

**Paparan pada FGD Analisis Isu Kebijakan tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi  
Aula A Balitbang Kumham, Ged. Dirjen HAM Lt. 8, Kemenkumham  
AJAR, KontraS, LBH Jakarta**

**I. Penyusunan Perundangan dan Partisipasi Pemangku Kepentingan**

Dalam hal ini, Negara jika ditempatkan sebagai *duty bearer* (pemangku kewajiban utama), perlu menjamin proses penyelesaian kasus Pelanggaran HAM yang Berat dengan memanfaatkan seluruh mekanisme yang ada yakni melalui penegakan integritas Indonesia sebagai negara hukum, pengungkapan kebenaran dan pengakuan, pemulihan martabat dan penghidupan korban, pendidikan publik, pencegahan keberulangan melalui reformasi kebijakan dan kelembagaan, termasuk yang paling utama yakni partisipasi aktif korban/penyintas selaku pemangku kepentingan di tiap prosesnya.

Sejak dibatalkannya UU 27/2004 melalui Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006, terdapat salah satu kaidah hukum yang memberikan kewajiban bagi negara untuk membentuk kembali UU KKR yang sesuai dengan UUD NRI 1945, hukum humaniter dan hukum HAM internasional, dan instrumen HAM yang berlaku universal.

Mandat Putusan MK tersebut berangkat dari pengaturan UU KKR terdahulu yang tidak memberikan ruang partisipasi aktif bagi korban sehingga lahir ketentuan yang justru menempatkan korban pada posisi yang semakin lemah, bahkan hak atas pemulihannya harus digantungkan dari pemberian amnesti oleh negara terhadap pelaku.

Berkaca pada pengalaman dibatalkannya UU 27/2004, maka sebelum masuk lebih jauh dalam pembahasan substansi kebijakan KKR, pertama-tama dan terpenting untuk ditekankan sejak awal ialah pentingnya partisipasi aktif korban. Pasalnya, kebijakan KKR yang akan dirumuskan maupun disahkan berimplikasi pada korban. Sehingga, seluruh tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan haruslah bersifat transparan dan terbuka yakni dengan memberikan akses bagi korban untuk mengetahui atau memberi masukan atas kebijakan tersebut harus terbuka lebar, baik melalui website resmi pemerintah, atau *offline*, dan sebagainya.

Terlebih, hal ini juga diatur dalam Pasal 96 UU 12/2011 beserta aturan turunannya yang secara jelas menegaskan bahwa publik sesungguhnya telah diberi ruang untuk memberikan masukan. Lebih jauh, ketika berbicara mengenai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, proses pengungkapan pelanggaran HAM berat masa lalu menempatkan partisipasi dan suara pihak korban sebagai aspek utama yang harus diperhatikan. Negara dalam hal ini harus berhenti menempatkan korban hanya sebagai objek sosialisasi setelah kebijakan selesai, atau sekedar mengundang korban untuk berbagi pendapat secara aktif, apalagi manipulasi penggunaan nama korban tanpa korban diberi pemahaman betul mengenai tindakan yang diambil pemerintah. Sebagai mitra, korban harus diajak berdiskusi dalam setiap tahap.

Partisipasi publik –khususnya korban, yang dimaksud dalam konteks ini adalah partisipasi yang dilakukan secara bermakna (*meaningful participation*), sebagai bentuk pelibatan masyarakat yang sungguh-sungguh dalam proses legislasi dengan memperhatikan 3 (tiga) aspek sebagaimana dimaksud dalam Putusan Mahkamah Konstitusi No. 91/PUU-XVIII/2020 (hal. 393), yang merujuk pada: (a) hak masyarakat untuk didengar pendapatnya (*right to be heard*); (b) hak masyarakat untuk dipertimbangkan pendapatnya (*right to be considered*); dan (3) hak masyarakat untuk mendapatkan penjelasan atau jawaban atas pendapat yang diberikan (*right to be explained*). Tanpa hal-hal tersebut, maka negara hanya akan mengulang kesalahan yang sama seperti pengalaman dibatalkannya UU 27/2004.

