

## ALASAN HUKUM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 27 TAHUN 2004 TENTANG KEBENARAN DAN REKONSILIASI

**Rian Prayudi Saputra**

Fakultas Hukum Universitas Pahlawan Tuanku Tambusai  
e-mail: rianprayudi@gmail.com

### **Abstrak**

*Kebenaran adalah persesuaian antara pengetahuan dan objek bisa juga diartikan suatu pendapat atau perbuatan seseorang yang sesuai dengan (atau tidak ditolak oleh) orang lain dan tidak merugikan diri sendiri. Sedangkan Rekonsiliasi adalah perbuatan memulihkan hubungan persahabatan pd keadaan semula; perbuatan menyelesaikan perbedaan, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang sebagai bagian dari cara untuk penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Ketentuan ini menunjukkan bahwa KKR adalah mekanisme yang mampu menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang berat dan mempertegas bahwa dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat dimasa lalu ada dua jalan (avenue) yakni melalui pengadilan HAM ad hoc dan mekanisme KKR.*

*Materi yang diatur termasuk materi yang secara spesifik saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Disatu sisi korban Genosida ingin pertanggungjawaban pemerintah disisi lain keturunan pelaku kejahatan ingin mendapat perlakuan yang sama dengan masyarakat lainnya. Jadi sangat dapat diperkirakan bahwa undang-undang ini dapat diuji materil. Masalah pertentangan inilah yang membuat undang-undang KKR ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya yang terdapat dinegara-negara lain.*

**Kata kunci:** Alasan Hukum, Kebenaran, Rekonsiliasi

### **Abstract**

*Truth is the correspondence between knowledge and object can also be interpreted as an opinion or action of someone who is in accordance with (or not rejected by) other people and does not harm themselves. Whereas Reconciliation is the act of restoring friendship relations to its original state; the act of resolving differences, Law Number 26 of 2000 concerning Human Rights Courts as part of a way to resolve past human rights violations. This provision shows that the TRC is a mechanism capable of resolving cases of gross human rights violations and emphasizes that in the past the process of resolving human rights violations there were two avenues, namely through the ad hoc human rights court and the TRC mechanism.*

*Arranged material includes material that is specifically conflicting with one another. On the one hand the victims of the Genocide want the government's responsibility on the other hand the offspring of perpetrators of violence want to get the same treatment with other communities. So it is very predictable that this law can be materially tested. It is this problem of conflict which makes the KKR law unable to work properly in other countries.*

**Keywords:** Reasons Of Law, Truth, Reconciliation

## **1. PENDAHULUAN**

Pada dasarnya undang-undang dasar harus memiliki tiga pokok materi muatan, yakni pertama adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia; kedua, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan ketiga, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang juga bersifat fundamental.<sup>1</sup>

Hak asasi manusia (*human rights*) merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, yang bersifat universal dan kekal abadi. Karena itu hak asasi manusia harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, ditegakan dan tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun baik orang per-orang sebagai individu maupun oleh Pemerintah. Pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violations of human rights*) yang meliputi kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida (*crimes again humanity, genocide*), yang terjadi

<sup>1</sup> Majda El-Muhtaj, *Hak Asasi Manusia Dalam konstitusi Indonesia*, hal 94.

pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia harus ditelusuri kembali untuk mengungkapkan kebenaran serta menegakkan keadilan dan membentuk budaya menghargai hak asasi manusia sehingga dapat diwujudkan rekonsiliasi guna mencapai persatuan dan kesatuan nasional. Pengungkapan kebenaran juga bertujuan untuk kepentingan para korban dan/atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya untuk mendapatkan kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi.

Selain amanat tersebut diatas, pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini juga didasarkan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 tentang Pementapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang menugaskan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dalam undang-undang. Untuk menelusuri dan mengungkapkan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu dilakukan langkah-langkah konkret dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sesuai dengan yang diamanatkan oleh Pasal 47 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang menyatakan: Ayat (1) "Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaian dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi"; Ayat (2) "Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam Ayat (1) dibentuk dengan Undang-Undang".

Selain bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi ini juga melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah yang ditempuh adalah pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan tetap memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.

