

**URGENSI REKONSTRUKSI PEMBENTUKAN KOMISI
KEBENARAN DAN REKONSILIASI: Menghapus Kebijakan Amnesti
dan Mendesain Abolisi**

Raden Muhammad Arvy Ilyasa, Farrel Rivishah Raashad, dan Jonasmer
Simatupang

Universitas Negeri Semarang, Indonesia
rmuhammadarvy123@gmail.com

Abstrak

Maraknya kasus pelanggaran HAM berat pada masa lampau belum ditunjang dengan proses penyelesaian yang jelas yang berorientasi pada kebutuhan korban dan keluarganya. Penyelesaian melalui jalur KKR menjadi sangat urgen dilakukan. Namun, dalam perjalanannya UU KKR justru inkonstitusional sehingga pengungkapan kebenaran tidak dapat dilakukan. Tujuan penelitian ini untuk menelaah problematika dalam formulasi RUU KKR serta menelaah desain KKR dengan menghapus keberadaan amnesti. Metode yang digunakan adalah penelitian kepustakaan dengan pendekatan normatif. Hasil penelitian mengungkapkan bahwa UU KKR melahirkan diskriminasi, memposisikan korban dan pelaku secara tidak seimbang, dan keberadaan amnesti dalam UU KKR menjadi pintu melanggengkan impunitas sehingga jalan terbaik yang dapat dilakukan adalah melakukan rekonstruksi dengan penguatan kedudukan korban, hak atas pemulihan secara imperatif, dan mengganti pengaturan amnesti dengan mendesain abolisi. Abolisi dirasakan jauh lebih tepat dibandingkan dengan amnesti yang menghapus segala ketentuan pidana bagi para pelaku.

Kata Kunci: Abolisi, Amnesti, Kebijakan Hukum, Komisi kebenaran dan rekonsiliasi

Abstract

The rise of cases of gross human rights violations of the past has not been supported by a clear resolution process that is oriented towards the needs of victims and their families. The settlement of the TRC is very urgent. But, in its progress, the TRC Law is unconstitutional so that truth-telling cannot be done. The purpose of this research is to examine the problems in the formulation of the KKR Bill and to examine the KKR design by eliminating the existence of amnesty. The method used is library research with a normative approach. The results of the research reveal that the TRC Law creates discrimination, positions victims and perpetrators, and the existence of amnesty in the KKR Law becomes the door to perpetuate impunity so that the best way to do this is to carry out reconstruction by strengthening the position of victims, the right to recovery, and changing regulations. amnesty by designing abolition. Abolition is felt to be much more appropriate than amnesty which eliminates all criminal provisions for the perpetrators.

Keywords: Abolition, Amnesty, Legal Policy, Truth and Reconciliation Commission

PENDAHULUAN

Perlindungan terhadap hak asasi manusia (HAM) merupakan salah satu karakteristik dari negara hukum. Gagasan tersebut lahir dari semangat meruntuhkan kekuasaan yang despotik menuju kekuasaan yang demokratis agar negara dapat menjamin pemenuhan HAM. Di Indonesia, gagasan tersebut dielaborasi ke dalam nilai-nilai Pancasila sehingga dapat dikatakan bahwa jaminan pemenuhan HAM di Indonesia terjalin dalam konsep negara hukum Pancasila.¹

Pernyataan atas HAM dalam Pancasila mengandung dua aspek penting, yaitu aspek individu dan aspek sosial. Kesetimbangan dua aspek tersebut mengandung makna bahwa kebebasan individu dibatasi oleh kepentingan yang lebih luas yakni hak orang lain.² Perlindungan HAM di Indonesia memunculkan persoalan yang belum terselesaikan, yaitu belum terimplementasi secara menyeluruh perlindungan HAM terhadap para korban dan para penyintas atas beberapa kasus pelanggaran HAM berat di masa lampau. Padahal, Indonesia telah memiliki regulasi-regulasi yang menunjang proses implementasinya.

