

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kebijakan keamanan nasional merujuk pada sebuah keputusan politik dari suatu bangsa yang melembaga untuk melindungi bangsa dan kepentingan-kepentingan bangsa tersebut, baik di dalam negeri maupun internasional.¹ Dengan kata lain, kebijakan keamanan nasional tidak terbatas pada kebijakan ketertiban masyarakat dan keamanan dalam negeri saja. Meskipun demikian, Indonesia belum mengenal definisi keamanan nasional makro yang lebih luas dari ketertiban masyarakat dan keamanan dalam negeri dalam perundang-undangannya.² Hal ini dapat menjadi polemik karena Negara menganggap konflik di dalam negeri sama dengan ancaman terhadap pencapaian kepentingan bangsa. Salah satu polemik tersebut adalah pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang terjadi di tengah usaha menangani konflik.³

Tragedi Semanggi I merupakan salah satu kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) berat yang terjadi tahun 1998 di masa transisi dari Orde Baru ke Reformasi.⁴ Hasil Analisis KPP HAM menunjukkan bahwa tragedi ini terjadi karena kebijakan Negara dalam menangani gerakan penolakan Sidang Istimewa (SI) MPR1998 yang dianggap akan mengganggu stabilitas nasional.⁵ Delapan belas warga meninggal dunia dan 109 warga terluka dalam rentang waktu 11-14 November 2018. Korban meninggal dan luka-luka adalah mahasiswa, anggota

¹ Riant Nugroho, *National Security Polity Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 20.

² Riant Nugroho, *National Security Polity Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 30.

³ Morton Deutsch et al ed., *The Handbook of Conflict Resolution Theory and Practice second edition* (San Fransisco: John Wiley & Sons, Inc, 2006), hlm. 609.

⁴ KPP HAM. (2002). *Laporan Akhir Komisi Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II*. Jakarta: KPP HAM.

⁵ *Ibid.*, hlm. 65

masyarakat dan pekerja kemanusiaan serta wartawan yang saat itu mengikuti atau berada di sekitar lokasi demonstrasi penolakan SI MPR. Penyebab meninggalnya korban karena tembakan dan atau pukulan dari satuan kepolisian, ABRI atau Pam Swakarsa.⁶ Kasus ini melibatkan negara sebagai pelaku kekerasan dan masyarakat sipil sebagai korban. Dengan demikian, kasus ini digolongkan sebagai konflik vertikal. Konflik diartikan sebagai persengketaan yang mengarah kepada kekerasan dan telah menimbulkan korban.⁷

Respon Pemerintah dalam menangani konflik ini adalah dengan membentuk Tim Investigasi.⁸ Selain itu, DPR membentuk Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia untuk Trisakti, Kasus Semanggi I dan Semanggi II (TSS) yang merekomendasikan Pengadilan Militer sebagai penyelesaian kasus.⁹ Resolusi ini membuat masyarakat, terutama keluarga korban, kecewa. Mereka menginginkan agar kasus ini dibawa ke pengadilan HAM.¹⁰ Namun, menggelar Pengadilan HAM Ad Hoc untuk kasus Semanggi I tidak juga terjadi. Dengan demikian, konflik ini tidak mendapatkan resolusi yang jelas hingga 20 tahun setelah kejadian terjadi meskipun keluarga korban seringkali melakukan audiensi dengan pihak pemerintah.

Konflik yang tidak terselesaikan secara konstruktif memunculkan konflik baru. Dampak ini diungkap penelitian terbaru yang menunjukkan bahwa kekerasan lah yang menciptakan segregasi dan menurunkan kontak bermakna, bukan sebaliknya.¹¹ Dengan demikian, kekerasan oleh Negara yang tidak terselesaikan dapat menimbulkan konflik baru. Oleh sebab itu, untuk mencegah adanya konflik baru maka penyelesaian konflik ini harus menjadi prioritas utama pemerintah. Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi

⁶ *Ibid.* hlm, 55-57.

⁷ Ichsan Malik., Boedi Wijardjo et al, *Prevensi dan Resolusi Konflik Sosial dan Sumber Daya Alam*, (Jakarta: PT. Nuansa Pilar Media, 2008)

⁸ KPP HAM, op.cit, hlm. 70.

⁹ Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan. *Laporan HAM Tahun 2005: Penegakkan Hukum dan HAM Masih Gelap*. (Jakarta: Sentralisme Production, 2005).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Samsu Rizal Panggabean, *Konflik dan Perdamaian Etnis di Indonesia*, (Jakarta: PT Pustaka Alvabet dan PUSAD Paramadhina, 2018), hlm. 189.

