

MEMPERTIMBANGKAN AMNESTI BAGI TAHANAN POLITIK PAPUA

KontraS

(Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan)

I. Latar Belakang; Ada Terobosan Baru untuk Papua?

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Unit Percepatan Pembangunan Papua dan Papua Barat (UP4B) pada 20 September 2010 dan dipimpin oleh Letnan Jenderal (purn.) Bambang Darmono, seorang mantan Sekretaris Jenderal Dewan Ketahanan Nasional (Wantanas) dan Panglima Komando Operasi Darurat Militer di Aceh. Selain itu, Presiden juga mengangkat seorang penggagas perdamaian Aceh berlatar belakang dokter, yaitu Farid Husein, sebagai utusan khusus Presiden untuk berdialog dengan pimpinan masyarakat Papua, termasuk pimpinan Organisasi Papua Merdeka. Pertanyaannya, apakah pendekatan ini dapat secara efektif memulihkan hubungan Jakarta dan Papua sehingga target percepatan pembangunan ekonomi dari pemerintah bisa tercapai sesuai harapan? Langkah-langkah konkret seperti apa yang perlu ditempuh guna melancarkan pembangunan tersebut? Apa memang pendekatan baru tersebut merupakan komitmen konkret untuk menjawab tuntutan utama orang Papua?

Respon semacam ini dipercaya sebagai upaya pendekatan baru kepresidenan SBY di tengah meningkatnya intensitas kekerasan di Papua dan tuntutan dialog politik dari Papua. Bagaimanapun juga, Papua telah lama dikecewakan oleh berbagai regulasi, kebijakan dan praktik ketidakadilan sepanjang masa pemerintahan Orde Baru. Pada awal reformasi, kekecewaan itu sempat terobati oleh pendekatan yang bermartabat dari kepresidenan KH Abdurrahman Wahid. Kepemimpinannya memenuhi usulan perubahan nama Irian Jaya menjadi Papua, membolehkan pengibaran bendera Papua dan mendukung inisiatif-inisiatif dari Papua yang disampaikan melalui pelaksanaan Kongres Rakyat Papua I pada tahun 2000. Pendekatan yang sensitif keadilan pada era Abdurrahman Wahid memiliki potensi untuk mencapai hasil pembangunan identitas baru Indonesia pasca reformasi 1998. Dari mulai pengakuan atas harkat dan martabat orang Papua hingga pembenahan mendasar pada sektor keamanan dengan keterlibatan warga negara. Wahid sepenuhnya menyadari bahwa reformasi keamanan adalah alat yang kritis dalam pencegahan keberulangan dari sebuah kejahatan serius dan meluas masa lalu sekaligus sebagai faktor yang memungkinkan langkah-langkah tertentu dari keadilan transisi. Dalam hal ini, pendekatan pembangunan tersebut di atas semestinya selaras dengan agenda-agenda keadilan transisi.

Mengapa kedua pendekatan ini tak bisa dipisahkan satu dengan lainnya? Perpisahan antara strategi pembangunan dan strategi politik keadilan membenarkan sebuah mitos bahwa asal muasal dari konflik bersenjata atau ketidakadilan pada masa rejim otoriter adalah semata-mata politik dan etnik ketimbang berakar pada sumber-sumber ekonomi. Temuan LIPI lewat hasil penelitian mendalam dengan hasil laporan berjudul *Papua Road*

Map mengidentifikasi 4 akar persoalan utama Papua yang mencakup problem ekonomi, sosial, politik, budaya, dan akuntabilitas atas pelanggaran HAM yang terjadi di sana.¹

Berdasarkan Peraturan Presiden RI Nomor 65 tahun 2011 tertanggal 20 September 2011, diuraikan bahwa pembangunan UP4B menginginkan program yang cepat diwujudkan, konkrit dan dapat segera dirasakan manfaatnya oleh masyarakat Papua dan Papua Barat. Juga diarahkan untuk meningkatkan penyerapan tenaga kerja dan mendorong tumbuhnya kegiatan ekonomi baru, mempercepat pertumbuhan ekonomi wilayah, dan masyarakat turut berkontribusi secara nyata terhadap pertumbuhan yang terjadi.²

Skema strategi “percepatan pembangunan” di atas jelas hanya bisa berjalan lancar bila ada dukungan dan kepercayaan masyarakat Papua, yang banyak di antaranya masih skeptis dengan inisiatif-inisiatif dari ‘pusat’. Salah satu terobosan besar yang mungkin bisa membuka kepercayaan dan dukungan dari Papua adalah pemberian amnesti atau pembebasan para tahanan politik. Model ini juga pernah diterapkan oleh para pemimpin pemerintahan pasca-Orde Baru sebelum Presiden SBY.

