



Progress Report: PEMBENTUKAN KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI

I. Pengantar

Sampai saat ini pemerintah belum membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) meskipun UU No. 27 tahun 2004 tentang KKR telah disahkan di tahun 2004. Artinya, jika mengacu pada undang-undang maka pemerintah sudah sangat terlambat. Terlambatnya pembentukan KKR ini kembali menimbulkan pertanyaan. Apakah pemerintah mempunyai komitmen untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu. Hal ini menunjukkan bahwa Pemerintah belum serius dalam mengimplementasikan undang-undang tentang KKR.

Laporan ini akan mencoba mengevaluasi proses pembentukan KKR di Indonesia. Laporan akan dimulai dengan munculnya gagasan dan signifikansi KKR di Indonesia dan proses institusionalisasinya dalam tataran regulasi. Kemudian laporan ini juga akan menyorot tindakan pemerintah untuk membentuk KKR yang memfokuskan pada tahap seleksi keanggotaan. Pada bagian akhir merupakan kesimpulan dari proses perkembangan pembentukan KKR di Indonesia.

II. Proses Pembentukan UU KKR

Sejarah Pembentukan komisi kebenaran di Indonesia pada mulanya diawali dengan kebutuhan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM masa lalu. Berbagai gagasan dan mekanisme untuk menuntaskan kasus-kasus masa lalu ini kemudian mendapatkan tempat dalam perbincangan mengenai arah reformasi Indonesia ke depan. Gagasan pembentukan komisi kebenaran sebagai bagian dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu tersebut kemudian terakomodasi dalam kebijakan negara. Bagian ini akan menguraikan tentang proses pembentukan UU KKR di Indonesia.

A. Dari Gagasan Menuju Institusionalisasi

Gagasan mengenai pembentukan komisi kebenaran muncul sebagai upaya mendorong adanya mekanisme pertanggungjawaban atas pelanggaran HAM masa lalu. Sebagaimana dalam negara yang mengalami transisi dari rezim otoriter menuju ke sistem pemerintahan yang demokratis, Indonesia juga dihadapkan pada sejumlah kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) di masa lalu.

Warisan kekejaman terhadap kemanusiaan yang terjadi selama kurun waktu pemerintah rezim Orde Baru telah menyebabkan jatuhnya jumlah korban yang luar biasa dengan pola

pelanggaran yang sangat bervariasi. Pembunuhan politik, peradilan yang sewenang-wenang, diskriminasi terhadap sekelompok masyarakat adalah sejumlah praktek pelanggaran HAM di Indonesia pada masa lalu. Praktek kekejaman ini juga menimbulkan segregasi di masyarakat dengan politik stigmatisasi.

Berhadapan dengan praktek pelanggaran HAM masa lalu, negara tidak bisa mengelak dari tanggung jawab untuk menyelesaikannya dan melakukan penghukuman kepada pelaku (*State's duty to prosecute*). Negara mempunyai kewajiban untuk melakukan proses investigasi, penuntutan, penghukuman kepada pelaku dan melakukan reparasi kepada korban. Tindakan ini juga harus disertai dengan serangkaian kebijakan untuk memastikan bahwa kekejaman di masa lalu tidak akan terulang.

Munculnya gagasan pembentukan komisi kebenaran disuarakan oleh berbagai kalangan yakni tokoh politik, lembaga swadaya masyarakat dan juga Komnas HAM yang mendorong adanya Komisi Rekonsiliasi Nasional pada tahun 1998. Gagasan pembentukan komisi rekonsiliasi ini kemudian ditindak lanjuti dengan adanya kesepakatan antara Komnas HAM dengan pihak pemerintah untuk membentuk Tim Informal Rekonsiliasi Nasional. Gagasan rekonsiliasi ini juga ditanggapi berbagai kelompok misalnya tokoh politik meskipun dengan usulan format rekonsiliasi yang berbedaa-beda diantaranya Rembuk Nasional, Forum Konsolidasi Nasional, sampai pada gagasan untuk membentuk Komisi Pencari Kebenaran dan Rekonsiliasi. Gagasan yang lahir pada masa awal transisi politik di tahun 1998 ini juga dipengaruhi oleh pengalaman negara lain di Afrika Selatan dan Amerika Latin.

