

Peluang Rekonsiliasi Pelanggaran Hak Asasi Manusia Masa Lalu melalui Mekanisme Kebijakan Politik Pemerintah Daerah

Syarif Nurhidayat

Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

E-mail: Syarif.enha@gmail.com

Abstract

Resolving human rights in the past is still a homework for the Indonesian government. Law enforcement through human rights courts is seen as ineffective. The idea of a Truth and Reconciliation Commission (KKR) as an alternative consideration. However, the existence of Law no. 27 of 2004 concerning the Truth and Reconciliation Commission became the hope of the students before it developed after the cancellation decision by the Constitutional Court. Practical Truth and Reconciliation Commission Losing its legal umbrella straight away. Meanwhile in Palu City, the mayor carried out a breakthrough policy in the form of an official apology and then providing facilities to victims of the crimes of 1965/1966. The purpose of this research is to see rest and juridical restoration, and the Palu City policy can be seen as a reconciliation process. This research is a normative research with a statutory and conceptual approach. The results showed that reconciliation as an alternative to human rights settlement has a strong juridical justification, but in order to function in the form of a Truth and Reconciliation Commission, a law is needed as a legal umbrella. The policy of the Mayor of Palu cannot be viewed as reconciliation in the sense of a perfect process, because it only includes the process of revealing the truth, confessing victims and providing compensation. There is no guarantee of legal certainty, because there is no guarantee whatsoever that the process can negate the legal process for the perpetrator

Keywords: *human rights violations; reconciliation; victim.*

Abstrak

Penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu masih menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah Indonesia. Penegakan hukum melalui mekanisme Pengadilan HAM dipandang tidak efektif. Gagasan adanya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagai mekanisme di luar peradilan dipandang sebagai alternatif. Namun keberadaan UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menjadi harapan yang kemudian pupus sebelum berkembang pasca putusan pembatalan oleh Mahkamah Konstitusi. Praktis Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menjadi kehilangan payung hukum secara langsung. Sementara di Kota Palu, Wali Kota melakukan kebijakan trobosan berupa permohonan maaf secara resmi dan kemudian memberikan fasilitas kepada para korban kejahatan tahun 1965/1966. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui rekonsiliasi memiliki justifikasi yuridis untuk diselenggarakan, dan untuk mengetahui kebijakan Kota Palu dapat dipandang sebagai proses rekonsiliasi. Penelitian ini merupakan penelitian normatif dengan pendekatan undang-undang dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rekonsiliasi sebagai alternatif penyelesaian pelanggaran HAM berat memiliki justifikasi yuridis yang kuat, namun untuk dapat difungsikan dalam bentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi perlu adanya undang-undang sebagai payung hukum. Kebijakan Wali Kota Palu tidak dapat dipandang sebagai rekonsiliasi dalam artian proses yang sempurna, karena hanya memuat proses pengungkapan kebenaran, pengakuan korban dan pemberian kompensasi. Belum ada jaminan kepastian hukum, karena tidak ada jaminan apapun bahwa proses tersebut dapat menegasikan proses hukum bagi pelaku.

Kata kunci: *pelanggaran HAM berat; rekonsiliasi; korban.*

PENDAHULUAN

Pasca reformasi tahun 1998 hingga tahun 2020, Indonesia belum mampu keluar dari bayang-bayang gelap pelanggaran HAM berat di masa lalu. Berbagai upaya telah dilakukan namun tetap saja berakhir mentah karena tidak ada kemauan politik yang kuat dari

pemerintah untuk menyelesaikannya. Bahkan, terkesan pemerintah mendiamkan saja dan menunggu masa peralihan kekuasaan untuk kemudian dialihkan tanggungjawabnya kepada pemimpin berikutnya.

Hingga saat ini, baru ada dua Pengadilan HAM Ad Hoc yang diselenggarakan negara Indonesia, yaitu untuk kasus pelanggaran HAM di Timor Timor pasca referendum, dan Kasus Tanjung Priok. Sementara jika diinfentarisir, Indonesia memiliki banyak sekali kasus pelanggaran HAM berat yang menjadi pekerjaan rumah tertunda untuk segera diselesaikan. Diantaranya,

1. Ekses demokrasi dipimpin berupa aksi sepihak kelompok kiri dan penangkapan tokoh-tokoh Masyumi/PSI dengan korban terutama dari pihak Islam.
2. Pembantaian 1965/1966 dengan korban kelompok Komunis yang tersebar hampir di semua wilayah.
3. Penahanan politik di kamp pulau Buru (1969-1979) dengan korban kelompok Komunis.
4. Kasus Komando Jihad era 1980-an dengan korban kelompok Islam.
5. Kasus DOM Aceh dengan korban sipil.
6. Kasus Papua dengan korban sipil.
7. Penembakan misterius dengan korban preman jalanan.
8. Kasus Lampung, korban kelompok Islam.
9. Peristiwa 27 Juli 1996, korban simpatisan/warga PDI Perjuangan dan kerusuhan Mei 1998, korban masyarakat luas terutama kaum Tionghoa¹

Selain penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu melalui Pengadilan HAM Ad Hoc, Pasal 47 Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM juga membuka peluang penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Selain memiliki legitimasi dari undang-undang tersebut, KKR juga mendapatkan legitimasi dari TAP MPR No.VI tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional pada Bab V Kaidah Pelaksanaan butir 3:

“membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi nasional sebagai lembaga ekstrapudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekerasan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) pada masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.”