II. Amnesti dan Fungsinya bagi Perdamaian

Secara umum amnesti memiliki pengertian sebagai suatu ekspresi yudisial dari suatu keputusan politik (biasanya lewat keputusan eksekutif dan/atau legislatif) yang memberikan suatu imunitas bagi seseorang untuk tidak dituntut, bila belum diadili, atau membebaskan seseorang (terpidana) dari penghukuman yang sedang dijalaninya.³ Amnesti, meski berbeda penerapannya dalam satu sistem pemerintahan dengan yang lainnya, dianggap merupakan privilese politik dari pihak penguasa atau pimpinan pemerintahan. Amnesti menjadi insentif untuk meredam pemberontakan, kerusuhan, dan konflik internal. Pengertian amnesti sering disandingkan dengan model pengampunan legal lainnya seperti *pardon*, grasi, dan sebagainya. Meski terdapat perbedaan dalam pengertian teknis legal, semuanya memiliki efek hukum yang sama, yaitu melepaskan pertanggungjawaban pidana seseorang (baik sebelum diadili atau pada saat menjalani pemidanaan).⁴

¹ Tim LIPI, *Papua Road Map: Negotiating the Past, Improving the Present and Securing the Future*, Jakarta, 2008, hal. 2.

² Program tersebut antara lain 1) program ketahanan pangan berupa peternakan babi di Pegunungan Tengah dan peternakan sapi di Bomberai dan Kebar; 2) penanggulangan kemiskinan melalui permodalan UMKM usaha pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan, peternakan dan industri rakyat melalui PNPM Mandiri, KuR, dan Respek; 3) pengembangan ekonomi rakyat dengan meningkatkan industri pengolahan sagu rakyat; 4) peningkatan pelayanan pendidikan dengan pendidikan gratis sampai SMU; 5) peningkatan layanan kesehatan gratis; 6) pengembangan infrastruktur dasar dengan penyediaan sumber energi alternatif terbarukan (PLTMH, PLTS), pabrik Semen di Timika dan Manokwari; 7) Perlakuan khusus putra-putri asli Papua (*affirmative actions*) melalui kuota bagi siswa berprestasi untuk menempuh perguruan tinggi, menjadi anggota TNI/Polri, hingga masuk sekolah Akademi Militer dan Kepolisian, sekolah kebidanan/keperawatan, keparamongprajaan dan pendidikan keguruan.

³ Louis Joinet, *Study on Amnesty Laws and Their Role in the Safeguard and Promotion of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16, 21 Juni 1985, hal. 3 dan Andreas O’Shea, *Amnesty for Crime in International Law and Practice*, Kluwer Law International, The Hague/London/New York, 2002, hal. 2.

⁴ Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), *Rule of Law Tools for Post Conflict States: Amnesties*, New York and Geneva, 2009, hal. 5.

Amnesti sering digunakan dalam masyarakat transisional yang berangkat dari rezim yang opresif menuju yang lebih demokratis, dalam upaya menyelesaikan konflik bersenjata internal, upaya memelihara perdamaian, atau dalam upaya melakukan rekonsiliasi nasional. Penggunaan amnesti sudah dikenal bahkan pada abad ke-12 SM ketika ditemukan suatu prasasti kuno di Mesir di mana Pharaoh Rameses II mengampuni musuhnya dalam perang untuk menciptakan perdamaian di negerinya.⁵ Amnesti yang berasal dari bahasa Yunani “amnestia (melupakan)” mulai dikenal luas setelah pemerintah Athena memberikan pengampunan bagi ‘Tiga Puluh Tiran’, yang merupakan oligarki politik opresif yang berkuasa sebelumnya. Amnesti semakin populer digunakan dalam konteks konflik antar-negara di Eropa hingga sebelum Perang Dunia II berlangsung. Amnesti juga dilakukan dalam konteks konflik-konflik lainnya di benua Amerika, Asia, dan digunakan baik untuk menyelesaikan konflik antar-negara maupun konflik nasional. Praktek amnesti juga pernah diterapkan di Indonesia sejak masa Orde Lama hingga pasca-Orde Baru di mana para pemberontak atau tahanan politik dilepaskan oleh pemerintahan dalam hal ini Presiden berdasarkan kekuasaan atau kewenangan konstitusional. Yang paling terakhir, amnesti digunakan sebagai poin penting kesepakatan damai antara Pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang dihasilkan dari Perjanjian Helsinki 2005. Pengalaman amnesti nasional tersebut ternyata bisa menjadi insentif bagi transisi demokrasi nasional dan upaya perdamaian di Aceh hingga saat ini.

Justifikasi prinsipil dari pemberian amnesti pada umumnya adalah menjaga transisi demokrasi, memelihara perdamaian, rekonsiliasi, pengampunan, dan kebenaran.⁶ Amnesti dalam konteks ini diakui sebagai sebuah ekspresi kemanusiaan dari pihak penguasa di mana pilihan dari suatu penyelesaian masalah (politik) adalah keadilan yang bersifat restoratif ketimbang keadilan berdasarkan penghukuman melalui suatu pengadilan hukum. Pemberian amnesti akan memulihkan suatu kepercayaan publik, khususnya bagian dari masyarakat yang memiliki ketidakpercayaan terhadap pihak penguasa/pemerintah. Pemberian amnesti juga bisa memfasilitasi kerja sama berbagai pihak (termasuk pihak yang berkonflik dan yang memiliki ketidakpercayaan terhadap penguasa) untuk proyek reintegrasi sosial, memelihara perdamaian, transisi demokrasi, dan pembangunan berkelanjutan. Amnesti juga bisa menjadi insentif bagi suatu otoritas nasional untuk menegaskan kedaulatannya dalam menyelesaikan suatu konflik domestik yang mendapat sorotan komunitas internasional.