Regulasi tersebut berupa Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) merupakan ketentuan pertama yang mengatur perihal hak asasi yang mencerminkan adanya tuntutan atas perbaikan kondisi HAM di masa mendatang. Selanjutnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM) yang pada Pasal 47 mengatur ketentuan pola penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Oleh karena itu, penyelesaian atas kasus-kasus pelanggaran

¹ Moh Fadhil, "Komisi Pemberantasan Korupsi, Politik Hukum Antikorupsi Dan Delegitimasi Pemberantasan Korupsi," *Al-Ahkam* 15, no. 2 (2019): 7-36.

² Bambang Heri Supriyanto, "Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) Menurut Hukum Positif Di Indonesia," *Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial* 2, no. 3 (2014): 151-168.

HAM berat dapat diselesaikan melalui jalur rekonsiliasi di samping penyelesaian secara litigasi.³

Gagasan formulasi KKR diawali dengan adanya semangat pengungkapan kebenaran atas sejarah kelam di masa lampau yang belum terungkap. Secara resmi, pengungkapan kebenaran akan melahirkan satu tafsir yang menjadi dasar formal bagi negara untuk dapat menentukan langkah-langkah yang tepat bagi proses penyelesaiannya. Tafsir resmi kebenaran tersebut akan berfungsi sebagai jawaban awal untuk dapat memberikan rasa keadilan bagi pihak korban.

Untuk dapat mengungkap kasus pelanggaran HAM berat, perlu dilakukan upaya-upaya konkrit, salah satunya dengan membentuk KKR sesuai amanat Pasal 47 ayat (2) UU Pengadilan HAM. Berdasarkan Undang-Undang No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) dibentuklah KKR yang menurut Pasal 1 angka 3, ditujukan untuk mengungkap kebenaran atas pelanggaran HAM berat di masa lalu.⁴

KKR bukanlah suatu mekanisme pengganti proses peradilan, namun bisa memberikan mandat dalam penyelidikan resmi tentang pelanggaran HAM berat yang terjadi, membuka jalan refleksi secara resmi dan terbuka tentang peristiwa kejahatan dan penderitaan yang dialami, menyediakan forum bagi pihak korban dan keluarga korban yang terdampak untuk menceritakan peristiwa yang pernah dialami, dalam beberapa kasus dapat menjadi dasar formal untuk pemberian kompensasi, reparasi dan rehabilitasi bagi para korban beserta keluarganya yang terdampak, dan menjadi dasar pertanggungjawaban kepada para pelaku.⁵

³ Agus Raharjo, "Implikasi Pembatalan Undang-Undang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Terhadap Prospek Penanganan Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia," *Mimbar Hukum* 19, no. 1 (2007): 7-8.

⁴ Zaki Ulya, "Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas KKR Aceh," *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah* 2, no. 2 (2017): 135-154.

⁵ Ifdhal Kasim, "Penyelesaian Non-Prosekutorial Dan Rekonsiliasi Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, no. 2 (2009): 222-237.

Seiring berjalannya waktu, upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat melalui jalur KKR justru tidak dapat dilaksanakan. Hal ini dikarenakan UU KKR secara keseluruhan diputuskan inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Nomor 6/PUU-IV/2006. Hingga saat ini, terhitung melewati satu dekade lamanya dasar hukum pembentukan KKR belum juga kembali dilakukan oleh pemerintah dan DPR. RUU KKR hanya masuk dalam daftar Prolegnas. Namun, sampai saat ini belum juga tuntas dibahas dan belum menjadi agenda prioritas. Hal tersebut mendorong penulis untuk meneliti dan mengkaji lebih lanjut terkait konsep KKR dalam menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu.⁶

Oleh karena itu, tujuan penelitian ini adalah untuk menelaah problematika yang muncul dalam pembentukan RUU KKR di Indonesia serta upaya untuk menghidupkan KKR melalui kebijakan hukum penghapusan amnesti.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menggunakan pendekatan normatif. Penelitian ini dilakukan dengan teknik pengumpulan data berdasarkan studi literatur atau kepustakaan yang diolah dan dianalisis secara deskriptif berdasarkan data sekunder.⁷ Data tersebut diperoleh dari peraturan perundang-undangan, permohonan uji materiil terkait pembahasan, putusan Mahkamah Konstitusi terkait pembahasan, buku, hasil penelitian terkait, dan jurnal hukum terkait pembahasan.