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi merupakan alternatif penyelesaian terhadap pelanggaran HAM Berat di masa lalu yang diusulkan dan digagas karena adanya

¹ *Perdebatan mengenai Pelanggaran HAM yang akan menjadi wewenang KKR Dari Tunggal Ametung hingga Trisakti.* Dapat diakses melalui www.elsam.or.id.

kekhawatiran proses penegakan hukum akan sulit dilakukan. Meskipun secara teoritis hukum pidana memiliki kelengkapan perangkat penyelesaian kejahatan, namun dalam persoalan penyelesaian pelanggaran HAM berat pada masa lalu, tampaknya kebijakan penal tidak memadai untuk diterapkan.

Ada beberapa kendala dalam hal prosedural acara, misal lampaunya waktu sehingga alat bukti secara riil dipastikan sangat minim. Selain itu juga kredibilitas lembaga penegak hukum sendiri yaitu Pengadilan yang sangat tidak efektif dan korup, sehingga hasil dari pengadilan dalam penanganan pelanggaran HAM berat dinilai banyak kalangan sangat mengecewakan. Contoh pengadilan kasus Tanjung Priok dan Timor-timur, hampir semua yang dipidana adalah pelaku lapangan dan banyak tokoh inti yang lepas. Selain itu pidana yang dijatuhkanpun jauh dari nilai keadilan masyarakat.² Dari sinilah, ide adanya media rekonsiliasi yang diwadahi dalam Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi muncul sebagai alternatif non-penal untuk menyelesaikan persoalan kejahatan HAM berat pada masa lalu. Konsep rekonsiliasi ini mencoba mengawinkan antara kebenaran dan keadilan dalam orientasi keadilan restoratif, yaitu keadilan yang berorientasi kepada pemulihan korban.³

Harapan penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu melalui KKR kandas ketika pada tahun 2006 Mahkamah Konstitusi (MK) mengeluarkan putusan No. 006/PUU-IV/2006 yang pada intinya menyatakan bahwa UU NO. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak memiliki kekuatan mengikat secara keseluruhan. Batalnya UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi memiliki dampak besar bagi penyelesaian pelanggaran HAM Berat pada masa lalu, diantaranya adalah bahwa penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu hanya bisa dilakukan melalui jalur pengadilan HAM Ad Hoc. Persoalan berikutnya adalah sulitnya membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc dan buruknya kinerja pengadilan di khawatirkan justru akan melahirkan pembiaran dan impunitas kepada pelaku pelanggaran HAM Berat di masa lalu.⁴

Pada dasarnya, putusan MK No. 006/PUU-IV/2006 tidak menutup sama sekali mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu melalui mekanisme di luar pengadilan HAM Ad Hoc. Pendapat MK menyatakan bahwa untuk menyelesaikan persoalan kejahatan HAM pada masa lalu di luar pengadilan masih dimungkinkan dengan kebijakan politik atau amnesti secara umum. Namun pernyataan ini dikritik keras oleh para pegiat HAM. Pernyataan tersebut dianggap merupakan kurang jernih dalam mempertimbangkan. Bagaimana mungkin peristiwa kejahatan HAM berat diselesaikan hanya dengan kebijakan politik, apalagi dengan amnesti secara umum, hal ini sama saja membuka lebar-lebar pintu impunitas yang ditolak mentah-mentah dari kalangan korban maupun para ahli termasuk para aktifis HAM.

Satu peristiwa menarik adalah ketika Pemerintah Kota Palu mengeluarkan kebijakan terkait penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu dari Palu. Pada tanggal 24 Maret 2012, diadakan seminar dengan tema “Stop Pelanggaran HAM”, sekaligus penyampaian

² Yustina Trihoni Nalesti Dewi, “Membangun Peradilan Hak Asasi Manusia yang Kompeten, Independen, dan Imparsial”, makalah disampaikan dalam *Konferensi Internasional (ICLP) & Temu Ilmiah Tahunan Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia*, tanggal 2-4 September 2014, di Binus Jakarta.

³ Rena Yulia, “Hak-hak Korban; Keadilan Restoratif bagi Korban Pelanggaran HAM” dalam *Jurnal Perlindungan*, Volume 2 No. 1 tahun 2012, LPSK RI, Jakarta.2012, hlm, 80-81.

⁴ Agus Raharjo, “Implikasi Pembatalan Undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Prospek Penanganan Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia”, *Mimbar Hukum*, Volume 19, 2007, hlm. 16.

permintaan maaf secara terbuka atas nama Pemerintah Kota Palu kepada korban pelanggaran HAM Peristiwa 65/66 di Kota Palu. Permintaan maaf tersebut merupakan salah satu upaya dalam membantu menyelesaikan persoalan bangsa. Kemudian pada tanggal 20 Mei 2013 ditindaklanjuti dengan deklarasi “Kota Sadar HAM” yang diadakan dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat dengan menghasilkan 10 butir deklarasi bersama. Salah satu butir penting pada nomor 7 dinyatakan: Melindungi dan memenuhi hak-hak para korban pelanggaran HAM yang selama ini terabaikan, terutama hak atas kebenaran, keadilan, pemulihan, dan jaminan ketidakberulangan.

