

## PANDANGAN ELSAM ATAS PEMBENTUKAN KKR TERLAMBAT 2 TAHUN

### **Penundaan Pembentukan KKR: Pengingkaran atas *Platform Nasional* dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu**

#### **1. PENGANTAR**

UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) mewajibkan pemerintah membentuk KKR dalam jangka 6 bulan setelah UU tersebut disahkan. UU ini disahkan oleh DPR bersama Presiden pada tanggal 6 Oktober 2004. Jika DPR dan Pemerintah konsisten dengan produk UU yang telah dibuatnya, maka KKR seharusnya telah terbentuk pada bulan April 2005. Sayangnya, sampai dua tahun setelah UU tersebut disahkan, Pemerintah tak kunjung membentuk komisi yang sangat penting bagi pemulihan dan pemenuhan hak-hak asasi manusia ini, terutama hak korban.

Tak kunjung dibentuknya KKR ini menunjukkan ada kelalaian pemerintah dan DPR di satu sisi, serta di sisi lain menunjukkan tidak adanya *sense of urgency* dari pemerintah dan DPR terhadap vitalnya fungsi lembaga ini bagi proses pemantapan perdamaian di Aceh, perbaikan kehidupan sosial politik nasional dan hubungan pusat dengan daerah, terutama Papua. Ulasan ini ditujukan untuk menyikapi kedua kecenderungan ini.

#### **2. KKR: NATIONAL PLATFORM**

Menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu adalah salah satu agenda reformasi yang menjadi platform nasional. Hal itu dilandasi oleh produk hukum yang konstitusional yaitu **Ketetapan MPR No. V tahun 2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional** yang mewajibkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional 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<sup>1</sup>.

Artinya Tap MPR menempatkan KKR sebagai satu mekanisme pertanggungjawaban dan pengungkapan kebenaran atas terjadinya berbagai bentuk pelanggaran HAM di masa lalu, jika pelanggaran HAM itu tidak diselesaikan akan membahayakan persatuan nasional

---

<sup>1</sup> Bab V poin 3 yang secara khusus 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.

Indonesia sebagai bangsa. Dengan posisi seperti itu, KKR tidak ditujukan untuk membela atau memvonis suatu kelompok melainkan untuk menyelamatkan persatuan nasional Indonesia sebagai bangsa. Bisa pula dikatakan KKR adalah instrumen nasional untuk memperteguh bangsa dalam menuju demokrasi dan penghargaan terhadap hak asasi manusia.

Dengan kerangka pikir seperti itulah kemudian ditegaskan ulang apa yang diwajibkan oleh TAP MPR No.V tersebut dalam **UU No. 26 tahun 2000 tentang pengadilan HAM**. Pada pasal 47 UU ini dinyatakan bahwa “pelanggaran HAM yang terjadi sebelum UU ini disahkan, tidak tertutup kemungkinan diselesaikan melalui KKR.” Maka dari itu UU ini juga menegaskan KKR, pembentukannya didasarkan pada undang-undang tersendiri.

Bahwa menyakini KKR telah menjadi *platform* nasional dalam penyelesaian pelanggaran HAM sebagai mana yang dimaksud oleh Tap MPR No.V, DPR dan Pemerintah menjanjikan kepada rakyat Papua bahwa pemerintah akan mempertanggungjawabkan berbagai bentuk pelanggaran HAM di Papua melalui dua instrumen yaitu Pengadilan HAM dan KKR. Janji itu dituangkan dalam **UU No. 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua**. KKR dijanjikan oleh DPR dan Pemerintah sebagai jalan untuk menjaga keutuhan bangsa di Papua, yang saat itu sangat terancam. Maka dari itu KKR di Papua dinyatakan pasal 44 UU Otsus adalah “melakukan klarifikasi sejarah dan merumuskan serta menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi” dalam rangka menjaga persatuan bangsa. Artinya DPR dan Pemerintah telah berjanji secara konstitusional kepada rakyat Papua bahwa KKR akan dibentuk.

