

BAB II

KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI UNTUK LUKA HAM DI INDONESIA

Dalam bidang Politik, hukum, dan HAM fenomena Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) hadir sebagai sebuah alternatif dalam menjawab pertanyaan, bagaimana jalan terbaik dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM. Dimensi kontroversial memuncak ketika KKR hadir ditengah kesadaran politik masyarakat yang mulai meningkat. Tidak heran KKR mampu menyedot perhatian publik, terutama elit politik baik ditataran politik lokal maupun politik internasional. Dalam bab ini, penulis menjelaskan tentang apa itu KKR, apa peranan dan tujuannya serta bagaimana model KKR yang telah dibentuk di beberapa negara.

A. **Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)**

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi merupakan fenomena transisi, ia muncul dari konteks negara-negara yang sedang menghadapi transisi dari rejim otoriter ke rejim demokratis. Salah satu masalah yang sangat pelik dan dilematis yang dihadapi oleh pemerintahan baru dalam situasi ini adalah menjawab tuntutan masyarakat atas kejahatan hak asasi manusia (*gross violation of human rights*) yang terjadi di bawah rejim sebelumnya. Pemerintahan-pemerintahan transisi berusaha menjawab masalah ini dengan mencoba mendamaikan kecenderungan menghukum di satu sisi dengan kecenderungan memberi maaf atau amnesti di sisi yang lain.

Sehingga dapat dikatakan kemampuan pemerintahan pemerintahan

transisi itu terbatas pada usaha memberikan “keadilan transisional”, yang tidak sepenuhnya memuaskan²⁶.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (selanjutnya disingkat KKR) merupakan jawaban eksperimentatif dari situasi transisi politik. Sejak kemunculannya yang pertama di Argentina dan Uganda pada pertengahan 1980-an, KKR telah menjadi fenomena internasional. Kurang lebih dari dua puluh negara telah memilih jalan mendirikan KKR, sebagai cara mempertanggungjawabkan kejahatan-kejahatan hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu. Beberapa di antaranya mencatat sukses, laporan-laporan akhir yang ditulis oleh komisi-komisi ini telah menjadi perbincangan di mana-mana. Itu bukan berarti tidak ada orang yang menolak kehadirannya²⁷.

1. Definisi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)

Tidak ada satu definisi yang diterima secara umum tentang apa itu KKR. Ia merupakan penamaan umum terhadap komisi-komisi yang dibentuk pada situasi transisi politik dalam rangka menangani pelanggaran berat atau kejahatan hak asasi manusia di masa lalu. Hingga kini telah berdiri sekitar 20 KKR di berbagai negara. Masing-masing komisi itu mempunyai nama, mandat, dan wewenang yang berbeda-beda satu dengan lainnya. Beberapa di antaranya memiliki mandat yang terbatas hanya pada satu tipe pelanggaran hak asasi manusia, misalnya KKR di Chile dan

²⁶ Briefing Paper, *Angkah “Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi” itu?* (Jakarta: ELSAM, 2006)

Argentina yang mandatnya terbatas pada penyelidikan atas kasus kasus eksekusi di luar proses hukum (*extrajudicial executions*) dan penghilangan paksa (*disappearances*) apakah itu dilakukan oleh negara maupun oleh kelompok perlawanan bersenjata. Namun sebagian besar KKR yang ada, memiliki mandat yang sangat luas yang menjangkau hampir semua tipe pelanggaran berat hak asasi manusia, seperti di Afrika Selatan, Guatemala dan El Salvador²⁸.

Meskipun berbeda-beda dalam hal nama, mandat dan kewenangan, masing-masing komisi itu dipersatukan oleh satu karakteristik umum. Priscilla Hayner²⁹, yang mengkaji secara komparatif kehadiran komisi-komisi itu, menemukan ada empat elemen yang dimiliki oleh setiap komisi itu —yang dapat dikatakan sebagai karakter umum KKR. Keempat unsur itu adalah:

- a) Fokus penyelidikannya adalah pada kejahatan masa lalu;
- b) Tujuannya adalah mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan hak asasi manusia dan pelanggaran hukum internasional pada suatu kurun waktu tertentu, dan tidak memfokuskan pada satu kasus;
- c) Keberadaannya adalah untuk jangka waktu tertentu, biasanya berakhir setelah laporan akhirnya selesai dikerjakan;

²⁸ Briefing Paper: *Apakah "Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi" itu?* (Jakarta : ELSAM, 2006), hal. 2

²⁹ Priscilla Hayner, *Fifteen Truth Commissions —1974 to 1994: A Comparative Study*, dalam *HumanRights Quarterly* 1994, 16, hal. 597-655.

- d) Ia memiliki kewenangan untuk mengakses informasi ke lembaga apa pun, dan mengajukan perlindungan untuk mereka yang memberikan kesaksian.
- e) Dibentuk secara resmi oleh negara baik melalui Keputusan Presiden atau melalui Undang-undang, atau bahkan oleh PBB seperti Komisi Kebenaran El Salvador (1992-1993).

Kendati hampir semua KKR didirikan secara formal, bukan berarti tidak ada yang didirikan oleh masyarakat. Di negara dimana pemerintahnya tidak mengambil inisiatif mendirikan KKR, prakarsa kemudian diambil alih oleh organisasi-organisasi non pemerintah (NGO). Di Uruguay dan Brasil misalnya, pembentukan KKR diprakarsai oleh NGO. Laporan yang mereka terbitkan, yang diberi judul "*Jangan Terulang Lagi*" (*Nunca Mais*), memiliki pengaruh yang sama seperti laporan yang diterbitkan Komisi Kebenaran yang resmi. Di Guatemala, Komisi Klarifikasi Masa Lalu yang resmi masih belum memberikan laporannya (Januari 1999). Namun sebuah LSM berbasis gereja, REMHI, telah menerbitkan laporan setebal 1400 halaman tentang nasib lebih dari 1,44 juta korban pelanggaran hak asasi manusia orang-orang yang dibunuh, hilang, disiksa, diusir, menjadi janda atau yatim³⁰.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, baik yang resmi maupun yang tidak resmi, hanya pantas menyandang nama itu apabila ia telah menerbitkan laporan yang komprehensif mengenai kejahatan di masa lalu.

Masyarakat mempercayai laporan itu, dan menganggapnya sebagai suatu usaha yang tulus merekonstruksi apa yang sebenarnya terjadi dalam konteks kasus-kasus kejahatan hak asasi manusia yang terpolat dan sistematis.

Didefenisikan juga dengan jelas beberapa konsep penting yang termuat dalam KKR, yaitu, konsep kebenaran, rekonsiliasi, komisi kebenaran dan rekonsiliasi, pelanggaran hak asasi yang berat, korban, kompensasi, restitusi, dan amnesti. *Kebenaran* didefenisikan sebagai suatu peristiwa yang dapat diungkapkan berkenaan dengan pelanggaran hak asasi manusia yang berat baik mengenai korban, tempat, maupun waktu. *Rekonsiliasi* adalah hasil dari suatu proses pengungkapan kebenaran, pengakuan, dan pengampunan, melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dalam rangka menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat untuk terciptanya perdamaian dan persatuan bangsa. *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 rekonsiliasi. *Pelanggaran berat hak asasi* adalah pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang pengadilan hak asasi manusia. *Korban* adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mengalami penderitaan baik fisik, mental, maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan, atau perampasan hak-hak dasarnya sebagai akibat langsung

dari pelanggaran hak asasi manusia yang berat; termasuk korban adalah juga ahli warisnya. *Kompensasi* adalah ganti kerugian yang diberikan oleh negara kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya sesuai dengan kemampuan keuangan negara untuk memenuhi kebutuhan dasar, termasuk perawatan kesehatan fisik dan mental. *Restitusi* adalah ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku atau pihak ketiga kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahliwarisnya. *Rehabilitasi* adalah pemulihan harkat dan martabat seseorang yang menyangkut kehormatan, nama baik, jabatan, atau hak-hak lain. *Amnesti* adalah pengampunan yang diberikan oleh presiden kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Undang-Undang ini dibentuk dengan asas: (a) Kemandirian, (b) Bebas dan tidak memihak; (c) Kemaslahatan; (d) Keadilan; (e) Kejujuran; (f) Keterbukaan; (g) Perdamaian; dan (h) Persatuan bangsa. Sedang tujuan yang akan dicapai melalui UU ini adalah menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu di luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa.

Sementara itu, fungsi kelembagaannya bersifat publik untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan melaksanakan rekonsiliasi. Di dalam fungsi itu, Komisi mempunyai

keluarga korban yang merupakan ahli warisnya; (b) melakukan penyelidikan dan klarifikasi atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat; (c) memberikan rekomendasi kepada presiden dalam hal permohonan amnesti; (d) menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah dalam hal pemberian kompensasi dan/atau rehabilitasi; dan (e) menyampaikan laporan tahunan dan laporan akhir tentang pelaksanaan tugas dan wewenang berkaitan dengan perkara yang ditanganinya, kepada presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dengan tembusan kepada Mahkamah Agung. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud di atas Komisi mempunyai wewenang: (a) melaksanakan penyelidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (b) meminta keterangan kepada korban, ahli waris korban, pelaku, dan/atau pihak lain, baik di dalam maupun di luar negeri; (c) meminta dan mendapatkan dokumen resmi dari instansi sipil atau militer serta badan lain, baik yang ada di dalam maupun di luar negeri; (d) melakukan koordinasi dengan instansi terkait, baik di dalam maupun di luar negeri untuk memberikan perlindungan kepada korban, saksi, pelapor, pelaku, dan barang bukti sesuai dengan peraturan perundang-undangan; (e) memanggil setiap orang yang terkait untuk memberikan keterangan dan kesaksian; (f) memutuskan pemberian kompensasi, restitusi, rehabilitasi, atau amnesti, apa bila perkara sudah didaftarkan ke pengadilan hak asasi manusia.

Selain memuat hal-hal di atas, Undang-Undang yang terdiri atas 10

bab dan 45 pasal ini mengatur mengenai alat kelengkapan, tugas dan

wewenang subkomisi, tata cara penyelesaian permohonan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, dan amnesti, keanggotaan, dan pembiayaan. Patut disayangkan, kehadiran Undang-Undang ini sangat terlambat bila dibandingkan dengan KKR beberapa negara yang telah disebutkan di atas, yang rata-rata terbentuk segera setelah rezim otoritarian berakhir. Karena itu banyak pihak yang mempertanyakan relevansi atau arti penting kehadiran KKR Indonesia setelah lebih dari 10 tahun rezim Orde Baru berakhir.

2. Kebenaran Dalam KKR

Sejak dahulu, para filsuf telah memperdebatkan tentang apa itu kebenaran, bagaimana ia diuji dan bagaimana ia bisa ditolak. Tetapi dipihak lain, kebenaran merupakan salah satu istilah sehari-hari yang paling sederhana. Kita yakin bahwa beberapa hal bersifat benar. Banyak orang merelakan kehidupan atau kemerdekaan mereka untuk kebenaran. Pengadilan menuntut, menghakimi dan menghukum orang setiap hari di setiap masyarakat, untuk mempertanggungjawabkan tindakan yang benar-benar telah dilakukan para terdakwa.

Salah satu definisi kebenaran yang paling elegan diberikan oleh filsuf Jerman, Jurgen Habermas³¹. Kebenaran, menurutnya, disadari dalam tiga aspek. Pertama, kebenaran bersifat *faktual*, berkaitan dengan sesuatu yang benar-benar terjadi atau ada. Kedua, kebenaran bersifat *normatif*, berkaitan dengan apa yang kita rasakan adil atau tidak. Jadi seorang pelaku genocide

³¹ Jurgen Habermas, *The Structure of Practical Reason*, Oxford, 1984, hal. 56.

benar-benar seorang penjahat, karena kita mengutuk perbuatan tersebut. Ketiga, kebenaran hanya akan menjadi kebenaran bila dinyatakan dengan *cara yang benar*. Jika kita menyampaikan kebenaran, namun tampak bahwa kita sebetulnya tidak sungguh-sungguh yakin dengan apa yang telah kita katakan, itu bukanlah kebenaran yang sesungguhnya.

Komisi "kebenaran" dalam konteks ini adalah kebenaran yang memadukan ketiga katagori tersebut. Sebuah komisi harus mencari, menemukan dan mengemukakan fakta atau kenyataan tentang suatu peristiwa dengan segala akibatnya. Menimbang dan menempatkan keadilan korban dan pelaku sebagai prinsip kerja; tidak boleh berlaku tidak fair dan tidak adil terhadap pelaku sekalipun, dan yang terakhir semua temuan harus dinyatakan secara benar, fair, jujur dan transparan, dan tidak manipulatif. Jika ketiga aspek itu tidak terpenuhi, maka temuan Komisi dan bahkan Komisi itu sendiri tidak akan dipercaya.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dapat berfungsi dengan baik apabila sumber informasi (aktor yang berperan didalamnya) mampu memenuhi ketiga aspek kebenaran tersebut. Mereka harus memberikan fakta, bukan sekadar rekaan atas fakta. Mereka harus memberikan laporannya sesuai dengan norma-norma hukum atau moral internasional, dan boleh menyatakan pembunuhan sebagai suatu kejahatan, namun tidak bisa menyejajarkan pembunuhan dengan pemecatan seseorang karena alasan politik. Ketiga, mereka harus memaparkan temuannya dengan cara yang benar dan jujur. Jika mereka mematuhi semua ini, maka sensitif

atau mengaburkan penanggung jawab utamanya, laporan itu tidak akan dipercaya, bahkan bila fakta-faktanya benar³².

3. Rekonsiliasi Dalam KKR

Rekonsiliasi merupakan kata kunci dari pembentukan KKR. Kata kunci ini pula yang menciptakan kontroversi mengenai peran KKR dalam penyelesaian kejahatan hak asasi manusia di masa lalu. Apa sebetulnya rekonsiliasi itu?

Demikian pula halnya dengan konsep Rekonsiliasi. Secara etimologis, istilah ini tidak terlalu jelas. Priscilla yang mengutip *Oxford English Dictionary* mendefinisikan "reconcile" sebagai "to bring (a person) again into friendly relations.....after an estrangement...to bring back into concord, to reunite (persons or things) in harmony, mengakurkan kembali, menyatukan kembali (orang atau barang) ke kondisi harmoni³³. Dalam konteks konflik atau kekerasan politik, rekonsiliasi dijabarkan sebagai "mengembangkan saling penerimaan yang bersifat damai antara orang-orang atau kelompok yang bermusuhan atau dahulunya bermusuhan³⁴.

Rekonsiliasi sebagai kata kunci dari pembentukan KKR jelas terkait dengan usaha memperbaiki hubungan sosial, politik dan psikologis antarwarga negara sebagai pribadi atau kelompok dengan negara akibat perlakuan atau tindakan negara yang tidak adil dan tidak manusiawi. Rekonsiliasi itu diperlukan untuk membangun masa depan bangsa dan

³² Tersedia di http://pusham.uui.ac.id/ham/16_Chapter10.pdf diakses tanggal 12 mei 11

³³ Priscilla E. H. K. ... *English* ... 2005 ... 264

negara yang demokratis di atas pilihan sikap memaafkan atau melupakan, dan bukan penuntutan pidana.