PEMBAHASAN

Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Melalui KKR

Sejarah sistem ketatanegaraan di Indonesia telah mengamanatkan pemerintah untuk memberikan perlindungan dan penegakan HAM. Salah satu perubahan penting pasca amandemen UUD 1945 adalah makin menguatnya

⁶ Ali Abdurrahman and Mei Susanto, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Di Indonesia Dalam Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat Di Masa Lalu," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 3 (2016): 509-530.

⁷ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Pers, 2006).

kedudukan HAM di dalam konstitusi yang mengamanatkan adanya ruh perlindungan HAM di dalam setiap regulasi. Setelah berakhirnya masa Orde Baru, Indonesia dihadapkan dengan agenda penyelesaian pelanggaran HAM berat yang terjadi pada masa Orde Baru.⁸ Namun, di masa transisi hingga saat ini, proses pengungkapan kebenaran masih sebatas penetapan yang dirilis oleh Komnas HAM demi kepentingan proses peradilan.

Dari beberapa kasus yang telah ditetapkan oleh Komnas HAM, terdapat tiga kasus yang telah masuk pada proses persidangan di pengadilan HAM *ad hoc* akan tetapi, pengadilan tidak mampu membuktikan keterlibatan pelaku utama, yakni kasus Timor-Timor, kasus Tanjung Priok 1984 dan kasus Abepura. Selebihnya terdapat tujuh kasus yang penanganannya masih tertahan di Kejaksaan Agung, yakni kasus Tragedi 1965, kasus Penembakan Misterius (1982-1985), kasus Talangsari di Lampung (1989), kasus Penghilangan Aktivis (1997-1998), kasus Jambu Keupok dan Simpang KKA di Aceh, kasus Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II (1998-1999), Kasus Wasior, Wamena, dan Paniai di Papua (2000).⁹

Sulitnya proses peradilan salah satunya disebabkan oleh belum adanya KKR yang berperan dalam mengungkap kebenaran sejarah di masa lalu. Penyelesaian melalui KKR dimaksudkan agar terbangun suatu pola penyelesaian di luar mekanisme pengadilan guna mewujudkan perdamaian dan persatuan nasional.¹⁰

Proses transisi politik melahirkan kemauan politik di masa transisi untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat yang melibatkan rezim yang berkuasa sebelumnya. KKR adalah sebuah komisi yang diberi kewenangan untuk mengungkapkan pelanggaran HAM berat di masa lalu oleh suatu rezim dengan

⁸ Muhammad Amin Putra, "Eksistensi Lembaga Negara Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia," *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 3 (2015): 256-292.

⁹ Afif Alamsyah, "Urgensi Konstitusionalitas Pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi," *Veritas* 6, no. 1 (2020): 79-98.

¹⁰ Aulia Rosa Nasution, "Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Melalui Pengadilan Nasional Dan Internasional Serta Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi," *Jurnal Mercatoria* 11, no. 1 (2018): 90-126.

harapan untuk menyelesaikan konflik yang terjadi dari masa lalu dan berdampak pada penderitaan para korban dan keluarganya.¹¹ Komisi ini berorientasi pada penyelidikan sejarah masa lampau yang dibentuk dalam waktu sementara untuk mengungkap suatu kasus, dan memperoleh beberapa jenis kewenangan sebagai upaya menggambarkan benang merah kebenaran atas seluruh pelanggaran HAM berat selama satu periode tertentu.¹²