Tidak kunjungnya dibentuknya KKR secara nasional berimplikasi serius bagi Papua, yaitu tidak bisa diimplementasikannya secara baik Otonomi Khusus di Papua. Akibatnya setiap langkah pemerintah memperbaiki hubungan Papua dengan Jakarta, terus menerus mendapat penolakan. Artinya rakyat Papua terus mempertanyakan langkah konkrit apa yang diperbuat Jakarta untuk mempertanggungjawabkan pelanggaran HAM yang terjadi di Papua. Apa lagi setelah Pengadilan HAM di Makasar membebaskan para terdakwa dalam Kasus Abepura. Pada gilirannya, pelanggaran HAM yang tidak pernah diselesaikan di Papua ini akan terus-menerus menjadi ganjalan dalam memperbaiki hubungan pusat dan Papua. Di sisi lain isu pelanggaran HAM di Papua akan terus bisa menjadi alasan pembenar bagi pihak yang menuntut kemerdekaan di Papua.

Walaupun janji pembentukan KKR di Papua mendahului UU KKR nasional, karena KKR baru disahkan UU-nya tahun 2004 dengan keluarnya UU No.27, hal itu tetap kewajiban pemerintah mewujudkannya. **UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi** jika ditilik secara seksama baru disahkan pemerintah setelah mengumbar janji lebih dari 4 tahun. Meskipun pemerintah telah menyia-nyaiakan waktu yang berharga untuk membentuk KKR, kehadiran UU ini cukup memunculkan harapan karena mewajibkan pemerintah membentuk KKR dalam enam bulan. Namun sayangnya waktu itu tidak bisa dipenuhi oleh pemerintah. Meskipun demikian landasan hukum pembentukan KKR, sepanjang yang bisa dibaca dalam konsiderannya, juga mempunyai maksud yang sama dengan Ketetapan MPR No. V Tahun 2000 yaitu adanya kesadaran bahwa dimasa lalu terjadi pelanggaran HAM yang berat dan sampai saat ini

belum ada penyelesaian secara tuntas. Fungsi KKR berdasarkan UU tersebut adalah mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran HAM yang berat dan melaksanakan rekonsiliasi.

Di tengah kelalaian yang akut dalam membentuk KKR itu, pemerintah kembali menjanjikan kepada rakyat Aceh KKR sebagai instrumen penyelesaian masalah Hak Asasi Manusia. Janji kepada rakyat Aceh ini melibatkan pula pihak internasional, karena pembentukan KKR merupakan hasil perundingan internasional antara RI dengan GAM dalam sebuah MoU. Janji dalam MoU Helsinki itu lah yang tertuang dalam **UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh** terutama dalam Pasal 229 dinyatakan bahwa “untuk menyelesaikan pelanggaran HAM di masa lalu di Aceh dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.” KKR yang dijanjikan untuk Aceh ini, merupakan bagian dari KKR Nasional. Artinya, pemerintah dan DPR kembali berjanji mendahului kenyataan karena KKR nasional itu sama sekali belum dibentuk.

Janji pembentukan KKR di Aceh bukan semata-mata kewajiban secara UU, tetapi juga merupakan prasyarat pokok dalam menjaga kelanggengan perdamaian. Perlu diingat terjadinya penyerahan senjata oleh GAM, dibuatnya UU baru untuk Aceh dan disusul dengan Pilkada pada bulan November nanti, semua hal itu belum menunjukkan perdamaian terjadi di Aceh. Yang baru terjadi di Aceh saat ini adalah beranjaknya konflik bersenjata ke tataran ranah politik. Artinya konflik masih berjalan minus kekerasan bersenjata. UU baru yang dibuat baru sebatas norma diatas kertas. Dengan kata lain, perdamaian hakiki di Aceh baru bisa terlihat jika kebenaran dan keadilan terhadap korban dipenuhi. Dalam kerangka memenuhi keadilan dan mengungkap kebenaran itu lah KKR sejatinya diperlukan sebagai instrumen untuk menciptakan perdamaian. Jadi urgensinya KKR bagi masa depan Indonesia terletak dalam kerangka menghadirkan perdamaian di Aceh dan memantapkan jalannya pemerintahan di Papua.

Janji-janji pemerintah kepada Aceh dan Papua dan kepada rakyat Indonesia secara umum, serta korban khususnya dalam rangka pembentukan KKR sampai saat ini masih angin sorga. Artinya janji-jani itu tidak akan pernah bisa dipenuhi, terutama kepada rakyat Aceh dan Papua, selama KKR sebagaimana yang diatur oleh UU No.27/2005 dibentuk oleh pemerintah.

