

Tawaran Model KKR Indonesia Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Dengan Sejumlah Pengalaman Pembanding

Rian Adhivira Prabowo (1) ; Kukuh Budi Mulya (2)

¹rianadhivira@unej.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl. Kalimantan No. 37, Kab. Jember

ABSTRACT: *How a nation confront its past is one of the topics on studies of transitional justice. Since Constitutional Court nullified Indonesian TRC Law 27/2004, reconciliation in Indonesia has entered a status quo. This paper explores possibilities on regulating the future of Indonesian reconciliation law based on three points of departures: (i) the dynamics on regulating reconciliation in Indonesia, (ii) precedents from Constitutional Court's decisions, and (iii) lesson learned from South Africa and Chile's TRCs. Using normative legal approach, this paper proposes four reconciliation models: (i) legal policy with amnesty, (ii) legal policy without amnesty, (iii) political policy, and (iv) an alternative model with the formation of Reparation Commission. This paper concludes the last offered model as the least resort for fulfilling victims' rights on reparation while anticipating future legal/political policy on reconciliation.*

Keywords: TRC Law, Reconciliation, Reparation, Amnesty, Past Gross violation of human rights

ABSTRAK: Bagaimana suatu bangsa menghadapi masa lalu adalah salah satu permasalahan pelik dalam studi keadilan transisional, tak terkecuali di Indonesia. Terdapat dua mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu di Indonesia: yudisial melalui Pengadilan HAM ad hoc dalam UU 26/2000, dan non-yudisial melalui KKR yang diatur dalam UU 27/2004. Namun dibatalkannya UU 27/2004 oleh Putusan Mahkamah Konstitusi No. 006/PUU-IV/2006 membuat wacana rekonsiliasi mengambang dalam status quo. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, tulisan ini membahas tawaran empat model rekonsiliasi dengan berangkat dari kaidah yurisprudensi Putusan Mahkamah Konstitusi, dinamika pengaturan KKR di Indonesia, dan pengalaman pembanding di Chile dan Afrika Selatan. Dari tiga titik anjang itu, tulisan ini menawarkan empat model rekonsiliasi: kebijakan hukum dengan adanya amnesti, kebijakan hukum tanpa ketentuan amnesti, kebijakan politik, dan model alternatif melalui pembentukan Komisi Kebenaran/Komisi Reparasi. Sebagai simpulan, tulisan ini mengusulkan model Komisi Kebenaran/Komisi Reparasi sebagai tindakan pendahuluan untuk memberikan reparasi kepada korban.

Kata Kunci: Pengaturan KKR, Rekonsiliasi, Reparasi, Amnesti, Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu

PENDAHULUAN

Pada masa transisi setelah tiga dekade otoritarianisme Orde Baru, salah satu pertanyaan yang menggantung adalah perihal komitmen reformasi terhadap Hak Asasi

Manusia (HAM).¹ Satu bagian penting dalam pertanyaan tersebut tentu saja mengenai penyelesaian terhadap pelanggaran HAM berat masa lalu. TAP MPR V/MPR/1998 berisi mengenai rekonsiliasi sebagai salah satu bentuk penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu. Selanjutnya, ketentuan mengenai rekonsiliasi tercantum dalam Pasal 47 ayat (1) UU 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Jadi dengan desain yang ada saat itu, terdapat dua jalur penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu. Jalur tersebut yakni dengan mekanisme pengadilan HAM *ad hoc* dalam UU 26/2000 atau melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang diatur dalam UU 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sayangnya, wacana mengenai rekonsiliasi di Indonesia masih belum menemukan bentuk yang jelas. Wacana rekonsiliasi mengalami masa hiatus cukup panjang setelah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) 006/PUU-IV/2006 yang membatalkan UU 27/2004. Setelah Putusan MK *a quo*, tidak ada lagi payung hukum KKR hingga masuknya Draf RUU KKR usulan pemerintah dalam Prolegnas Prioritas 2015-2019. Tanpa kemajuan signifikan pada periode 2015, wacana pembentukan draf KKR kembali mencuat pada penghujung tahun 2019 dan awal tahun 2020.²

Telaah literatur keadilan transisional berisi bahwa persoalan menghadapi pelanggaran HAM masa lalu merupakan salah satu aspek penting.³ Ia menjadi titik pijak bagaimana rezim baru memisahkan dirinya dari rezim otoriter sebelumnya. *Setting* yang sama dalam studi-studi keadilan transisional di Indonesia juga mencermati mengenai pentingnya penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu.⁴ Secara lebih khusus, terdapat sejumlah literatur yang mengulas mengenai pengaturan rekonsiliasi di Indonesia. Studi Evanty & Pohlman dan Nurhayati, memberikan gambaran dinamika legislasi KKR serta ketiadaan payung hukum KKR.⁵ Dua studi ini pada pokoknya menyatakan ketiadaan

¹ Bentuk-bentuk kebijakan hukum dan HAM masa transisi dapat dilihat lebih jauh dalam Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 2014; Hikmahanto Juwana, *Assessing Indonesia's Human Rights Practice in the Post Soeharto era: 1998-2003*, Vol. 7, No. 2, *Singapore Journal of International & Comparative Law*, 2003.

