

MAHKAMAH KONSTITUSI DAN HAK ASASI MANUSIA DALAM ERA REFORMASI: PERAN MAHKAMAH KONSTITUSI DALAM MENYUSUN KONSEPSI KEADILAN TRANSISIONAL DI INDONESIA

Muhammad Ajisatria¹

Abstrak

Political transitions in Indonesia have implications on the enforcement through human rights values. Its then has been focused on how to find toward the transitional justice concepts as the proper methods to accomplishing human rights violence's were occurred beyond. In the author thoughts Constitutional Court has key roles to guarding transitional justice concepts in order to synchronize to Indonesian constitutional ideas. The better situations on public opinions that had elaborated here regarding the impartiality through the court shall be thought that the Constitutional Court role as "the helpful angel" to enforcing human rights values under Indonesia Constitution of 1945.

Kata kunci: mahkamah konstitusi, hak asasi manusia, keadilan transisional, era reformasi

I. Pendahuluan

Sejak berakhirnya Perang Dunia ke II, perkembangan nilai-nilai Hak Asasi Manusia (HAM) telah menjadi fokus yang luar biasa dari masyarakat internasional.² Tonggak monumental gerakan HAM internasional (*international human rights movement*) adalah Piagam PBB (*UN Charter*) dan Deklarasi Umum HAM PBB (*DUHAM/Universal Declaration of Human Rights*). Sejak saat itu, gerakan HAM internasional terus berevolusi menghasilkan beragam perangkat hukum HAM internasional (*international*

¹ Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Indonesia Program Reguler Angkatan 2004.

² Martin Dixon. "*Textbook on International Law*", (London: Blackstone Press, 1990), hal. 310. Rebecca M.M. Wallace. "*International Law*", 2nd Edition, (London: Street & Maxwell, 1992), hal 195.

human rights law).³ Meskipun demikian, instrumen penegakan hukum yang paling efektif dalam menegakkan nilai-nilai HAM tetap instrumen hukum nasional.⁴ Jaminan negara atas perlindungan HAM warganya harus dituangkan dalam konstitusi negara. Jaminan ini diberikan sebagai salah satu upaya membatasi kekuasaan penguasa agar tidak absolut.⁵ Dalam hal inilah pengaturan mengenai perlindungan HAM dibahas dalam perspektif hukum tata negara.⁶

Struktur ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan yang revolusioner ketika terjadinya masa transisi politik yang dimulai sejak era reformasi pada tahun 1998. Hal ini merupakan konsekuensi logis atas bagaimana konstitusi menanggapi perubahan-perubahan politik yang terjadi dalam masa transisi. Implikasinya, UUD 1945 mengalami amandemen sebanyak empat kali. Salah satu perubahan signifikan yang terjadi dalam amandemen tersebut adalah dibentuknya Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga tinggi negara.⁷

³ Perangkat hukum HAM internasional ini antara lain *Convention Relating to the Status of Refugees*, *International Covenant on Civil and Political Rights*, *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights*, *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, dsb. Kemudian dapat ditambahkan dengan pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc untuk Rwanda dan Yugoslavia, dan *International Criminal Court Statute 1998*. Martin Dixon, *Ibid* hal. 312- 139, Rebecca M.M. Wallace, *Ibid*, hal. 197-206. Lihat juga Muladi, *International Criminal Court in Comparison with the Indonesian Human Rights Court*, dalam *Jurnal Hukum Internasional* Vol. I No. 4, Mei 2004, hal. 659.

⁴ Vickneswaren Krishnan, "*Public International Law*", 3rd Edition, (Londong: Old Bailey Press, 2004), hal. 238.

⁵ Alasan ini diberikan oleh M.Hatta saat menyusun rancangan UUD dalam rapat BPUPK. Muhammad Yamin. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, jilid pertama, (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hal. 296-297. Lihat juga Adnan Buyung Nasution, *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali 14-18 Juli 2003.

⁶ Untuk memahami ruang lingkup Hukum Tata Negara Indonesia, lihat M. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, "Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia", cet-5, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983), hal. 29.

⁷ Mahkamah Konstitusi diperkenalkan oleh UUD 1945 dalam perubahan ketiga sebagaimana tercantum dalam Pasal 24 ayat (2) UUD 1945. Kewenangannya kemudian diatur dalam Pasal 24 C. Pembahasan lebih lengkap lihat Jimmly Asshidiqie, "Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Naskah Perubahan Keempat", (Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002), hal. 42.