Manusia, Pemerintah bersama dengan DPR dapat menyelesaikan pelanggaran HAM melalui proses judicial di Pengadilan HAM Ad Hoc atau proses non-judisial melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.¹²

Awal tahun 2017, pemerintahan Presiden Joko Widodo akhirnya mengeluarkan sebuah inisiatif untuk menyelesaikan kasus pelanggaran berat HAM TSS melalui jalur non-yudisial, yaitu dengan rekonsiliasi.¹³ Ketua Komnas HAM Imdadun Rahmat menjelaskan bahwa sulit untuk memaksakan penyelesaian kasus TSS melalui mekanisme judicial pengadilan HAM ad hoc, sehingga rekonsiliasi yang dipilih. Selain itu, Menkopolhukam Wiranto mengatakan bahwa rekonsiliasi merupakan bentuk penyelesaian kasus HAM masa lalu tanpa menimbulkan masalah baru. Masalah baru yang dimaksud secara implisit adalah tekanan kepada pemerintah dan bangsa yang saat ini sedang berada pada kondisi sulit.

Penolakan terhadap wacana rekonsiliasi datang dari pihak keluarga korban dan pegiat HAM. Rekonsiliasi dipandang sebagai cara agar penjahat HAM bisa lari dari konsekuensi hukum¹⁴, melupakan aspek keadilan yang seharusnya diterima oleh korban¹⁵, ketidakjelasan komitmen politik dan struktur dari rekonsiliasi.¹⁶ Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia mengatakan bahwa rekonsiliasi dapat diselenggarakan melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang perlu dibentuk

¹² Undang-undang No. 26 Tahun 2000 *tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia* Pasal 47 ayat (2) dan Pasal 47 ayat (1).

¹³ Edianto, K. 30 Januari 2017. Pemerintah Putuskan Penyelesaian Kasus Trisakti dan Semanggi Melalui Jalur Rekonsiliasi. <https://nasional.kompas.com/read/2017/01/30/22270351/pemerintah.putuskan.penyelesaian.kasus.trisakti.dan.semanggi.melalui.jalur.rekonsiliasi>

¹⁴ Ihsanuddin. 10 Februari 2017. Rekonsiliasi Kasus Semanggi, Suamsih Duga Wiranto Lindungi Diri. <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/10/17514301/rekonsiliasi.kasus.semanggi.sumarsih.duga.wiranto.lindungi.diri>

¹⁵ Edianto, K. 2 Februari 2012. Dikecam, Penyelesaian Kasus Trisakti dan Semanggi Lewat Rekonsiliasi. <https://nasional.kompas.com/read/2017/02/02/13343321/dikecam.penyelesaian.kasus.trisakti.dan.semanggi.lewat.rekonsiliasi>

¹⁶ (Produser Eksekutif). 23 Juli 2015. *Forum Indonesia* (Siaran Televisi), Metro TV: Jakarta. Diakses dari <http://m.metrotvnews.com/video/forum-indonesia/5b2YarVN-haris-azhar-pelanggaran-ham-masa-lalu-adalah-luka-bangsa>

menggunakan undang-undang terpisah.¹⁷ Undang-undang KKR pernah ada meskipun kemudian dibatalkan pada tahun 2006 oleh Mahkamah Konstitusi karena dianggap tidak sesuai dengan UUD 1945 dan tidak akan menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM di Indonesia.¹⁸ Dengan adanya perdebatan ini dan adanya masalah teknis hukum maka rekonsiliasi sulit untuk terjadi.

Bar-tal dan Bennink mengatakan bahwa proses rekonsiliasi dapat dimulai ketika para pihak berkonflik mulai mengubah keyakinan, sikap, tujuan, motivasi dan emosi mengenai konflik, mengenai satu sama lain dan mengenai hubungan di masa depan menuju rekonsiliasi.¹⁹ Salah satu bentuk sikap yang harus berubah adalah kepercayaan antar pihak terhadap satu sama lain. Membangun kembali kepercayaan antar pihak di masa setelah konflik sangat penting untuk mengurangi persepsi ancaman dan rasa takut yang seringkali mendasari munculnya kekerasan.²⁰ Penelitian Shnabel, Halabi dan Tov-Nachlieli pada tahun 2015 mengenai rekonsiliasi kelompok antara Arab Israel dengan kelompok Yahudi memperlihatkan bahwa derajat kepercayaan pada tingkat tertentu dibutuhkan agar permintaan maaf dipersepsikan secara tulus pada konteks keadaan struktural yang tidak stabil.²¹ Dengan demikian, inisiatif rekonsiliasi dengan keluarga korban Semanggi I tidak hanya terkendala teknis hukum melainkan juga belum adanya kesiapan psikologis untuk melakukan rekonsiliasi.