Proses institusionalisasi gagasan diwujudkan dengan mendorong masuknya agenda penyelesaian masa lalu dalam agenda reformasi nasional. Agenda ini akhirnya terwujud dalam Ketetapan MPR No. V tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Gagasan pembentukan komisi kebenaran ini mendapatkan basis legalnya ketika pada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) tahun 2000. Ketetapan MPR ini menunjukkan adanya kesadaran bersama sebagai bangsa bahwa pada masa lalu telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia yang perlu untuk diungkapkan demi menegakkan kebenaran [...Ketetapan MPR No. V tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan memutuskan 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 dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa]. Selain itu, landasan hukum kedua tentang mandat untuk pembentukan komisi kebenaran dan rekonsiliasi (KKR) juga terdapat dalam UU No. 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM sebagai sebuah mekanisme alternatif penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Berdasarkan UU No.26 Tahun 2000, pembentukan KKR harus berdasarkan dengan adanya undang-undang.

Amanat pembentukan KKR dengan undang-undang khusus ini kemudian berlanjut dengan persiapan penyusunan naskah Rancangan Undang-undang (RUU) oleh Departemen Hukum dan perundang-undangan sejak tahun 2000. Serangkaian pertemuan untuk menyusun naskah undang-undang KKR dilakukan dengan masukan dari berbagai kalangan termasuk kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Terjadi beberapa kali perubahan draft RUU KKR sebelum akhirnya diserahkan oleh Departemen Hukum dan Perundang-undangan ke Sekretariat Negara pada tahun 2003.

B. Proses Legislasi Di DPR: Beragamnya Masukan Publik Tentang KKR

Tahap pembentukan UU KKR berlangsung lebih dari satu setengah tahun. Pembahasan RUU KKR di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dimulai sejak diajukannya RUU tersebut ke DPR pada tanggal 26 Mei 2003. DPR kemudian bersepakat bahwa pembahasan RUU KKR dalam sebuah Panitia Khusus (pansus) yang beranggotakan dari seluruh fraksi yang ada dengan jumlah anggota 50 orang. Dalam rapat interen, pansus menetapkan pemilihan pimpinan dan mengagendakan serangkaian aktivitas untuk pembahasan RUU KKR ini dengan pihak pemerintah.

Lamanya proses ini dipengaruhi oleh beberapa persoalan mendasar seperti panjangnya proses Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) dan kurang memadainya perumusan mengenai dan pengaturan beberapa substansi misalnya persoalan amnesti, batas waktu peristiwa masa lalu yang diselidiki dan hubungan komisi kebenaran dengan pengadilan.

Panjangnya proses RDPU disebabkan karena banyak kelompok masyarakat yang diundang. Tak kurang dari 50 pihak yang diundang dalam proses RDPU yang berlangsung selama 3 bulan. Pihak yang diundang oleh Pansus diantaranya dari organisasi kemasyarakatan, tokoh politik, tokoh Agama, mantan perwira TNI, Kedutaan besar, dan juga para mantan presiden. Pansus juga mengundang berbagai departemen dan institusi negara diantaranya Departemen Luar negeri, Departemen Dalam Negeri, Panglima TNI dan Kapolri, Komnas HAM dan Lemhannas, sesuatu yang tidak lazim dilakukan dalam pembentukan undang-undang lainnya. RDPU yang dilakukan ini tercatat sebagai RDPU yang mengundang paling banyak pihak dibanding dengan pembahasan UU yang lain.

