



ISSN : 1978 - 7367

# RES PUBLICA

## JURNAL HUKUM KEBIJAKAN PUBLIK

<http://jurnal.uns.ac.id/respublica> [Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UNS] [Jl.Ir.Sutami No.36A Kentingan Surakarta 57126]

**Editorial Office:** Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.

E-mail: [respublica@mail.uns.ac.id](mailto:respublica@mail.uns.ac.id)

Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

## MEMBENTUK KEMBALI KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI DI INDONESIA

Reyhan Rezki Nata<sup>1</sup>, Jadmiko Anam Husodo<sup>2</sup>

1 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret.. E-mail: [reyhanrezkinata@gmail.com](mailto:reyhanrezkinata@gmail.com)

2 Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [jadmikoanomh@staff.uns.ac.id](mailto:jadmikoanomh@staff.uns.ac.id)

Artikel	Abstrak
<p><b>Kata kunci:</b></p> <p><b>Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Pelanggaran HAM berat, Keadilan Transisional.</b></p> <p>Vol.7 No.1 2023</p>	<p>Artikel ini bertujuan untuk menganalisis politik hukum penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia berat di Indonesia, terkhusus melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Jenis penelitian ini adalah normatif dengan sifat penelitian hukum normatif bersifat deskriptif. Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan cara studi pustaka/dokumen, teknik analisis bahan hukum secara kualitatif. Hasil penelitian ini, bahwa keberadaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dibutuhkan untuk mencegah impunitas, mencegah lingkaran kekerasan, dan menciptakan sebuah forum bersama untuk menceritakan cerita dari sudut pandang masing-masing, sehingga memiliki gambaran yang komprehensif dan jelas tentang kejadian yang penuh kekerasan di masa lampau, dalam rangka menyembuhkan luka dan mencapai titik rekonsiliasi sebagai sebuah bangsa. Perkembangan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, membutuhkan niat politik yang kuat, dan lambatnya pembentukan ini akan berimplikasi pada terhadap terhambatnya kita dalam menuju peradaban yang lebih cerah, dan berfondasi pada kemanusiaan, sebab tidak ada masa depan yang cerah tanpa masa lalu yang terang.</p>

## PENDAHULUAN

*“Here in Ayacucho, everybody goes to the cemetery on the Day of the Dead, but I don’t know whether I should go. I don’t know whether I should take flowers somewhere. I don’t know, even now, sometimes I just think...”* Testimoni dari Liz Rojaz Valdez, atas “hilangnya” orang tua yang bersangkutan. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Peru. (Eduardo González and Howard Varney 2013)

Sebagai negara yang pernah mengalami transisi politik dari era otoritarian menuju era keterbukaan, reformasi dan demokrasi, bangsa Indonesia masih memiliki banyak hambatan dalam proses penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia berat yang terjadi di masa

lalu. Dalam kondisi yang demikian ini dibutuhkan adanya keadilan transisional (transitional justice) untuk menyelesaikan permasalahan tersebut secara tepat dan memenuhi rasa keadilan masyarakat. Demi sempurnanya suatu proses transisi demokratik dari rezim otoritarianisme, dan agar rekonsiliasi nasional dapat sepenuhnya terwujud, maka di perlukan pengungkapan dan penegakan hukum terhadap dugaan kasus-kasus terkait pelanggaran hak asasi manusia; mengingat banyaknya dugaan kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa sebelumnya, yang jumlahnya tak sedikit, maka penting untuk menciptakan mekanisme penyelesaian dan pengungkapan kebenaran dari kasus-kasus tersebut, sebab dikhawatirkan, di kemudian hari akan menjadi sumber konflik berkepanjangan dan menciptakan konflik; horizontal maupun vertikal. Dalam konteks hari ini, contohnya terdapat fenomena Aksi Kamisan, Peringatan Hari September Kelam, dan lain-lainnya, sebagai bentuk protes maupun mosi tidak percaya kepada negara terkait fungsinya untuk menegakkan hukum dan melindungi hak asasi manusia warganya. Berbagai peraturan perundangan yang menguatkan hak asasi manusia pada era transisi tersebut bermunculan, salah duanya adalah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, juga Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan UU No. 26/2000 telah terbentuk dua pengadilan HAM ad-hoc, yaitu kasus pelanggaran HAM berat Timor Leste dan Tanjung Priok. Belajar dari pengalaman penyelesaian perkara pelanggaran HAM berat melalui mekanisme Pengadilan HAM ad-hoc di Indonesia; maka mekanisme lain perlu menjadi pertimbangan dalam penyelesaian perkara pelanggaran HAM berat, salah satunya adalah melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang sifatnya ekstra yudisial, dengan penerapan prinsip rekonsiliasi. Proses institusionalisasi lembaga ini, mendapatkan dasar hukum adalah ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional di tahun 2000, yaitu tepatnya Dalam Butir 3 Bab V Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemandangan Persatuan dan Kesatuan Nasional, yang isinya memerintahkan negara untuk membentuk suatu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional yang bertugas mengungkapkan dan menegakkan kebenaran terkait penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran HAM pada masa lampau; serta melaksanakan rekonsiliasi dengan perspektif kepentingan bersama bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.