III. Prasyarat Pemberian Amnesti

Meskipun amnesti sangat fungsional bagi suatu transisi demokrasi, pemeliharaan perdamaian, dan rekonsiliasi nasional, penerapannya tetap harus memenuhi suatu prasyarat tertentu. Perspektif HAM dan hukum internasional tidak membenarkan pemberian amnesti yang bertentangan dengan prinsip keadilan yang berujung pada impunitas. Berberbagai instrumen (hukum HAM dan humaniter) internasional mensyaratkan adanya kewajiban negara untuk melakukan penegakan hukum (*obligation*

⁵ Andreas O’Shea, *opcit*, hal. 5.

⁶ Andreas O’Shea, *opcit*, hal. 23.

to prosecute) terhadap beberapa kejahatan serius. Beberapa hal penting menyangkut pemberian amnesti:

Pertama, bagi mereka yang melakukan advokasi politik lewat ekspresi dan aktivitas damai sudah merupakan keharusan untuk dilepas tanpa syarat. Mereka dalam kategori ini disebut oleh *Amnesty International* sebagai “*prisoners of conscience*”. Kategori ini kemudian dibedakannya dengan status “tahanan politik atau *political prisoners*” yang didefinisikan sebagai seseorang yang dipidana karena suatu perbuatan yang bermotif politik. Perbedaannya adalah “*prisoners of conscience*” hanya mencakup mereka yang dipidana semata-mata karena ekspresi politik secara damai dan tidak mengadvokasi suatu tindak kekerasan. Sementara mereka yang dikategorikan sebagai tahanan politik juga mencakup para terpidana yang melakukan tindakan pidana (ringan) biasa sebagai bagian dari advokasi politik yang mereka lakukan.⁷ Hal ini diperkuat oleh Resolusi Dewan HAM (A/HRC/17/L.4) 9 Juni 2011 bahwa protes yang dilakukan secara damai tidak bisa dianggap sebagai ancaman.⁸

Dalam tafsir otoritatif Komite HAM –yang menjadi badan kuasa Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik (UU No. 12 tahun 2005)- dijelaskan bahwa “kebebasan meyakini suatu opini tentang suatu pandangan politik, moral, atau religiusitas tidak dapat dibatasi oleh ketentuan hukum apa pun” dan pengurangan atau pembatasan hak beropini ini dalam bentuk “pelecehan, intimidasi, atau stigmatisasi seseorang, termasuk penangkapan, percobaan penahanan, atau pemenjaraan karena alasan keyakinan yang mereka pegang, merupakan pelanggaran terhadap pasal 19(1) dari Kovenan Hak-Hak Sipil dan Politik”.⁹ Pembatasan terhadap hak berpendapat atau berkeyakinan hanya bisa dilakukan bila merupakan ekspresi kebencian berdasarkan agama, ras, warna kulit, etnis, atau kebangsaan yang berujung pada hasutan untuk melakukan diskriminasi, permusuhan, atau kekerasan, yang dikenal sebagai “*hate speech*”. Pembatasan “manifestasi” pendapat atau opini yang dibenarkan lainnya bila dikaitkan dengan reputasi atau nama baik orang lain, moral publik, kesehatan masyarakat, dan keamanan nasional¹⁰.

Hal ini juga dipertegas oleh sebuah studi ahli independen PBB tentang Prinsip-Prinsip Melawan Impunitas yang menyatakan bahwa “jika dianggap sebagai pengakuan bersalah maka amnesti tidak bisa diterapkan kepada mereka yang dipidana karena tindakan mereka dalam menjalankan hak-hak berekspresi dan berpendapat yang dilakukan secara damai dan penahanan mereka harus dibatalkan segera tanpa syarat”.¹¹ Dalam konteks

⁷ *Amnesty International Handbook*, London, 2002, hal. 43-44.

⁸ UN Doc. A/HRC/17/L.4, hal. 2.

⁹ Human Rights Committee General Comment No. 34, UN Doc. CCPR/C/GC/34, September 2011, para. 5 dan 9.

¹⁰ Pembatasan hak “manifestasi pendapat atau opini” ini diatur pada ICCPR Pasal 19(3). Penjabaran dari pengertian keamanan nasional terdapat pada *Siracusa Principles* (UN Doc. E/CN.4/1984/4) yang menyatakan bahwa pembatasan tersebut dibenarkan sejauh memang ada ancaman kekuatan terhadap keberadaan suatu bangsa, teritori nasional, atau kedaulatan politik.