Perubahan ketatanegaraan yang juga terjadi adalah peningkatan perlindungan terhadap HAM yang tercantum dalam UUD 1945 dan kemudian diejawantahkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya. Pada dasarnya, hal ini terjadi antara lain karena tuntutan berbagai pihak atas pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi pada masa rejim Orde Baru. Dalam masa transisi negara dari rejim otoritarian ke rejim demokratis,⁸ fokus kajian mengenai pelanggaran HAM adalah bagaimana negara tersebut menemukan konsep keadilan transisional yang tepat. Keadilan transisional merupakan permasalahan yang menyangkut bagaimana suatu negara demokratis yang baru memperlakukan pihak yang bersalah dalam kejahatan yang dilakukan oleh rezim lama dan kaitannya dengan masa depan negara tersebut.⁹

Tulisan ini akan membahas bagaimana Mahkamah Konstitusi berperan dalam mengawal penegakkan HAM agar tetap sesuai dengan cita konstitusionalisme. Mahkamah Konstitusi sebagai "*guardian of the constitution*" merupakan salah satu lembaga yang berusaha menemukan konsep keadilan transisional yang tepat bagi Indonesia dalam masa transisi politik dengan tetap berpedoman pada cita UUD 1945.

II. Permasalahan Hak Asasi Manusia dalam Era Reformasi di Indonesia

Masa transisi politik menuju demokrasi di Indonesia berlangsung sejak bergulirnya era reformasi pada tahun 1998. Tonggak dimulainya era ini adalah ketika Jenderal (Purn) Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia (RI) pada tanggal 21 Mei 1998, menyusul tuntutan mundur dari berbagai pihak di tengah terpuruknya keadaan sosiai dan ekonomi.¹⁰ Penegakkan HAM pada rejim Orde Baru yang dipimpin oleh

⁸ Untuk melihat kajian mengenai transisi politik menuju demokrasi, lihat Samuel Huntington, "*The Third Wave: Democratization in The Late Twentieh Century*", (Norman and London: University of Oaklahoma Press, 1991). Tulisan ini memantau proses demokratisasi yang terjadi di berbagai belahan dunia mulai dari Eropa Tengah, Amerika Latin, Asia, Afrika Selatan sampai Uni Soviet.

⁹ Satya Arinanto, "Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia", (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005), hal. 56.

¹⁰ Kajian transisi mengenai Indonesia pasca Soeharto dapat dilihat antara lain dalam Chris Manning dan Peter Van Diemmen, eds, "*Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*", (Singapore: ISEAS, 2000). Stanley, eds, Indonesia di Tengah Transisi,

Presiden Soeharto dianggap mengecewakan oleh berbagai kalangan.¹¹ Berbagai praktek Pelanggaran HAM diduga berhubungan dengan penyalahgunaan kekuasaan negara, terutama oleh militer.¹² Oleh karena itu, era reformasi dipandang sebagai titik terang dalam menyelesaikan berbagai perkara yang lama terpendam. Seluruh Presiden yang memimpin RI beserta lembaga tinggi negara lainnya pasca reformasi dihadapkan pada tuntutan berbagai pihak yang terfokus pada penyelesaian perkara Pelanggaran HAM yang selama ini terjadi mengendap.¹³

Ada beberapa tuntutan yang mendapat banyak sorotan dari masyarakat agar didesak untuk segera diselesaikan. Tuntutan tersebut antara lain adalah kasus terbunuhnya mahasiswa dalam kegiatan demonstrasi yang bentrok dengan aparat keamanan, seperti kasus Trisakti (12 Mei 1998), Semanggi I (13 November 1998), dan Semanggi II (22-24 September 1999). Selain itu, kasus lain yang banyak mendapat perhatian publik adalah Pelanggaran HAM Berat dalam kasus Tanjung Priok (12 September 1984), kasus Pelanggaran HAM dalam operasi memperjuangkan integrasi Timor-Timur tahun 1999, dan konflik tuntutan kemerdekaan rakyat Aceh beserta penyelesaian atas pelanggaran HAM yang terjadi selama status Daerah Operasi Militer (DOM).¹⁴ Dari perspektif HAM, pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM yang serius merupakan prasyarat bagi keadilan.

(Jakarta: Propatria, 2000), William Liddle, eds, *"Crafting Indonesian Democracy"*, (Bandung: Mizan bekerjasama dengan LIPI dan Ford Foundation, 2001).

¹¹ Hikmahanto Juwana, *Assessing Indonesia's Human Rights Practise in Post Soeharto Era: 1998-2003*, dalam *Singapore Journal of International and Comparative Law*, 2003.

¹² Untuk melihat tipologi praktek pelanggaran HAM yang terjadi selama ini di Indonesia, lihat M.M. Billah, *Tipologi dan Praktik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003. Lihat juga Kombespol Susno Duaji, *Praktik-Praktik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

¹³ Hikmahanto Juwana, *Op. Cit.* Lihat juga Satya Arinanto, *Op. Cit.*, hal. 247-336.