Pembangunan kepercayaan antara pihak yang berkonflik dalam konteks kasus Semanggi I berarti antara keluarga korban dengan pemerintah RI yang sedang berkuasa, yang direpresentasikan oleh presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi. Pembangunan kepercayaan antar kedua pihak ini

¹⁷ Undang-undang No. 26 Tahun 2000 *tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia* Pasal 47 ayat (2).

¹⁸ *BBCIndonesia.com*, 7 Desember 2006, diakses dari

http://www.bbc.co.uk/indonesian/news/story/2006/12/printable/061207_kkrannulled.shtml

¹⁹ Yaacov Bar-Siman-Tov ed., *From Conflict Resolution to Reconciliation* (New York: Oxford University Press, Inc, 2004), hlm. 26.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 23

²¹ Nurit Shnabel et al., "Group Apology under Unstable Status Relations: Perceptions of Insincerity Hinder Reconciliation and Forgiveness", *Group Proces & Intergroup Relations*, Volume 18 (5), 2014, hlm. 722

mendorong hubungan yang saling memperhatikan kebutuhan satu sama lain.²² Kondisi ini akan semakin menunjang proses rekonsiliasi serta pembangunan damai berkelanjutan. Meskipun demikian, rusaknya kepercayaan keluarga korban mungkin lebih disebabkan oleh pemerintahan tertentu daripada pemerintah yang sedang berkuasa. Derajat kerusakan pada kepercayaan keluarga korban juga perlu dianalisis apakah mencakup aspek ketidakpercayaan pada penyelesaian kasus saja atau kepercayaan secara umum. Kebijakan dan tindakan institusi politik lainnya juga mungkin memiliki peran dalam menghambat tumbuhnya kepercayaan keluarga korban terhadap pemerintah.²³

Selain menghambat rekonsiliasi, kepercayaan yang sangat rendah memiliki beberapa implikasi terhadap keamanan nasional, baik secara langsung maupun tidak langsung. Implikasi tidak langsung Kepercayaan terhadap keamanan nasional adalah dampaknya pada ekonomi dan demokrasi.²⁴ Rasa tidak percaya juga disebut membuat masyarakat Rusia enggan membayar pajak sehingga dapat berakibat buruk pada ekonomi negara.²⁵ Georg Simmel, seorang filsuf yang melakukan pemikiran mendalam mengenai Kepercayaan menyatakan bahwa Kepercayaan merupakan variabel yang mempersatukan masyarakat, dengan demikian rendahnya Kepercayaan mampu menghasilkan perpecahan.²⁶ Sementara Roussou mengatakan bahwa Kepercayaan mendasari kontrak sosial antara rakyat dan pemerintah. Oleh sebab itu, penelitian mengenai tingkat kepercayaan rakyat merupakan objek studi yang sangat penting. Studi ini akan menghasilkan sebuah dasar untuk membentuk strategi pembangunan dan pengelolaan kepercayaan yang bermanfaat bagi kehidupan berdemokrasi.

²² Yaacov Bar-Siman-Tov ed., op.cit, hlm. 37.

²³ Peri K. Blind, "Building Trust in Government in The Twenty-First Century: Review of Literature and Emerging Issues". (*Paper presented at Seventh Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June, Vienna, Austria, 2007*), hlm. 5

²⁴ Fukuyama, F. *Trust: The Social Virtues and The Creation of Prosperity*. (New York: Simon & Schuster Inc., 1995).

²⁵ Rothstein. "Trust, Social Dilemmas and Collective Memories". *Trust, Social Dilemmas and Collective Memories*, 2000, Hal. 477-501.