² (i) <https://www.suara.com/news/2020/03/12/151815/ruu-kr-tengah-disusun-untuk-pemulihan-korban-HAM-masa-lalu>, (ii) <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191205183213-32-454526/istana-draf-uu-kr-sudah-selesai-masuk-prolegnas-2020>, (iii) <https://nasional.tempo.co/read/1318670/mahfud-md-akan-gelar-rapat-tingkat-menteri-bahas-ruu-kr>, masing-masing diakses 6 April, 2020

³ Ruti G. Tietel, *Keadilan Transisional, Sebuah Tinjauan Komprehensif*, Elsam, Jakarta, 2004; Priscilla B. Hayner, *Kebenaran Tak Terbahasakan, Refleksi Pengalaman Komisi-Komisi Kebenaran, Kenyataan dan Harapan*, Elsam, Jakarta, 2005; Stephanie Wolfe, *The Politics of Reparations and Apologies*, Springer, New York, Heidelberg, Dordrecht, London, 2014,

⁴ Sri Lestari Wahyuningroem, *From State to Society: Democratisation and the Failure of Transitional Justice in Indonesia*, Doctorate thesis, Australian National University, 2018; Jiwon Suh, *The Politics of Transitional Justice in Post-Suharto Indonesia*. Doctorate Thesis, The Ohio State University, 2012; Robertus Robet, *Politik Hak Asasi Manusia & Transisi di Indonesia: Dari Awal Reformasi Hingga Akhir Pemerintahan SBY*, Elsam, Jakarta, 2014; Hilmar Farid & Rikardo Simarmata, *Demi Kebenaran, Pemetaan Upaya-Upaya Pencarian Keadilan dalam Masa Transisi di Indonesia*, Elsam, Jakarta, 2004

⁵ Nukila Evanty & Annie Pohlman, *After 1965: Legal Matters for Justice?*, dalam Katharine McGregor, Jess Melvin, Annie Pohlman (eds), *The Indonesian Genocide of 1965: Causes, Dynamics and Legacies*, Palgrave Macmillan, London, 2017; Nunik Nurhayati, *Quo Vadis Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Melalui Jalur Non Yudisial*, Vol. 6, No. 2, *Jurisprudence*, September 2016

pengaturan KKR sebagai rintangan dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu. Studi Linton mengulas kelemahan-kelemahan dalam UU 27/2004.⁶ Studi Wiratraman *et al* mengulas Putusan MK 006/PUU-IV/2006 dan kemungkinan jalur yang ditempuh dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu.⁷ Posisi yang sama juga dinyatakan oleh Elsam, yang mengulas implikasi Putusan MK *a quo* dengan impunitas.⁸ Studi Abdurrahman & Susanto memberikan tilikan kaidah Putusan MK dalam model KKR berupa kebijakan hukum dan kebijakan politik.⁹ Usulan studi lain, sebagaimana dikatakan Timothy diperlukannya penguatan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dengan diberikannya kewenangan sebagai penyelenggara rekonsiliasi atau setidaknya, memaksimalkan peran Komnas HAM untuk melakukan kerja-kerja dengan muatan rekonsiliasi.¹⁰

Secara umum, penulis sepakat dengan poin-poin yang diajukan oleh penulis sebelumnya mengenai kaidah yurisprudensi Putusan MK, pentingnya rekonsiliasi dan pengaturan rekonsiliasi, serta urgensi menghadapi pelanggaran HAM masa lalu. Sayangnya, terdapat celah yang belum diulas mengenai perumusan secara preskriptif pengaturan KKR. Kajian Evanty & Pohlman, Timothy, Elsam, Linton, dan Wiratraman *et al*, tidak memberikan elaborasi lebih jauh mengenai model-model pengaturan rekonsiliasi, aspek amnesti dan reparasi, serta kaitannya dengan mekanisme pidananya. Abdurrahman & Susanto sempat menyinggung mengenai kebijakan hukum dan kebijakan politik dalam KKR, namun tidak memberikan gambaran untuk desain KKR yang akan datang. Tulisan ini membidik celah tersebut dengan menawarkan model-model pengaturan rekonsiliasi. Model pengaturan rekonsiliasi yang ditawarkan dalam tulisan ini berangkat dari (i) dinamika pengaturan KKR di Indonesia, (ii) kaidah-kaidah yang terdapat dalam yurisprudensi Putusan MK, dan (iii) pengalaman perbandingan. Berpijak dari tiga sandaran tersebut tulisan ini menawarkan empat model rekonsiliasi. *Pertama*, kebijakan hukum dengan adanya aspek amnesti; *Kedua*, kebijakan hukum tanpa aspek amnesti; *Ketiga*, kebijakan politik; dan *Keempat*, model alternatif melalui pembentukan Komisi Kebenaran/Komisi Reparasi.

⁶ Suzannah Linton, *Mempertanggungjawabkan Kekejaman-Kekejaman di Indonesia*, Elsam, Jakarta, 2010.