¹⁴ Tuntutan ini diakomodir oleh MPR dalam *TAP MPR No. VIII MPR/ 2000 tentang Laporan Tahunan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2000*. Disini, MPR menyoroti penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM yang terkesan lamban, diskriminatif, dan belum tuntas. Oleh karena itu, MPR menugaskan Presiden untuk menyelesaikannya secara serius dan adil. Lihat Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7-8 Agustus 2000*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000).

Dalam kaitannya dengan keadilan transisional, penyelesaian kasus-kasus tersebut tidak hanya diarahkan pada pencarian keadilan para korban melalui mekanisme peradilan pidana, tetapi juga diikuti dengan pelurusan sejarah yang telah dibengkokkan oleh Orde Baru, upaya mencegah kembalinya rejim otoriter, dan penegakkan hukum (*rule of law*) dalam berbagai aspek.¹⁵ Selain itu tantangan yang harus dihadapi oleh rejim baru adalah harus menegakkan keadilan dengan perangkat warisan rejim otoritarian lama yang jelas-jelas telah rapuh karena korupsi dan praktik kotor lainnya di masa lalu.¹⁶ Oleh karena itu, segenap pranata hukum baru dibentuk sebagai kerangka acuan dalam rangka menanggapi permasalahan yang timbul, terutama menuntaskan pertanggungjawaban negara terhadap masa lalunya yang represif dan menghukum pihak-pihak yang bertanggungjawab. Namun permasalahan yang timbul dalam pergantian rejim di negara-negara selalu berbeda. Begitu pula penyelesaiannya membutuhkan langkah yang berbeda pula, tergantung dari keadaan politik, sosial dan budaya masing-masing negara. Berdasarkan pengalaman negara-negara yang berada dalam masa transisi, berbagai model digunakan mulai dari penuntutan (*prosecution*), pengeluaran pelaku kejahatan dari sistem pemerintahan (*lustration*), pemberian pengampunan (*amnesty*), hingga pembentukan komisi kebenaran (*truth commission*). Tidak akan ada suatu konsep keadilan transisional yang berlaku universal dan dapat diaplikasikan ke dalam semua negara.¹⁷ Hal ini yang melatarbelakangi masing-masing negara berusaha untuk menemukan konsepsi keadilan transisional yang tepat bagi negaranya sendiri.

Indonesia mengambil beberapa langkah penting dalam proses pencarian keadilan transisional ini. *Pertama*, yang terpenting adalah amandemen UUD 1945 yang mengakomodasi nilai-nilai HAM yang dijunjung tinggi oleh masyarakat internasional. Amandemen terhadap Pasal 28 dianggap banyak mengadopsi Deklarasi Universal HAM PBB 1948. Hal ini kemudian dilengkapi dengan keberadaan Mahkamah Konstitusi yang diharapkan dapat menjamin nilai-nilai HAM tersebut diwujudkan secara

¹⁵ Satya Arinanto, *Op. Cit.*, hal. 278.

¹⁶ Usman Hamid, *Menjajaki Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, dalam *Jurnal Teropong* Vol. 1 No. 4, Januari 2004, hal. 11.

¹⁷ Untuk melihat perbandingan model konsepsi keadilan transisional di berbagai negara, lihat Neil J. Kritz, eds. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Volume 1: General Considerations, (Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1995). Ruti G. Teitel, *Transitional Justice*, (Oxford: Oxford University Press, 2000).

nyata dan konsisten. **Kedua**, dibentuknya Pengadilan HAM dengan UU No. 26 Tahun 2000 yang bertujuan mengadili kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi di Indonesia. Langkah ini ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden No. 53 Tahun 2001 dan Keputusan Presiden No. 96 Tahun 2001 yang membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc pada PN Jakarta Pusat untuk mengadili kasus Timor-Timur dan Tanjung Priok. **Ketiga**, Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang berfungsi sebagai alternatif penyelesaian perkara Pelanggaran HAM. **Keempat**, yang terakhir adalah pembuatan perjanjian damai (MoU) antara RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai upaya menyelesaikan konflik berkepanjangan di Aceh beserta pelanggaran HAM yang terjadi disana. MoU ini kemudian ditindaklanjuti dengan pembentukan UU Pemerintahan Aceh.

Selanjutnya yang dijadikan fokus pembahasan adalah bagaimana upaya-upaya tersebut berjalan sesuai dengan wawasan konstitusionalisme negara Indonesia. Hal ini karena dalam perkembangannya, konsep-konsep tersebut mengalami banyak hambatan dan tidak jarang kegagalan. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi harus menunjukkan perannya dalam menemukan sekaligus mengawal proses pencarian keadilan transisional agar bangsa Indonesia dapat berdamai dengan masa lalunya.