Beberapa hari setelah Deklarasi Kota sadar HAM, dilakukan audiensi dengan korban untuk mendengarkan secara langsung bagaimana mereka mengalami penyiksaan pada peristiwa 65 / 66, serta apa harapan mereka terhadap Pemerintah. Kemudian pemerintah Kota Palu melakukan penelitian terhadap nama-nama korban sebanyak 578 Orang yang diajukan oleh SKP- HAM Sulawesi Tengah, untuk memastikan kondisi mereka saat ini, sampai sejauh mana pemenuhan HAM atas 10 Hak Dasar sesuai kewenangan Pemerintah Kota Palu. Dari hasil penelitian tersebut akan menjadi acuan dalam menyusun program dan kegiatan dalam Perubahan APBD TA. 2014 dan Penyusunan APBD TA. 2015.⁵

Kebijakan pemerintah kota Palu ini jelas patut untuk diapresiasi sebagai bagian usaha anak bangsa untuk menghadirkan perdamaian dari konflik yang berkepanjangan. Dari segi pemenuhan hak korban tampak bahwa kebijakan tersebut memiliki arah yang jelas. Namun jika dilihat dari sudut penegakan hukum dan keadilan kepada pelaku, masih jauh dari harapan. Tidak pernah dinyatakan siapa yang harus bertanggungjawab, sehingga mekanisme pemenuhan hak korban menjadi salah satu bagian saja dari upaya pemerintah dalam menyelesaikan pelanggaran HAM Berat di masa lalu. Karena sangat mungkin ada bagian dari korban yang tetap tidak bisa menerima begitu saja peristiwa yang mereka alami, sebelum ada pengungkapan siapa yang bertanggungjawab, meski pemerintah sudah memberikan kompensasi berupa berbagai fasilitas pemenuhan hak-hak dasar mereka.

RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, ada dua permasalahan yang mencoba akan dijawab, pertama, bagaimana justifikasi yuridis penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu melalui mekanisme di luar peradilan di Indonesia? Kedua, apakah kebijakan politik yang diambil oleh pemerintah Kota Palu Sulawesi Tengah, bisa menjadi salah satu model penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif. Peneliti melakukan kajian dengan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan dan konvensi internasional yang relevan dengan permasalahan yang dibahas. Bahan hukum sekunder terdiri dari buku, jurnal, artikel dan literatur lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas.

⁵ Presenstasi Rusdy Mastura sebagai Walikota Palu, “Kebijakan Pemerintah Kota Palu dalam Pemenuhan HAM Terhadap Korban Dugaan Pelanggaran HAM Peristiwa 65/66”, Disajikan dalam RAPAT KOORDINASI LPSK, di Bandung pada tgl. 17-19 Juni 2014.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan, yaitu dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (*content analysis*) dengan langkah menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk difahami dan kemudian disimpulkan. Kesimpulan yang diberikan selalu jelas dasar faktualnya sehingga semuanya selalu dapat dikembalikan langsung pada data yang diperoleh.⁶

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Justifikasi Yuridis Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu Melalui Mekanisme di Luar Peradilan di Indonesia

Politik kriminal (*criminal policy*) adalah usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan. Menurut Sudarto, bahwa dalam politik kriminal, orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian alternatif yang dihadapi.⁷ Dan dalam politik kriminal ada dua alternatif besar kebijakan yaitu melalui kebijakan penal atau non-penal.⁸ Dua kebijakan tersebut memiliki satu muara tujuan besar yaitu melindungi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Kebijakan Penal berorientasi pada proses pengadilan dan penjatuhan pidana, sedangkan kebijakan non-penal mengarah pada proses perdamaian, mediasi dan rekonsiliasi dan lain-lain. Dalam hukum pidana ada beberapa macam bentuk sanksi yang memiliki orientasi atau tujuan pidana, secara garis besar dibagi oleh Muladi dan Barda menjadi dua aliran pembedaan.⁹ Hal ini penting untuk dieksplorasi untuk mendapatkan legitimasi atas berbagai bentuk sanksi pidana yang akan diterapkan harus mengacu pada tujuan penetapan pidana tersebut. *Pertama*, teori absolut. Menurut teori ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan kejahatan atau tindak pidana. Pidana merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh Imanuel Kant dalam *philosophy of law*, Kant kemudian dikenal dengan bapak positifis dengan ajaran terkenal teori hukum murni. Dia berpendapat pidana bukan suatu alat untuk mencapai tujuan, melainkan mencerminkan keadilan.¹⁰

Kedua, teori relatif. Pidana bukan sekedar untuk melakukan pembalasan atau pengimbangan kepada orang-orang yang telah melakukan sesuatu tindak pidana, tetapi pidana memiliki tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat. Oleh karena itu, teori ini pun sering disebut sebagai teori utilitarian (*utilitarian theory*). Jadi, dasar pembenaran dari pidana ada

⁶ Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999, hlm. 6

⁷ Muladi dan Barda Nawawi Arief, dikutip kembali oleh Hanafi dalam *Politik Hukum Pidana*, Perpustakaan Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 1998, halaman: 3

⁸ *Ibid.* Hlm. 4

⁹ Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, ctk. Kedua, Alumni, Bandung 1998, hlm. 10-44

¹⁰ Pada perkembangannya pun, teori ini memiliki cabang, sebagaimana yang dikemukakan oleh Hegel, yaitu penganut teori retributif murni dan tidak murni. Yang tidak murni masih dibagi lagi dalam retribusi terbatas dan distributif. Sedangkan Kaplan membagi dalam teori pembalasan dan teori penebusan dosa, yang keduanya tidak memiliki perbedaan yang signifikan hanya pada sudut pandang yang digunakan. Misal, kamu telah melukai X, maka kami akan melukai kamu, dalam penebusan dosa, dikatakan, kamu telah mengambil sesuatu dari X, maka kamu harus memberikan sesuatu yang nilainya seimbang. Lihat dalam: *Ibid.*, hlm. 12-14

pada tujuannya. Pidana dijatuhkan bukan karena orang membuat kejahatan, melainkan supaya orang jangan melakukan kejahatan.¹¹

