



International Development Law Organization
Organisation Internationale de Droit du Développement



TERHAMBATNYA PEMBENTUKAN KKR DI ACEH

HAK ASASI MANUSIA (HAM) merupakan hak dasar yang secara kodrati melekat pada diri manusia, bersifat universal dan langgeng. Oleh karena itu, ia harus dilindungi, dihormati dan dipertahankan. Hak dasar ini tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun. Jika terjadi pelanggaran terhadap hak ini, harus diungkap dan ditelusuri sehingga hak-hak korban yang telah hilang tersebut bisa dikembalikan kepada keadaan semula.

Pemerintah Indonesia pasca Soeharto sangat peduli dengan kasus-kasus pelanggaran Hak asasi manusia. Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia telah jelas mengamanatkan bahwa pelanggaran HAM harus ditindaklanjuti. Salah satu cara adalah dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) seperti tertuang dalam Pasal 47 ayat (2) UU No. 26 tahun 2000 tersebut. Pembentukan KKR juga diperkuat dengan Ketetapan MPR No. V/MPR/2000 tentang Pemanfaatan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

Dalam pelaksanaannya, KKR terbukti berhasil dilaksanakan di sejumlah negara, seperti Argentina, Afrika Selatan, Chili dan banyak negara lainnya. Lembaga ini diperuntukkan menangani kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu. Anggota KKR bekerja di lapangan untuk mengungkap kembali kejadian pelanggaran HAM tersebut, dengan mendengar, melihat dan memeriksa para saksi ataupun korban dan setelah masalahnya jelas, barulah proses rekonsiliasi bisa dijalankan.

"Tidak ada rekonsiliasi tanpa mengungkap terlebih dahulu latar belakang masalah sebenarnya," kata Idris Kasim, Ketua Komnas HAM dalam seminar KKR di Banda Aceh awal Agustus 2008 lalu. Rekonsiliasi yang dilakukan di sini harus tetap mengacu pada perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Yang menjadi wewenang KKR di sini adalah pengungkapan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi pada masa sebelum berlakunya UU No. 26 tahun 2000.

Langkah-langkah yang dilakukan 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.

Untuk daerah Aceh, pembentukan KKR sudah merupakan tuntutan rakyat sebagai tindak lanjut dari proses perdamaian yang telah dicapai. Keberadaan KKR untuk Aceh tercantum jelas dalam MoU Helsinki dan UU Pemerintahan Aceh. Seharusnya lembaga ini sudah terbentuk dua tahun lalu, namun terbentur pada perangkap UU yang belum lengkap dan akurat.

Dalam rancangan semula, pembentukan KKR Aceh akan dimulai dengan terlebih dahulu membentuk KKR nasional. DPR RI lantas mengesahkan UU KKR nasional yang tercantum dalam UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Namun kalangan aktivis HAM kemudian mengajukan *judicial review* atas UU ini ke Mahkamah Konstitusi karena beberapa poin penting dianggap tidak berpihak kepada korban dan bertentangan dengan konstitusi (UUD 1945) dan hukum internasional. Dalam putusannya pada 7 Desember 2006, Mahkamah Konstitusi membatalkan seluruh isi dari UU No 27 tahun 2004 tersebut. Dengan demikian, pembentukan KKR di Aceh pun ikut terbengkalai.

Ketua Mahkamah Konstitusi Jimly Asshidiqie menyebutkan, pembatalan itu disebabkan adanya satu pasal yang menyangkut amnesti, yang justru menjadi roh dalam UU itu, yang bertentangan dengan hukum internasional. Jika bagian itu dibatalkan, otomatis seluruh isi dari UU No. 27 tahun 2004 juga harus dibatalkan karena masalah amnesti mempengaruhi seluruh norma dalam UU tersebut. "Daripada dia menimbulkan masalah hukum yang lebih parah, lebih baik seluruh UU itu dinyatakan tidak berlaku dan mengikat," tegas Jimly. Jika UU KKR, terutama pasal tentang amnesti tidak dibatalkan,

justeru tujuan rekonsiliasi lebih sulit tercapai.

Setelah keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut dijatuhkan, tuntutan untuk mendirikan KKR nasional memang mulai melemah. Namun di Aceh, desakan rakyat agar dibentuknya KKR dan khususnya untuk menuntaskan pelanggaran HAM masa lalu terus menggelinding. Aksi demi aksi terjadi di berbagai kota menuntut pemerintah segera mencari jalan keluar untuk menuntaskan masalah pelanggaran HAM di Aceh.

Sempat muncul ide agar Pemerintah dan DPR Aceh menerbitkan keputusan Mahkamah Konstitusi tersebut diaturnya, namun ide ini mentah kembali karena terhambat oleh banyaknya masalah. Lagi pula qanun tersebut bersifat spesifik dan hanya berlaku di Aceh, sementara para pelaku pelanggaran HAM masa lalu diperkirakan banyak yang tidak tinggal di Aceh. Tentu saja hal ini bakal menghambat tugas anggota KKR nanti sehingga pengaturan dengan qanun saja tentu tidaklah cukup.

Selama dua tahun terakhir debat tentang lembaga KKR terus muncul. Dalam berbagai diskusi yang digelar di Banda Aceh dan Jakarta, akhirnya muncul kesepakatan untuk mendesak pemerintah kembali mengajukan draf UU KKR yang baru sesuai dengan UUD 1945 dan instrumen internasional. Departemen Hukum dan HAM akhirnya mengambil alih tugas penyiapan konsep RUU KKR ini. Sampai Juli 2008 lalu, draf Rancangan Undang-undang tentang KKR telah melalui beberapa tahap penggodakan. Diharapkan akhir Agustus ini rancangan tersebut akan diajukan ke DPR RI untuk dibahas. Kita berharap, sebelum pergantian anggota DPR RI periode ini, Indonesia sudah memiliki UU yang mengatur tentang KKR.