Invasi Amerika Serikat ke Afghanistan yang merenggut ratusan nyawa penduduk sipil -- termasuk anak-anak, tampaknya untuk sementara

mengalihkan perhatian kita pada beberapa persoalan akut bangsa. Ancaman disintegrasi di Aceh dan Papua, serta konflik di Maluku nyaris terlupakan. Bahkan, Majelis Permusyawaratan Rakyat yang menggelar Sidang Tahunan belum lama ini lebih memilih "tawuran" sesama anggota daripada membahas aspek krusial bangsa tersebut. Padahal, ancaman itu amat riil karena ketika tuntutan masyarakat terhadap keadilan, khususnya yang terkait dengan pelanggaran berat hak asasi manusia (HAM), tak kunjung ditangani serius, maka masing-masing komponen bangsa yang terkait mencari jalan pemecahan sendiri. Inilah tahapan awal yang kuat menuju disintegrasi.

Pemecahan tuntutan masyarakat atas pelanggaran HAM berat (gross violation of human right) memang bukan pekerjaan mudah. Pemerintahan baru Megawati yang hendak dibangun di atas landasan demokrasi menghadapi masalah pelik dalam upaya menjawab kebutuhan rakyatnya akan pengusutan pelanggaran HAM yang dilakukan rezim otoriter Soeharto, sebelumnya. Kerepotan yang sama menimpa pemerintahan serupa di belahan dunia lain. Pemerintahan transisi akhirnya berusaha menyelesaikan kejahatan berat HAM dengan berupaya mendamaikan kecederungan menghukum dan memberi maaf atau amnesti. Tak heran bila usaha mereka sebatas upaya memberi "keadilan transisional", yang tentu tak sepenuhnya memuaskan.

Pendekatan hukum dapat dipastikan sulit berhasil. Penyebabnya perangkat hukum yang ada sebagian besar hasil rezim lama yang tak memadai, secara administratif dan substantif. Mau tidak mau proses legal reform menjadi prasyarat tegaknya hukum. Namun, belum lagi proses dimaksud berbuah, tuntutan penyelesaian pelanggaran HAM perlu mendapat prioritas penanganan demi kredibilitas eksistensi bangsa.

Berdasar kondisi tersebut, dibutuhkan sebuah tatanan hukum "sementara" yang hanya diterapkan selama masa transisi. Di sini prinsip hukum yang kaku "dilunakkan" sebagai konsekuensi logis kondisi obyektif yang ada. Dalam konteks inilah wacana pembentukan sebuah komisi khusus yang bertugas mencari kebenaran dan mengupayakan rekonsiliasi menjadi isu sentral. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) mesti dipandang dalam konteks persoalan di atas. Tidaklah keliru kalau dikatakan bahwa ia jawaban eksperimentatif atas situasi transisi politik.

Dengan mengatakan Indonesia sebagai negara hukum telah tersirat makna Indonesia mengakui hak asasi manusia dengan dasar negara bertanggung jawab menegakkan supremasi hukum. M. Solly Lubis, Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Sumatra Utara mengatakan:

*"menurut ajaran umum, salah satu daripada syarat atau negara hukum ialah adanya jaminan atas HAM. Jaminan ini harus terbaca atau tafsir dari konstitusi yang berlaku, apakah ia konstitusi tertulis maupun konstitusi tidak tertulis, setidaknya termaklumi dari praktik-praktik hukum yang berlaku sehari-hari. Sebagai hak, maka hak-hak asasi ini tak lepas dari soal kebebasan dan kewajiban, baik dipihak pemegang kekuasaan maupun ¾ pihak pendukung hak asasi itu sendiri"*<sup>2</sup>.

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 telah tercantum tujuan negara Indonesia. Dengan dasar ini keyakinan adanya hak-hak asasi pada hakikatnya adalah bentuk simpati dan empati manusia atas dirinya dan orang lain. Maka seiring perkembangan waktu pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan kejahatan yang paling berbahaya yang mengganggu eksistensi dan peradapan manusia itu sendiri. Dalam kenyataannya undang-undang ini mendapat tantangan dalam pemberlakuannya. Ada sebagian masyarakat yang keberatan dengan undang-undang ini dan melakukan Judicial Review ke Mahkamah Konstitusi.

## 2. RUMUSAN MASALAH

Adapun Rumusan Masalah pada latar belakang di atas Adalah

1. Apakah Alasan Hukum Pembentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi ?
2. Materi Apa saja Yang Diatur Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi Ini?
3. Apa saja Masalah Yang Timbul Akibat Adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi ?