Berdasarkan pada pemikiran tujuan dan fungsi hukum pidana maka bentuk sanksi pidana pun bermacam-macam. Setidaknya dalam hukum pidana positif (yang diatur di KUHP dan di luar KUHP) dikenal tiga jenis pemidanaan yaitu pidana pokok, tambahan dan pidana tindakan. Pidana pokok dapat berupa pidana mati, penjara, kurungan, denda dan pidana tutupan. Sedangkan pidana tambahan dapat berupa pencabutan hak-hak tertentu, perampasan barang-barang tertentu, maupun pengumuman putusan hakim. Adapaun sanksi tindakan dapat berupa penempatan dirumah sakit jiwa, penempatan di tempat kerja negara dan lain-lain sesuai pertimbangan hakim.¹²

Dalam hal pidana mengakibatkan kerusakan atau kerugian, Andi Hamzah menyatakan bahwa bentuk pidana dapat berupa:

- a. Mewajibkan terpidana memperbaiki kerusakan, kalau pengadilan memandang terpidana dapat melakukannya.
- b. Mewajibkan terpidana untuk membayar kerusakan-kerusakan itu jika kerusakan-kerusakan itu tidak lebih dari seratus rubel.
- c. Mewajibkan terpidana meminta maaf di muka umum kepada korban atau anggota-anggota kolektif, menurut cara yang ditentukan oleh pengadilan, apabila delik itu ditujukan kepada martabat atau integritas seseorang atau kepada aturan kehidupan masyarakat sosial dan tidak ada kerusakan material yang ditimbulkan oleh delik tersebut.¹³

Meskipun secara teoritis hukum pidana memiliki kelengkapan perangkat penyelesaian kejahatan, namun dalam persoalan penyelesaian kejahatan HAM serius pada masa lalu, tampaknya kebijakan penal tidak memadai untuk diterapkan. Ada beberapa kendala dalam hal prosedural acara, misal lampaunya waktu sehingga alat bukti secara riil dipastikan sangat minim. Selain itu juga kredibilitas lembaga penegak hukum sendiri yaitu Pengadilan yang sangat tidak efektif dan korup, sehingga hasil dari pengadilan dalam penanganan kejahatan HAM berat dinilai banyak kalangan sangat mengecewakan. Contoh pengadilan kasus Tanjung Priok dan Timor-timur, hampir yang dipidana adalah pelaku lapangan dan banyak tokoh inti yang lepas. Selain itu pidana yang dijatuhkanpun, jauh dari nilai keadilan masyarakat. Dari sinilah, ide adanya media rekonsiliasi yang diwadahi dalam Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi muncul sebagai alternatif non-penal untuk menyelesaikan persoalan kejahatan HAM berat pada masa lalu. Konsep rekonsiliasi ini mencoba mengawinkan antara kebenaran dan keadilan dalam orientasi keadilan restoratif, yaitu keadilan yang berorientasi kepada pemulihan korban.

Berdasarkan keterangan di atas, pada dasarnya secara substansi hukum pidana memiliki dasar teoritis untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat di masa lalu, namun hal tersebut

¹¹ Menurut Nigel Walker, teori ini lebih tepat disebut sebagai teori reduksi, karena tujuan utamanya adalah untuk mengurangi tingkat kejahatan. Lihat dalam: *ibid*, hlm. 16

¹² Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Teori-teori.....*, op.cit. hlm. 44-45

¹³ Andi Hamzah, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, ctk. Pertama, Binacipta, Bandung, 1986, hlm. 81. Adanya peran korban dalam penyelesaian pidana, akan lebih memberikan dampak positif kepada pelaku tindak pidana. Misal dengan memberi santunan kepada korban akan meringankan beban mental bagi pelaku untuk kembali menjadi orang baik. Hal ini akan lebih berdampak baik dibanding jika pelaku hanya bersikap pasif terhadap korban. Lihat, Andi Mattalatta dalam Sahetapy, *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, ctk. Pertama, Pusaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987, hlm. 42-43.

terkendala pada penegakan hukumnya. Selain kesulitan dalam proses pembuktian, juga kesulitan terkait faktor lain seperti integritas para penegak hukumnya. Hal ini menjadikan hukum pidana menjadi tumpul untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu yang sudah sangat lama terjadi.