¹¹ Diane Orentlicher, *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action to combat impunity* Prinsip 24(c), UN Doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 Februari 2005, hal. 14. Ada problem bila amnesti diberikan kepada terpidana yang dihukum semata-mata karena ekspresi politik mereka secara damai karena vonis/penghukumannya sendiri dianggap bertentangan dengan hukum HAM internasional dan pemberian amnesti yang bernuansa pengakuan akan bisa dimaknai sebagai pengakuan

Papua kasus narapidana Filep Karma bisa menjadi contohnya. Dalam surat komunikasi yang dikirim oleh *UN Working Group on Arbitrary Detention* menyatakan bahwa pemenjaraan Filep Karma bersifat semena-mena karena ia dihukum semata-mata karena melakukan ekspresi dan aktivitas politik secara damai.¹² Meski demikian pembebasan untuk para “*prisoners of conscience*” tersebut bisa dilakukan oleh suatu keputusan politik pemerintah dengan istilah lain dengan efek legal yang sama. Penting untuk dicatat, mereka adalah pihak yang menjadi prioritas dari proyek pembebasan tahanan politik.

Kedua, bagi mereka yang melakukan kejahatan (pidana) ringan¹³ yang dimotivasi oleh alasan/motif politik berada sepenuhnya dalam privilese politik dari pemerintah untuk memberikan amnesti atau tidak. Amnesti juga perlu dipertimbangkan bagi para tahanan politik yang dipidana lewat sebuah proses peradilan yang tidak adil (*unfair trial*), mengalami penyiksaan, dan lewat suatu rekayasa politik. Pemberian amnesti untuk kategori tahanan politik semacam ini semata-mata dilakukan demi pertimbangan pragmatis; agar mereka yang dibebaskan bisa dilibatkan dalam proses perdamaian, rekonsiliasi, atau dialog.

Ketiga, hukum internasional tentang hak asasi manusia dan humaniter mengharamkan pemberian amnesti bagi kejahatan internasional, yaitu kejahatan genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan kejahatan perang. Selain itu pelaku kejahatan penyiksaan, eksekusi di luar proses hukum (*extra-judicial execution*), penghilangan paksa, dan perkosaan juga tidak diperkenankan mendapat amnesti.¹⁴ Pemberian amnesti untuk kategori kejahatan-kejahatan serius di atas bahkan diharamkan untuk diterapkan bagi seluruh negosiasi damai yang diinisiasikan oleh PBB.¹⁵ Bagi para tahanan politik yang dianggap bertanggungjawab atas kejahatan-kejahatan serius ini namun tidak mendapat akses terhadap peradilan yang adil (*fair trial*), mereka harus diadili ulang lewat standar peradilan yang adil.

terhadap kesalahan yang bukan merupakan kejahatan tersebut. Lihat Louis Joinet, *Study on Amnesty Laws and Their Role in the Safeguard and Promotion of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16, 21 Juni 1985, hal. 16.

¹² Surat komunikasi *UN Working Group on Arbitrary Detention* kepada Pemerintah RI (*Opinion No. 48/2011*) tentang Mr. Filep Jacob Samuel Karma tertanggal 25 Mei 2011.

¹³ Umumnya kejahatan yang dilakukan dalam model ini adalah kejahatan ringan yang tidak ditujukan kepada integritas personal seseorang. Contoh kejahatan dalam model ini adalah kejahatan terhadap harta milik/properti (*offences against property*) demi tujuan politik. Lihat Louis Joinet, *Study on Amnesty Laws and Their Role in the Safeguard and Promotion of Human Rights*, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16, 21 Juni 1985, hal. 16.

¹⁴ OHCHR, *Rule of Law Tools for Post Conflict States: Amnesties*, New York and Geneva, 2009, hal. 11-21. UN Security Council, *Report of the Secretary General on The rule of law and transitional justice in conflict and post-conflict societies*, UN Doc. S/2004/616, 23 Agustus 2004, para. 32, hal. 11.

¹⁵ UNSC, *ibid*, para. 64(c), hal. 21.

IV. Kontroversi Kejahatan Politik

Tema “kejahatan politik” akan diketengahkan di bagian ini untuk merespon pernyataan dari Menkopolkam Djoko Suyanto bahwa tidak ada tahanan politik di Indonesia.¹⁶ Hal ini didasari pada argumen bahwa dalam KUHP tidak dikenal tindak pidana politik. Sebenarnya ini wajar mengingat nyaris hukum pidana negara-negara di dunia memang tidak secara tekstual mencantumkan tindak pidana politik di dalamnya, mengingat adanya kesulitan teknis untuk mendefinisikan terminologinya.¹⁷

Meski tidak terdapat definisi baku, kata “kejahatan politik” dicantumkan di beberapa instrumen HAM, khususnya dikaitkan dengan prasyarat ekstradisi, pengembalian, atau pengusiran warga negara asing. Paling tidak Konvensi Pencegahan dan Penghukuman Kejahatan Genosida (*Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*) 1948 dan Konvensi Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*) 2006.¹⁸

Selain itu dalam norma hukum kebiasaan internasional berkembang suatu “doktrin kejahatan politik” (*political offence doctrine*), meski lagi-lagi tidak mendefinisikan apa itu kejahatan politik. Doktrin ini menjelaskan bahwa suatu negara -yang memiliki perjanjian ekstradisi dengan negara lain- secara sepihak memiliki hak untuk tidak mengekstradisi suatu warga negara asing ke negeri asalnya bila ia menjadi tersangka atau terpidana dari suatu kejahatan politik.¹⁹

Istilah “kejahatan politik” juga secara literal ada dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1979 tentang Ekstradisi pada Pasal 5, meski tidak disediakan definisinya. Ketentuan serupa juga muncul dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 2006 tentang Bantuan Timbal Balik dalam Masalah Pidana (Pasal 6). Dalam UU No. 1/2006 Pasal 6 ini dijelaskan bahwa Indonesia bisa menolak permintaan bantuan bila “berkaitan dengan suatu penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di sidang pengadilan atau pemidanaan terhadap orang atas tindak pidana yang dianggap sebagai kejahatan politik”, dengan pengecualian

¹⁶ Menkopolkam: Indonesia Tidak Punya Tahanan Politik, 12 Desember 2011, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/12/12/283442/284/1/Menkopolhukam-Indonesia-Tidak-Punya-Tahanan-Politik>.