Sebuah petuah dari O'Donnel dan Schmitter yang dikutip oleh Ifdhal Kasim (Kasim 2003) dapat menjadi gambaran tentang urgensi pembentukan kembali komisi ini, yang menyatakan: “..Sukar untuk membayangkan bagaimana suatu masyarakat dapat berfungsi sampai suatu tingkat yang akan menghasilkan dukungan sosial dan ideologis bagi demokrasi politik jika tidak disertai dengan keberanian menyelesaikan bagian-bagian yang paling menyakitkan di masa lalu. Dengan menolak berkonfrontasi dan membebaskan diri dari kekuatan-kekuatan dan kebencian paling dalam, suatu masyarakat tidak hanya menguburkan masa lalunya, tetapi juga nilai-nilai etis paling dasar yang mereka butuhkan untuk menciptakan masa depan yang bergairah..” Karena kini adalah akibat masa lalu, “There’s No Future without The Truth of the Past”.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, tujuan kajian ini akan membahas bagaimana urgensi, dan tujuan politik hukum pembentukan kembali lembaga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia.

## **METODE PENELITIAN**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif dan ditinjau dari sifat penelitiannya, maka penelitian ini tergolong kedalam penelitian yang bersifat preskriptif. Dalam penelitian menggunakan metode pengumpulan data melalui studi dokumen atau bahan pustaka.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **1. Politik Hukum Penyelesaian Kasus HAM Berat Masa Lalu di Indonesia**

Pada Mei 1998, dengan jatuhnya rezim Orde Baru, diikuti oleh desakan dari elemen dan kelompok pro demokrasi dalam negeri maupun dunia internasional, salah satu agenda yang mengemuka yaitu desakan agar segera dilakukan kebijakan perlindungan, penghormatan dan pemenuhan dari Hak Asasi Manusia, baik yang sifatnya konkret berupa perubahan konstitusional dalam UUD 1945 yang dianggap kurang mengakomodir kepentingan-kepentingan hak asasi manusia warga negara, yang juga disinyalir sebagai salah satu sumber anasir terjadinya pelanggaran-pelanggaran terkait ham berat dalam kerangka menegakkan supremasi negara integralistik; mencabut berbagai peraturan perundangan yang mengekang kebebasan/perbedaan pendapat, berekspresi dan berorganisas, pembebasan tahanan politik, pembentukan partai-partai politik, serta mendesak Indonesia untuk menandatangani dan meratifikasi perjanjian internasional terutama dalam bidang HAM. Perubahan tatanan menuju peradaban sosial, hukum dan masyarakat yang lebih cerah dengan prinsip perlindungan, penghormatan, dan pemenuhan hak asasi manusia bagi rakyat Indonesia, dan untuk menciptakan sebuah negara yang berdasarkan rule of law dan due process of law maka konsepsi hukum ini dekat dan tak bisa dipisahkan dari politik hukum yang berpegang teguh pada nilai yang menghargai HAM, dan maupun secara khusus, politik hukum terhadap penyelesaian kasus HAM berat di masa lalu.