Rekonsiliasi mensyaratkan dilakukannya pengungkapan kebenaran. Di Afrika Selatan hal itu merupakan prinsip dasar, dan perhatian internasional terhadap komisi ini menimbulkan anggapan bahwa semua komisi kebenaran terutama dibentuk untuk mendorong rekonsiliasi. Dan rekonsiliasi yang dimaksud adalah rekonsiliasi politik nasional, dan bukan rekonsiliasi individual. Keberhasilan komisi kebenaran sebagian diperhitungkan dari seberapa besar kemampuan dan keberhasilannya menciptakan rekonsiliasi.

Kini kata rekonsiliasi lebih bermakna psikologi sosial-politik. Demi menjamin agar masyarakat nasional atau internasional terbebas dari kekerasan politik yang berlanjut, bahkan bila demi tujuan akhir itu berarti harus menanggung ketidakadilan yang memilukan, individu, kelompok dan negara harus melupakan atau memaafkan apa yang telah dilakukan terhadap mereka, atau apa yang pernah mereka lakukan. Rekonsiliasi dengan demikian adalah kesediaan untuk memaafkan atau melupakan demi penciptaan tatanan politik yang demokratis di masa depan. Singkatnya, rekonsiliasi lebih menekankan pada pencapaian tujuan akhir itu yaitu stabilitas tatanan demokrasi, ketimbang mengutamakan penuntutan pidana. Seperti yang disampaikan oleh Carlos S. Nino,

“Sudah barang tentu ada konsekuensi-konsekuensi berharga dari penghukuman, misalnya mencegah kejahatan yang serupa terulang dengan menunjukkan bahwa tidak ada seorang pun kebal terhadap hukum, atau untuk mengkonsolidasikan demokrasi yang menghormati the rule of law. Tetapi tuntutan pidana mungkin mempunyai beberapa keterbatasan yang harus diimbangi dengan tujuan untuk mempertahankan sistem demokrasi ... sekali kita menyadari bahwa pelestarian sistem demokrasi merupakan syarat mutlak bagi dimungkinkannya penuntutan, maka hancurnya sistem demokrasi merupakan hal yang mendahului pelanggaran besar-besaran terhadap hak asasi manusia”³⁵.

Apa pun kelemahan KKR dan proses pertanggungjawaban yang merupakan kerangka besarnya itu, nilai akhir dari stabilitas demokrasi dan perdamaian tidak bisa diabaikan begitu saja. Suatu gencatan senjata mungkin tidak akan memperbaiki semua kesalahan atau menyembuhkan semua luka, namun bisa menyelamatkan banyak jiwa. Namun masih ada harapan yang lebih indah bagi mereka yang menganggap bahwa moralitas sosial perlu lebih dari sekedar ini. Bila keamanan telah dicapai, ruang untuk pertanggungjawaban justru akan berkembang dengan kesadaran manusia, bukannya menghilang meskipun telah lama berlalu.

4. Antara Kebenaran dan Keadilan

Dengan penekanan KKR pada pembangunan kembali tatanan politik, seperti digambarkan sebelumnya, timbul pertanyaan apakah keadilan bagi para korban menjadi terpenuhi. Perdebatan mengenai isu ini telah mewarnai wacana penolakan dan penerimaan terhadap KKR, yang masing-masing mempunyai pendukungnya. Bagi mereka yang menolak, KKR dilihat sebagai gerakan politik untuk menyelamatkan penjahat-

³⁵ Carlos S. Nino, “The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put Into Context: The Case of Argentina,” *The New York University Journal of Law and Liberty*, vol. 100, hal. 2610-2640.

penjahat yang sebenarnya. Sedangkan bagi mereka yang menerimanya, KKR dipandang sebagai penyelesaian yang realistik di tengah situasi transisi politik. Bagi pendukung yang terakhir ini, KKR dipandang sebagai bentuk dari keadilan transisi.

Sikap mereka yang menolak KKR tidak sepenuhnya keliru. Penolakan mereka dapat dibenarkan dengan tiga alasan. Pertama, hukum internasional mewajibkan kepada negara untuk mengadili kejahatan-kejahatan yang serius, seperti kejahatan terhadap kemanusiaan, genosida, penyiksaan dan penghilangan paksa. Pengadilan Hak Asasi Manusia Inter-Amerika, antara lain, menyatakan berkali-kali bahwa amnesti tidak dapat diterima bila fungsinya hanya menyelubungi kejahatan yang telah terjadi. Kedua, perkembangan terakhir menunjukkan bahwa mungkin saja menyeret pejabat tinggi negara ke meja hijau. Ini merupakan gejala yang jelas terlihat pada peradilan ad hoc di bekas Yugoslavia dan Rwanda, usaha pendirian Mahkamah Pidana Internasional (ICC), dan dari keberhasilan penerapan “yurisdiksi universal”, contoh yang paling spektakulernya adalah penangkapan Jenderal Pinochet di London. Sedangkan yang ketiga adalah, “rekonsiliasi” yang ditawarkan KKR, tetap sulit dapat diterima oleh korban yang mengalami penderitaan akibat kejahatan tersebut³⁶.

Begitu pula dengan mereka yang menerima model penyelesaian melalui KKR juga tidak dapat dikatakan salah. Penerimaan mereka dapat

³⁶ Eric S. Rosenthal, “Korban Kejahatan Berkeadilan” (Jakarta: ELSAM, 2006).

dibenarkan dengan alasan sebagaimana yang dikemukakan oleh seorang pengacara hak asasi manusia, Aryeh Neier, berikut ini:

Dari dua tahapan itu, tahap “kebenaran” menurut saya adalah lebih penting. Dengan mengetahui apa yang terjadi, suatu bangsa dapat memperdebatkan dengan jujur mengapa dan bagaimana kejahatan-kejahatan yang menggenaskan itu sampai terjadi. Mengidentifikasi orang-orang yang bertanggung jawab, dan menunjukkan apa yang mereka lakukan, sama saja dengan menandai mereka dengan suatu aib di mata masyarakat yang sudah merupakan suatu hukuman tersendiri bagi mereka; dan mengidentifikasi para korban, dan mengingatkan kembali bagaimana mereka disiksa dan dibunuh merupakan suatu cara untuk mengakui nilai dan martabat mereka³⁷.

Kedua posisi itu sama-sama benarnya. Tetapi dalam praktek yang riil, mengapa satu negara memilih penyelesaian masa lalunya dengan KKR dan mengapa yang lain tidak, pada akhirnya sangat ditentukan oleh percaturan politik, sifat proses demokratisasi itu, dan distribusi kekuasaan politik selama transisi dan sesudahnya. Tak banyak dipengaruhi oleh pertimbangan moral dan hukum. Menurut pengamatan Samuel P. Huntington³⁸, di antara negeri-negeri yang menjadi demokrasi sebelum tahun 1990, hanya di Yunani pengadilan dan penjatuhan hukuman yang berarti terhadap cukup banyak pejabat otoriter terjadi. Sebagian besarnya memilih penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

5. Hubungan KKR dengan Pengadilan

Tentang bagaimana hubungan antara KKR dan pengadilanpun muncul, hal ini perlu dijawab mengingat adanya pendapat di Indonesia yang menyepadankan antara KKR dengan pengadilan. Seakan-akan KKR

³⁷ Aryeh Neier, “What Should Be Done About the Guilty?” *New York Review of Books*, 1990.

³⁸ S. L. Huntington, *Columbia Demokrasi Ketiga*, Jakarta, 1995, hal. 63.

mirip seperti pengadilan. Padahal kedua institusi ini jauh berbeda. KKR seperti telah dijelaskan sebelumnya bukanlah badan peradilan, dia tidak berfungsi memastikan pertanggungjawaban pidana seseorang dan tidak menjatuhkan vonis. Pengadilanlah yang mempunyai peran seperti itu, yaitu memastikan pertanggungjawaban pidana atau perdata seseorang dari satu kasus tertentu, dan menjatuhkan vonis bersalah atau tidak. Sementara KKR lebih berkonsentrasi pada pencarian pola umum semua kasus kejahatan hak asasi manusia yang pernah terjadi (dalam satu kurun waktu tertentu), dan memberi rekomendasi-rekomendasi kebijakan untuk memulihkan demokrasi kepada Pemerintah.

KKR dan pengadilan dengan demikian merupakan dua strategi yang sangat berbeda. Mereka bisa saling melengkapi, meskipun karena perbedaan tujuan dan prosesnya, kadang-kadang mereka bisa saling bertentangan. Kedua strategi ini sama-sama diperlukan. Pengadilan diperlukan untuk melengkapi apa yang tidak dapat dilakukan oleh KKR, yaitu dalam hal: (i) mendorong penyelesaian hukum atas kejahatan-kejahatan; dan (ii) menerapkan hukuman. Makanya, pengadilan juga dapat memberikan kontribusi kepada keadilan transisional dalam hal-hal sebagai berikut³⁹:

- a) Penuntutan pidana dan penghukuman memberikan keadilan retributif

³⁹ Butir-butir ini dipetik dari hasil diskusi dengan Douglas Cassel, konsultan Ford Foundation untuk Transitional Justice, Maret 2000 di Jakarta dalam Briefing Paper: *Apakah "Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi"?* (Jakarta: ELSAM, 2006), hal. 10.

- b) Memutus rantai impunity dan memberikan andil bagi kepastian hukum

Tetapi berbeda dengan KKR, pengadilan memiliki sejumlah keterbatasan lebih-lebih pada situasi transisi politik. Karena keterbatasnya, pengadilan hanya mampu menangani sejumlah kecil kasus, dan isu yang bisa diungkapkan juga terbatas. Selain karena alasan-alasan di bawah ini⁴⁰:

- a) Pengadilan membutuhkan biaya besar. Pengajuan suatu kasus ke pengadilan memerlukan penyelidikan yang amat teliti dan kemudian diikuti oleh penuntutan, yang keduanya harus dilakukan oleh para profesional. Hakim harus memahami Bila dibanding dengan pengadilan, KKR memiliki kelebihan dalam hal: (i) dapat membahas ribuan kasus; (ii) dapat menemukan pola-pola luas, menanyakan mengapa suatu hal terjadi dan perubahan apa yang diperlukan untuk mencegah terulangnya hal demikian; dan (iii) dapat membantu dan mendukung sejumlah besar korban dan menuntut kompensasi, ganti rugi atau paling tidak pengakuan mengenai keberadaan korban-korban tersebut. kasusnya. Untuk memberikan contoh pelaksanaan kepastian hukum, mutlak diperlukan pemrosesan dengan segera dan penghargaan terhadap hak-hak tertuduh. Bila si tertuduh adalah orang yang berkuasa, atau memiliki kendali yang kuat, mereka cenderung memiliki akses pada

pengacara yang ahli (dan mahal). Ini menambah tantangan untuk para penuntut (Jaksa) dan juga menambah biaya. Sebagai contoh, satu kasus di muka Mahkamah Pidana Internasional bagi bekas Yugoslavia bisa menyita biaya US \$1 juta (atau malah berjuta-juta).

- b) Sukar untuk menang. Untuk berhasil dalam sebuah kasus hak asasi manusia diperlukan pembuktian yang sangat bisa dipercaya. Ini sukar dicapai karena berbagai alasan, termasuk karena para pelaku sering kali menghilangkan atau menutupi bukti-bukti yang ada. Contohnya, perintah komandan sering kali hanya lisan. Para pelaku juga bisa saja mengintimidasi para saksi untuk menghalangi proses hukum.
- c) Diperlukan 'political will'. Selama masa transisi, sering kali terdapat kesempatan yang terbuka setelah jatuhnya regim lama. Terdapat dukungan politis maupun publik untuk memproses yang akan membuka kebenaran dan menemukan keadilan. Kesempatan ini akan berkurang seiring perjalanan waktu. Juga, setelah beberapa saat, penentangan dari militer juga cenderung meningkat. Militer bisa menyetujui penuntutan pada awalnya, namun begitu beberapa anggotanya dihukum, akan ada perlawanan yang akan menghalangi penuntutan lebih lanjut.

- d) Pemeriksaan terpusat pada tindak pidana suatu kasus.

Paradigma hanya dapat mempertimbangkan apakah seseorang

melakukan tindak pidana tertentu terhadap korbannya, dengan pembuktian yang eksaks. Pengadilan tidak dapat menemukan jawaban terhadap pertanyaan yang lebih luas mengenai pola-pola pelanggaran, pelanggaran secara sistemik, mengapa atau bagaimana pelanggaran terjadi, dan lain-lain. George Meiring, mantan kepala angkatan bersenjata Afrika Selatan memberikan kesaksian soal pelanggaran HAM di masa apartheid.

- e) Pengadilan hanya mampu menangani sedikit korban, terbatas pada korban-korban insiden tertentu yang sedang dituntutkan dari sedikit pelaku kejahatan. Sementara pelanggaran yang dialami sebagian besar korban tidak bisa diungkap.

B. Latar Belakang Pembentukan KKR di Indonesia

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah fenomena yang timbul di era transisi politik dari suatu rezim otoriter ke rezim demokratis, terkait dengan persoalan penyelesaian kejahatan kemanusiaan yang dilakukan rezim sebelumnya. Pemerintahan transisi berusaha menjawab masalah tersebut dengan mencoba mendamaikan kecenderungan menghukum di satu sisi dengan kecenderungan memberi maaf atau amnesti di sisi yang lain. Sebagai "jalan tengah" tentu saja upaya demikian tidak sepenuhnya memuaskan banyak pihak, terutama korban, keluarga korban dan organisasi masyarakat sipil, tetapi itulah usaha pemerintahan transisi yang dapat dilakukan mengingat kejahatan kemanusiaan yang dilakukan rezim

sebelumnya mengandung dimensi politik, psikologis dan hukum yang sangat kompleks.

Sejak kemunculannya pertama kali di Argentina dan Uganda pada medium 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 di antaranya mencatat sukses yang hebat, meski tentu saja ada yang setengah berhasil, dan ada juga dilanda kegagalan.

Kesadaran pentingnya mengusut, mengungkap kebenaran dan meminta pertanggungjawaban rezim masa lalu yang melakukan kejahatan kemanusiaan, secara teoritis, diyakini banyak aktivis pro demokrasi merupakan jalan menuju demokrasi. Tidak mungkin sebuah bangsa dapat hidup bersatu padu dalam damai di atas sejarah penuh luka dan kekerasan. Proses transisi menuju demokrasi harus berjalan di atas proses sejarah yang jujur, adil dan bertanggung jawab. Pemerintahan 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 lampaunya sendiri⁴¹.

