

Politik Hukum Penyelesaian Non Yudisial Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) Berat Masa Lalu

Dian Bakti Setiawan^{1*}, Alsyam²

⁽¹⁾ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

⁽²⁾ Fakultas Hukum, Universitas Andalas, Padang, Indonesia

*Corresponding Author: setiawandianbakti@gmail.com

Info Artikel

Direvisi, 16/11/2025

Diterima, 23/12/2025

Dipublikasi, 31/12/2025

Kata Kunci:

Politik Hukum,
Pelanggaran Ham Berat,
Penyelesaian Non
Yudisial

Abstrak

Salah satu persoalan warisan masa lalu yang diupayakan penyelesaiannya oleh pemerintah pada era Presiden Jokowidodo adalah persoalan pelanggaran HAM Berat masa lalu. Komnas HAM yang berwenang melakukan penyelidikan Pelanggaran HAM Berat telah menetapkan dua belas kasus sebagai pelanggaran HAM Berat Masa Lalu.. Tetapi upaya untuk membawa kasus-kasus tersebut ke pengadilan selalu gagal karena Jaksa Agung terkendala dengan ketersediaan alat bukti. Berkaca dari kenyataan tersebut pemerintah saat itu lalu menempuh upaya penyelesaian melalui jalur non yudisial. Jalur yang dimungkinkan oleh UU Pengadilan HAM melalui lembaga omisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Tetapi Mahkamah Konstitusi (MK) ternyata membatakan UU tersebut dalam suatu uji konstitusionalitas. Pemerintahan Jokowi kemudian membentuk Keputusan Presiden (Kepres) untuk menggantikan fungsi yang seharusnya dijalankan melalui UU KKR tersebut. Karena itu muncul pertanyaan bagaimana prospek politik hukum penyelesaian non yudisial yang diambil pemerintah terhadap pelanggaran HAM berat pada masa lalu tersebut dan apakah pilihan politik hukum non yudisial yang sitempuh pemerintah telah merupakan alternatif politik hukum non yudisial terbaik untuk menjawab tantangan penyelesaian kasus pelanggaran HAM Berat Masa Lalu tersebut? hasil penelitian menunjukkan bahwa politik hukum yang diambil pemerintahan Jokowi kurang prospektif karena berbagai kekurangan yang menyertainya seperti ketidaktepatan instrument hukum yang dipakai, ketidaktepatan kebijakan dalam menyelsaikan persoalan yang menjadi isu krusial, dan kurang memadainya pemulihian hak-hak korban atau keluarganya. Karena itu disarankan agar dilakukan penggantian instrument hukum dengan instrument baru dalam bentuk hukum berupa Undang-undang, dan dilakukan mekanisme pengungkapan kebenaran antara pelaku yang dijamin pemberian amnestinya dengan korban yang dijamin haknya atas keadilan setelah kebenaran diungkapkan dan pada tahap berikutnya diadakan rekonsiliasi serta pemenuhan hak-hak korban berupa kompensasi yang diberikan oleh negara dan pelaku.

Abstract

One of the legacy issues that government under President Jokowi has attempted to resolve is the issue of past gross human rights violations. The National Commission on Human Rights (Komnas HAM), which has the authority to investigate gross human rights violations, has designated twelve cases as past gross human rights violations. However, efforts to bring these cases to court have always failed because the Attorney General was hampered by the availability of evidence. Reflecting on this reality, the government at that time attempted to resolve through non-judicial channels. This channel was made possible by the Human Rights Court Law through the Truth and Reconciliation Commission (KKR). However, the Constitutional Court (MK) apparently annulled the law in a constitutionality review. The Jokowi administration then issued a Presidential Decree (Kepres) to replace the function that should have been carried out by the KKR Law. Therefore, the question arises about the

Keywords:

Legal Politics, Gross
Human Rights
Violations, Non-Judicial
Resolution

prospects of the non-judicial legal policy for resolving the gross human rights violations in the past and whether the non-judicial legal policy choices taken by the government have been the best non-judicial legal policy alternatives to answer the challenges of resolving cases of gross human rights violations in the past? The results of the study show that the legal policy taken by the Jokowi administration is less prospective because of various accompanying shortcomings such as the inappropriateness of the legal instruments used, the inappropriateness of policies in resolving problems that are crucial issues, and the inadequate restoration of the rights of victims or their families. Therefore, it is recommended that legal instruments be replaced with new instruments in the form of law, and a mechanism for revealing the truth between the perpetrators who are guaranteed amnesty and the victims who are guaranteed their right to justice after the truth is revealed and in the next stage, reconciliation is carried out and the fulfillment of the victims' rights in the form of compensation provided by the state and the perpetrators.

PENDAHULUAN

Tema penting dari gerakan reformasi yang masih belum tuntas pemyelesaiannya sampai saat ini, lebih dua dekade semenjak reformasi dikumandangkan, adalah persoalan Hak Asasi Manusia (HAM) khususnya yang berkenaan dengan pelanggaran HAM Berat di masa lalu. Pasca reformasi Pemerintah telah mengupayakan beberapa regulasi penting dalam bidang HAM untuk menuntaskan persoalan tersebut, seperti Undang-Undang (UU) Nomor (No) 39 Tahun 1999 Tentang HAM, UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM, dan UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

UU No 26 Tahun 2000 memberi dua alternatif penyelesaian persoalan pelanggaran HAM berat di masa lalu. Selain penyelesaian melalui jalur pengadilan HAM ad hoc yang dlaksanakan menurut hukum acara yang ditentukan oleh UU tersebut, juga dimungkinkan penyelesaian melalui jalur perdamaian. Pasal 47 ayat (1) UU tersebut menyatakan : “Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) “. Selanjutnya ayat (2) pasal tersebut menentukan, “Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Undang-undang “. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan ini dibentuk UU tentang KKR pada tahun 2004, yaitu UU No 27 Tahun 2004. Pasal 3 UU ini menyatakan, Tujuan pembentukan Komisi adalah: 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.