¹⁷ Jacqueline B. Helfgott, *Criminal Behavior; Theories, Typologies and Criminal Justice*, Sage Publications, 2008, hal. 323-325. Kejahatan politik bisa didefinisikan secara sosiologis sebagai suatu kejahatan yang dimotivasi oleh ideologi tertentu, yang tentu saja sulit diimplementasikan secara ketat lewat terminologi hukum.

¹⁸ Keduanya menjelaskan bahwa kejahatan genosida (Pasal VII) dan penghilangan paksa (Pasal 13) tidak bisa dikategorikan sebagai kejahatan politik dan karenanya para pelakunya harus bisa diekstradisi.

¹⁹ Christine E. Cervasio, *Extradition and the International Criminal Court: the Future of the Political Offence Doctrine*, *Pace International Law Review*, Volume 11, Issue 2 Fall 1999, hal. 419-420. Doktrin ini kemudian dilengkapi dengan “doktrin pengecualian kejahatan politik” (*political offence exception doctrine*) yang menjelaskan bahwa beberapa kejahatan serius di bawah hukum internasional –seperti genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, kejahatan perang, penyiksaan, terorisme, dan sebagainya- tidak bisa dimasukkan sebagai kategori kejahatan politik, sehingga para pelaku kejahatan-kejahatan tersebut harus bisa diekstradisi. Ian Brownlie, *Principles of Public International Law, Fourth Edition*, Clarendon Press, Oxford, 1990, hal. 316.

untuk pembunuhan atau percobaan pembunuhan terhadap kepala negara/kepala pemerintahan, terorisme, atau tindak pidana berdasarkan hukum militer.

Selain itu Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki Agustus 2005 antara Pemerintah RI dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) secara eksplisit mengatur soal pemberian amnesti kepada “semua orang yang telah terlibat dalam kegiatan GAM, dan narapidana dan tahanan politik yang ditahan akibat konflik akan dibebaskan tanpa syarat secepat mungkin dan selambat-lambatnya 15 hari sejak penandatanganan Nota Kesepahaman ini”.²⁰ Mereka yang mendapat amnesti tersebut umumnya juga dipidana untuk kejahatan makar dan sebagian di antaranya juga mencakup para kombatan yang terlibat dalam konflik bersenjata.

Kesulitan untuk mendefinisikan kejahatan politik –lewat ketentuan kejahatan makar di KUHP (Pasal 104-110) di Indonesia juga menyebabkan adanya kesan diskriminatif terhadap kelompok-kelompok tertentu. Hingga kini para tahanan politik yang dipidana lewat pasal-pasal makar di KUHP adalah mereka yang dianggap sebagai anggota gerakan separatis di Maluku (Republik Maluku Selatan/RMS) dan di Papua (Organisasi Papua Merdeka/OPM) yang sebagian besar semata-mata mengekspresikan pernyataan “yang dianggap makar” lewat cara-cara damai seperti lewat pernyataan oral, pengibaran bendera atau symbol lainnya, dan sebagainya.²¹ Sementara itu ekspresi serupa yang dianggap merupakan upaya “menggulingkan pemerintah atau memisahkan sebagian wilayah negara dari yang lain” oleh kelompok lain tidak menerima konsekuensi hukum yang serupa. Beberapa contoh bisa diperbandingkan. *Pertama*, berbagai pernyataan-pernyataan –lewat medium-medium publik- menantang langsung integritas keadaulatan politik pemerintah sebagai kekuasaan yang kafir dan zalim (*thaghut*) oleh berbagai kelompok “garis keras” Islam.²² Tidak ada satupun yang mengeluarkan ekspresi pernyataan semacam itu dikriminalisasi oleh pasal makar; hanya mereka yang menggunakan metode kekerasan ekstrem yang dipidana sebagai teroris. Contoh lain juga terjadi di Jogjakarta ketika kontroversi posisi Sultan sebagai pemimpin daerah “dipilih atau diangkat”. Berbagai ekspresi penolakan terhadap proposal dari Jakarta untuk mengubah keistimewaan Provinsi DI Jogjakarta terkait posisi Sultan sebagai gubernur muncul hingga bentuk yang paling keras seperti pernyataan memerdekakan Jogjakarta.²³

²⁰ MoU Helsinki, Finlandia, 15 Agustus 2005, Bagian 3 (Amnesti dan Reintegrasi ke dalam Masyarakat).

²¹ Human Rights Watch, *Prosecuting Political Aspirations; Indonesia's Political Prisoners*, New York, 2010.

