Param Cumaraswamy*, menyatakan secara kritis bahwa:

“The several acquittals before the Ad Hoc Human Rights Court for East Timor is [sic] not surprising. The insufficient investigations and the failure to produce material evidence contributed to such acquittals. The judges who had to base their decisions on the evidence before the court may not be faulted” (Cumaraswamy 2003).

Dengan kelemahan mendasar yang dimiliki UU No. 26 Tahun 2000 maka tidak mengherankan bahwa politik hukum dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat sulit diwujudkan dengan mekanisme Pengadilan HAM ad hoc. Dalam konteks inilah sesungguhnya upaya penegakan hukum untuk mengadili pelanggar HAM berat menabrak tembok berlapis politik peradilan hak asasi manusia. Komitmen mulia saat awal digulirkan pemerintah untuk mengadili pelaku pelanggaran HAM berat, pada akhirnya menemukan kesulitan teknis hukum yang menyebabkan pelaku utamanya tidak mudah dijerat oleh hukum yang ada.

⁹ Agung Yudha, wawancara, Jakarta 11 Juli 2007.

Dalam perspektif korban, sebagaimana dikemukakan oleh IKOHI bahwa banyak kendala yang dihadapi oleh korban berkaitan dengan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu di pengadilan HAM ad hoc. Korban merasakan bahwa pengadilan HAM ad hoc tidak adil bagi mereka. Selain itu, korban juga merasakan bahwa proses pengadilan HAM ad hoc itu sendiripun penuh dengan intimidasi dari pihak lawan. Alasan lainnya yaitu berkaitan dengan pembentukan pengadilan HAM ad hoc. Mekanisme yang harus dilalui yaitu dengan meminta restu dari DPR dirasakan sulit bagi korban untuk mencari keadilan. Menurut IKOHI, DPR sangat politis dalam memandang kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Dan ini tentunya justru mempersulit proses pembentukan pengadilan HAM ad hoc. Selain itu, dalam pengalamannya ketika IKOHI mengikuti kasus Tanjung Priok. Kasus pelanggaran HAM berat masa lalu ini diselesaikan lewat pengadilan HAM ad hoc. IKOHI mengatakan bahwa penyelesaian kasus ini dirasakan tidak adil bagi korban. Putusan pengadilan HAM ad hoc memberikan vonis kepada salah satu pelaku penjara 10 tahun, akan tetapi putusan pada tingkat banding justru membebaskan semua pelakunya.¹⁰

Oleh sebab itu, kegagalan negara dalam pengungkapan lebih jauh terhadap aktor pelanggar HAM berat, khususnya dalam penggunaan mekanisme pengadilan HAM ad hoc, haruslah direspon dengan preferensi mendorong pengakuan terhadap instrumen hukum dan atau dengan menggunakan standar hukum internasional, sebagai bentuk kewajiban negara melindungi warga negaranya, dan membangkitkan tata pergaulan internasional yang berperadaban (Orentlicher 2001: 373).

Membawa Kasus Pelanggaran HAM Berat Melalui Mekanisme Hukum Internasional

Kemungkinan lainnya dalam upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat adalah melalui mekanisme hukum internasional. Sebagaimana telah diuraikan dalam Bab sebelumnya, ada sejumlah mekanisme peradilan yang bisa digunakan untuk membawa kasus

¹⁰ Sinnal Blegur, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

pelanggaran HAM berat, yakni: (i) Ad Hoc Tribunal; (ii) Hybrid Tribunal dan (iii) Permanent Tribunal atau Mahkamah Pidana Internasional (ICC).

Membawa kasus pelanggaran HAM berat melalui Mahkamah Pidana Internasional, bagi Indonesia, adalah tidak dimungkinkan secara hukum, karena menyangkut *Jurisdiction Ratione Temporis* (pasal 11 jo. 24 Statuta Roma), yakni hanya berlaku bagi negara yang menjadi Negara Pihak atau telah meratifikasinya, dan yurisdiksi Mahkamah Pidana Internasional hanya berlaku bagi kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi setelah berlakunya Statuta Roma (tidak berlaku retroaktif), atau 2002. Hingga sekarang Indonesia masih belum meratifikasi Statuta Roma, dan berdasarkan Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 2004-2009, pemerintah Indonesia merencanakan untuk ratifikasi Statuta Roma pada tahun 2008. Atas dasar situasi tersebut, IKOHI sedang melancarkan kampanye untuk ratifikasi Statuta Roma. Hal ini dikarenakan mereka melihat bahwa proses peradilan HAM dirasakan tidak adil untuk korban.

Sedangkan mekanisme *Hybrid Tribunal*, belajar dari pengalaman Timor Leste diawali dari Dewan Keamanan PBB yang menggunakan kekuasaan Bab 7 Piagam PBB, kemudian membentuk UNTAET. UNTAET inilah yang kemudian melalui Regulasi 2000/15 untuk membentuk Hybrid Tribunal yang disebut East Timor Special Panel. Namun, meskipun pelaku pelanggaran HAM berat banyak dilakukan oleh orang Indonesia, tetapi panel tersebut terbatas untuk mengadili orang-orang yang berada di Timor Leste. Sedangkan kemungkinan Indonesia untuk membuat semacam *Hybrid Tribunal* adalah sulit bila Dewan Keamanan PBB belum memberikan sinyal persetujuan dalam proses pembentukannya.

Satu-satunya kemungkinan inisiasi untuk mendorong mekanisme hukum dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat yang pernah didorong oleh Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan adalah *Ad Hoc Tribunal for East Timor*. International Commission of Inquiry on East Timor telah melaporkan kepada Sekretaris Jenderal PBB, dan kemudian meneruskan laporan tersebut kepada Presiden Majelis Umum PBB, Dewan Keamanan PBB dan Ketua Komisi HAM PBB, pada tanggal 31 Januari 2000.

Dalam laporan tersebut, mengindikasikan ada suatu kebutuhan untuk menyelenggarakan investigasi secara sistematis lebih maju atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di Timor Timur selama sejak Januari 1999. Dengan membawa pandangan bagi keadilan rakyat di Timor Timur, Sekretaris Jenderal PBB berniat untuk mencari jalan memastikan bahwa kewajiban tersebut dalam rangka memperkuat kapasitas UNTAET untuk melakukan investigasi dan memperkuat kolaborasi antara UNTAET dengan Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM Timor Timur (UN-OHCHR) (2000). Setelah Pemerintah Indonesia menerima Laporan KPP HAM, kemudian untuk pertama kalinya menyelenggarakan Pengadilan HAM ad hoc. Namun karena proses persidangan dan institusi pengadilan HAM ad hoc tersebut dikritik oleh PBB, organisasi non-pemerintah, dan sejumlah hasil riset (Wiratraman 2005).

Dengan konteks situasi yang demikian, utamanya upaya untuk menghentikan impunitas, setelah mendengar dan menerima sejumlah laporan yang diberikan Pelapor Khusus PBB (*UN Special Rapporteur*), Komisi Ahli (*Expert Commission*), Rekomendasi Sekretaris Jenderal PBB, UNTAET, *Special Crimes Unit*, dan juga desakan dari organisasi non-pemerintah di level nasional maupun internasional, maka upaya tersebut sesungguhnya tinggal menunggu bagaimana sikap Dewan Keamanan PBB yang sebenarnya bisa menggunakan kekuasaan Bab VII Piagam PBB untuk menyelenggarakan *Ad Hoc Tribunal for East Timor*. Namun, persetujuan Dewan Keamanan PBB bukanlah perkara mudah, karena tentu meskipun secara normatif ada landasannya untuk mendorong pembentukan mekanisme tersebut, tetapi ditinjau dari dimensi-dimensi secara politik, ekonomi, hubungan internasional (kepentingan diplomatik), serta sejauh mana komunitas internasional mendesak badan-badan PBB untuk mempergunakan Piagam PBB dalam memulihkan perdamaian dan keamanan di Timor Timur, adalah sederetan faktor non-hukum yang cukup menentukan.

Sekali lagi, bahwa pemerintah Indonesia masih perlu untuk meratifikasi Statuta Roma agar bisa menjadi Negara Pihak dalam urusan penggunaan mekanisme hukum Mahkamah Pidana Internasional. Selain itu, kemungkinan mekanisme *ad hoc tribunal* juga tidak bisa

menjangkau kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, dan inipun harus diperjuangkan melalui badan-badan PBB yang sarat dengan kepentingan politik diplomasi. Dengan demikian, maka membawa kasus pelanggaran HAM berat melalui mekanisme hukum internasional tidaklah mudah karena harus melewati sejumlah persyaratan hukum dan politik.

Pengadilan Lainnya?

Mungkinkah penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu yang membawa dampak korban demikian besar, dilakukan melalui mekanisme pengadilan lainnya di luar pengadilan HAM ad hoc? Pemikiran untuk membawa kasus melalui mekanisme hukum pengadilan di luar pengadilan HAM pernah disampaikan oleh Jaksa Agung Hendarman Supandji sesaat menggantikan Jaksa Agung Abdurrahman Saleh, ketika dimintai komentar tentang penolakan DPR untuk menggelar paripurna untuk membahas pembentukan Pengadilan HAM ad hoc untuk kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II. Ia mengemukakan dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat tidak boleh berhenti di tengah jalan, apalagi rekomendasi Komnas HAM sudah jelas untuk menyatakan kasus-kasus tersebut sebagai pelanggaran HAM berat, maka jajarannya akan membawa kasus tersebut ke lingkungan peradilan umum.

Niat untuk tidak menghentikan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat mungkin patut diapresiasi, namun solusi yang demikian agak sulit untuk membongkar karakter pelanggaran HAM berat itu sendiri. Hal ini disebabkan: (i) Hukum yang hendak dijadikan acuannya adalah KUHP dan KUHAP yang tentunya didisain bukan untuk *extra-ordinary crimes*, seperti kejahatan terhadap kemanusiaan maupun genosida; (ii) Sebagai konsekuensi penggunaan hukum untuk *ordinary crimes*, maka dapat dipastikan akan sulit untuk menemukan atau membuktikan unsur-unsur sistematis dan meluas, serta tanggung jawab komando sebagai orang-orang yang paling bertanggung jawab (*the most responsible persons*) dalam suatu pelanggaran HAM berat; (iii) Sifat penyelesaian kasusnya bila mempergunakan mekanisme hukum biasa adalah kasus per kasus, artinya sulit untuk menemukan atau membuktikan karakter kejahatannya secara utuh. Misalnya,

dalam kasus pembunuhan massal 1965-1967 melahirkan dampak kasus-kasus pengusiran hak-hak warga atas tanah dan rumah. Maka, bila korban maupun keluarga korban menuntut melalui mekanisme hukum gugatan melalui peradilan umum juga akan mendapati kesulitan, utamanya berhadapan dengan pembuktian yang sangat kaku, formal dan legalistik.

Faktor-faktor yang demikianlah yang akan menyulitkan bagi korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat masa lalu untuk mendesak akses keadilan dengan menggunakan mekanisme hukum pengadilan biasa.

Sementara dalam prakteknya, utamanya pasca Soeharto, mekanisme yang kerap kali digunakan oleh aparat negara adalah menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat adalah melalui Peradilan Militer. Hal ini disebabkan karena banyak pelaku kejahatan HAM dilakukan oleh aparat militer, sehingga kasus-kasus pelanggaran HAM diselesaikan pertanggungjawabannya melalui mekanisme peradilan militer. Namun, kelemahan mendasar dari sistem peradilan ini adalah kegagalannya dalam membongkar karakter utama pelanggaran HAM berat, termasuk kesulitannya dalam meminta pertanggung jawaban komando. Apalagi dalam prakteknya, penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM melalui peradilan militer sangat dipertanyakan akibat ketiadaan akses informasi dan akses hukum terhadap masyarakat terutama bagi korban. Kasus penembakan marinir TNI AL di Alas Tlogo Pasuruan yang terjadi tanggal 30 Mei 2007 lalu adalah salah satu contoh muktahir betapa militer sangat defensif dan tidak terbuka dalam proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat.

Memang, dalam sejumlah kasus pelanggaran HAM berat lainnya yang melibatkan militer, kerap kali militer menggunakan cara-cara yang defensif, seperti mengupayakan pengadilan koneksitas seperti dalam kasus Aceh di awal reformasi (Munir 2006: 291-294), dan bereaksi keras terhadap mekanisme hukum Pengadilan HAM ad hoc (Perpu No. 1 Tahun 1999). Upaya resistensi dan cara defensif militer yang demikian sudah haruslah direformasi, agar tetap berada dalam kerangka hukum yang menjamin supremasi sipil. Termasuk, kehadiran Pengadilan HAM sesungguhnya baik peradilan militer

maupun peradilan koneksitas dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat keduanya sudah menjadi tidak relevan lagi.

Kebijakan Hukum atas Mekanisme Hukum Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat

Dalam bagian ini, ditujukan untuk merespon dan menjajaki rekomendasi MK yang paling memungkinkan bagi mekanisme hukum atas penyelesaian pelanggaran HAM berat. Dalam putusan MK, salah satu tawaran alternatifnya adalah mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal.

Kebijakan hukum dalam bentuknya perundang-undangan, sebagaimana dimaksudkan MK bisa ditafsirkan berupa: (i) Membentuk pengganti UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi; (ii) Memperbaiki kerangka hukum UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang juga ditujukan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat, agar lebih memenuhi standar hukum HAM internasional dan lebih efektif dalam proses penegakan hukumnya yang bisa meminta pertanggungjawaban aktor yang paling bertanggung jawab; (iii) Memperbaharui perundang-undangan yang dinilai merugikan bagi akses keadilan bagi korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat, baik dengan mencabut, mengganti, atau membentuk aturan baru yang sifat lebih melindungi dan memenuhi hak-hak korban dan keluarganya.

Sebagai contoh, di masa Abdurrahman Wahid (Gus Dur) sebagai Presiden RI telah melahirkan Keputusan Presiden (Keppres) B 15/PRES/11/1999, November 1999. Keppres ini ditujukan pada warga pengasingan politik di luar negeri yang dituduh terlibat dengan PKI. Meskipun dalam implementasinya tidak diperinci lebih lanjut sebagai kelemahan Keppres tersebut, tetapi setidaknya inisiatif yang ditempuh Presiden saat itu telah sedikit melapangkan jalan rekonsiliasi di Indonesia.

Hal inilah yang bisa terus menerus digali potensi kebijakan hukum yang bisa lebih memberikan jalan bagi upaya rekonsiliasi, termasuk pengakuan negara terhadap korban

dan keluarganya, yang bisa diberikan melalui pengakuan atas kebenaran sejarahnya, rehabilitasi, kompensasi, dan lain sebagainya.