III. Peran Mahkamah Konstitusi dalam Menyusun Konsepsi Keadilan Transisional

Keberadaan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia juga tidak dapat dilepaskan dari situasi transisi di Indonesia. Ditinjau dari segi politik, pembentukan Mahkamah Konstitusi merupakan salah satu upaya konsolidasi demokrasi dengan cara meningkatkan penegakkan hukum yang selama ini seolah terbenam dalam politik otoritarian rejim Orde Baru.¹⁸ Adanya sistem peradilan dua cabang (Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi), atau dikenal juga dengan bifurkasi kekuasaan kehakiman, menggambarkan hilangnya kepercayaan publik terhadap institusi peradilan yang lama dalam mengawal konstitusi.¹⁹ Selain itu, kewenangan MK dalam melakukan *judicial review* dan memberikan pendapat hukum

¹⁸ Lihat Setia Permana, *Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*, Harian Pikiran Rakyat, Selasa 27 Januari 2004. <<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0104/27/0801.htm>>, diakses tanggal 4 Juli 2005.

¹⁹ Abdul Hakim G. Nusantara, *Mahkamah Konsitusi: Perspektif Politik dan Hukum*, dalam Harian Kompas, Selasa 24 September 2002.

dalam proses *impeachment* presiden merupakan mekanisme dalam mencegah absolutisme kekuasaan, baik di parlemen maupun di lembaga eksekutif.

Sebagai suatu lembaga yang dibentuk dalam masa transisi politik, Mahkamah Konstitusi juga harus menyelesaikan beragam permasalahan lain yang terjadi dalam masa tersebut. Tugas ini antara lain adalah penegakkan hukum atas perlindungan HAM dalam kerangka perannya sebagai "*the guardian of constitution*". Sebagaimana disebutkan sebelumnya, tuntunan penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu membutuhkan kerangka konstitusional dan yuridis yang kuat untuk menopang pencarian konsepsi keadilan transisional yang tepat.²⁰ Dalam hal ini, Mahkamah Konstitusi berperan dalam memberikan kepastian konstitusional agar segala upaya yang dilakukan tetap berjalan dalam koridor-koridor konstitusi yang berlaku.

Meskipun demikian, keadilan transisional merupakan suatu proses pencarian. Konsep ini akan terus bergerak dinamis sampai menemukan bentuk yang tepat dalam menyelesaikan kejahatan-kejahatan yang terjadi di masa lalu dan memberikan pondasi yang mantap untuk melangkah ke masa depan. Konsep ini tidak akan pernah berhenti mencari sampai ditemukan formula yang dapat dibuktikan efektivitasnya dalam tataran implementasi.²¹ Dalam keadaan seperti ini, tidak jarang usaha pencarian keadilan transisional harus melanggar aturan-aturan yang tercantum dalam konstitusi.²² Pemerintah terkadang membuat terobosan hukum yang tidak pernah dipraktekkan sebelumnya dan tidak diatur oleh konstitusi. Permasalahan lain yang timbul adalah apabila terdapat suatu konsep tidak diakomodasi dalam

²⁰ Lihat Randall Peerenboom, *Human Rights and Rule of Law: What's The Relationship*, Goergetown Journal of International Law, Spring 2005. Bagian dari tulisan ini mengkaji bagaimana peran *rule of law* dalam menyusun konsep keadilan transisional di suatu negara. Dijelaskan bahwa peran pengadilan dalam mengawal keadilan transisional sangat diperlukan. Sebagai bahan diskusi, lihat: Scott Greenwood, *Lesson for Conflict: The Role of Strong Judiciary and International Community in Protecting Human Rights for Successful Humanitarian Aid*, Denver Journal of International Law and Policy, Spring 2003.

²¹ Lihat Randall Peerenboom, *Ibid.* Dikatakan bahwa, "*The recent experience with divert range of transitional experiences demonstrates that there is no single solution and perfect solution*". Akibat perbedaan ini, PBB mengalami kesulitan dalam menerapkan *rule of law* pada wilayah yang berbeda-beda. Lihat David Tolbert, *United Nations Reform and Supporting Rule Of Law in Post Conflict Society*, Harvard Human Rights Journal, Spring 2005. Lihat pula Deborah M Weismann, *The Human Rights Dilemma: rethinking the Humanitarian Project*, Columbia Human Rights Law Review, Spring 2004.