Respon atas RDPU beragam, baik berupa masukan yang sifatnya substansi maupun prosedural dalam artian masukan tentang sistematika undang-undangnya. Perdebatan substansi RUU KKR selama RDPU inilah yang justru mewarnai berbagai polemik tentang komisi kebenaran di Indonesia. Selama rapat dengar pendapat ini, berbagai masukan berkenaan dengan komisi kebenaran dan rekonsiliasi termasuk pandangan-pandangan tentang keadilan disampaikan oleh berbagai pihak. Pembicaraan tentang kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi menjadi perdebatan penting selama proses rapat dengar pendapat ini. Pandangan tentang "kebenaran," dan "keadilan" serta bagaimana "rekonsiliasi" diwujudkan menjadi perhatian. Secara umum dapat dikatakan bahwa perbincangan tentang kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi selama rapat dengar pendapat ini mempunyai dinamika yang bisa dikatakan luar biasa. Dalam proses ini setidaknya ada enam pandangan yang mewakili proses perdebatan selama rapat dengar pendapat umum (lihat Tabel 1).

Tabel 1: Klasifikasi Kecenderungan Pandangan dalam RDPU

No	Pandangan	Argumen
1.	Berorientasi kepada dilakukannya 'rekonsiliasi nasional'.	Demi berlangsungnya stabilitas politik, tanpa harus melakukan proses pertanggungjawaban dalam hal apapun baik hukum (pengungkapan kebenaran dan penuntutan) maupun politik (permintaan maaf), sehingga secara umum merupakan pemberian <i>blanked amnesty</i> kepada para pelaku dan penanggungjawab, sekaligus pengabaian pemulihan hak-hak korban maupun keluarga korban (rehabilitasi, reparasi, kompensasi, dll).

2.	Berorientasi kepada tujuan-tujuan persatuan, stabilitas dan perdamaian	Dengan dilakukannya pengungkapan secara terbatas atas kejahatan berat hak asasi masa lalu, dengan didasari pada komitmen-komitmen antar elit politik, jadi berfokus kepada pengungkapan semua kejahatan hak asasi berat masa lalu yang disusul dengan pengakuan dan permohonan maaf atas semua kesalahan hukum dan politik yang pernah dilakukan di masa lampau, dengan memulihkan hak-hak korban.
3.	Dibentuknya sebuah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dengan tujuan untuk melakukan penyelesaian dan pertanggungjawaban atas kejahatan kemanusiaan yang telah dilakukan di masa lalu.	Bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran, pelaksanaan proses hukum setelah pengungkapan kebenaran, dan pelaksanaan rekonsiliasi setelah hak-hak korban dan/atau keluarga korban telah dipulihkan.
4.	Menerima model penyelesaian melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi(KKR), hanya proses tersebut harus dilakukan dalam situasi politik yang demokratis.	Komisi tersebut mampu melakukan tindakan hukum jika bisa dibuktikan terjadi pelanggaran berat HAM di masa lalu, dan bukannya KKR yang justru akan memberikan amnesti dan ruang kompromi bagi para pelaku dan penanggung jawab kejahatan kemanusiaan dikarenakan situasi politik yang memungkinkan terjadinya upaya pemberian <i>impunity</i> melalui pengesahan (<i>legal impunity</i>).
5.	Menolak dilakukannya rekonsiliasi, karena dinilai sebagai bentuk pemberian kekebalan legal (<i>legal impunity</i>) bagi para pelaku pelanggaran HAM berat di masa lalu.	Mengusulkan diselesaikannya persoalan kejahatan HAM berat masa lalu melalui proses yudisial yakni pengadilan HAM sebagai cara terbaik bagi penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu.
6.	Menolak peristiwa 65 sebagai salah satu kasus yang akan diselidiki dan diungkapkan kebenarannya oleh KKR.	Kejadian tersebut merupakan sebuah keputusan politik yang dilakukan karena mencegah terjadinya instabilitas baik politik dan ekonomi, dan juga dilakukan untuk mencegah terjadinya pemberontakan oleh Partai Komunis Indonesia, jadi kecenderungan ini menolak dimasukkannya peristiwa 65 sebagai bagian dari kasus yang akan diungkapkan oleh KKR, dan lebih menitikberatkan pada rekonsiliasi.

Sumber: Menelusuri Dinamika Wacana Kebenaran, Keadilan dan Rekonsiliasi, ELSAM, April 2004.