Perihal upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh rezim sebelumnya, pemerintahan transisi berusaha untuk dapat menjawab permasalahan tersebut dengan kecenderungan untuk mereduksi model penghukuman yang kurang memberikan perhatian kepada korban kepada model rekonsiliatif. Upaya rekonsiliasi sebagai jalan tengah tentu saja bukan merupakan upaya yang sepenuhnya dapat memuaskan banyak pihak, khususnya bagi para korban dan keluarganya. Upaya ini tetap menjadi usaha yang dilakukan oleh pemerintahan di masa transisi sebagai hutang kemanusiaan mengingat kejahatan tersebut berada dalam dimensi politik yang kompleks sehingga membutuhkan kekuatan politik transisi yang kuat untuk menyelesaikannya.¹³

Rekonsiliasi sebagai suatu usaha untuk mencapai solusi damai dengan mengajak pihak yang bertikai, tanpa memandang adanya perbedaan motif, latar belakang dan tujuan. Rekonsiliasi harus melibatkan berbagai jalan dalam hal untuk mencapai perbaikan dan mengenali hak serta harga diri dari tiap pihak yang bertikai, sehingga semua pihak dapat melupakan masa lalu dalam rangka untuk meraih masa depan. Merujuk pada Daan Bronkhorst, yakni sebuah rekonsiliasi harus terdiri dari empat elemen, yaitu, investigasi, mediasi, penyelesaian dan keputusan pengadilan.¹⁴

¹¹ Ibid.

¹² Suparman Marzuki, *Robohnya Keadilan: Politik Hukum HAM Era Reformasi* (Yogyakarta: Pusham UII, 2010).

¹³ Rhona K.M. Smith et al., *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: Pusham UII, 2010).

¹⁴ Heru Susanto, "Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat," *Jurnal Dinamika Hukum* 6, no. 2 (2006): 117-118.

Tahap investigasi dilaksanakan ketika pihak pemerintah telah mengeluarkan pernyataan resmi tentang pihak-pihak yang melakukan kejahatan hak asasi manusia. Tahap mediasi dibutuhkan ketika suatu usaha untuk bisa membawa pihak yang bertikai bersama-sama di bawah bantuan mediator lokal atau internasional. Penyelesaian ini melibatkan usaha untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi kepada para korban. Keputusan pengadilan akan berhubungan dengan adanya kemungkinan dalam tindakan hukum lebih lanjut bagi para pelaku yang dapat dibawa ke pengadilan atas kejahatannya di masa lalu.¹⁵

Pengungkapan kebenaran menjadi agenda penting mengingat sampai saat ini para korban, keluarga korban sebagai ahli waris belum mendapatkan kepastian mengenai kebenaran terjadinya pelanggaran HAM berat tersebut.¹⁶ Selain itu, rekonsiliasi juga merupakan agenda penting mengingat sampai saat ini belum ada kepastian hukum perihal pemberian reparasi atas penderitaan yang dialami. Ketidaksiaran pemerintah dalam mendesain upaya penyelesaian dan perangkat hukum yang jelas telah mempengaruhi kepercayaan para korban, keluarga korban dan masyarakat sipil terhadap komitmen pemerintah.

Negara dianggap telah memberikan pembebasan bagi para pelaku dari hukuman dan bahkan para pelaku mendapatkan akses yang luar biasa dalam kegiatan politik dan pemerintahan. Kondisi tersebut merupakan bentuk impunitas sehingga agenda penyelesaian pelanggaran HAM berat mendapat tantangan yang sangat serius dan mengalami dilema yang tidak berkesudahan.¹⁷

Upaya penyelesaian secara menyeluruh terhadap kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lampau sangat urgen dan mendesak untuk segera

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Rian Prayudi Saputra, "Alasan Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi," *Jurnal Pahlawan 2*, no. 1 (2019): 29-37.