Secara hukum dari uraian di atas terlihat bahwa pembentukan KKR memiliki landasan konstitusional yang kuat, karena termaktub dalam Tap MPR dan 4 UU yang berbeda. Ditinjau dari segi hukum KKR sebagai *platform* nasional untuk menyelesaikan masalah pelanggaran HAM tidak dapat diragukan lagi. Persoalannya saat ini adalah pemerintah dan DPR yang menjanjikan KKR telah lalai dalam menunaikan tugasnya. Kelalaian Pemerintah dan DPR ini jika terus berlanjut, maka akan membawa beberapa implikasi kepada kehidupan sosial politik masyarakat dan hubungan pusat dengan daerah.

### 3. Kelalaian Pemerintah dan DPR

Kelalaian Pemerintah dan DPR dalam membentuk KKR telah terlihat jauh hari sebelumnya. Yaitu dimulai sejak tertundanya proses seleksi keanggotaan KKR. Penundaan itu terjadi karena Presiden Susilo Bambang Yudhoyono terlambat menerbitkan dua Peraturan Presiden yang menjadi dasar bagi panitia seleksi untuk bekerja. **Keputusan Presiden (Keppres) No. 7 tahun 2005 tentang Anggota Panitia Seleksi** dan **Peraturan Presiden (Perpres) No. 27 tahun 2005 tentang Tata Cara Seleksi Anggota KKR** baru diterbitkan tanggal 28 Maret 2005. Atau dengan kata lain Presiden menerbitkan kedua regulasi tersebut terlambat hampir 5 bulan dari ketentuan yang semestinya.

Panitia seleksi baru mulai bekerja efektif 9 April 2005, dan menyelesaikan kerjanya pada 1 Agustus 2005. Dalam jangka waktu 5 bulan itu, Panitia berhasil memilih dan menentukan 42 (empat puluh dua) orang calon anggota KKR. Empat puluh dua (42) orang calon yang ditetapkan oleh Panitia Seleksi ini adalah hasil penyaringan dari 1.300 orang yang mendaftar diri kepada Panitia. Sesuai dengan mandat yang diberikan oleh Presiden (Keppres) Panitia menyerahkan nama ke 42 orang calon yang terseleksi tersebut pada bulan Agustus itu juga.

Setelah Presiden menerima nama ke 42 orang calon tersebut proses pembentukan KKR macet ditangan Presiden. Setelah muncul banyak pertanyaan mengenai kemacetan pembentukan KKR, Presiden melalui Mensesneg mulai mengemukakan beberapa alasan yang menunjukkan adanya keragu-raguan dari pemerintah untuk membentuk KKR yaitu Presiden masih memerlukan waktu untuk mempelajari nama-nama yang disodorkan oleh Panitia Seleksi. Di lain kesempatan juga dikemukakan Presiden perlu berkonsultasi dengan pimpinan lembaga tinggi negara lainnya seperti MPR, DPR, MA dan MK sebelum membentuk KKR. Atau juga dikemukakan Presiden membutuhkan dukungan dari lembaga-lembaga politik dalam upaya membentuk KKR.

Sementara di waktu lain sekitar bulan Februari dinyatakan Presiden belum membentuk KKR karena sedang berupaya meminta kembali panitia seleksi untuk melakukan pendalaman atas 42 nama yang akan diajukan, mempersiapkan penyusunan aturan pelaksana, seperti peraturan pemerintah (PP), Keputusan Presiden (Keppres) tentang Tata Cara dan Mekanisme Kerja, serta peraturan presiden (Perpres) mengenai struktur dan organisasi KKR. Juga dikemukakan Presiden perlu konsultasi dengan panitia seleksi untuk memberikan pertimbangan nama-nama calon anggota KKR yang hendak dia pilih. Bahkan juga dikatakan, belum dibentuknya KKR karena Presiden masih sedang menimbang-nimbang waktu yang tepat.

Seluruh alasan-alasan yang dikemukakan di atas pada dasarnya lebih menunjukkan tidak adanya *sense of urgency* dari Pemerintah mengenai kehadiran KKR. Sebab, seluruh alasan yang dikemukakan sungguh mengada-ada dan di luar yang diatur oleh UU itu sendiri. UU KKR menegaskan dalam pembentukan KKR Presiden diberi hak mandiri untuk menentukan nama orang yang hendak dipilih setelah ada calon dari Panitia Seleksi.