⁷ R. Herlambang P. Wiratraman *et al*, *Laporan Penelitian Dampak dan Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memutuskan Pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap Mekanisme Hukum dan Akses Keadilan Korban Bagi Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat*, Lembaga Kajian Konstitusi Universitas Airlangga, Surabaya, 2007

⁸ Elsam, *Menjadikan Hak Asasi Manusia Sebagai Hak Konstitusional, Pandangan Kritis atas Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu*, Elsam, Jakarta, 2007

⁹ Ali Abdurrahman & Mei Susanto, *Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia dalam Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu*, Vol. 3, No. 3, *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, 2016

¹⁰ Putu Bravo Timothy, *Pengungkapan Pelanggaran HAM Masa Lalu Pasca-UU KKR*, dalam Nany Suryawati (ed), *Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran Untuk Legislasi Indonesia*, Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika (UKDC), Surabaya, 2020

Dinamika pengaturan KKR di Indonesia dan kaidah yurisprudensi Putusan MK dipaparkan dalam tulisan ini untuk melihat beberapa aspek persoalan: ketentuan mengenai reparasi, ketentuan mengenai pengungkapan kebenaran, dan ketentuan mengenai amnesti yang bertalian dengan proses pidananya. Model pengaturan KKR Aceh yang disusun dengan antisipasi terhadap pengaturan rekonsiliasi yang akan datang termasuk dalam dinamika ini. Model KKR Aceh dipergunakan menjadi preseden yang ditawarkan dalam tulisan ini. Pengaturan KKR Chile dipilih sebagai model pembanding dengan beberapa alasan. *Pertama*, dalam hal ruang eksekutif untuk menginisiasi KKR; *Kedua*, KKR Chile berfokus dengan pemulihan korban dengan tidak memiliki akibat hukum terhadap aspek pidananya. Dua aspek tersebut menjadi sumbangsih KKR Chile yang menjadi acuan ditawarkannya model dalam tulisan ini. Pengalaman KKR Afrika Selatan dipilih bukan hanya karena dipandang sebagai pengalaman KKR yang paling mencolok, melainkan juga untuk melihat pengaturan dan hubungan antara reparasi dan amnesti dalam KKR.

Sebagai catatan, Penulis merasa perlu untuk menyampaikan bahwa tulisan ini adalah pengembangan dari Tesis Penulis pada tahun 2015.¹¹ Adapun, perbedaan analisis dari tulisan ini dengan Tesis yang pernah dituliskan sebelumnya adalah buah dari perkembangan pemikiran penulis. Ulasan mengenai dinamika pengaturan, kaidah Putusan MK, maupun pengalaman pembanding dipaparkan sebagai anjang-jancang untuk merumuskan tawaran model rekonsiliasi

PEMBAHASAN

1. Pengalaman Pengaturan KKR di Indonesia

1.1. Pengaturan KKR dalam UU 27/2004

Niatan untuk menyelesaikan masalah pelanggaran HAM berat masa lalu melalui rekonsiliasi muncul pertama kali dalam BAB III angka 4 dan Bab V angka 3 TAP V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang pada pokoknya menyatakan mengenai pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi serta pembentukan KKR.¹² Pengaturan

¹¹ Rian Adhivira Prabowo, *Homo Sacer 1965: Perampasan Hak dan Pelampauan Atasnya*, Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 2015.

¹² TAP V/MPR/2000, Bab III angka 4:

Tegaknya sistem hukum yang didasarkan pada nilai filosofis yang berorientasi pada kebenaran dan keadilan, nilai sosial yang berorientasi pada tata nilai yang berlaku dan bermanfaat bagi masyarakat, serta nilai yuridis yang bertumpu pada ketentuan perundang-undangan yang menjamin ketertiban dan kepastian hukum. Hal itu disertai dengan adanya kemauan dan kemampuan untuk mengungkapkan kebenaran tentang kejadian masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan pengakuan terhadap kesalahan yang telah dilakukan, serta pengembangan sikap dan perilaku saling memaafkan dalam rangka rekonsiliasi nasional.

TAP V/MPR/2000, Bab V angka 3:

Membentuk 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

mengenai rekonsiliasi kemudian juga terdapat dalam Pasal 47 UU 26/2000.¹³ TAP V/MPR/2000 tidak memberikan langkah pasti mengenai bagaimana rekonsiliasi maupun KKR dilaksanakan. Dua hal yang pasti dalam TAP *a quo* adalah mengenai “pengungkapan kebenaran” dan mengenai pembentukan KKR melalui UU. Permintaan dan pemberian maaf, perdamaian, penegakan, amnesti, rehabilitasi disebutkan dengan kata “*dapat*” dan “*dengan sepenuhnya memperhatikan rasa keadilan*” setelah terlebih dahulu dilakukan pengungkapan kebenaran. Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU 26/2000, tersurat bahwa penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, selain melalui mekanisme Pengadilan HAM *ad hoc*, “*tidak menutup kemungkinan*” diselesaikan oleh KKR yang dibentuk dengan UU. Ketentuan mengenai KKR untuk kali pertama diatur dalam UU 27/2004.

KKR dalam UU 27/2004 terdiri dari tiga subkomisi, masing-masing (i) subkomisi penyelidikan dan klarifikasi pelanggaran hak asasi manusia yang berat, (ii) subkomisi kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi, dan (iii) subkomisi pertimbangan amnesti. Masing-masing subkomisi melakukan sidang subkomisi untuk kemudian diajukan dalam rapat komisi.

Subkomisi penyelidikan dan klarifikasi pelanggaran hak asasi manusia yang berat memiliki kewenangan untuk menerima pengaduan, mengumpulkan informasi dan bukti dari korban atau pihak lain; melakukan pencarian fakta dan bukti pelanggaran HAM berat; dan mendapatkan dokumen resmi. Kewenangan selanjutnya dijalankan oleh subkomisi melalui sidang terbuka untuk umum dalam hal memanggil setiap orang untuk mendapat keterangan dan kesaksian, mengklarifikasi seseorang sebagai pelaku atau korban pelanggaran HAM berat, menentukan kategori dan jenis pelanggaran HAM; serta membentuk unit penyelidikan dan klarifikasi.¹⁴ Terdapat beberapa catatan mengenai kewenangan ini.