¹⁷ Moh. Fadhil, "Impunitas Dan Penerapan Keadilan Transisi: Suatu Dilema Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Di Masa Lalu," *Petitum 8*, no. 2 (2020): 100-113.

dilakukan. Pembentukan KKR sebagai suatu ikhtiar kolektif yang mengedepankan nilai-nilai pemenuhan HAM dan nilai-nilai kebersamaan, persatuan dan kesatuan serta berorientasi pada saling memaafkan dalam rangka penegakan HAM dan memunculkan tanggung jawab yang besar kepada pelaku untuk melakukan reparasi terhadap para korban dan keluarga korban.¹⁸

Secara spesifik KKR melakukan identifikasi terhadap siapapun yang menjadi korban pelanggaran HAM berat masa lampau dan secara hukum berhak untuk mendapatkan kompensasi dan reparasi. KKR juga dapat menjawab mengapa dan bagaimana suatu kasus pelanggaran HAM berat di masa lampau bisa terjadi dan faktor apa yang melatarbelakangi terjadinya pelanggaran HAM berat, atau mengapa pemerintah bisa terlibat dalam melahirkan pelanggaran HAM berat.

Jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut dapat digunakan sebagai alat reformasi institusi dan agenda perbaikan agar kejahatan HAM tersebut tidak terulang kembali di masa mendatang. KKR juga dapat memantik pelaksanaan resolusi perihal pengakuan penderitaan yang dialami korban dan dapat memberikan rekomendasi berupa reparasi. KKR juga dapat memberikan rekomendasi berupa reformasi terhadap institusi publik demi mencegah terulangnya kembali peristiwa yang sama. KKR juga dapat memberikan pertanggungjawaban kepada para pelaku dan memiliki satu tafsir kebenaran atas sejarah sehingga menutup pintu atas beredarnya tafsir sejarah lain.¹⁹

Putusan Mahkamah Konstitusi tentang Inkonstitusionalitas UU KKR

Pada tanggal 28 Maret 2006 Permohonan pengujian materiil UU KKR terhadap UUD 1945 diajukan oleh beberapa organisasi masyarakat sipil yang tergabung dalam Tim Advokasi Kebenaran dan Keadilan yang dimotori oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM). Permohonan tersebut

¹⁸ Saputra, "Alasan Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi."

¹⁹ Ibid.

kemudian diperbaiki pada tanggal 25 April 2006.²⁰ Di dalam permohonan tersebut, terdapat alasan-alasan yang melatarbelakangi pengajuan hak uji materiil kepada Mahkamah Konstitusi diantaranya keberadaan Pasal 27 UU KKR dirasa telah melahirkan cara-cara diskriminatif, memposisikan kedudukan antara pelaku dan korban secara tidak seimbang, desain hak atas pemulihan bersifat substitutif, bukan imperatif, sehingga substansi UU KKR justru berpotensi melanggar impunitas.

Dalam hal ini sejatinya terdapat beberapa hal yang perlu dipahami dalam proses penghidupan kembali KKR di Indonesia, yaitu: Pasal 1 angka 9 yang menyatakan bahwa "*Amnesti adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat*". Dalam proses penyusunan konsep KKR, perlu diingat hakekat dari amnesti itu sendiri. Sebagaimana yang telah termaktub dalam Pasal 14 UUD 1945 yang memberikan hak kepada presiden untuk dapat memberikan amnesti dengan pertimbangan DPR.

Apabila disimak kembali UU KKR secara lebih lanjut dalam Pasal 27 yang menyatakan bahwa, "*Kompensasi dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dapat diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan*" dan Pasal 44 yang menyatakan bahwa "*pelanggaran hak asasi manusia yang berat masa lalu yang telah diungkap dan diselesaikan oleh komisi, perkaranya tidak dapat diajukan lagi kepada pengadilan hak asasi manusia ad hoc.*" Sehingga, dapat ditarik suatu kesimpulan atas kedua pasal tersebut bahwasannya UU KKR menetapkan amnesti adalah titik fokus utama agar suatu kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu dinyatakan selesai dengan beberapa konsekuensi pertanggungjawaban yang harus ditanggung oleh pelaku pelanggaran tersebut, yakni pemberian kompensasi dan rehabilitasi.²¹

²⁰ Tim Advokasi Kebenaran dan Keadilan, *Permohonan Hak Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi (Perbaikan)* (2006).

²¹ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi*, 2004.

