

**KENDALA PEMBENTUKAN KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI  
(KKR) SEBAGAI UPAYA PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI  
INDONESIA**

*SKRIPSI*



*Disusun Oleh:*

**DESY ERNAWATI**

**20070510043**

**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH YOGYAKARTA**

**SKRIPSI**

**KENDALA PEMBENTUKAN KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI  
(KKR) SEBAGAI UPAYA PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI  
INDONESIA**

Disusun Oleh:

**Nama Mahasiswa : Desy Ernawati**  
**Nomor Mahasiswa : 20070510043**



Telah Dipertahankan Dalam Ujian Pendadaran Dinyatakan Lulus dan Disahkan  
Dihadapan Tim Penguji Jurusan Ilmu Hubungan Internasional  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Pada:

Hari/Tanggal : Selasa, 19 Juli 2011  
Pukul : 13.00 WIB  
Tempat : Ruang Ujian HI A

Tim Penguji:

Drs. Sudiyono., SU

Ketua Tim Penguji

Drs. Husni Amriyanto P., M.Si

Penguji I

Takdir Ali Mukti., S.Sos., M.Si

Penguji II

## PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi yang saya buat ini benar-benar merupakan hasil karya sendiri dan didalamnya tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar keserjanaan pada suatu perguruan tinggi manapun. Sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya dan atau pendapat orang lain yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Selanjutnya apabila dikemudian hari terbukti terdapat duplikasi dan ada pihak lain yang merasa dirugikan dan menuntut, maka saya akan bertanggung jawab dan menerima segala konsekuensi yang menyangkutinya.

## *MOTTO*

*Hai orang-orang beriman apabila dikatakan kepadamu: "Berlapang-lapanglah dalam majlis", Maka lapangkanlah niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. dan apabila dikatakan: "Berdirilah kamu", Maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman di antaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. dan Allah Maha mengetahui apa yang kamu kerjakan. (QS al-Mujâdilah [56]:11)*

*Tak ada yang lebih teguh dalam kepribadian seseorang selain kehendak. Kekuatan kehendak adalah rahasia kesuksesan yang merupakan tujuan dari eksistensi. Orang yang sukses bukanlah orang yang tahu akan segalanya. Melainkan orang yang melakukan apa yang sudah diketahuinya. Karena hidup ini bukan hanya sekedar untuk diri sendiri, tapi hidup ini untuk sesuatu yang lebih besar daripada untuk diri sendiri.*

*Ya Allah, jadikanlah aku ridho terhadap apa-apa yang Engkau tetapkan dan jadikan barokah apa-apa yang telah Engkau takdirkan, sehingga tidak ingin aku menyegerakan apa-apa yang Engkau tunda dan menunda apa-apa yang Engkau segerakan*

*"Barangsiapa menempuh suatu jalan yang padanya dia mencari ilmu, maka Allah akan memudahkan dia menempuh jalan dari jalan-jalan (menuju) jannah, dan sesungguhnya para malaikat benar-benar akan meletakkan sayap-sayapnya untuk penuntut ilmu, dan sesungguhnya seorang penuntut ilmu akan dimintakan ampun untuknya oleh makhluk-makhluk Allah yang di langit dan yang di bumi, sampai ikan yang ada di tengah lautan pun memintakan ampun untuknya. Dan sesungguhnya keutamaan seorang yang berilmu atas seorang yang ahli ibadah adalah seperti keutamaan bulan pada malam purnama atas seluruh bintang, dan sesungguhnya ulama adalah pewaris para Nabi, dan para Nabi tidaklah mewariskan dinar ataupun dirham, akan tetapi mereka hanyalah mewariskan ilmu, maka barangsiapa yang mengambilnya maka sungguh dia telah mengambil bagian yang sangat banyak" (HR Abu Dawud At-Tirmidzi)*

## *Persembahan*

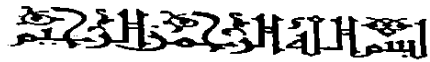
Skripsi ini ku persembahkan untuk yang telah hadir dan memberi makna dalam hidupku yang senantiasa membuatku berpikir dan sehingga aku hidup, hingga saat ku masih dapat menulis kata-kata ini.

