

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Ada beberapa hal yang menarik bagi penulis untuk mengangkat isu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai objek penelitian.

Pertama, pada era pemerintahan Abdurrahman Wahid, sebuah solusi ditawarkan sebagai alternatif penyelesaian permasalahan HAM di Indonesia. Solusi yang ditawarkan berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang dimuat dalam RUU KKR. Akhirnya wacana, Ide ataupun usulan terbentuknya KKR secara formil dimulai dengan dikeluarkannya TAP MPR No.V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang kemudian dipertegas dengan UU tentang Pengadilan HAM.¹ Walaupun isu ini telah lama didengungkan tapi kenyataannya sampai sekarang KKR masih belum terwujud.

Kedua, KKR telah menjadi fenomena internasional. Lebih dari 20 negara telah memilih jalan mendirikan KKR sebagai cara mempertanggungjawabkan kejahatan hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu. Beberapa diantaranya mencatat sukses yang hebat, meski tentu

¹ <http://www.lfip.org/english/pdf/bali-seminar/komisi%20kebenaran%20dan%20rekonsiliasi%20-%20d-0%20dan%20revisi%20akhir%2018.6.1.2011>

saja ada yang setengah berhasil, dan ada juga yang dilanda kegagalan. Disaat lembaga ini menjadi suatu bentuk alternatif untuk jawaban atas pelanggaran HAM yang terjadi dimasa lampau, dimana sebagian besar negara yang mengalami rejim otoriter memilih membentuk Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesiapun telah telah memilih membentuk KKR tapi mengalami kendala dalam realisasinya.

Ketiga, pembentukan KKR ini mengalami pro dan kontra, walaupun pada tahun 2004 diundangkan Undang-Undang No.27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi namun proses perwujudannya mengalami pasang surut hingga saat ini. Lahirnya UU No.27 tahun 2004 ini memang cukup kontroversial. Terjadi pro dan kontra dari kalangan masyarakat korban dan elit politik yang akhirnya menjadi catatan dan sorotan publik. Hal inilah yang membuat penulis merasa tertarik untuk meneliti isu ini.

B. Latar Belakang Masalah

Orde baru yang berkuasa selama 33 tahun (1965-1998) telah banyak dicatat melakukan pelanggaran-pelanggaran HAM. Orde baru yang memerintah secara otoriter selama lebih dari 30 tahun telah melakukan berbagai tindakan pelanggaran HAM karena perilaku negara dan aparatnya².

Selanjutnya, pasca orde baru pelanggaran HAM yang berbentuk aksi kekerasan massa, konflik antar etnis yang banyak menelan korban jiwa dan pembumihangusan di Timor-timur pasca jajak pendapat menambah panjang

² Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat*, 1999, hal. 21

ditetapkan Undang-undang No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Kedua, jalan kebenaran. Jalan kebenaran ini diwujudkan melalui keputusan politik yang ditetapkan MPR pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000. Keputusan itu tertuang dalam TAP MPR No. V/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Di dalamnya, terdapat mandat bagi Pemerintah dan DPR untuk segera membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) sebagai instrumen untuk menangani berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu tersebut⁶.

Dilihat dari hal itu, tampaknya upaya-upaya yang ditawarkan akan menyelesaikan masalah. Namun, pada kenyataannya tidak. Masih terdapat kekuatan-kekuatan politik di dalam masyarakat maupun di dalam negara yang tidak ingin pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu diungkap kebenarannya. Apalagi, sejak digagas pertama kali pada tahun 1998, pemerintah tidak kunjung mempunyai keberanian untuk mengajukan RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KRR) ke DPR untuk diratifikasi (diberi pengesahan).⁷ Proses ini pun menjadi semakin suram kejelasannya.