²² Lihat Randall Peerenboom, *Ibid.*, "*The requirement of transitional justice and rule of law are often at odds*".

konstitusi, namun didukung oleh praktek hukum internasional.²³ Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi memiliki tanggung jawab yang besar, karena selaku "*the sole interpreter of the constitution*", lembaga ini bertugas untuk merekonsiliasikan aturan konstitusional yang ada dengan tuntutan keadilan di masyarakat yang menginginkan solusi cepat. Implikasinya, hakim Konstitusi harus memiliki pemahaman luas mengenai keadilan transisional agar mampu memberikan penafsiran yang luas terhadap konstitusi.

Sejauh ini Mahkamah Konstitusi telah mengambil peran dalam mencari dan mengawal konsep keadilan transisional. *Pertama*, dapat dilihat dari putusan Mahkamah yang memberikan eks Partai Komunis Indonesia hak untuk dipilih dalam Pemilu.²⁴ Dalam perspektif keadilan transisional, putusan ini merupakan langkah awal untuk menuntaskan distorsi sejarah mengenai peristiwa 30 September 1965, *Kedua*, penegasan pemberlakuan asas retroaktif dalam pengadilan HAM Indonesia. Substansi Pengadilan HAM Indonesia memang banyak mengacu pada konsep Pengadilan HAM Internasional.²⁵ Salah satu konsep hukum HAM internasional yang mendapat ganjalan konstitusi adalah penerapan asas retroaktif untuk pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*). Pasal 28 I ayat (1) UUD 1945 secara tegas menyebutkan larangan penggunaan hukum yang berlaku sumt, bahkan disebutkan bahwa hal ini merupakan "hak asasi manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun". Pun pada akhirnya Mahkamah Konstitusi dalam putusan uji materil atas UU ini menolak permohonan yang diajukan.²⁶ Penolakan Mahkamah Konstitusi terhadap tuntutan penghapusan asas

²³ Hal ini terkait dengan permasalahan asas retroaktif Pengadilan HAM, proses pemberian amnesti dalam UU KKR, serta status MoU antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka.

²⁴ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi No. 004/PUU-I/2003 yang menguji UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilu terhadap UUD 1945.

²⁵ Lihat Muladi, *International Criminal Court in Comparison with the Indonesian Human Rights Court*, dalam Jurnal Hukum Internasional Vol. I No. 4 (Juli 2004), hal. 659. Lihat Abdul Hakim G. Nusantara, *Penerapan Hukum Internasional dalam Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat di Indonesia*, dalam Jurnal Hukum Internasional Vol.1 No. 4 (Juli 2004), hal. 755.

²⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 065/PUU-II/2004, disebutkan bahwa pertimbangan Mahkamah yaitu "Pasal 28 (i) Ayat 1 tidak boleh dibaca secara berdiri sendiri melainkan harus dibaca bersama-sama dengan Pasal 28 (j) Ayat (2). Dengan cara demikian, akan tampak bahwa secara sistematis HAM termasuk untuk tidak dituntut dengan hukum yang berlaku surut tidaklah bersifat mutlak".

retroaktif dapat dikatakan salah satu bentuk rekonsiliasi, atau bahkan kompromi, antara konstitusi dengan tuntutan keadilan di masyarakat.²⁷

Selanjutnya, dalam melihat prospeknya dalam waktu dekat, ada beberapa tantangan yang akan dihadapi oleh Mahkamah Konstitusi. *Pertama*, memutus permohonan uji materil mengenai pemberian amnesti dalam Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).²⁸ Dalam permohonan uji materil, pemohon menyatakan ketentuan yang menegaskan bahwa kompensasi dan rehabilitasi baru dapat diberikan apabila pelaku diberikan amnesti adalah tidak tepat karena sangat merugikan korban. Pemberian amnesti sendiri pun dalam pelanggaran HAM berat dianggap bertentangan dengan prinsip hukum internasional. Pemohon juga mempersoalkan tidak berwenangnya pengadilan apabila suatu persoalan telah dibawa ke KKR.²⁹ Sebagai bahan perbandingan, sebenarnya kasus yang nyaris sama pernah terjadi di Afrika Selatan, dimana korban pelanggaran HAM tidak sudi jika para pelakunya diberikan amnesti. Dalam kasus ini secara tepat digambarkan posisi Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan, yaitu *"agonising balancing between the need for justice to victims of past abuse and the need for reconciliation and rapid transition for the future"*.³⁰ Mahkamah Konstitusi Indonesia pun berada dalam posisi yang sama dalam memutus perkara uji materil UU KKR ini.

²⁷ Tuntutan penerapan asas retroaktif bahkan juga disuarakan oleh pakar hukum pidana seperti Prof. Romli Atmasasmita, Prof. Loebby Lukman, dan aktivis HAM Abdul Hakim G. Nusantara. Lihat Kompas Cyber Media, <<http://www.kompas.com/kompas-cetak/0002/19/nasional/peng07.htm>>, diakses tanggal 21 Maret 2005>.