- ❖ Syukur kepada Allah SWT yang pertama dan utama yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya serta memberikan kesempatan padaku untuk menghirup dunia dan merasakan pahit manisnya hidup. Ini titah kasih sayangMu, yang membuatku merasai dan yakin Engkau ada.
- ❖ Terimakasih pula sebagai syukur kepada seluruh anggota tubuhku yang terzhalimi ketika pengerjaan skripsi ini. Buat mataku yang selalu terjaga menemani diriku hingga larut malam yang ku pinta melihat ini itu untuk karya ini, buat tangan dan jari-jariku yang siap mengetik ini itu, buat kakiku yang ku ajak berlari, serta seluruh anggota tubuh dan panca indera yang masih melekat padaku, maafkan diri yang tidak bijak ini, dan terima kasih atas segalanya.
- ❖ Sujud syukur dan terima kasih yang tiada henti untuk malaikat yang ku panggil *MAMA*, ibunda terkasih yang mengajarku hidup, yang selalu meyakinkanku tentang kemungkinan hingga selalu ada harapan untuk mimpiku, kau bidadari cantikku. Dan Terima kasih untukmu yang selalu menggandeng tanganku, berjalan untuk belajar, yang memenuhi hajat hidupku mulai dari masa kau menimangku sampai dosaku mulai tercatat, kau lebih dari seorang ayah bagiku. Batavia, kota tua untuk sejarah cintamu. Ini persembahan cintaku untukmu, berharap masih ada banyak hal yang bisa kulakukan untukmu *Husein* ku.
- ❖ Untuk saudara-saudaraku, sungguh kalian adalah obat anti tidur paling mujarab sedunia. Harapanku suatu saat aku bisa kalian andalkan.
- ❖ Untuk sahabat-sahabatku dan kolega tercinta. Untuk dae Renny yang menjadi obor penerangku, dae lebih dari Morgenthau dalam dunia HI ku. Untuk mbak dhan, karya ini lahir dari percakapan kita di rumah sakit itu. Untuk Umi, Wulan, Titis, Zeinah kalian adalah batu bara hasil:

semangatku selalu mengalir dari kalian. Untuk rumah-rumahku, RJ suronatanku, Al iffah, Az Zahro, dalam pelukan kalian tentu saja terpahat prasasti agung di memoriku. Untuk anak-anak HI'07, all of you are the lights. Terima kasih

- ❖ Dan yang terakhir, untukmu. Ini ku selesaikan, untuk menjawab permintaanmu. Benar ternyata ini bukanlah sesuatu yang tidak mungkin untuk dikejar. Ternyata aku masih bisa berlari, dan akan terus berlari karena engkau percaya padaku. Engkau yang menjadi api yang senantiasa membakar ghiroh dan membangunkan kesadaranku yang kadang suka tertidur lelap. Untukmu yang selalu *katakan est* terima kasih Onna

## KATA PENGANTAR



Alhamdulillahirabbil'alamin, segala puji bagi Allah Maha Kuasa yang telah melimpahkan rahmat serta hidayah-Nya. Mahasuci Allah yang telah membedakan nikmat yang tiada tara kepada manusia, yang membedakannya dari makhluk lain yaitu akal pikiran. Dengan nikmat itu agar manusia terus menjadi lebih baik hingga menuju zaman yang terang benderang oleh cahaya ilmu dan kebenaran abadi untuk merasakan nikmat-Nya yang tiada henti ini, Amiin....

Hampir saja waktu itu terlewatkan, kalau saja bukan karena belas kasih yang Maha Rohim, tugas ini tidak akan selesai sampai pada batas waktunya.

Kajian tentang HAM memang tidak akan ada habis-habisnya. Seiring melajunya konstruksi bangsa dibawah payung demokrasi, isu tentang HAM selalu menjadi topik utama dalam kajian keilmuan. Lebih dari satu dekade bangsa Indonesia lepas dari cengkeraman rezim otoritarian, namun beragam persoalan yang diwariskan sebagai akibat pilihan kebijakan di masa yang lalu, masih terus melekat dalam perjalanan bangsa. Salah satu faktor utama dari masih sinambungnya problematika masa lalu di dalam kehidupan hari-hari ini adalah belum adanya kejelasan penyelesaian atas sejumlah kesalahan di masa lalu. Banyak kejahatan hak asasi manusia masa lalu yang belum tuntas penyelesaiannya hingga kini. Tiadanya penyelesaian masa lalu dalam proses transisi dari periode otoritarian ke demokratik tentu akan menjadi 'ganjalan sejarah' perjalanan bangsa ini ke depan. Ini berakibat pada langgengnya segregasi sosial di masyarakat.