Satu-satunya lembaga yang diperlukan memberikan persetujuan dalam menentukan nama orang yang akan menjadi anggota KKR hanyalah DPR-RI. (Ps. 34-36)

Di samping itu alasan bahwa presiden perlu membuat PP mengenai struktur organisasi KKR atau Keppres tentang Tata Cara dan Mekanisme kerja menunjukkan keenganan pemerintah menjalankan UU KKR. UU KKR telah mengatur secara jelas struktur KKR. Struktur KKR adalah terdiri dari 21 orang anggota yang terbagi ke dalam tiga Sub Komisi. KKR dipimpin oleh seorang Ketua dengan didampingi oleh dua orang Wakil Ketua (Ps.38) yang dipilih dari dan oleh anggota KKR sendiri. Selain itu setiap Sub Komisi dipimpin oleh seorang Ketua dan Wakil Ketua Sub-Komisi yang dipilih oleh anggota Sub-Komisi sendiri.(Ps.41). Masing-masing Sub Komisi komposisi anggotanya juga telah diatur secara jelas, yaitu 9 orang Sub-Komisi Investigasi, 5 orang Sub-Komisi Kompensasi, Rehabilitasi dan Restitusi, dan 4 orang Sub Komisi Pertimbangan Amnesty. Sementara itu mengenai tata cara dan mekanisme kerja KKR juga diatur secara rinci oleh UU. Seharusnya keperluan untuk pembuatan PP dan Keppres bukan alasan untuk menunda pembentukan KKR.

Alasan bahwa Presiden masih memerlukan untuk menimbang-nimbang dan mencari waktu tepat untuk membentuk KKR juga menunjukkan cara kerja yang tidak sinkron. Artinya ketika Presiden dan DPR telah mengesahkan UU berarti Presiden dan DPR telah mengkaji dan menimbang secara mendalam dan seksama mengenai keperluan KKR ini dibentuk. Jika berpikinya setelah UU disahkan itu menunjukkan bahwa pertimbangan kepentingan politik yang datang belakangan lebih mendominasi sikap ketimbang pemikiran yang jernih sebelumnya. Sementara itu, Wakil Presiden Yusuf Kalla mengemukakan kepada media bahwa menurutnya tidak ada urgensi pembentukan KKR di Indonesia karena beranggapan bahwa di Indonesia tidak jelas mengenai pihak-pihak yang akan melakukan rekonsiliasi.

Di kala pemerintah terus menunda-nunda dengan alasan yang dicari-cari, DPR juga diam. Sampai saat ini belum ada desakan secara insitusional dari DPR agar pemerintah membentuk sesegera mungkin KKR. DPR juga tidak memiliki sikap yang tegas mengenai agenda pembentukan KKR dan membiarkan pemerintah mengabaikan ketentuan UU yang secara jelas mewajibkan pembentukan KKR dalam jangka waktu 6 bulan. DPR enggan untuk melakukan terobosan dalam pembentukan KKR ini misalnya dalam bentuk memanggil Panitia Seleksi dan Mensesneg serta kemudian bersama-sama menentukan nama-nama dari daftar nama yang telah ada untuk dipilih menjadi anggota KKR. Pada hal secara hukum dan politik DPR juga merupakan lembaga yang bertanggung jawab untuk mendorong proses penyelesaian masalah HAM. Dengan mendiamkan kelalaian pemerintah, berarti DPR membenarkan sikap pemerintah dalam menunda-nunda pembentukan KKR.

Mengenai kelalaian pembentukan KKR ini, dari DPR hanya muncul sikap-sikap personal. Hal itu terlihat dari pernyataan Gayus Lumbun yang mempertanyakan keseriusan pemerintah menciptakan proses perdamaian dalam menciptakan situasi politik yang kondusif melalui KKR. Atau Sidharto Danusubroto, anggota DPR dari Fraksi PDIP yang juga merupakan mantan Ketua Panitia Khusus untuk RUU KKR, mempertanyakan

kenapa presiden lambat dalam memilih 21 nama calon anggota KKR padahal KKR harus sudah terbentuk pada bulan April 2005. Sikap personal yang disampaikan secara parsial ini tentu saja tidak cukup, yang dibutuhkan dari DPR saat ini adalah satu sikap politik untuk mendesak sesegera mungkin pemerintah menjalankan UU.