Diskursus Amnesti dan Abolisi Dalam Rekonstruksi RUU KKR

Proses penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu sebagai prioritas yang harus dilaksanakan sesegera mungkin. Hal tersebut dapat dilakukan melalui kebijaksanaan hukum (*legal policy*) yang dilaksanakan pemerintah untuk memaksimalkan kekuatan politik hukum dengan cara konfigurasi kekuatan yang berada pada tahap formulasi kebijakan dan setelah proses legislasi dilalui maka pemerintah memaksimalkan proses penegakan hukum.²²

Urgensi permintaan *Legal policy* ini merupakan akibat dari kebuntuan dan buruknya proses penegakan hukum HAM di Indonesia selama ini yang belum menemui titik terang. sebagaimana diketahui bahwasanya *legal policy* UU KKR yang tadinya diharapkan, sejatinya telah bertentangan dengan UUD 1945 sehingga dibatalkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi. Terdapatnya pemberian amnesti dalam *legal policy* yang lama menjadi suatu hal yang bertentangan dengan penghormatan HAM di Indonesia. Hal tersebut juga bertentangan dengan hukum internasional anti penyiksaan sebagaimana telah diratifikasi oleh Indonesia.

Penghidupan kembali UU KKR akan diwujudkan sebagaimana harus sejalan dengan semangat konstitusi. Pemberian abolisi dalam pembentukan UU KKR yang baru sebagai wujud titik tengah atau *legal policy* baru.²³ Urgensi pentingnya adanya *legal policy* yang baru untuk menangani pelanggaran HAM berat pada masa lalu dan mengantisipasi agar ke depannya kasus seperti ini tidak terulang kembali. *Legal policy* lahir dari adanya konsensus politik hukum maka *legal policy* merupakan suatu hal yang tidak terlepas dari politik hukum.²⁴

Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 14 UUD 1945 yang menyatakan bahwasanya Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Mengenai pembahasan terhadap pemberian amnesti atau

²² Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik Di Indonesia: Kesenambungan Dan Perubahan* (Jakarta: LP3ES, 2013).

²³ Mahfud MD, *Politik Hukum Di Indonesia* (Yogyakarta: Rajawali Press, 2012).

²⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum* (Yogyakarta: Liberty, 2010).

abolisi dalam UU KKR secara lebih lanjut dapat disimak sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi (UU Amnesti dan Abolisi). Di dalam Pasal 4 UU Amnesti dan Abolisi tersebut menyatakan bahwa akibat hukum dari pemberian amnesti adalah proses pidana terhadap orang-orang yang diberikan amnesti dihapuskan. Sementara dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang diberikan abolisi ditiadakan.

Menurut Kamus Hukum yang ditulis oleh Marwan dan Jimmy menjelaskan bahwa "*Amnesti adalah pernyataan umum yang diterbitkan melalui atau dengan undang-undang tentang pencabutan semua akibat dari pemidanaan sesuatu perbuatan pidana tertentu atau sekelompok perbuatan pidana*". Sedangkan di dalam buku yang sama juga menjelaskan mengenai makna dari abolisi yang memiliki arti "*Suatu hak untuk menghapuskan seluruh akibat dari penjatuhan putusan pengadilan atau menghapuskan tuntutan pidana kepada seorang terpidana, serta melakukan penghentian apabila putusan tersebut telah dijalankan*".²⁵

Terdapat tiga catatan penting yang membuat kehadiran UU KKR justru melanggengkan impunitas, yaitu mengenai pengaturan amnesti, pemberian kompensasi yang bersandar pada amnesti, dan sifat substitutif mekanisme KKR atas proses peradilan. Tiga catatan tersebut dikhawatirkan akan berimplikasi pada hilangnya kerangka hukum yang berorientasi pada kedudukan korban, sehingga ruang pengingkaran tanggung jawab negara atas pelanggaran HAM berat masa lalu semakin terbuka lebar. Selain itu, muatan materi di dalam UU KKR juga telah kehilangan ruh pengungkapan kebenaran dan memungkinkan keberlangsungan praktik impunitas.²⁶

Perlu dipahami secara seksama bahwa apabila amnesti diterapkan dalam substansi UU KKR maka hal ini akan menimbulkan penyalahgunaan fungsi

²⁵ M. Marwan and Jimmy P., *Kamus Hukum: Dictionary of Law*, Complete E. (Surabaya: Reality Publisher, 2010).