²⁸ Beberapa tulisan mengenai pembentukan KKR, lihat Jimmly Ashhidique, "Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi", (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), Usman Hamid, *Op. Cit.*, Satya Arinanto, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi: Permasalahan dan Prospek Pembentukannya di Indonesia*. Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

²⁹ *Korban Pelanggaran HAM menuntut Hak*, Mahkamah Konstitusi 30 Juni 2005. <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/beritaphp?newscode=164>>, diakses tanggal 5 Juh 2005>.

³⁰ Pada tanggal 12 September 1977, aktivis kulit hitam penentang Apartheid Steven Biko ditemukan terluka parah akibat dipukuli setelah sebelumnya diketahui bahwa ia sempat ditahan oleh polisi. 25 tahun kemudian, lima orang dari polisi yang membunuh Biko mengajukan permohonan pengampunan (*amnesty*) kepada KKR Afrika Selatan Janda Biko mengajukan permohonan kepada Mahkamah Konstitusi Afrika Selatan atas kewenangan KKR memberikan amnesti, namun permohonan tersebut ditolak. Carla Hesse dan Robert Post, eds. *"Human Rights in Political Transition: Gettysburg to Bosnia"*, (New York: Zone Books, 1999), dalam Satya Arinanto, *Op.Cit.*, hal. 127.

Kedua, mengawal konstitusionalitas Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Upaya menyelesaikan pelanggaran HAM di Aceh mendapat momen penting setelah ditandatanganinya kesepakatan perdamaian dalam *Memorandum of Understanding* (MoU) antara RI dengan GAM. Memang berbagai kalangan menyayangkan kesepakatan yang dibuat oleh pemerintah dalam MoU tersebut.³¹ Kekhawatiran utama adalah timbulnya bibit federalisme yang bertentangan dengan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan substansi MoU yang dianggap banyak bertentangan dengan UUD 1945 dan Undang-Undang lain di Indonesia. Meskipun demikian, hal penting yang harus dicermati adalah bagaimana menyikapi keberadaan MoU tersebut dalam tahap implementasi. Sesuai "amanat" MoU itu sendiri, butir-butir MoU akan diejawantahkan ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Mengingat MoU sebagai bahan penyusunannya kontroversial, pembahasan RUU ini juga menuai perdebatan. UU Pemerintahan Aceh dianggap sebagai wujud otonomi daerah yang "kehablasan".³² Dengan begitu setelah UU Pemerintahan Aceh resmi diberlakukan, Mahkamah Konstitusi harus siap mengawal UU tersebut sesuai dengan prinsip demokrasi dan otonomi daerah yang dianut oleh UUD 1945.

Yang tidak boleh luput diperhatikan adalah apabila ada pihak yang mengajukan uji materil, Mahkamah Konstitusi harus mampu mengadilinya dalam perspektif keadilan transisional. Dalam perspektif ini, Mahkamah Konstitusi akan melihat bagaimana implikasi putusannya terhadap proses penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Aceh dalam kaitannya dengan masa depan dan integrasi NKRI. Hal ini terkait dengan pembentukan Pengadilan HAM Aceh dan KKR Aceh yang disebutkan dalam UU ini. Mahkamah Konstitusi juga akan menjaga konstitusionalitas pemberian pengampunan dan amnesti terhadap tahanan politik dan mantan anggota Gerakan Aceh Merdeka.

³¹ Berbagai kritik dilontarkan antara lain oleh Amien Rais, Megawati, dan Abdurrahman wahid. Lihat *Amien Rais: MoU RI-GAM kehablasan*, *Harian Tempo* 24 Agustus 2005, *Mega Prihatin Isi MoU-RI-GAM*, <<http://www.detikinet.com/index.php/detik.read/tahun/2005/bulan/08/tgl/20/time/164224/idnews/425805/idkanal/10>>, diakses tanggal 20 Agustus 2005, *Gusdur Tolak MoU GAM*, <<http://www.detik.net>>, diakses tanggal 23 Agustus 2005.

³² Beragam kontroversi dapat dilihat di Sidik Pramono, *Menghitung Waktu Undang-Undang Baru*, *Harian Kompas* Jumat 16 September 2005, *Kontroversi RUU Pemerintahan Aceh*, <<http://www.krueng.org>>, diakses tanggal 11 Juli 2005> *Pembahasan RUU Aceh terancam alot*, *Harian Suara Merdeka*, Senin 16 Januari 2005, *Kontroversi calon independen di Aceh*, *Harian Kompas*, Kamis 2 Februari 2005. *Silakan Rakvat Aceh Gugat ke MK*, *Media Indonesia*, Sabtu 1 Juli 2005.