Terlunta-luntanya pembentukan KKR ini tentu menimbulkan kekecewaan dari masyarakat. Misalnya Ketua Komnas HAM mengemukakan keterlambatan Presiden membentuk KKR membuat Komnas HAM sendirian dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM. Kehadiran KKR dilihat oleh Komnas HAM akan sangat membantu dalam menangani kasus pelanggaran HAM karena akan bisa bekerja sama dan berbagai peran. Kekecewaan juga disampaikan oleh Prof. Romli Atmasasmita dengan menyatakan bahwa pemerintah tidak serius menyelesaikan masalah hak asasi manusia. Sementara Fadjoel Rahman dan Ifdhal Kasim menyikapi kelalaian pemerintah itu sebagai cerminan dari politik kekuasaan saat ini yang kembali permisif terhadap cara-cara lama yang dipraktikkan oleh Golkar dan militer yang kembali mantap dalam kekuasaan selayaknya di era Orde Baru. Maka dari itu, kedua calon anggota KKR ini mengemukakan pemerintah sebenarnya enggan untuk membentuk KKR, sehingga secara sengaja diundur-undur waktu pembentukannya agar tidak menjadi beban pemerintah saat ini. Sinyalemen dari dua orang ini terbukti dengan keluarnya pernyataan dari Wakil Presiden yang menyatakan “KKR tidak diperlukan lagi di Indonesia.”

Dalam kekecewaan seperti itu, Presiden dalam Pidato Kenegaraan pada tanggal 16 Agustus 2006 di hadapan DPR kembali menyatakan akan meneruskan proses pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, agar dapat menjadi wahana untuk menyelesaikan berbagai dugaan kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat, di samping keberadaan Pengadilan HAM yang sudah ada. Namun janji ini kembali mentah, karena Presiden melalui Mensesneg pada akhir September 2006 menyatakan bahwa dirinya tidak mengenal nama-nama yang telah dinominasikan sebagai anggota KKR. Artinya Presiden menyatakan bahwa dia perlu waktu lagi untuk mempelajari ulang daftar nama yang telah diterimanya. Dengan kata lain Presiden tidak akan membentuk KKR dalam waktu yang dekat ini.

Tentu pernyataan ini membuat kita bertanya-tanya, apakah memang presiden mau menjalankan UU atau hanya sekedar bermain kata-kata. Mengapa demikian, karena jika Presiden mau dan memiliki *sense of urgency* dalam menangani masalah HAM, mengapa presiden tidak memberi waktu kepada Panitia Seleksi untuk bertemu dengan dirinya. Atau jika Presiden sibuk, mengapa Presiden tidak menunjukkan salah satu menterinya bersama dengan Panitia Seleksi untuk menangani masalah ini secara menyeluruh.

Ketidakmauan Presiden untuk membentuk KKR sangat terlihat jelas, karena di satu sisi Presiden menyatakan perlu waktu untuk mendalami nama-nama, namun Presiden tak kunjung memberi waktu kepada Panitia Seleksi untuk bertemu agar bisa menjelaskan semua nama-nama itu. Bahkan janji untuk bertemu dengan Panitia Seleksi pada bulan Agustus lalu pun dibatalkan oleh Presiden. Jika Presiden memiliki kemauan dan ada perhatian terhadap masalah penyelesaian pelanggaran HAM, Presiden bisa mengundang

semua atau sebagian dari nama yang telah diterimanya untuk bertemu. Langkah sederhana ini pun tidak dilakukan oleh Presiden.

### **3. IMPLIKASI DARI KELALAIAN PEMERINTAH DAN DPR**

Pertama adalah kian tipisnya ikatan sosial dalam masyarakat. Hal ini terjadi karena tidak adanya nilai-nilai yang bisa dijadikan acuan bersama untuk menyikapi beberapa *event* penting dalam sejarah politik Indonesia. Ketiadaan acuan itu menimbulkan kontroversi terus-menerus di tengah masyarakat. Kontroversi itu pada gilirannya menggoyahkan ikatan-ikatan sosial, yang terlihat dari mudahnya sak wasangka antar kelompok.