Membentuk suatu formulasi penyelesaian untuk sebuah perkara yang tidak semua pihak menginginkannya memang cukup pelik dikerjakan. Begitu pula dengan kajian ini, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), sejak awal proses pembentukan lembaga ini telah menuai kontroversi. Banyak yang mengharapkan lembaga ini terbentuk dan tidak sedikit juga pihak yang menentang keberadaannya.

Dalam kajian ini pula layaknya sebuah daun dari daun-daun pengetahuan perpolitikan yang berserakan, penulis juga hanyalah manusia biasa yang juga tak luput dari kekeliruan dan kesalahan. Ketidaksempurnaan pun dapat menjadi sebuah pengalaman berharga bagi penulis sekiranya penyampaian kritik dan saran membangun disampaikan, agar tidak menjadi kekeliruan berkelanjutan bila terdapat didalamnya. Penulis juga berharap karya ini akan memberi sumbangan pada khazanah ilmu hubungan internasional.

Penulisan ini juga tidak akan selesai seperti saat ini jikalau tidak ada pihak-pihak yang membantu dalam kelancaran penyelesaian skripsi ini. Ucapan terima kasih, rasa syukur penulis haturkan kepada beberapa pihak yang telah memperlancar, atas kerjasamanya, diantaranya kepada:

1. Pak Drs. Sudiyono, SU., selaku dosen pembimbing skripsi ini yang telah dengan rela dan ikhlas hati menyampaikan ide-ide, tidak pernah lelah memberi waktu untuk perbaikan demi perbaikan yang begitu detail dalam skripsi ini. Subhaanallah semoga Allah meridhoi segala yang telah diberikan, nasehat-nasehatnya dan motivasinya, semoga itu menjadi sebuah bekal yang mumpuni bagi penulis kelak, amiin. Terima kasih yang terhingga untuk bapak.
2. Pak Drs. Husni Amriyanto P., M.Si, selaku penguji I, Terima kasih karena telah memberikan waktunya untuk menguji skripsi ini, saran dan kemudahan yang telah diberikan sangat membantu terselesaikannya skripsi ini. Semoga sumbangsi yang di upayakannya dibalas dengan ridho ALLAH. Amiin
3. Pak Takdir Ali Mukti., S.Sos., M.Si. yang menjadi pengkritisi yang tajam dan idealis, saran beliau terhadap skripsi ini sangat membuat penulis bersemangat untuk menggali lebih jauh lagi tentang kajian ini, dari skripsi ini penulis mendapat dorongan bahwa ada yang sesuatu yang bisa diteliti lagi. Terima kasih yang tulus penulis haturkan, semoga ada jalan dan kesempatan untuk menupaiakannya. Amiin



4. Pak Jumari, pak Ayyub, dan pak Waluyo yang ada di TU Jurusan, seorang bapak yang sangat kebabakan meladeni dengan senang hati, guyonan-guyonannya mampu menyirami hati-hati para mahasiswa khususnya yang ujian pendadaran dengan sentuhan-sentuhan perkataanya, sedikit tapi dalam, matur nuwun nggeh Pak, akhirnya saya bisa pendadaran. Terima kasih karena sudah menunggu untuk bisa daftar pendadaran dan selalu menyemangati.
5. Kepada dosen yang memberi wawasan kedunia HI-an, Pak Harwanto, pak Sidik Jatmika, pak Surwandono, Bu Siti Muslikhati (konsep Islam khilafahnya rasanya ingin belajar lagi), Pak Adde (thanks untuk buku Almanak HAM-nya), pak SidiQ Ahmadi, dan semua dosen HI UMY.
6. Dan kepada seluruh orang yang sudah membantu secara langsung maupun tidak langsung dalam pengerjaan skripsi ini. Matur nuwun sanget,  
Inshallah Khairan Katirah

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
HALAMAN MOTTO .....	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	v
KATA PENGANTAR .....	vii
DAFTAR ISI .....	x
ABSTRAKSI.....	xiii