Pada akhirnya, perlu disampaikan bahwa membahas peran Mahkamah Konstitusi dalam mengawal pencarian konsepsi keadilan transisional tidak selalu terbatas pada optimalisasi kewenangan yang dimiliki Mahkamah, terutama dalam hal uji materil. Dalam pandangan yang lebih luas, peran ini dapat dijadikan sebagai salah satu dasar pemberian kewenangan yang selama ini hangat diperbincangkan, yaitu mengenai *constitutional complaint*.³³ *Constitutional complaint* dapat dijadikan sebagai sarana "keluh kesah" (*personal grievance*) atau pengaduan konstitusional korban-korban pelanggaran HAM dalam mempertahankan hak-haknya yang ditindas oleh rejim terdahulu. Lembaga ini juga berfungsi sebagai upaya hukum luar biasa yang dapat digunakan oleh para korban apabila upaya hukum lain telah digunakan seluruhnya (*exhausted*). Hal ini diharapkan mampu mengatasi persoalan inefektivitas lembaga-lembaga transisi yang sudah dibentuk sebelumnya seperti Pengadilan HAM dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun, penerapan *constitutional complaint* memang tidak mudah. Dibutuhkan kajian yang lebih lanjut terutama mengenai faktor kesiapan pondasi demokrasi dan perlindungan HAM yang kokoh agar sarana ini tidak menyebabkan bertumpuknya perkara di Mahkamah Konstitusi.

IV. Penutup

Sebagai penutup, dapat disimpulkan bahwa transisi politik di Indonesia sejak Reformasi 1998 berimplikasi pada penegakkan nilai-nilai Hak Asasi Manusia, dengan fokus kajian pada bagaimana mencari konsep keadilan transisional yang tepat untuk menyelesaikan pelanggaran HAM pada masa lalu. Mahkamah Konstitusi berperan untuk mengawal konsep yang terbentuk agar sesuai dengan cita konstitusi Indonesia. Peran ini semakin terasa besar karena dalam era reformasi, salah satu kesulitan penyelesaian perkara pelanggaran HAM adalah penegakkan keadilan yang harus menggunakan perangkat warisan Orde Baru yang dikenal korup dan berpraktek curang. Hilangnya kepercayaan publik akan imparialitas Mahkamah Agung membuat Mahkamah Konstitusi bagaikan "dewi penolong" dalam menegakkan nilai-nilai HAM secara adil berdasarkan UUD 1945.

³³ Munafrizal Manan, *Mahkamah Konstitusi Masa Depan*. Harian Sinar Harapan, Jumat 25 Februari 2005 <<http://www.sinarharapaaco.idA>berita/0502/25/opi01.html>>, diakses tanggal 12 Juli 2005>, Pan Muhammad Faiz, *Menabur Benih Constitutional Complaint*, <<http://www.sarwono.net/artikel.php?id=125>>, diakses tanggal 12 Juli 2005>.

Permasalahan juga timbul karena dalam praktiknya seringkali aturan konstitusi tidak memadai atau bahkan bertentangan dengan konsep keadilan transisional yang ditemukan. Oleh karena itu, Mahkamah Konstitusi memiliki peran penting dalam mensinergikan aturan konstitusi dengan tuntutan publik agar mampu memenuhi rasa keadilan di masyarakat. Mahkamah Konstitusi juga harus memposisikan dirinya sebagai jembatan antara keadilan korban pelanggaran HAM dengan kebutuhan rekonsiliasi di masa depan dan tuntutan dalam proses transisi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Arinanto, Satya. Hak Asasi Manusia- dalam Transisi Politik di Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2005.
- Ashhidique, Jimmly. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Konstitusi Press, 2005.
- _____, Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Naskah Perubahan Keempat, Jakarta, Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002.
- Dixon, Martin. *Textbook on International Law*, London: Blackstone Press, 1990.
- Huntington, samuel. *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Krishnan, Vickneswaren. *Public International Law*, 3rd Edition. Londong: Old Bailey Press, 2004.
- Kritz, Neil J. eds. *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Volume I: General Considerations, Washington DC: United States Institute of Peace Press, 1995.
- Kusnardi, M. dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet-5. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1983.
- Liddle, Wiliam, eds. *Crafting Indonesian Democracy*. Bandung: Mizanbekerjasama dengan LIPI dan Ford Foundation, 2001.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. *Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7-8 Agustus 2000*. Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.
- Manning, Chris dan Peter Van Diemmen, eds. *Indonesia in Transition: Social Aspects of Reformasi and Crisis*. Singapore: ISEAS, 2000.
- Stanley, eds. *Indonesia di Tengah Transisi*. Jakarta: Propatria, 2000.
- Teitel, Ruti G. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Wallace, Rebecca M.M. *International Law*, 2nd Edition. London: Street & Maxwell, 1992.