## 3. PEMBAHASAN

### A. Alasan Hukum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi Dibuat

Landasan hukum tentang KKR dalam perundang-undangan Indonesia cukup kuat karena pembentukan UU tersebut dilandasi oleh Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. V Tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Ketetapan ini merekomendasikan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau dan melaksanakan rekonsiliasi. Maksud dan tujuan dari Ketetapan MPR ini adalah untuk mengidentifikasi permasalahan, menciptakan kondisi untuk rekonsiliasi dan menetapkan arah kebijakan untuk memantapkan persatuan nasional. Kesadaran dan komitmen untuk memantapkan persatuan ini diwujudkan dengan langkah nyata untuk membentuk KKR Nasional dan merumuskan etika berbangsa dan visi Indonesia masa depan.

Bahwa pembentukan Undang-Undang tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sangat erat kaitannya dengan sistem pemerintah era reformasi yang sangat demokratis. Pada saat ini pengaruh atau tekanan Internasional dalam hal pelaksanaan HAM dengan baik, telah melahirkan beberapa produk hukum yang berkenaan dengan HAM, selain itu didasarkan pada pertimbangan sebagai berikut :

Ada/banyaknya pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violations of human rights*) yang meliputi kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida (*crimes against humanity, genocide*) yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, yang sampai saat ini belum dipertanggungjawabkan secara tuntas, sehingga korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya masih belum mendapatkan kepastian mengenai latar belakang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat terhadap korban.

---

<sup>2</sup> Ibid

Selain belum mendapatkan kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi atas penderitaan yang mereka alami, pengabaian atas tanggung jawab ini telah menimbulkan ketidakpuasan, sinisme, apatisme, dan ketidakpercayaan yang besar terhadap institusi hukum karena negara dianggap memberikan pembebasan dari hukuman kepada para pelaku. Penyelesaian secara menyeluruh terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat (*gross violations of human rights*) yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, sangat urgen dan mendesak untuk segera dilakukan karena masih adanya sikap sebagian masyarakat yang cenderung sinis, apatis dan tidak puas terhadap cara penanganan Pemerintah pada pelanggaran hak asasi manusia tersebut.

Selain itu, faktor ketegangan politik yang terjadi di negara kesatuan Republik Indonesia juga tidak boleh diabaikan dan dibiarkan terus berlarut-larut tanpa adanya kepastian penyelesaiannya. Dengan diungkapkannya kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, maka melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*The truth and reconciliation commission*) diharapkan dapat diwujudkan rekonsiliasi guna menegakkan persatuan dan kesatuan nasional.

Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*The truth and reconciliation commission*) merupakan sebuah ikhtiar kolektif yang mengedepankan "nilai-nilai islah" dan "saling memaafkan" dari bangsa Indonesia dalam rangka perlindungan dan penegakkan hak asasi manusia, yang pada masa lalu (sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia) peristiwa-peristiwa pelanggaran hak asasi manusia berat (*gross violations of human rights*) seringkali dinisbikan bahkan dianggap tidak ada, bahkan tanpa dipermasalahkan dan diselidiki siapa pelaku, siapa korbannya dan berapa jumlah korbannya.

Dengan dibentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, pelanggaran hak asasi manusia yang berat kedepan diharapkan tidak terulang dan terjadi lagi, seperti pepatah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*The truth*

and reconciliation commission) Argentina yang menyebutnya sebagai "*Nunca Ma'as*" (jangan terulang lagi), di Afrika Selatan menggunakan istilah "*to forgive but not to forget*", atau dengan sindiran yang menggelitik "*Tu paux marcher sur l'Afrique, mais n'est marche pas sur l'Africain*" (anda boleh berjalan diatas tanah Afrika, tetapi jangan sekali-kali berjalan diatas orang Afrika). Sehingga dengan dibentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dengan mengedepankan semangat "nilai-nilai islah" dan "saling memaafkan" atas terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu, kedepan diharapkan segera dapat terwujud rekonsiliasi nasional dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan nasional.

Pada tahun 2004, muncul Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang KKR yang menjadi landasan pembentukan KKR. Undang-undang ini mempunyai mandat untuk pengungkapan kebenaran, penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dan rekonsiliasi serta mempunyai wilayah yurisdiksi seluruh wilayah Indonesia.