Secara etimologis, politik hukum merupakan terjemahan Bahasa Indonesia dari istilah hukum Belanda, yaitu *rechtspolitiek*, yang artinya hukum (*recht*) dan politik (*politiek*). Kata hukum dalam Bahasa Indonesia sendiri pun tak dapat dipisahkan dari penyerapan Bahasa Arab, yaitu *hukm* (jamaknya *ahkam*), yang bermakna putusan, ketetapan, kekuasaan, hukuman, perintah dan lain-lain. Istilah hukum sendiri memiliki pemaknaan yang luas, dan masih terjadi perbedaan pendapat dari para teoritis. Perbedaan pendapat terkait pemaknaan ini dapat terjadi dikarenakan kata ini memiliki sifat yang abstrak dan cakupannya yang amat luas, disertai perbedaan sudut pandang dari para ahli dalam memaknai kata hukum ini sendiri.. Namun, secara sederhana dapat kita katakan bahwa hukum adalah seperangkat tata nilai, aturan dan kebijakan, yang berlaku dan menjadi pedoman tingkah laku individu yang membentuk diri menjadi satu kesatuan masyarakat. Politik Hukum secara etimologis memiliki beberapa definisi berdasarkan pendapat para ahli, makna dari istilah politik hukum, antara lain adalah pendapat dari Abdul Hakim Garuda Nusantara (Nasution 1988) yang menyatakan bahwa pada dasarnya politik hukum sama dengan konsep politik pembangunan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintah negara tertentu; Moh. Mahfud MD (MD. 2009) menyebutkan bahwa politik hukum adalah sebuah garis kebijakan (*legal policy*) tentang suatu hukum yang akan diberlakukan, baik melalui penggantian hukum lama, maupun pemberlakuan hukum yang sama sekali baru, dalam rangka mencapai sebuah tujuan, cita-cita negara. Sebagaimana penjelasan diatas, maka pada dasarnya politik hukum dapat diartikan sebagai kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, dan telah berlaku, yang sumbernya berasal dari nilai-nilai tertentu

dan bertujuan untuk mencapai suatu tujuan negara yang dicita-citakan. Politik hukum penyelesaian HAM berat di masa lalu dapat dimaknai sebuah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam konteks dan bidang fokus penyelesaian HAM berat di Indonesia pada masa lalu, dan bertujuan mencapai tujuan bernegara dan cita-cita negara Indonesia yang didasarkan pada konstitusinya yaitu UUD 1945, maupun peraturan perundang-undangan turunannya, serta berbagai instrument internasional lainnya. Salah satu politik hukum penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia antara lain adalah melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