Pertama, apabila menilik sistematika norma, penggunaan istilah “klarifikasi” kepada korban atau pelaku dalam Pasal 18 ayat (1) huruf e dikarenakan kewenangan melakukan “Penyelidikan” dalam UU 27/2004 semata-mata merupakan tindakan pencarian fakta dalam lajur non-yudisial, sehingga berbeda dengan ketentuan “Penyelidikan” *pro-justitia* dalam

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 masyarakat.

¹³ Undang-Undang R.I. No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pasal 47

(1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

(2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Undang-Undang.

¹⁴ Undang-Undang R.I. No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2)

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).¹⁵ Kedua, *argo* perkara dalam pengungkapan kebenaran baru berjalan dengan adanya pengaduan atau laporan dari pelaku, korban, atau ahli waris korban untuk kemudian diselidiki oleh komisi yang bersifat aktif.¹⁶ Ketiga, kewenangan memanggil para pihak untuk memberikan keterangan atau kesaksian, pencarian fakta dan bukti, serta upaya untuk mendapatkan dokumen dapat dimintakan melalui upaya paksa penetapan pengadilan.¹⁷

Subkomisi kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi memiliki wewenang untuk membuat pedoman pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi bagi korban maupun keluarga korban yang merupakan ahli waris; melakukan klarifikasi kelengkapan syarat permohonan kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli waris; dan memberikan usulan yang bersifat umum kepada komisi.¹⁸ Komisi kemudian memutuskan rehabilitasi, kompensasi, dan restitusi melalui sidang komisi untuk disampaikan kepada pemerintah yang harus dilaksanakan dalam jangka waktu paling lambat tiga tahun sejak keputusan komisi ditetapkan.¹⁹ Berdasarkan kerangka ini, maka Komisi memutuskan untuk mengabulkan atau menolak permohonan kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi dengan mempertimbangkan masukan dari masyarakat dan menyampaikan masukan kepada pemerintah. Keputusan mengenai kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi ini bertalian dengan keputusan amnesti akan ditetapkan oleh Presiden²⁰.

Subkomisi pertimbangan amnesti memiliki wewenang: menerima pengakuan pelanggaran HAM masa lalu, menyusun kriteria, syarat, dan tata cara permohonan amnesti, dan melakukan klarifikasi kepada korban dan/atau pelaku.²¹ Pemberian amnesti memiliki tiga skenario. Skenario pertama, apabila pelaku dan korban telah saling memaafkan maka komisi dapat memberikan rekomendasi kepada presiden untuk memberikan amnesti dan komisi memutuskan rekomendasi pertimbangan amnesti. Skenario kedua, dalam hal pelaku mengakui dan korban atau keluarga ahli warisnya tidak memaafkan, maka komisi memutuskan pemberian rekomendasi amnesti secara mandiri dan obyektif. Terakhir, apabila pelaku tidak

¹⁵ Mengacu pada Id. Penjelasan Pasal 6 huruf b. Dengan demikian, seluruh frasa “penyelidikan” dalam UU *a quo* adalah merujuk pada pengertian tersebut.

¹⁶ Id. Pasal 6 huruf a. Ketentuan ini agak berbeda dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) huruf a yang menyatakan subkomisi memiliki wewenang “menerima pengaduan, mengumpulkan informasi dan bukti-bukti mengenai pelanggaran hak asasi manusia yang berat dari korban atau pihak lain”. Dengan demikian, frasa “mengumpulkan informasi” dan “pihak lain” dalam Pasal 18 ayat (1) huruf a harus dibaca bersamaan dengan ketentuan Pasal 6 huruf a yang berarti memerlukan adanya pengaduan atau dari pelaku, korban, atau ahli warisnya, baru kemudian melakukan penyelidikan. Dengan kata lain, komisi bersifat pasif sampai dengan adanya laporan atau aduan untuk kemudian baru bersifat aktif dengan melakukan pencarian informasi melalui penyelidikan. Demikian juga dengan penggunaan istilah “pelaku” yang tidak terdapat dalam Pasal 1 UU *a quo*, yang berdasarkan sistematika pasal memiliki perbedaan makna dengan “tersangka” maupun “terpidana” dalam mekanisme yudisial KUHP.

¹⁷ Id. Pasal 7 ayat (2)