²⁶ Möllering, G. "The nature of trust: From Georg Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension". *Sociology vol 35 (2)*, 2001, Hal. 403-420

Meskipun begitu, perlu diperhatikan bahwa Kepercayaan (*trust*) merupakan sebuah konsep yang luas, sehingga beberapa ilmuan berpendapat bahwa Kepercayaan terdiri dari bermacam jenis dan bersifat kontekstual.²⁷ Beberapa jenis Kepercayaan di antaranya *political trust*, *generalized trust*, *social trust*, *institutional trust* dsb. Sementara yang dimaksud dengan Kepercayaan bersifat kontekstual adalah individu mungkin mempercayai individu lain dalam konteks A namun tidak pada konteks B. Berlawanan dengan pendapat tersebut, Romano menjelaskan bahwa Kepercayaan tidak dapat didefinisikan berdasarkan konteks dan sumbernya. Ia mengatakan bahwa pada dasarnya Kepercayaan adalah sebuah bentuk sikap terhadap objek percaya, yaitu pengaruh sosial yang dimiliki seseorang terhadap tujuan pribadi individu, yang terdiri dari banyak dimensi seperti intensitas, besaran dan arah.²⁸ Dengan demikian, ia menyimpulkan bahwa Kepercayaan (*trust*) dan ketidakpercayaan (*distrust*) merupakan sebuah konstruk yang sama yang berdiri pada titik yang bersebrangan.

Mengubah arah sikap seseorang dari sangat tidak percaya ke arah yang ambivalen atau sedikit percaya, sayangnya di luar lingkup penelitian Romano. Transformasi kecurigaan ke Kepercayaan banyak dipelajari oleh strategi resolusi konflik pembangunan kapasitas. Wilkes dkk menemukan bahwa masyarakat Bosnia-herzegovina memilih untuk melakukan dialog tentang harapan di masa depan, memastikan keseriusan pemimpin politik dalam menangani kehidupan masyarakat, memastikan adanya kesepakatan antara politisi dan membangun kemampuan masyarakat untuk saling memahami perspektif pihak-pihak terkait konflik sebagai cara menumbuhkan Kepercayaan pasca konflik.²⁹ Sementara itu, Govier dan Verwoerd mengatakan bahwa kepercayaan dapat dibangun ketika kekerasan yang terjadi diakui dan diungkap.³⁰ Artinya, pengungkapan kebenaran

²⁷ Masamichi Sasaki & Robert M. Marsh ed. *The Dynamics of Trust: Communication, Action and Third Parties*. 2012 Hal. 9-30

²⁸ Romano, D.M. (2003). The nature of trust: conceptual and operational clarification

²⁹ Wilkes, G. R., Zotova, A., Kuburić, Z., Andrejč, G., Brkić, M., Jusić, M., Momčinović, Z. P., & Marko, Davor. "Factors in Reconciliation: Religion, Local Conditions, People and Trust". Sarajevo: University of Edinburgh, 2013.

³⁰ Trudy Govier & Wilhelm Verwoerd, "Trust and the Problem of National Reconciliation", *Philosophy of the Social Sciences* 32 (178), 2002, hlm. 183.

dapat menjadi salah satu strategi untuk menumbuhkan kepercayaan. Meskipun demikian, peneliti mengharapkan adanya perbedaan cara menumbuhkan Kepercayaan di berbagai konteks konflik dan budaya.

Selain itu, mengacu pada fungsi adaptif dari kepercayaan dan ketidakpercayaan yang disebut oleh Romano sama-sama memberikan rasa kendali personal dan kemampuan untuk menghadapi situasi ambigu, maka menjadi menarik mempelajari ketidakpercayaan keluarga korban Semanggi I kepada pemerintah, terutama dalam aspek penyelesaian kasus pelanggaran HAM. Hal ini karena ketidakpercayaan tersebut memiliki dua sisi mata pisau, di mana yang satu membuat keluarga korban tetap kritis dan ujung pisau lainnya menghambat penyelesaian kreatif terhadap konflik. Oleh sebab itu, penelitian mengenai ketidakpercayaan keluarga korban Semanggi I terhadap pemerintah Republik Indonesia bertujuan untuk mencari strategi pengelolaan kepercayaan dibandingkan peningkatan kepercayaan. Penelitian ini diharapkan dapat berkontribusi untuk pendekatan Pembangunan Kapasitas Resolusi Konflik, terutama konflik vertikal.

1.2 Fokus dan Subfokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah menemukan strategi pengelolaan kepercayaan keluarga korban terhadap pemerintah dalam aspek penyelesaian kasus. Lebih spesifik, penelitian dilakukan terhadap permasalahan-permasalahan yang menjadi sub-subfokus antara lain:

1. Gambaran Kepercayaan pada keluarga Korban Semanggi I yang mengikuti Aksi Kamisan terhadap pemerintah.
2. Penghambat penyelesaian kasus pelanggaran HAM Semanggi I.
3. Efektifitas kebijakan pemerintah terkait penyelesaian kasus dalam meningkatkan kepercayaan keluarga korban.