Sedangkan tawaran MK dalam putusannya untuk melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum, juga merupakan jalan yang sesungguhnya bisa diharapkan sepanjang penguasa atau rezim hari ini lebih menunjukkan komitmen nyata dalam upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia. Termasuk diantaranya, negara menjamin proses-proses rekonsiliasi yang telah dibangun di kalangan akar rumput di desa-desa yang sudah diinisiatifi organisasi kemasyarakatan, misalnya oleh Syarikat (Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat) dan IKOHI (Ikatan Keluarga Orang Hilang). Bila tidak jaminan atas proses inisiatif lokal tersebut, maka agak susah berharap dari proses kebijakan politik untuk membangun rekonsiliasi yang efektif dan adil bagi korban dan keluarganya.

Kebijakan politik yang demikian bisa diawali dengan menyatakan permintaan maaf pada korban dan keluarganya di depan publik, sebagaimana pernah dilakukan oleh Gus Dur yang menyatakan maaf pada korban pembantaian massal 1965-1967, termasuk bagi mereka yang ditahan tanpa ada proses pengadilan. Langkah demikian merupakan kebijakan politik yang sedikit banyak mengobati rasa sakit dan luka yang diderita korban pembantaian massal tersebut.

Tentu, mekanisme kebijakan hukum dan politik bukanlah mekanisme final yang bisa menjawab perasaan adil bagi korban dan keluarganya, tetapi dukungan dari penguasa untuk melapangkan jalan rekonsiliasi, pengungkapan kebenaran atas sejarah masa lalu bangsa, dan mendorong pertanggungjawaban pelaku kejahatan HAM merupakan prasyarat efektif terbangunnya mekanisme yang efektif dan adil. Bila tidak, meskipun terlihat sulit, ada pemikiran korban untuk membawa terus kasus pelanggaran HAM berat masa lalu melalui PBB jika pemerintah dianggap tidak mampu menyelesaikan.¹¹

¹¹ Put Ma'inah, wawancara, Blitar 14 Juni 2007.

Dampak Putusan MK terhadap Hukum Lain yang Terkait KKR

Pembatalan UU KKR oleh MK memiliki dampak terhadap hukum lainnya yang terkait secara langsung dengan undang-undang tersebut. Setidak-tidaknya ada lima UU lain atau institusi lain yang berkenaan dengan keberadaan UU No. 27 Tahun 2004. Dampak tersebut menyangkut undang-undang berikut:

1. UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Dalam Pasal 47 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000, dinyatakan bahwa Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Ini berarti karena UU KKR batal, maka negara hanya mempunyai dua pilihan. Menghilangkan pasal tersebut dari UU No. 26 Tahun 2000 ataukah menjalankan pasal itu. Kedua-duanya memiliki proses yang sama, tinggal tergantung *political will* dari pemerintah untuk menentukan seperti apa kebijakannya.
2. UU tentang Pemerintahan Aceh dan UU tentang Otonomi Khusus Papua. Dalam kedua UU tersebut dinyatakan bahwa akan dibentuk KKR di masing-masing wilayah sebagai bagian dari rencana nasional, dimana pelaksanaannya mengacu pada UU KKR. Konsekuensi hukumnya, ketika UU KKR dihapus, maka rujukan pembentukan atau pengaturan KKR di Aceh maupun Papua menjadi hilang dan harus melalui kajian khusus untuk merumuskan model KKR-nya. Lebih lanjut dikatakan bahwa tidak mungkin sebuah UU merujuk pada aturan yang ada dibawahnya. Untuk hal ini, ELSAM berpendapat bahwa KKR bisa saja dibentuk lewat Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Presiden (Perpres) ataupun Keputusan Menteri (Kepmen), tetapi tentunya ini tidak akan sejalan dengan kedua UU diatas. Dengan dibatalkannya UU KKR, maka kedua UU tersebut di atas kehilangan *cantolan* (pijakan) hukumnya.¹² Khusus untuk UU Otsus Papua yang dibuat tahun 2001, lebih dahulu lahir dibandingkan UU KKR, sebenarnya tidak bergantung pada mekanisme UU KKR nasional, meskipun payung hukum tetap diperlukan dalam konteks nasional.¹³

¹² Agung Yudha, wawancara, Jakarta 11 Juli 2007; dan Choirul Anam, wawancara, Bogor 23 Juni 2007.

¹³ Poengky Indarti, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

3. UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Undang-undang ini sangat membantu untuk proses pengungkapan kebenaran atas fakta sejarah masa lalu, yang artinya secara tidak langsung mendukung kerja dari KKR. Sebenarnya UU Perlindungan Saksi dan Korban ini dirancang untuk mendukung kerja KKR dan sekaligus memperkuat PP No 2 Tahun 2003.
4. Ketetapan (TAP) MPR No. V/MPR/2000. TAP MPR ini sifatnya *regeling* dan belum diundangkan. Bentuk perundang-undangan dari apa yang dirumuskan dalam TAP MPR No. V/MPR/2000 adalah UU No. 27 Tahun 2004 atau UU KKR. Pada saat UU KKR disahkan maka TAP MPR ini dinyatakan sudah tidak berlaku lagi. Namun dengan dibatalkannya UU KKR, bagaimana status hukum dari TAP MPR V/MPR/2000. Apakah TAP MPR tersebut dianggap tidak berlaku lagi, ataukah dapat diberlakukan lagi.

ELSAM, salah satu organisasi non-pemerintah yang memiliki program khusus mendorong keadilan transisional, mengatakan bahwa pembatalan UU KKR ini menimbulkan dampak yang cukup serius. Agung Yudha dari staf program ELSAM menyatakan, “Ada kepastian hukum yang kemudian jadi hilang berkaitan dengan pelanggaran HAM masa lalu!”¹⁴

Hal lain yang juga dilihat ELSAM adalah bahwa pembatalan UU KKR ini memupus harapan korban. Pada awalnya para korban berharap bahwa ketika praktek pengadilan HAM sudah tidak memuaskan, maka korban mengharap ada yang lain yaitu KKR. ELSAM menyatakan bahwa memang harapan atau apa yang diinginkan oleh korban beragam. Agung Yudha menyatakan, “Mungkin sebagian di antara mereka ngomong kebenaran, sebagian hanya mengharap kompensasi, rehabilitasi, restitusi, dan sebagian mengharap kedua-duanya. Apapun harapan mereka, harapan tersebut dapat terfasilitasi paling tidak oleh UU KKR ini. Sampai kemudian pelaksanaan dari UU itu menyatakan sebaliknya. Karena UU-nya tidak ada, maka harapan korban jadi sia-sia untuk penyelesaian atau kepastian yang mereka inginkan.” ELSAM berpendapat bahwa dengan

¹⁴ Agung Yudha, wawancara, Jakarta 11 Juli 2007.

dibatalkannya UU KKR ini, negara mempunyai utang kepada warganya yang menjadi korban dan utang lain kepada warga yang lain yang bersifat sosial politik.

UU KKR ini sebenarnya merupakan alat untuk mengupayakan pelurusan sejarah yang hilang. Untuk upaya tersebut sebenarnya tidak harus dengan mekanisme KKR, namun bisa diselesaikan oleh pembentukan suatu tim yang *legitimate*. Sayangnya, Putusan MK akan berdampak terhadap penyelidikan kejahatan masa lalu yang selama ini terbatas dimiliki kewenangannya pada Komnas HAM, dan ini menjadi sulit karena memerlukan kerangka hukum lagi untuk menjadikannya Tim Penyelidik Ad Hoc. Selain itu, fokus kejahatan HAM masa lalu tidaklah satu, maka Komnas HAM akan memiliki sejumlah keterbatasan, termasuk kemungkinan memberikan gambaran komprehensif atas masa lalu. Lebih penting lagi, dihapuskannya KKR akan menyulitkan kewenangan strategis untuk mengakses informasi ke lembaga apapun, termasuk upaya perlindungan hukum atas saksi-saksi yang terkait dengan akses informasi tersebut.

Selanjutnya ia mengatakan bahwa dengan pembatalan UU KKR ini, pemerintah mempunyai kerja *double*, yaitu menyusun ulang pasal-pasal yang bertentangan dengan UUD 1945 sekaligus menyusun ulang pasal-pasal yang sebenarnya tidak bertentangan dengan UUD 1945 yang ikut hilang dengan dibatalkannya UU KKR. Secara positif, dia mengatakan bahwa ini sesuatu hal yang ada bagusnya karena UU KKR itu sendiri juga mempunyai banyak kelemahan. Diharapkan bahwa kita dapat belajar untuk membuat instrumen yang kuat.

Sedangkan dalam penilaian HRWG (Human Rights Working Group, atau Indonesian NGO for International Human Rights Advocacy, Jakarta), dampak putusan MK bisa positif dan negatif. Positifnya adalah putusan yang membatalkan keseluruhan UU No. 27 Tahun 2004 memangkas pasal-pasal yang sangat merugikan nilai-nilai keadilan bagi korban, seperti dalam soal kesesatan hukum pemberian amnesti dan posisi KKR yang menggantikan Pengadilan HAM. Namun negatifnya, dampak hukumnya selain menunda proses penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lampau yang dirasakan semakin tidak

kelas arahnya, juga memberikan dampak kepada proses membangun KKR di Aceh dan Papua.¹⁵

Mekanisme Akar Rumput: KKR Rakyat!

Upaya untuk membangun rekonsiliasi sesungguhnya tidak melulu berangkat dari ide-ide penguasa atau aras negara, melainkan lahir sejumlah gagasan-gagasan alternatif mengenai mekanisme akar rumput yang dibangun secara bertahap oleh komunitas-komunitas lokal.

Salah satu contoh dari proses yang dibangun dari bawah telah diinisiasi oleh Syarikat (Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat), yang dilihat dari latar belakangnya adalah kelompok kaum muda NU. Kelahiran mereka di pertengahan tahun 2000, berangkat dari pertumbuhan diskursus yang digugah oleh kepemimpinan Gus Dur, yang kemudian para aktifisnya banyak melakukan penjelajahan instelektual di luar keagamaan. Hingga penjelajahan intelektual mereka menyentuh isu-isu kemanusiaan yang menyebabkan mereka terdorong untuk melakukan lebih dari sekadar petualangan diskursus, namun lebih jauh lagi membangun langkah nyata untuk membangun komunitas NU yang lebih demokratis dan memperkuat *ukhuwwah wathaniyyah* (persaudaraan antar sesama bangsa).

Inisiatif gerakan Syarikat dalam mendorong fakta-fakta sejarah kebenaran dan upaya rekonsiliasi telah direkam secara baik dalam penelitian disertasi Budiawan (2004). Ia mendeskripsikan bahwa upaya-upaya Syarikat diawali dengan media bacaan, seperti menerbitkan buku otobiografi Hasan Raid (2001), dan penerjemahan *Cornell Paper*-nya Benedict Anderson and Ruth McVey, “A Preliminary Analysis of the October 1, 1965 Coup in Indonesia”. Kemudian dilanjutkan dengan menerbitkan secara berkala majalah dwibulanan Ruas sejak September 2001. Sasaran utamanya adalah kalangan NU sendiri, dimana pada masa 1965-1967 sesungguhnya telah menjadi “korban kedua” setelah PKI, karena NU diperalat oleh militer untuk menumpas PKI dan simpatisan, utamanya terbesar

¹⁵ Choirul Anam, wawancara, Bogor 23 Juni 2007.

korbannya di Jawa Timur dan Jawa Tengah. Dalam majalah tersebut, seolah Ruas membiarkan para korban tapol bercerita tentang memori kekejaman masa lalunya, dan diharapkan kaum NU bisa memahami versi lawan politik mereka atas sejarah masa lalu yang juga menyebabkan NU traumatik (Budiawan 2004: 203-212).

Tema pokok program Syarikat adalah untuk mengembangkan gerakan rekonsiliasi di tingkat akar rumput. Hal ini disebabkan rekonsiliasi di tingkat nasional masih belum mungkin, sedangkan rekonsiliasi di tingkat akar rumput akan langsung berkenaan dengan hidup sehari-hari kelompok-kelompok masyarakat yang terlibat kekerasan masa lalu. Setidak-tidaknya rekonsiliasi demikian dalam arti memecahkan perasaan saling bermusuhan dan curiga, serta rekonsiliasi yang bebas dari dagang politik (Budiawan 2004: 211-212). Dan Lakpesdam NU Cabang Blitar merupakan organisasi kemasyarakatan pertama yang menginisiatifi proses rekonsiliasi akar rumput tersebut.

Menurut Candra yang juga salah satu anggota Syarikat dari Jember Jawa Timur, membangun rekonsiliasi, andaikata dilegalkan melalui institusi khusus yang diciptakan oleh negara pun, tetap saja memerlukan upaya membangun model-model rekonsiliasi yang ditumbuhkan dari bawah atau rakyat secara langsung. Secara substansi hal tersebut diperlukan agar proses rekonsiliasi tidak bergantung pada konteks kebijakan politik penguasa yang bisa berganti setiap saat.¹⁶ Pandangan serupa dikemukakan oleh Dandi Kantjasungkana yang meyakini proses rekonsiliasi di tingkat akar rumput dinilai efektif untuk membuka ruang dialog yang menjelaskan atas memori kolektif masa lalu. Dengan proses dialog tersebut, maka jalan menuju rekonsiliasi akan lebih memungkinkan. Inilah yang disebutnya sebagai rekonsiliasi rakyat (atau kadang dinyatakan sebagai KKR rakyat).¹⁷ Terhadap putusan MK yang membatalkan mekanisme hukum melalui KKR, baik Candra maupun Dandi sependapat bahwa secara langsung berdampak terhadap jaminan proses-proses yang telah dibangun dari bawah, karena ruang yang menghadirkan peran negara menjadi hilang. Begitu juga Gus Mustofa dari Forum Komunikasi Tani Sumberanyar Pasuruan (FKTS), menyatakan bahwa hilangnya mekanisme KKR tentu

¹⁶ Candra, wawancara, Jember, 13 Juli 2007.