Setelah rampungnya RDPU, proses selanjutnya adalah penyusunan Daftar Inventaris Masalah (DIM) yang disusun masing-masing fraksi. Berdasarkan DIM, terlihat adanya banyak perbedaan dalam memandang bagaimana KKR Indonesia ini akan dibentuk. Salah satu poin penting adalah adanya usulan fraksi TNI/Polri tentang penghapusan kata "kebenaran" dalam judul RUU dan menjadi RUU Komisi rekonsiliasi. Usul ini tampaknya tidak didukung oleh fraks-fraksi lainn yang masih mencantumkan kata "kebenaran" dalam DIM nya. DIM inilah yang kemudian menjadi landasan dari proses pembahasan selanjutnya.

Pansus kemudian membentuk Panitia Kerja (panja) yang diketuai oleh Ackil Mochtar (Fraksi Partai Golkar). Panja ini dalam melakukan pembahasan dilakukan secara tertutup yang mengakibatkan tidak dapat diketahui proses perdebatan yang terjadi selama membahas subtansi RUU. Dalam rapat panja, yang tersiar melalui media massa, memang terjadi perdebatan dalam beberapa hal mengenai subtansi undang-undang ini. Akibat perdebatan ini, beberapa masalah pada akhirnya dibawa ke rapat pansus kembali.

Panja akhirnya menyelesaikan kerjanya dan pada tanggal 30 Agustus melaporkan ke pansus. Pada tanggal tersebut pula fraksi-fraksi memberikan pandangan terhadap RUU KKR dan menandatangani selesainya proses pembahasan. Pada tanggal 7 September, dalam Rapat Paripurna DPR akhirnya sidang menyatakan bahwa RUU KKR disetujui untuk menjadi Undang-undang yang kemudian pada tanggal 6 September RUU KKR menjadi UU No. 27 tahun 2004. Berdasarkan kronologis mulai dari penyerahan naskah RUU KKR ke DPR sampai dengan pengundangan maka jangka waktu proses ini selama kurang lebih 17 bulan.

Tabel 2: Proses Pembahasan di DPR

No.	Proses Pembentukan	Tanggal
1	RUU KKR diserahkan ke DPR oleh Pemerintah	26 Mei 2003
2	DPR membentuk Panitia Khusus untuk membahas RUU KKR	9 Juli 2003
3	Pansus melakukan rapat internal memilih Ketua dan Wakil Ketua	3 September 2003
4	Rapat Pansus	5-11 September 2003
5	RDPU dengan LIPI, YLBHI dan Koalisi Ornop	15 September 2003
6	Raker dengan Menteri Dalam Negeri dan Meteri Luar Negeri	16 September 2003
7	RDPU dengan Komnas HAM	17 September 2003
8	RDPU dengan ELSAM, Kontras, Litbang Kompas, LPHSNI	18 September 2003
9	RDPU dengan Ikadin, AAI, dan IPHI	23 September 2003
10	Rapat Kerja dengan Menteri Kehakiman dan HAM	24 September 2003
11	Raker/RDP dengan Menteri Pertahanan dan Kapolri	25 September 2003
12	Raker dengan Gubernur Lemhannas dan Panglima TNI	11 November 2003
13	RDPU dengan Golongan Agama	12 November 2003
14	RDPU dengan kelompok-kelompok Studi	13 November 2003
15	RDPU dengan Tokoh Masyarakat	17 November 2003
16	RDPU dengan Purnawirawan TNI	18 November 2003
17	RDPU dengan Korban	19 November 2003
18	RDPU dengan Sejarawan	2 Desember 2003
19	RDPU dengan Ormas keagamaan	3 Desember 2003
20	RDPU dengan Perguruan Tinggi	4 Desember 2003
21	RDPU dengan Duta Besar negara sahabat	8 Desember 2003
22	RDPU dengan Mantan Presiden	9 Desember 2003
23	Rapat Kerja dengan Menkeh HAM	16-18 Mei 2004
24	Proses Pembahasan oleh Panitia Kerja	9 Juni - 20 Agustus 2004
25	Persetujuan Fraksi-fraksi untuk RUU KKR menjadi UU KKR	30 Agustus 2004
26	Rapat Paripurna DPR yang mengesahkan RUU menjadi UU	7 September 2004
27	Pengundangan RUU KKR menjadi UU No.27 Tahun 2004.	6 oktober 2004

Sumber: Laporan Monitoring Pembahasan KKR di DPR, ELSAM, 2004.