## **2. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan Sejarah KKR di Indonesia**

Konteks pembentukan KKR di berbagai negara adalah sebuah konsep yang berkaitan erat dengan konsep keadilan transisional yang terkait pada transisi politik dari rezim otoritarianisme menuju era reformasi dan pro demokrasi yang berlandaskan the rule of law dan due process of law. Proses pembentukan KKR di rekomendasikan lewat Ketetapan MPR Republik Indonesia, tepatnya TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan, juga disebut secara eksplisit pula dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai salah satu alternatif Penyelesaian HAM berat di masa lalu. Berlandaskan TAP MPR No. V/MPR/2000 dan UU 26 Tahun 2000, rezim pemerintahan Megawati Soekarnoputri mengesahkan UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR pada 6 Oktober 2004. Namun pada proses perjalanannya, sebelum komisioner terbentuk dan mandat dari UU ini dapat dilaksanakan, UU ini dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui PUU No. 6/PUU-IV/2006 setelah sejumlah aliansi masyarakat sipil mengajukan Judicial Review terhadap UU KKR karena dianggap bertentangan dengan UUD 1945. Batalnya UU ini memiliki berbagai implikasi serius, antara lain pupusnya harapan pencari keadilan yang merupakan korban pelanggaran hak asasi manusia berat di masa lalu karena tertutupnya alternatif mereka selain pengadilan HAM ad-hoc dalam menemukan dan mendapatkan keadilan tertutup. Implikasi serius lainnya, terdapat kekosongan hukum dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi itu sendiri, hingga hari ini, dengan belum adanya tindak lanjut terhadap Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006 dari pemerintah dan DPR adalah terhentinya agenda penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu di Aceh dan Papua yang menggantungkan mekanisme penyelesaiannya tidak dapat dipisahkan dari penyelesaian dalam level nasional yaitu KKR Nasional. Pada tahun 2006, di tengah keterlambatan pemerintah dalam rangka pembentukan dan institusionalisasi KKR di level Nasional, pemerintah menjanjikan kepada rakyat Aceh untuk membentuk KKR sebagai instrumen penyelesaian masalah Hak Asasi Manusia, lebih spesifik melalui Pasal 229 UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, dinyatakan bahwa “untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu di Aceh dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.” KKR yang tertuang dalam UU Pemerintahan Aceh dan dijanjikan untuk Aceh ini, merupakan bagian dari KKR di level Nasional. Janji untuk membentuk KKR tersebut juga merupakan hasil perundingan internasional antara Republik Indonesia dengan GAM yang terikat pada sebuah MoU yakni dalam MoU Helsinki. Hal ini juga terjadi serupa di Papua, melalui UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua, penjelasan Pasal 46 UU Otsus Papua dengan jelas dan eksplisit mengamanatkan tentang pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Papua berfungsi untuk melakukan klarifikasi sejarah Papua, yang bertujuan guna untuk melakukan pemantapan persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka konstruksi rekonsiliasi nasional. KKR di Papua, bertugas melakukan kerja rekonsiliasi seperti pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan oleh negara, pengakuan kesalahan, permintaan dan pemberian maaf,

amnesti rehabilitasi atau alternative lainnya yang memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat. Dalam konteks Papua, ketidakjelasan sejarah dan tidak berfungsinya KKR sebagai satu bingkai konstruksi rekonsiliasi nasional, dapat dikatakan implikasi langsung maupun tak langsung yang ikut berkontribusi dari sering terjadinya konflik dan distrust dari warga Papua dan negara, hingga hari ini penelitian hukum ini ditulis. Perintah Undang-Undang berkaitan dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi juga tertuang dalam Undang-Undang No.26 Tahun 2006 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, terkhusus dalam konteks penyelesaian HAM yang berat, yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Secara spesifik dan eksplisit, dalam Pasal 47 UU Pengadilan HAM, dinyatakan bahwa: “1. Pelanggaran Hak Asasi 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-undang.”

Kelemahan dari substansi hukum dalam UU No.24 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, serta tertunda-tundanya proses pembentukan KKR, dan berpuncak pada batalnya UU KKR yang dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, merupakan suatu rangkaian kegagalan Politik Hukum HAM pemerintah terkait penegakan HAM berat yang terjadi di masa lalu, dalam rangka menyongsong masa depan demokrasi yang cerah dan penuh penghormatan pada HAM. Hal ini juga diperparah dengan “gagalnya” sistem Pengadilan HAM Ad Hoc Kasus Timor-Timur dan Kasus Tanjung Priok, dan tidak adanya Pengadilan HAM Ad Hoc lagi yang dibentuk sampai dengan hari ini, serta konflik serah-kembalikan berkas perkara antara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dengan Kejaksaan Republik Indonesia yang ikut turut menciptakan kekacauan politik penegakan hukum terkait HAM berat di masa lalu.