²⁶ Indriaswaty D. Saptaningrum et al., *Menjadikan Hak Asasi Manusia Sebagai Hak Konstitusional: Pandangan Kritis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Judicial Review UU KKR Dan Implikasinya Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM Di Masa Lalu*, 01 (Jakarta, 2007).

amnesti itu sendiri. Desain amnesti pada UU KKR justru tidak selaras dengan desain amnesti pada UU Amnesti dan Abolisi. Pada UU KKR, amnesti dapat dilakukan meskipun belum ada proses peradilan sepanjang KKR telah mengungkap pelakunya. Padahal desain amnesti yang sesungguhnya selalu bersandar pada putusan pemidanaan yang akibat hukumnya pengampunan dan penghapusan pemidanaan.

Selain itu, desain amnesti dalam UU KKR dipadankan dengan pemberian kompensasi. Artinya, jika amnesti tidak diberikan oleh Presiden, maka kompensasi juga tidak dapat dilakukan. Desain amnesti tersebut membawa Mahkamah Konstitusi untuk tidak sekedar membatalkan pasal-pasal yang dimohonkan oleh para pemohon melainkan membatalkan UU KKR secara keseluruhan dengan alasan bahwa tujuan dibentuknya KKR tidak akan tercapai dengan UU KKR.

Atas dasar hal tersebut maka perlu dibentuk suatu konsep baru untuk membentuk kembali UU KKR agar sesuai dengan tujuannya. Langkah tersebut dapat diambil dengan menerapkan abolisi ke dalam RUU KKR yang terbaru untuk menggantikan implementasi amnesti dalam UU KKR. Sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU Amnesti dan Abolisi yang menyatakan bahwa dengan diberikannya abolisi maka penuntutan ditiadakan.²⁷ Peniadaan proses penuntutan sejalan dengan UU Amnesti dan Abolisi jika tujuan pemberian abolisi sebagai dasar agar pelaku tidak perlu menjalani proses pengadilan HAM *ad hoc*.

Atas dasar itu, abolisi menjadi sesuatu yang sangat penting untuk ditetapkan dalam rangka merekonstruksi UU KKR agar baik pelaku maupun korban mendapat hak sebagaimana yang harus mereka dapatkan sebagai seorang manusia yang mana diakui oleh negara Indonesia bahwa kedudukannya sama di mata hukum.

PENUTUP

²⁷ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti Dan Abolisi*, 1954.

Kesimpulan

Upaya dalam penuntasan pelanggaran HAM berat masa lalu melalui KKR di Indonesia belum dapat diterapkan sampai saat ini. Hal tersebut dapat dilihat dari sikap pemerintah dan DPR yang belum menyelesaikan RUU KKR. Hambatan pengungkapan kebenaran terjadi sejak masuknya permohonan hak uji materiil UU KKR kepada Mahkamah Konstitusi sampai diputuskan inkonstitusional secara keseluruhan karena konstruksi dan desain substansinya justru berpotensi melanggengkan impunitas. Desain amnesti pada UU KKR tidak selaras dengan desain amnesti di dalam UU Amnesti dan Abolisi. Selain itu, desain amnesti dalam UU KKR komplementer dengan pemberian kompensasi sehingga secara *a contrario*, tidak ada kompensasi tanpa adanya amnesti. Oleh karena itu, konsep amnesti sebaiknya diganti menjadi abolisi sebagai *legal policy* KKR karena abolisi hanya berakibat hukum pada penghentian proses penuntutan pidananya sehingga selaras dengan UU Amnesti dan Abolisi.