Proses RDPU yang dilakukan oleh pansus, dan ini bisa dimaknai sebagai pencerminan masukan publik, ternyata tidak sebanding secara substansi dengan apa yang dimaksudkan dengan KKR yang akan di bentuk di Indonesia. Hanya sedikit masukan dari publik yang dipergunakan oleh pansus untuk memperbaiki rancangan yang ada. Akibatnya pada akhir proses, kualitas UU yang diharapkan masih jauh dari harapan masyarakat dan korban. UU KKR ini memunculkan sejumlah permasalahan berkaitan dengan beberapa tema diantaranya mengenai hubungan KKR dengan pengadilan, persoalan amnesti kepada pelaku dan juga soal reparasi kepada korban. Titik terlemah UU KKR ini, misalnya dalam pasal 27 yang

menyatakan bahwa kompensasi, restitusi dan rehabilitasi kepada korban bisa diberikan apabila ada amnesti kepada pelaku yang seolah-olah ada pertukaran antara hak-hak reparasi dengan diberikannya amnesti atau tidak kepada pelaku.

Keanggotaan KKR juga menjadi bagian penting dari pengaturan UU No.27 tahun 2004. Pemerintah, dalam hal ini presiden, diberikan kewenangan yang besar untuk melakukan proses pemilihan anggota KKR. Proses pemilihan dan mekanismenya sejak awal dibebankan kepada pemerintah dengan landasan keputusan presiden dan peraturan presiden. Setelah proses seleksi oleh panitia seleksi kemudian presiden akan memilih 21 nama yang dimintakan persetujuan kepada DPR, dan jika ada nama-nama yang diusulkan tidak disetujui maka presiden akan mengajukan nama-nama baru. Nama-nama yang terakhir inilah yang akan langsung disetujui oleh DPR untuk menjadi anggota KKR.

Dalam ketentuan penutup UU No. 27 tahun 2000 dinyatakan bahwa KKR akan melaksanakan tugas selama 5 (lima) tahun dan dapat diperpanjang selama 2 (dua) tahun, yang perpanjangan ini ditetapkan dengan keputusan presiden. Ketentuan penutup juga memandatkan pembentukan KKR dilaksanakan paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak tanggal undang-undang ini diundangkan. Hal ini berarti bahwa 6 (enam) bulan setelah tanggal 6 Oktober 2004 merupakan batas akhir pembentukan KKR Indonesia.

III. Implementasi Pembentukan KKR : Terhambat Sejak Pemilihan Keanggotaan

Paska terbitnya UU KKR, pemerintah seharusnya secara cepat mempersiapkan proses pembentukan KKR termasuk melakukan strategi pembentukan sehingga mampu memenuhi mandat undang-undang. Namun, ternyata pemerintah lambat dalam merespon kewajibannya dan baru mulai melakukan langkah awal pembentukan komisi pada bulan Maret 2005. Langkah awal implementasi pembentukan KKR adalah dengan melakukan proses seleksi calon anggota KKR dengan terbitnya dua regulasi mengenai seleksi keanggotaan yakni Keputusan Pemerintah No.7 Tahun 2005 tentang anggota panitia seleksi dan Peraturan Presiden No.27/2005 tentang tata cara seleksi anggota KKR pada tanggal 28 Maret 2005.