¹⁸ Id. Pasal 20

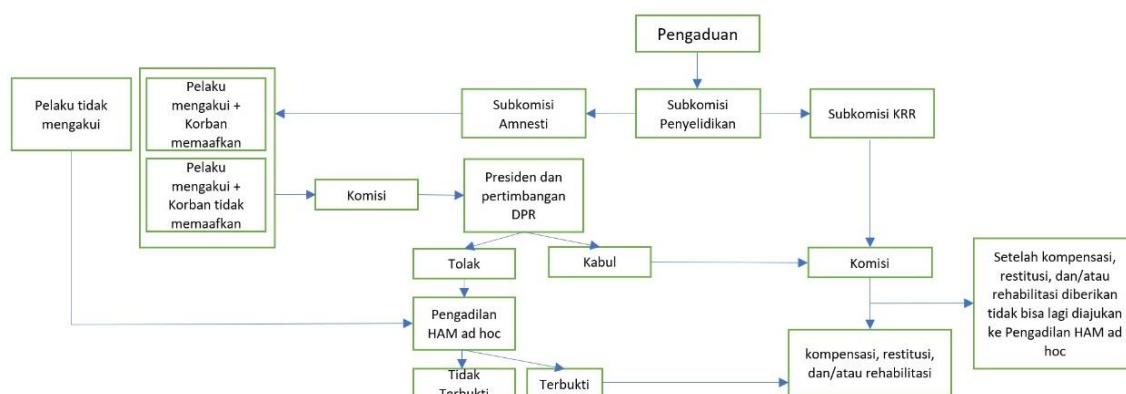
¹⁹ Id. Pasal 6 huruf d, Pasal 10 huruf g, Pasal 21 ayat (1), Pasal 25 ayat (1) huruf a. Pelaksanaannya diatur dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana terdapat dalam Id, Pasal 21 ayat (2)

²⁰ Id. Pasal 27

²¹ Id. Pasal 23

bersedia mengakui kebenaran, maka yang bersangkutan kehilangan hak amnesti dan diajukan kepada pengadilan HAM *ad hoc*²². Keputusan pertimbangan amnesti sebagaimana disebutkan diputuskan melalui sidang komisi.²³ Pertimbangan tersebut disampaikan kepada Presiden paling lama tiga hari sejak keputusan sidang komisi. Presiden meminta pertimbangan DPR atas rekomendasi amnesti paling lambat 30 hari sejak diterima. DPR memberikan pertimbangan amnesti paling lambat 30 hari sejak permintaan diterima dan Presiden memberikan keputusan paling lambat 30 hari sejak pertimbangan DPR diterima.²⁴ Keputusan Presiden disampaikan kepada komisi paling lambat tiga hari sejak diputuskan, dan oleh komisi disampaikan kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli waris paling lambat tujuh hari sejak diterima komisi. Kompensasi dan rehabilitasi kemudian dapat diberikan apabila amnesti dikabulkan,²⁵ yang apabila Presiden menolak maka perkara diajukan kepada Pengadilan HAM *ad hoc* dan kompensasi, rehabilitasi, dan/atau restitusi diputuskan dalam putusan pengadilan sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU 26/2000.

Skema KKR UU 27/2004 secara sederhana dapat dilihat dalam bagan sebagai berikut:



Berdasarkan uraian tersebut, maka meskipun KKR memutuskan pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi, keputusan tersebut bergantung dengan keputusan Presiden dalam mengabulkan atau menolak amnesti. Demikian pula dengan definisi Rekonsiliasi dalam Pasal 1 angka 2 UU 27/2004 yang mengakumulatifkan “*pengungkapan kebenaran, pengakuan, dan pengampunan*”²⁶ yang dalam pasal-pasal berikutnya mensyaratkan amnesti dalam hal pemberian reparasi. Hal ini juga yang membuat keputusan KKR dalam memutuskan untuk mengabulkan atau menolak permohonan korban dalam Pasal 25 ayat

²² Id. Pasal 29

²³ Id. Pasal 10 huruf h Pasal 25 ayat (1) huruf b

²⁴ Id. Pasal 25 ayat (3), (4), (5), dan (6)

²⁵ Id. Pasal 27

²⁶ Bunyi lengkap Pasal 1 angka 2 UU 27/2004:

Rekonsiliasi adalah hasil dari suatu proses pengungkapan kebenaran, pengakuan, dan pengampunan, melalui komisi kebenaran dan rekonsiliasi dalam rangka menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat untuk terciptanya perdamaian dan persatuan bangsa.

(1) menjadi sia-sia, karena dengan konstruksi yang demikian membuat reparasi korban bergantung dengan pemberian amnesti.²⁷

1.2. Rekonsiliasi dalam Yurisprudensi Putusan MK

Kelompok masyarakat sipil yang terdiri dari Elsam, KontraS, SNB, Imparsial, LPKP 65, LPR-KROB, Raharja Waluya Jati, dan Tjasman Setyo Prawiro mengajukan permohonan *judicial review* kepada MK. Terdapat tiga Pasal yang dimohonkan: Pasal 1 angka 9, Pasal 27, dan Pasal 44 UU 27/2004. Dalil yang diajukan pada pokoknya berkenaan dengan ketentuan amnesti, sifat mekanisme KKR yang seharusnya komplementer alih-alih substitutif terhadap pengadilan HAM, keadaan tidak berimbang antara korban dan pelaku, dan mengenai reparasi yang mensyaratkan amnesti. Sebelumnya, patut pula kiranya untuk melihat preseden Putusan MK lain yaitu dalam Putusan MK 11-17/PUU-I/2003 mengenai hak pilih eks-tahanan politik (tapol). Putusan *a quo*, MK menyatakan pada pokoknya bahwa pengaturan yang bersifat diskriminatif adalah “[...] tidak lagi relevan dengan upaya rekonsiliasi nasional yang telah menjadi tekad bersama bangsa Indonesia menuju masa depan yang demokratis dan berkeadilan [...]”.²⁸ Preseden lain adalah Putusan MK tentang pengujian ketentuan retroaktif dalam Putusan MK 013/PUU-I/2003²⁹ dan Putusan MK 65/PUU-II/2004³⁰ dimana dalam keduanya pada pokoknya MK menyatakan penerapan asas non-retroaktif hanya diperbolehkan terbatas pada penyelesaian pelanggaran HAM berat. Adanya dua preseden tersebut menunjukkan dimungkinkannya penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu melalui upaya rekonsiliasi dan pengadilan HAM *ad hoc*. Terlebih, penekanan MK mengenai asas non-retroaktif terbatas pada pelanggaran HAM berat juga menunjukkan pentingnya

²⁷ Supra, Suzannah Linton No. 6, Hlm 48.