## II. Pendapat terhadap Substansi RUU KKR

A. Sejak awal Komisi Kebenaran **bersifat komplementer** dengan Pengadilan HAM. Ia tidak boleh menggugurkan kewajiban Negara untuk tetap menghukum pelaku pelanggaran HAM yang berat. Pengadilan HAM (ad hoc) harus tetap diselenggarakan sebagaimana diatur dalam UU 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Oleh karenanya Komisi Kebenaran tidak boleh ditempatkan sebagai substitusi (pengganti) pengadilan, melainkan harus bersifat komplementer dengan Pengadilan HAM. Mengandaikan KKR sebagai kompetensi absolut bagi pelanggaran HAM berat merupakan kesesatan berpikir yang tidak berdasarkan kaidah-kaidah hukum dan HAM internasional yang berkembang.

Mengingat sifatnya yang komplementer, maka Komisi Kebenaran sendiri tidak dapat menyelesaikan pelanggaran HAM di luar Pengadilan, karena penyelesaian pelanggaran HAM yang berat di era konflik atau otoriter memerlukan pengadilan bagi pelaku, pengungkapan kebenaran, pemulihan menyeluruh dan reformasi institusi. Hal ini penting kami utarakan agar tidak terjadi kesalahpahaman apalagi pendangkalan makna dari Komisi Kebenaran yang tentunya kita semua tidak inginkan, mengingat sifat substitusi demikian terus muncul pada setiap bagian dari draf yang ada mulai dari bagian Menimbang hingga Ketentuan Penutup.

Selanjutnya, mengingat Komisi Kebenaran komplementer dengan tiga elemen lain dalam penuntasan pelanggaran HAM yang berat di era konflik atau otoriter maka Komisi Kebenaran tidak berlaku bagi pelanggaran HAM berat yang terjadi setelah UU 26/2000 berlaku, tentu saja dengan pengecualian Aceh dan Papua sebagaimana yang sudah diamanatkan dalam MoU Helsinki antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka yang dituangkan spesifik dalam UU Pemerintahan Aceh bagi KKR Aceh, serta diamanatkan dalam UU Otsus Papua bagi KKR Papua. Oleh karena itu Komisi Kebenaran pada tingkat nasional tidak boleh mengesampingkan hasil dari dua KKR lokal tersebut.

B. **Tujuan dasar** dari pembentukan Komisi Kebenaran ialah untuk (i) menyusun dan menjelaskan fakta; (ii) melindungi, mengakui dan mengembalikan hak korban; serta (iii) memberi masukan bagi kebijakan administratif, hukum, politik dan sosial untuk mencegah agar pelanggaran-pelanggaran HAM yang serupa tidak terulang lagi di masa

depan (*non-recurrence principle*). Oleh karena itu Komisi Kebenaran tidak sekedar berbicara soal pemulihan. Kata “menyelesaikan” dan “rekonsiliasi” pada praktiknya selalu dijadikan alasan menggunakan KKR sebagai satu-satunya upaya menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu dan melemahkan akuntabilitas, merujuk pada pelaku elite dan aparat keamanan tidak harus dimintai pertanggungjawaban dan bahwa pada beberapa momen amnesti harus diberikan kepada mereka atas nama rekonsiliasi. Rekonsiliasi ini hanya menguntungkan satu pihak (yakni pelaku) dan tidak bagi para korban kejahatan. Rekonsiliasi, sebagaimana definisinya yaitu pemulihan hubungan ke keadaan semula. Oleh karena itu terwujudnya rekonsiliasi dapat menjadi efek samping dari suatu kebijakan, namun tidak tepat dijadikan sebagai sebuah tujuan karena berkaitan dengan pemulihan sikap batin “kepercayaan” yang tentu saja tidak dapat dipaksakan. Rekonsiliasi memerlukan proses sosial jangka panjang yang tidak bisa dicapai hanya oleh Komisi Kebenaran sendiri.