Upaya pemerintah dalam meminta pertanggungjawaban atas kejahatan kemanusiaan melalui peradilan HAM seperti yang dilakukan dalam kasus Timor Timur dan Aceh ternyata tidak sesuai harapan, jauh dari semangat keadilan dan jauh dari semangat untuk menciptakan masa depan Indonesia

⁶ <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/11/12/brk,20101112-291525,id.html> diakses 8feb 2011

⁷ <http://www.tempointeraktif.com/hg/hukum/2010/11/12/brk,20101112-291525,id.html> diakses

yang ditegakkan atas nilai-nilai keadilan. Khususnya bagi korban dan keluarganya.

Tidak efektifnya mekanisme hukum yang ada (Peradilan Hak Asasi Manusia) itu menguatkan desakan agar penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dilakukan melalui mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (yang selanjutnya akan disebut dengan KKR), sebagaimana yang pernah digunakan disejumlah negara di Eropa, Afrika, Asia dan Amerika Latin. Pada masa transisi dari pemerintah otoriter menuju demokrasi, tidak semua peristiwa kekerasan masa lalu bisa diselesaikan dengan jalur hukum. Kalaupun dapat, itu akan memakan waktu lama. Karena itu, dipilih mekanisme KKR yang bersifat ekstrajudisial, melengkapi pengadilan HAM yang telah ada sebelumnya. Sebab, tidak semua pelanggaran HAM berat itu dapat diselesaikan melalui pengadilan.

Sejak kemunculannya pertama kali di Argentina dan Uganda pada pertengahan 1980-an, KKR telah menjadi fenomena internasional. Lebih dari 20 negara telah memilih jalan mendirikan KKR sebagai cara mempertanggungjawabkan kejahatan hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu. Beberapa diantaranya mencatat sukses yang hebat, meski tentu saja ada yang setengah berhasil, dan ada juga yang dilanda kegagalan⁸.

Cetusan ide pembentukan KKR di Indonesia sedikit banyak diilhami pengalaman negara-negara yang berhasil mewujudkan rekonsiliasi atas pertentangan hebat dalam penyelesaian luka HAM yang terjadi. Sebut saja

⁸ *Amnesty International, The Role of Truth Commissions in the Process of Reconciliation*, p. 25-31

pengalaman Afrika Selatan, Nelson Mandela yang menjadi korban politik apartheid di negerinya yang menggagas pembentukan The Truth and Reconciliation Commission (TRC)⁹ kemudian di Indonesia dikenal sebagai KKR. Tapi kemunculan isu tentang KKR di Indonesia bukan tanpa kontroversi pro dan kontra mengenai perlu atau tidaknya pembentukan KKR di Indonesia.

Kesadaran pentingnya mengusut, mengungkap kebenaran dan meminta pertanggungjawaban rezim masa lalu yang melakukan kejahatan kemanusiaan, secara teoritis, diyakini oleh banyak aktivis yang pro demokrasi merupakan jalan menuju demokrasi. Tidak mungkin sebuah bangsa dapat hidup bersatu padu dalam damai di atas sejarah yang penuh luka dan kekerasan. Proses menuju kehidupan demokrasi semestinya berjalan di atas proses sejarah yang jujur, adil dan bertanggung jawab. Pemerintah yang baru harus menemukan jalan keluar untuk meneruskan detak nadi kehidupan, menciptakan ulang ruang nasional yang damai dan layak dihuni, membangun semangat dan upaya rekonsiliasi dengan para musuh masa lampau, dan mengurung kekejaman masa lampau dalam sangkar masa lampainya sendiri.¹⁰

Sejarah pelanggaran HAM berat yang terjadi di Indonesia, salah satunya yaitu pada konflik separatisme Gerakan Aceh Merdeka yang dimana banyak korban sipil yang berjatuh selama diberlakukannya

⁹ Apakah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi itu, dalam www.elsam.or.id diakses pada 8 feb 11

¹⁰ Istet Kasim, dkk (ed). *Selangit: Organisasi, Politik, dan Budaya Politik di Masyarakat*. Yogyakarta: Tiara, 2008.

Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh oleh pemerintah¹¹. Yang kemudian memperkuat desakan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi khususnya di Aceh adalah nota kesepakatan damai antara pihak Pemerintah Indonesia dengan GAM yang tertuang dalam MoU Helsinki pada tanggal 15 agustus 2005¹².