⁴¹ 161-1 Kasim, *Satelah Otentisitasnya Berubah: Esai-Esai Kerdilan di Masa Transisi*

Persoalannya apa yang harus dan bisa dilakukan masyarakat dan kekuasaan yang menggantikan dalam menghadapi kejahatan berat kemanusiaan masa lalu? Dari pengalaman beberapa negara dalam menangani pelanggaran hak asasi manusia masa lalu, terdapat berbagai bentuk strategi. Ada yang mengadili secara massal pendukung orde terdahulu, ada yang “menutup buku” tanpa syarat, bahkan ada yang melalui “peradilan rakyat” seperti yang terjadi di Perancis terhadap keluarga kerajaan Louis XIV, dan sejumlah pejabatnya tewas dipenggal ala Guillotine. Menjelang akhir abad 20, pengadilan rakyat terjadi lagi terhadap keluarga Presiden Nicola Ceausecu di Ruminia, dan yang terakhir pengadilan rakyat atas rezim Kabul di mana rakyat membunuh dan menggantung jasad Najibullah di tiang lampu jalan, di sebuah jalan utama di kota Kabul, Afganistan. Sementara para demokrat Spanyol setelah kematian Franco memilih untuk tidak melakukan apa-apa, tanpa pengadilan dan penyelesaian lainnya. Sedang di Republik Ceko dikeluarkan undang-undang “lustrasi”, sebagaimana juga di Hungaria, meski lebih terbatas dan tidak dijalankan dengan konsisten⁴².

Selain itu, terjadi pula apa yang dikenal dengan pengadilan “*para pemenang*”, sebuah pengadilan yang dipentaskan oleh kekuasaan baru atas nama kemanusiaan. Barisan Revolusioner Fidel Castro dan Ernesto “Che” Guevara yang mengadili pejabat pemerintahan Fulgencio Batista di Havana, Kuba, tahun 1960-an, pengadilan internasional terhadap pimpinan

Nasionalis-Sosialis Jerman (NAZI) dan pimpinan militer Jepang yang berlangsung di Nuremberg dan Tokyo untuk meminta pertanggungjawaban atas kejahatan kemanusiaan, genosida dan kejahatan perang paling besar dan paling lama⁴³.

Proses legal yang berhasil membawa para pelaku kejahatan masa lalu ke pengadilan, selama dan setelah pemerintahan transisi sangat penting artinya. Proses ini mempunyai peran besar dalam menghilangkan praktik kekebalan hukum (*impunity*) atau “perlakuan istimewa” lainnya yang sebelumnya selalu dinikmati oleh para pemimpin negara dan aparat negara tingkat tinggi yang melanggar hak asasi manusia di masa lalu. Menurut argumen di atas, pengadilan sebagai proses legal untuk mengakhiri praktik *impunity* telah menjadi syarat utama keberhasilan dalam menjunjung tinggi keadilan di masa yang akan datang.

Rezim baru atau demokrasi baru membutuhkan legitimasi sebagai dasar stabilitas politik. Pengadilan dinilai banyak praktisi hukum sebagai hal yang penting untuk menunjukkan supremasi nilai-nilai dan norma-norma demokrasi agar kepercayaan rakyat dapat diraih⁴⁴. Kegagalan mengadili, sebaliknya, dapat menyebabkan sinisme dan ketidakpercayaan rakyat terhadap sistem politik. Sejumlah analis percaya bahwa pengadilan dapat meningkatkan konsolidasi demokrasi jangka panjang. Salah satu

⁴³ Dua pengadilan itu mempengaruhi terbentuknya hukum kriminal internasional, instrumen HAM dan pengadilan kriminal internasional tahun 1998.

⁴⁴ J. H. J. van der Meer, *The Role of the Courts in the Late Twentieth Century*, University of

argumennya yaitu bahwa jika tidak ada kejahatan yang diselidiki dan diadili, maka tidak akan tumbuh rasa percaya maupun norma demokrasi dalam masyarakat, dan karena itu tidak akan ada konsolidasi demokrasi yang sesungguhnya⁴⁵.

Tetapi dapatkah ia diselesaikan melalui prosedur hukum formal yang prosedural, birokratis dan normatif, yang menuntut ketersediaan bukti-bukti formal dan meterial? Dapatkah hakim berdiri tegak bekerja dalam tekanan rezim atau agen-agen rezim masa lalu, demi hukum dan keadilan mengingat resistensi rezim masa lalu terhadap setiap upaya pengungkapan kejahatan yang pernah mereka lakukan di masa lalu itu cukup potensial? Para pemimpin militer yang merasa terancam oleh pengadilan mungkin berusaha merubah keadaan dengan sebuah kudeta, pemberontakan, ancaman atau konfrontasi lain yang akan melemahkan kekuasaan dari pemerintahan sipil.

Dalam kondisi ini, pengadilan akhirnya justru bisa memperkuat kecenderungan militer menantang institusi demokrasi⁴⁶. Di samping itu, mekanisme legal sebagai alternatif penyelesaian ternyata memiliki keterbatasan-keterbatasan, yaitu: Pertama, persyaratan bukti-bukti legal untuk suatu proses hukum sulit dipenuhi karena pada umumnya alat-alat bukti sudah lenyap atau sengaja dilenyapkan. Kedua, para korban atau

⁴⁵ Lihat, Laurence Whitehead, "The Consolidation of Fragile Democracies" in Robert Pastor (ed.), *Democracies in the Americas: Stopping the Pendulum*, Holmes and Meier, New York, 1989, ham. 84.

⁴⁶ Lihat, misalnya, *The End of the Road* oleh Martin Armstrong.

saksi takut mengambil resiko memberikan kesaksian. Ketiga, lembaga peradilan pada umumnya lemah dan tidak dipercaya, terutama lembaga peradilan yang pernah menjadi instrumen rezim otoritarian sebelumnya, keempat, instrumen hukum tersedia tidak cukup mampu menjaring kejahatan negara terorganisir, karena konstruksi pasal-pasal dalam hukum publik lebih pada kejahatan-kejahatan individual; dan kelima, anggota militer, sisa-sisa kekuatan orde otoritarian, termasuk birokrasi sipil yang pernah menjadi bagian dari kejahatan kemanusiaan masa lalu secara terbuka atau rahasia menentang dan mengancam setiap proses hukum yang akan mengungkap kejahatan rezim masa lalu itu.

Kesulitan dan kekuatiran akan tidak bisa bekerjanya proses hukum formal menangani kejahatan kemanusiaan masa lalu, ditambah kekhawatiran jalan itu bisa menjerumuskan bangsa kembali ke rezim otoriter, merupakan dorongan kuat perlunya mekanisme lain, atau model penyelesaian alternatif, yang kemudian secara umum dikenal dengan "komisi kebenaran dan rekonsiliasi": sebuah jalan menghindar atau dalam istilah Tina Rosenberg, "*the dragon on the pation should not be awakened*"⁴⁷.

C. Konteks dan Signifikansi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Pembentukan KKR, sebagaimana pengalaman banyak negara, tentu saja berada dalam konteks transisi pemerintahan, yaitu dari pemerintahan

⁴⁷ Tina Rosenberg, "The Dragon on the Pation Should Not Be Awakened", *Foreign Affairs*, 1996.

totaliter menuju pemerintahan demokratis⁴⁸. Dalam transisi demikian, mencuat pertanyaan mengenai sikap dan tanggung jawab (*responsibility*) negara terhadap kejahatan kemanusiaan oleh rezim sebelumnya. Menurut Mary Albon, pertanyaan ini mengandung dua isu penting, yaitu: pengakuan (*acknowledgement*) dan pertanggungjawaban (*accountability*). Pengakuan mengandung dua pilihan: "mengingat" atau "melupakan". Akuntabilitas menghadapkan kita pada pilihan antara melakukan "prosekusi" atau "memaafkan". Persoalannya, mengutip Hannah Arendt (1958), bagaimana kita bisa memaafkan apa yang tak dapat dihukum, "*Men are not able to forgive what they cannot punish*" (kita tak bisa mengampuni apa yang tak dapat kita hukum). Demikian juga, bagaimana kita bisa melupakan apa yang tak pernah dibuka untuk kita ingat bersama.⁴⁹

Dalam kontroversi tersebut, signifikansi pembentukan KKR bukan sekadar alternatif Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc, tetapi juga sebagai kawan seiring. Ia merupakan upaya kunci yang kental menggunakan perspektif hak asasi manusia dan paradigma humanis yang mengedepankan kepentingan para korban di satu sisi dan menyelamatkan kehidupan masyarakat umum di sisi lain. Ia merupakan wahana untuk menerapkan konsep keadilan restoratif dan reparatif di satu sisi dan

⁴⁸ Dalam pandangan Bronkhorst terdapat dua jenis transisi lain: modernisasi dengan liberalisasi pasar tanpa diikuti pemberdayaan politik bagi rakyat (contoh Korea Selatan), dan transisi yang tidak lebih dari jeda sementara antara suatu situasi perang ke perang berikut, dari suatu rezim represif atau diktator ke rezim serupa, seperti yang terjadi di Angola dan Somalia tahun 1990-an.

⁴⁹ Lihat Eddie Bindi Terra, Kompas, 18 Juli 2003.

konstruktif di sisi lain. Ia memperkenalkan konsep keadilan progresif yang mengedepankan penghukuman kejahatan (keadilan kriminal), pembongkaran sejarah (keadilan historis), pengutamaan dan penghormatan terhadap korban (keadilan reparatoris), pembenahan serta pembersihan sistem penyelenggaraan negara (keadilan administratif), dan perombakan konstitusi (keadilan konstitusional)⁵⁰ yang ditegakkan di atas prinsip *rule of law*, kedaulatan rakyat atau legitimasi demokratis yang mengedepankan hukum, dan bukan sekadar *ruled by law*, kedaulatan hukum yang belum tentu demokratis.

Mengikuti Luc Huyse (1995)⁵¹, *truth is both retribution and deterrence*, kebenaran selalu bermakna sebagai dera penghukum dan penggentar. Selain itu, dalam spektrum retribusi-rekonsiliasi, responsibilitas atau sikap ideal yang kita ambil adalah *selective punishment*, model yang mengedepankan penagihan tanggung jawab formal atau legal secara selektif. Oleh karena itu, tipe transisi kita adalah *replacement* (penggantian) yang diinisiasi rakyat sendiri, yang cocok dengan model selektif ini. Kendati mengacu pada penyerahan kekuasaan dari Soeharto ke Habibie, sehingga nampaknya kita bertipologi transformasi (inisiatif pemerintah), tetapi pergantian tersebut berdasar atas desakan rakyat, terutama mahasiswa. Contoh yang mengikuti model ini adalah Yunani dan Ethopia.

⁵⁰ Pembahasan yang komprehensif tentang "Keadilan Transisional", lihat R.G. Tietel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, New York, 2000, hal.27-191

⁵¹ Luc Huyse, *Justice after Transition: On the Choices Successor elites Make in Dealing with the Past*, 20 *Lw & Social Inquiry*, Winter, 1995, hal. 43-47

Komisi Kebenaran tidak bisa dan tidak boleh menggantikan fungsi pengadilan, karena mereka bukan badan peradilan, mereka bukan persidangan hukum, dan mereka tidak memiliki kekuasaan untuk mengirim seseorang ke penjara atau memvonis seseorang karena suatu kejahatan tertentu. Hanya saja, KKR dapat melakukan beberapa hal penting yang secara umum tidak dapat dicapai melalui proses penuntutan persidangan di pengadilan pidana.

Komisi Kebenaran dapat menangani kasus dalam jumlah relatif lebih besar dibandingkan pengadilan pidana. Dalam suatu situasi di mana terjadi pelanggaran hak asasi manusia berat yang meluas dan sistematis di bawah rezim sebelumnya, Komisi Kebenaran dapat menyelidiki semua kasus-kasus atau sejumlah besar kasus yang ada secara komprehensif dan tidak dibatasi kepada penanganan sejumlah kecil kasus saja. KKR juga berada dalam posisi untuk menyediakan bantuan praktis bagi para korban dengan secara spesifik, mengidentifikasi dan membuktikan individu-individu atau keluarga-keluarga mana saja yang menjadi korban kejahatan masa lampau, sehingga mereka secara hukum berhak untuk mendapatkan bentuk reparasi di masa yang akan datang⁵².

KKR juga dapat dipakai untuk mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan besar seperti bagaimana sebuah pelanggaran hak asasi manusia terjadi; kenapa itu terjadi dan faktor apakah yang terdapat dalam

masyarakat dan negara kita yang memungkinkan kejadian tersebut terjadi; perubahan-perubahan apa saja yang kita harus lakukan untuk mencegah tindakan kekerasan dan pelanggaran hak asasi manusia itu tidak terulang kembali, dan sebagainya⁵³.

D. Tujuan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

KKR mempunyai keistimewaan dalam cakupan, ukuran, dan mandatnya. Banyak Komisi berupaya untuk mencapai beberapa atau keseluruhan dari tujuan berikut⁵⁴ : (1) Memberi arti kepada suara korban secara individu dengan mengizinkan mereka memberikan pernyataan kepada Komisi dalam forum dengar pendapat berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia yang mereka derita; (2) Pelurusan sejarah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa besar pelanggaran hak asasi manusia yang biasanya disangkal oleh penguasa atau merupakan sebuah subyek dari pertikaian atau kontroversi, dan KKR dapat membantu menyelesaikan masalah itu dengan membeberkan peristiwa lalu secara kredibel dan perhitungan data; (3) Pendidikan dan Pengetahuan Publik. Dengan begitu meningkatkan kewaspadaan umum berkaitan dengan kerugian sosial dan individu akibat pelanggaran hak asasi. Proses pendidikan publik ini juga memberikan sumbangan pada pengetahuan masyarakat tentang penderitaan korban dan membantu menggerakkan masyarakat untuk mencegah peristiwa serupa terjadi di masa depan. (4) Memeriksa

⁵³ ibid

⁵⁴ Lihat Studi Kajian KKR, ELSAM, No. 1 Tahun 1, Juli 2000, hal 1

pelanggaran hak asasi manusia sistematis menuju reformasi kelembagaan, terutama akibat dan sifat dari bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang melembaga dan sistemik. Sekali Komisi berhasil mengidentifikasi pola pelanggaran hak asasi manusia atau lembaga yang bertanggungjawab terhadap pelanggaran ini, maka Komisi dapat merekomendasikan serangkaian program sosial atau kelembagaan dan reformasi legislatif yang dirancang untuk mencegah timbulnya kembali pelanggaran hak asasi manusia. (5) Memberikan assesment tentang akibat pelanggaran hak asasi manusia terhadap diri korban, di mana Komisi bisa merekomendasikan beberapa cara untuk membantu korban menghadapi dan mengatasinya. (6) Pertanggungjawaban para pelaku kejahatan. Komisi mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan identitas individu pelaku kejahatan yang melanggar hak asasi manusia, dan bisa juga mempromosikan sebuah *sense of accountability* atas penyalahgunaan kekuasaan oleh individu-individu yang secara publik terindikasi dan lembaga-lembaga yang bertanggungjawab atas penyalahgunaan itu, memberi rekomendasi bahwa para pelaku kejahatan perlu diberhentikan dari jabatan publik, atau memberikan fakta-fakta atau bukti-bukti untuk pengajuan tuntutan ke pengadilan.