¹⁷ Dandi Kantjasungkana, wawancara, Surabaya, 28 Mei 2007.

telah menghambat proses-proses pengungkapan kebenaran yang bisa secara formal dilakukan oleh negara. Dalam urusan tanah, proses-proses lokal yang telah diupayakan untuk terus dibuka fakta kebenaran sejarahnya menjadi tidak ada ruang untuk penyelesaian alternatifnya. Oleh sebabnya, ia lebih melihat hapusnya mekanisme KKR sebagai tantangan bagi “rakyat di bawah” untuk membongkar kebenaran berdasar atas penelusuran sejarah lokal. Dan ia berharap proses-proses yang demikian dijamin oleh negara.¹⁸

Adanya upaya membangun ‘KKR Rakyat’, ELSAM dan IKOHI juga telah mendorong upaya proses-proses tersebut. ELSAM, berkepentingan untuk membangun alternatif lain dengan memberikan dukungan *resource* dan kerjasama dengan Syarikat. Dengan dibatalkan UU KKR ini, maka korban harus dicarikan jalan yang lain. Ada kepentingan-kepentingan yang juga harus difasilitasi oleh ELSAM, yaitu: pengungkapan kebenaran; pelurusan sejarah; kepastian hukum; dan (pemenuhan) hak-hak korban. Hal-hal tersebut haruslah difasilitasi oleh institusi apapun, sehingga tidak ada kekosongan hukum. Termasuk kelembagaan DPR dan Kejaksaan Agung untuk menindak lanjuti, karena apabila tidak ada kejelasan maka niscaya menghambat upaya hukum yang sudah direncanakan.¹⁹

IKOHI sebagai salah satu organisasi korban pun mulai mendorong hal yang sama. Dengan segala pertentangan yang terjadi di IKOHI, UU KKR tetap disahkan oleh pemerintah. Namun, pada tahun 2007 UU KKR ini akhirnya dibatalkan oleh MK. Dibatalkannya UU KKR ini tidak kemudian membuat korban berhenti untuk mendapatkan keadilan. Dari korban dan IKOHI terus muncul alternatif-alternatif baru untuk mencari keadilan, salah satunya yang diusulkan oleh IKOHI adalah KKR Rakyat.²⁰

IKOHI mengakui bahwa tentu saja ada kelebihan dan kelemahan dari KKR Rakyat. Awalnya IKOHI melihat pengalaman dari beberapa negara, salah satunya yaitu Kamboja yang dapat melaksanakan KKR Rakyat ini. Berbekal dari itu, IKOHI optimis bahwa

¹⁸ Gus Mustofa, wawancara, Surabaya 21 Juli 2001.

¹⁹ Agung Yudha, wawancara, Jakarta 11 Juli 2007.

²⁰ Sinnal Blegur, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

KKR Rakyat juga bisa dilaksanakan di Indonesia. Kelebihan dari KKR Rakyat ini yaitu bahwa hasil dari KKR Rakyat bisa dijadikan data yang cukup penting untuk digunakan di Pengadilan HAM. Selain itu, kelebihan lainnya yaitu korban lebih terbuka dalam mengungkapkan ketidakadilan yang mereka alami. Sementara kelemahan-kelemahan KKR Rakyat ini seperti yang diungkapkan oleh IKOHI yaitu antara lain, masalah akses dan biaya. Mengenai masalah akses, IKOHI mengatakan bahwa karena ini adalah KKR Rakyat maka yang menjadi penghambat adalah mereka tidak mempunyai akses untuk membuka dokumen negara. Sedangkan mengenai masalah biaya juga menjadi pertanyaan besar bagi IKOHI, karena ini adalah KKR Rakyat sehingga siapa yang akan membiayai segala proses di dalamnya.

Pada saat ini untuk mengatasi keadaan yang ada, para korban menuliskan pengalaman-pengalaman mereka. Hal ini dilakukan mengingat bahwa para korban tentunya mempunyai daya ingat yang terbatas. Sehingga sebelum para korban tidak bisa mengingat lagi apa yang terjadi, mereka diharapkan dapat menuliskan pengalaman mereka tersebut. Salah satu contoh penuturan atas pengalaman yang terjadi di masa lalu, adalah 'Lingkar Tujur Perempuan', dimana para perempuan korban tragedi 1965 menceritakan kisah mereka. Bagi IKOHI, penuturan melalui tulisan-tulisan tersebut adalah semacam buku putih bagi korban. Setidak-tidaknya walaupun kasus mereka tidak sampai ke pengadilan, akan tetapi ada sejarah yang ditulis oleh korban tentang kasus-kasus tragedi nasional. IKOHI menganggap bahwa sejarah selalu ditulis oleh pihak yang menang, akan tetapi apakah sejarah ini mengandung kebenaran dan keadilan. Untuk itulah IKOHI mendorong para korban untuk menuliskan pengalaman-pengalaman mereka.

Ketika mekanisme formalnya hilang akibat Putusan MK yang membatalkan UU KKR, maka otomatis legitimasi formal dari berbagai alternatif juga ikut hilang. Ketika institusi formalnya tidak ada, maka hal-hal yang sudah dikerjakan dari masyarakat bawah tersebut hanyalah dianggap sebagai suatu pengalaman studi atas penggalian dan pengumpulan data yang tidak berada dalam koridor untuk mendukung kerja KKR. Legitimasi formil ini juga berdampak pada legitimasi sosial politik dari alternatif-alternatif yang ada.

Meskipun demikian, bukan berarti dengan hilangnya legitimasi formil ini maka kegiatan-kegiatan tersebut menjadi tidak berguna, melainkan tetap ada manfaatnya, hanya saja muara formilnya tidak ada.

Belajar dari proses-proses yang telah diinisiatifi oleh komunitas kemasyarakatan di tingkat lokal yang demikian perlu mendapat apresiasi, dukungan dan jaminan oleh negara agar mekanisme tersebut akan lebih efektif dan berkeadilan, utamanya membuka jalan mekanisme alternatif rekonsiliasi bagi bangsa Indonesia.

“Lingkar Tuter Perempuan”

Mekanisme KKR Rakyat, atau akar rumput, sebagaimana telah diuraikan di atas menarik pula untuk menyimak gerakan perempuan yang mendorong hal serupa dengan perspektif para perempuan korban. Salah satunya “Lingkar Tuter Perempuan.” Sebagaimana banyak dideskripsikan oleh Ester Rini, banyak hal hal yang bisa dipelajari dari proses bekerjanya Lingkar Tuter Perempuan.

Para korban yang sebenarnya langsung mereaksi Putusan MK yang membatalkan UU KKR datang dari Bali dan Solo, khususnya korban-korban peristiwa 1965. Menurut Rini, permintaan mereka dalam *judicial review* tidak dibatalkan, namun MK melebihi permintaan mereka. Di Bali, masyarakat lokal secara politik sangat sensitif untuk membicarakan tentang hal kejahatan masa lalu, karena korban dan pelaku sebenarnya hidup berdampingan. Kalau mereka bicara tentang kekerasan yang dialami dan itu ada payung hukumnya mereka merasa lebih nyaman dan bisa lebih terbuka, tetapi ketika UU KKR tersebut tidak ada, tentu situasinya kembali menyulitkan para korban bercerita atas memori kolektifnya.

Begitu juga di Yogya, di antara para korban sudah ada kesepakatan bahwa ada atau tidak ada UU KKR, masa lalu ini harus diselesaikan. Namun mereka mempertanyakan mengapa UU KKR tersebut dibatalkan. Meskipun demikian, para korban utamanya di Yogya dan Solo tetap menjalankan kegiatan-kegiatannya, walaupun tidak ada “cantolan”

hukumnya mereka akan tetap jalan melalui kebiasaan-kebiasaan beserta kebudayaan-kebudayaannya. Mereka seolah ingin terus menerus mengingatkan supaya masyarakat, pemerintah tidak lupa akan peristiwa masa lalu lewat kebiasaan-kebiasaan dan budaya-budaya mereka. Pakorba di Solo misalnya, mengadakan *nyadran*, kirim bunga dan doa di Kalibacem, di sebuah sungai pinggiran kota Solo sebelah selatan, karena para korban meyakini sungai tersebut dulunya sebagai tempat pembuangan keluarga korban '65.

Kemudian, ELSAM bersama berbagai jaringan di berbagai daerah utamanya di Bali dan Kalimantan, termasuk dengan jaringan Syarikat di 26 kabupaten/kota di Jawa mengadakan "Lingkar Tuter Perempuan". Di dalam prosesnya, difokuskan terhadap ibu-ibu terutama perempuan korban-korban peristiwa 1965. Kekerasan saat itu sangat luar biasa terjadi pada perempuan, khususnya ketika Orde Baru mengkonstruksi cerita dari peristiwa pembunuhan massal dalam peristiwa '65 yang dimulai dengan cerita tentang perempuan yang menari-nari berpesta di lubang buaya, yang menyayat tubuh para jenderal dan seorang perwira menengah dengan silet.

Dengan latar belakang demikian, maka harus perempuan sendirilah yang berbicara kepada masyarakat bahwa mereka tidak melakukan hal tersebut.

Tentu mengorganisasikannya bukan hal yang mudah, apalagi dinamika perempuan itu banyak yang selama ini mereka memakai cara-cara atau metode-metode informal. Kerja-kerja Tuter Perempuan dilakukan dengan mendatangi para korban dan bersilaturahmi. Responnya juga beragam, tidak sedikit yang menolak, tidak peduli, dan bahkan menghalangi, anak-anak korban melarang ibunya untuk keluar rumah karena mereka takut stigmatisasi itu. Dengan mendatangi mereka satu persatu, menjelaskan siapa mereka, maksud kedatangan mereka dan akhirnya dibuat forum yang mereka namakan Tuter Perempuan tersebut dan membentuk pengurusnya. Di Tuter Perempuan tersebut, ibu-ibu bisa cerita apa saja yang dialami, menumpahkan semua unek-uneknya, kerinduan-kerinduan mereka selama ini, perpecahan keluarga, anak tidak mau mengakui ibunya, ibunya diusir dan banyak hal lagi.

Dalam perjalannya, ternyata antusiasme ibu-ibu korban tersebut sangat besar karena awalnya hanya diperkirakan yang datang hanya 5 atau 7 orang, tetapi sekarang berkembang menjadi sekitar 70-80 orang. Mereka bicara tentang tujuan forum tersebut dan kemudian direkam. Namun ada kesepakatan-kesepakatan terlebih dahulu bahwa itu forum tertutup, tidak ada wartawan dan ada kaset untuk merekam forum tersebut, serta ada kamera namun belum dipublikasikan. Menariknya, wadah penuturan mereka menyangkut pengalaman ibu-ibu tersebut menjadi sangat penting untuk generasi yang akan datang karena melalui forum tersebut mereka menceritakan kerja apa mereka dulu dan gerakan perempuan dulunya seperti apa, dan itu sangat penting bagi generasi muda sekarang..

Dalam diskusi-diskusi di Tegur Perempuan tersebut, tidak banyak dibicarakan secara langsung mengenai instrumen-instrumen yang ada dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu. Instrumen-instrumen hukum tersebut diletakkan terlebih dahulu, sembari tetap dipantau perkembangannya. Ini disebabkan instrumen hukum tersebut belumlah tentu memberikan jawaban keadilan pada para korban. Hal utama bagi mereka adalah membicarakan tentang keadilan. Mereka membicarakan keadilan bagi para korban itu apa. Misalnya, dalam diskusi muncul pemikiran beragam tentang keadilan perspektif korban, misalnya ingin berbicara dengan anak-anak jenderal yang terbunuh bahwa mereka tidak membunuh ayah mereka, ada yang bilang kalau keadilan buat dia adalah dia bisa berdamai dengan anak-anaknya, anak-anaknya tahu sejarahnya dan tidak menyalahkan dia. Setelah itu dibuat pertemuan-pertemuan selanjutnya dan terus mengawal ibu-ibu tersebut sampai pada suatu saat bisa terbentuk materi, misalnya harus melakukan advokasi terhadap ibu-ibu tersebut atau apa.²¹

Menurut Rini sebenarnya inti dari forum tersebut tidak membicarakan tentang pelurusan sejarah karena yang membuat sejarah hal tersebut adalah penguasa, mereka lebih memilih sejarah yang dari bawah, tinggal masyarakat yang memilih. Mereka tidak mengatakan ini yang benar tapi mereka mengatakan, "Ini yang saya alami, ini yang ada!".

²¹ Ester Rini, wawancara, Jakarta 11 Juli 2007.

Pasca forum tersebut, ada usaha untuk membawa hal tersebut ke jalan yang formal, diantaranya melalui Komnas Perempuan, dengan membawa materi-materi hasil dari forum Tegur Perempuan yang berisi tentang siapa perempuan-perempuan tersebut, apa yang mereka alami, apa keinginan mereka. Dengan upaya-upaya alternatif demikian, setidaknya memberikan rasa keadilan yang meskipun dirasakan belum mencukupi, tetapi lebih bisa membangun peradaban kemanusiaan yang bermartabat dan saling menghormati.

BAB IV PILIHAN DAN AKSES KEADILAN BAGI KORBAN PELANGGARAN HAM BERAT PASCA PUTUSAN MK

*Saya sangat prihatin karena sampai saat ini sayai sebagai warga yang baik, akan tetapi masyarakat tetap mempunyai anggapan bahwa saya sebagai orang komunis, melawan pemerintah dan juga dicap sebagai fundamentalis, dan dampak-dampak yang saksi rasakan adalah adanya diskriminasi, pemiskinan, dan pembodohan. Ini merupakan kebijakan negara yang tidak adil!
(Mugiyanto-IKOH, kesaksian di persidangan MK, 2006).*

Kesaksian Mugiyanto merupakan salah satu gambaran suara korban dari ribuan korban dan keluarganya di Indonesia. Tentunya, mereka berharap ada perubahan atas situasi ketimpangan dan ketidakadilan sebagai warga negara.

Salah satu harapan yang mungkin bisa menjawab atas kesaksian yang demikian adalah sesungguhnya melakukan mekanisme alternatif, dimana KKR merupakan salah satunya. Namun sejak Putusan MK yang membatalkan UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR, maka pilihan yang semula hendak difasilitasi negara tersebut menjadi hilang, sehingga memaksa korban dan keluarganya untuk menentukan pilihan-pilihan mekanisme yang mungkin menjawab keresahan mereka. Di samping soal pilihan, tentu hal tersebut terkait pula dengan sejauh mana akses keadilan bagi korban dan keluarganya untuk mendapatkan jawaban yang lebih baik atas kebijakan negara.

Bagian ini hendak menguraikan keinginan korban maupun keluarganya atas pilihan dan akses keadilan yang menyangkut penelusuran mekanisme-mekanisme, serta bentuk lainnya yang diharapkan oleh mereka. Selain itu, akan diuraikan pula bagaimana sesungguhnya hambatan yang telah atau kemungkinan akan terjadi dalam proses-proses pencarian akses keadilan bagi mereka, tentunya dengan pendekatan keadilan berbasis korban (*victim based justice*).