Namun, dalam petikan putusannya, Mahkamah Konstitusi secara eksplisit menyatakan bahwa dengan dinyatakannya 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 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. Keterlambatan pembentukan kembali dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, secara langsung ataupun tidak, ikut menyumbang sumbangsih terhambatnya perkembangan kebangsaan kita untuk melaju ke depan, karena tidak terangnya, dan selesainya persoalan negara dan rakyatnya di masa yang lalu. Terkhusus para korban pelanggaran HAM berat, yang mungkin setiap hari semakin tua dan renta, ataupun telah tutup usia, karena mereka belum mendapatkan keadilan dan hak mereka sebagai korban yang dalam perlindungan, penghormatan, dan pemenuhannya berkaitan erat dengan tanggung jawab negara. Oleh sebabnya, penundaan terhadap akses keadilan, sama halnya dengan sebuah pengkhianatan terhadap UUD 1945, dan amanat dari reformasi.

### **3. Quo Vadis, Membentuk Kembali Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional**

Dalam rangka menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi, hendaknya rumusan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi baru ini nantinya, tidak lepas terhadap kerangka konsep Keadilan Transisional. Dikutip dari Guidance Note for Secretary General: United Nations Approach of Transitional Justice, Keadilan Transisional, merupakan sebuah rangkaian

lengkap berupa mekanisme dan proses berkaitan dengan upaya masyarakat dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu, dengan tujuan memberikan kepastian akuntabilitas, menyediakan akses keadilan, dan mencapai rekonsiliasi. Kerangka ini terdiri dari empat pilar utama:

1.) Truth Findings (pencarian fakta dan kebenaran). Mengungkapkan kebenaran tentang apa yang terjadi, bagaimana bisa terjadi, dan siapa yang terlibat dalam rangkaian kekerasan, dapat membantu masyarakat untuk memahami sebab akibat dari kekerasan di masa lalu, dan penyelesaiannya. Tanpa pengetahuan yang akurat, utuh dan komprehensif tentang kekerasan di masa lalu akan sulit bagi masyarakat, dan negara sebagai suatu peradaban untuk mencegah kejadian-kejadian di masa lalu untuk terulang. Pengungkapan kebenaran, juga dapat membantu proses “penyembuhan luka” bagi para korban yang mungkin melalui kejadian traumatis; mengembalikan harkat manusia, setelah hidup bertahun-tahun dengan stigma dan prasangka; dan sebagai “penjaga” agar tidak adanya impunitas dan penolakan publik. Pengungkapan kebenaran ini juga dapat menjadi inisiasi dari proses panjang rekonsiliasi, dimana pada hakikatnya penghindaran dan bungkamnya fakta dapat meningkatkan ketidakpercayaan dan menciptakan polarisasi. Kehidupan bernegara, dan politik, yang berdasarkan transparansi dan akuntabilitas, lebih berpotensi mendapat kepercayaan dari rakyatnya (Eduardo González and Howard Varney 2013);

2.) Trials (menuntut mereka yang bertanggungjawab untuk diadili) Genosida, penghilangan paksa hingga tindak penyiksaan telah diakui dunia internasional sebagai jus cogens (peremptory norms). Oleh karena itu bagi pelaku berlaku konsep universal jurisdiction. Dengan dasar jus cogens ini, pelaku pelanggaran HAM berat tersebut, dianggap sebagai musuh segala umat manusia (hostis humanis generis) serta karenanya negara terikat kewajiban untuk melakukan penuntutan terhadapnya (obligation erga omnes). Praktik impunity terhadap para pelaku yang dianggap sebagai musuh umat manusia tentunya menciptakan distrust di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, dalam konteks ini KKR bersifat komplementari dari Pengadilan HAM yang berfokus pada kasus individual dengan penuntutan, sedangkan KKR menangani kasus dalam jumlah makro untuk menemukan pola kekerasan;

3.) Reparations (memperbaiki hidup dan harkat martabat para korban). Membangun hubungan kembali antara negara dan warga negara setelah kerusakan serius atas hubungan ini, atas lalainya tugas dan tanggungjawab negara untuk melindungi warga negara dari pelanggaran HAM yang berat, mengharuskan negara untuk memberi pesan agar peduli dan menerima kembali tanggungjawab dari masyarakat. Beberapa langkah efektif yang bisa diambil antara lain membantu memperbaiki kehidupan korban dan keluarganya, melalui program seperti kompensasi, restitusi, rehabilitasi, kepuasan dan reformasi keadilan yang efektif. Reparasi bisa berupa material maupun simbolik, individual ataupun kolektif. Program reparasi haruslah melibatkan dan memberdayakan para korban pelanggaran HAM berat, dan tidak terbatas hanya memberikan program tanpa pengakuan terhadap kebenaran atas apa yang telah mereka alami;