E. KKR di Berbagai Negara

Pada tulisan ini secara khusus akan diulas pengalaman beberapa negara yang pernah membentuk KKR dalam upaya menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu di negaranya. Lima Negara yang

akan disampaikan disini yaitu Afrika Selatan, Argentina, El Salvador, Rwanda, dan Uganda. Pilihan terhadap 5 (lima) model KKR di negara-negara ini didasarkan pada pertimbangan. Pertama, kelima negara tersebut berasal dari belahan benua yang berbeda, yaitu Afrika, Amerika Latin, dan Asia dengan kompleksitas kekejaman rezim masa lalu yang berbeda. Kedua, terdapat perbedaan latar belakang pembentukan KKR yang berbeda yang menarik untuk dipelajari. Ketiga, diantara kelima negara yang pernah menggunakan KKR, terdapat contoh KKR yang berhasil, dan yang gagal melaksanakan mandatnya. Keempat, pengalaman masa lalu diantara lima negara di atas relatif sama dengan yang dialami Indonesia sehingga relevan untuk ditarik relevansinya dengan kebutuhan KKR di Indonesia.

1. Afrika Selatan

Afrika Selatan adalah satu-satunya negara yang memiliki pengalaman dua kali membentuk KKR. Yang pertama adalah KKR bentukan Kongres Nasional Afrika (African National Congress /ANC). Komisi ini melakukan penyelidikan dan memberikan laporan kepada masyarakat tentang pelanggaran hak asasi manusia yang mereka lakukan sendiri di masa lampau. Sejumlah orang yang pernah menjadi korban keganasan ANC kemudian membentuk komite penyelidik yang mereka sebut dengan Komite Orang Buangan yang Kembali. Komite ini berhasil memaksa ANC (Nelson Mandela) mengadakan penyelidikan terhadap tindakan

pelanggaran hak asasi manusia di kamp-kamp penahanan ANC yang berada di seluruh Afrika Selatan⁵⁵.

Setelah melakukan penyelidikan selama tujuh bulan lamanya, komisi itu menyerahkan laporan setebal 74 halaman kepada Nelson Mandela. Dengan ungkapan lugas dan kuat, laporan yang diberi nama “Kebrutalan yang Mengejutkan” di kamp-kamp ANC selama beberapa tahun yang lalu, merekomendasikan agar diberikan perhatian khusus terhadap proses identifikasi dan pertanggungjawaban dari mereka yang bertanggungjawab terhadap tahanan, serta keharusan bagi ANC membersihkan jajarannya. Komisi itu juga merekomendasikan dibentuknya lembaga independen guna melakukan penyelidikan lebih lanjut tentang orang hilang. Tetapi komisi ini tidak memuaskan, selain tidak memberi kesempatan yang cukup bagi tertuduh untuk membela diri, juga dinilai bias karena 3 (tiga) orang dari anggota Komisi berasal dari ANC.

Atas dasar itu, Nelson Mandela membentuk Komisi penyelidikan baru yang diberi nama, “Komisi penyelidikan untuk tuduhan tertentu mengenai kekejaman dan pelanggaran hak asasi manusia terhadap narapidana dan tahanan ANC oleh para anggota ANC”. Komisi ini diketuai oleh tiga komisaris dari Amerika Serikat, Zimbabwe, dan Afrika Selatan. Cara kerja komisi ini menyerupai cara kerja pengadilan, yaitu menyewa pengacara untuk mewakili para pengadu atau pelapor serta sebuah tim yang mewakili tertuduh. Dengan mekanisme ini tertuduh diberi kesempatan memberi

⁵⁵ <http://www.anc.org.za/anc/news/1996/09/13/13091301.htm>

tanggapan atas tuduhan yang diberikan, dan para korban, melalui para pengacara, diberi kesempatan melakukan protes⁵⁶.

KKR Afrika terdiri atas 3 komisi, yaitu, Pertama, Subkomisi Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang bertanggungjawab memberi status korban kepada individu-individu. Komisi ini menerima kedatangan pihak-pihak terkait untuk membuat pernyataan. Juga bertugas menerima dan memeriksa kesaksian publik mengenai sejumlah kasus. Kedua, Subkomisi Amnesti yang bertanggungjawab memberi amnesti kepada para pelaku yang terbukti membuat tindakan, kesalahan, dan kejahatan politis. Ketiga, Subkomisi Reparasi dan Rehabilitasi. Komisi ini bertugas membuat rekomendasi ketetapan reparasi dan rehabilitasi para korban; termasuk rekomendasi pencegahan pelanggaran di masa depan⁵⁷.

KKR di Afrika Selatan relatif berhasil karena mampu memenuhi kepentingan korban dan keluarga besarnya, serta publik secara luas. Dan tidak kalah pentingnya adalah prosesnya berlangsung di hadapan komisi yang memiliki kredibilitas tinggi dan legitimasi moral. KKR Afrika Selatan menjadi tempat pengungkapan penyesalan para pelaku kejahatan yang menjadi wahana pengobatan (healing) para korban. Kritik tentu saja ada, terutama karena KKR Afrika Selatan tidak dapat memenuhi keadilan prosedural dan formal sebagaimana bila jalur legal yang ditempuh. Tapi inilah wujud kepiawaian Mandela membaca situasi politik transisional

⁵⁶ Tersedia di http://pusham.uui.ac.id/ham/16_Chapter10.pdf diakses tanggal 12 mei 11

yang terjadi di negerinya. Mandela sangat sadar akan beratnya upaya menegakkan orde moral dan tertib hukum di tengah sangat kuatnya tuntutan rakyat agar negara mengadili penjahat-penjahat politik penguasa rezim sebelumnya, meski tidak dipungkiri, Afrika Selatan telah menjadi kiblat utama bagi upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia. Sukses besar Mandela menyelematkan bangsa dan rakyatnya, bukan berarti Afrika Selatan benar-benar tanpa masalah ke depan. Salah satu potensi “masalah” ke depan adalah bagaimana rakyat Afrika Selatan mampu menarik garis demarkasi yang jelas dan ketat dengan masa lalunya⁵⁸.

Menurut mantan sekretaris eksekutif KKR Afrika Selatan Paul Van Zyl, sukses tidaknya KKR banyak ditentukan oleh tujuan pendiriannya. Apakah hanya untuk mencari kebenaran atas kejahatan di masa lalu, apakah juga mencari penyebab lebih jauh, mengapa kejahatan itu terjadi? Apakah juga disertai tujuan untuk memberikan keadilan kepada para korban, dengan menghukum para pelaku kejahatan? Dan, bagaimana rekonsiliasi bisa diwujudkan? Persoalan yang sangat perlu diperhitungkan secara hati-hati menurut Van Zyl adalah apakah proses transformasi menuju demokrasi sudah berjalan, terutama untuk menilai sejauh mana pihak militer, yang diduga sebagai pelaku utama kejahatan hak asasi

manusia pada masa lalu, memberikan dukungan terhadap pembentukan komisi semacam itu⁵⁹.

Afrika Selatan memilih tipe rekonsiliasi yang berujung pada impunitas (peniadaan) sanksi atas kejahatan yang terjadi. Tipe yang menuntut harga atas pemberian maaf dan non-prosekusi setelah tercapai rekonsiliasi. Meski begitu, rakyat Afrika Selatan cukup puas dengan memperoleh pengakuan tulus terbuka para tersangka pelanggaran hak asasi manusia. Para korban, keluarga, dan kerabatnya mendengar langsung cerita pelanggaran hak asasi manusia dari pelaku sekaligus permintaan maafnya. Atas dasar itu, amnesti akhirnya diberikan. Sementara korban ditawarkan reparasi, dalam bentuk kompensasi, restitusi, maupun rehabilitasi. Di sini rekonsiliasi bermakna sebagai suatu kesepakatan pihak-pihak yang secara langsung berkaitan dalam peristiwa pelanggaran hak asasi manusia masa lalu.

2. Argentina

Segera setelah mundurnya militer dari panggung kekuasaan Argentina, Presiden Raul Alfonsin mendapat desakan yang kuat dari kalangan NGO untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama kekuasaan Junta militer di negeri itu (1976-1983). Atas desakan itu, Alfonsin meresponnya secara sepihak dengan membentuk (Comision Nacional Para La Desaparacion de Persons,

CONADEP) atau disebut juga dengan “Komisi Nasional untuk Orang Hilang” melalui sebuah dekrit Presiden.

Komisi itu beranggotakan 10 orang yang dipilih karena sikapnya yang konsisten dalam membela hak asasi manusia, serta mewakili lapisan masyarakat yang beragam, ditambah tiga orang wakil dari Kongres. Komisi ini dipimpin oleh seorang sastrawan terkemuka dan kharismatis, Ernesto Sabato. Mereka bekerja dengan memeriksa arsip-arsip, pusat-pusat penahanan, kuburan-kuburan yang tersembunyi dan berbagai fasilitas kepolisian. Komisi juga memanggil dan bertanya kepada orang-orang buangan yang kembali dari luar negeri, sementara yang masih di luar negeri memberikan pernyataan tertulis di kedutaan dan konsulat di luar Argentina. Komisi juga secara intens melaporkan kepada masyarakat setiap perkembangan hasil penyelidikan Komisi.

Komisi berhasil memastikan bahwa penculikan digunakan sebagai metode represi yang kemudian mengarah pada kudeta militer pada 24 Maret 1976, dan sejak itu penculikan bermotif politik dilakukan oleh kekuasaan junta militer. CONADEP menunjuk ratusan pejabat militer sebagai orang yang bertanggungjawab. Akan tetapi pada proses pengadilan militer, hanya 365 orang yang dijatuhi hukuman karena banyak bukti telah dilenyapkan oleh pihak militer sendiri. Meskipun demikian, laporan akhir CONADEP yang diberi judul “Nunca Mas” (Tidak Lagi), menjadi bahan referensi tidak saja bagi seluruh rakyat Argentina,

Menurut Direktur Human Rights Watch, apa yang dilakukan pemerintahan Alfonsin disebutnya sebagai sukses selama dekade itu di seluruh dunia dalam hal meminta tanggungjawab pelaku pelanggaran hak asasi manusia⁶⁰.

3. El salvador

Komisi Kebenaran untuk El Salvador terbentuk sebagai kompromi yang termuat dalam kesepakatan damai antara pemerintahan El Salvador dengan Farabundo Marti National Liberation Front (FMLN) pada bulan April 1991. Komisi yang dibentuk dan dikelola langsung oleh PBB ini mendapatkan wewenang mengadakan penyelidikan terhadap “Tindak Kekerasan yang Serius” yang terjadi sejak tahun 1980, baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun oleh FMLN. Komisi diwajibkan melaporkan hasil temuannya dalam tempo sembilan bulan. Sebab itu Komisi tersebut hanya sanggup menyelidiki 33 kasus orang hilang dari 22.000 kasus⁶¹.

Komisi ini juga diinstruksikan untuk membuat rekomendasi-rekomendasi mengenai bagaimana mencegah terulangnya tindakan-tindakan semacam itu. Dalam persetujuan-persetujuan perdamaian yang mereka lakukan, kedua belah pihak secara formal sepakat untuk mematuhi rekomendasi-rekomendasi itu. Sebagai bentuk kompromi, peran komisi lebih sebagai “mediasi” antara pemerintah dan FMLN, dan dengan

⁶⁰ Priscilla B. Hayner, hal. 39

⁶¹

demikian misi PBB juga sebatas mengawasi demobilisasi kekuatan dan pemilihan, serta memantau pelanggaran hak asasi manusia yang terus terjadi.

Laporan komisi menegaskan bahwa angkatan darat, polisi dan kelompok-kelompok paramiliter harus bertanggungjawab atas terjadinya pembantaian besar-besaran, pembunuhan, penyiksaan dan “penghilangan” dalam skala yang besar. Laporan itu juga menyimpulkan bahwa regu-regu pencabut nyawa itu telah menjalin hubungan dengan badan-badan pemerintah yang secara reguler melakukan pembersihan terhadap lawan-lawan politik. Di samping itu dinyatakan pula bahwa otoritas-otoritas hukum di negeri itu mesti bertanggungjawab, karena ternyata pelanggaran-pelanggaran itu telah dilakukan oleh kedua belah pihak dan keduanya sengaja tidak dihukum.

Selain mengungkap data-data, Komisi ini juga banyak memberikan rekomendasi-rekomendasi, termasuk dilakukannya pemecatan dan penghapusan terhadap fungsionaris legal dan anggota FMLN yang disebutkan dalam laporan dari jabatan militer mereka, diberikannya kompensasi bagi para korban dan keluarganya, dilaksanakannya investigasi segera terhadap regu-regu pencabut nyawa, dilakukannya reformasi hukum dan implementasi beragam rekomendasi itu dilakukan oleh Komisi PBB. Tetapi dua kelompok yang paling banyak mendapat kritik, yaitu angkatan darat dan pihak pengadilan, menolak rekomendasi yang dibuat komisi ini dan meyakini bahwa komisi itu telah berprasangka

dan melakukan fitnah. Dan seminggu setelah laporan itu diterbitkan, pemerintah mensahkan proposal, lantas presiden yang memberikan amnesti umum bagi semua orang yang terlibat.

Aspek menarik dari Komisi ini adalah disebutkan nama-nama pelaku kejahatan. Cara ini menurut Patricia Valdez, kepala Tim Investigasi, ia menyatakan, “Kami merasa penyebutan nama-nama itu merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan dan esensial. Ini dilakukan dengan mempertimbangkan tidak bekerjanya sistem hukum di El Salvador. Laporan hanya merupakan cara agar mereka mendapatkan malu dihadapan publik⁶².

4. Rwanda

Komisi Kebenaran Rwanda lahir di tengah-tengah tingginya kekerasan di negara itu segera setelah Presiden baru mengendorkan kekuasaannya dengan berbagi kekuasaan kepada kelompok oposisi. Sebagaimana diketahui, semenjak 1959 Rwanda dikoyak perang saudara antar tiga kelompok suku utama negeri itu, yaitu suku Hutu, Tutsi dan Twa. Konflik yang memakan korban nyawa sangat besar itu lebih sebagai akibat dari hirarki sosial yang telah terjadi berabad-abad lamanya. Pelbagai upaya mengakhiri kekerasan selalu saja gagal sampai akhirnya dicapai kesepakatan gencatan senjata pada tahun 1992.