Pilihan Korban

Adalah Rahardja Waluyo Jati, atau dikenal dengan panggilan Jati, merupakan salah satu aktifis korban penculikan, yang ikut menjadi pemohon dalam *judicial review* UU KKR. Menurutnya, hal yang menjadi kendala dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu adalah soal mekanisme dan aktor. Yang dimaksud dengan mekanisme disini adalah perangkat aturan yang digunakan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu. Sedangkan yang dimaksud dengan aktor disini adalah orang-orang (pelaku) yang terlibat dalam kasus tersebut. Dikatakan olehnya bahwa apabila mekanismenya ada, tetapi aktor dari masa lalu juga masih ada, maka persoalannya menjadi tidak mudah, karena penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu tergantung pada kepentingan politiknya.²²

“Tetapi, ternyata hasilnya di luar perkiraan para pemohon, *unexpected!*” Jati cukup terkejut begitu mengetahui bahwa UU KKR tersebut akhirnya dibatalkan oleh MK. Pada awalnya, ia memilih untuk melakukan gugatan tersebut dengan harapan bahwa jika permohonannya dikabulkan, maka akan ada revisi terhadap UU KKR, bukan pembatalan. Dan apabila tidak dikabulkan, maka ia akan bermain pada arena atau gelanggang yang sudah ada sambil dimaksimalkan, walaupun ia tahu bahwa hasilnya belum tentu maksimal karena korban tidak mempunyai panggung politik ataupun payung hukum. Dengan adanya UU KKR (direvisi ataupun tidak), menurut Jati, ini menunjukkan bahwa sebenarnya pemerintah secara politik sudah mengakui adanya soal pelanggaran HAM

²² Rahardja Waluyo Jati, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

berat masa lalu walaupun detilnya belum dijalankan oleh KKR.²³ Namun kini, ia dihadapkan pada pilihan-pilihan untuk meneruskan perjuangan hak-haknya.

Salah satunya adalah melalui perjuangan di IKOHI (Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia). IKOHI sebagai sebuah organisasi korban mendukung apapun pilihan-pilihan keinginan dari korban untuk mendapatkan keadilan. Sebagai contoh ketika ditanyakan apakah memilih Pengadilan HAM ad hoc ataukah KKR untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, IKOHI mengatakan bahwa jalan apa saja akan mereka tempuh untuk mendapatkan keadilan tersebut.²⁴

Namun, dengan adanya putusan MK tersebut, setidaknya berdampak, dengan sangat terpaksa korban harus kembali menunggu aturan yang baru dalam memberikan mekanisme hukum KKR. Tertundanya proses pencarian keadilan dan tidak terpenuhinya hak-hak asasinya, sesungguhnya bentuk dari pelanggaran HAM itu sendiri.

Dalam pasal 1 angka 6 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, yang disebut pelanggaran hak asasi manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik sengaja ataupun tidak disengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-undang ini dan tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Kata-kata terakhir dalam kalimat pasal tersebut, ”...tidak mendapatkan atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku” sebenarnya persis dalam situasi yang kini dihadapi oleh para korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat masa lalu. Oleh sebabnya, mekanisme hukum yang memberikan pilihan dan akses keadilan bagi korban

²³ Rahardja Waluyo Jati, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

²⁴ Sinnal Blegur, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

adalah penting untuk melihat apakah hak asasi manusia mereka terlindungi dan dihormati.

Pilihan atas mekanisme KKR juga tidak serta merta langsung diterima oleh korban dan keluarganya. Sebenarnya sejak awal munculnya RUU KKR ini sudah mendapat pertentangan keras, baik oleh pelaku maupun korban. Dari perspektif korban sendiri menilai bahwa kehadiran RUU KKR sejak awal sudah berupaya memangkas hak-hak korban dan keluarganya serta sekadar mengutamakan rekonsiliasinya. Oleh sebabnya, sejak awal pula korban terus berteriak untuk menolak RUU KKR tersebut, sebagaimana disampaikan dalam Pansus DPR RI. Begitu juga di saat UU KKR disahkan, kontan melahirkan perlawanan dari korban dan keluarganya untuk menolak substansi yang mendiskriminasikan dan memangkas hak-hak mereka.²⁵

Penentangan terhadap RUU KKR dan sesudah disahkan, juga telah dilakukan di Jawa Timur, sebagaimana terungkap dalam FGD di Fakultas Hukum Unair. Selain soal substansi yang bermasalah dan merugikan para korban pelanggaran HAM berat masa lalu, namun juga di saat proses seleksi, dimana pembentukan panitia seleksi KKR tidak terbuka dan tidak melibatkan umum atau masyarakat. Padahal menurut pasal 33 ayat (3) UU KKR panitia seleksi terdiri atas 5 (lima) orang, dengan susunan: 2 (dua) orang berasal dari unsur Pemerintah, dan 3 (tiga) orang berasal dari unsur masyarakat. Sayangnya calon anggota komisi yang diusulkan korban tidak ada satupun yang masuk proses seleksi. Dengan proses yang tidak terbuka tersebut, tentunya sangat merugikan para korban.²⁶ Para korban yang menghadiri FGD tersebut mengajak untuk mengoreksi proses seleksi KKR dengan hendaknya pemilihan anggota komisi memperhatikan: (i) usia, jangan hanya yang muda agar tidak hanya ada pemikiran-pemikiran baru namun pemikiran-pemikiran lama juga agar terwakili; (ii) memiliki perspektif jender; (iii) adanya keterwakilan komunitas korban; (iv) tidak mengutamakan yang berlatar belakang

²⁵ Ratusan korban pelanggaran hak asasi manusia pasca-peristiwa G30S/ PKI tahun 1965 se-Sumatera Utara menuntut pencabutan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang KKR. Korban yang berunjuk rasa di halaman Gedung DPRD Sumut, Jumat (30/9), itu juga menuntut pencabutan semua produk hukum yang diskriminatif terhadap hak-hak mereka sebagai warga negara Indonesia (Kompas, 1 Oktober 2005, Korban Pelanggaran HAM 1965 Tuntut Pencabutan UU KKR)

²⁶ *Focus Group Discussion (FGD)* di FH Unair, Surabaya 5 Juni 2007.

hukum; serta (v) hanya memilih mereka yang bersedia bekerja secara penuh. Tanpa hal-hal yang setidaknya diperhatikan dalam proses seleksinya, maka agak sulit mengharap KKR sesuai dengan keinginan korban.²⁷

Dengan harapan yang masih ada yang dimiliki korban, berharap bahwa mekanisme KKR harus menjadi agenda yang segera dibentuk oleh pemerintah untuk membangun peradaban bangsa yang lebih baik. Tidak terbayangkan bagaimana penderitaan ribuan orang di desa-desa maupun perkotaan yang hidupnya terdiskriminasikan secara berkelanjutan hingga anak cucu mereka, sementara negara tidak menyegerakan bagaimana berupaya mengurangi penderitaan sosial politik yang terus menerus terjadi tersebut.

Salah satu agenda besar yang patut dilakukan oleh penguasa hari ini adalah membuka kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu dengan tegas, berani dan berbesar hati. Yang dirasakan oleh korban saat ini, para Presiden (kecuali Gus Dur) di Indonesia, tidak ada yang pernah menyentuh atau membuka Peristiwa tahun 1965. Dalam diskusi muncul pernyataan dari LPKROB, “Mengapa pemerintah tidak mau membuka Peristiwa 1965, padahal untuk masalah Aceh, pemerintah berusaha keras memecahkannya. Mengapa para korban Peristiwa 1965 tidak mendapat rehabilitasi umum? Padahal Peristiwa DI/TII bisa direhabilitasi. Bayangkan saja, sampai sekarang para korban Peristiwa 1965 dalam urusan yang sederhana saja masih sulit mengurus KTP! Selain itu kami tidak setuju dengan situasi hari ini karena keluarga korban dari dulu sampai sekarang tidak bisa hidup normal, misalnya tidak bisa untuk menjadi PNS, padahal menurut UU KKR para keluarga korban mestinya bisa hidup normal dengan sebaik-baiknya. Sekarang akses menuju hidup normal menjadi hilang.”²⁸

Dalam situasi yang belumlah jelas dalam menangani pelanggaran HAM berat masa lalu, termasuk bagaimana korban mendapatkan kompensasi, rehabilitasi, dan akses keadilan lainnya, maka tidak mengherankan bila mereka terus menerus melakukan upaya

²⁷ *Focus Group Discussion (FGD)* di FH Unair, Surabaya 5 Juni 2007.

²⁸ LPKROB, *Focus Group Discussion (FGD)* di FH Unair, Surabaya 5 Juni 2007.

penuntutan. Dalam kasus-kasus sengketa tanah yang dirampas pada masa Orde Baru sebagai dampak atas stigmatisasi PKI, yang kemudian tanah-tanah itu dikuasai oleh militer, usaha pemerintah daerah, maupun dikuasai pihak swasta, maka para petani dan buruh tani yang tanahnya dirampas melakukan gerakan reklamining. Gerakan reklamining terpaksa dilakukan sebagai upaya untuk memulihkan situasi penderitaan dan ketimpangan sosial ekonomi rakyat, khususnya petani di pedesaan. Di Jawa Timur saja, telah ada lebih dari 30 sengketa tanah yang lahannya direklamining petani sejak 1998, termasuk salah satunya di Desa Alas Tlogo dan Desa Sumberanyar Pasuruan.

Upaya gerakan reklamining para petani sebagai pilihan tentu mendapatkan kekerasan dari negara dalam beragam bentuknya, seperti penembakan, pembunuhan, dan penyiksaan oleh aparat militer maupun polisi, seperti yang terjadi dalam kasus Ketajek Jember (1999), Wongsorejo Banyuwangi (2002), Branggah Banaran Blitar (2000), Ngrangkah Sepawon Kediri (2002), Ponggok Blitar (2003), dan Alas Tlogo Pasuruan (2007). Kasus-kasus tersebut merupakan sedikit dari 103 kasus tanah yang menghadapi petani dengan Perusahaan Negara (PTPN), Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, Militer (TNI AD, TNI AL, TNI AU).

Kasus Branggah Banaran di Blitar sebagai contoh, kasus ini bermula dari perkebunan cengkeh yang terletak di Desa Branggah Banaran, Kecamatan Doko, Kabupaten Blitar. Perkebunan cengkeh seluas 500 hektar ini diklaim warga setempat bahwa 300 hektar lahan perkebunan tersebut adalah milik warga. Namun, akibat peristiwa Gestok (Gerakan Satu Oktober 1965) yang dilancarkan tentara saat itu dengan menggunakan isu warga sebagai basis Barisan Tani Indonesia (BTI) yang merupakan organisasi dengan afiliasi PKI., akhirnya tanah-tanah mereka dirampas dan warga diusir pada tahun 1965. Sejak saat itu tanah mereka dikuasai secara paksa oleh pihak perkebunan.

Pada tahun 2000, ketika penguasa berganti, para petani berkeinginan untuk menuntut kembali hak-hak tanahnya yang dirampas. Upaya gerakan reklamining melalui penuntutan ke instansi pemerintahan justru direspon dengan kekerasan. Saat itu, pasukan Brigade Mobil dari Polwil Kediri dan pasukan dari Kepolisian Resort Blitar yang dipimpin oleh

Anang Iskandar justru menembaki petani dengan peluru tajam, penyiksaan terhadap sejumlah warga petani dengan pemukulan menggunakan kayu, penyundutan rokok ke tubuh warga, dan berbagai bentuk penyiksaan lainnya. Di tahun itu pula, dua warga petani tewas tertembak di bagian kepala, yang hingga kini tidak pernah jelas siapa yang harus bertanggung jawab, baik atas kasus penembakan yang menewaskan petani maupun kasus tanahnya.

Dalam konteks kasus yang demikian, penting bagi korban untuk mengetahui siapa yang harus bertanggung jawab atas apa yang mereka alami dan pelaku harus dihukum baik mereka yang merampas tanah dan penembak warga petani, mengingat sampai sekarang penyelesaian kasus mereka seakan-akan menemui kebuntuan. Warga Branggah Banaran yang telah kehilangan tanah dan sekaligus juga kehilangan nyawa saudara-saudara mereka. Makna adil bagi mereka adalah ketika tanah yang menjadi hak mereka dikembalikan oleh pihak perkebunan dan pelaku penembakan tahun 2000 yang berasal dari kepolisian diadili, namun seolah harapan tersebut seperti mimpi atau sebuah kemustahilan. Apalagi, dalam hal tanggung jawab pemerintahan di daerah, pemerintah menempatkan kepentingannya kepada pihak pemilik perkebunan, bukan membela hak-hak dasar warga di Branggah Banaran. Mereka sangat berharap ada perubahan sikap, dimana Pemerintah bersama DPR mau memikirkan cara-cara di luar mekanisme peradilan demi kembalinya tanah mereka. Kini, warga petani seakan sudah kehabisan tenaga mereka untuk berjuang dan di tengah keputusannya, warga petani hanya berharap tanahnya kembali, dan tuntutan itu cukup untuk mempertahankan hidup mereka agar lebih baik sebagai petani.²⁹

Dengan kasus yang demikian, sesungguhnya mekanisme alternatif di luar pengadilan yang memungkinkan membawa keadilan bagi korban dan keluarganya. Di satu sisi, korban dan keluarganya bersedia untuk memaafkan para pelaku perampasan tanah-tanah rakyatnya, sepanjang tanah yang diharapkannya dikembalikan, sehingga kehidupan mereka bisa normal. Kini, perjuangan warga petani untuk mendapatkan haknya masih

²⁹ Suwiryo (Mbah Wir) dan Siswanto, wawancara, Blitar 14 Juni 2007.

terus berjalan hingga sekarang, dan perjuangan warga petani lebih pada pengembalian tanah mereka bukan pada pertanggungjawaban atas matinya saudara mereka.

Apakah Dengan Putusan MK Yang Membatalkan UU KKR Menghambat Pengungkapan Kebenaran, Pemberian Kompensasi dan Rehabilitasi?

UU KKR sebagai alternatif bagi para korban pelanggaran HAM masa lalu untuk mendapatkan keadilan atas kompensasi, rehabilitasi dan bentuk lainnya. Namun yang patut untuk tidak dilupakan bahwa proses untuk menjadi KKR yang efektif adalah pemenuhan tuntutan kebenaran atas peristiwa pelanggaran HAM berat masa lalu. Setelah Putusan MK yang membatalkan UU KKR, praktis tidak hanya menghambat dalam proses pencarian kebenaran atas peristiwa masa lalu, tetapi juga sekaligus menghapus masa depan rekonsiliasi yang lebih memberikan rasa adil bagi korban, utamanya ketika negara tidak bisa memberikan jalan untuk proses-proses rekonsiliasi.