UU No 26 Tahun 2000 menentukan bahwa penyelidik dalam pelanggaran HAM Berat adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang telah dibentuk semenjak sebelum reformasi. Pasal 18 UU ini menentukan, “(1) Penyelidikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (2) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat membentuk tim ad hoc yang terdiri atas Komisi Nasional Hak asasi Manusia dan unsur masyarakat“. Sedangkan yang berwenang melakukan penyidikan adalah Jaksa Agung sebagaimana ditentukan dalam Pasal 21 ayat (1) yang menyatakan, “Penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung“.

Dalam rangka melaksanakan fungsi penyelidikan terhadap pelanggaran HAM Berat di masa lalu, sejauh ini Komnas HAM telah menetapkan 17 kasus sebagai peristiwa pelanggaran HAM Berat untuk selanjutnya disidik dan dituntut oleh Jaksa Agung ke Pengadilan HAM ad hoc. Empat kasus dari 17 kasus tersebut telah selesai disidik oleh Jaksa Agung dan dilimpahkan ke Pengadilan HAM ad hoc. Tapi ke empat kasus tersebut diputus oleh Pengadilan dengan putusan bebas terhadap para pelaku yang dituntut. Sesuatu yang kemudian menimbulkan rasa

kurang puas sebagian kalangan masyarakat dan kalangan penggiat HAM di Indonesia. Pada pihak lain, 12 kasus yang belum dilimpahkan ke Pengadilan HAM mengalami kendala pada tahap penyidikan. Berkas hasil penyelidikan bolak balik dari kejaksaan agung ke komnasham untuk kelengkapan berkas.

Karena itu, akhirnya pemerintah membawa pada upaya penyelesaian dalam bentuk lain seperti yang dimungkinkan dalam pasal 47 UU No. 26 tahun 2000 di atas, yaitu melalui jalur penyelesaian damai dengan menggunakan UU KKR sebagai landasan hukum. Namun penyelesaian dengan jalur inipun akhirnya sulit dilanjutkan karena jalur ini tertutup seiring dengan pembatalan UU KKR dalam suatu uji konstitusionalitas oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Uji konstitusionalitas tersebut dimohonkan oleh beberapa lembaga swadaya masyarakat seperti ELSYAM, Kontras, SNB, dan Imparsial, LPKP 65, dan dua orang pemohon perseorangan. Ada tiga pasal yang dimohonkan oleh para pemohon yaitu pasal 1 angka 9, pasal 27, dan Pasal 44. MK Dalam putusannya menyatakan bahwa Pasal 27 UU No. 27 Tahun 2027 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang berbunyi, “Kompensasi dan rehabilitasi sebagaimana dimaksid dalam Pasal 19 dapat diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan”, adalah bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi karena menurut pendapat MK seluruh operasionalisasi UU KKR bergantung dan bermuara pada satu pasal tersebut, maka sebagai implikasi hukumnya seluruh pasal yang berkaitan dengan amnesti tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang lebih lanjut mengakibatkan seluruh pasal dalam UU KKR tidak memungkinkan lagi untuk dilaksanakan. Atas dasar itu maka MK menyatakan UU KKR batal untuk keseluruhan.

Dengan pembatalan UU KKR maka penyelesaian melalui jalan damai yang bersifat non litigasi tersebut tidak lagi memiliki dasar mekanistik. Pada sisi lain penyelesaian melalui jalur yudisial mengalami kendala terus menerus sebagaimana dipaparkan di atas. Lalu apa yang harus dilakukan? Untuk keluar dari klematisasi ini pemerintah menggagas suatu penyelesaian yang dinamakan penyelesaian non yudisial melalui suatu Keputusan Presiden, yaitu Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yangng Berat di Masa Lalu, yang ditindak lanjuti dengan Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2023 dan Kepres N0. 4 Tahun 2023.

Setelah tim yang dibentuk dengan Kepres No 17 Tahun 2023 bekerja, dan melahirkan beberapa rekomendasi yang ditindaklanjuti dan diawasi berturut-turut melalui inpres dan kepres di atas maka timbul berbagai kritikan sebagian kalangan masyarakat. Ada suara yang menganggap penyelesaian non yudisial tersebut mirip bantuan sosial (bansos) dan sebagainya. Menanggapi berbagai kritikan tersebut, Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Hak Asasi Manusia (Menkopolhukam), dalam beberapa wawancara dan siaran pers mengatakan bahwa penyelesaian non yudisial tersebut tidak menutup pintu bagi penyelesaian secara yudisial. Sekiranya pendapat menkopolhukam ini benar maka tugas Jaksa Agung untuk membawa perkara-perkara pelanggaran HAM berat ini ke Pengadilan HAM tidak akan berkurang. Tapi pertanyaannya, apakah pendapat tersebut benar? Apakah benar bahwa penyelesaian non yudisial tidak menutup pintu untuk ditindaklanjuti dengan penyelesaian yudisial? haruskah Jaksa Agung melimpahkan ke Pengadilan HAM perkara-perkara pelanggaran HAM berat yang telah diselesaikan secara non yudisial untuk diselesaikan lagi secara yudisial? ataukah sebaliknya, sehingga Jaksa Agung dapat menunggu terlebih dahulu upaya penyelesaian non yudisial yang tengah berlangsung sebelum membawa perkara-perkara tertentu yang tidak dapat diselesaikan secara non yudisial untuk dibawa ke pengadilan HAM? sehingga Perkara-perkara pelanggaran HAM Berat yang tidak dapat diselesaikan secara non yudisial semata yang harus dilimpahkan Jaksa Agung ke Pengadilan HAM ? Jawaban terhadap pertanyaan ini akan menentukan rekomendasi tentang kebijakan Kejaksaan Agung terhadap penyelesaian secara yudisial pelanggaran HAM Berat di masa lalu. Karena itu uraian dibawah ini akan berusaha untuk menelaah persoalan tersebut dari segi hukum positif yang berlaku saat ini beserta politik