²⁸ Putusan MK No. 11-17/PUU-I/2003, hlm 37. Kemudian dalam kalimat selanjutnya:

[...] Oleh karena itu, meskipun keterlibatan Partai Komunis Indonesia dalam peristiwa G.30.S. pada tahun 1965 tidak diragukan lagi oleh sebagian terbesar bangsa Indonesia [...]”

Penggunaan frasa “*sebagian terbesar*” berarti MK tidak menutup adanya kemungkinan penafsiran sejarah secara berbeda. Hal ini selaras dengan aspek pengungkapan kebenaran dalam suatu rekonsiliasi sehubungan dengan tunggalnya penafsiran sejarah selama masa orde baru. Kata “*sebagian terbesar*” tersebut membuka perspektif sejarah dibandingkan dengan indoktrinasi sejarah orde baru. Sedangkan bagaimana indoktrinasi tersebut dilakukan dapat dilihat salah satunya dalam Asvi Warman Adam, Dampak G30S: Setengah Abad Historiografi Gerakan 30 September 1965, Pidato Pengukuhan Profesor Riset Bidang Sejarah Sosial Politik, LIPI, Jakarta, 26 Juli 2018

²⁹ Putusan MK No. 013/PUU-I/2003 hlm 43. MK menyatakan:

Menimbang bahwa pemberlakuan prinsip retroaktif dalam hukum pidana hanyalah merupakan suatu pengecualian yang dibolehkan dan diberlakukan pada perkara pelanggaran HAM berat (*gross violation on human rights*) sebagai kejahatan yang serius, yang merupakan jaminan terhadap hak-hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). [...]

³⁰ Putusan MK No. 65/PUU-II/2004 hlm 54. MK menyatakan:

[...] Oleh karenanya, terhadap kejahatan-kejahatan demikian, pengesampingan asas non-retroaktif bukan hanya tidak bertentangan dengan UUD 1945 melainkan sebaliknya, sebagai undang-undang dasar dari sebuah bangsa yang beradab, semangat UUD 1945 justru mengamanatkan agar perikemanusiaan sebagaimana dimaksud di atas harus diberantas. [...] maka pengesampingan asas non-retroaktif dimaksud adalah tindakan yang tidak dapat dihindari karena kepentingan yang hendak diselamatkan melalui penngesampingan itu adalah kepentingan kemanusiaan manusia secara keseluruhan yang nilainya melebihi kepentingan manusia sebagai individu;

penegakan hukum. Preseden dalam dua putusan tersebut akan dielaborasi bersama dengan Putusan MK 06/PUU-IV/2006 dalam bagian lain tulisan ini.

Putusan MK 06/PUU-IV/2006 terhadap Pasal 27 UU 27/2004 berisi bahwa MK menggunakan pendekatan *individual criminal responsibility* dan ketentuan amnesti tidak dapat dikaitkan dengan reparasi yang seharusnya diterima korban.³¹ MK juga menyatakan negara memiliki tanggung jawab dalam pencegahan pelanggaran HAM, maka fakta adanya pelanggaran HAM berat telah cukup untuk melahirkan kewajiban baik negara maupun pelaku untuk memberikan restitusi, kompensasi, dan rehabilitasi tanpa persyaratan. Adanya ketentuan amnesti sebagai syarat reparasi justru mengesampingkan perlindungan hukum dan keadilan.³² Terhadap Pasal 44 UU 27/2004, MK berpendapat pada pokoknya amnesti adalah suatu praktik yang telah diterima semisalkan di Afrika Selatan maupun hukum adat. Selanjutnya, berakhirnya suatu perkara di KKR sehingga tidak dapat lagi diajukan kepada Pengadilan HAM *ad hoc* dan *vice versa* adalah akibat logis dan tidak dapat dipandang sebagai impunitas.³³ Terhadap Pasal 1 Angka 9 UU 27/2004, MK berpendapat pada pokoknya Pasal *a quo* adalah pengertian dan bukan merupakan norma yang mengatur pasal lain.

MK dalam pertimbangannya juga menyatakan ketidakpastian hukum dalam norma di UU 27/2004.³⁴ Pertama, ketidakpastian dalam hal kewenangan amnesti dan reparasi oleh Pemerintah, KKR, dan hubungannya dengan pelaku dan korban. Kedua, tidak konsistennya Pasal 28 ayat (1) dan Pasal 29 ayat (1). Ketiga, soal mekanisme amnesti yang tidak mendorong pengungkapan kebenaran. Keempat mengenai tidak jelasnya kewenangan KKR dan DPR dalam hal Pengadilan HAM *ad hoc*, kepastian hukum pada pelaku yang memilih jalur KKR. Kelima, perihal masalah jangka waktu antara permohonan amnesti pelaku dan permohonan reparasi korban.