4.) Justice Reformation (Reformasi Keadilan/dan atau institusi), jika tiga unsur sebelumnya berkaitan dengan apa yang telah terjadi di masa lalu, maka unsur keempat adalah fokus pada reformasi terkait dengan kehidupan di masa depan. Pengetahuan komprehensif, akurat, dan utuh tentang masa lalu, reparasi hubungan rakyat dan negara, dijadikan sebuah dasar untuk pengembangan hukum, reformasi institusi maupun peradaban dengan tujuan menjamin ketidak-berulangan pelanggaran HAM berat di masa yang akan datang.

Terkait dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia terdapat dua jalan pembentukan KKR, melalui keputusan eksekutif ataupun kekuasaan legislative melalui parlemen. Proses dasar hukum dan cara pembentukan institusionalisasi ini bergantung pada realitas politik di masing-masing negara di dunia, dimana kedua pendekatan pembentukan ini masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Dibanyak negara, termasuk di Indonesia, keputusan eksekutif, seperti Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, memiliki kekuatan yang lebih rendah dibanding legislasi parlemen seperti Undang-Undang. Kekuatan yang lebih rendah ini, berimplikasi pada terbatasnya kemampuan dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang akan dibentuk, seperti terbatasnya jangkauan dan kekuatan kewenangan investigasi yang nantinya akan melakukan investigasi ke berbagai lembaga negara lainnya yang punya kekuatan perundangan yang kuat. Namun tergantung konteks, di beberapa negara, KKR mayoritas negara amerika latin, KKR Maroko, dan Timor Leste, KKR yang dibentuk berdasarkan keputusan eksekutif ini, sama kuatnya dengan legislasi parlemen, dan lebih cepat serta relative bebas hambatan. Pembentukan berdasarkan legislasi parlemen atau dalam hal ini Undang-Undang, akan menciptakan dukungan politik yang lebih luas, dan kelembagaan yang lebih kuat. Hanya saja proses legislasi parlemen ini seringkali lambat, seperti yang terjadi di Indonesia, dan tidak menutup adanya potensi negosiasi yang tak terduga, yang dapat berimplikasi pada integritas dan mandat dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, karena banyaknya pihak yang berkepentingan yang terlibat dalam pembentukannya. Mayoritas KKR dari negara-negara Afrika, termasuk Afrika Selatan, dibentuk berdasarkan legislasi Parlemen.

Dalam konteks Indonesia, sebagaimana dikutip dari Butir 3 TAP MPR Nomor V Tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan secara eksplisit menyatakan, “..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 pada masa lampau..”, kemudian dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, secara eksplisit menyatakan keberadaan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang dibentuk melalui Undang-Undang. Selain karena mandat dari berbagai peraturan perundang-undangan, kekuatan Undang-Undang yang lebih kuat dibanding Keputusan Presiden, berimplikasi pada independensi, otoritas, kewenangan dan kekuatan institusi yang lebih kuat, hal ini juga bisa dilihat dari sisi historis, Komisi Nasional HAM berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan Komisi Nasional HAM berdasarkan Keppres yang dibentuk Rezim Orde Baru pimpinan Presiden Soeharto. Jika ditinjau dari luasnya dan komplikasi proses menuju tujuan rekonsiliasi dari KKR, maka jalur pembentukan kembali yang paling tepat adalah melalui mekanisme Undang-Undang, sehingga memiliki mandat dan kedudukan yang lebih independen dan kokoh dalam menjalankan tugas fungsi dan tujuannya.