Yamin, Muhammad. Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, jilid pertama. Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959.

Jurnal Ilmiah

Greenwood, Scott. *Lesson for Conflict The Role of Strong Judiciary and International Community Protecting Human Rights for Successful Humanitarian Aid*, Denver Journal of International Law and Policy, Spring 2003.

Hakim G. Nusantara, Abdul. *Penerapan Hukum Internasional dalam Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat di Indonesia*, Jurnal Hukum Internasional Vol.1 No. 4, Juli 2004.

Hamid, Usman. *Menjajaki Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Jurnal Teropong Vol III No. 4, Januari 2004.

Harun, Refly. *Satu Tahun Mahkamah Konstitusi: Jejak-Jejak Judicial Review*, Jurnal Teropong Vol. III No. 10, Agustus 2004.

Juwana, Hikmahanto. *Assessing Indonesia's Human Rights Practise in Post Soeharto Era: 1998-2003*, Singapore Journal of International and Comparative Law, 2003.

Muladi, *International Criminal Court in Comparison with the Indonesian Human Rights Court*, Jurnal Hukum Internasional Vol. I No. 4, Juli 2004.

Peerenboom, Randall. *Human Rights and Rule of Law: What is The Relationship*, Goergetown Journal of International Law, Spring 2005.

Tolbert, David. *United Nations Reform and Supporting Rule Of Law in Post Conflict Society*, Harvard Human Rights Journal, Spring 2006.

Weismann, Deborah M. *The Human Rights Dilemma: Rethinking the Humanitarian Project*, Columbia Human Rights Law Review, Spring 2004.

Artikel dan Makalah

Arinanto, Satya. *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi: Permasalahan dan Prospek Pembentukannya di Indonesia*, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

Billah, M.M. *Tipologi dan Praktik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

Buyung Nasution, Adnan. *Implementasi Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Supremasi Hukum*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII di Bali 14-18 Juli 2003.

Duaji, Susno. Kombespol. *Praktik-Praktik Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Bali 14-18 Juli 2003.

Surat Kabar

Hakim G Nusantara, Abdul. "*Mahkamah Konsitusi: Perspektif Politik dan Hukum*", Harian Kompas, Selasa 24 September 2002.

Pramono, Sidik. "*Menghitiing Waktu Undang-Undang Baru*", Harian Kompas Jumat 16 September 2005.

_____, "*Kontroversi Calon Independen di Aceh*", Harian Kompas, Kamis 2Februari 2006.

Amien Rais: "*MoU RI-GAM Kebablasan*", Harian Tempo 24 Agustus 2005.

"*Pembahasan RUU Aceh Terancam Alot*", Harian Suara Merdeka, Senin 16 Januari 2006.

"*Silakan Rakyat Aceh Gugat ke MK*", Media Indonesia, Sabtu 1 Juli 2006.

Internet

Faiz, Pan Muhammad. "*Menabur Benih Constitutional Complaint*", <<http://www.sarwono.net/artikel.php?id=125>>, akses terakhir 12 Juli 2006.

Manan, Munafrizal. "*Mahkamah Konstitusi Masa Depan*", Harian Sinar Harapan, Jumat 25 Februari 2005, <<http://www.sinarharapan.co.id/berita/0502/25/opi01.html>>, akses terakhir 12 Juli 2006.

Permana, Setia. "*Mahkamah Konstitusi dan Demokrasi*", Harian Pikiran Rakyat, Selasa 27 Januari 2004.<<http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/0104/27/0801.htm>>, akses terakhir 4 Juli 2006.

"*Putusan Mahkamah Konstitusi No. 004/PUU-I/2003*", <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>>, akses terakhir 10 Juli 2006.

"*Putusan Mahkamah Konstitusi No. 065/PUU-II/2004*", <<http://www.mahkamahkonstitusi.go.id>>, akses terakhir 10 Juli 2006.

"*Mega Prihatin Isi MoU RI-GAM*", <<http://www.detikinet.com/index.php/detik.read/164224/idnews/425805/idkanal/10>>, akses terakhir 20 Agustus 2005.

"*Korban Pelanggaran HAM Menuntut Hak*", Mahkamah Konstitusi 30 Juni 2006, <<http://www.mahkamahkonsitusi.go.id/berita.php?newscode=164>>, akses terakhir 5 Juli 2006.

"*Gusdur Tolak MoU GAM*", <<http://www.detik.net>>, akses terakhir Selasa 23 Agustus 2005.

"*Kontroversi RUU Pemerintahan Aceh*", <<http://www.krueng.org>>, akses terakhir 11 Juli 2006.

<<http://www.kompas.com/kompascetak/0002/19/nasional/peng07.htm>>, akses terakhir 21 Maret 2006.