Bedasarkan UU No.27 tahun 2004 seleksi pada tahap awal ini akan dilakukan oleh pemerintah dengan membentuk panitia seleksi dengan keanggotaan 3 dari unsur masyarakat dan 2 dari pemerintah. Dua peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah ini ternyata juga banyak persoalan diantaranya tentang penunjukan wakil masyarakat sebagai panitia seleksi. Dalam keputusan pemerintah ditetapkan 5 orang panitia seleksi yang ternyata belum merepresentasikan apa yang menjadi mandat undang-undang KKR. UU yang mengamanatkan adanya perwakilan 3 orang dari unsur masyarakat ternyata hanya satu orang yang benar-benar merupakan wakil masyarakat sementara dua lainnya adalah pejabat yang masih memegang jabatan di lembaga negara.

Dua minggu setelah terbitnya regulasi tentang pemilihan anggota KKR, panitia seleksi kemudian melakukan proses seleksi dengan beberapa tahapan. Tahapan seleksi pertama adalah seleksi administrasi, yang disusul dengan seleksi makalah, profile assessment dan seleksi wawancara. Panitia seleksi menentukan syarat-syarat seleksi administrasi ini yang longgar dan tidak adanya kriteria yang spesifik mengakibatkan jumlah pendaftar yang sangat banyak. Tercatat pendaftar dalam seleksi administrasi ini berjumlah 1.534 orang.

Jumlah pendaftar yang banyak ini tidak mengindikasikan pemahaman dan signifikansi KKR bagi Indonesia. Kelompok pendaftar dapat dikategorikan menjadi beberapa klasifikasi diantaranya pendaftar yang memang mempunyai kepedulian tentang penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu, pendaftar yang mempunyai kepentingan tertentu, dan pencari kerja yang jumlahnya menempati porsi terbesar. Tidak banyak tokoh masyarakat yang sebetulnya layak menjadi anggota KKR malah cenderung tidak mau mengikuti seleksi karena syarat-syarat administrasi diantaranya syarat kelakuan baik dan syarat kesehatan dari institusi kesehatan pemerintah. Pada tahap awal inilah, problem pertama muncul dimana sasaran panitia seleksi untuk mencari figur-figur calon anggota KKR yang kredibel belum sepenuhnya tercapai. Justru yang terjadi adalah kesulitan panitia seleksi dalam melakukan proses pemeriksaan berkas pendaftar yang mencapai ribuan.

Dalam proses seleksi selanjutnya, panitia juga tidak mempunyai keterbukaan yang cukup berkenaan dengan proses seleksi. Selama proses seleksi publik tidak cukup diberikan informasi mengenai calon anggota dan ini kontradiktif dengan harapan panitia seleksi untuk mendapatkan masukan dari masyarakat. Ketertutupan panitia ini berakibat tidak terjelaskannya mengapa beberapa tokoh publik yang mempunyai kredibilitas dan keabilitas justru tidak lolos seleksi misalnya tokoh ormas terkemuka Prof. Syafii Maarif dan sejarawan Dr. Asvi Warman Adam.

Proses wawancara yang merupakan tahapan terakhir dari pemilihan, akhirnya memilih 42 (empat puluh dua) nama yang dinyatakan lolos. Beberapa nama yang muncul, sebagian kecil, memang merupakan figur-figur yang selama ini aktif dan konsisten dalam memperjuangkan hak asasi manusia, namun sebagian besar calon anggota justru tidak mempunyai latar belakang mengenai pengetahuan tentang hak asasi manusia. Beberapa calon peserta yang selama ini tidak dikenal kiprahnya dalam penegakkan HAM justru lolos seleksi dan beberapa nama merupakan mantan anggota TNI dan Polri. Secara umum hasil seleksi ini belum mencerminkan sebuah komposisi calon anggota komisi kebenaran dan rekonsiliasi yang kuat dan kredibel.

Komposisi calon anggota KKR ini ternyata belum sepenuhnya memenuhi mandat undang-undang diantaranya mengenai persoalan keterwakilan geografis, etnisitas, kepakaran dan geografis. Berdasarkan penelusuran dari curriculum vitae, sebagian besar dari 42 calon anggota yang tidak cukup memiliki kapabilitas dalam bidang hak asasi manusia dimana banyak calon yang justru tidak diketahui integritas dan dedikasinya dalam perlindungan hak asasi manusia. Publik tidak pernah mendapatkan penjelasan mengenai latar belakang para calon anggota yang lolos seleksi ini.