²² Lihat International Crisis Group, Laporan No. 132, *From Vigilantism to Terrorism in Cirebon*, Januari 2012.

²³ www.republika.co.id, Yogyakarta Istimewa atau Merdeka!, 3 Desember 2010, <http://www.republika.co.id/berita/breaking-news/politik/10/12/03/150214-yogyakarta-istimewa-atau-merdeka->, Media Indonesia, Rakyat Yogyakarta Siap Merdeka, 18 April 2011, <http://www.mediaindonesia.com/read/2011/04/18/218753/289/101/Rakyat-Yogyakarta-Siap-Merdeka>, Kompas.com, Teriakan Merdeka Menggema di Yogya, 13 Desember 2010, <http://regional.kompas.com/read/2010/12/13/15111593/Teriakan.Merdeka.Menggema.di.Yogya>.

V. Praktek Pemberian Amnesti di Indonesia

Amnesti dan privilese pengampunan lainnya ditegaskan dalam Konstitusi Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen Pertama) Pasal 14 di mana penjelasannya adalah:

- (1) Presiden memberi grasi dan rahabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
- (2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.²⁴

Di sini terlihat bagaimana amnesti menjadi satu paket dengan abolisi dan menyerupai grasi dan rehabilitasi. Tak terdapat penjelasan yang ketat di antara 4 definisi tersebut yang merupakan privilese atau hak prerogatif seorang presiden meskipun nampaknya mereka memiliki dampak hukum yang serupa.

Berdasarkan Pasal 14 UUD 1945, amnesti pernah diterapkan pada masa pemerintahan Soekarno kepada orang-orang yang melakukan pemberontakan dalam negeri di Aceh, Sumatera, Sulawesi, Maluku, Papua, hingga Jawa Barat. Selain itu, pemerintahan di bawah diktator militer Soeharto juga pernah memberikan amnesti umum dan abolisi kepada para pengikut gerakan Fretelin Timor Timur. Pasca kejatuhan Soeharto, keempat pemerintahan yang berkuasa setelahnya juga pernah memberikan amnesti dan abolisi kepada sejumlah orang dengan berbagai tuduhan politik dan kemudian dipenjara pada masa kekuasaan Soeharto.

V.1. Amnesti di Masa Presiden Soekarno

Presiden RI Soekarno menerbitkan sebuah Keputusan Nomor 180 tahun 1959 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi yang ditetapkan pada 15 Agustus 1959, diundangkan pada 16 Agustus 1959 dan diberlakukan pada 17 Agustus 1959. Amnesti dan abolisi diberikan dengan tujuan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan bangsa” yaitu bagi “orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan Daud Bereueh di Aceh” dan dengan pemberian amnesti tersebut “semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang termaksud...dihapuskan” serta diputuskan pula bahwa “dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud ... ditiadakan.”²⁵

Pada tahun yang sama, Presiden Soekarno pernah menerbitkan Keputusan Nomor 303 tahun 1959 yang memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan D.I./T.I.I. Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan. Dikatakan juga dalam diktum kedua keputusan tersebut bahwa “dengan pemberian amnesti, semua akibat hukum-pidana terhadap orang-orang yang termaksud ... dihapuskan” serta juga dinyatakan bahwa “dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud ... ditiadakan.”²⁶

²⁴ Perubahan Pertama Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, disahkan pada 19 Oktober 1999.

²⁵ Lihat Keputusan Presiden, dalam Lembaran Negara (LN) 1959/88.

²⁶ Keputusan ini ditetapkan pada tanggal 28 Nopember 1959, dan dinyatakan mulai berlaku pada tanggal 11

Selanjutnya, Presiden Soekarno kembali menerbitkan Keputusan Nomor 449 tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dengan pemberontakan lebih luas lagi. Yaitu pemberontakan Daud Bereueh di Aceh, pemberontakan "Pemerintah Revolusioner Republik Indonesia" dan "Perjuangan Semesta" di Sumatera Utara, Sumatera Barat, Riau, Sumatera Selatan, Jambi, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Maluku, Irian Barat dan lain-lain daerah, termasuk pemberontakan Kahar Muzakar di Sulawesi Selatan, pemberontakan Kartosuwirjo di Jawa Barat dan Jawa Tengah, hingga pemberontakan Ibnu Hadjar di Kalimantan Selatan, pemberontakan "Republik Maluku Selatan" di Maluku.

Serupa dengan langkah terdahulu, keputusan tersebut diambil dengan tujuan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan Bangsa”. Di dalam keputusan ini diterangkan pula tentang pertimbangan yang didengarkan Presiden, yaitu dari Badan Pembantu Penguasa Perang Tertinggi dalam sidangnya ke-17 pada 28 Juli 1961. Presiden juga memutuskan memberi amnesti dan abolisi kepada orang-orang yang tersangkut dalam pemberontakan di berbagai wilayah tersebut, “yang selambat-lambatnya pada tanggal 5 Oktober 1961 telah melaporkan dan menyediakan membaktikan diri kepada Republik Indonesia”²⁷

Mereka yang diberikan amnesti dan abolisi diminta untuk bersumpah menurut Agama masing-masing serta menandatangani sumpah dengan lafal berikut: "Saya bersumpah setia kepada Undang-undang Dasar, Manifestasi Politik yang telah menjadi Garis-garis besar dari pada Haluan Negara, Nusa dan Bangsa, Revolusi dan Pemimpin Besar revolusi." Sesuai keadaan saat itu, sumpah dilakukan di hadapan penguasa setempat, yaitu Penguasa Keadaan Bahaya Daerah atau Kepala Perwakilan Republik Indonesia di Luar Negeri atau Gubernur Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk olehnya.