Saran

Pemerintah dan DPR agar serius untuk membahas dan mengesahkan RUU KKR sebagai upaya dalam rangka menangani kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Sehendaknya para pembuat undang-undang harus memperhatikan keadilan bagi korban maupun pelaku. Dengan dihapuskannya amnesti dari substansi UU KKR yang ada saat ini dan ditetapkannya substansi baru yaitu abolisi, secara hukum, maka KKR dapat dengan segera terbentuk.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, Ali, and Mei Susanto. "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Di Indonesia Dalam Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat Di Masa Lalu." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 3 (2016): 509–530.
- Alamsyah, Afif. "Urgensi Konstitusionalitas Pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi." *Veritas* 6, no. 1 (2020): 79–98.
- Fadhil, Moh. "Impunitas Dan Penerapan Keadilan Transisi: Suatu Dilema

Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Di Masa Lalu." *Petitum* 8, no. 2 (2020): 100–113.

Fadhil, Moh. "Komisi Pemberantasan Korupsi, Politik Hukum Antikorupsi Dan Delegitimasi Pemberantasan Korupsi." *Al-Ahkam* 15, no. 2 (2019): 7–36.

Indonesia, Republik. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1954 Tentang Amnesti Dan Abolisi*, 1954.

— — —. *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi*, 2004.

Kasim, Ifdhal. "Penyelesaian Non-Prosekutorial Dan Rekonsiliatif Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 16, no. 2 (2009): 222–237.

Keadilan, Tim Advokasi Kebenaran dan. *Permohonan Hak Uji Materiil Terhadap Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi (Perbaikan)* (2006).

Lev, Daniel S. *Hukum Dan Politik Di Indonesia: Kesenambungan Dan Perubahan*. Jakarta: LP3ES, 2013.

Marwan, M., and Jimmy P. *Kamus Hukum: Dictionary of Law*. Complete E. Surabaya: Reality Publisher, 2010.

Marzuki, Suparman. *Robohnya Keadilan: Politik Hukum HAM Era Reformasi*. Yogyakarta: Pusham UII, 2010.

MD, Mahfud. *Politik Hukum Di Indonesia*. Yogyakarta: Rajawali Press, 2012.

Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2010.

Nasution, Aulia Rosa. "Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Melalui Pengadilan Nasional Dan Internasional Serta Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi." *Jurnal Mercatoria* 11, no. 1 (2018): 90–126.

Neta, Yulia. "Partisipasi Masyarakat Terhadap Penegakan Hak Asasi Manusia Di Negara Demokrasi Indonesia." *Monograf* 1, no. Negara Hukum Kesejahteraan (2013): 1–11.

Putra, Muhammad Amin. "Eksistensi Lembaga Negara Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia." *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 3 (2015):

256–292.

- Raharjo, Agus. “Implikasi Pembatalan Undang-Undang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Terhadap Prospek Penanganan Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia.” *Mimbar Hukum* 19, no. 1 (2007): 7–8.
- Saptaningrum, Indriaswaty D., Wahyu Wagiman, Supriyadi Widodo Eddyono, and Zainal Abidin. *Menjadikan Hak Asasi Manusia Sebagai Hak Konstitusional: Pandangan Kritis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Judicial Review UU KKR Dan Implikasinya Bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM Di Masa Lalu*. 01. Jakarta, 2007.
- Saputra, Rian Prayudi. “Alasan Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi.” *Jurnal Pahlawan* 2, no. 1 (2019): 29–37.
- Smith, Rhona K.M., Njal Høstmælingen, Christian Ranheim, Satya Arinanto, Fajrul Falaakh, Enny Soeprapto, Ifdhal Kasim, et al. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Pusham UII, 2010.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers, 2006.
- Supriyanto, Bambang Heri. “Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) Menurut Hukum Positif Di Indonesia.” *Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial* 2, no. 3 (2014): 151–168.
- Susanto, Heru. “Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Sebagai Alternatif Penyelesaian Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat.” *Jurnal Dinamika Hukum* 6, no. 2 (2006): 117–118.
- Ulya, Zaki. “Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas KKR Aceh.” *Petita: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah* 2, no. 2 (2017): 135–154.