Dari pihak eks GAM yang menyepakati nota perdamaian dengan pemerintah Indonesia menghendaki adanya agenda HAM pasca MoU di Aceh yang salah satunya mengandung 3 butir kesepakatan yaitu¹³ :

1. Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-Bangsa mengenai Hak-Hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;
2. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk di Aceh; dan
3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

Berbagai pihak yang menyuarakan penyelesaian untuk masalah penegakkan Hak Asasi Manusia mengalir deras dari berbagai LSM seperti yang tergabung dalam Koalisi Pengungkapan Kebenaran (KPK) untuk Aceh uyang terdiri dari : Kontras Aceh, LBH Aceh, Solidaritas Perempuan, Flower Aceh, PASKA, ACSTF, JKMA, Koalisi NGO HAM, PPHAM, PHIA, Aceh Institute, Aceh Kita, SMUR, LeuHAM, ISMAHI, Tikar

¹¹ *Dinamika Konflik dalam Transisi Demokrasi*, Deputi Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem Informasi Lembaga Informasi Nasional Republik Indonesia, 2004, hal. 33

¹² Idris Kasim Amirudin, *position paper: Agenda Hak Asasi Manusia di Aceh*, Bina M. U. El...

Pandan. Dan di Jakarta sendiri ada Elsam, Kontras dan HRWG¹⁴. Pemerintah Indonesia diharapkan untuk segera mengupayakan langkah-langkah strategis dalam perbaikan HAM. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga kesepakatan perdamaian pasca konflik yang telah ada dan masyarakat yang menjadi korban dari konflik bisa mendapatkan hak mereka berupa pengungkapan kebenaran dan reparasi melalui jalan rekonsiliasi.

Indonesia pernah memiliki UU no.27 Tahun 2004 sebagai landasan pembentukan KKR, seperti yang pada pasal 1 ayat 3:

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang selanjutnya disebut Komisi, adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan melaksanakan rekonsiliasi¹⁵.

Itu berarti Indonesia sudah memutuskan untuk tidak terpenjara oleh masa silamnya yang kelam. Demi terwujudnya Indonesia baru yang demokratis dan dipenuhi kedamaian, masa silam yang dipenuhi berbagai kasus pelanggaran HAM itu harus diselesaikan.¹⁶

Dari hal itu semualah, mengapa isu pembentukan KKR sebagai upaya dalam penyelesaian kasus-kasus HAM berat yang terjadi di Indonesia ini menjadi sesuatu yang perlu untuk dikaji secara akademis.

C. Rumusan Masalah

¹⁴ <http://www.kontras.org/buku/bagian%20VIaceh.pdf>, diakses 22 oktober 2010

¹⁵ Pasal 1 ayat 3, undang-undang Indonesia tentang *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, tersedia dalam www.bpkp.go.id

¹⁶ Catatan HAM Awal Tahun 2007 : *Kondisi dan Proyeksi Pemajuan dan Penegakan Hak Asasi*

Dengan melihat latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka penulis dapat merumuskan suatu pokok permasalahan, yaitu : **Mengapa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagai instrumen dalam upaya penegakkan HAM di Indonesia masih belum diwujudkan.**

D. Kerangka Berpikir

Untuk membahas pokok permasalahan diatas, penulis menggunakan pendekatan konstruktivis.

Kaum konstruktivis berpendapat bahwa tidak ada kenyataan objektif, dunia sosial termasuk hubungan internasional merupakan suatu konstruksi manusia. Menurut konstruktivis, dunia sosial bukanlah sesuatu yang *given* yang mana hukum-hukumnya dapat ditemukan melalui penelitian ilmiah dan dijelaskan melalui teori ilmiah. Melainkan, dunia sosial merupakan wilayah intersubjektif; dunia sosial sangat berarti bagi masyarakat yang membuatnya dan hidup didalamnya dan yang memahaminya. Dunia sosial dibuat atau dibentuk oleh masyarakat pada waktu dan tempat tertentu. Kaum konstruktivis percaya bahwa manusia dapat mengakumulasi pengetahuan tentang dunia dan menekankan peran pemikiran, dan pengetahuan bersama atas dunia sosial¹⁷.