Bagi KontraS, putusan MK tersebut tidak begitu menjadi masalah dampaknya, tetapi yang harus lebih dibangun adalah keadilan transisi substantifnya (*substantive transitional justice*). Artinya, bukan pada alat atau KKR-nya, karena strategi keadilan transisional bukanlah sekadar mekanisme KKR. Namun ada mekanisme lainnya yang bisa dibangun. Misalnya, sisi ‘*truth*’ (kebenaran)-nya yang sesungguhnya bisa didorong melalui Komnas HAM untuk diselidiki, sedangkan penegakan hukumnya bisa melalui pengadilan atau mekanisme lainnya. Dengan pengungkapan ‘*truth*’ tersebut, maka ‘*truth*’ ini bisa dipergunakan oleh mekanisme apapun, termasuk bisa menjadi pendidikan atau bahan belajar bagi bangsa ini (*lesson learned*). Dengan pengungkapan ‘*truth*’ itu juga, bila memang Negara serius untuk bekerja bagi upaya pemenuhan hak-hak korban, maka bisa diteruskan dengan mendorong pada kebijakan-kebijakan politik untuk memberikan rehabilitasi, kompensasi dan reparasi atau juga restitusi pada korban.³⁰

Sependapat dengan KontraS, Solidaritas Nusa Bangsa yang juga salah satu lembaga sebagai pemohon *judicial review*, yang selama ini telah melakukan investigasi atas kasus perkosaan dalam peristiwa Mei 1998 dan pendampingan terhadap para korban, juga

³⁰ Haris Azhar, wawancara, Jakarta, 22 Juni 2007.

menyatakan kekecewaannya atas putusan MK yang dirasakan tidak memberikan alternatif bagi para korban dan keluarganya untuk mendapatkan kesempatan menuturkan sisi kebenaran dalam kasus tersebut. Putusan tersebut setidaknya menutup proses pengungkapan kebenaran yang sebenarnya bisa dimulai dengan adanya KKR. Tentu, ketika proses pengungkapan kebenaran tidak diberikan tempat, maka itu akan berdampak pada proses selanjutnya seperti rekonsiliasi, rehabilitasi dan lain sebagainya bagi korban.³¹

Ditambahkan oleh ELSAM melalui analisisnya, bahwa adanya ruang formal bagi narasi korban ini merupakan hal fundamental, mengingat sampai saat ini, tuntutan keadilan atas pelanggaran HAM berat baik yang terjadi sebelum lahirnya Undang-Undang Pengadilan HAM Tahun 2000 maupun yang terjadi hampir seluruhnya terhenti karena prosedur hukum pembuktian yang sangat ketat dan limitatif. Selain itu, gagasan KKR dan pengakuan atas narasi para korban ini berimplikasi penting pada adanya kewajiban negara untuk memulihkan hak para korban pelanggaran HAM masa lalu, sebagaimana telah secara luas diakui dalam praktek bernegara di dunia Internasional (Saptaningrum et. al. 2006).

Dalam perspektif salah satu korban, Pak Pudji menyatakan bahwa proses rekonsiliasi bisa terlaksana efektif bila ada kesungguhan pemerintah untuk melakukan rehabilitasi umum. Rehabilitasi umum yang diharapkannya lebih pada pemenuhan atas tuntutan untuk: (i) mencabut dan menghapus UU yang diskriminatif; memulihkan hak-hak kewarganegaraan para korban (termasuk eks tapol); dan (iii) melapangkan jalan rekonsiliasi dengan jalan pemerintah menghapus sejumlah undang-undang dan instansi yang mendiskriminasikan korban pelanggaran HAM berat.³²

Pandangan Pak Pudji berbeda dengan keluarga korban penembakan di Branggah Banaran Blitar, dimana Pak Pudji menekankan adanya pelurusan sejarah, dengan cara mengungkap pelaku sebenarnya. Ia menyatakan siap untuk membantu apabila memang

³¹ Gregoria, wawancara, Bogor 23 Juni 2007.

³² Pudji, pernyataan dalam *Focus Group Discussion (FGD)*, 5 Juni 2007, R. 127 FH Unair.

harus dibuat persidangan untuk mengungkap peristiwa pelanggaran HAM berat masa lalu. Namun, meskipun berbeda, baik Pak Pudji maupun korban di Branggah Banaran setuju bahwa prioritas untuk bisa mendapat kompensasi dan rehabilitasi bagi masa depan kehidupan mereka yang lebih baik. Keduanya pula menyatakan bahwa pembatalan UU KKR tidak menjadi masalah sepanjang ada upaya menyegerakan kompensasi dan rehabilitasi bagi para korban.

Apa mungkin di masa pemerintahan sekarang, dengan tidak adanya KKR, para korban bisa meminta rehabilitasi umum? Para korban sebenarnya berharap bahwa perlu diadakan rehabilitasi umum sesuai dengan Surat Mahkamah Agung No. 23 Tahun 2003. Namun terhadap pemerintahan sekarang yang kelihatan acuh terhadap persoalan masa lalu, rasanya tidak dimungkinkan, karena pemerintah hari ini (rezim Soesilo Bambang Yudhoyono) seakan “menghapus sejarah”. Padahal, proses yang demikian diperlukan untuk prasyarat rekonsiliasi.³³ Begitu juga dengan pendapat Put Ma’inah, salah seorang korban peristiwa 1965, juga tidak yakin pemerintah akan dapat menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu karena ia beranggapan masih banyak orang-orang lingkaran Orde Baru yang duduk dalam pemerintahan hari ini, namun ia masih sangat berharap terhadap Pemerintah dan DPR untuk menuntaskan kasus pelanggaran HAM berat.³⁴

Kompensasi dan rehabilitasi bukanlah sekadar urusan antara pelaku dan korban, tetapi juga merupakan tanggung jawab negara atas perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara. Oleh sebab itu bila negara ‘angkat tangan’ atau bahkan ‘cuci tangan’ atas upaya korban untuk mendapatkan kompensasi dan rehabilitasi, maka jelaslah menunjukkan negara sesungguhnya terlibat dalam proses penguatan impunitas dan pelanggaran hak asasi manusia. Sayangnya, Putusan MK yang membatalkan UU KKR melengkap proses-proses yang justru kian merugikan hak-hak korban.

³³ Dandi Kantjasungkana, dalam *Focus Group Discussion (FGD)* di FH Unair, 5 Juni 2007.

³⁴ Put Ma’inah, wawancara, Blitar 14 Juni 2007.

Bentuk Pemenuhan Akses Keadilan Bagi Korban

Ketika negara tidak memberikan landasan hukum atas proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi, maka tentunya korban menjadi kehilangan akses keadilannya. Bagaimanakah sesungguhnya korban berharap bentuk pemenuhan akses keadilan dalam situasi yang demikian?

Salah satu yang memberikan kesaksian adalah Ibu Puput (alias Put Ma'inah), seorang eks tahanan politik tahun 1965, yang kebetulan saat itu menjabat sebagai Ketua Gerwani dan Anggota DPRD Kabupaten Blitar dari Fraksi PKI.

Put Ma'inah, perempuan kelahiran Blitar sekitar 1920an, adalah seorang bekas aktivis Gerwani di tahun 1960an, yang lahir dari keluarga aktifis pergerakan. Ayahnya adalah aktivis Syarekat Rakyat dan BTI (Barisan Tani Indonesia) yang berafiliasi dengan PKI. Put Ma'inah pernah menduduki jabatan anggota DPRD Kabupaten Blitar selama 3 periode berturut-turut antara tahun 1955 sampai dengan 1965 dari Fraksi PKI. Sedangkan suaminya adalah Ketua DPRD Kota Blitar dari fraksi yang sama. Put Ma'inah memiliki nasib yang sama dengan tahanan PKI yang lain, dimana ia mengalami mendekam di penjara, berpindah-pindah dari sel yang satu ke sel yang lain tanpa proses peradilan sama sekali. Ia juga berulang kali masuk sel tahanan Kodim.

Suami Put Ma'inah hilang hingga kini, diculik setelah pada tahun 1965 mengikuti Pendidikan dan Latihan Nasakom di Jakarta. Put Ma'inah mulai dipenjara tahun 1968, setelah ia tertangkap di kawasan Blitar selatan. Dari situlah perjalanan kelamnya dimulai, dan pemenjarannya berakhir di Rutan Blitar pada tahun 1978. Lepas dari penjara bukan berarti penderitaannya berakhir, diskriminasi dan perlakuan Orde Baru membuat 'penjara baru' baginya. Hak asasinya sebagai manusia banyak yang dirampas, baik hak kepemilikan pribadi dan hak yang lain sebagai warga negara, ikut terampas.

Put Ma'inah adalah korban pelanggaran HAM berat tahun 1965 yang dilakukan oleh penguasa Orde Baru, dan ia tahu tentang keberadaan mekanisme rekonsiliasi yang

terdapat dalam UU KKR, meskipun tidak secara rinci. UU KKR diketahuinya saat menghadiri sosialisasi UU KKR. Mutmainah aktif dalam Forum Komunikasi Korban 1965, yang mana forum ini secara aktif memperjuangkan nasib para korban 1965. Tetapi, ia sendiri mengakui baru mengetahui Putusan MK yang membatalkan UU KKR.

Pada dasarnya, setelah mengetahui pembatalan UU KKR, keinginan Put Ma'inah lebih menyetujui proses penyelesaian pelanggaran HAM berat khususnya yang menyangkut peristiwa 1965 harus diselesaikan melalui proses peradilan, dalam hal ini melalui Pengadilan HAM. Ia beranggapan jika diselesaikan melalui jalur peradilan maka semua fakta akan terungkap dan pelaku akan dihukum sesuai dengan kesalahannya. Put Ma'inah mau memaafkan para pelaku pelanggaran HAM berat, akan tetapi mekanisme hukum yang berlaku harus tetap dijalankan.

Selain menginginkan pelaku pelanggaran HAM berat masa lalu dihukum, korban juga menginginkan rehabilitasi atas dirinya yang selama ini didiskriminasikan baik secara politik maupun secara sosial. Kemudian, keinginan kompensasi atas harta benda dan pekerjaan yang dahulu dirampas juga harus diperhatikan, utamanya oleh Negara. Sungguh ironis bila hingga saat ini para korban 1965 masih saja diawasi gerak-geriknya. Tentunya proses semua itu bukanlah hal yang mudah untuk dilewati, dan para korban akan tetap memperjuangkan untuk mendapat keadilan.

Put Ma'inah berkeinginan bahwa karena perjuangan masih harus melewati jalan yang panjang, namun mengingat usianya yang sudah tua dan banyak rekan seperjuangannya yang telah meninggal, membuat korban merasa khawatir kasus pelanggaran HAM berat selesai bukan di pengadilan, akan tetapi karena saksi sejarah dan para korban meninggal dunia semua. Oleh sebab itu, baginya semua baru dirasa adil bagi korban jika pelaku dihukum dan apa yang menjadi hak korban diberikan, baik itu ganti rugi, kompensasi, rehabilitasi.

Cerita Put Ma'inah yang demikian bisa menggambarkan salah satu keinginan korban, karena dengan begitu banyaknya korban, banyak dan beragam pula keinginan dari para

korban atas perjuangan hak-hak dan masa depan mereka. Hal ini juga diakui oleh IKOHI sebagai salah satu wadah organisasi korban, yang mana IKOHI berupaya memperhatikan keragaman pendapat tersebut.³⁵ Seperti korban 1965 sangat menginginkan rehabilitasi atas nama baik mereka. Lain lagi dengan yang diinginkan oleh korban Tanjung Priok. Karena penyelesaian kasus Tanjung Priok melalui Pengadilan HAM ad hoc, para korban mengharapkan adanya kompensasi bagi mereka. Sementara bagi korban dan keluarga orang hilang menginginkan kepastian tentang keberadaan keluarganya yang hilang. Andaikan mereka masih hidup, dimana sekarang mereka tinggal, dan andaikan mereka sudah meninggal, dimana kuburannya.

Menurut Rini dari ELSAM, yang mendampingi pula korban-korban pelanggaran HAM berat masa lalu, menyatakan secara umum karena mereka (para korban) mempunyai wawasan kebangsaan yang sangat luas, nasionalis kerakyatan yang sangat kuat, mereka ingin menyampaikan kepada masyarakat bahwa mereka bukan pelaku kejahatan itu dan mereka ingin agar generasi selanjutnya bisa belajar dari pengalaman mereka dan lebih mencintai bangsanya. Keinginan untuk diri pribadi ada banyak juga, diantaranya kompensasi karena sebagian besar mereka yang di Jawa hidup miskin dan terpisah dari keluarga. Sedangkan di Bali mereka bisa hidup dari sektor pariwisata, namun sektor itu pula yang menghalangi mereka bicara soal problem masa lalunya. Sektor pariwisata bagi para korban di Bali merupakan penghidupan mereka sekaligus penghambat. Para korban berharap ada kompensasi yang disalurkan dalam bentuk uang, atau memfasilitasi mendirikan panti jompo karena usai mereka rata-rata sudah berusia lanjut, tentu dengan pelayanan akses kesehatan tanpa prosedur yang rumit.³⁶

Akan tetapi, dari semua keragaman ini, yang paling penting bagi para korban adalah meminta kasusnya tuntas! Yang dimaksud dengan tuntas disini adalah bahwa kasusnya dibawa ke pengadilan. Hal ini dikarenakan bahwa kerangka berfikir orang Indonesia dibentuk untuk meminta kepastian lewat jalur hukum (pengadilan) agar mendapat legitimasi. Keinginan lain yang juga tidak kalah pentingnya bagi korban yaitu mereka

³⁵ Sinnal Blegur, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

³⁶ Ester Rini P, wawancara, Jakarta 11 Juli 2007.

menginginkan agar anak cucu mereka tidak mengalami lagi hal yang dialami mereka. Hal ini berkaitan dengan hak kepuasan dari korban yang selama ini tidak pernah diatur dalam hukum Indonesia. IKOHI mengatakan bahwa selain dari *rights to know*, *rights to justice* dan *rights to reparation*, korban juga mempunyai hak atas kepuasan. Salah satu kepuasan dari korban yaitu untuk mengetahui bahwa kasusnya tidak akan terulang lagi.