Pada akhirnya, MK mengabulkan permohonan dengan membatalkan seluruh UU 27/2004 dengan mempertimbangkan Pasal 27 sebagai pasal kunci yang bertalian dengan ketentuan lain dan ketidakpastian hukum yang terdapat dalam UU *a quo*. Terdapat satu pendapat berbeda oleh I Dewa Gede Palguna yang pada pokoknya menyatakan seharusnya permohonan pemohon tidak dapat diterima karena apabila permohonan dikabulkan justru lebih merugikan pemohon.³⁵

³¹ Putusan MK 06/PUU-IV/2006 hlm 121.

³² Id. hlm 122. MK menyatakan:

“Fakta bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berat, yang sesungguhnya merupakan kewajiban negara untuk menghindari atau mencegahnya, dan timbulnya korban yang seharusnya HAM-nya dilindungi negara, telah cukup untuk melahirkan kewajiban hukum baik pada pihak negara maupun individu pelaku yang dapat diidentifikasi untuk memberikan restitusi, kompensasi, serta rehabilitasi kepada korban, tanpa persyaratan lain. Penentuan adanya amnesti sebagai syarat, merupakan hal yang mengesampingkan perlindungan hukum dan keadilan yang dijamin oleh UUD 1945. [...]”

³³ Id. hlm 123.

³⁴ Id. hlm 126-130.

³⁵ Id. hlm 143.

Berangkat dari pertimbangan MK dalam putusan tersebut, maka dapat diuraikan beberapa kaidah. Secara implisit MK menyatakan terdapat kesulitan apabila menggunakan pendekatan *individual criminal responsibility* dengan menghadapi pelaku dan korban.³⁶ Terlebih apabila reparasi mensyaratkan adanya ketentuan amnesti yang justru membuat reparasi korban menjadi menggantung.³⁷ Mengenai amnesti, haruslah memuat (i) mendorong pengungkapan kebenaran, (ii) tanpa menguntungkan pelaku, (iii) adanya hubungan timbal balik antara korban dan pelaku, dan (iv) adanya kepastian hukum. Rekonsiliasi juga dapat dilakukan beberapa upaya antara lain baik melalui kebijakan hukum dalam bentuk undang-undang maupun kebijakan politik.³⁸ Kaidah hukum dalam putusan-putusan MK secara ringkas dapat disarikan dalam tabel sebagai berikut:

Putusan	Kaidah
Putusan MK 11-17/PUU-I/2003	Peraturan diskriminatif pembatasan hak pilih bernuansa hukuman politik
	TAP XXV/MPRS/1966 tidak ada kaitana dengan hak pilih eks-PKI
	Konteks rekonsiliasi untuk masa depan bangsa Indonesia yang lebih demokratis dan berkeadilan.
Putusan MK	Pengesampingan asas non-retroaktif untuk pelanggaran HAM berat

³⁶ Id. hlm 121 MK menyatakan:

[...] padahal peristiwa pelanggaran HAM sebelum berlakunya Pengadilan HAM, baik pelaku maupun korban serta saksi-saksi lainnya sungguh-sungguh tidak mudah ditemukan lagi. Rekonsiliasi antara pelaku dan korban yang dimaksud dalam undang-undang a quo menjadi HAMpir mustahil diwujudkan, jika dilakukan dengan pendekatan *individual criminal responsibility*. [...]

Dalam Id. hlm 123, MK menyatakan:

[...] telah mengalami kesukaran dengan berlalunya jangka waktu yang lama yang menyebabkan hilangnya alat-alat bukti untuk dijadikan dasar pembuktian dalam pendekatan *individual criminal responsibility*. [...]

³⁷ Id. hlm 121, MK menyatakan:

Mestinya dengan pendekatan yang demikian, yang digantungkan pada amnesti hanyalah restitusi, yang merupakan ganti rugi yang diberikan oleh pelaku atau pihak ketiga. [...] dalam hubungan dengan restitusi, kompensasi, dan rehabilitasi tidak dapat digantungkan pada satu pokok masalah yang tidak mempunyai keterkaitan.

Lihat juga dalam Id. hlm 122, MK menyatakan:

[...] Penentuan adanya amnesti sebagai syarat, merupakan hal yang mengesampingkan perlindungan hukum dan keadilan yang dijamin oleh UUD 1945. [...]

Lihat juga dalam Id. hlm 124, MK menyatakan:

[...] Amnesti seyogianya tidak mempunyai akibat hukum sepanjang menyangkut hak korban untuk memperoleh pemulihan (reparation), [...]

³⁸ Id. hlm 131, MK menyatakan:

[...] tidak berarti Mahkamah menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk itu, antara lain dengan mewujudkan **rekonsiliasi** dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau dengan melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka **rehabilitasi dan amnesti secara umum**.