Alexander Wendt sebagai tokoh konstruktivis menjelaskan konsepsi konstruktivis tentang struktur sosial sebagai berikut:

“ struktur sosial memiliki tiga elemen: pengetahuan bersama, sumber daya material, dan praktek. Pertama, struktur sosial dijelaskan dalam beberapa hal oleh pemahaman, harapan atau pengetahuan bersama. Hal ini menciptakan aktor-aktor dalam suatu dan sifat hubungan mereka, apakah kooperatif ataupun konfliktual (Wend: 1992)¹⁸.

Kaum konstruktivis melihat struktur internasional sebagai struktur sosial yang disusun dari pengetahuan yang telah dikenal secara sosial dan berdasarkan pada pertimbangan-pertimbangan non materiil¹⁹. Dengan kata lain, kepentingan, kecendrungan pilihan dan keputusan aktor politik sangat dipengaruhi oleh identifikasi diri yang terwujud dalam bentuk identitas.

Pendekatan konstruktivis menjelaskan bahwa aktor selalu berinteraksi, interaksinya ini akan membentuk keyakinannya, kemudian keyakinan akan membentuk identitasnya, identitas akan mempengaruhi kepentingannya, lalu kepentingan akan mempengaruhi tindakannya. Karena selalu berinteraksi maka aktor bukanlah makhluk yang statis tapi dinamis sehingga bisa melakukan perubahan (transformasi). Hal ini ditegaskan oleh Wendt, bahwa proses pembentukan identitas ditentukan oleh struktur internal dan eksternal²⁰. Wendt juga menjelaskan bahwa perubahan perilaku aktor dapat terjadi apabila negara dan sistem negara sebagai faktor internal juga mengalami perubahan²¹

¹⁸ *Ibid*, hal. 308

¹⁹ Lihat *Social Constructivism* dalam www.oup.com/uk/orc/bin/9780199285433/jackson_chap06.pdf, diakses tanggal 30 desember 2010.

²⁰ Alexander Wendt, *Social Structure and International Relations*, Cambridge, MA, 1999.

Konstruktivis mendahulukan tiga proposisi inti tentang sosial nature of International Relations²². Proposisi pertama, struktur mampu membentuk perilaku negara dan aktor lainnya. Struktur normatif dan struktur ideasional sama pentingnya dengan struktur material . kedua, kaum konstruktivis berargumen bahwa jika anda ingin memahami tingkah laku negara dan aktor lainnya anda harus memahami bagaimana identitas sosial mereka membentuk kepentingan dan tindakan mereka. Ketiga, walaupun kaum konstruktivis menekankan pada *Constructive power* dari struktur normatif dan ideasional, mereka menitik beratkan bahwa struktur-struktur ini hanya ada karena latihan-latihan yang rutin dari agen sosial yang berwawasan luas.

Dalam penelitian ini, untuk menjelaskan bagaimana identitas dapat membentuk kepentingan aktor kemudian kepentingan itu mempengaruhi tindakan aktor yaitu menurut Cristian Reus-Smit, alasan atau pertimbangan dari tindakan dapat dijelaskan dengan empat hal dibawah ini²³ :

1. Ideographic : siapa saya, hal ini berkaitan dengan identitas.
2. Purposive : apa yang saya inginkan, hal ini berkaitan dengan proses pembentukan kepentingan
3. Ethical : bagaimana saya harus bertindak, hal ini berhubungan dengan adanya norma sosial.
4. Instrumental : bagaimana saya bisa mendapatkan apa yang saya inginkan (cara).