Di Indonesia, proses pembentukan KKR dimandatkan melalui TAP MPR No.VI tahun 2000 tentang Persatuan Nasional yang merekomendasikan untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia pada masa lampau dan melaksanakan rekonsiliasi. Mandat ini juga ditegaskan kembali dalam Undang-Undang No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 dijelaskan bahwa kasus pelanggaran berat HAM yang tidak dapat diselesaikan melalui pengadilan HAM ad hoc akan ditangani oleh KKR.

Terlepas dari semua itu, perlu sekali ditegaskan bahwa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) bukan substitusi dari pengadilan Hak Asasi Manusia, ia bisa bergandengan dengan pengadilan Hak Asasi Manusia. Jadi dengan kata lain hubungan antara keduanya adalah komplementer. Akan sangat berguna bagi Indonesia bila banyak pihak menyadari bahwa KKR salah satu ikhtiar melangkah ke gerbang rekonsiliasi dan penghormatan Hak Asasi Manusia. KKR,

bagaimanapun, haruslah berbarengan dengan perbaikan-perbaikan sistem hukum, politik, dan militer, yang pada gilirannya mengurangi pelanggaran berat Hak Asasi Manusia ke depan.

## **B. Materi Yang Diatur Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Kebenaran Dan Rekonsiliasi Ini**

Sebagai upaya untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu dibentuklah aturan perundang-undangan mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) melalui Undang-Undang (UU) No. 27 Tahun 2004 selain daripada undang-undang yang dibuat sebelumnya, yakni UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Namun, UU KKR memiliki suatu kelemahan prinsipil mengenai proses pencarian kebenaran dan pencapaian rekonsiliasi, yang pada akhirnya akan sangat berbahaya bagi sejarah bangsa Indonesia.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi secara substansial berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Undang-Undang ini tidak mengatur tentang proses penuntutan hukum (*due process of law*), tetapi lebih terfokus mengenai pencarian dan pengungkapan kebenaran, pertimbangan amnesti, pemberian kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli. UU ini mempunyai mandat untuk pengungkapan kebenaran, penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu dan rekonsiliasi. KKR dalam UU ini merupakan KKR Nasional karena berkedudukan di ibukota negara dan mempunyai wilayah yurisdiksi seluruh wilayah Indonesia. Pembentukan KKR berdasarkan UU ini dilandasi oleh pertimbangan bahwa pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi pada masa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000.

Suatu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi mensyaratkan adanya suatu proses pencarian kebenaran yang dilandasi atas fakta-fakta yang terungkap yang kemudian dijadikan "*official history*" suatu bangsa. Untuk itu, segala pengakuan melalui komisi ini

harus diberikan secara penuh atau "*full truth*" dan harus ada kesempatan untuk memverifikasi dan melakukan investigasi yang memadai untuk memperoleh kebenaran yang nyata. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi juga mensyaratkan jaminan terpenuhinya hak-hak korban secara adil dan tanpa diskriminasi, dan tidak boleh menempatkan korban dalam posisi yang tidak seimbang dan tertekan. Suatu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi juga mensyaratkan terpenuhinya prinsip-prinsip hak asasi manusia, sehingga maksud dan tujuan komisi tersebut, yakni menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu tetap dalam kerangka prinsip-prinsip hukum yang berlaku secara universal.

***Komisi Kebenaran mempunyai keistimewaan dalam cakupan, ukuran, dan mandatnya, meskipun begitu, banyak Komisi berupaya untuk mencapai beberapa atau keseluruhan dari tujuan-tujuan di bawah ini:***

- 1. Memberi Arti kepada Suara Korban secara Individu.** Komisi Kebenaran (KKR) berupaya untuk mendapatkan pengetahuan yang resmi dari korban individu dengan mengizinkan mereka untuk memberikan pernyataan kepada Komisi, atau memberikan kesaksian di hadapan Komisi dalam sebuah dengar-pendapat (*public dengar pendapat*) berkaitan dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) yang mereka derita.
- 2. Pelurusan Sejarah Berkaitan dengan Peristiwa-peristiwa Besar Pelanggaran HAM.** KKR dapat memusatkan perhatiannya pada peristiwa-peristiwa tertentu, pada saat mana pelanggaran HAM terjadi dalam upaya melakukan pelurusan sejarah tentang apa yang sebenarnya terjadi. Peristiwa-peristiwa ini biasanya disanggah oleh penguasa atau merupakan sebuah subyek dari pertikaian atau kontroversi. KKR dapat membantu menyelesaikan masalah dengan membeberkan peristiwa lalu secara kredibel dan penuh perhitungan data.
- 3. Pendidikan dan Pengetahuan Publik.** KKR memusatkan perhatian publik pada pelanggaran HAM, dengan begitu meningkatkan kewaspadaan umum berkaitan dengan kerugian sosial dan individual 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 Pelanggaran HAM Sistematis Menuju Reformasi Kelembagaan.**