Komisi kebenaran Rwanda yang lahir setelah itu tidak bisa dipisahkan dari dicapainya kesepakatan menghentikan kekerasan antara pemerintah

⁶² http://www.unhcr.org/refugees/id/han/16_Chapter10.pdf diakses tanggal 12 mai 11

dan kelompok bersenjata. Komisi itu kemudian disetujui dalam kesepakatan Arusha di Tanzania akhir tahun 1992. Selanjutnya lima Lembaga Swadaya Masyarakat Hak Asasi Manusia Rwanda memprakarsai pendirian sebuah Komisi dengan mengundang LSM dari Amerika Serikat, Kanada, Perancis dan Burkino Fuso. Setelah membicarakan segala masalah di sekitar rencana pendirian Komisi, keempat LSM dari empat Negara tersebut akhirnya sepakat membentuk "*Komisi Internasional untuk menyelidiki berbagai pelanggaran HAM di Rwanda sejak 1 Oktober 1990*". Penentuan tanggal itu dimaksudkan untuk mencakup periode perang saudara.

Upaya Komisi melakukan penyelidikan ternyata tidak mendapat dukungan dari pemerintah dan militer Rwanda. Terjadi aneka tindakan teror, penculikan dan bahkan pembunuhan terhadap sejumlah orang yang diharapkan memberikan kesaksian di depan Komisi. Keadaan menjadi lebih buruk setelah Komisi meninggalkan Rwanda karena terjadi pembunuhan besar-besaran yang menewaskan sekitar 300-500 jiwa. Meski demikian laporan Komisi yang dicetak sebanyak 2000 eksamplar itu habis dibagikan ke pelbagai pihak di dalam dan luar negeri Rwanda. Sambutan terhadap laporan Komisi dari masyarakat Rwanda dan internasional cukup mengesankan, dan dampak yang paling penting dari laporan itu adalah berubahnya sikap politik luar negeri Belgia dan Perancis terhadap Rwanda; dua Negara yang terlibat dalam konflik di Rwanda⁶³.

5. Uganda

Uganda merupakan satu-satunya negara yang melembagakan dua komisi kebenaran yang disponsori pemerintah, oleh dua pemerintahan yang berbeda, yang memusatkan perhatian pada periode yang berbeda pula. Komisi yang patut dicermati adalah “Komisi Penyelidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia” yang didirikan oleh pemerintahan Museveni⁶⁴. Tugas Komisi melakukan penyelidikan atas serangkaian Yweri Museveni adalah Presiden Uganda yang menumbangkan Obote melalui pemberontakan pada tahun 1986. tindak pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sejak kemerdekaan Uganda 1962 hingga Januari 1986, khususnya pada kasus penahanan sewenang-wenang, penyiksaan dan pembunuhan yang dilakukan militer. Komisi juga mendalami cara-cara yang mungkin untuk mencegah pengulangan kembali tindak pelanggaran serupa di kemudian hari. Model investigasi yang dilakukan adalah terbuka di depan publik, bahkan tidak jarang disiarkan langsung melalui Radio dan Televisi milik pemerintah.

Hambatan utama Komisi adalah pendanaan dan sarana transportasi yang terbatas, menyebabkan kerja Komisi tersendat-sendat. Komisi yang semula memperoleh dukungan dan simpati rakyat ini, pada akhirnya setelah delapan tahun bekerja, mendapat sikap sinisme dan antipati rakyat. Komisi dituduh telah mengemban fungsi politik guna melegitimasi

BAB III

PROSES PEMBENTUKAN KKR DAN PERANAN AKTOR

Dalam bab ini, penulis akan menjelaskan proses pembentukan KKR yang terjadi di Indonesia dan bagaimana peran para aktor yang mempengaruhi proses pembentukan KKR ini. Dinamika dalam proses pembentukan KKR ini diwarnai oleh kepentingan para aktor yang tercermin dalam peran masing-masing aktor dalam pembentukan KKR.

A. Proses Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Indonesia

Setelah lebih dari satu dekade reformasi, belum terlihat adanya upaya yang memuaskan terkait penyelesaian kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang terjadi di masa lalu. Terlepas dari belum adanya upaya yang signifikan dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM ini, pemerintah sebenarnya telah membuat serangkaian kebijakan untuk menyelesaikan kasus HAM tersebut, salah satunya adalah pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia, melalui UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Melalui pengadilan ini, terkait dengan kasus masa lalu, setidaknya telah disidangkan dua kasus, pengadilan HAM ad-hoc untuk kasus pelanggaran HAM yang berat di Timor Timur di tahun 2002 serta di tahun 2004 untuk kasus pelanggaran HAM yang berat di Tanjung

Priok tahun 1984. Selain pembentukan Pengadilan HAM, negara juga sudah pernah menginisiasi pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).⁶⁵

Sejarah Pembentukan komisi kebenaran di Indonesia pada mulanya diawali dengan kebutuhan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu. Berbagai gagasan dan mekanisme untuk menuntaskan kasus-kasus masa lalu ini kemudian mendapatkan tempat dalam perbincangan mengenai arah reformasi Indonesia ke depan. Gagasan pembentukan komisi kebenaran sebagai bagian dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu tersebut kemudian terakomodasi dalam kebijakan negara. Bagian ini akan menguraikan tentang proses pembentukan UU KKR di Indonesia.

Tentang proses perjalanan pembentukan KKR di Indonesia, mulai dari pemunculan ide tentang KKR hingga sampai pada tahap pengesahan UU KKR akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Institusionalisasi Gagasan tentang KKR

Gagasan mengenai pembentukan komisi kebenaran muncul sebagai upaya mendorong adanya mekanisme pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM masa lalu. Sebagaimana dalam negara yang mengalami transisi dari rezim otoriter menuju ke sistem pemerintahan yang demokratis, Indonesia juga dihadapkan pada sejumlah kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di masa lalu.

⁶⁵ELSAM, *Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, 2006 diakses tanggal 23 januari 11, tersedia di www.elsam.or.id

Warisan kekejaman terhadap kemanusiaan yang terjadi selama kurun waktu pemerintah rezim Orde Baru telah menyebabkan jatuhnya jumlah korban yang luar biasa dengan pola pelanggaran yang sangat bervariasi. Pembunuhan politik, peradilan yang sewenang-wenang, diskriminasi terhadap sekelompok masyarakat adalah sejumlah praktek pelanggaran HAM di Indonesia pada masa lalu. Praktek kekejaman ini juga menimbulkan segregasi di masyarakat dengan politik stigmatisasi.⁶⁶

Berhadapan dengan praktek pelanggaran HAM masa lalu, negara tidak bisa mengelak dari tanggung jawab untuk menyelesaikannya dan melakukan penghukuman kepada pelaku (*State's duty to prosecute*). Negara mempunyai kewajiban untuk melakukan proses investigasi, penuntutan, penghukuman kepada pelaku dan melakukan reparasi kepada korban. Tindakan ini juga harus disertai dengan serangkaian kebijakan untuk memastikan bahwa kekejaman di masa lalu tidak akan terulang.

Munculnya gagasan pembentukan komisi kebenaran disuarakan oleh berbagai kalangan yakni tokoh politik, lembaga swadaya masyarakat dan juga Komnas HAM yang mendorong adanya Komisi Rekonsiliasi Nasional pada tahun 1998. Gagasan pembentukan komisi rekonsiliasi ini kemudian ditindak lanjuti dengan adanya kesepakatan antara Komnas HAM dengan pihak pemerintah untuk membentuk Tim Informal Rekonsiliasi Nasional. Gagasan rekonsiliasi ini juga diterima berbagai kelompok misalnya tokoh politik meskipun dengan usulan format rekonsiliasi yang berbeda-beda diantaranya

⁶⁶ ELISAM, R. (2006). *Revisi Perundang-undangan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*. Jakarta: 2006

Rembuk Nasional, Forum Konsolidasi Nasional, sampai pada gagasan untuk membentuk Komisi Pencari Kebenaran dan Rekonsiliasi. Gagasan yang lahir pada masa awal transisi politik di tahun 1998 ini juga dipengaruhi oleh pengalaman negara lain di Afrika Selatan dan Amerika Latin.⁶⁷

Proses institusionalisasi gagasan diwujudkan dengan mendorong masuknya agenda penyelesaian masa lalu dalam agenda reformasi nasional. Agenda ini akhirnya terwujud dalam Ketetapan MPR No. V tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Gagasan pembentukan komisi kebenaran ini mendapatkan basis legalnya ketika pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan TAP MPR No. V/MPR/2000 mengenai pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) tahun 2000. Ketetapan MPR ini menunjukkan adanya kesadaran bersama sebagai bangsa bahwa pada masa lalu telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia yang perlu untuk diungkapkan demi menegakkan kebenaran. Selain itu, landasan hukum kedua tentang mandat untuk pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi (KKR) juga terdapat dalam UU No. 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM sebagai sebuah mekanisme alternatif penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Berdasarkan UU No.26 Tahun 2000, pembentukan KKR harus berdasarkan dengan adanya undang-undang.⁶⁸

Amanat pembentukan KKR dengan undang-undang khusus ini kemudian berlanjut dengan persiapan penyusunan naskah Rancangan Undang-undang (RUU) oleh Departemen Hukum dan perundang-undangan sejak tahun 2000.

⁶⁷ ELISAM, *Empowerment Berarti Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Jakarta, 2006

Serangkaian pertemuan untuk menyusun naskah undang-undang KKR dilakukan dengan masukan dari berbagai kalangan termasuk kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Terjadi beberapa kali perubahan draft RUU KKR sebelum akhirnya diserahkan oleh Departemen Hukum dan Perundang-undangan ke Sekretariat Negara pada tahun 2003.

2. Proses Legislasi di DPR

Tahap pembentukan UU KKR berlangsung lebih dari satu setengah tahun. Pembahasan RUU KKR di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dimulai sejak diajukannya RUU tersebut ke DPR pada tanggal 26 Mei 2003. DPR kemudian bersepakat bahwa pembahasan RUU KKR dalam sebuah Panitia Khusus (pansus) yang beranggotakan dari seluruh fraksi yang ada dengan jumlah anggota 50 orang. Dalam rapat interen, pansus menetapkan pemilihan pimpinan dan mengagendakan serangkaian aktivitas untuk pembahasan RUU KKR ini dengan pihak pemerintah.⁶⁹

Lamanya proses ini dipengaruhi oleh beberapa persoalan mendasar seperti panjangnya proses Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan kurang memadainya perumusan mengenai dan pengaturan beberapa substansi misalnya persoalan amnesti, batas waktu peristiwa masa lalu yang diselidiki dan hubungan komisi kebenaran dengan pengadilan.

⁶⁹ FX SAM, *Revisi Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Jakarta, 2006.

Panjangnya proses RDPU disebabkan karena banyak kelompok masyarakat yang diundang. Tidak kurang dari 50 pihak yang diundang dalam proses RDPU yang berlangsung selama 3 bulan. Pihak yang diundangan oleh Pansus diantaranya dari organisasi kemasyarakatan, tokoh politik, tokoh Agama, mantan perwira TNI, Kedutaan besar, dan juga para mantan presiden. Pansus juga mengundang berbagai departemen dan institusi negara diantaranya Departemen Luar negeri, Departemen Dalam Negeri, Panglima TNI dan Kapolri, Komnas HAM dan Lemhannas, sesuatu yang tidak lazim dilakukan dalam pembentukan undang-undang lainnya. RDPU yang dilakukan ini tercatat sebagai RDPU yang mengundang paling banyak pihak dibanding dengan pembahasan UU yang lain.⁷⁰

Respon atas RDPU beragam, baik berupa masukan yang sifatnya substansi maupun prosedural dalam artian masukan tentang sistematika undang-undangnya. Perdebatan substansi RUU KKR selama RDPU inilah yang justru mewarnai berbagai polemik tentang komisi kebenaran di Indonesia. Selama rapat dengar pendapat ini, berbagai masukan berkenaan dengan komisi kebenaran dan rekonsiliasi termasuk pandangan-pandangan tentang keadilan disampaikan oleh berbagai pihak. Pembicaraan tentang kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi menjadi perdebatan penting selama proses rapat dengar pendapat ini. Pandangan tentang "kebenaran," dan "keadilan" serta bagaimana "rekonsiliasi" diwujudkan menjadi perhatian. Secara umum dapat dikatakan bahwa perbincangan tentang

kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi selama rapat dengar pendapat ini mempunyai dinamika yang kuat. Dalam proses ini setidaknya ada enam pandangan yang mewakili proses perdebatan selama rapat dengar pendapat umum.

Pandangan pertama yaitu, berorientasi kepada dilakukannya 'rekonsiliasi nasional' dengan argumen: demi berlangsungnya stabilitas politik, tanpa harus melakukan proses pertanggungjawaban dalam hal apapun baik hukum (pengungkapan kebenaran dan penuntutan) maupun politik (permintaan maaf), sehingga secara umum merupakan pemberian *blanked amnesty* kepada para pelaku dan penanggungjawab, sekaligus pengabaian pemulihan hak-hak korban maupun keluarga korban (rehabilitasi, reparasi, kompensasi, dll). Pandangan kedua yaitu, berorientasi kepada tujuan-tujuan persatuan, stabilitas dan perdamaian dengan argumen bahwa dengan dilakukannya pengungkapan secara terbatas atas kejahatan berat hak asasi masa lalu, dengan didasari pada komitmen-komitmen antar elit politik, jadi berfokus kepada pengungkapan semua kejahatan hak asasi berat masa lalu yang disusul dengan pengakuan dan permohonan maaf atas semua kesalahan hukum dan politik yang pernah dilakukan di masa lampau, dengan memulihkan hak-hak korban. Pandangan ketiga yaitu, dibentuknya sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dengan tujuan untuk melakukan penyelesaian dan pertanggungjawaban atas kejahatan kemanusiaan yang telah dilakukan di masa lalu dengan argumen bahwa bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran, pelaksanaan proses hukum setelah pengungkapan kebenaran, dan

dipulihkan. Pandangan keempat yaitu, menerima model penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), namun proses tersebut harus dilakukan dalam situasi politik yang demokratis. Pandangan ini berargumen bahwa Komisi mampu melakukan tindakan hukum jika bisa dibuktikan terjadi pelanggaran berat HAM di masa lalu, dan bukannya KKR yang justru akan memberikan amnesti dan ruang kompromi bagi para pelaku dan penanggung jawab kejahatan kemanusiaan dikarenakan situasi politik yang memungkinkan terjadinya upaya pemberian impunitas melalui pengesahan (*legal impunity*). Pandangan kelima yaitu, Menolak dilakukannya rekonsiliasi, karena dinilai sebagai bentuk pemberian impunitas legal bagi para pelaku pelanggaran HAM berat di masa lalu, argumennya adalah mengusulkan diselesaikannya persoalan kejahatan HAM berat masa lalu melalui proses yudisial yakni pengadilan HAM sebagai cara terbaik bagi penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu. Pandangan terakhir yaitu, menolak peristiwa 65 sebagai salah satu kasus yang akan diselidiki dan diungkapkan kebenarannya oleh KKR. Pandangan terakhir ini berargumen kejadian tersebut merupakan sebuah keputusan politik yang dilakukan karena mencegah terjadinya instabilitas baik politik dan ekonomi, dan juga dilakukan untuk mencegah terjadinya pemberontakan oleh Partai Komunis Indonesia, jadi kecenderungan ini menolak dimasukkannya peristiwa 1965 sebagai bagian dari kasus yang akan diungkapkan oleh KKR, dan lebih menitikberatkan pada rekonsiliasi.⁷¹