## **KESIMPULAN**

Konstitusi Indonesia dan berbagai instrumen hukum mengenai hak asasi manusia meletakkan tanggung jawab hak asasi manusia di tangan negara. Dalam konteks yang lebih spesifik, tanggung jawab negara tersebut diekspresikan dalam bentuk relasi antara negara dengan warga negaranya dengan meletakkan prinsip penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak asasi manusia itu sendiri. Dengan kata lain negara harus hadir dalam pemenuhan

ketiga hal tersebut. Salah satu mandate reformasi yang digulirkan tahun 1998 adalah penegakan Hak Asasi Manusia (HAM), termasuk di dalamnya penyelesaian pelanggaran berat HAM masa lalu.

Meskipun konstitusionalitas dan urgensi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi telah ditegaskan oleh Mahkamah Konstitusi dengan eksplisit, serta praktik dalam dunia internasional telah banyak yang berjalan. Namun perkembangan tindak lanjut dari pembentukan kembali Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia, dapat dikatakan sangat lambat. Keterlambatan pembentukan kembali dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, secara langsung ataupun tidak, ikut menyumbang sumbangsih terhambatnya perkembangan kebangsaan kita untuk melaju ke depan, karena tidak terangnya, dan selesainya persoalan negara dan rakyatnya di masa yang lalu. Terkhusus para korban pelanggaran HAM berat, yang mungkin setiap hari semakin tua dan renta, ataupun telah tutup usia, karena mereka belum mendapatkan keadilan dan hak mereka sebagai korban yang dalam perlindungan, penghormatan, dan pemenuhannya berkaitan erat dengan tanggung jawab negara. Oleh sebabnya, penundaan terhadap akses keadilan, sama halnya dengan sebuah pengkhianatan terhadap UUD 1945, dan amanat dari reformasi.

Politik hukum penanganan pelanggaran HAM berat di Indonesia, hari ini pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 praktis hanya tersisa Pengadilan HAM Ad Hoc berdasarkan UU Nomor 26 Tahun 2000. Sepak terjang Pengadilan HAM Ad Hoc dapat dikatakan tidak memuaskan sama sekali, selain persoalan teknis yang sifatnya substantif yang mengakibatkan tidak optimalnya, penyelesaian dan penanganan pelanggaran HAM berat, banyaknya dugaan kasus pelanggaran HAM berat yang akan memakan waktu lama jika ditelusuri satu persatu, itupun tak semua bisa diajukan ke jalur peradilan, sebab alat bukti, atau saksi yang telah tiada dikarenakan waktu yang telah terlampaui lama. Indonesia hendaknya mulai menindaklanjuti dan menghidupkan kembali keberadaan lembaga “alternatif” penyelesaian dan penanganan kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dengan cara menindaklanjuti dan memperbaiki rumusan dan ketentuan dari UU KKR dalam Putusan Mahkamah Konstitusi. Keberadaan lembaga ini tak hanya berfungsi sekadar sebagai penyelesaian kasus HAM berat, namun juga punya peranan pencapai tujuan rekonsiliasi, yang tanpanya proses rekonsiliasi nasional sebagai bangsa dapat terhambat, dua KKR lainnya, yaitu KKR Aceh, dan KKR yang disebutkan dalam UU Otsus Papua, berkaitan erat dengan institusi KKR di level nasional. Lembaga ini juga berperan sebagai pengungkap kebenaran sejarah, yang merupakan sebuah nilai fundamental dari fondasi negara demokrasi yang bhineka. Namun dengan catatan, bahwa pembentukan kembali lembaga ini, tidak dapat dipisahkan dari empat pilar utama dari konsep keadilan transisional, sebagaimana menjadi acuan dunia internasional dalam membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang disesuaikan dengan corak dan ragam dari masing-masing negara.

Penyelesaian kasus HAM berat di masa lalu, selain bergantung pada institusionalisasi instrument, ia juga berkaitan erat dengan political will dari rezim pemerintahan. Dimensi dan komplikasi yang rumit, disertai conflict of interest vertical maupun horizontal. Namun, sebagai suatu bangsa yang punya cita-cita terhadap masa depan yang cerah, peradaban yang transparan dan akuntabel, berkeadilan dan menjunjung tinggi nilai-nilai Hak Asasi Manusia. Kita harus berani mengungkapkan apa yang pernah terjadi di masa lalu, mengobati luka yang tergores dan terbentuk karenanya, kemudian belajar, dan menerapkannya sebagai fondasi peradaban agar kejadian penuh kekerasan di masa lalu, yang menciptakan banyak luka, tak berulang kembali di masa yang akan datang.