Tabel 3: Proses Seleksi Keanggotaan KKR

No	Proses Seleksi	Tanggal	Keterangan
1	Pemerintah mengeluarkan Keppres no. 7 tahun 2005 tentang anggota panitia seleksi dan PerPres No. 27/2005 tentang tata cara seleksi anggota KKR	28 Maret 2005	Berdasarkan regulasi ini kemudian panitia seleksi menetapkan 4 tahapan seleksi.
2	Pengumuman Pendaftaran calon anggota dan Seleksi Administratif	9 - 25 April 2005	Jumlah pendaftar 1.534 orang

3	Pengumuman hasil seleksi administratif	14 mei 2005 (ditetapkan 11 Mei 2005)	Lolos seleksi 1.447 orang
4	Pendaftaran seleksi makalah	14 - 20 Mei 2005	Peserta yang menyerahkan makalah 1.017 orang
5	Pengumuman seleksi makalah	4 Juni 2005 (ditetapkan 1 Juni 2005)	Lolos seleksi makalah 160 orang
6	Seleksi <i>profile assessment</i>	13 - 17 Juni 2005	Jumlah peserta yang mengikuti seleksi tdk diketahui, tapi ada peserta yg tidak hadir
7	Pengumuman seleksi <i>profile assessment</i>	8 Juli 2005 (ditetapan 7 Juli 2005)	Lolos seleksi 60 orang
8	Seleksi wawancara	12- 15 Juli 2005	Mengikuti seleksi berjumlah 60 orang, satu orang tidak hadir karena sakit
9	Pengumuman 42 Calon Anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang lolos seleksi dan berdasarkan pernyataan Sekretaris panitia seleksi Surat dan berserta Nama-nama Calon Anggota KKR telah diserahkan ke Presiden.	2 Agustus 2005 (ditetapkan 1 Agustus 2005)	Lolos Seleksi Wawancara 42 orang
10	Pemilihan 21 nama calon oleh presiden	-	Sampai saat ini belum dipilih oleh presiden

Sumber: Laporan Monitoring Seleksi Anggota KKR, ELSAM, 2005

Seleksi keanggotaan, apabila dihitung sejak lahirnya keputusan presiden sampai dengan pengumuman 42 nama calon anggota KKR memakan waktu 5 (lima) bulan. Hasil seleksi ini kemudian diserahkan kepada presiden pada bulan Agustus 2005 untuk dipilih 21 nama untuk diajukan kepada DPR.

Sampai akhir bulan Januari 2006 tidak diperoleh informasi mengenai nasib 42 nama calon anggota ini. Sampai saat ini tidak diketahui apakah presiden sebenarnya telah memilih 21 nama anggota komisi kebenaran ataukah belum. Dengan demikian daftar nama calon ini telah hampir 5 bulan di tangan Presiden, tidak tertutup kemungkinan untuk memakan waktu yang lebih lama. Sementara jika dihitung sejak mulai pengundangan pada tanggal 6 Oktober 2005 sampai akhir Januari 2006 jangka waktu yang telah dilalui mencapai 14 bulan.

Apapun hambatan pemilihan 21 nama calon anggota ini, apabila dikaitkan dengan kewajiban pembentukan KKR paling lama 6 bulan sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 27 tahun 2004, maka pemerintah telah melanggar ketentuan dalam undang-undang.

IV. Kesimpulan dan Rekomendasi

Realisasi gagasan pembentukan KKR di Indonesia terus mengalami hambatan hampir disemua tahap. Proses konsolidasi gagasan mengenai KKR diawali dengan pesimisme terhadap validitas mekanisme ini dalam penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Proses ini juga merupakan proses awal kontestasi ide yang membutuhkan waktu selama kurang lebih dua tahun untuk kemudian diterima oleh negara dengan memformalkan ide ini ke dalam kebijakan negara.