⁷¹ M. Gusriyanto, *Menyusun Kembali Sejarah: Kasus-Kasus yang Belum Diteliti* (2004). Tersedia

Setelah rampungnya RDPU, proses selanjutnya adalah penyusunan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang disusun masing-masing fraksi. Berdasarkan DIM, terlihat adanya banyak perbedaan dalam memandang bagaimana KKR Indonesia ini akan dibentuk. Salah satu poin penting adalah adanya usulan fraksi TNI/Polri tentang penghapusan kata "kebenaran" dalam judul RUU dan menjadi RUU Komisi rekonsiliasi. Usul ini tampaknya tidak didukung oleh fraksi-fraksi lain yang masih mencantumkan kata "kebenaran" dalam DIM nya. DIM inilah yang kemudian menjadi landasan dari proses pembahasan selanjutnya.⁷²

Pansus kemudian membentuk Panitia Kerja (panja) yang diketuai oleh Ackil Mochtar (Fraksi Partai Golkar). Panja ini dalam melakukan pembahasan dilakukan secara tertutup yang mengakibatkan tidak dapat diketahui proses perdebatan yang terjadi selama membahas substansi RUU. Dalam rapat panja, yang tersiar melalui media massa, memang terjadi perdebatan dalam beberapa hal mengenai substansi undang-undang ini. Akibat perdebatan ini, beberapa masalah pada akhirnya dibawa ke rapat pansus kembali.⁷³

Panja akhirnya menyelesaikan kerjanya, dan pada tanggal 30 Agustus melaporkan ke pansus. Pada tanggal tersebut pula fraksi-fraksi memberikan pandangan terhadap RUU KKR dan menandatangani selesainya proses pembahasan. Pada tanggal 7 September, dalam Rapat Paripurna DPR akhirnya sidang menyatakan bahwa RUU KKR disetujui untuk menjadi Undang-undang

yang kemudian pada tanggal 6 september RUU KKR menjadi UU No. 27 tahun 2004.⁷⁴

Proses RDPU yang dilakukan oleh pansus, dan ini bisa dimaknai sebagai pencerminan masukan publik, ternyata tidak sebanding secara substansi dengan apa yang dimaksudkan dengan KKR yang akan dibentuk di Indonesia. Hanya sedikit masukan dari publik yang dipergunakan oleh pansus untuk memperbaiki rancangan yang ada. Akibatnya pada akhir proses, kualitas UU yang diharapkan masih jauh dari harapan masyarakat dan korban. UU KKR ini memunculkan sejumlah permasalahan berkaitan dengan beberapa tema diantaranya mengenai hubungan KKR dengan pengadilan, persoalan amnesti kepada pelaku dan juga soal reparasi kepada korban. Titik terlemah UU KKR ini, misalnya dalam pasal 27 yang menyatakan bahwa kompensasi, restitusi dan rehabilitasi kepada korban bisa diberikan apabila ada amnesti kepada pelaku yang seolah-olah ada pertukaran antara hak-hak reparasi dengan diberikannya amnesti atau tidak kepada pelaku.⁷⁵

3. Pemetaan Dukungan Politik terhadap Pembentukan KKR

Melihat janji kampanye pasangan SBY-Boediono pada Pemilu Presiden 2009, seharusnya tidak ada alasan untuk tidak menyegerakan proses pembahasan RUU KKR. Dalam janji kampanye di bidang hak asasi manusia, SBY setidaknya menyebutkan empat hal: (1) Keadilan tanpa diskriminasi; (2) Menjamin kebebasan dan hak asasi; (3) Melindungi kaum perempuan dan

⁷⁴ ELSAM, *Progress Report: Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Jakarta, 2006,

hal.5

⁷⁵ <http://www.elsam.or.id>, diakses 127/10/2011, pada link www.elsam.or.id/diskusi/arsipal

anak; dan (4) Politik non-diskriminasi. Untuk memenuhi keempat hal tersebut, pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi patut dilakukan, demi terpenuhinya hak-hak korban pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, yang sampai sekarang belum dilakukan. Keadilan yang seharusnya bisa dinikmati oleh para korban, pada kenyataannya terus mengalami penundaaan bahkan mengarah pada peniadaan, yang sesungguhnya memiliki arti penyangkalan terhadap hak atas keadilan mereka (*justice delayed is justice denied*).⁷⁶

Sementara sikap partai-partai politik di DPR pada saat itu, dari pemetaan pandangan yang dilakukan ELSAM, dapat dikatakan secara umum mereka memberikan dukungan atas pembentukan kembali UU KKR, melihat urgensi UU tersebut, bagi perjalanan bangsa Indonesia ke depan. Salah satu dukungan datang dari Yahdil Harahap, anggota Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN). Dia menyatakan bahwa keberadaan UU KKR sangat penting, sebab ada banyak tragedi sejarah bangsa ini yang belum terselesaikan, serta operasi yang bersifat rahasia, yang tidak diketahui kejadian sebenarnya. Dengan adanya UU KKR, itu semua diharapkan akan bisa terselesaikan, termasuk kasus Aceh, Tanjung Priok, penghilangan orang secara paksa, kasus Trisakti, dan asus Semanggi I dan II.⁷⁷

Mengenai proses perjalanan RUU KKR yang baru setelah sebelumnya telah dibatalkan oleh MK UU no.27 tahun 2004 tentang KKR, meski F-PAN belum pernah secara khusus membicarakan RUU ini, tapi secara umum

⁷⁶ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*

Penyusunan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ELSAM 2011, hal. 5

semua fraksi di DPR sudah mengetahuinya. Yahdil mengatakan, Dirjen HAM Kementerian Hukum dan HAM, pernah mengundang anggota Komisi III DPR, masing-masing tiga orang tiap fraksi, untuk menyosialisasikan substansi RUU KKR. Artinya, pada prinsipnya semua fraksi sudah memiliki draft RUU. Anggota DPR dari Dapil Sumatera Utara II ini menuturkan, KKR menjadi harapan dari para korban pelanggaran HAM, sebagai salah satu alternatif penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu. Terkait dengan pembentukan Pengadilan HAM, diungkapkan Yahdil, jika presiden memiliki kemauan politik, sebenarnya tinggal dilakukan pembentukan saja. Sekarang posisi DPR hanya menunggu keputusan Presiden saja.⁷⁸

Sementara Anggota Komisi III DPR, dari Fraksi Partai Persatuan Pembangunan (F-PPP), Ahmad Yani, justru menanyakan kenapa dahulu MK membatalkan undang-undang ini. Menurut dia, Indonesia perlu belajar dari Afrika Selatan yang sudah menyelesaikan masa lalunya. Anggota DPR dari Dapil Sumatera Selatan I ini menyebutkan, bahwa RUU KKR harus segera dilakukan pembahasan, supaya bangsa ini tidak terus membicarakan masa lalunya, “kita harus memotong sejarah yang kelam, kita harus berpikir ke depan”, tegasnya. Menurutnya, sejarah menjadi bagian dari dinamika perjalanan bangsa kita ke depan, jadi keberadaan UU KKR sangat penting, agar kita tidak terus tersandera. Yani memberikan penegasan bahwa apa yang dilakukan di masa lalu adalah suatu kesalahan, karena itu harus ada fakta yang diungkap, baru kemudian melakukan rekonsiliasi, “bagaimana mau

⁷⁸ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*

rekonsiliasi jika tidak ada faktanya tentang kesalahan dan kebenarannya,” gugatnya.⁷⁹

Ahmad Yani, salah satu Ketua DPP PPP ini, menyebutkan penyelesaian masa lalu menjadi agenda sangat penting agar kita tidak terus-menerus dibebani sejarah gelap bangsa ini, yang tentunya akan menjadi beban pula bagi generasi yang akan datang. Itulah pentingnya UU ini, apa dan bagaimana mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, akan diatur. Bahwa sejarah bangsa ini berdarah-darah, supaya ke depan tidak lagi berulang peristiwa itu, maka perlu ada penyelesaiannya, termasuk perlunya rehabilitasi dan kompensasi bagi para korban, seperti korban peristiwa Tanjung Priok, Talang Sari, termasuk juga korban peristiwa 1965, tutupnya⁸⁰.

Sedangkan Ketua Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa (F-PKB) di DPR, Marwan Ja'far, mengaku, sejauh ini fraksinya belum melakukan pembicaraan atas RUU KKR. Namun demikian, secara ide dan substansinya, PKB sangat setuju dengan kehadiran RUU KKR. Menurut anggota Komisi V DPR ini, seluruh pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu harus dibongkar, tidak hanya pelaku yang kecil yang mendapat hukuman, tetapi juga aktor intelektualnya harus diungkap. Lebih jauh diutarakan oleh anggota DPR dari Dapil Jawa Tengah III ini, bahwa dari proses rekonsiliasi nasional, diharapkan akan terungkap seluruh kebenaran dari peristiwa di masa lalu,

⁷⁹ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*

“masa lalu jangan dilupakan, karena itu menjadi bagian sejarah dari bangsa ini”, ditekankan Marwan.⁸¹

Ganjar Pranowo, anggota Fraksi PDIP di DPR, menyatakan harus hati-hati dalam pembentukan undang-undang ini, sebab sudah pernah dibatalkan di MK. Harus dipikirkan baik-baik dasar filosofis dan sosiologisnya, agar jangan sampai masuk kembali atau dibatalkan kembali di MK. Meski sejauh ini diakui Ganjar, belum dibicarakan di fraksi, namun menurutnya undang-undang ini penting sekali jika bangsa ini mau maju, dan berkeinginan untuk bersama-sama membangun negara ini. Menurut anggota Komisi II DPR ini, bangsa Indonesia tidak boleh pada situasi kelam terus-menerus, yang tidak pernah ujung pangkalnya.⁸²

Selain harus hati-hati dalam penyusunannya, menurut anggota DPR yang mewakili Dapil Jawa Tengah VII ini, Indonesia harus belajar dari Afrika Selatan, bahwa untuk melakukan rekonsiliasi itu ada syaratnya. Sebelum ada permintaan maaf, harus ada pengakuan terlebih dahulu, setelah itu baru memasuki tahap berikutnya. Secara umum, menurut Ganjar, F-PDIP mendukung keberadaan undang-undang ini, akan tetapi tentunya nanti akan melihat bagaimana materi RUU yang disodorkan oleh Pemerintah. “Sampai detik ini, kita tidak pernah mengerti, kenapa pada waktu itu undang-undang ini dibatalkan seluruhnya oleh MK”, gugat Ganjar.⁸³

⁸¹ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*
Perubahan Kembali MKK ini Kembali dan Rekonsiliasi FISAM 2011, hal. 6

Bagi Ganjar, UU KKR ini seperti hari raya yang mensucikan semuanya, karena undang-undang ini menjadi momentum untuk kembali ke titik nol. Dari titik nol itulah, selanjutnya bangsa ini memulai kembali pembangunan negara ini. Mengenai relasi KKR dengan Pengadilan HAM, menurut Ganjar, KKR ini lebih pada pendekatan politiknya, sedangkan pengadilan lebih pada hukumnya. Harus ada sebuah sikap, bahwa bangsa ini tidak boleh saling balas terus-menerus, mereka harus duduk bersama, saling meminta maaf, sehingga di situ ada rekonsiliasi.

Sedangkan anggota Komisi III DPR dari Fraksi Partai Gerindra, Desmond J. Mahesa, mengaku telah mengikuti beberapa kali rapat dengan Kementerian Hukum dan HAM, namun sampai sekarang RUU KKR belum sampai di Baleg DPR. Dijelaskan Desmond bahwa semenjak reformasi, KKR menjadi sesuatu yang penting, karena KKR berbicara mengenai bagaimana kita sebagai anak bangsa tidak ada lagi luka-luka. Menurut Desmond, perlu ada UU untuk memberikan amnesti, pengampunan, rehabilitasi dan kompensasi bagi kelompok korban. Namun yang membuat dia heran adalah perjalanan RUU KKR ini yang diperlambat.⁸⁴

Diakui Desmond, Fraksi Gerindra sangat serius membicarakan RUU ini. Fraksinya sudah beberapa kali melakukan rapat. Menurutnya, RUU KKR menjadi isu strategis Partai Gerindra untuk berbicara pelanggaran HAM masa lalu. Dikarenakan beberapa nama di partai dituduh menjadi bagian dari pelaku masa lalu, serta posisi Desmond sendiri sebagai korban, maka wacana

⁸⁴ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*
Revisi Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ELSAM 2011, hal. 6.

RUU KKR ini menjadi konsen partai. Dia berharap, dengan adanya UU KKR, akan ada kepastian mengenai status, baik korban maupun pelaku, agar proses penyanderaan kasus ini dapat tuntas.

Lebih jauh menurutnya, secara praktik kita bisa belajar dari KKR di Afrika Selatan, Indonesia bisa mengadopsi dari sana, bisa melakukan komparasi, dengan penyesuaian kondisi lokal Indonesia. Secara umum, menurut perwakilan Dapil Kalimantan Timur ini, UU KKR memiliki urgensi yang penting. Mengenai jangkauan dari undang-undang ini, bisa diperdebatkan. Menurut Desmond, menjadi kewajiban negara untuk mengampuni pelaku, dan memberikan kompensasi dan rehabilitasi bagi para korban dengan catatan harus sesuai dengan kultur kita.