Hal Penting dalam RUU KKR

Pasal 3: Tujuan pembentukan KKR adalah:

- Menyelesaikan pelanggaran HAM berat pada masa lalu di luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa.
- Mengupayakan dan mewujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional dalam jiwa saling pengertian.

Pasal 6: Fungsi, Tugas dan Wewenang KKR

Dalam melaksanakan fungsi, KKR mempunyai tugas:

- menerima pengaduan atau laporan dari pelaku, korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya;
- melakukan penyelidikan dan klarifikasi atas pelanggaran HAM yang berat
- memberikan rekomendasi kepada presiden dalam hal permohonan amnesti
- menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah dalam hal pemberian kompensasi dan/atau rehabilitasi; dan
- menyampaikan laporan tahunan dan laporan akhir tentang hasil penyelidikan yang dilakukan dan lainnya berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan wewenang.

Pasal 7:

- Dalam melaksanakan tugas sebagaimana yang dimaksud pasal (6), komisi KKR mempunyai wewenang:
 - Melaksanakan penyelidikan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
 - Meminta keterangan kepada korban, ahli waris, pelaku, dan/atau pihak yang lain, baik di dalam maupun di luar negeri;
 - meminta dan mendapatkan dokumen resmi dari instansi sipil atau militer serta badan lain yang ada di dalam maupun di luar negeri;
 - melakukan koordinasi dengan instansi terkait, baik di dalam maupun di luar negeri untuk memberikan perlindungan kepada korban, saksi, pelapor, pelaku, dan barang bukti sesuai dengan peraturan perundang-undangan;

- memanggil setiap orang yang terkait untuk memberikan keterangan dan kesaksian;
- memutuskan pemberian kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi dan;
- menolak permohonan kompensasi, restitusi, atau amnesti, apabila perkara sudah didaftarkan ke pengadilan hak asasi manusia.

- (2) Dalam hal melaksanakan wewenangnya ini, komisi KKR dapat meminta penetapan pengadilan untuk melakukan upaya paksa.

Dalam Rancangan UU KKR nasional yang diajukan ini, Departemen Hukum dan HAM tidak menyebutkan secara spesifik tentang Aceh. Artinya, KKR yang dibentuk nanti akan bekerja secara menyeluruh untuk seluruh kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia. Hal ini yang membedakannya dengan UU No. 27 tahun 2004 yang secara tegas menyebutkan adanya KKR Nasional dan KKR Aceh.

Oleh karena itu, Aceh memiliki peluang untuk membuat tugas KKR lebih spesifik dengan membentuk qanun. Jika ada qanun, di Aceh bisa jadi akan terbentuk sebuah lembaga yang tugasnya memperkuat fungsi dan wewenang KKR pusat, atau sebaliknya.

Jika melihat kepada sejarah pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia, agaknya tugas KKR nasional tidaklah ringan. Selain kasus Aceh, sederet pelanggaran HAM lainnya juga menuntut penyelesaian, antara lain kasus Tanjung Priok, Talangsari di Lampung, peristiwa Semanggi, Tragedi Abupura di Papua, Kedung Ombo dan sejumlah penghilangan paksa kelompok aktivis yang sampai saat ini belum ditemukan.

Kondisi ini bertolak belakang dengan jumlah anggota komisi yang relatif sedikit. Jika UU No. 27 tahun 2004 menyebutkan jumlah anggota KKR sebanyak 21 orang, dalam rancangan UU KKR ini hanya berjumlah sembilan orang. Walaupun proses perekrutan masih sama, yaitu menggunakan panitia khusus yang dibentuk presiden. Panitia seleksi berasal dari dua orang unsur pemerintah dan tiga orang unsur masyarakat.

Panitia seleksi nantinya akan memilih 18 orang kandidat yang dianggap memenuhi syarat untuk diajukan kepada presiden. Selanjutnya presiden akan menyortir setengahnya, sehingga hanya sembilan orang yang dipilih sebagai anggota komisi. Mereka yang terpilih ini harus mengikuti sumpah kesetiaan kepada negara dan hukum, sesuai agama masing-masing.

Rancangan UU KKR ini secara substansial berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam Pengadilan Hak Asasi Manusia. Rancangan UU ini tidak mengatur tentang proses penentuan hukum, tetapi mengatur proses pengungkapan kebenaran, pemberian kompensasi dan rehabilitasi serta pertimbangan amnesti.

Berdasarkan fakta temuan KKR nanti, apabila pelaku mengakui kesalahan, mengaku kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas tindakannya dan bersedia meminta maaf kepada ahli waris, pelaku pelanggaran HAM berat tersebut dapat mengajukan permohonan amnesti kepada Presiden. Kepada korban harus diberi kompensasi atau rehabilitasi. Apalagi amnesti ditolak presiden, perkara bisa ditindaklanjuti ke pengadilan sesuai dengan norma UU No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Terhadap pelanggaran HAM yang berat telah diputus oleh KKR, pengadilan HAM *ad hoc* tidak lagi berwenang memutuskannya, kecuali permohonan amnesti ditolak presiden. Demikian juga sebaliknya, terhadap pelanggaran HAM berat yang sudah diputuskan pengadilan *ad hoc*, KKR tidak lagi berwenang memutuskannya. Dengan demikian, putusan KKR maupun putusan pengadilan HAM *ad hoc* bersifat final.

Semua artikel dalam seri ini dapat ditemukan pada website IDLO di <http://www.idlo.int/English/External/IPacehnews.asp>