Pemerintah sebagai pelaksana kebijakan negara ternyata tidak mempunyai kesungguhan dalam melaksanakan kewajibannya dengan tidak segera memberikan landasan yuridis bagi pembentukan KKR. Minimnya komitmen pemerintah ini terlihat dengan lamanya proses pembentukan UU KKR di Departemen hukum dan HAM dan sekretariat negara. Kedua, pengamatan atas proses penyusunan UU KKR menunjukkan bahwa proses pembentukan komisi kebenaran diwarnai dengan serangkaian proses negosiasi. Pada tahap konsolidasi akhir, kompromi antar partai politik dan pemerintah yang justru menjadikan UU KKR menjauh dari apa yang digagas pada awal komitmen negara. Sementara itu, anggota masyarakat yang berusaha melakukan perbaikan kualitas UU melalui RDPU tidak berhasil secara maksimal. Beragamnya pihak yang diminta masukan dalam penyusunan UU KKR ternyata tidak secara signifikan membawa perubahan pada draft akhir RUU. Akibatnya UU mengenai komisi kebenaran diundangkan dengan sejumlah kelemahan. Kelemahan ini dipastikan akan mempengaruhi kerja komisi yang akan terbentuk.

Implementasi pembentukan KKR terhambat dalam tataran yang lebih teknis, seperti lambatnya proses seleksi calon anggota KKR. Keterlambatan ini disebabkan oleh mandegnya proses ditangan presiden. Mandegnya proses pemilihan calon anggota KKR di Presiden menunjukkan lemahnya kesungguhan pemerintah untuk merealisasikan komitmen pembentukan KKR di Indonesia. Sementara DPR, yang mempunyai fungsi sebagai pengontrol pemerintah, juga tidak berupaya serius dalam menagih janji dan komitmen pemerintah dalam proses pembentukan KKR. Komitmen bersama ini juga seharusnya merupakan bagian penting dari fungsi DPR untuk melakukan kontrol terhadap pemerintah sekaligus wakil publik.

Penundaan pembentukan komisi kebenaran ini bisa dipahami sebagai kegagalan pemerintah dalam memaknai harapan publik tentang pentingnya pengungkapan kejahatan masa lalu. Besarnya harapan publik, yang terlihat dalam banyaknya masukan yang diberikan oleh masyarakat dalam proses pembentukan UU KKR, ternyata tidak mampu digunakan sebagai landasan yang penting dalam mendorong pembentukan KKR.

Akibat dari kondisi ini, transisi politik yang diharapkan berjalan dengan lancar masih mengalami hambatan karena tidak selesainya hubungan dengan kejahatan masa lalu. Korban sebagai pihak yang telah mengalami penderitaan akibat kekejaman pada rezim terdahulu sampai saat ini juga masih belum mendapatkan harapannya. Penundaan proses kearah keadilan sama artinya dengan mengabaikan keadilan, sehingga bisa dikatakan bahwa Pemerintah telah kehilangan sense of justice.

Terhadap terlambatnya proses pembentukan KKR ini, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) merkomendasikan:

- 1) Pemerintah harus melaksanakan kewajibannya dalam memenuhi keadilan kepada korban. Dalam tataran yang lebih teknis, Presiden, harus segera menyelesaikan proses seleksi keanggotaan KKR dengan memilih calon anggota KKR untuk diajukan ke DPR.
- 2) DPR yang mempunyai fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintah seharusnya aktif untuk mendorong pemerintah menyelesaikan kewajibannya. DPR tidak bisa lepas tangan dengan hanya menunggu pemerintah melakukan kewajibannya. Harapan publik dan juga korban selama proses penyusunan kebijakan mengenai pembentukan komisi kebenaran harus menjadi dasar bagi DPR untuk memastikan bahwa proses pencarian kebenaran dan keadilan terlaksana.

Dikeluarkan di Jakarta, 27 Januari 2006



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

Jl. Siaga II no.31 Pejaten Barat

Jakarta 12510 Indonesia

Tel. +62 21 79192564, 7972662

Fax. +62 21 79192519

Email: advokasi@indosat.net.id, elsam@nusa.or.id

URL: www.elsam.or.id