Sutan Bhatogana, Sekretaris Fraksi Partai Demokrat di DPR, menyebutkan UU KKR ini penting, “kita bisa menyontoh Afrika Selatan, mereka bisa maju karena tidak lagi mengungkit-ungkit yang lama, karena yang lama-lama itu salah, semua ikut salah, mari kita lihat ke depan, lihat itu Mandela, semuanya dimaafkan, jangan melihat dosa-dosa yang lalu, tidak bisa maju nantinya”, ungkap Sutan. Dijelaskannya, Partai Demokrat akan mendukung, jikalau untuk kebaikan bangsa dan negara. “Dahulu ketika kita mendirikan partai ini, kita memiliki slogan 3R, yang terdiri dari Rekonsiliasi, Rekonstruksi dan Reformasi jadi kita akan dengan semangat itu dan

undang ini. Jadi yang bisa dimaafkan kita maafkan, seperti yang tadi dikatakan, kita semua itu salah, ke depan harus lebih baik”, pungkasnya.⁸⁵

Sementara itu, Wakil Sekjen Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Fahri Hamzah, menuturkan UU KKR memiliki urgensi yang penting karena bangsa ini masih memiliki problem dari masa lalu yang belum selesai. Segala bentuk pelanggaran HAM di masa lalu harus diselesaikan, dan tidak boleh terjadi lagi, cara mengkhiri itu semua salah satunya dengan pembentukan undang-undang ini. “Kecuali kita menganggap itu sudah tidak ada, tapi pada faktanya itu semua masih ada, masalah orang hilang, kasus Tanjung Priok, kasus PKI, itu semua harus diselesaikan, jadi tidak boleh ada lagi masalah di antara kita,” jelas Fahri. Semua bentuk kejahatan negara akan selalu mengundang gugataan di masa datang, jadi kalau tidak diselesaikan saat ini, generasi mendatang juga akan meminta kelak. Menurut Fahri penyelesaian di luar pengadilan jauh lebih penting, karena tidak semuanya bisa dilihat sebagai sebuah persoalan hukum.⁸⁶

Sikap tidak tegas datang dari Fraksi Partai Golkar, seperti disampaikan salah satu anggotanya, Harry Azhar Aziz. Menurut Wakil Sekjen Partai Golkar ini, masa lalu sebaiknya diambil kasus per kasus, tidak dibuat secara umum, “jadi kasus apa yang muncul, itu yang kemudian diselesaikan, itu jauh lebih efektif dari pada itu digeneralisir menjadi isu politik”, tegasnya. Sikap Partai Golkar sendiri, apakah mendukung atau tidak terhadap RUU KKR, menurutnya itu tergantung pada kasusnya, mau berpihak pada siapa. “Musti

⁸⁵ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*

Penyelesaian Kembali UU Komisi Kebangsaan dan Rekonsiliasi. ELSAM 2011, hal. 7

ada *case by case*-nya, jangan sampai ini menjadi alat politik untuk menekan kelompok lain, dengan menggunakan alat undang-undang”, kilahnya.⁸⁷

Anggota Komisi XI DPR ini mengatakan, sebenarnya secara politik, kelompok masyarakat korban seperti eks-PKI dan dari keturunan Tionghoa, yang dahulu terdiskriminasi, zamannya Gus Dur sudah diperbaiki. Justru menurut dia, sekarang yang lebih pelik adalah rekonsiliasi bidang ekonomi, mengenai akses ekonomi dan konflik pertanahan yang belum ada penyelesaian. Dia menyontohkan ada beberapa pejabat dan Jendral, yang atas desakan pihak luar, disebutkan telah melakukan pelanggaran HAM, seperti pada kasus Timor Timur. “Apakah kita sepakat negara tidak melindungi warga yang tertuduh itu, bisa dia bersalah bisa juga tidak bersalah, jika sistem pengadilan kita mengatakan tidak, sementara sistem pengadilan lain mengatakan bersalah, lalu bagaimana? belanya.

Penolakan terhadap RUU KKR datang dari Fraksi Partai Hanura. Menurut salah anggotanya, Akbar Faisal, meski Fraksi Hanura belum pernah melakukan pembicaraan resmi, “akan tetapi jika ujungnya menyangkut Pak Wiranto, saya katakan dengan resmi bahwa itu sudah basi. Setiap kali Pak Wiranto hendak melakukan sesuatu yang kritis, selalu dilakukan pembunuhan karakter, itu sudah basi”, tegas anggota Komisi II DPR ini.⁸⁸

Dari pemetaan yang dilakukan ELSAM tersebut, terlihat bahwa dukungan politik dari berbagai elemen partai politik yang terjadi pada proses legislasi di DPR menunjukkan secara umum bahwa pembentukan KKR di

⁸⁷ Wahyudi Djafar, *Memetakan Dukungan Politik Penyelesaian Masa Lalu: Mendorong*
Pembentukan Komisi IIIK, *Kitab dan Laporan Rekonsiliasi ELSAM 2011*, hal. 6.

Indonesia adalah sesuatu yang diperlukan. Dukungan atas pembentukan KKR di Indonesia yang diberikan oleh fraksi-fraksi partai politik yang berada di DPR tersebut dengan alasan bahwa, Indonesia memiliki sejarah yang gelap, dan hal ini harus diungkap agar bangsa Indonesia tidak terkurung dalam sejarah yang gelap tersebut. Dengan terbentuknya KKR di Indonesia, maka proses pelurusan sejarah yang kelam menjadi yang mungkin. Sikap sebaliknya datang dari fraksi partai Golkar yang menunjukkan sikap pesimis, dan dari fraksi partai Hanura yang menunjukkan sikap penolakan terhadap keberadaan KKR di Indonesia. Sikap penolakan yang datang dari kedua fraksi partai tersebut dengan alasan bahwa adanya KKR bagi Indonesia sudah tidak penting lagi karena momentumnya sudah lewat. Sikap tersebut menunjukkan kepentingan politik masing-masing pihak. Bagi partai Golkar yang notabene merupakan kendaraan politik dari rezim Orde Baru, pembentukan KKR ini akan menjadi bumerang bagi elit politik eks kekuatan Orde Baru yang berada di pemerintahan saat ini. Hal ini mengingat bahwa kasus-kasus pelanggaran HAM pada masa rezim Orde Baru banyak dilakukan oleh pihak pemerintah dengan dalih sebagai usaha untuk menjaga stabilitas politik pada masa itu. Dengan demikian, jika partai Golkar mendukung pembentukan KKR di Indonesia sudah pasti akan menyeret elit-elit politik partai Golkar yang menjadi pihak terkait pelanggaran HAM masa rezim Orde Baru. Hal yang sama juga terjadi bagi partai Hanura, yang mana seperti yang kita ketahui bahwa Wiranto sebagai pemimpin partai tersebut merupakan tokoh bagian dari restorasi rezim Orde Baru. Wiranto sebagai tokoh militer pada masa

rezim Orde Baru yang mana militer pada waktu itu merupakan instrumen pemerintah yang banyak melakukan pelanggaran HAM seperti DOM Aceh, kasus Timor Timur, Tanjung Priok, Semanggi. Dukungan pembentukan KKR di Indonesia bagi partai Hanura adalah langkah bunuh diri, karena dapat membawa elit politik partai tersebut sebagai tersangka kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi semasa rezim Orde Baru.

4. Implementasi Pembentukan KKR

Paska terbitnya UU KKR, pemerintah seharusnya secara cepat mempersiapkan proses pembentukan KKR termasuk melakukan strategi pembentukan sehingga mampu memenuhi mandat undang-undang. Namun, ternyata pemerintah lambat dalam merespon kewajibannya dan baru mulai melakukan langkah awal pembentukan komisi pada bulan Maret 2005. Langkah awal implementasi pembentukan KKR adalah dengan melakukan proses seleksi calon anggota KKR dengan terbitnya dua regulasi mengenai seleksi keanggotaan yakni Keputusan Pemerintah No.7 Tahun 2005 tentang anggota panitia seleksi dan Peraturan Presiden No.27/2005 tentang tata cara seleksi anggota KKR pada tanggal 28 Maret 2005.⁸⁹

Bedasarkan UU No.27 tahun 2004 seleksi pada tahap awal ini akan dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk panitia seleksi dengan keanggotaan 3 dari unsur masyarakat dan 2 dari pemerintah. Dua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah ini ternyata juga banyak persoalan

⁸⁹ ELSAM, *Report on the Establishment of the Commission on Truth and Reconciliation*, Jakarta, 2006

diantaranya tentang penunjukan wakil masyarakat sebagai panitia seleksi. Dalam keputusan pemerintah ditetapkan 5 orang panitia seleksi yang ternyata belum merepresentasikan apa yang menjadi mandat undang-undang KKR. UU yang mengamanatkan adanya perwakilan 3 orang dari unsur masyarakat ternyata hanya satu orang yang benar-benar merupakan wakil masyarakat sementara dua lainnya adalah pejabat yang masih memegang jabatan di lembaga negara.⁹⁰

Beberapa nama yang muncul, sebagian kecil, memang merupakan figur-figur yang selama ini aktif dan konsisten dalam memperjuangkan hak asasi manusia, namun sebagian besar calon anggota justru tidak mempunyai latar belakang mengenai pengetahuan tentang hak asasi manusia. Beberapa calon peserta yang selama ini tidak dikenal kiprahnya dalam penegakkan HAM justru lolos seleksi dan beberapa nama merupakan mantan anggota TNI dan Polri. Secara umum hasil seleksi ini belum mencerminkan sebuah komposisi calon anggota komisi kebenaran dan rekonsiliasi yang kuat dan kredibel.⁹¹

Komposisi calon anggota KKR ini ternyata belum sepenuhnya memenuhi mandat undang-undang diantaranya mengenai persoalan keterwakilan geografis, etnisitas, kepakaran dan geografis. Berdasarkan penelusuran dari curriculum vitae, sebagian besar dari 42 calon anggota yang tidak cukup memiliki kapabilitas dalam bidang hak asasi manusia dimana banyak calon yang justru tidak diketahui integritas dan dedikasinya dalam perlindungan

⁹⁰ FISLAM, *Report of the Fact Finding Commission on Human Rights and Rehabilitation*, Jakarta, 2006

Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law (diadopsi Majelis Umum PBB tanggal 16 Desember 2005), juga telah menyebutkan beberapa cakupan kewajiban negara terhadap korban pelanggaran HAM yang berat, yaitu⁹³ :

1. Mengambil tindakan legislatif dan administratif yang memadai, dan tindakan lain yang perlu, untuk mencegah pelanggaran;
2. Melakukan investigasi terhadap pelanggaran secara efektif, cepat, menyeluruh, dan imparial dan sejauh memadai, mengambil tindakan terhadap mereka yang diduga bertanggungjawab sesuai dengan hukum domestik dan hukum internasional;
3. Menyediakan akses keadilan yang setara dan efektif bagi korban tanpa menggantungkan pada siapa yang mungkin pada akhirnya bertanggungjawab atas kejahatan tersebut;
4. Menyediakan remedy bagi korban termasuk reparasi.

Secara lengkap, berdasarkan pada *UN General Assembly Resolution 60/147*, disebutkan bahwa setiap korban pelanggaran HAM yang berat, memiliki hak yang mencakup: (i) akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; (ii) pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan (iii) akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran dan mekanisme pemulihan. Di dalam melakukan pemenuhan hak-hak tersebut, terdapat sejumlah prinsip yang harus dipenuhi, yaitu: (i) memadai, efektif dan cepat; (ii) ditujukan untuk

⁹³ Briefing paper: *Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*,

mempromosikan keadilan; (iii) proporsional dengan beratnya pelanggaran dan penderitaan yang dialami; (iv) negara harus mengupayakan program nasional untuk pemulihan dan bantuan-bantuan lain untuk korban; (v) korban harus diberikan reparasi yang utuh dan efektif⁹⁴.

Masyarakat internasional, telah memberikan dukungan penuh bagi setiap upaya penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, yang dilakukan oleh rejim pemerintah terdahulu. Dukungan ini berdasar atas kesadaran untuk secara bersama-sama mematahkan impunitas atas pelanggaran hak asasi manusia dan memulihkan kembali hak-hak korban. Selain itu, disadari pula bahwa institusionalisasi akuntabilitas melalui pengadilan yang ada dalam berbagai kasus tidak sepenuhnya memadai untuk menyelesaikan dan membongkar kejahatan rejim terdahulu. Salah satu dokumen terpenting yang mendorong pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi, adalah dokumen Komisi Tinggi HAM PBB mengenai prinsip-prinsip Penghapusan impunitas (E/CN.4/sub2/1997/20/rev1) yang disampaikan dalam sidangnya yang ke 59 pada tahun 1997. Latar historis dari dokumen ini berangkat dari refleksi atas praktik-praktik pemberian amnesti oleh banyak negara, khususnya Amerika Latin yang cenderung menjadi *blanket amnesty*, dengan memberikan kekebalan/imunitas bagi pelaku kejahatan pelanggaran HAM di masa lalu dari penghukuman⁹⁵.

⁹⁴ Briefing paper: *Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, ELSAM, tersedia di www.elsam.or.id

⁹⁵

Berdasarkan kajian atas praktik-praktik amnesti tersebut, Komisi Tinggi HAM PBB menegaskan sejumlah prinsip dasar bagi pembentukan berbagai komisi kebenaran, agar dapat menghindarkan terjadinya impunitas. Prinsip-prinsip ini yang kemudian juga mendasari berbagai bentuk dan mandat dari komisi kebenaran yang dibentuk di berbagai negara. kewajiban untuk mengingat (*duty to remember*) dan selanjutnya mencegah kemungkinan terjadinya keberulangan di masa mendatang, kewajiban untuk menghukum setiap bentuk kejahatan pelanggaran HAM (*duty to prosecute*) dan kewajiban untuk menghadirkan keadilan bagi korban yang meliputi hak atas kebenaran (*rights to know*), hak atas keadilan (*rights to justice*) dan hak atas pemulihan (*rights to reparation*). Sebagai salah satu negara, yang pernah duduk menjadi anggota Dewan HAM PBB, tentunya Indonesia memiliki kewajiban moral dan etik, untuk sepenuhnya menjalankan prinsip-prinsip di atas.

Pendapat Komisi Tinggi HAM PBB di atas, juga kemudian diperkuat dalam *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity (Impunity Principles)*, di dalam Resolusinya tertanggal 21 April 2005, Komite HAM PBB merujuk pada prinsip-prinsip dasar ini menghimbau:

*States, intergovernmental organizations and non-governmental organizations to consider the recommendations and best practices identified in...the updated Principles, as appropriate, in developing and implementing effective measures to combat impunity*⁹⁶.

⁹⁶ Diakses dari <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3a69222e.html>, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Pasal 19 dari Impunity Principles menyatakan bahwa, negara harus melakukan investigasi yang layak atas pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi dan harus menjamin bahwa “mereka yang bertanggung jawab atas kejahatan serius menurut hukum internasional dituntut, diadili dan dihukum”. Kemudian terkait dengan pembentukan komisi kebenaran, menurut Impunity Principles haruslah tetap memegang teguh pada empat prinsip dasar, yaitu: *The inalienable right to the truth; The duty to preserve memory; The victims’ right to know; Guarantees to give effect to the right to know.*⁹⁷

Impunity Principles juga menegaskan pentingnya reparasi bagi korban, seperti diatur di dalam Prinsip ke 31, yang menyebutkan: *Any human rights violation gives rise to a right to reparation on the part of the victim or his or her beneficiaries, implying a duty on the part of the State to make reparation and the possibility for the victim to seek redress from the perpetrator.*⁹⁸

Selain itu, Kovenan Internasional Hak Sipil dan Politik, yang sudah diratifikasi Indonesia dengan UU No. 12 Tahun 2005, juga menegaskan adanya kewajiban mandiri dari negara untuk melakukan investigasi, menyediakan reparasi dan juga untuk melakukan penuntutan terhadap pelaku-pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Bahkan untuk kejahatan yang terjadi sebelum diratifikasinya kovenan tersebut, yaitu selama kejahatan tersebut belum secara diinvestigasi, direparasi ataupun jugainvestigasi atau dituntut. Bahwa

⁹⁷ Ibid hal. 12

⁹⁸ Lihat *Updated Set of principles for the protection and promotion of human rights through action*

kewajiban-kewajiban tersebut merupakan kewajiban bagi semua negara. Tidak saja merupakan kewajiban Pemerintah, tetapi juga kewajiban bagi semua organ negara, termasuk elemen yudisial. Kewajiban ini tercantum di dalam Pasal 2 Kovenan Internasional Sipil dan Politik, yaitu untuk menghargai dan untuk menjamin hak berdasarkan kovenan tersebut. Dan kata-kata “*ensure*” atau menjamin itu adalah kata-kata yang sangat penting. Karena di sini artinya adalah harus dibutuhkan suatu investigasi, reparasi dan juga penuntutan. Implikasi dari kewajiban ini adalah negara memiliki kewajiban untuk melakukan investigasi yang tuntas dan efektif dan juga untuk memberikan pemulihan yang efektif kepada korban dan juga untuk menuntut dan menghukum pelaku⁹⁹.