Ada pun amnesti dan abolisi pada konteks tersebut diberikan mengenai tindak pidana yang mereka lakukan dan yang merupakan kejahatan sebagai berikut:

No	Jenis kejahatan	Keterangan
1	Kejahatan terhadap keamanan Negara	Bab I Buku II K Kitab Undang- undang Hukum Pidana
2	Kejahatan terhadap martabat Kepala Negara	Bab II Buku II Kitab Undang- undang Hukum Pidana
3	Kejahatan terhadap kewajiban kenegaraan dan hak kenegaraan	Bab IV Buku II Kitab Undang- undang Hukum Pidana
4	Kejahatan terhadap ketertiban umum	Bab V Buku II K Kitab Undang- undang Hukum Pidana
5	Kejahatan terhadap kekuasaan umum	Bab VII Buku II Kitab Undang- undang Hukum Pidana
6	Kejahatan terhadap keamanan Negara	Bab I Buku II Kitab Undang- undang Hukum Pidana Tentara
7	Kejahatan terhadap kewajiban dinas	Bab III dan Bab V buku II Kitab Undang-undang

September 1959, Lembaran Negara 1959/140.

²⁷ Keputusan ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 17 Agustus 1961, diundangkan di Jakarta pada tanggal 17 Agustus 1961, Lembaran Negara 1961/272.

		Hukum Pidana Tentara
8	Kejahatan terhadap ketaatan	Bab IV Buku II Kitab Undang-undang Hukum Pidana Tentara

Sumber: Keppres 449/1961

Daftar tersebut ditambah dengan tindak pidana lain yang ada hubungan sebab akibat atau hubungan antar tujuan dan supaya dengan tindak pidana yang tersebut angka 1 sampai dengan 8 tersebut. Dengan pemberian amnesti, semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang yang dimaksudkan tersebut dihapuskan. Begitu pula dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang dimaksudkan dalam keputusan ini ditiadakan. Keputusan ini memperbaiki sekaligus melengkapi keputusan sebelumnya yaitu Keppres Nomor 180 tahun 1959, Nomor 303 tahun 1959, Nomor 322 tahun 1961 dan Nomor 375 tahun 1961 yang dinyatakan tidak diperlukan lagi dan dicabut.

V.2. Amnesti di Masa Presiden Soeharto

Selain itu, praktik pemberian amnesti bahkan pernah dilakukan oleh pemerintahan era rezim Suharto, dalam hal ini amnesti umum dan abolisi diberikan kepada para pengikut gerakan Fretelin di Timor Timur baik di dalam negeri maupun yang berada di luar negeri. Dalam Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 1977 ini dinyatakan bahwa amnesti umum dan abolisi diberikan “untuk kepentingan Negara dan kesatuan bangsa, serta dalam usaha untuk lebih memanfaatkan seluruh potensi bagi kelancaran dan peningkatan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur”.²⁸

Selain Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945, Soeharto mendasarkan keputusannya kepada Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Lebih lanjut dalam keputusan diuraikan bahwa mereka adalah yang sampai dengan tanggal Keputusan Presiden ini mulai berlaku; telah lebih dahulu melaporkan diri, atau telah dikenakan tindakan penahanan oleh yang berwajib, atau sedang diperiksa pada pemeriksaan tingkat pendahuluan atau diperiksa di depan pengadilan, atau telah dijatuhi pidana penjara, baik yang belum maupun yang telah memiliki kekuatan pasti, Kemudian dinyatakan bahwa antara tanggal Keputusan Presiden ini mulai berlaku sampai dengan tanggal 31 Desember 1977, mereka yang ditahan atau ditangkap dalam suatu gerakan operasi dan “dengan keinsyafan sendiri telah melaporkan diri, dengan disertai sumpah/janji setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut agama/kepercayaan masing-masing yang diucapkan dan ditanda-tangani di hadapan penguasa setempat, yaitu Panglima Komando Daerah Pertahanan dan Keamanan atau Pejabat yang ditunjuk olehnya jika berada di dalam negeri, atau di hadapan Kepala Perwakilan Republik Indonesia, jika berada di luar negeri.”

Dalam diktum kedua dinyatakan bahwa dengan memberikan amnesti umum, maka semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang sebagaimana dimaksud dalam diktum pertama dihapuskan. Begitu pula halnya dengan pemberian abolisi ini, maka penuntutan

²⁸ Keputusan Presiden Nomor 63 tahun 1977 ini ditetapkan di Jakarta pada tanggal 6 Desember 1977 dan diundangkan di Jakarta pada tanggal 6 Desember 1977, Lembaran Negara 1977/56.

terhadap orang-orang sebagaimana dimaksud ditiadakan. Dinyatakan pula bahwa keputusan ini tidak berlaku bagi kejahatan biasa yang tidak ada hubungan sebab akibat atau hubungan tujuan dan upaya dengan gerakan Fretilin. Menariknya, keputusan tersebut menyatakan bahwa Menteri Pertahanan-Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata dan Menteri Menteri yang bersangkutan mengatur lebih lanjut pelaksanaan Keputusan Presiden ini, baik bersama-sama maupun sendiri-sendiri di dalam bidangnya masing-masing.