KKR dapat memeriksa akibat dan sifat dari bentuk pelanggaran HAM yang melembaga dan sistemik. Sekali Komisi berhasil mengidentifikasi pola pelanggaran HAM, atau lembaga yang bertanggung jawab terhadap pelanggaran ini, maka Komisi dapat merekomendasikan serangkaian program sosial atau kelembagaan dan reformasi legislatif yang dirancang untuk mencegah timbulnya kembali pelanggaran HAM.

**5. Memberikan Assesment tentang Akibat Pelanggaran HAM terhadap Korban.**

Komisi mengumpulkan informasi yang mendalam tentang pelanggaran HAM dan akibatnya terhadap diri korban. Komisi kemudian bisa merekomendasikan beberapa cara untuk membantu korban menghadapi dan mengatasinya.

**6. Pertanggungjawaban Para Pelaku Kejahatan.**

Komisi bisa juga mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan identitas individu pelaku kejahatan yang melanggar HAM. Komisi mungkin bisa juga mempromosikan sebuah sense of accountability untuk penyalahgunaan oleh individu-individu yang secara publik terindikasi dan lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas penyalahgunaan itu, memberi rekomedasi bahwa para pelaku kejahatan perlu diberhentikan dari jabatan-jabatan publik, atau memberikan fakta-fakta bukti-bukti untuk pengajuan tuntutan ke pengadilan.

Rekonsiliasi lebih bermakna psikologi sosial-politik. Demi menjamin agar masyarakat terhindar dari kekerasan politik berkelanjutan --bahkan untuk tujuan akhir itu berarti individu, kelompok, dan negara harus menanggung ketidakadilan yang memilukan, maka pintu maaf tetap dibuka kepada pelaku. Rekonsiliasi dengan demikian adalah kesediaan memaafkan atau melupakan sejarah pahit demi penciptaan tatanan politik yang lebih baik di masa depan. Singkatnya, rekonsiliasi lebih menekankan pencapaian tujuan akhir itu daripada penuntutan pidana. KKR juga akan merekomendasikan kasus-

kasus ke pengadilan HAM jika ditemukan bukti hukum kuat. Namun, terhadap para pelaku yang menerima amnesti, tidak dapat lagi dituntut di pengadilan, baik secara pidana maupun perdata. Sebab, pertanggungjawabannya sudah diambil alih negara.

Ada pandangan keliru yang melihat KKR sebagai lembaga pengadilan baru. Padahal keduanya jauh berbeda. KKR bukanlah badan peradilan karena tidak berfungsi untuk memvonis pertanggungjawaban pidana terhadap seseorang. Peran itu tetap di tangan pengadilan. KKR lebih berkonsentrasi pada pencarian pola umum kasus-kasus kejahatan HAM berat dalam kurun waktu tertentu. Selanjutnya KKR memberi rekomendasi kebijakan kepada pemerintah untuk memulihkan demokrasi. Biasanya KKR bekerja untuk satu periode tertentu. Waktu yang relatif pendek ini tentu tak cukup untuk menyelidiki semua pelanggaran berat HAM. Karenanya, biasanya KKR berfokus pada beberapa kasus berat, kemudian menjadikannya dasar penilaian umum

Iniilah lembaga impunitas (melindungi pelaku kejahatan) baru, bernama: Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Begitulah sorotan tajam beberapa pihak. Bukan perorangan saja yang menyodok KKR dengan penilaian seperti itu. *The International Center for Transitional Justice* melayangkan kritik yang sama pedasnya. Di mata LSM yang berpusat di New York ini, KKR Indonesia akan menjadi lembaga *impunity* karena memberikan amnesty. Intinya undang-undang ini berisikan mengenai 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, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan 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 memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.