## SARAN

- a. Pemerintah dan DPR untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006.
- b. Membentuk kembali Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional dengan berpedoman pada pilar-pilar Keadilan Transisional, guna mengisi kekosongan hukum, pelaksanaan mandat TAP MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Kesatuan dan Persatuan Nasional

## DAFTAR PUSTAKA

PUSHAM UII. 2008. *Hukum Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta.

Eduardo González and Howard Varney, eds. 2013. *Truth Seeking: Elements of Creating Effective Truth Commission*. New York: International Center Of Transitional Justice.

Elsam. 2003. *Pencarian Keadilan di Masa Transisi*. Jakarta: ELSAM-Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.

Freeman, Mark. 2006. *Truth Commissions and Procedural Fairness*. New York: Cambridge University Press.

Gairdner, David. 1999. *Truth in Transition: The Role of Truth Commissions in Political Transition in Chile and El Salvador*. Bergen: Chr. Michelsen Institute, , Development Studies and Human Rights.

Hariato, Bambang Sunggono dan Aries. 1994. *Bantuan Hukum dan Hak Asasi Manusia*, Bandung: CV. Mandar Maju.

Hayner, Priscilla B. 2010. *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. Oxford: Routledge.

Hayner, Priscilla. 1994. "Fifteen Truth Commissions —1974 to 1994: A Comparative Study." *Human Rights Quarterly Vol.16, No.4* 597-655 .

Ifdal Kasim, dkk. 2001. *Setelah Otoritarianisme Berlalu : Esai-Esai Keadilan di Masa Transisi*. Jakarta: ELSAM.

Indriaswati Dyah Saptaningrum, dkk., 2007. "Menjadikan Hak Asasi Manusia sebagai Hak Konstitusional: Pandangan Kritis Atas Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu." *Briefing Paper Elsam*.

Kasim, Ifdhal. 2003. *Pencarian Keadilan di Masa Transisi*. Jakarta: ELSAM.

—. 2003. *Pencarian Keadilan di Masa Transisi*. Jakarta: ELSAM.

Kritz, Neil J. 1995. *Project on Justice in Times of Transition: Report of the Project's Inaugural Meeting*. Washington, D.C: United States Institute of Peace Press.

MD, Moh. Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.\

Nasution, Abdul Hakim Garuda. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia.

Nino, Carlos S. n.d. "The Duty to Punish Past Abuses of Human Rights Put Into Context: The Case of Argentina." *The Yale Law Journal*, vol 100 2619-2640.

Nusantara, Abdul Hakim Garuda. 1988. *Politik Hukum Indonesia*. Jakarta: YLBHI.

United Nations. 2010. "Guidance Note of Secretary General: United Nations Approach to Transitional Justice." *United Nations*.

[https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ\\_Guidance\\_Note\\_March\\_2010FINAL.pdf](https://www.un.org/ruleoflaw/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf).

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional

Undang-Undang Tentang Hak Asasi Manusia, UU No 39 Tahun 1999, LN NO 165 TAHUN 1999

Undang-Undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, UU No 26 Tahun 2000

Undang-Undang Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, UU No. 27 Tahun 2004, LN No. 114 Tahun 2004, TLN No. 4425, Penjelasan umum.

Undang-Undang tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua, UU No 21 Tahun 2001 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua , UU No 35 Tahun 2008

Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh, UU No 11 Tahun 2006

Putusan MK Nomor 006/PUU-IV/2006 tentang Pengujian UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap UUD NRI Tahun 1945

*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*

*Declaration of Basic Principle of Justice for Victim and Abuse of Power, adopted by General Assembly Resolution 40/ 34 of 29 November 1985*