Menghadapi persoalan gelap di masa lalu, masing-masing pemerintah dalam masa transisi memiliki kebijakan yang berbeda. Alternatif yang sering dilakukan dan menjadi kebijakan negara-negara pada masa transisi terhadap pelaku kejahatan HAM pada masa lalu adalah sebagai berikut:

- a. Pemberian pengampunan secara menyeluruh, tidak menyeluruh, tidak secara individual (*blanket amnesty*), atau
- b. Penetapan pertanggungjawaban para pelaku dan memprosesnya melalui peradilan; atau
- c. Menggunakan sarana lain, tanpa mengesampingkan pertanggungjawaban pelaku, dilakukan dalam bentuk forum dengan berpegang pada prinsip keadilan dalam pengadilan dengan melihat keadilan dari perspektif korban.¹⁴

Mekanisme penyelesaian Pelanggaran HAM Berat pada masa lalu berdasarkan UU 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM terbagi atas dua mekanisme, yaitu melalui Pengadilan HAM Ad Hoc atau melalui mekanisme di luar peradilan yaitu melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Hal ini sesuai dengan Pasal 43 dan Pasal 47 UU Pengadilan HAM. Disebutkan pada Pasal 43 ayat (1) "Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM Ad Hoc." Sedangkan pada Pasal 47 ayat (1) disebutkan bahwa "Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi." Secara normatif, mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu, hanya bisa dilakukan dengan dua mekanisme tersebut. Rekonsiliasi menjadi tumpuan harapan penyelesaian pelanggaran HAM Berat di masa lalu setelah beberapa praktek Pengadilan HAM Ad Hoc dinilai kurang berhasil.

Pada prakteknya, rekonsiliasi yang dilakukan masing-masing negara tidak seragam, menyesuaikan dengan karakter konflik dan latar belakang politik yang ada. Namun secara umum, rekonsiliasi dapat diidentifikasi garis pokoknya. Bronkhorst mengemukakan empat syarat minimum suatu usaha rekonsiliasi. *Pertama*, penegakan kebenaran. Harus disajikan menurut norma-norma yang diterima, dan disertai integritas yang perlu bagi "transparansi". *Kedua*, rekonsiliasi harus memberikan kontribusi untuk memperkuat supremasi hukum, dengan cara-cara yang sesuai dengan hukum internasional dan keadilan sosial. *Ketiga*, rekonsiliasi harus bersifat demokratis, melalui proses yang dapat diverifikasi. *Keempat*, para korban diberikan hak untuk memperoleh kompensasi dan pemulihan, paling tidak secara moral, dan bila mungkin juga secara material.¹⁵

¹⁴ Enny Soeprpto, *Transitional Justice: Upaya Perwujudannya di Indonesia dan di Beberapa Negara Lain Tertentu –Garis Besar Pemaparan-*, makalah ini disiapkan untuk disampaikan pada seminar Sehari yang diselenggarakan oleh Bandung Free School for Demokretic Society, Bandung, 13 Juli 2002, hlm. 2. Sedangkan istilah yang diberikan oleh Muladi untuk menyebut keadilan dalam perspektif korban adalah keadilan restoratif, yaitu lebih memfokuskan penyelesaian perkara dengan memenuhi hak-hak korban. Lihat dalam Muladi, dalam **KKR dan Keadilan Restoratif**, KCM, Kamis, 21 April 2005, diakses melalui www.kompas.com, tanggal 17 April 2007/ 00.30 WIB

¹⁵ Daan Bronkhorst, *Menguak Masa Lalu Merenda Masa Depan; Pengalaman Komisi Kebenaran di Berbagai Negara*, cet. Pertama, ELSAM, Jakarta, 2002 halaman: 248-250.

Sementara Priscilla Hayner mengemukakan karakter pokok proses Rekonsiliasi sebagai berikut:

1. Fokus penyidikannya pada kejahatan yang terjadi di masa yang lalu.
2. Tujuannya untuk memperoleh gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan HAM dan hukum internasional pada suatu kurun waktu tertentu dan tidak memfokuskan pada satu kasus saja.
3. Keberadaannya adalah untuk jangka waktu tertentu, biasanya berakhir setelah laporan akhirnya selesai dikerjakan.
4. Ia memiliki kewenangan untuk mengakses informasi ke berbagai lembaga dan mengajukan perlindungan untuk mereka yang memberikan persaksian.
5. Dibentuk secara resmi oleh negara, baik melalui Keputusan Presiden atau undang-undang atau bahkan oleh PBB, seperti Komisi Kebenaran El Safador.¹⁶

Berdasarkan keterangan di atas, proses rekonsiliasi dapat memiliki banyak bentuk dengan banyak varian proses, namun tetap mengikuti karakter pokok rekonsiliasi itu sendiri. Hal ini membuka jalan kembali bagi Indonesia untuk bisa menyelesaikan pelanggaran HAM dengan mekanisme di luar pengadilan tanpa harus menunggu lembaga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dibentuk. Namun secara normatif, tetap dibutuhkan sebuah norma berupa Undang-Undang sebagai payung hukum keberadaan mekanisme tersebut. Hal ini karena hasil daripada mekanisme alternatif tersebut, akan memiliki konsekuensi pada proses penegakan hukum dalam hal ini penegakan hukum pidana melalui sistem peradilan pidana.

2. Kebijakan Politik Pemerintah Kota Palu Sulawesi Tengah Sebagai Model Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu

Kebijakan politik merupakan langkah kebijakan atau keputusan yang diambil oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu yang sangat berpengaruh terhadap kehidupan masyarakat melalui instrumen-instrumen yang dimiliki seperti hukum, pelayanan, anggaran, arahan-arahan yang bersifat otoritatif dari skala nasional, regional maupun lokal. Dengan demikian, kebijakan Wali Kota Palu melakukan permohonan maaf dan sekaligus memberikan kompensasi kepada korban kejahatan masa lalu di Palu dapat disebut sebagai kebijakan politik.