hukum yang menyertainya.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum normatif, jenis penelitian yang memposisikan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma ini mencakup prinsip-prinsip hukum, ketentuan normatif, dan aturan yang terkandung dalam undang-undang, putusan pengadilan, dan doktrin atau pendapat para ahli hukum.¹. Pendekatan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan statutori (*pendekatan statutor*) dan pendekatan konseptual (*pendekatan konseptual*). Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk mengkaji bentuk dan substansi peraturan yang terkait dengan masalah pembalikan beban pembuktian dalam konteks penyelesaian sengketa konsumen. Pendekatan konseptual digunakan untuk mendapatkan kejelasan dan dasar ilmiah untuk argumentasi dengan mengeksplorasi konsep hukum yang berasal dari prinsip-prinsip hukum.

PEMBAHASAN

Penyelesaian Non Yudisial sebagai Politik Hukum Baru

Kajian tentang penyelesaian non yudisial terhadap pelanggaran HAM berat di masa lalu masih merupakan *terra incognita* dalam kajian politik hukum di Indonesia. Hal ini disebabkan karena persoalan HAM baru mendapat perhatian serius menjelang dan pasca Gerakan reformasi 1998. Di masa lalu bahkan ada pandangan yang menganggap HAM sebagai faham liberalisme sebagaimana pemah diungkapkan oleh Bung Kamo dalam Pidatonya dalam sidang-siding Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemedekaan Indonesia (BPUPKI).² Penyelesaian terhadap pelanggaran HAM berat di Indonesia mulai dikenal tahun 2000 dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Sebagaimana telah dikutip pada bagian awal tulisan ini, dalam UU ini diperkenalkan pilihan penyelesaian non yudisial terhadap pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui apa yang disebut dengan nama Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Komisi ini dibentuk dengan UU No 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dipaparkan di atas. Tetapi keberadaan komisi ini berakhir dengan dibatalkannya UU No. 27 Tahun 2004 tersebut oleh Mahkamah Konstitusi dalam suatu uji konstitusionalitas pada tahun 2006 melalui Putusan Perkara No 06/PUU-IV/2006. Hal inilah yang mendorong lahirnya Keputusan Presiden No.17 Tahun 2022 yang dijadikan sebagai dasar hukum dalam penyelesaian secara non udisial menggantikan UU tersebut.

Memperhatikan pasang surut pengaturan tentang penyelesaian non yudisial ini terlihat bahwa UU KKR dilahirkan tahun 2004 dan dibatalkan tahun 2006. Selanjutnya Kepres yang menggantikan keberadaan UU KKR baru dilahirkan enam belas tahun kemudian, yaitu tahun 2022. Artinya terdapat kekosongan pengaturan tentang jalur penyelesaian non yudisial selama 16 tahun. Sejak Tahun 2022 Tim tersebut bekerja sampai berakhinya masa jabatan Presiden Joko Widodo pada Tahun 2024. Pasang surut pengaturan tersebut menggambarkan bahwa kehadiran jalur penyelesaian non yudisial tersebut masih sangat baru karena efektif dilaksanakan mulai tahun 2022. Dalam rentang waktu yang pendek ini nyaris tak ditemukan kajian yang cukup mendalam tentang tema ini. Karena itu, kajian yang akan dilakukan melalui penelitian terhadap tema ini merupakan sesuatu yang baru yang memasuki suatu area yang seperti dikemukakan di atas masih tergolong *terra incognita*

¹ Mukti Fajar and Yulianto Achmad, 2010, Dualism of Normative Legal Research and Empirical Law, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, p. 34

² R. Wiyono, *Pengadilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, cet. I, Kencana, Jakarta, 2006, hal. 1. Lihat juga Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Radjawali Press, cet.2 Jakarta, 2009, hal. 39

Langkah-Langkah Politik Hukum Penyelesaian Non Yudisial

Penanganan dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi pada masa lalu di Indonesia nyaris tidak mendapat kemajuan yang signifikan. Meskipun UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM telah memberi instrument penyelesaian berupa pengadilan HAM ad hoc³, sejauh ini tidak ada putusan Pengadilan HAM yang menjatuhkan vonis pada “tersangka kakap” pelanggaran HAM Berat yang terjadi pada masa lalu. Ada pendapat yang mengaitkan fenomena ini dengan ketentuan normative dalam UU No 26 Tahun 2000 yang tidak mencantumkan pelanggaran HAM sebagai kejahatan luar biasa. Rafela Ashyla Zahra, misalnya, menyatakan, “ Undang-undang ini menekankan pada pembentukan pengadilan hak asasi manusia ad hoc daripada secara eksplisit menetapkan klasifikasi pelanggaran hak asasi manusia yang mengerikan sebagai kejahatan luar biasa. Tidak adanya kategorisasi yang jelas merupakan salah satu kekurangan dalam regulasi pelanggaran HAM berat di Indonesia; hal ini dapat menyebabkan penegakan hukum yang tidak memadai dan tidak konsisten terhadap kejahatan-kejahatan ini “⁴.