1.3 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian di atas, penulis menilai bahwa terdapat eksekusi dari kebijakan keamanan nasional di masa lalu, yang perlu ditangani oleh pemerintah baik dengan jalur judicial atau pun rekonsiliasi. Inisiatif rekonsiliasi dari pemerintah mendapatkan penolakan dari keluarga korban yang berdasarkan pengalaman dapat mengatakan bahwa rekonsiliasi tidak akan membawa keadilan. Keyakinan ini dibentuk oleh pengalaman tidak menyenangkan disebabkan kebijakan dan tindakan-tindakan pemerintah. Tindakan pemerintah selama ini juga memberikan sinyal apakah pemerintah bisa dipercaya atau tidak. Hal ini menjadi masalah karena dapat menghambat penyelesaian konflik. Dengan demikian, rumusan masalah penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana gambaran kepercayaan keluarga korban Semanggi I yang mengikuti Aksi Kamisan terhadap Pemerintah?
2. Bagaimana tingkat kepercayaan keluarga korban Semanggi I yang mengikuti Aksi Kamisan terhadap Pemerintah berperan dalam penyelesaian konflik Semanggi I?
3. Bagaimana tindakan dan kebijakan pemerintah terkait penyelesaian kasus Semanggi I mempengaruhi tingkat kepercayaan keluarga korban?
4. Bagaimana strategi yang tepat untuk mengelola Kepercayaan keluarga korban Semanggi I yang mengikuti Aksi Kamisan terhadap pemerintah?

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah mendapatkan strategi untuk mengelola Kepercayaan (*trust*) keluarga korban Semanggi I terhadap Pemerintah. Hal ini penting baik untuk melancarkan proses penyelesaian kasus maupun memperbaiki kehidupan bangsa dan negara secara umum. Sementara tujuan spesifik dari penelitian ini adalah mendapatkan gambaran Kepercayaan keluarga korban Semanggi I terhadap pemerintah pada aspek penyelesaian konflik. Gambaran kepercayaan keluarga korban Semanggi I dapat menjadi indikator dari keefektifan kebijakan dan tindakan yang diambil pemerintah selama ini.

1.5 Manfaat Penelitian

1.5.1 Manfaat Penelitian Teoritis

Penelitian mengenai Kepercayaan merupakan penelitian yang populer sejak tahun 1990-an. Meskipun demikian, penelitian-penelitian ini kurang mempelajari kepercayaan dalam konteks-konteks hubungan antar kelompok pasca konflik. Dengan demikian, penelitian ini akan memberikan manfaat teoritis bagi konsep Kepercayaan dan hubungan antar kelompok dalam konflik.

1.5.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini akan sangat bermanfaat bagi:

- Pemerintah, dalam hal ini Kemenkopolhukam akan mendapatkan umpan balik dari kebijakan penyelesaian konflik Semanggi I yang diterapkannya atau direncanakannya berupa persepsi dari keluarga korban yang mengikuti Aksi Kamisan. Pemerintah juga akan mendapatkan rekomendasi pembentukan strategi pengelolaan kepercayaan berdasarkan teori yang digunakan. Hal ini sangat penting untuk efektifitas implementasi kebijakan dan dalam melancarkan proses rekonsiliasi itu sendiri.
- Komnas HAM akan mendapatkan manfaat berupa pendekatan alternatif untuk menyelesaikan konflik antara keluarga korban Semanggi I dan pemerintah.
- Keluarga korban Semanggi I akan mendapatkan manfaat berupa pandangan mengenai rekonsiliasi dan resolusi konflik transformatif untuk memastikan keadilan bagi korban.

1.6 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini adalah sebagai berikut; Bab I: Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang, fokus dan sub-fokus penelitian, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian dan sistematika penulisan. Bab II: Kajian Teoritik. Bab ini membahas berbagai teori yang menjadi dasar penelitian ini. Bab III: Metode Penelitian. Bab ini membahas desain penelitian, pelaksanaan penelitian dan cara analisis untuk pencarian akar permasalahan.

Bab IV: Pembahasan Hasil dan Analisis. Bab ini membahas hasil penelitian, analisis terhadap hasil penelitian dan kesimpulan dari analisis tersebut. Bab V: Kesimpulan dan Saran. Pada bab ini dijabarkan kesimpulan yang diperoleh dari hasil analisis pembahasan pada Bab IV dan kelemahan dari penelitian ini.