Pemerintah Kota Palu mengeluarkan kebijakan terkait penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu di Palu. Pada tanggal 24 Maret 2012, diadakan seminar dengan tema "Stop Pelanggaran HAM", sekaligus penyampaian permintaan maaf secara terbuka atas nama Pemerintah Kota Palu kepada korban pelanggaran HAM Peristiwa 65/66 di Kota palu. Permintaan maaf tersebut merupakan salah satu upaya dalam membantu menyelesaikan persoalan bangsa. Kemudian pada tanggal 20 Mei 2013 ditindaklanjuti dengan deklarasi "Kota Sadar HAM" yang diadakan dengan melibatkan berbagai elemen masyarakat dengan menghasilkan 10 butir deklarasi bersama. Salah satu butir penting pada nomor 7 dinyatakan: Melindungi dan memenuhi hak-hak para korban pelanggaran HAM yang selama ini

¹⁶ Lihat Priscilla Hayner, dalam Mansyur Effendi dalam *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*. Hlm. 144-145.

terabaikan, terutama hak atas kebenaran, keadilan, pemulihan, dan jaminan ketidakberulangan.

Beberapa hari setelah Deklarasi Kota sadar HAM, dilakukan audiensi dengan korban untuk mendengarkan secara langsung bagaimana mereka mengalami penyiksaan pada peristiwa 65/66, serta apa harapan mereka terhadap Pemerintah. Kemudian pemerintah Kota Palu melakukan penelitian terhadap nama-nama korban sebanyak 578 Orang yang diajukan oleh SKP- HAM Sulawesi Tengah, untuk memastikan kondisi mereka saat ini, sampai sejauh mana pemenuhan HAM atas 10 Hak Dasar sesuai kewenangan Pemerintah Kota Palu. Dari hasil penelitian tersebut akan menjadi acuan dalam menyusun program dan kegiatan dalam Perubahan APBD TA. 2014 dan Penyusunan APBD TA. 2015.¹⁷

Apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu kemudian dipandang sebagai upaya melakukan rekonsiliasi. Secara teoritis rekonsiliasi dapat dimaknai sebagai proses untuk mengembalikan hubungan sosial yang telah rusak akibat dari suatu tindak pelanggaran dengan cara melibatkan semua pihak yang terkait dengan mengedepankan semangat perdamaian. Di tengah situasi mandegnya proses rekonsiliasi pasca putusan MK yang membatalkan UU KKR, maka langkah ini dipandang sebagai terobosan yang positif. Sebagaimana dijelaskan di atas, meski tidak memiliki bentuk baku, paling tidak ada syarat pokok yang harus dipenuhi.

Ifdal Kasim memberikan ringkasan yang cukup jelas, bahwa rekonsiliasi berupa penyelesaian perkara kejahatan HAM pada masa lalu dengan cara pengungkapan kebenaran, memberikan pengakuan kepada korban bahwa mereka adalah korban, menyediakan reparasi atau kompensasi kepada korban, serta melakukan reformasi terhadap institusi yang dianggap bertanggungjawab atas pelanggaran HAM pada masa lalu untuk memastikan pelanggaran yang serupa tidak terjadi lagi dimasa yang akan datang, tanpa melakukan penghukuman kepada pelaku. Upaya maksimal yang dapat dilakukan adalah mengekspos pelaku yang bertanggungjawab kepada publik, itupun biasanya adalah aktor yang dianggap paling bertanggung jawab (*the most responsible perpetrators*). Bahkan bagi pelaku yang akomodatif dalam proses pengungkapan kebenaran dapat direkomendasikan untuk mendapatkan pengampunan (*amnesti*).¹⁸

Melalui analisis pemetaan konsep, apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu telah memenuhi tiga tahap rekonsiliasi. *Pertama*, pengungkapan kebenaran. Pengungkapan kebenaran ini dilakukan oleh pelaku sebagai bentuk pengakuan dan juga narasi dari korban sebagai bentuk pelepasan. Apa yang dilakukan di Kota Palu, pengungkapan kebenaran dilakukan dalam bentuk seminar dan disampaikan secara resmi permohonan maaf dari Wali Kota Palu atas terjadinya peristiwa pelanggaran HAM berat pada tahun 65/66 terkait dengan isu PKI. Kemudian suara korban juga didengar sebagai bentuk pengakuan. Sepanjang informasi yang ada, tidak ada penentangan terhadap informasi yang disampaikan. Artinya Langkah pertama ini sudah dapat dipandang secara resmi cukup, bahwa ada pengungkapan kebenaran atas apa yang terjadi. Meski demikian, ada catatan bahwa dalam pengungkapan kebenaran tersebut, tidak disebutkan siapa melakukan apa, dan kapasitas Wali Kota Palu

¹⁷ Presenstasi Rusdy Mastura sebagai Walikota Palu, "Kebijakan Pemerintah Kota Palu dalam Pemenuhan HAM Terhadap Korban Dugaan Pelanggaran HAM Peristiwa 65/66", Disajikan dalam RAPAT KOORDINASI LPSK, di Bandung pada tgl. 17-19 Juni 2014.

¹⁸ Progress Report: Pembentukan Komisi Kebenaran dan rekonsiliasi, 27 Januari 2006, Elsam, Jakarta. hlm: 11

meminta maaf, tentu tidak serta merta dapat dipahami sebagai pengakuan dari pelaku, melainkan dari pemerintah yang telah gagal memberikan jaminan keselamatan warganya dari pelanggaran hukum.