Pasca Putusan MK yang membatalkan UU KKR, akan memungkinkan lahir kembali draf RUU yang baru, atau pembentukan KKR lagi. Menanggapi wacana tentang pembentukan KKR baru yang demikian, IKOHI berpendapat bahwa seharusnya ditanyakan dahulu kepada para korban tentang apa yang sesungguhnya diinginkan dan dibutuhkan oleh korban. Setelah itu barulah dibuat suatu draft RUU KKR. IKOHI berharap bahwa KKR baru ini harus diawali dari korban. Apa yang diinginkan oleh korban adalah untuk mengetahui kebenaran terlebih dahulu untuk mendapatkan keadilan. Setelah itu barulah proses rekonsiliasi dapat dilaksanakan.

Hambatan dalam Akses Keadilan: Reproduksi Diskursus ‘Kewaspadaan Nasional’ versus ‘Hantu Komunisme’

Setelah saluran hukum dan politik untuk mendorong pertanggungjawaban Negara atas pelanggaran HAM berat masa lalu kian tidak jelas arahnya, maka ada dorongan kuat bagi korban dan keluarga korban untuk terus menerus melakukan kampanye atas upaya pemenuhan akses keadilan secara mandiri, termasuk mengupayakan rekonsiliasi yang dilakukan atas inisiatif-inisiatif lokal.

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, inisiatif lokal telah dilakukan antara korban peristiwa 1965 dengan warga NU yang dimotori kaum muda, seperti Syarikat dan Lakpesdam NU. Media-media alternatif telah diciptakan dengan tujuan untuk mengungkap fakta-fakta dengan sejumlah versinya, baik menggunakan tulisan, penerbitan, semacam otobiografi, jurnal, maupun pertemuan-pertemuan. Strategi ‘KKR rakyat’ atau ‘KKR akar rumput’ sebagai alternatif yang demikian sesungguhnya telah memberikan ruang dialog yang lebih substantif akan masa depan rekonsiliasi. Di sisi inilah Negara semestinya hadir dan berperan dalam menghormati dan melindungi proses

yang telah dilakukan oleh rakyat secara mandiri. Namun, sayangnya Negara belum sepenuhnya memberikan perhatian terhadap upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, termasuk memperkuat proses-proses rekonsiliasi.

Bagian ini mengetengahkan bahwa upaya rekonsiliasi yang didorong secara mandiri oleh rakyat sesungguhnya juga tidak gampang prosesnya, karena memori kolektif akan kekerasan masih melekat dalam kehidupan rakyat Indonesia. Dengan penjelasan ini, berharap bahwa Putusan MK yang sebenarnya berdampak atas proses-proses tersebut dapat lebih diperhatikan dan direspon secara nyata oleh penguasa hari ini.

Tidak gampang dalam prosesnya bisa dijelaskan dalam konteks pengalaman di Jawa Timur. K.H. Ali Machsana Musa, Ketua Pengurus Wilayah NU Jatim menyatakan, 'rekonsiliasi akar rumput' yang diadakan di beberapa daerah di Jawa Timur antara bekas anggota PKI dan aktivis muda NU, merupakan inisiatif murni dari masyarakat sebagai upaya untuk mencari kebenaran dan bermuara dengan adanya rekonsiliasi antara kedua belah pihak. NU melalui Lakpesdam (Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumberdaya Manusia NU)-nya memiliki peran aktif dalam mekanisme ini, akan tetapi muncul kontroversi dalam perjalanannya. Pada era reformasi, wacana antikomunis dicoba dicairkan Abdurrahman Wahid (Gus Dur) dengan permintaan maaf kepada keluarga korban pembantaian 1965 serta usulan pencabutan Tap MPRS/XXV/1966 tentang Pembubaran PKI dan Pelarangan Komunisme/Marxisme/Leninisme. Ide itu macet di tengah jalan. Walaupun demikian, gagasan rekonsiliasi itu tetap hidup, terutama di lingkungan anak muda NU yang bergabung dalam jaringan Syarikat yang merasa perlu meluruskan sejarahnya sendiri. Namun, dalam perjalanannya rekonsiliasi yang diadakan golongan aktivis muda NU tersebut membawa nama Syarikat dan Lakpesdam NU. Dari sinilah kontroversi itu muncul.³⁷

³⁷ KH. Ali Machsana Musa, wawancara, Surabaya 23 Juli 2007. Lebih lengkap lagi untuk melihat betapa kalangan NU masih belum cukup siap melakukan pembedahan narasi sejarah kekerasan dan kejahatan masa lalu yang terkait dengan PKI dan komunisme, baca: Majalah Nahdlatul Ulama, AULA No. 05 Tahun XXIX Mei 2007, dengan judul, "Awat PKI". Dalam majalah ini diulas tentang kiprah PKI menurut versi orang-orang NU, termasuk menuding sebagian aktifis Lakpesdam NU dan Syarikat sebagai kader NU yang kesusupan...(2007: 19).

Pada dasarnya konsep rekonsiliasi sebagai salah satu upaya untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu dapat diterima oleh NU, berusaha menggali kebenaran atas sebuah peristiwa dan berusaha memaafkan dan melupakan menjadi sebuah hal yang disepakati oleh K.H. Ali Machsan Musa, yang dalam bahasanya *forgive and forget*. Bahkan ia berpendapat setelah putusan MK yang membatalkan UU KKR perlu dipikirkan lagi mekanisme lain yang semangatnya sama dengan undang-undang yang dibatalkan, yakni upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM masa lalu, di luar Pengadilan HAM yang mengedepankan pencarian kebenaran yang bermuara pada permintaan maaf dan pengampunan dari kedua belah pihak.

Dalam konteks apa yang telah dilakukan oleh Lakpesdam NU mengenai rekonsiliasi dengan orang-orang bekas PKI, beliau menggarisbawahi bahwa apa yang dilakukan orang yang mengatasnamakan Lakpesdam NU tersebut, bukan tindakan yang dilakukan oleh institusi atau sikap resmi NU dalam hal ini PWNU Jatim melalui Lakpesdamnya, akan tetapi NU memandang hal itu dilakukan secara pribadi oleh orang-orang NU golongan muda tanpa restu dari pengurus PWNU Jatim maupun Lakpesdam NU sendiri secara institusional.³⁸ Hal senada diungkapkan Mashudi sekretaris wilayah NU Jatim, yang mengatakan kegiatan tersebut sebenarnya membuat pertentangan sendiri di kalangan NU karena membawa institusi NU akan tetapi sama sekali tidak meminta izin elit NU wilayah.

KH. Ali Machsan Musa juga menyatakan, “Jika menyangkut PKI, kyai-kyai sepuh NU menegaskan tidak ada yang perlu dilakukan lagi, PKI tetaplah PKI yang pada zaman dahulu banyak memberikan kerugian bagi NU. Kyai NU yang pada masa mudanya menjadi saksi hidup kebrutalan PKI menyatakan tidak akan setuju terhadap apa yang dilakukan kaum muda NU yang dianggap *keblinger* tersebut. Dapat disimpulkan konsep rekonsiliasi disetujui, akan tetapi jika menyangkut PKI, luka para kyai sepertinya sulit dicari obatnya. Termasuk salah satunya rekonsiliasi.”³⁹

³⁸ KH. Ali Machsan Musa, wawancara, Surabaya 23 Juli 2007. Hal ini dibenarkan juga oleh Dr. Musta'in, Ketua Lakpesdam NU Jatim, wawancara, Surabaya 13 Juli 2007.

³⁹ Mashudi, wawancara, Surabaya 23 Juli 2007.

Dalam perspektif korban, Gus Mustofa juga mengakui, membongkar dan mengungkap kebenaran masa lalu bukanlah pekerjaan mudah. Misalnya, dalam tubuh masyarakat *Nahdliyin* masih ada rasa traumatik dan sangat peka terhadap peristiwa 1965. Namun secara struktural dalam kelembagaan NU, tidak semuanya seragam. Lakpesdam NU di daerah misalnya, didorong untuk bisa lebih otonom menentukan kebijakan seraya tetap memegang mandat organisasi. Begitu juga seperti yang dilakukan Syarikat di Kabupaten Pasuruan, yang merupakan wadah kelompok muda NU.⁴⁰ Lepas dari soal pro kontra di internal NU soal rekonsiliasi dengan bekas aktifis PKI (atau juga BTI), namun korban merasa itu bukan ‘rekonsiliasi’ dalam arti yang sebenarnya, karena ketika ia diundang dalam forum itu ia hanya diminta untuk bercerita apa yang terjadi di masa itu menurut versinya tanpa ada sedikitpun tanggapan dari pihak Lakpesdam NU.⁴¹

KH Ali Machsán Musa sendiri menegaskan ia berdiri di garis abu-abu dalam menyikapi ‘rekonsiliasi akar rumput’ yang dilakukan kaum muda NU tersebut. Di satu sisi ia dapat mengerti apa yang dilakukan kaum muda NU, yang berusaha menyudahi ingatan kelam masa lalu menyangkut PKI, akan tetapi di sisi lain ia juga mengerti keberatan para kyai NU yang memandang PKI adalah sebuah gerakan yang terlarang yang dahulunya juga membawa korban yang sangat banyak dari umat Islam, khususnya jamaah NU. Satu hal yang patut digarisbawahi adalah peristiwa 1965 memiliki kompleksitas tersendiri mengingat bisa jadi pelaku merangkap korban. Di satu sisi aktifis PKI adalah korban dan di sisi lain aktifis PKI juga merupakan pelaku dari apa yang dinamakan pelanggaran HAM.⁴²

Situasi konfliktual dalam NU untuk merespon pelanggaran HAM berat masa lalu, termasuk proses-proses rekonsiliasi, utamanya dengan korban peristiwa 1965, adalah tidak saja dalam organisasi Islam terbesar di Indonesia itu saja. Perasaan traumatik dan sejarah yang melekat dalam kehidupan sosial politik rakyat masih saja sulit untuk menerima eks Tapol, utamanya bekas aktifis PKI maupun BTI. Diskriminasi yang terjadi sesungguhnya tidak saja dilakukan oleh Negara, melainkan pula oleh masyarakat yang

⁴⁰ Gus Mustofa, wawancara, Surabaya 21 Juli 2001.

⁴¹ Put Ma’inah, wawancara, Blitar 14 Juni 2007.

⁴² KH. Ali Machsán Musa, wawancara, Surabaya 23 Juli 2007.

terkonstruksi oleh kekuasaan Orde Baru selama puluhan tahun. Reproduksi diskursus anti komunisme berikut pengawetannya seperti dengan memperkenalkan doktrin ‘kewaspadaan nasional’ adalah bagian yang tak terpisahkan dalam injeksi kesadaran politik masa lalu.

Dalam situasi pengawetan diskursus yang demikian, ‘kewaspadaan nasional’ *versus* ‘hantu komunisme’ adalah pasangan kata-kata yang ditujukan untuk mengaburkan substansi permasalahan mendasar tentang pengembangan dan pengakuan atas universalisme hak asasi manusia dan demokrasi secara substantif. Situasi ini kian diperparah dengan hambatan dalam mendorong KKR itu sendiri yang dirasa kurang *truth seeking*-nya, karena di Indonesia tidak ada budaya keterbukaan, budaya untuk mengaku bersalah, seharusnya itu diawali oleh para pemimpin-pemimpin. Menurut Poengky Indarti, “Di Indonesia tidak ada, pemimpin tidak pernah mengaku bersalah, kendala di Indonesia seperti itu. Sedangkan mekanisme melalui Pengadilan HAM ad hoc sendiri juga dirasa jauh dari adil!”⁴³

Konteks politik yang demikian, kemudian memicu lahirnya kecurigaan bagi publik ada apa di balik putusan MK yang membatalkan UU KKR. Salah satu pendapat yang menyatakan kecurigaan tersebut adalah organisasi non-pemerintah Imparsial. Menurut Poengky, putusan tersebut sarat muatan kepentingan politik di dalamnya. Kepentingan politik tersebut terjadi ketika ada tekanan terhadap MK yang tidak mampu mengatasi hal-hal yang mengintervensi mereka, karena pada saat gugatan diajukan muncul gugatan atas obyek yang sama, yakni UU KKR yang diajukan oleh kelompok yang melihat bahwa UU KKR harus dicabut karena UU ini dianggap memberikan peluang PKI dan benih komunisme untuk bangkit. Bahkan, Poengky dan teman-temannya saat di persidangan dituding sebagai pengacara muda komunis yang tidak tahu sejarah. Menurutnya, kelompok militer sesungguhnya yang dikhawatirkan bukan sekadar urusan dengan PKI saja, tetapi ada banyak kasus di daerah-daerah, hampir semua daerah, memang militer terlibat sehingga mereka yang paling punya kepentingan agar UU KKR ini dicabut.

⁴³ Poengky Indarti, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

Militer, yang dilihat Poengky paling keras menentang karena UU KKR ini menjadi payung bagi UU lain, misalnya UU Pemerintahan Aceh yang menegaskan bahwa di Aceh akan dibentuk KKR, sehingga ada keterkaitan. Oleh sebab itu, yang terlihat dalam putusan tersebut justru MK yang tidak lebih dari sekedar sebagai alat-alat politik tertentu, bisa melakukan kompromi-kompromi agar UU itu dicabut saja, apalagi berhadapan dengan militer masih cukup ditakuti oleh pejabat negara.⁴⁴

Lepas dari soal kecurigaan publik di balik putusan tersebut, sayangnya transformasi hukum di Tanah Air ini masih belum bekerja secara baik untuk memahami apa yang sedang dihadapi dan diderita oleh korban sehari-hari. Dan Putusan MK, yang dianggap merepresentasi kekuasaan tersendiri dalam Negara, kian dirasakan menyakitkan dalam hari-hari panjang penantian khabar tentang masa depan lebih baik bagi korban dan keluarganya. Semoga, dan demi rekonsiliasi lebih efektif, jungkir balik diskursus yang telah lama direproduksi (dan diawetkan) Negara tidak justru melahirkan jungkir balik hukum dan penegakan HAM-nya!

Impunitas (kembali) Menghadang Korban

Salah satu dampak yang serius pasca putusan MK yang membatalkan UU KKR adalah masalah impunitas. Memang putusan MK tersebut sisi positifnya adalah mematahkan pasal-pasal yang cenderung melapangkan jalan impunitas, sehingga terkesan merupakan langkah yang progresif dengan memutuskan melebihi yang diajukan dalam permohonan. Tetapi dengan itu pula, putusan ini justru merupakan satu pukulan balik bagi upaya pengembangan kerangka kerja hukum dalam penegakan keadilan.

Pukulan balik (*backlash*) ini setidaknya berkaitan beberapa 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

⁴⁴ Poengky Indarti, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

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 ADR (Saptaningrum et. al. 2006).