Jika dibandingkan dengan konvensi internasional yang mengatur persoalan ini, ada dua istilah yang digunakan, yaitu *gross violation of human rights* atau *grave breaches of human rights* sebagaimana disebut secara eksplisit dalam konvensi Jenewa 1949 dan protokolnya. Sedangkan dalam Statuta Roma ada padanannya dalam istilah lain yaitu , “ *the most serious crimes of concern to the international community of the whole* (kejahatan paling serius yang jadi perhatian masyarakat internasional di seluruh dunia)”. Terminology yang digunakan UU No 26 Tahun 2000 tidak sama dengan yang digunakan Statute Roma 1998 dapat dipahami karena pelanggaran HAM berat yang diatur dalam UU ini tidak equivalen dengan kejahatan yang diatur dalam statute Roma 1998 tersebut.

Ada beberapa pertimbangan pembentuk UU No 26 Tahun 2000 tidak mengatur semua jenis pelanggaran sebagaimana diatur dalam statute Roma tersebut. Satu diantaranya adalah, bahwa kepentingan Indonesia mengundangkan UU no 26 Tahun 2000 didorong oleh kehendak untuk memenuhi Prinsip Komplementaritas (*Complementarity Principles*) yang dianut oleh Statuta Roma 1998 tersebut, sehingga dengan cara demikian Undang-Undang Nasional Indonesia (Undang-Undang No. 26 Tahun 2000) mengenai peradilan atas perkara HAM Berat sudah memenuhi standard minimum hukum internasional tersebut⁵. Prinsip komplementaritas yang menjadi dasar Statuta Roma, mengharapkan Negara untuk menjalankan yurisdiksi utama atas kejahatan yang dilakukan oleh warga negaranya, atau atas wilayah mereka⁶. Pengadilan hanya akan menjalankan yurisdiksi ketika suatu Negara tidak mampu atau tidak mau melakukannya, dengan tujuan untuk mengakhiri impunitas. Yang terpenting, yurisdiksi komplementer ICC dibatasi pada kejahatan Statuta Roma yang dilakukan setelah 1 Juli 2005 di wilayah Negara Pihak, atau Negara yang menerima yurisdiksi pengadilan dengan deklarasi⁷. Karena prinsip komplementaritas tersebut maka Pasal 17 ayat (1) statute Roma menentukan bahwa satu kasus tidak dapat diterima oleh Mahkamah Pidana Internasional kalau :

1. Kasusnya sedang diadakan penyidikan atau penuntutan oleh suatu negara yang mempunyai yurisdiksi atas kasus tersebut. Kecuali kalau negara tersebut tidak bersedia atau benar-benar

³ Pasal 43 UU no 26 Tahun 2000

⁴ Rafela Ashyla Zahra, Luthfi Abdurrahman, dan Asmak Husnoh, Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat sebagai Kejatan Luar Biasa di Indonesia, *Indonesian Journal of Law and Justice* Volume: 1, Nomor 4, 2023, hal. 6

⁵ Yusril Ihza Mahendra, *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)*, Sekretariat Jenderal eparlemen akehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2002, hal.100.

⁶ Tyagi, S., Nagar, P., & Singh, A. K. (2023). *Striking A Balance: National Sovereignty And The International Criminal Court's Role Under The Principle Of Complementarity*. *Educational Administration: Theory and Practice*, 29(3), hal. 413-418.

⁷ Nsereko, D. (2013). *The ICC and Complementarity in practice*. *Leiden Journal of International Law*, 26(2), 427 - 447

- tidak mampu melakukan penyidikan atau penuntutan.
2. Kasusnya telah dilakukan penyidikan oleh suatu negara yang mempunyai yurisdiksi atas kasus tersebut dan negara tersebut telah memutuskan untuk tidak mengadakan penuntutan orang yang bersangkutan. Kecuali kalau Keputusan itu timbul dari ketidaksediaan negara tersebut untuk benar-benar melakukan penuntutan.
 3. Orang yang bersangkutan telah diadili untuk perbuatan yang menjadi dasar dakwaan dan dalam suatu siding oleh Mahkamah Pidana Internasional telah diputuskan tidak dapat diadili berdasarkan Pasal 20 ayat (5).
 4. Kasusnya tidak cukup berat untuk membenarkan Tindakan lebih lanjut.⁸

Penanganan pelanggaran HAM berat melalui peradilan HAM mengalami kendala dalam prakteknya karena kesulitan dalam menghadirkan saksi yang mengetahui suatu kasus pelanggaran HAM. Kesulitan ini berkenaan dengan ketakutan untuk bersaksi karena khawatir dengan ancaman dan intimidasi yang dapat saja terjadi terhadap saksi maupun keluarga dan kerabatnya. Sebagaimana diungkapkan oleh Mustopa dan Zainal Arifin Hosein,⁹ “Implementasi perlindungan saksi dan korban berdasarkan hukum positif yang ada di Indonesia, meskipun telah memiliki dasar hukum yang cukup, masih menghadapi sejumlah kelemahan signifikan yang menghambat efektivitas pelaksanaan kebijakan tersebut. Salah satu kelemahan utama yang ditemukan dalam regulasi perlindungan ini adalah kurangnya pengaturan yang jelas mengenai perlindungan terhadap keluarga atau kerabat saksi dan korban. Dalam banyak kasus, ancaman atau intimidasi tidak hanya ditujukan langsung kepada saksi atau korban, tetapi juga kepada keluarga atau kerabat mereka yang dapat menjadi sasaran balas dendam oleh pihak-pihak yang terkait dengan kasus hukum yang sedang ditangani. Hal ini menunjukkan bahwa perlindungan yang ada saat ini belum sepenuhnya komprehensif”.