### C. Masalah Yang Timbul Dengan Adanya UU No. 27 Tahun 2004

Undang-undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, UU KKR, dinilai banyak cacat oleh para ahli. Bahkan KKR dinilai gagal memenuhi kewajiban negara untuk menghormati hak-hak korban, keluarga dan masyarakat berdasarkan hukum internasional. Sidang judicial review UU No 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) kembali digelar di Mahkamah Konstitusi. Persidangan pada Selasa (4/7) tersebut menghadirkan 3 orang ahli dan satu saksi dari pihak pemohon. Undang-undang yang menurut Menkumham pada persidangan sebelumnya sebagai amanat dari Pasal 47 UU No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM tersebut, oleh para ahli justru dinilai banyak cacatnya. Kuasa hukum pemohon, Taufik Basri, menghadirkan ahli untuk menjelaskan bagaimana pandangan mereka terkait judicial review pasal 27, 44 dan pasal 1 ayat (9) UU KKR.

Dalam keterangannya sebagai ahli, Prof. Douglass Cassel menilai bahwa saat ini KKR gagal memenuhi kewajiban negara untuk menghormati hak-hak korban, keluarga dan masyarakat berdasarkan hukum HAM internasional. Guru besar ilmu hukum dari Notre Dame University ini berpendapat KKR gagal dalam investigasi dan mengungkap kebenaran mengenai kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan sebelum 2000, memberikan reparasi pada korban dan keluarganya, dan gagal pula dalam menuntut dan menghukum pelaku kejahatan. Menurut Douglass, Indonesia mempunyai kewajiban sebagaimana dalam *United Nation Charter* pasal 55 dan 56 yang tidak sebatas pada *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Gross Violation of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law* yang diadopsi oleh Majelis Umum PBB Pada 16 Desember 2005.

Kewajiban Indonesia, menurut mantan penasihat hukum untuk KKR di PBB awal tahun 1990 tersebut, bertambah mengingat Indonesia adalah anggota Dewan HAM PBB. Dalam pemenuhan hak-hak korban, Indonesia

juga terikat dengan berbagai ketentuan internasional seperti Deklarasi HAM PBB (khususnya pasal 8), International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR), serta berbagai ketentuan lain seperti konvensi anti penyiksaan, anti diskriminasi, dan hak-hak anak. Pemberian hak-hak korban sendiri menurutnya merupakan kewajiban negara. “Bukan kewajiban pemerintah, tapi seluruh cabang dari negara,” tandasnya. Investigasi dalam rangka pengungkapan kejahatan HAM berat harus memenuhi standar dengan tidak hanya dilakukan terhadap pelakunya, tetapi juga terhadap posisi teratas yang memberi perintah yang tindakannya masih diketahui oleh pemberi perintah. Inisiatif untuk hal tersebut menurutnya seharusnya berasal dari negara dan merupakan kewajiban yang berkesinambungan meskipun terhadap kasus-kasus yang lama.

Lebih lanjut, Douglass mengkritik ketentuan Pasal 24 UU KKR, di mana KKR wajib memberi keputusan dalam jangka waktu paling lambat 90 (sembilan puluh) hari terhitung sejak tanggal penerimaan permohonan. “Pembatasan 90 hari terlalu singkat untuk (pengungkapan) genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan,” cetusnya.

Pendapat tersebut diamini oleh ahli lain Direktur Transitional Justice KKR Afrika Selatan, Prof. Paul Van Zyl. “Berdasar pengalaman KKR di Afrika, butuh waktu 9 – 24 bulan,” tandasnya. Terkait berlakunya pasal 27 UU KKR di mana kompensasi dan rehabilitasi terhadap korban diberikan hanya bila permintaan amnesti diberikan, maka menurut Prof. Douglas, rehabilitasi dan kompensasi bisa tidak diberikan ketika pelaku tidak teridentifikasi, atau tidak berhasil mendapat amnesty, atau tidak dimaafkan oleh korban, maupun ketika pelaku tidak diberi amnesti oleh Presiden dan DPR. Selain itu, dipaparkan juga oleh Prof Douglass bahwa kegagalan KKR karena tidak ada kejelasan kapan restitusi diberikan sebagaimana ketentuan pasal 21 ayat (1) UU KKR dimana kompensasi dan rehabilitasi dapat ditunda selama tiga tahun meski tidak ada biaya yang signifikan untuk itu.

Selain itu juga tidak ada ketentuan yang dibuat sebagai parameter kepuasan dan mengenai jaminan tidak adanya pengulangan kejahatan. Pemberian reparasi sendiri oleh Prof Paul dinilai terlalu sempit kategorinya.