Kembali kami mengingatkan fungsi utama dari semua komisi kebenaran adalah pencarian kebenaran dan penuturan kebenaran. Oleh karena itu kenyataannya setiap Komisi Kebenaran terlibat dalam kerja penjernihan sejarah. Jika sebuah Komisi Kebenaran gagal dalam misi penjernihan sejarah, sudah pasti ia juga gagal dalam misi-misi subsider dan paralel seperti mendorong akuntabilitas, reformasi, atau rekonsiliasi.

- C. Tujuan dasar pembentukan Komisi sebagaimana di atas kemudian membawa kita pada **Fungsi, Tugas, dan Wewenang Komisi**. Dengan demikian, tugas dan wewenang Komisi yang berfungsi mencari kebenaran dan menuturkan kebenaran ialah : pengumpulan fakta (*fact-finding*), yakni pernyataan korban, pelaku, pihak-pihak terkait; mencari informasi, dokumen resmi, laporan, surat, baik rahasia atau tidak; menjaga agar dokumentasi-dokumentasi tersebut tidak dirusak, kemudian memproses dan menganalisa temuan-temuan tersebut secara interdisipliner : legal, sosiologi, sejarah, dan sebagainya. Menarik dalam draf yang ada kata “pelaku” hanya terdapat dalam bagian penjelasan, dan “mengambil pernyataan pelaku” tidak disebut dalam Pasal 1 maupun tugas dan wewenang Komisi, padahal pencarian kebenaran memerlukan data kedua belah pihak.
- D. **Definisi Kebenaran** harus dirumuskan seterang-terangnya, termasuk namun tidak terbatas pada peristiwa, tempat kejadian (*locus delicti*), waktu kejadian (*tempus delicti*), pelaku, korban, kerugian, kausalitas yang ada, serta dampaknya baik jangka pendek hingga jangka panjang, serta hal-hal lain yang terkait. Hal tersebut karena suatu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi mensyaratkan dilakukannya suatu proses pencarian kebenaran yang dilandasi fakta utuh yang sebenar-benarnya yang kemudian akan dijadikan sebagai bagian dari ikhtiar pelurusan sejarah suatu bangsa.
- E. **Definisi korban** perlu disempurnakan sesuai Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan bagi Korban (*Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*) dan diharmonisasi dengan UU LPSK, yakni termasuk korban adalah tanggungan korban langsung (yang tidak selalu bagian dari keluarga dekat), serta orang-orang yang

telah menderita kerugian karena campur tangan untuk membantu korban yang dalam kesukaran atau mencegah jatuhnya korban.