Kedua, pengakuan terhadap keberadaan korban. Pemerintah Kota Palu melakukan penelitian terhadap nama-nama korban sebanyak 578 Orang yang diajukan oleh SKP- HAM Sulawesi Tengah, untuk memastikan kondisi mereka saat ini, sampai sejauh mana pemenuhan HAM atas 10 Hak Dasar sesuai kewenangan Pemerintah Kota Palu. Langkah ini merupakan langkah kunci. Dimana setelah ada pengungkapan kebenaran, maka pengakuan terhadap keberadaan korban menjadi penting. Bentuk pengakuan ada dua, yakni dengan menerima narasi atau keterangan korban tentang apa yang terjadi dalam pengungkapan kebenaran, juga pengakuan dalam bentuk tindakan pemberian kompensasi. Kebijakan tahap ini sekaligus memenuhi langkah *ketiga* dalam rekonsiliasi, yakni penyediaan reparasi atau kompensasi kepada korban. Namun perlu dicatat bahwa kebijakan pemerintah Kota Palu memberikan jaminan dan fasilitas kesehatan maupun sosial bagi para korban, tidak dapat serta merta disebut kompensasi, karena ini akan bersebrangan dengan ketentuan kompensasi yang diatur dalam UU nomor 26 tahun 2000, mengingat lingkup kebijakan terbatas pada kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah, dalam hal ini Kota Palu.

Apa yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Palu, sangat tepat jika ditinjau dari kewajiban negara terhadap korban kejahatan dalam kerangka penyelesaian konflik dengan menghadirkan keadilan restoratif. Negara wajib memberi perhatian secara khusus agar terjadi pemulihan atas kerugian yang dialami korban sehingga terjadi keharmonisan kembali. Selain korban didudukkan setara dengan pelaku, korban juga berhak mendapatkan ganti rugi materiil atas apa yang telah dia alami.¹⁹

Kebijakan pemerintah kota Palu ini jelas patut untuk diapresiasi sebagai bagian usaha anak bangsa untuk menghadirkan perdamaian dari konflik yang berkepanjangan. Dari segi pemenuhan hak korban tampak bahwa kebijakan tersebut memiliki arah yang jelas. Namun jika dilihat dari sudut penegakan hukum dan keadilan kepada pelaku, masih jauh dari harapan. Tidak pernah dinyatakan siapa yang harus bertanggungjawab, sehingga mekanisme pemenuhan hak korban menjadi salah satu bagian saja dari upaya pemerintah dalam menyelesaikan pelanggaran HAM Berat di masa lalu. Karena sangat mungkin ada bagian dari korban yang tetap tidak bisa menerima begitu saja peristiwa yang mereka alami, sebelum ada pengungkapan siapa yang bertanggungjawab, meski pemerintah sudah memberikan kompensasi berupa berbagai fasilitas pemenuhan hak-hak dasar mereka. Hal ini sangat disadari oleh Nur Laela selaku Sekjen SKP-HAM Sulawesi Tengah. Perhatian negara melalui Pemerintah Kota Palu kepada para korban kejahatan HAM di masa lalu diakui hanyalah sebuah langkah kecil dari sebuah langkah besar di masa depan, yaitu untuk membangun sejarah dalam kedamaian dan saling menerima. Tentu adanya pemberian penghargaan kepada korban bukan akhir langkah yang ditempuh oleh Pemerintah Palu, dan memang sudah semestinya begitu. Ada satu hak yang belum terakomodir yakni hak akan keadilan

¹⁹ Syarif Nurhidayat, "Kewajiban Pemenuhan Hak Korban Tindak Pidana Oleh Negara", makalah disampaikan dalam *Konferensi Internasional (ICLP) & Temu Ilmiah Tahunan Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia*, tanggal 2-4 September 2014, di Binus Jakarta. hlm. 9.

hukum. Hak korban untuk mendapatkan keadilan berupa adanya pernyataan bersalah kepada para pelaku dan kemudian penjatuhan sanksi.

Adanya keadilan hukum, dipandang banyak kalangan sebagai sebuah ujung dari persoalan pelanggaran HAM di masa lalu selain pengakuan dan penghargaan kepada para korban. Namun, telah menjadi permakluman bahwa proses rekonsiliasi itu hadir dalam bentuk yang beragam dan menyesuaikan diri dengan karakter masyarakatnya. Masyarakat Kota Palu, menurut penuturan Nur Laela, telah memiliki sikap penerimaan yang luas kepada kondisi yang mereka terima. Sehingga menurutnya, sepanjang pendampingan yang dilakukannya kepada korban, tidak ada lagi korban yang hendak melakukan penuntutan kepada para pelaku. Hal ini dikarenakan menurutnya ada beberapa faktor yang mempengaruhi, satu yang paling kuat adalah bahwa pelaku dan korban masih memiliki hubungan kekekerabatan. Sehingga nilai inilah yang menjadikan semangat pengungkapan kebenaran dan pengakuan di masyarakat Palu tidak memiliki kendala.²⁰

Sementara itu, menurut Zaenal yang juga mendampingi korban, mengapa para korban mau menerima keadaan mereka secara ikhlas tanpa harus melakukan penuntutan, antara lain juga adanya peran dari para pendamping korban yang sejak semula mengarahkan pada usaha penerimaan korban agar kembali berdamai dan selesai dengan masa lalunya. Orientasi penyelesaian yang paling mungkin inilah yang terus ditawarkan dan dipompakan kepada para korban. Mungkin saja kenyataan akan lain ketika sejak awal kita tawarkan dan giring untuk melakukan penuntutan kepada para pelaku kejahatan di masa lalu.²¹

Berdasarkan pembahasan di atas, kebijakan politik pemerintah Kota Palu merupakan langkah yang sangat positif dalam rangka mewujudkan rekonsiliasi dalam lingkup daerah. Sebagai sebuah proses rekonsiliasi, ada satu faktor atau syarat yang tidak terpenuhi sehingga tidak bisa disebut sebagai proses rekonsiliasi yang sempurna yakni tidak ada kepastian hukum, mengingat proses rekonsiliasi dilaksanakan dengan model kebijakan politik tidak di bawah mekanisme resmi dengan payung hukum yang kuat, sehingga tidak dapat menegasikan tuntutan hukum kepada pelaku dari pihak-pihak yang merasa tidak puas dengan kebijakan tersebut.

SIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut. *Pertama*, mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui jalur luar peradilan, secara konseptual memiliki legitimasi yang kuat, baik secara filosofi maupun sosiologisnya. Namun sebagai satu bagian dari mekanisme resmi yang berimplikasi pada hak dan kewajiban warga masyarakat, maka tetap dibutuhkan payung hukum sebagai dasar yuridis. Adapun bentuknya, berdasarkan UU Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, mekanisme di luar peradilan hanya mungkin dilakukan dalam bentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dan KKR harus dibentuk berdasarkan Undang-undang. *Kedua*, praktek rekonsiliasi yang dilakukan oleh Pemerintah Palu, dapat dipandang sebagai upaya negara melakukan sebagian kewajibannya yakni pengakuan dan pemberian kompensasi kepada korban. Namun begitu, mekanisme tersebut belum dapat menyentuh

²⁰ Hasil wawancara dengan Nur Laela, Sekjen SKP-HAM Sulawesi Tengah, tanggal 6 Juni 2015.

²¹ Hasil wawancara dengan Zaenal, Anggota SKP-HAM Sulawesi Tengah, tanggal 6 Juni 2015.

secara langsung kepada pelaku, dimana tidak ada mekanisme khusus berupa pengakuan dan permohonan maaf. Hal ini menjadikan proses rekonsiliasi tersebut tidak dapat dipandang selesai dan belum ada kepastian hukum, karena sebagian masyarakat yang tidak menerima proses rekonsiliasi tersebut, masih dapat menuntut melalui mekanisme hukum.

SARAN

Perlu didorong pembentukan undang-undang sebagai payung hukum proses rekonsiliasi. Keberadaan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi perlu didorong masuk dalam program legislasi nasional.

DAFTAR PUSTAKA

- Agus Raharjo, "Implikasi Pembatalan Undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Prospek Penanganan Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia", *Mimbar Hukum*, Volume 19, 2007.
- Andi Hamzah, *Perlindungan Hak Asasi Manusia dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, ctk. Pertama, Binacipta, Bandung, 1986.
- Andi Mattalatta dalam Sahetapy, *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, ctk. Pertama, Pusraka Sinar Harapan, Jakarta, 1987.
- Daan Bronkhorst, *Menguak Masa Lalu Merenda Masa Depan; Pengalaman Komisi Kebenaran di Berbagai Negara*, cet. Pertama, Elsam, Jakarta, 2002.
- Enny Soeprpto, *Transitional Justice: Upaya Perwujudannya di Indonesia dan di Beberapa Negara Lain Tertentu –Garis Besar Pemaparan-*, makalah ini disiapkan untuk disampaikan pada seminar Sehari yang diselenggarakan oleh Bandung Free School for Demokretic Society, Bandung, 13 Juli 2002.
- Hanafi, *Politik Hukum Pidana*, Perpustakaan Fakultas Hukum UII Yogyakarta, 1998.
- Mansyur Effendi dalam *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) dan Proses Dinamika Penyusunan Hukum Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*.
- Muladi dan Barda Nawawi Arif, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, ctk. Kedua, Alumni, Bandung 1998.
- Muladi, dalam **KKR dan Keadilan Restoratif**, KCM, Kamis, 21 April 2005, diakses melalui www.kompas.com
- Perdebatan mengenai Pelanggaran HAM yang akan menjadi wewenang KKR Dari Tunggul Ametung hingga Trisakti*. Dapat diakses melalui www.elsam.or.id.
- Rena Yulia, "Hak-hak Korban; Keadilan Restoratif bagi Korban Pelanggaran HAM" dalam *Jurnal Perlindungan*, Volume 2 No. 1 tahun 2012, LPSK RI, Jakarta.2012.
- Rusdy Mastura, "Kebijakan Pemerintah Kota Palu dalam Pemenuhan HAM Terhadap Korban Dugaan Pelanggaran HAM Peristiwa 65/66", Disajikan dalam RAPAT KOORDINASI LPSK, di Bandung pada tgl. 17-19 Juni 2014.
- Saifuddin Azwar, *Metode Penelitian*, Ctk. Kedua, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1999.
- Syarif Nurhidayat, "Kewajiban Pemenuhan Hak Korban Tindak Pidana Oleh Negara", makalah disampaikan+ dalam *Konferensi Internasional (ICLP) & Temu Ilmiah Tahunan Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia*, tanggal 2-4 September 2014, di Binus Jakarta.

Yustina Trihoni Nalesti Dewi, “Membangun Peradilan Hak Asasi Manusia yang Kompeten, Independen, dan Imparsial”, makalah disampaikan dalam *Konferensi Internasional (ICLP) & Temu Ilmiah Tahunan Asosiasi Filsafat Hukum Indonesia*, tanggal 2-4 September 2014, di Binus Jakarta.