Apalagi dalam saran atau rekomendasi Putusan MK dinyatakan perlunya '*blanket amnesty*', yang bukan tidak mungkin justru memberikan ruang bagi keberlangsungan impunitas yang selama ini terus terjadi. Pandangan serupa juga berkembang dalam berbagai inisiatif rekonsiliasi yang dikembangkan beberapa pejabat militer pada saat itu, seperti Tri Sutrisno dengan gagasan *islah* untuk menanggapi tuntutan pengungkapan kebenaran korban peristiwa Tanjung Priok. Lalu apa yang terjadi, proses peradilan yang berlangsung justru menunjukkan fakta yang ironis. Bisa dibayangkan, dari hampir 15 berkas perkara dari berbagai pelanggaran HAM berat seperti Timor Timur, Abepura, maupun Tanjung Priok yang ditagih pertanggungjawabannya melalui mekanisme pengadilan HAM, satu persatu pelaku justru menikmati kebebasan.

Rahardja Waluyo Jati menganggap bahwa secara institusional negara mulai terlihat memberikan impunitas sejak pembatalan UU KKR. Lebih lanjut dia mengatakan, "SBY (Presiden Susilo Bambang Yudhoyono) menunda-nunda pelantikan calon anggota komisi karena ada negosiasi politik antara tentara, politisi, DPR dan para dewi-dewi keadilan". Dia juga melihat bahwa saat ini tentara semakin banyak mengambil inisiatif politik dalam perumusan kebijakan.⁴⁵

Begitu juga tanggapan dari IKOHI, dimana sejak awal pandangan IKOHI dan korban terhadap KKR tidak semuanya sama. Pada awalnya korban menolak adanya UU KKR. Hal ini dikarenakan UU KKR memberikan impunitas kepada pelaku, sementara di sisi lain IKOHI sedang menggalang "Solidaritas melawan Impunitas". Jaringan IKOHI juga menolak dengan alasan bahwa rekonsiliasi itu merupakan suatu keharusan, tetapi bagi mereka harus ditentukan terlebih dahulu siapa yang salah dan siapa yang benar, baru

⁴⁵ Rahardja Waluyo Jati, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

setelah itu bisa saling memaafkan. Namun, pada saat itu IKOHI tetap melakukan sosialisasi terhadap korban dan mengatakan bahwa KKR ini adalah merupakan alternatif baru dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu yang seharusnya bisa dicoba untuk digunakan bagi korban dalam mencari keadilan. Walaupun IKOHI sudah tahu bahwa UU KKR tidak berpihak kepada korban, akan tetapi IKOHI optimis bahwa mereka masih bisa menempatkan orang-orang yang pro-korban untuk duduk dan bekerja sebagai komisioner di KKR.⁴⁶ Memang, bagi korban dan keluarga korban banyak yang menyatakan kekecewaannya pada putusan MK tersebut, karena apa yang ada dalam benak pikiran mereka sungguh sederhana, yakni mekanisme penyelesaiannya kian tidak jelas. Putusan MK sesungguhnya tidaklah memberikan alternatif, oleh sebabnya putusan tersebut jelas bagian dari proses pelanggaran impunitas secara sistematis di Indonesia.⁴⁷

Peran Media

Salah satu upaya yang dilakukan oleh korban adalah pengembangan media alternatif, seperti yang didorong oleh Rahardja Waluyo Jati melalui Voice of Human Rights (VHR). Menurutnya, ruang yang paling efektif yang masih ada sampai saat ini yaitu media. Hal ini dikarenakan ia melihat bahwa ada dua hal yang menjadi persoalan dalam setiap gerakan. Pertama, yaitu setiap gerakan lemah dalam hal komunikasi. Kedua, kurang adanya konsolidasi modalitas sosial. Berbekal dari kajian inilah, maka Jati mempunyai strategi yaitu antara lain memanfaatkan ruang demokrasi yang ada dan merebut media karena media bisa membangun kesadaran bagaimana orang harus bersikap.

Jati meneliti dari media yang ada di Indonesia dan ia mempertanyakan “dimana suara rakyat?”. Menurutnya keadaan di Indonesia makin sulit karena melalui media, rakyat Indonesia dibuat berfikir pragmatis. Kemudian juga hal yang terkait dengan organisasi non-pemerintah adalah adanya politik bantuan yang menjadi cetak biru bagi pembangunan Indonesia. Saat ini dia melihat bahwa banyak model politik bantuan yang menjadi kontra produktif terhadap proses demokrasi.

⁴⁶ Sinnal Blegur, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

⁴⁷ Haris Azhar, wawancara, Jakarta 22 Juni 2007.

Senada dengan pihak-pihak lain yang telah diwawancarai melalui media, Jati juga lebih dahulu memilih kebenaran. Hal ini dikarenakan syarat utama dari *justice* (keadilan) dan rekonsiliasi adalah untuk mengetahui dahulu kebenarannya. Ditambahkan olehnya bahwa dengan mengetahui kebenaran saja berarti sudah separuh atau lebih dari separuh kerja sudah dilaksanakan. Dia menginginkan adanya pengakuan bahwa negara melakukan pelanggaran HAM berat atau setidaknya ada pengakuan bahwa negara melakukan pembiaran hal tersebut terjadi. Mengenai hal kompensasi, ia mengatakan bahwa itu tergantung dari kemampuan negara. Alasan lain yang membuatnya lebih memilih kebenaran, karena menurutnya jika tidak ada kebenaran maka untuk seterusnya dapat terjadi orang akan saling membunuh. Jika ada kebenaran, setidaknya orang-orang akan mengetahui bahwa ada perbuatan yang salah yang tidak boleh dilakukan lagi di masa yang akan datang.

Saat ini, mekanisme informal yang dilakukan oleh Jati pasca pembatalan KKR adalah hanya melalui media. Dia melakukan pendalaman terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang kemudian disampaikannya lewat media. Menurutny, negara mempunyai kebenaran versi sendiri dan VHR juga mempunyai kebenaran versi VHR sendiri. Target yang ingin dicapai olehnya adalah bukan untuk diakui oleh negara akan tetapi setidaknya masyarakat mengetahui bahwa ada kebenaran versi lain. Hal ini pulalah yang sesungguhnya telah dilakukan oleh Syarikat melalui terbitan 'Ruas', dimana 'Ruas' memberi kolom khusus bagi korban peristiwa 1965 untuk menuliskan fakta versinya sendiri.

Media alternatif yang mempublikasi 'versi lain' dari suatu narasi sejarah masa lalu merupakan faktor yang penting bagi jalan menuju proses rekonsiliasi.

Masa Depan KKR di Indonesia

Memang sungguh mengejutkan, membingungkan, dan merisaukan, utamanya bagi korban dan keluarganya melihat masa depan upaya penyelesaian masalah pelanggaran

HAM masa lalu. Seolah-olah putusan tersebut mementahkan apa yang diupayakan negara untuk menunjukkan komitmen yang nyata atas akses keadilan terhadap berbagai pelanggaran HAM masa lalu yang hingga saat sekarang belum pernah diakui keberadaannya secara formal. Padahal, proses yang dicita-citakan tidak hanya melulu untuk kepentingan korban atau juga keinginan untuk meminta pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu, melainkan ditujukan untuk melindungi generasi mendatang dari kemungkinan menghindari terjadinya kembali kejahatan yang sama di masa depan.

Apakah KKR masih diharapkan oleh korban di masa depan? Pertanyaan ini menjadi relevan di tengah upaya untuk memperbaiki kualitas UU yang mengatur untuk pelaksanaan pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM berat masa lalu.

Sebagian besar korban, mengakui bahwa ia masih menaruh harapan pada KKR bagi masa depan Indonesia. Menurut Rahardja Waluyo Jati, hal ini karena masyarakat Indonesia masih membutuhkan payung hukum. Namun, harus diingat bahwa masalah kebenaran ini juga masih harus di-*break down*-lagi (diperjelas operasionalisasinya), dimulai dari definisi pelanggaran HAM berat masa lalu. Selain itu, penting ditentukan adalah mana yang termasuk dengan pelanggaran HAM berat masa lalu terkait dengan waktu terjadinya (mulai dari tahun berapa yang bisa dikategorikan masuk pelanggaran HAM berat masa lalu). Sedangkan dalam prosesnya, haruslah menggunakan pendekatan baru yang melibatkan masyarakat korban. Hal ini tentunya bertujuan agar hasil KKR bisa *legitimate*.⁴⁸

Ada dua hal yang diinginkan jika negara ingin meninjau ulang UU KKR. Pertama yaitu adanya pemahaman terhadap pelanggaran HAM berat masa lalu. Dia melihat bahwa PKI dulu juga melakukan pelanggaran HAM, akan tetapi apakah ini nantinya juga akan termasuk dalam definisi pelanggaran HAM berat masa lalu. Dalam hal ini ia mengatakan bahwa harus jelas ketentuan tentang waktu terjadinya. Selain itu, yang kedua yaitu negara harus memperhatikan *landscape* politik yang sudah berubah. Hal ini maksudnya adalah cara bagaimana masyarakat memandang persoalan-persoalan pelanggaran HAM berat

⁴⁸ Rahardja Waluyo Jati, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

sudah berubah. Sehingga menurutnya diperlukan suatu strategi komunikasi. Dia mencontohkan, misalnya jika bicara tentang hak-hak sipil dan politik saja, maka ini kurang menarik dukungan yang luas dari masyarakat. Hal ini harus diatasi dengan cara mengulas berita tersebut menjadi suatu argumentasi yang bisa dipertanggungjawabkan bahwa pelanggaran hak-hak sipil dan politik selalu dibarengi oleh pelanggaran hak-hak ekonomi sosial dan budaya, maka baru kemudian hal tersebut mendapat dukungan luas dari masyarakat.

Yang bisa saat ini dilakukan oleh para korban sementara ini adalah dengan lebih menggunakan cara informal yang lebih kreatif dan maju serta didukung oleh konsolidasi modal sosial. Pada akhirnya, Jati menegaskan bahwa apabila semua upaya tersebut diatas tidak berhasil maka ia akan terus berjuang sampai mati karena ia yakin bahwa keadaan akan terus berubah.⁴⁹

⁴⁹ Rahardja Waluyo Jati, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

BAB V

PENUTUP

Kesimpulan Penelitian

Pengaruh atau dampak dan implementasi dari putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 dan 020/PUU-IV/2006 yang memutuskan pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ternyata cukup besar dan signifikan terhadap mekanisme hukum dan akses keadilan korban (*victim based justice*) bagi penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu.

Dampak yang paling serius adalah bagaimana putusan MK tersebut membuat mata rantai impunitas menjadi makin kuat dan sistemik, di saat sistem hukum yang belum bekerja secara efektif, sementara di sisi lain mekanisme hukum formil yang ada sangat banyak hambatannya. Dampak hukum tersebut melingkupi hambatan-hambatan politik, sosial, dan budaya untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, sebagaimana ditemukan dalam hasil penelitian ini.

Pertama, ditinjau dari sisi mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat, sistem hukum yang ada baik di level internasional maupun nasional, berhadapan dengan kendala persyaratan hukum seperti belum diratifikasinya Statuta Roma, keterbatasan

wewenang yang dimiliki dalam sistem hukum, termasuk komitmen masyarakat internasional dalam PBB yang tidak bisa merespon segala persoalan pelanggaran HAM berat masa lalu di Indonesia.

Kedua, mekanisme sisa melalui Pengadilan HAM ad hoc (UU No. 26 Tahun 2000) juga menghadapi kendala serupa dalam bentuknya yang sangat kaku, tidak sesuai dengan standar hukum HAM internasional, serta dalam prakteknya justru banyak membebaskan pelaku pelanggaran HAM berat. KKR yang ditujukan untuk menutupi sisi lemah UU No. 26 Tahun 2000 justru dihapuskan dan kini sebaliknya justru melengkapi impunitas sistemik itu sendiri.

Ketiga, Negara hingga saat ini belum memberikan jaminan dan pengakuan atas proses-proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi yang didorong oleh komunitas lokal, sementara di sisi lain masyarakat secara budaya belum bisa menerima proses-proses tersebut akibat trauma dan memori kolektif kekerasan masa lalu yang tidak mudah dihilangkan. Upaya-upaya KKR rakyat atau berbasis pada gerakan akar rumput menjadi tidak mendapat muara formilnya dari Negara akibat putusan pembatalan tersebut.

Keempat, pasca putusan tersebut tentu korban dan keluarganya kembali menunggu dan terus menunggu sejauh mana tanggung jawab Negara dalam Pemajuan HAM, utamanya bagi para korban adalah keinginan kuat untuk rehabilitasi, mendapat kompensasi, restitusi, dan hak-hak lainnya. Dalam konteks ini, tiadanya kebijakan hukum atas mekanisme hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat adalah suatu bentuk ketidakadilan dan meneruskan pelanggaran HAM.

Kelima, dampak terhadap peraturan perundang-undangan lainnya, termasuk pijakan hukum bagi UU tentang Pemerintahan Aceh dan UU tentang Otonomi Khusus Papua untuk pembentukan KKR di wilayah tersebut, termasuk keterkaitannya dengan UU No. 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban yang sebenarnya bisa dipergunakan sebagai pintu masuk bagi pengungkapan kebenaran atas fakta-fakta sejarah masa lalu. Sekaligus, sebenarnya pembatalan UU KKR tersebut menjadi kehilangan

momentum dan menghambat proses-proses pelaksanaan kehidupan berbangsa dan bernegara yang dimandatkan Ketetapan (TAP) MPR No. V/MPR/2000.

Sedangkan Putusan MK tersebut ditinjau dalam perspektif korban, utamanya menyangkut pilihan dan akses keadilan bagi korban pelanggaran HAM, ada sejumlah dampak yang signifikan berpengaruh, yakni:

Pertama, Putusan tersebut kian membatasi pilihan korban, dan secara momentum menjadi hilang. Yang paling menyakitkan bagi korban adalah fase menunggu dan terus menunggu atas upaya pertanggungjawaban negara. Upaya mereka mendesak mekanisme alternatif seolah dipatahkan begitu saja dengan lahirnya Putusan MK.

Kedua, lebih ironis bagi korban, adalah Putusan MK tersebut yang membatalkan UU KKR justru menghambat proses-proses pengungkapan kebenaran yang mestinya bisa difasilitasi oleh negara. Karena proses tersebut hilang pijakan hukumnya, maka proses untuk mendapatkan kompensasi, rehabilitasi maupun hak-hak lainnya juga semakin terhambat.

Dan Ketiga, korban merasakan bahwa mata rantai impunitas di Tanah Air masih belum bisa diputuskan. Sementara saran atau rekomendasi Putusan MK yang menawarkan *blanket amnesty* justru dikhawatirkan akan mudah disalahgunakan oleh kekuasaan yang ada.