- F. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Komisi Kebenaran harus dilindungi dan dijamin pelaksanaannya oleh Undang-Undang. Oleh karena itu RUU perlu menjamin **adanya sanksi** bagi tindakan menghalangi Komisi untuk menjalankan kewajibannya, tidak hadir ketika dipanggil, membongkar informasi rahasia yang dikuasai oleh Komisi, menghancurkan dokumen/bukti. Indonesia tentu sudah tidak asing dengan pengalaman berpuluh-tahun lembaga-lembaga ekstra yudisial yang tidak memiliki taring hukum untuk memaksa orang yang dipanggil hadir atau memberikan dokumen yang diminta sehingga kerja pengungkapan kebenaran menjadi tidak efektif. Selain itu, diperlukan pula perlindungan hukum bagi korban yang mendapat intimidasi, serangan bahkan mendapat ancaman kriminalisasi pencemaran nama baik dalam menyampaikan kesaksiannya, sehingga korban tidak dapat menyampaikan kesaksiannya secara bebas.
- G. Terkait dengan **kriteria Komisioner**, Kinerja Komisi nantinya tentu sangat bergantung pada individu-individu yang memimpinnya. Kami menyampaikan bahwa sekedar memiliki pengetahuan/kepedulian di bidang HAM atau hukum saja tidak cukup, tetapi sebagaimana pusat dari Komisi Kebenaran adalah korban, maka Komisioner harus memiliki keberpihakan dan visi tentang kerja-kerja pengungkapan kebenaran dan pemulihan korban. Oleh karena itu, syarat yang wajib ialah memiliki keberpihakan kepada korban terutama korban pelanggaran HAM; memiliki komitmen dalam penegakan HAM; memiliki pemahaman dan visi tentang kerja-kerja pengungkapan kebenaran dan pemulihan korban; bukan anggota partai politik, TNI, Polri, atau PNS; tidak merangkap jabatan publik lainnya; bukan pelaku / diduga pelaku pelanggaran HAM, pelaku tipikor / pelaku tindak pidana lain; tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana yang diancam hukuman 5 tahun atau lebih, kecuali tindak pidana politik.
- H. Harus ada ketentuan yang memberikan penegasan bahwa KKR bukanlah mekanisme penyelesaian yang dapat menggantikan mekanisme penyelesaian yudisial. Hal tersebut karena dalam draf RUU KKR terakhir, tidak terdapat ketentuan penegasan mengenai sifat KKR sebagai pelengkap (*complement*) dari mekanisme penyelesaian yudisial. Tanpa ketentuan penegasan mengenai kedudukan KKR sebagai pelengkap, maka akan membuka ruang bagi praktik-praktik kotor untuk menutup mekanisme penyelesaian yudisial dengan dalih telah dilakukan penyelesaian melalui KKR.
- I. Pasal 26 dalam draf RUU KKR terakhir, hanya membebankan tanggung jawab bagi negara untuk menjamin tidak berulangnya pelanggaran HAM berat dalam hal KKR telah menyelesaikan satu peristiwa pelanggaran HAM berat. Hal tersebut tentunya tidak secara komprehensif menjamin hak-hak korban yang diakui dalam berbagai instrumen hukum dan HAM internasional yang terdiri dari: (a) hak korban untuk mengetahui; (b) Hak korban atas keadilan; (c) Hak korban atas reparasi; serta (d) jaminan tidak berulang (*non-recurrence*). Bahkan dapat dijadikan alasan untuk tidak menyelesaikan dalam mekanisme yudisial dengan dalih telah diselesaikan oleh KKR.

- J. Terakhir, mengenai **laporan akhir**. Sayangnya draf yang ada tidak memberi tugas atau wewenang kepada Komisi untuk mempublikasikan sendiri laporan akhirnya. Publikasi laporan akhir harus menjadi bagian dari tugas Komisi. Komisi harus memastikan laporan akhir dipublikasikan seluas mungkin kepada otoritas tinggi negara, kepada lembaga negara lain, juga kepada publik. Menyerahkan laporan akhir hanya kepada Presiden atau lembaga tertentu, termasuk menyerahkan tugas mempublikasi laporan kepada pihak lain tersebut melemahkan fungsi Komisi Kebenaran sendiri. Tentu rakyat Indonesia telah belajar dari laporan Tim Gabungan Pencari Fakta Munir yang hanya diserahkan kepada Presiden dan kemudian menghilang seiring berjalannya waktu tanpa pernah dipublikasikan oleh Presiden. Tanpa memiliki tugas mempublikasikan laporan akhirnya sendiri, laporan Komisi Kebenaran dapat berakhir di bawah tangan pihak-pihak tertentu yang kemudian kembali menggantungkan publikasi laporan pada *political will* dari pihak tersebut yang tentu saja sangat tidak efektif. Oleh karena itu mempublikasi laporan akhir harus menjadi tugas dari Komisi Kebenaran.

Bapak, Ibu yang terhormat,

Demikianlah pemaparan ini kami sampaikan dengan tujuan menyampaikan Komisi Kebenaran yang baik dalam mencapai fungsinya mencari kebenaran dan menuturkan kebenaran. Terima kasih.

**Jakarta, 5 September 2022**

KontraS, AJAR dan LBH Jakarta