Saat ini kita menghadapi ketegangan antar kelompok ini diseantero nusantara. Salah satu contoh yang masih menjadi ketegangan itu adalah persoalan tahun 1965. Sampai kini belum ada kemampuan dari masyarakat membedakan antara paham di satu sisi dan kejahatan disisi lain. Akibatnya pembunuhan besar-besaran dibenarkan atas nama paham atau pandangan politik. Karena masyarakat terperangkap dalam pola pikir ini, maka kecenderungan mengulang kekerasan adalah metode yang benar dalam menyelesaikan masalah terus berulang. Keterberulangan ini bisa kita lihat mulai dari Sambas, Maluku, Poso dan di beberapa tempat lain secara sporadis.

Ketidakjelasan ini kemudian menyeret Kejaksaan Agung saat ini untuk bertindak otoriter dalam menyikapi materi ajaran sejarah di sekola-sekolah dengan mempersoalkan G30S. Ketidak jelasan ini juga membuat beberapa kelompok tidak menyadari bahwa Mahkamah Konstitusi telah memberikan hak pilih dan dipilih kepada para mantan Tapol tahun 1965. Akibatnya pertemuan yang dihadari oleh para mantan Tapol ini dilihat sebagai pertemuan ilegal. Ini terjadi di Bandung dan Surabaya.

Belum terbentuknya KKR juga mengakibatkan klarifikasi sejarah atas apa yang terjadi di masa lalu masih belum berjalan. Berbagai macam ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat pada masa lalu masih banyak yang diskriminatif sampai saat ini belum dicabut. Sementara aktivitas pelarangan buku, pencabutan hak-hak sipil dan politik juga masih terus berlangsung.

Kedua adalah terus menerus terjadi penyangkalan kebenaran dan penundaan keadilan kepada korban. Para korban dan keluarganya sampai saat ini masih dikungkung oleh penderitaan baik secara fisik mau pun psikis. Jika KKR tak kunjung dibentuk, maka pemerintah membiarkan penderitaan itu terus berlanjut. Keadilan yang diharapkan korban akan semakin jauh. Jika keadilan ini tidak kunjung datang, tidak tertutup kemungkinan bahwa masyarakat korban ini kian apatis secara politik. Jika ini terjadi tentu akan berdampak buruk bagi proses demokrasi Indonesia.

Di sisi lain, secara publik juga terjadi pengingkaran terhadap keberadaan korban. Dengan tidak membentuk KKR, pemerintah berarti menyangkal adanya pelanggaran HAM yang berkaitan dengan fase rezim otoriter di masa lalu. Dengan sendirinya terjadi

penyangkalan terhadap keberadaan korban. Pada hal banyak diantara kita tahu bahwa korban ini jumlah ribuan di Indonesia dengan berbagai ragam bentuk kesulitan dan penderitaan yang dialaminya. Pada gilirannya penyangkalan ini, akan menumbuhkan sikap bahwa pemerintah saat ini membenarkan seluruh tindakan otoritarian di masa lalu. Jika itu terjadi, maka pemerintahan saat ini cenderung akan mengulanginya.

Terhadap korban ini kita saat ini seperti berpacu dengan waktu, karena usia mereka yang kian renta. Jika para korban yang telah sangat tua ini hilang karena meninggal, maka KKR akan kesulitan untuk mendapatkan keterangan yang sah dan akurat. Para korban, yang dalam sebagian merupakan orang-orang yang sudah berusia lanjut, akan selalu berpacu dengan sisa usia mereka dalam mencari keadilan.

Maka dari itu penundaan pembentukan KKR pada galibnya adalah menunda peluang korban untuk memperoleh kebenaran dan keadilan. Di lain sisi juga adalah menunda pemerintah untuk memperbaiki diri dan mengakui adanya kesalahan di masa lalu. Situasi ini jika berlanjut, maka rekonsiliasi akan semakin sulit.

Ketiga, akan berimplikasi hilangnya kepercayaan rakyat di daerah kepada pemerintah pusat. Hal ini mungkin akan sangat serius bisa terjadi di Papua dan Aceh. KKR di Aceh dan Papua ditujukan sebagai salah satu instrumen pokok pemulihan kepercayaan dan hubungan daerah dengan pusat. Jika pemerintah gagal menghadirkan KKR di Aceh dan Papua maka artinya pemerintah gagal dipercaya oleh orang daerah. Kegagalan terjadi karena yang menjanjikan KKR adalah pemerintah pusat melalui UU sebagai upaya menjaga persatuan bangsa.