Upaya Korban Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu: Agenda Yang Tak Kunjung Usai

Di tengah situasi yang demikian, maka korban dan keluarga korban merasa berkepentingan untuk melanjutkan perjuangan hak-hak asasi mereka dengan mencari bentuk alternatif pemenuhan akses keadilan bagi korban. Upaya mendorong KKR Rakyat, mekanisme akar rumput atau pula Lingkar Tuter Perempuan, menjadi sesuatu yang sangat penting hadir dalam membangun peradaban kebangsaan yang lebih

menghormati dan menghargai hak asasi manusia di Indonesia, agar peristiwa kejahatan masa lalu tidak terulang kembali.

Begitu pula dengan peran media seperti yang dikembangkan oleh Syarikat melalui Ruasanya, atau juga Voice of Human Rights, sebagai contoh, merupakan media alternatif yang memperkuat proses-proses pengungkapan kebenaran atas narasi sejarah masa lalu.

Rahardja Waluyo Jati bernada negatif ketika diajak berbicara tentang keadilan. Menurutnya “mana ada yang adil, mana yang berpihak bagi korban?”. Namun, dia tidak kemudian pesimis untuk tetap mencari keadilan itu karena menurutnya perubahan-perubahan terus terjadi. Lebih lanjut ia mengatakan bahwa sebenarnya fokusnya tidak seharusnya berada pada masalah keadilan, akan tetapi ada pada strategi. “Kita punya strategi apa untuk itu?”. Hal ini dikarenakan ia melihat bahwa prosedurnya sudah ada tetapi mengapa hasilnya seperti itu.⁵⁰

ELSAM berpandangan bahwa KKR harus diupayakan lagi demi masa depan bangsa. Betapa tidak, banyak level dan kelompok dari masyarakat negara yang terpengaruh pada putusan MK tersebut. Untuk itu, ke depan dalam perumusan UU KKR yang baru haruslah melibatkan secara serius dan sungguh-sungguh para pihak yang bersangkutan utamanya korban, dan untuk menghindari pembatalan ulang seperti sebelumnya, lebih baik dilakukan konsultasi dengan publik secara luas.

Sementara rekomendasi Imparsial adalah sudah semestinya agenda penguatan-penguatan terhadap masyarakat, semisal terhadap kaum buruh, petani, nelayan, dan kaum miskin kota untuk lebih bisa mengontrol kebijakan publik dan menekan kejahatan-kejahatan serupa terjadi di masa depan. Poengky (Imparsial) menyatakan bahwa jika ingin membentuk KKR, Indonesia tidak harus menjiplak negara lain, tetapi sebisa mungkin menggali menurut sistem yang ada di Indonesia, utamanya apa yang mungkin menurut korban adil. Dan ini harus terus menerus didesakkan oleh kekuatan publik yang kuat dan teroganisir karena bila tidak justru isu tersebut akan lenyap oleh beragam kepentingan

⁵⁰ Rahardja Waluyo Jati, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007

politik di Senayan, seperti agenda-agenda pembahasan UU tentang Tentara, UU tentang Rahasia Negara, dan UU yang mengatur tentang kepentingan intelijen. Penguatan kelembagaan Komnas HAM juga diperlukan dalam rangka memberikan jalan yang kuat secara hukum dan politik atas kerja-kerja penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu. Bagi Imparsial, UU KKR harus mencerminkan victim based justice (keadilan berbasis korban), dan bila hal itu tidak mengemuka maka KKR hanyalah sekadar mimpi dan membuat korban frustrasi.⁵¹

Sedangkan bagi Sinnal yang merupakan bagian dari IKOHI, mengungkapkan bahwa dari korban masih ada harapan untuk menyelesaikan kasus melalui mekanisme pengadilan HAM. Walaupun terasa melelahkan, tetapi semangat, solidaritas dan saling menguatkan di antara korban masih tetap terjaga. Bagi IKOHI, apabila korban sendiri tidak berjuang, maka mereka akan jadi korban untuk yang kedua kalinya.⁵²

Upaya korban yang demikian haruslah diperhatikan oleh Negara dalam konteks pembuatan kebijakan politiknya, setidaknya tetap bersandar pada prinsip dasar tanggung jawab Negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28I ayat (4) UUD 1945. Dalam prosesnya, Negara harus terus menerus melibatkan secara partisipatif korban dan keluarganya dalam merumuskan mekanisme, karena keterlibatan mereka menjadi bagian dari upaya pemulihan korban dan keluarganya itu sendiri. Pengakuan secara terbuka oleh Negara (yang mungkin diikuti oleh pelaku) menjadi penting dalam proses mempercepat pemulihan kembali hak-hak korban serta memberikannya kompensasi yang layak. Langkah yang demikian diperlukan agar tidak terulang kembali kejahatan HAM di masa depan (*non-reccurence*).

Tentu, tidaklah berpangku tangan menunggu kedermawanan dari penguasa, penelitian ini merekomendasikan pula pada korban dan keluarganya untuk tetap bersama meniti perjuangan bagi penyelesaian pelanggaran HAM berat, karena pemajuan HAM adalah

⁵¹ Poengky Indarti, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

⁵² Sinnal Blegur, wawancara, Jakarta 12 Juli 2007.

“unfinished agenda” (agenda yang tak kunjung usai). Inilah tantangan yang diawali dari korban dan keluarganya untuk memperluas jangkauan kesadaran kritis tentang pentingnya pemertabatan manusia demi pembangunan bangsa yang berperikemanusiaan dan berkejahteraan sebagaimana mandat falsafah Pancasila dan mandat konstitusional negara Indonesia di masa depan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aglionby, John (2005), *UN Pressures Jakarta Over East Timor Trials* <<http://www.globalpolicy.org/intljustice/tribunals/timor/2005/0629pressure.htm>> (diakses 13 Juli 2007).
- Anderson, Benedict and Ruth McVey (1966) "A Preliminary Analysis of the October 1, 1965 Coup in Indonesia", *Cornell Paper*, NY: Cornell University. (Diterjemahkan dalam Bahasa Indonesia pada tahun 2001, *Kudeta 1 Oktober 1965, Sebuah Analisis Awal*. Yogyakarta: LKPSM-Syarikat).
- Budiawan (2004) *Mematahkan Pewarisan Ingatan: Wacana Anti-Komunis dan Politik Rekonsiliasi Pasca Soeharto*. Jakarta: ELSAM.
- Cohen, David (2003), *Intended to Fail: The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta* (Jakarta: International Center for Transitional Justice) <[www.ictj.org/downloads/Intended to Fail--FINAL.pdf](http://www.ictj.org/downloads/Intended_to_Fail--FINAL.pdf)> (diakses 20 Juli 2007). Atau Cohen, David (2003) *Intended to Fail : The Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*. New York: International Center for Transitional Justice (ICTJ).
- Cumaraswamy, Dato' Param (2003) *Report on the Mission to Indonesia, July 15–24, 2002: As the Special Rapporteur on the Independence of Judges and Lawyers* (E/CN.4/2003/65/Add.2, 13 January 2003).
- Elsam (2004) *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, www.elsam.or.id (diakses tanggal 18 Desember 2006).

- Hasan Raid (2001) *Pergulatan Muslim Komunis: Otobiografi Hassan Raid*. Yogyakarta: LKPSM-Syarikat.
- Kasim, Ifdhal dan Eddie Riyadi Terre (ed.) (2003) *Kebenaran Vs Keadilan: Pertanggungjawaban Pelanggaran HAM di Masa Lalu*. Jakarta: ELSAM
- Komnas HAM (2007) *Pernyataan Komnas HAM tentang Penembakan terhadap Warga Sipil di Pasuruan*, Jakarta 6 Juli 2007.
- KontraS (2007) *Siaran Pers KontraS Nomor: 16/SP-KontraS/VII/2007 tentang Komnas HAM Menolak Bekerja pada Kasus Alas Tlogo*, Jakarta 7 Juli 2007.
- Munir (2006) “Mempertanyakan Peradilan Koneksitas”, dalam *Membangun Bangsa Menolak Militerisme: Jejak Pemikiran Munir 1965-2004*. Jakarta: KASUM.
- Orentlicher, Diane F (2001) “Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime”, dalam David Weissbrodt, Joan Fitzpatrick & Frank Newman (ed), *International Human Rights : Law, Policy and Process*. Ohio: Anderson Publishing, 3rd Edition.
- Putri, Agung (2004) *Menimbang Rancangan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*. Jakarta: Elsam (diakses dari elsam.or.id, tanggal 12 Maret 2006)
- Report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999 (Geneva: 26 May 2005).
- Saptaningrum, Indriaswaty D, et. al. (2006) *Ketika Prinsip Kepastian Hukum Menghakimi Konstitusionalitas Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu: Pandangan Kritis Atas Putusan MK Dan Implikasinya Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM Di Masa Lalu*. Jakarta: ELSAM.
- Security Council (2005) *Summary of the report to the Secretary-General of the Commission of Experts to Review the Prosecution of Serious Violations of Human Rights in Timor-Leste (then East Timor) in 1999*. Annex of Letter dated 24 June 2005 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council (15 July 2005).
- Sidharta (2004) *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Keindonesiaan*. Disertasi, Universitas Parahyangan Bandung, 2004.
- Skaar, Elin (1999) “Truth Commissions, Trials or Nothing? Policy Options in Democratic Transition”, *Third World Quarterly*, Volume 20 No. 6, 1999.

Sunga, Lyal S (1997), *The Emerging System of International Criminal Law, Developments in Codification and Implementation*. The Hague: Kluwer Law International.

United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UN-OHCHR) (2000), *Report of The International Commission of Inquiry on East Timor to the Secretary General* (Number A/54/726, S/2000/59, 31 January 2000).

Wingyosoebroto, Soetandyo (2002) *Hukum: Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*. Jakarta: ELSAM-HuMa.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2004) "Politik Hukum Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat: Upaya Membangun Perspektif Keadilan Bagi Korban dan Menciptakan Peradaban Berperikemanusiaan Di Masa Depan", Makalah Seminar HAM, *Quo Vadis Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu?*, diselenggarakan oleh Forum Studi dan Advokasi Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Airlangga (Forsam), Surabaya, 13 Desember 2004.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2006) "Possibilities For Ending Of Impunity In The Case Of East Timor", *Paper for Human Rights Mechanism Report*, Office of Human Rights and Social Development (OHRSD), Mahidol University, 2006.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2005) "Konstitusionalisme dan Hak Asasi Manusia (Konsepsi Tanggung Jawab Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)", *Jurnal Hukum Yuridika*, Volume 20, No. 1, Januari-Februari 2005, Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Wiratraman, R. Herlambang Perdana (2005) "Catatan terhadap UU No. 27 Tahun 2004 (Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi) Antara Mengungkap Sejarah Penindasan Masa Lalu & Penindasan (Teks Amputasi) Sejarah Masa Lalu", *Paper untuk Semiloka Pusham UNAIR dan Elsam, Mendorong Pemulihan Hak-Hak dan Keadilan Bagi Korban Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Pasca Diberlakukannya Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, 17-18 Februari 2005.

Majalah/Koran

Majalah Nahdlatul Ulama, AULA No. 05 Tahun XXIX Mei 2007, dengan judul, "Awat PKI".

Kompas, 1 Oktober 2005, Korban Pelanggaran HAM 1965 Tuntut Pencabutan UU KKR.

Lampiran:

Daftar Yang Diwawancara

No	Nama	Lembaga/Organisasi	Tempat dan Tanggal Wawancara
01	Agung Yudha	ELSAM (Lembaga Studi dan Adokasi Masyarakat)	Jakarta 11 Juli 2007
02	Put Ma'inah	LP-KROB	Blitar 14 Juni 2007
03	Poengky Indarti	IMPARSIAL (Human Rights Monitor)	Jakarta 12 Juli 2007
04	Sinnal Blegur	IKOHI (Ikatan Keluarga Orang Hilang Indonesia)	Jakarta 12 Juli 2007
05	Choirul Anam	HRWG (Human Rights Working Group)	Bogor 23 Juni 2007.
06	Candra	Syarikat (Masyarakat Santri untuk Advokasi Rakyat) dan Pengurus KARSA	Jember, 13 Juli 2007.
07	Dandi Kantjasungkana	IKOHI Jatim	Surabaya, 28 Mei 2007.
08	Gus Mustofa	Forum Komunikasi Tani Sumberanyar Pasuruan (FKTS)/Penasehat Paguyuban Petani Jawa Timur (Papanjati)	Surabaya 21 Juli 2001.
09	Ester Rini	ELSAM (Lembaga Studi dan Adokasi Masyarakat)	Jakarta 11 Juli 2007
10	Rahardja Waluyo Jati	Direktur Voice of Human Rights, korban penculikan aktifis 1998.	Jakarta 12 Juli 2007
11	Suwiryo (Mbah Wir)	Buruh Tani Branggah Banaran Blitar	Blitar 14 Juni 2007
12	Siswanto	Buruh Tani Branggah Banaran Blitar	Blitar 14 Juni 2007
13	Haris Azhar	KontraS (Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan)	Jakarta, 22 Juni 2007
14	Gregoria	Solidaritas Nusa Bangsa (SNB)	Bogor 23 Juni 2007
15	KH. Ali Machsana Musa	Ketua Pengurus Wilayah NU Jatim	Surabaya 23 Juli 2007
16	Dr. Musta'in	Ketua Lakpesdam NU Jatim	Surabaya 13 Juli 2007
17	Mashudi	Sekretaris Pengurus Wilayah NU Jatim	Surabaya 23 Juli 2007

Lampiran

Daftar Peserta FGD

Profil Peneliti

R. Herlambang Perdana Wiratraman., S.H., M.A.

Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1998), dan Master of Arts (Human Rights), Faculty of Graduate Studies, Mahidol University (2006). Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Emmanuel Sudjatmoko, S.H., MS.

Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1981) dan Magister Sains di universitas yang sama (1988). Dosen Hukum Administrasi Negara dan Pascasarjana Universitas Airlangga.

Endang Sayekti, S.H., M.Hum.

Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (1984) dan Magister Humaniora di Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga (1995). Dosen Hukum Tata Negara di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Dwi Rahayu Kristianti, S.H., M.A.

Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (1997), dan Master of Arts (Women Studies), The Flinders University of South Australia (2006). Dosen Hukum Tata Negara, Hak Asasi Manusia, dan Hukum Kewarganegaraan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Zendy Wulan Ayu W.P., S.H.

Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2004). Dosen Hukum Tata Negara dan Hak Asasi Manusia di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.

Maradona, S.H.

Menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga (2005). Dosen Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Airlangga.