“Concern tentang reparasi ini terlalu sempit, dan memberikan reparasi kepada korban yang kategorinya sempit,” jelasnya. Menanggapi kebolehan diberikannya amnesti sebagaimana diatur di UU KKR, Prof Douglass menjelaskan bahwa berdasarkan hukum internasional, tidak semua kejahatan dapat diberikan amnesti, tetapi ada batasan untuk itu. “Praktek di PBB tidak bisa memberi amnesti untuk (pelaku) genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan karena ini termasuk kejahatan berat terhadap HAM,” jelasnya.

Pendapat tersebut dipertegas oleh ahli lain Rudi Rizki. Hakim adhoc pengadilan HAM tersebut mengingatkan bahwa berdasarkan UU No 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM, maka tidak ada kadaluarsa untuk genosida. Lebih jauh, Prof. Paul menilai bahwa pemberian amnesti merupakan pelanggaran pasal 6 ICCPR. Prof. Paul juga mengungkapkan bahwa bila dibandingkan dari 30 negara yang mempunyai KKR, maka satu-satunya KKR yang berwenang memberikan amnesti adalah KKR di Afrika Selatan. “Itu merupakan pengecualian, bukan rule,” tandasnya.

Putusan Pembatalan Undang-Undang KKR No 27 Tahun 2004 oleh Mahkamah Konstitusi sangat mengejutkan banyak pihak. Putusan ini terasa sebagai satu ironi bila disandingkan dengan niatan para korban yang mencoba menyelamatkan satu-satunya kerangka hukum formal yang memungkinkan akuntabilitas terhadap kejahatan masa lalu dapat direalisasi. Selama ini, kerangka hukum formal inilah yang menjadi satu-satunya tanda komitmen politik pemerintah untuk berhenti menghindari dari pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu dan komitmen untuk mencegah terjadinya tragedi yang sama di masa yang akan datang. Upaya perbaikan yang diusung kelompok korban dan beberapa organisasi masyarakat ini secara khusus merujuk pada tiga materi penting, yakni pasal-pasal mengenai amnesti, pemberian kompensasi yang digantungkan pada amnesti dan sifat substitutif mekanisme KKR atas pengadilan. Adanya “conflict interested” dengan adanya undang-undang ini menjadikan UU No. 27 Tahun 2004 diuji materiil yang hasilnya sangat tidak adil bagi pihak pelaku maupun pihak korban pelanggaran HAM berat tersebut. Selain mengatur masalah HAM, UU KKR ini juga mengatur pelaku PKI masa lalu

sehingga sangat memberikan rasa ketidakadilan bagi masyarakat yang berkaitan dengan dua hal tersebut.

#### **4. KESIMPULAN DAN SARAN**

##### **A. Kesimpulan**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang sebagai bagian dari cara untuk penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Ketentuan ini menunjukkan bahwa KKR adalah mekanisme yang mampu menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang berat dan mempertegas bahwa dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat dimasa lalu ada dua jalan (avenue) yakni melalui pengadilan HAM ad hoc dan mekanisme KKR.

Materi yang diatur termasuk materi yang secara spesifik saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya. Disatu sisi korban Genosida ingin pertanggungjawaban pemerintah disisi lain keturunan pelaku kejahatan ingin mendapat perlakuan yang sama dengan masyarakat lainnya. Jadi sangat dapat diperkirakan bahwa undang-undang ini dapat diuji materiil.

Masalah pertentangan inilah yang membuat undang-undang KKR ini tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya yang terdapat dinegara-negara lain.

##### **B. Saran**

Seharusnya pemerintah tidak menggabungkan aturan antara konsiliasi dengan rekonsiliasi, atau sedapat mungkin tidak membuat pasal yang bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat. Sebagai rakyat Indonesia sudah selayaknya mendapatkan perlindungan dari negaranya. Dengan adanya uji materiil terhadap UU KKR ini maka dapat dikatakan secara materiil ternyata UU KKR tidak memberi rasa keadilan. Diharapkan pemerintah dapat mengganti UU KKR yang dibatalkan dengan UU baru yang secara materiil memberikan keadilan bagi semua pihak yang terkait dalam pengaturannya.

#### **5. DAFTAR PUSTAKA**

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang  
Komisi Konsiliasi dan Rekonsiliasi

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang  
Hak Asasi Manusia.

Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam  
Transisi Politik Di Indonesia*, Pusat Studi  
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia Jakarta 2008.

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor  
020/PUU-IV/2006