Oleh karena itu penyelesaian secara non yudisial sangat dibutuhkan. Salah penyelesaian mengungkapkan esensi dari bagaimana kebenaran dan memberikan kompensasi terhadap korban dan atau keluarga korban serta membangun rekonsiliasi guna keutuhan bangsa, sesuai prinsip yang dipandang realistik untuk dijadikan pegangan yang meskipun tidak memuaskan semua pihak, dinilai paling realistik sebagai solusi. Prinsip prinsip penyelesaian tersebut adalah:¹⁰

1. Prinsip dilakukan dimaksud penyelesaian dengan tidak berdasarkan kasus per kasus, tetapi melihat masalahnya akar sebagai persoalan rezim politik yang telah melakukan pelanggaran aktif dengan ‘*delict by commission*’ atau pun *passif* dengan ‘*delict by omission*’ terhadap rakyatnya sendiri.
2. Motif pengungkapan kebenaran sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari upaya penyelesaian tidak dimaksudkan sebagai ekspresi balas dendam yang dapat memicu sikap defensif dari pihak-pihak terkait sebagai pribadi. Kejahatan yang dilakukan rezim dilakukan oleh dan atas nama institusi, sehingga penyebutan fakta yang menyangkut pribadi tertentu bukanlah tujuan, melainkan hanya sebatas fakta yang sedapat mungkin dicegah agar tidak menimbulkan efek dendam dan efek sikap defensif yang menyelesaikan masalah.
3. Proses penyelesaian dilakukan melalui pengungkapan kebenaran secara akuntabel transparan dan dengan diikuti upaya rekonsiliasi dan pemulihan sesuai dengan prinsip ‘*restorative justice*’. Proses penyelesaian harus dianggap sama pentingnya dengan hasil yang hendak dicapai, sehingga semengat keterbukaan, keterlibatan masyarakat, dan korban

⁸ R. Wiyono, Opcit hal. 22

⁹ Mustopa dan Zainal Arifin Hosein, *Rekonstruksi Sistem Peradilan Hak Asasi Manusia Terhadap Kontribusi Saksi Ahli Dalam Mengungkap Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat*, Jurnal Retentum, Volume: 07, Number: 01, 2025, hal. 220 - 221

¹⁰ Jimly Asshidiqie. “*Solusi Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Melalui Kebenaran dan Rekonsiliasi*”, Makalah pada Seminar Penyelesaian Perkara Pelanggaran HAM yang Berat di selenggarakan oleh Puslitbang Kejaksaan Agung, Jakarta 11 Juni 2015.

atau para ahli warisnya harus dilihat sebagai proses yang mutlak mesti dilakukan untuk sampai kepada penyelesaian yang benar-benar tuntas.

Politik hukum Penyelesaian non Yudisial pada Era Presiden Joko Widodo dimulai dengan Pembentukan Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu (PPHAM). Politik Hukum ini dituangkan dalam Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Masa Lalu. Tim ini dibentuk untuk menangani 12 kasus pelanggaran HAM berat yang telah diidentifikasi oleh Komnas HAM namun sulit diselesaikan secara yudisial. Pemerintah menyadari bahwa banyak kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang **sulit diselesaikan melalui jalur yudisial** karena terkendala berbagai faktor yaitu bukti-bukti sudah tidak lengkap, pelaku atau saksi banyak yang sudah meninggal, peristiwa terjadi puluhan tahun lalu, dan hambatan politik serta hukum di masa sebelumnya. Karena itu incian Tugas utama Tim PPHAM Adalah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi dan merekomendasikan langkah-langkah penyelesaian non-yudisial.
- b. Memulihkan hak-hak korban dan keluarganya.
- c. Menyusun rekomendasi kebijakan agar pelanggaran serupa tidak terulang.

Setelah bekerja selama kira-kira enam bulan, Tim PP HAM sampai pada beberapa rekomendasi penyelesaian non yudisial sebagai berikut :

- 1) Menyampaikan pengakuan dan penyesalan atas terjadinya pelanggaran HAM yang berat masa lalu.
- 2) Melakukan tindakan penyusunan ulang sejarah dan rumusan peristiwa sebagai narasi sejarah versi resmi negara yang berimbang seraya mempertimbangkan hak-hak asasi pihak-pihak yang telah menjadi korban peristiwa.
- 3) Memulihkan hak-hak para korban atas peristiwa pelanggaran HAM yang berat lainnya yang tidak masuk dalam cakupan mandat Tim PP HAM.
- 4) Melakukan pendataan kembali korban.
- 5) Memulihkan hak korban dalam dua kategori, yakni hak konstitusional sebagai korban; dan hak-hak sebagai warga negara.
- 6) Memperkuat penunaian kewajiban negara terhadap pemulihian korban secara spesifik pada satu sisi dan penguatan kohesi bangsa secara lebih luas pada sisi lainnya.¹¹ Perlu dilakukan pembangunan upaya-upaya altematif harmonisasi bangsa yang bersifat kultural.
- 7) Melakukan resosialisasi korban dengan masyarakat secara lebih luas.
- 8) Membuat kebijakan negara untuk menjamin ketidakberulangan peristiwa pelanggaran HAM yang berat melalui: (a) Kampanye kesadaran publik. (b) Pendampingan masyarakat dengan terus mendorong upaya untuk sadar HAM, sekaligus untuk memperlihatkan kehadiran negara dalam upaya pendampingan korban HAM. (c) Peningkatan partisipasi aktif masyarakat dalam upaya bersama untuk mengarusutamakan prinsip HAM dalam kehidupan sehari-hari. (d) Membuat kebijakan reformasi struktural dan kultural di TNI/Polri.
- 9) Membangun memorabilia yang berbasis pada dokumen sejarah yang memadai serta bersifat peringatan agar kejadian serupa tidak akan terjadi lagi di masa depan.
- 10) Melakukan upaya pelembagaan dan instrumentasi HAM. Upaya ini meliputi ratifikasi beberapa instrumen hak asasi manusia internasional, amandemen peraturan perundang-undangan, dan pengesahan undang-undang baru.
- 11) Membangun mekanisme untuk menjalankan dan mengawasi berjalannya rekomendasi yang disampaikan oleh Tim PPHAM.