²² Cristian Reus Smit, *The politic of international law*, uk. cambridge, uk, 2004, hal 21-22

Penggunaan pendekatan konstruktivis mengenai bagaimana unsur-unsur immateriil seperti pembentukan identitas aktor (pemerintah Indonesia) sebagai negara anggota PBB yang menjunjung tinggi HAM sekaligus juga merupakan aktor yang terlibat dalam kasus pelanggaran HAM itu sendiri (seperti pelanggaran HAM pada pemberlakuan Daerah Operasi Militer di Aceh pada masa orde baru 1989-1998) , dan pembentukan identitas aktor (LSM dan Ornop yang concern terhadap masalah HAM, dan juga korban pelanggaran HAM) sebagai pejuang HAM mempengaruhi tindakan mereka dalam proses pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

E. Hipotesis

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagai instrumen dalam upaya penegakkan HAM di Indonesia masih belum diwujudkan karena adanya perbedaan dalam hal *ideographic, purposive, ethical dan instrumental* dari aktor-aktor yang berperan dalam proses pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, sehingga sampai saat ini pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi belum terwujud.

F. Jangkauan Penelitian

Sebuah penelitian membutuhkan ruang pembatasan masalah

... tidak meluas dan meluas maka penelitian ini mempunyai

1. Penelitian ini membahas mengenai sebab-sebab yang menjadi kendala dalam upaya pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Indonesia yaitu mengenai perbedaan *ideographic, purposive, ethical dan instrumental* dari aktor-aktor yang kemudian menyebabkan kendala lahirnya KKR.
2. Penelitian ini mengambil rentang waktu mulai tahun 1998, dimana pada tahun ini merupakan tumbangnya rezim orde baru yang kemudian diketahui sebagai momentum terkuaknya berbagai masalah pelanggaran berat HAM.

G. Tujuan Penelitian

Sebagai sebuah bahan kajian ilmiah maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sebab, mengapa KKR sebagai instrumen dalam penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia masih belum terbentuk.
2. Untuk menambah perbendaharaan keilmuan bagi disiplin ilmu hubungan internasional.

H. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif. Metode deskriptif adalah pencarian fakta interpretasi yang tepat yang digunakan untuk mempelajari masalah-masalah dalam masyarakat, serta tata cara yang berlaku dalam masyarakat serta situasi-situasi tertentu, termasuk hubungan-

hubungan kegiatan, sikap-sikap, pandangan-pandangan, serta proses-proses yang sedang berlangsung dan pengaruh-pengaruh dari suatu fenomena.²⁴

Penelitian ini adalah penelitian pustaka (*library research*), yaitu dengan cara mengumpulkan data-data dari buku-buku, naskah-naskah, artikel-artikel, dan dokumen-dokumen, jurnal ilmiah, dan sumber lainnya yang mendukung penelitian ini.

Teknik untuk menganalisa data dalam penelitian ini adalah teknik kualitatif. Teknik analisis ini dapat didefinisikan sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif. Data deskriptif ini dapat berupa ucapan atau tulisan dan perilaku yang diamati orang-orang.²⁵ Kemudian menyusun data yang telah ada untuk kemudian diinterpretasikan secara kualitatif.

I. Sistematika Penulisan

Adapun sistematika penulisan adalah sebagai berikut :

Pertama, bab pertama ini merupakan bab pendahuluan. Dalam bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, kerangka berpikir, hipotesis, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Kedua, bab kedua ini akan berisi penjelasan tentang Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) dan juga faktor yang melatar-belakangi pembentukan KKR, bagaimana konteks dan signifikansinya serta tujuannya.

²⁴ Nazir Mohammad, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1998, hal. 64.

²⁵ Ibid. 67 dan 68, *Metode Penelitian Kualitatif* Vol. 1, Nasional Surabaya, 1992, hal. 21.

Selain itu, dalam bab kedua ini akan mengulas tentang negara-negara lain yang telah membentuk KKR.

Ketiga, dalam bab ketiga penulis akan menjelaskan proses pembentukan KKR di Indonesia. Kemudian aktor-aktor yang berperan dalam pembentukan KKR, dan bagaimana peranan mereka dalam proses pembentukan KKR.

Keempat, bab keempat ini akan berisi analisa yang menjelaskan sebab pembentukan KKR belum terwujud.

Kelima, bab terakhir ini merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dari bab-bab sebelumnya.