### BAB I: PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul .....	1
B. Latar Belakang Masalah .....	2
C. Rumusan Permasalahan .....	8
D. Kerangka Berpikir .....	9
E. Hipotesis .....	12
F. Jangkauan Penelitian .....	12
G. Tujuan Penelitian .....	13
H. Metode Penelitian .....	13
I. Sistematika Penulisan .....	14

### BAB II: KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI UNTUK LUKA HAM DI INDONESIA

A. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) .....	16
1. Definisi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi .....	17
2. Kebenaran Dalam KKR .....	23
3. Rekonsiliasi Dalam KKR .....	25

4. Antara Kebenaran dan Keadilan .....	27
5. Hubungan KKR dengan Pengadilan .....	29
B. Latar Belakang Pembentukan KKR di Indonesia .....	33
C. Konteks dan Signifikansi KKR.....	38
D. Tujuan KKR.....	42
E. KKR di Berbagai Negara.....	43
a. Afrika Selatan .....	44
b. Argentina .....	48
c. El Salvador .....	50
d. Rwanda .....	52
e. Uganda .....	54

### **BAB III: PROSES PEMBENTUKAN KKR DI INDONESIA DAN PERANAN AKTOR**

A. Proses Pembentukan KKR di Indonesia.....	57
1. Institusionalisasi Gagasan tentang KKR .....	57
2. Proses Legislasi di DPR .....	60
3. Pemetaan Dukungan Politik terhadap Pembentukan KKR .....	65
4. Implementasi Pembentukan KKR .....	75
B. Aktor dan Peranannya dalam Proses Pembentukan KKR di Indonesia	
1. Organisasi Internasional.....	77
2. Pemerintah Indonesia.....	84
3. Organisasi Non Pemerintah.....	87

### **BAB IV: ANALISIS KENDALA PEMBENTUKAN KKR DI INDONESIA**

A. Perbedaan Ideographic .....	94
B. Perbedaan Purposive .....	106
C. Perbedaa Ethical .....	117
D. Perbedaan Instrumental .....	121

**BAB V: KESIMPULAN ..... 124**

**DAFTAR KEPUSTAKAAN ..... 126**

**TAMBAHAN TAMBAHAN**

## ABSTRAKSI

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

*Berbagai pelanggaran HAM yang terjadi belum pernah terselesaikan secara tuntas sedangkan gejala pelanggaran kian bertambah. Penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi seperti: Tanjung Priok, DOM Aceh, Papua dan kasus pelanggaran HAM berat di Timor-timur selama pra dan pasca jajak pendapat belum ada yang terselesaikan. Atas kondisi ini sorotan dunia internasional terhadap Indonesia sehubungan dengan maraknya pelanggaran HAM yang terjadi kian menguat.*

*Ada dua jalan yang ditempuh negara Indonesia menyikapi pelanggaran-pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu. Pertama, jalan pengadilan. Tahun 2000, dua tahun setelah tergulingnya rezim Orde Baru, ditetapkan Undang-undang No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Kedua, jalan kebenaran. Jalan kebenaran ini diwujudkan melalui keputusan politik yang ditetapkan MPR pada Sidang Tahunan MPR tahun 2000. Keputusan itu tertuang dalam TAP MPR No. V/2000 tentang Pemanjangan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Di dalamnya, terdapat mandat bagi Pemerintah dan DPR untuk segera membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) sebagai instrumen untuk menangani berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu tersebut. Karena mekanisme melalui jalan pengadilan tidak memberikan hasil yang diharapkan, kemudian muncul wacana pembentukan KKR sebagai mekanisme alternatif pendukung mekanisme pertama, tapi dalam perjalanannya menuai banyak hambatan karena tidak adanya kemauan politik dari pihak-pihak yang berperan didalamnya.*

*Berbagai penjelasan dalam penelitian ini banyak terkait dengan penjelasan mengenai faktor-faktor yang menghambat proses pembentukan KKR di Indonesia. Faktor-faktor yang menjadi bahan pertimbangan para aktor untuk bertindak seperti yang di kemukakan oleh Christian Reus-Smit : Ideographic, Purposive, Ethical, dan Instrumental.*

*Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa adanya perbedaan-perbedaan yang termasuk dalam empat kriteria pendekatan Christian Reus-Smit yang terjadi pada aktor-aktor yang terlibat dalam pembentukan KKR di Indonesia.*