Implementasi politik hukum non yudisial ini dilaksanakan melalui tiga tahap sebagai berikut:

- a. Tahap Identifikasi dan Verifikasi Korban :

- 1) Tim PPHAM bekerja sama dengan Komnas HAM dan pemerintah daerah mengidentifikasi korban dari 12 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu.
 - 2) Korban dan ahli waris diverifikasi melalui data administratif dan kesaksian
- b. Tahap Pemulihan dan Rekonsiliasi

Tahap pemulihan dan rekonsiliasi dilaksanakan melalui koordinasi antar-kementerian berikut:

- 1) Kemenko Polhukam sebagai koordinator kebijakan.
- 2) Kementerian Sosial memberikan bantuan sosial dan jaminan hidup kepada korban.
- 3) Kementerian Kesehatan menyediakan layanan kesehatan fisik dan psikologis gratis.
- 4) Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi memberikan beasiswa bagi anak/keturunan korban.
- 5) Kementerian PUPR dan BUMN membantu penyediaan rumah layak huni dan modal usaha bagi korban.
- 6) BNPT menangani aspek deradikalisasi dan penguatan perdamaian sosial di daerah yang dulu menjadi lokasi konflik.

- c. Tahap Simbolik dan Kultural (Memorialisasi)

- 1) Pemerintah mendirikan tugu perdamaian, museum, atau situs memori di beberapa lokasi tragedi.
- 2) Menggelar dialog rekonsiliasi dan pertemuan langsung Presiden dengan para korban di daerah terdampak.
- 3) Melalui pendekatan ini, negara mengakui peristiwa dan menegaskan tidak boleh terulang lagi.

Pada 11 Januari 2023, Presiden Jokowi secara terbuka mengakui dan menyatakan penyesalan mendalam atas 12 peristiwa pelanggaran HAM berat masa lalu :

- a. Tragedi 1965–1966
- b. Penembakan misterius (Petrus) 1982–1985
- c. Peristiwa Talangsari (Lampung, 1989)
- d. Tragedi Trisakti dan Semanggi I–II
- e. Peristiwa Kerusuhan Mei 1998
- f. Penghilangan orang secara paksa 1997–1998
- g. Peristiwa Rumoh Geudong dan Poss Sattis Aceh (1989)
- h. Peristiwa Pembunuhan Dukun Santet (1998- 1999)
- i. Peristiwa Simpang KKA Aceh 1999 (Aceh 1999)
- j. Peristiwa Wasior Papua 2001-2002
- k. Peristiwa Wamena Papua 2003
- l. Peristiwa Jambo Keupok Aceh 2003.

Bagaimana penerapan secara praktik dapat dilihat dari kasus per kasus. Tetapi Tidak mungkin untuk meninjau dan memaparkan secara mendalam bagaimana setiap kasus diatas ditangani dalam konteks penyelesaian non yudisial ini. Karena itu dipaparkan kasus talang sari berikut ini contoh praktik penerapan.

Kasus Talangsari terjadi Pada Tanggal 7 Pebruari 1989 di Talangsari Dukuh Cihedeng Way Jepara, Lampung Tengah. Beberapa waktu sebelum tanggal kejadian, Camat Way Jepara Zulkifli Maliki mendapat laporan dari perangkat Desa bahwa terdapat aktifitas mencurigakan di dukuh Talang Sari cihedeng. Yaitu suatu Gerakan makar dengan berkedok agama. Kelompok ini melakukan pelatihan bela diri, membuat panah-panah beracun dan merakit bom molotof. Dalam berbagai khutbah dan pengajian, pimpinan kelompok ini yaitu Anwar alias Warsidi mengkampanyekan menolak asas Tunggal Pancasila dan menentang Pemerintah. Mendapat laporan tersebut. Zulkifli Maliki lalu berkirim surat kepada Koramil setempat yaitu Kapten Sutiman.

Atas dasar laporan tersebut, Sutiman melakukan pemanggilan terhadap Anwar alias

Warsidi. Tetapi Anwar tidak beredia dipanggil dan malahan menanggapi agar Sutiman yang datang ke tempat kediannya. Karena tidak memenuhi panggilan Sutiman, pada Tanggal 4 Pebruari 1989, Camat Zulkifli melakukan pemnggilan kepada Anwar untuk datang ke Kantor Camat. Tetapi kembali Anwar tidak menggubris panggilan tersebut. Pada tanggal 6 Pebruari Komandan Distrik Militer Lampung Tengah Mayor Sinaga mengajak Sutiman dan beberapa anak buahnya untuk pergi ke Cihedeng. Di dalam rombongan juga ikut Camat, kapolsek setempat dan Kepala Desa serta salah seorang pengasuh pondok pesantren yang ada di Lampung Tengah dengan maksud agar dapat diadakan pembicaraan damai terkait gojanganjing isu yang menerpa kelompok Anwar. Sesampai di Lokasi rombongan sinaga disambut oleh penjaga kompleks kelompok pengajian Anwar dengan tembakan anak panah. Sontak terjadi kekacauan. Kelompok aparat yang dipimpin sinaga membalas dengan tembakan senjata api. Suasana hiruk pikuk dengan bisingnya bunyi senjata. Kelompok Anwar menghambur keluar mengejar para aparat tersebut dengan jumlah diperkirakan sekitar 300 orang. karena itu rombongan sinaga mundur. Tetapi Sutiman tertinggal di Lokasi karena mengalami luka terkena panah. Akhirnya Sutiman tewas di tempat.