Khusus berkait dengan pemenuhan hak-hak korban, berlarut-larutnya pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, telah berimplikasi pada tertundanya keadilan (*delay justice*) bagi para korban pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Korban menurut *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, korban adalah orang yang secara individu atau kolektif menderita kerugian, termasuk cedera fisik atau mental, penderitaan emosional, kerugian ekonomi atau penurunan nilai substansial dari hak-hak fundamental mereka, melalui tindakan atau kelalaian yang merupakan pelanggaran berat hukum hak asasi manusia internasional, atau pelanggaran berat hukum humaniter

⁹⁹ *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, para. 1.

internasional (*persons who individually or collectively suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that constitute gross violations of international human rights law, or serious violations of international humanitarian law*)¹⁰⁰.

Merujuk pada *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*, yang diadopsi Majelis Umum PBB melalui Resolusi 60/147 tanggal 16 Desember 2005, yang ditujukan bagi mereka korban kejahatan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, menjelaskan bahwa setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat berhak untuk mendapatkan: (1) akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; (2) pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan (3) akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran dan mekanisme pemulihannya. Berdasarkan hukum internasional, pemulihan harus, sejauh mungkin, menghapus semua konsekuensi dari tindakan ilegal dan membangun kembali situasi yang rusak akibat dilakukannya suatu tindakan, sebagaimana sebelum terjadinya suatu tindakan (*restitutio in integrum*). Secara umum, berdasar pada hukum HAM internasional, korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, berhak untuk mendapatkan: restitusi, kompensasi, rehabilitasi, dan jaminan

¹⁰⁰ Briefing paper: *Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, ELSAM, tersedia di www.elsam.or.id

kepuasan dan ketidakberulangan (*satisfaction and guarantees of non-repetition*).¹⁰¹

2. Pemerintah Indonesia

Pemerintah merupakan aktor utama dalam pengambilan kebijakan, termasuk dalam pembentukan KKR. Adanya masukan dari berbagai kalangan untuk mengadili kasus pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu, Pemerintah Indonesia dalam payung pemerintahan pasca Orde Baru menentukan langkah-langkah kebijakan. Dalam putusannya MK memberikan sejumlah alternatif bagi penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, salah satunya dengan pembentukan kembali undang-undang komisi kebenaran dan rekonsiliasi, yang sejalan dengan UUD 1945, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional. Melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, pemerintah baru pasca-otoriter, diberi kesempatan untuk mendamaikan kecenderungan pendekatan penghukuman (demi akuntabilitas penegakan hukum) terhadap para pelaku di satu sisi, dengan kecenderungan memberi maaf atau amnesti di sisi lain, sehingga tercipta satu kondisi keadilan transisional, yang memang tidak sepenuhnya memuaskan.

Pemerintah Indonesia melalui DPR telah merancang RUU tentang KKR sebagai jawaban atas tuntutan masyarakat dalam penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu. Proses pembentukan UU KKR yang terjadi di DPR telah sampai pada di sahkannya UU tentang KKR dalam

¹⁰¹ *ibid.*, hal. 11. KKR Indonesia (diakses pada 18 Juni 2011) tersedia dalam <http://elsam.or.id>

bentuk UU no. 27 tahun 2004 tentang KKR yang akhirnya tumbang pada keputusan MK yang menganulir undang-undang ini.

Dalil bahwa MK tidak dapat menambahkan norma undang-undang di dalam putusannya (*positive legislature*), bisa menjadi alasan bagi MK, untuk sekedar membatalkan ketentuan-ketentuan dan materi-materi di dalam UU KKR, tanpa kewajiban untuk memperbaiki materi dari undang-undang yang diuji. Meskipun begitu, untuk tetap memastikan berlangsungnya penyelesaian berbagai kasus pelanggaran HAM di masa lalu, khususnya proses pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi, sebagai bagian dari transisi demokrasi, dalam putusannya MK salah satunya merekomendasikan pembentukan UU KKR baru, yang sejalan dengan UUD 1945, dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional. Lebih jauh ditegaskan MK:

Dengan dinyatakan UU KKR tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan, tidak berarti Mahkamah menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk itu, antara lain dengan mewujudkan rekonsiliasi dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau dengan melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.¹⁰²

Perintah konstitusional MK untuk membentuk kembali UU KKR yang sejalan dengan UUD 1945 dan hukum HAM internasional, menjadi penting, karena penegasan ini sesungguhnya memiliki arti bahwa MK mengakui urgensi dan konstitusionalitas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dalam penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu, sebagai bagian dari proses transisi

demokrasi. Merujuk pada studi yang dilakukan Arjomand, yang mengatakan bahwa pembentukan MK, bagi negara yang mengalami proses transisi, adalah dimaksudkan sebagai panduan dalam transisi demokrasi, dan menjaga berjalannya konstitusi. Diungkapkan Arjomand, “*in the new constitutionalism, just as the constitutional courts have assumed the function of guiding the transition to democracy*”.¹⁰³ Oleh karena itu, pengingkaran terhadap amanat konstitusional putusan MK, dapat pula dimaknai sebagai pengingkaran terhadap konstitusi. Apalagi bagi sebuah negara yang tengah mengalami proses transisi seperti Indonesia. Kendati dalam putusannya MK juga memberikan alternatif selain pembentukan kembali undang-undang, yakni melalui sebuah kebijakan politik untuk dilakukan rehabilitasi dan amnesti umum, pilihan pembentukan kembali undang-undang, adalah pilihan terbaik dan paling konstitusional. Melihat dari keluasan dan kerumitan masalah terkait pelanggaran HAM di masa lalu, tidaklah memungkinkan jika kebijakan politik, apalagi sekedar *executive order* dipilih sebagai jalan penyelesaiannya. Pilihan untuk melakukan pembentukan kembali undang-undang, akan lebih memberikan ruang bagi terjadinya negosiasi yang lebih luas, bagi upaya penyelesaian masa lalu. Artinya, dengan pembentukan undang-undang akan membuka partisipasi dari beragam *stake holder*, maupun masyarakat secara umum, sehingga tidak sekedar menjadi bahan negosiasi politik antar-segelintir elit politik, sebab pembahasan di DPR, mengandaikan adanya keterwakilan dari seluruh rakyat.

¹⁰³ Said Amir Arjomand, Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics, dalam *Journal of Democracy*, Vol. 18 (1), hal. 12.

3. Organisasi Non Pemerintah

Salah satu organisasi non pemerintah di Indonesia yang mendorong terbentuknya KKR dan memantau implementasi KKR di Indonesia adalah Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat atau disingkat ELSAM. Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*Institute for Policy Research and Advocacy*), disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Awalnya berbentuk yayasan, kemudian dalam perkembangannya berubah menjadi perkumpulan pada 8 Juli 2002.

ELSAM berasaskan pembukaan UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Tujuannya mewujudkan tatanan masyarakat yang berpegang kepada nilai-nilai hak asasi manusia, keadilan, dan demokrasi, baik dalam rumusan hukum maupun dalam pelaksanaannya.

Untuk mencapai tujuannya, ELSAM melakukan usaha-usaha sebagai berikut¹⁰⁴:

- a. Melakukan pengkajian terhadap kebijakan-kebijakan (policies) dan atau hukum (laws and regulations), penerapannya, serta dampaknya terhadap kehidupan sosial, ekonomi, dan budaya;
- b. Mengembangkan gagasan dan konsepsi atau alternatif kebijakan atas hukum yang tanggap terhadap kebutuhan masyarakat dan melindungi hak asasi manusia;
- c. Melakukan advokasi dalam berbagai bentuk bagi penenuhan hak-hak, kebebasan, dan kebutuhan masyarakat yang berkeadilan;

Menyebarkan informasi berkenaan dengan gagasan, konsep, dan kebijakan atau hukum yang berwawasan hak asasi manusia, demokrasi, dan keadilan di tengah masyarakat luas.

ELSAM mempunyai empat kegiatan utama sebagai berikut:

- a. Studi kebijakan dan/atau hukum yang berdampak pada hak asasi manusia;
- b. Advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya;
- c. Pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia;
- d. Penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.¹⁰⁵

ELSAM berperan dalam pembentukan KKR dan implementasinya di Indonesia. ELSAM menjadi salah satu lembaga yang ikut terlibat dalam proses pembahasan di DPR terkait pembentukan KKR serta mengevaluasi implementasi dengan membuat *progress report*. ELSAM berpandangan bahwa setelah lebih dari satu dekade reformasi, belum terlihat adanya capaian yang memuaskan dalam upaya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu. Periode transisi demokrasi, dari rezim otoriter ke demokratis, seharusnya diisi oleh pemerintahan baru dengan beragam langkah dan tindakan, dalam rangka menyelesaikan kasus-kasus kejahatan hak asasi manusia, yang terjadi ketika pemerintahan otoriter berkuasa. Proses ini penting dilakukan, guna meminimalisir ‘ganjalan sejarah’, yang bisa menjadi hambatan dalam perjalanan bangsa ke depan. Bila permasalahan di masa yang lalu tidak segera dicarikan solusi dan mekanisme penyelesaiannya, dikhawatirkan segregasi sosial di masyarakat, akibat stigmatisasi

¹⁰⁵ D. S. ELSAM (diakses pada 18 Juni 2011) tersedia dalam <http://www.elsam.or.id>

warisan rezim otoriter, menjadi terus berkepanjangan, yang sewaktu-waktu bisa menjadi sumber potensi konflik horisontal, di kelak kemudian hari. Mengingat begitu banyaknya kasus pelanggaran HAM di masa lalu, dan mewariskan bermacam stigma dan predikat bagi para korbannya, tanpa ada kejelasan kapan semua itu akan diakhiri. Selain itu, jika masa lalu tidak diselesaikan, bangsa ini juga tak akan pernah belajar, dari kesalahan yang pernah diperbuatnya saat lampau, untuk kemudian berupaya tidak mengulangnya kembali di masa yang akan datang. Masa lalu akan terus menjadi hutang sejarah tak terbayar, jika penyelesaian tak diwujudkan¹⁰⁶.

ELSAM menekankan bahwa pembentukan KKR merupakan amanat reformasi. Pembentukan KKR juga menjadi mandat utama dari Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan Nasional. Di dalam Tap MPR tersebut, dengan tegas disebutkan, untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Secara lengkap di dalam paragraf kedua Maksud dan Tujuan ditetapkannya ketetapan MPR dimaksud ialah:

Kesadaran dan komitmen yang sungguh-sungguh untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta merumuskan Etika Berbangsa dan Visi Indonesia Masa Depan¹⁰⁷.

Pembentukan KKR ini penting sebagai salah satu panduan dalam perjalanan bangsa ke depan, atau dalam Tap MPR ini salah satunya disebutkan, akan sangat

¹⁰⁶ Profil ELSAM (diakses pada 18 Juni 2011) tersedia dalam <http://www.elsam.or.id>

¹⁰⁷ Lihat TAP MPR tentang *PEMANTAPAN PERSATUAN DAN KESATUAN NASIONAL*, diakses pada 18 Juni 2011, lihat <http://www.elsam.or.id> '00TAP MPR Modif

berpengaruh pada penegakkan supremasi hukum dan perundang-undangan, yang diterapkan secara konsisten dan bertanggungjawab, serta menjamin dan menghormati hak asasi manusia. Untuk menjamin terlaksananya itu semua, perlu didahului dengan penyelesaian berbagai kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta pelanggaran hak asasi manusia.

Dalam pengimplementasiannya, Tap MPR ini menyebutkan perlunya membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional, sebagai sebuah lembaga ekstra-yudisial yang jumlah dan anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Bab V Tap MPR No. V/MPR/2000 perihal Kaidah Pelaksanaan, dalam butir 3 secara lengkap disebutkan:

Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundangundangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa, dengan sepenuhnya memerhatikan rasa keadilan dalam masyarakat¹⁰⁸.

Membaca penegasan kaidah pelaksanaan pemantapan persatuan dan kesatuan nasional di atas, sangat jelas tersurat bahwa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang pembentukan dan proses kerjanya diatur melalui suatu undang-undang, adalah salah satu mandat reformasi, yang harus

¹⁰⁸ Lihat TAP MPR tentang *Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional*, diakses pada tanggal 11/11/2011 di <http://www.mpr.go.id> (OCTAD/MPR/2000/05/01)

diwujudkan bilamana masa depan bangsa ini ingin lebih baik. Bahkan ketentuan tersebut dengan terang benderang sudah memberikan panduan mengenai kewenangan apa saja yang dimiliki oleh KKR, serta bagaimana langkah-langkah dan tahapan penyelesaian pelanggaran HAM di masa lampau, dengan berpegang teguh pada rasa keadilan masyarakat, khususnya korban.

Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), juga dimandatkan oleh UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, khususnya terkait dengan penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini. Dalam Pasal 47 UU HAM disebutkan sebagai berikut:

- (1) *Pelanggaran hak sasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.*
- (2) *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan undang-undang¹⁰⁹.*

Dengan sangat terang bahkan, undang-undang tersebut menganatkan pembentukan UU KKR, yang akan menjadi instrumen bagi penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi di masa lalu, sebelum berlakunya UU Pengadilan HAM. Penyimpangan terhadap mandat Pasal 47 di atas, adalah satu tindakan yang melanggar undang-undang. Artinya, negara dapat dikatakan telah melakukan satu perbuatan melanggar hukum, bilamana tidak memenuhi perintah suatu undang-undang.

¹⁰⁹ Lihat di http://www.komisiinformasi.go.id/assets/data/arsip/UU26Thn2000-pengadilan_HAM.pdf

BAB IV

ANALISIS KENDALA PEMBENTUKAN KKR DI INDONESIA

Dalam bab ini penulis akan menjelaskan tentang penyebab yang menjadi terkendalanya pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Indonesia. Dalam menjelaskan faktor yang menghambat terbentuknya KKR disini penulis menggunakan pendekatan konstruktivis. Menurut Christian Reus-Smit, alasan atau pertimbangan dari tindakan aktor dapat dijelaskan dengan empat hal dibawah ini :

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

Kondisi dimana proses pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang hingga saat ini masih belum terbentuk dapat dijelaskan dengan empat poin diatas.

Pada masa lalu, Indonesia adalah negara yang pernah dituduh melakukan pelanggaran berat terhadap HAM. Namun Indonesia memiliki komitmen untuk memulakhirkan tana damai dengan masyarakat internasional