Selama KKR Nasional tidak terbentuk, artinya KKR di Papua dan Aceh belum bisa pula dibentuk. Maka dari itu penyelesaian pelanggaran HAM di kedua wilayah tersebut juga belum bisa diwujudkan. Dan selama itu pula kesatuan bangsa selalu pula berada dalam ancaman. Baik oleh kekerasan yang dilancarkan oleh pemerintah pusat, mau pun oleh reaksi balik daerah terhadap pusat yang tidak mampu memenuhi janji-janjinya. Artinya perdamaian di Aceh dan Otsus di Papua akan selalu berada dalam ancaman. Tanpa KKR sulit bagi kita untuk membayangkan perdamaian bisa langgeng di Aceh. Begitu pula di Papua, tanpa KKR Otsus tidak akan pernah bisa menjawab masalah mendasar di Papua yaitu hak dasar orang Papua.

Implikasi lainnya adalah negara atau pemerintah dengan kelalainya itu telah membuat korban menjadi korban untuk yang kedua kalinya. Setelah menjadi korban dari kekerasan aparat negara, kemudian mereka menjadi korban dari ketidakmauan pemerintah menjalankan UU.

#### **4. PENUTUP : REKOMENDASI**

Tanggung jawab negara untuk membentuk KKR ini mewajibkan pemerintah untuk melakukan upaya-upaya ke arah proses pembentukan KKR sesuai dengan mandatnya, sementara DPR yang merupakan bagian dari lembaga negara juga mempunyai kewajiban



untuk memastikan bahwa apa yang mereka sepakati dan menjadi kebijakan negara pada akhirnya akan terimplementasi.

Berbagai peraturan yang memberikan mandat untuk pembentukan KKR menunjukkan bahwa basis hukum, yang didalamnya termasuk adanya spirit moral, telah lebih dari cukup tersedia. Terlebih bahwa berbagai regulasi tentang mandat pembentukan KKR saling berkaitan satu sama lain. Pembentukan KKR Aceh misalnya, tidak bisa dilakukan tanpa adanya KKR Nasional yang terbentuk terlebih dahulu. Pengadilan HAM, yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa pelanggaran HAM yang berat, juga membuka peluang untuk pembentukan KKR. Sementara pembentukan KKR di Papua juga mempunyai semangat yang sama yakni untuk mengungkapkan kebenaran dan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu.

Dengan paparan di atas, kami ELSAM mendesak;

*Pertama*, Presiden harus segera menentukan nama-nama anggota KKR dan sekaligus membentuk KKR. Kelalaian Presiden berarti membenarkan pelanggaran di masa lalu dan itu akan berimplikasi buruk kepada pemerintah sendiri karena akan dianggap gagal menjalankan demokrasi dan agenda hak asasi manusia.

*Kedua*, jika Presiden terus mengulur-ulur waktu dengan alasan yang mengada-ada maka DPR, terutama Komisi III harus mengambil langkah terobosan dengan meminta langsung Panitia Seleksi menyerahkan daftar nama calon anggota KKR ke DPR dan kemudian DPR melakukan seleksi terhadap daftar calon.

*Ketiga*, KKR menurut UU adalah lembaga yang mandiri dan independen oleh karena itu segala niat bentuk intervensi terhadap mekanisme kerja dan struktur organisasi KKR oleh Pemerintah harus dihentikan. Jika pemerintah tetap melakukan intervensi, maka hal itu akan merugikan pemerintah sendiri, karena hasil kerja KKR tidak akan dipercaya oleh berbagai pihak.

*Keempat*, karena KKR dijadikan paket bagi perdamaian di Aceh maka langkah-langkah kongkrit harus ditempuh oleh Pemerintah dalam upaya membentuk KKR di Aceh, yaitu mensosialisasikan UU KKR ke segala lapisan masyarakat, meminta DPRD Aceh mendukung upaya pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi.

*Kelima*, sebagai langkah kongkrit secara nasional, DPR dan Presiden harus sudah menganggarkan dalam APBN biaya bagi kerja KKR mulai tahun ini. Jika DPR dan Pemerintah tidak melakukan langkah ini, berarti DPR dan Pemerintah secara politik memang tidak menghendaki KKR dibentuk.

**Jakarta, 11 Oktober 2006**

**LEMBAGA STUDI DAN ADVOKASI MASYARAKAT (ELSAM)**