Pukul 04.00 WIB tanggal 7 Pebruari 1989, satuan pasukan TNI dari Korem Garuda Hitam beserta Brimob dari Polres Lampung Tengah datang ke Lokasi Markas pengajian Anwar dengan dipimpin oleh kolonel Hendro Priyono untuk menjemput Sutiman. Tetapi kelompok Anwar telah Bersiap untuk menghadang pasukan tersebut. Mereka telah memutus beberapa jembatan untuk akses ke Lokasi mereka. Pasukan TNI meminta mereka mnyerah dan meletakkan senjata, namun Kelompok Anwar menolak, sehingga pecah pertempuran pada pagi 7 Pebruari tersebut. TNI dan Brimob akhirnya dapat menguasai Lokasi dan mengambil Jenazah Sutiman pada sekitar Pukul 12.00 WIB. Tetapi kompleks yang dijadikan markas oleh kelompok Anwar ludes terbakar. Anwar sendiri tewas dalam peristiwa itu beserta banyak anggota kelompoknya. Secara keseluruhan dilaporkan bahwa korban tewas mencapai 130 orang, dan 77 Orang dipindahkan secara paksa.¹¹

Proses penyelesaian non yudisial telah dilakukan pemerintahan Jokowi dengan Langkah-langkah sebagai berikut :

- (a)Presiden Jokowi mengunjungi langsung Talangsari, Lampung Timur, pada Maret 2023, bersama Menko Polhukam Mahfud MD.
- (b)Pemerintah memberikan bantuan sosial dan jaminan kesehatan kepada korban dan keluarga.
- (c)Korban mendapatkan sertifikat tanah, bantuan rumah layak huni, serta akses ke beasiswa pendidikan.
- (d)Pemerintah juga berencana membangun “Monumen Rekonsiliasi Talangsari” untuk mengenang peristiwa tersebut.

Proses penyelesaian Non Yudisial sebagaimana dipaparkan diatas pada kenyataannya tetap menyisakan problema. Problema *pertama* Adalah terkait dengan dasar hukum yang digunakan. Amanat UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM Adalah bahwa penyelesaian Non Yudisial dimungkinkan melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Pembentukan KKR tersebut mesti dilakukan dengan Undang-Undang. Tetapi Ketika UU tentang KKR dibatalkan oleh MK justru fungsi yang diemban oleh UU tersebut dilaksanakan melalui Kepres. Tentu saja materi muatan UU tidak layak untuk ditampung dalam bentuk Kepres. Persoalan *kedua*, muncul pandangan bahwa pelaksanaan penyelesaian non yudisial Adalah dalam rangka impunitas terhadap para pelaku pelanggaran HAM Berat di masa Lalu termasuk pada kasus Talangsari. Persoalan *ketiga*, muncul pandangan bahwa kompensasi yang diberikan kepada korban Adalah serupa dengan bantuan sosial. Luka yang muncul dari suatu pelanggaran HAM Berat akan sangat ganjil apabila diselesaikan dengan pemberian bantuan serupa Bansos. Atas dasar itu muncul pandangan bahwa

¹¹ Tempo, *Sebuah Letusan di Lampung Tengah*, 18 Pebruari 1989.

mekanisme dan instrument yang digunakan tidak tepat sehingga penyelesaian non yudisial dianggap sebagian kalangan justru tidak memberi penyelesaian.

Dari tiga problema tersebut. Dua problema pertama sangat patut untuk jadi fokus perhatian. Persoalan pertama Adalah terkait bentuk hukum dari instrument penyelesaian non yudisial tersebut. Sebagaimana telah dikemukakan di atas, bentuk hukum ini seharusnya berupa Undang-Undang. Setiap materi yang menyangkut pembebanan kepada orang banyak, dan setiap materi yang bersangkut paut dengan Hak Asasi manusia Adalah materi pengaturan Undang-Undang.

Kedua, persoalan impunitas. Persoalan ini sejatinya berkaitan erat dengan pengungkapan kebenaran. Dalam pelanggaran HAM Berat, pengungkapan kebenaran adalah hal yang mendasar. Antara pelaku atau keluarga pelaku dengan korban atau keluarga korban harus ada komunikasi yang bersifat menyembuhkan (terapeutik) seperti praktek yang pernah dilaksanakan di Afrika Selatan, ada pertemuan dan permintaan maaf dari pelaku atau keluarga pelaku dengan dan kepada korban atau keluarga korban. Pengungkapan kebenaran dilakukan melalui dialog yang terbuka di depan umum antara kedua pihak dalam semangat untuk mengungkapkan kebenaran yang diakhiri dengan saling memaafkan. Memahami semuanya adalah memaafkan semuanya.. di sisni lah peran penting dilaksanakan oleh TRC (Truth and Reconciliation Commission) sebagai lembaga yang dibentuk khusus untuk menangani permasalahan kekerasan negara dan pelanggaran berat Ham di masa apartheid.