Dalam keputusan itu dinyatakan bahwa sumpah wajib dilakukan dengan lafal sebagai berikut: "Saya bersumpah/berjanji untuk:

1. Setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pancasila sebagai Falsafah Negara dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Membantu alat Negara dalam usaha menciptakan keamanan dan ketertiban umum;
3. Berpartisipasi semaksimal mungkin/bekerja dengan sungguh-sungguh dalam rangka mensukseskan pelaksanaan pembangunan Propinsi Daerah Tingkat I Timor Timur."

Sumpah atau janji tersebut di samping dilakukan/diucapkan dalam bahasa Indonesia, dapat dilakukan/diucapkan juga dalam bahasa daerah yang bersangkutan dan Menteri Pertahanan-Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata menetapkan lafal sumpah/janji dalam bahasa daerah tersebut.

V.3. Amnesti Pasca-Orde Baru

Selanjutnya praktek amnesti mulai dikenal luas seiring dengan perubahan (reformasi) politik Indonesia pasca kejatuhan Presiden Suharto.²⁹ Presiden BJ. Habibie sebagai pengganti Suharto kemudian segera mengeluarkan Keppres No. 80/1998 pada 24 Mei 1998. Presiden Habibie Pada saat itu Presiden Habibie memberikan "amnesti dan atau abolisi" kepada dua individu oposisi politik; Sri Bintang Pamungkas dan Muchtar Pakpahan. Presiden Habibie juga memberikan amnesti kepada tahanan politik Papua (Hendrikus Kowip, Kasiwirus Iwop, dan Benediktus Kuawamba) melalui Keppres 123/1998.³⁰

Praktek pemberian amnesti terus berlanjut hingga masa Presiden Abdurrahman Wahid yang salah satunya diberikan kepada tahanan politik aktivis pro-demokrasi, termasuk aktivis Partai Rakyat Demokratik (PRD), salah satunya Budiman Sudjatmiko (mantan Ketua PRD) pada peringatan hari HAM internasional, 10 Desember 1999. Selain itu

²⁹ Sebelumnya di masa Orde Lama, terdapat UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi yang intinya memberikan kewenangan terhadap Presiden Soekarno untuk memberikan amnesti dan abolisi bagi semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda. Dalam undang-undang ini amnesti dibedakan dengan abolisi di mana abolisi diberikan untuk menghentikan penuntutan dan nampaknya amnesti diberikan kepada para terpidana. Keduanya memiliki efek melucuti pertanggungjawaban hukum bagi yang menerimanya. Perbedaan antara amnesti (untuk terpidana) dan abolisi (untuk tersangka) ini juga ditegaskan dalam Keppres 123/1998 yang dikeluarkan oleh Presiden Habibie.

³⁰ Dalam Keppres 123/1998 ini, Presiden Habibie juga memberikan amnesti kepada aktivis politik Timor-Timur dan Aceh.

amnesti juga diberikan 'Gus Dur' melalui Keppres No. 157 hingga 160 Tahun 1999 kepada para tahanan politik untuk aktivis Timor-Timur dan mereka yang dihukum untuk beberapa peristiwa besar seperti Tragedi 1965, aktivis Islam, dan sebagainya dengan total 91 tahanan/narapidana politik.

Praktek amnesti yang paling sukses di masa ini adalah pemberian amnesti –oleh Pemerintahan SBY- kepada hampir seluruh terpidana aktivis Gerakan Aceh Merdeka (GAM) sebagai hasil Nota Kesepahaman (MoU) Helsinki 15 Agustus 2005 antara Pemerintah RI dan wakil GAM. Kesuksesan ini bisa dilihat dari terjaganya upaya perdamaian langgeng di Aceh lewat kebijakan otonomi khusus yang baru, meski setelahnya masih juga terdapat gangguan keamanan dan konflik politik internal di sana. Gubernur terpilih Irwandi Yusuf dan nyaris separuh anggota parlemen lokal (DPR Aceh) berasal dari GAM lewat Partai Aceh telah menjadi pihak berkuasa di Aceh lewat pemilu lokal, namun belum ada tanda-tanda akan terjadi konfrontasi dengan pemerintah pusat atau termanifestasinya gerakan separatis baru.³¹

³¹ Masalah yang muncul pasca perjanjian damai Pemerintah RI-GAM justru adalah konflik internal di antara eks anggota GAM untuk memperebutkan posisi strategis pemerintahan lokal Aceh. Lihat International Crisis Group, Laporan No. 135, *Indonesia: Averting Election Violence in Aceh*, Februari 2012 dan Laporan No. 123, *GAM vs GAM in the Aceh Elections*, Juni 2011.