Proses rekonsiliasi di Afrika Selatan berada dalam kerangka transisi politik demokratis yang, dalam kajian akademik seringkali disebut sebagai AR2 (*Amnesty and the Process of Reconciliation and Reintegration*) . Pemberian amnesty (atau pengampunan terhadap pihak yang melakukan kekerasan selama rezim apartheid berkuasa merupakan salah satu persetujuan yang disepakati dalam negosiasi. Kesepakatan inilah yang menjadi kunci keberhasilan proses selanjutnya yaitu rekonsiliasi dan reintegrasi. Tindak kekerasan yang dilakukan dianggap sebagai bagian dari keseluruhan rezim yang melakukan kekerasan berdasarkan kebijakan politik, bukan dipandang sebagai motif individual sehingga berhak untuk menerima pengampunan penuh.

Hal yang sama juga dapat dilakukan di Indonesia. Keterlibatan aparat militer dapat dipandang sebagai bagian dari keseluruhan tindakan rezim yang berkuasa, sehingga tidak dimaknai sebagai hasil dari motif pribadi, dan karenan itu mereka berhak untuk mendapatkan kemaafan. Kesepakatan ini harus dicapai terlebih dahulu dengan korban atau keluarga korban sebelum melangkah lebih jauh ke upaya rekonsiliasi. Upaya penyelesaian non yudisial dapat dipandang sebagai satu terobosan pemerintahan Jokowi yang penting dalam upaya menyelesaikan pelanggaran HAM Berat masa lalu yang masih membebani sejarah bangsa Indonesia. kerumitan-kerumitan politik yang terkait dengan keterlibatan militer dapat diharapkan teratasi melalui metode penyelesaian non yudisial ini.

KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Ada beberapa alasan pemerintahan era Presiden Joko Widodo memilih Politik Hukum Non Yudisial, yaitu kebuntuan proses yudisial, keinginan mendorong Rekonsiliasi Nasional, kebutuhan menjaga stabilitas Politik dan Keamanan Nasional, keinginan untuk menjaga citra Citra Pemerintahan yang Humanis dan Reformis, karena pengaruh Tekanan dan Citra di Mata Internasional. Tetapi Langkah-langkah kebijakan yang diambil untuk melaksanakan penyelesaian non yudisial tersebut terbukti tidak prospektif.
2. Politik Hukum penyelesaian Non Yudisial terhadap pelanggaran HAM Berat di masa lalu seharusnya menggunakan instrumen Undang-Undang, melakukan penungkapan kebenaran, menjamin amnesti untuk pelaku dan menjamin pemenuhan rasa keadilan untuk korban berupa kompensasi yang diberikan oleh negara dan pelaku, serta memastikan terjadinya

rekonsiliasi antara korban atau keluarga korban dengan pelaku atau keluarga pelaku. Negara harus hadir memandu berjalannya semua proses non yudicial tersebut.

Atas dasar kesimpulan tersebut disarankan dua hal, yaitu :

1. Agar dibentuk hukum dari instrumen penyelesaian non yudisial berupa Undang-Undang sebagai pengganti Kepres yang berlaku saat ini.
2. Agar Penyelesaian non yudisial tersebut diatur sedemikian rupa sehingga didahului dengan pengungkapan kebenaran dan diakhiri dengan rekonsiliasi. Diatur pula bahwa pelaku berhak atas amnesti sebelum yang bersangkutan dilibatkan dalam upaya pengungkapan kebenaran untuk menuju rekonsiliasi serta pemberian kompensasi kepada korban. Agar negara hadir dalam segala proses tersebut sebagai inisiator, mediator dan pemberi kompensasi kepada pihak korban.

DAFTAR PUSTAKA

- Instruksi Presiden No. 2 Tahun 2023 Tentang Pelaksanaan Rekomendasi Penyelesaian Non-yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat.
- Jimly Asshidiqie. *Solusi Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Melalui Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Makalah pada Seminar Penyelesaian Perkara Pelanggaran HAM yang Berat di selenggarakan oleh Puslitbang Kejaksaan Agung, Jakarta 11 Juni 2015
- Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2022 Tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yangng Berat di Masa Lalu.
- Keputusan Presiden No. 4 Tahun 2023 tentang Tim Pemantau Pelaksanaan Rekomendasi Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat.
- Majalah Tempo, sebuah Letupan di L
- Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Radjawali Press, cet.2 Jakarta, 2009.
- Mustopa dan Zainal Arifin Hoesein, *Rekonstruksi Sistem Peradilan Hak Asasi Manusia Terhadap Kontribusi Saksi Ahli Dalam Mengungkap Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat*, Jurnal Retentum, Volume: 07, Number: 01, 2025.
- Nsereko, D. (2013). *The ICC and Complementarity in practice*. Leiden Journal of International Law, 26(2), 427 - 447
- R. Wiyono, *Pengadilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, cet. I, Kencana, Jakarta,
- Rafela Ashyla Zahra, Luthfi Abdurrahman, dan Asmak Husnoh, *Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asassi Manusia Berat sebagai Kejatan Luar Biasa di Indonesia*, Indonesian Journal of Law and Justice Volume: 1, Nomor 4, 2023.
- Tyagi, S., Nagar, P., & Singh, A. K. (2023). *Striking A Balance: National Sovereignty And The International Criminal Court's Role Under The Principle Of Complementarity. Educational Administration: Theory and Practice*, 29(3).
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
- Yusril Ihza Mahendra, *Mewujudkan Supremasi Hukum di Indonesia (Catatan dan Gagasan)*, Sekretariat Jenderal Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2002.