Putusan	Kaidah
013/PUU-I/2003 & Putusan MK 65/PUU-II/2004	menunjukkan pengaturan dari sebuah bangsa yang beradab sehingga kejahatan harus diberantas.
	Yang hendak diselamatkan dari pengesampingan asas non-retroaktif adalah kepentingan kemanusiaan manusia secara keseluruhan.
	Jika asas non-retroaktif dipertahankan untuk pelanggaran HAM berat, maka telah terjadi pelanggaran asas hukum yang diterima secara universal dimana kejahatan dibiarkan berlalu tanpa hukuman.
Putusan MK 06/PUU-IV/2006	Kesulitan apabila KKR menggunakan pendekatan individual criminal responsibility
	Fakta adanya pelanggaran HAM berat telah cukup menimbulkan akibat hukum tanggung jawab negara untuk kompensasi dan rehabilitasi, dan pelaku untuk restitusi.
	Ketentuan amnesti sebagai syarat untuk reparasi adalah pengesampingan perlindungan hukum dan keadilan dalam UUD 1945. Amnesti seharusnya tidak memiliki akibat hukum sepanjang terhadap reparasi korban.
	Ketentuan amnesti dalam KKR telah diterima dalam praktik internasional, dan bukan pembenaran impunitas
	Ketentuan amnesti tidak boleh menguntungkan pelaku, tidak boleh diberikan kepada mereka yang melakukan pelanggaran hak asasi dan hukum internasional.
	Kepastian hukum dalam desain KKR untuk mendorong pelaku melakukan pengungkapan kebenaran. KKR membutuhkan hubungan timbal balik antara korban dan pelaku.
	Banyak cara untuk rekonsiliasi, antara lain melalui kebijakan hukum yang sesuai dengan UUD dan hukum internasional dan kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.

1.3. Pengaturan RUU KKR 2015

Pada tahun 2015, Rancangan Undang-Undang KKR (RUU KKR)³⁹ masuk dalam Prolegnas Prioritas 2015-2019 dengan draf usulan dari Pemerintah. RUU KKR 2015 terdiri dari dua subkomisi saja: (i) Subkomisi Pengungkapan Kebenaran dan klarifikasi Pelanggaran HAM yang Berat, dan (ii) Subkomisi Kompensasi dan Rehabilitasi.⁴⁰ Subkomisi Pengungkapan Kebenaran bertugas untuk menerima, mengumpulkan informasi, melakukan pencarian fakta dan bukti, mendapatkan dokumen resmi, memanggil pihak terkait untuk mendapatkan keterangan, melakukan klarifikasi kepada pelaku dan korban, menentukan

³⁹ Yang dijadikan acuan dalam tulisan ini adalah RUU KKR versi 13 Februari 2015.

⁴⁰ Rancangan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi 2015, Pasal 13

kategori dan jenis pelanggaran HAM berat, dan membentuk unit pengungkapan kebenaran dan klarifikasi.⁴¹

Subkomisi Kompensasi dan Rehabilitasi bertugas untuk membuat pedoman kompensasi dan/atau rehabilitasi, melakukan klarifikasi kepada korban, dan mengusulkan kepada Komisi berkenaan dengan pemberian kompensasi dan/atau rehabilitasi.⁴² Usulan tersebut kemudian dibahas dan diputuskan melalui Sidang Komisi⁴³ untuk disampaikan kepada Pemerintah.⁴⁴ Setelah menerima rekomendasi, Pemerintah harus melakukan tindak lanjut paling lama tiga tahun sejak rekomendasi diterima.⁴⁵ Pelaksanaan rekomendasi diawasi oleh KKR atau kementerian yang membidangi politik, hukum, dan keamanan dalam hal masa tugas KKR berakhir.⁴⁶ Skema KKR berdasarkan RUU KKR dapat dilihat melalui bagan sebagai berikut:



Ketentuan KKR dalam RUU KKR 2015 lebih ringkas dibandingkan dengan UU 27/2004. Perbedaan paling mencolok dalam RUU KKR 2015 adalah tidak lagi adanya subkomisi amnesti. Meskipun demikian, dinyatakan bahwa perkara yang telah diselesaikan oleh Komisi tidak dapat lagi diajukan kepada Pengadilan HAM *ad hoc*.⁴⁷ Terhadap RUU KKR 2015, KontraS memberikan catatan⁴⁸ mengenai tidak adanya definisi pelaku, sempitnya definisi pelanggaran HAM berat, definisi reparasi yang sempit, tidak jelasnya periode waktu, fungsi KKR sebagai substitusi alih-alih komplementer, penggunaan istilah klarifikasi, dan

⁴¹ Id. Pasal 14.

⁴² Id. Pasal 15

⁴³ Id. Pasal 12 huruf f

⁴⁴ Id. Pasal 7 ayat (1) huruf d.

⁴⁵ Id. Pasal 7 ayat (2)

⁴⁶ Id. Pasal 7 ayat (3)

⁴⁷ Id. Pasal 28:

Perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi tidak dapat diajukan lagi kepada pengadilan hak asasi manusia ad hoc, termasuk bantuan, rehabilitasi, dan Kompensasi yang diterima oleh korban dari lembaga atau instansi yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

⁴⁸ <http://kontras.org/backup/home/index.php?module=pers&id=2018>, diakses pada tanggal 30 Maret, 2020.

pendeknya masa tugas komisi. Kelemahan lain dalam RUU KKR 2015 ini ada pada definisi Rekonsiliasi dalam Pasal 1 angka 2⁴⁹ sebagaimana UU 27/2004 yang mengakumulatikan “*pengungkapan kebenaran, pengakuan, dan pemberian maaf*” sedangkan ketentuan mengenai pemberian maaf maupun amnesti tidak diatur lebih jauh dalam RUU tersebut. Satu-satunya pasal yang berkaitan dengan pemberian maaf adalah Pasal 28 RUU KKR 2015 yang menyatakan pada pokoknya apabila perkara telah diselesaikan oleh KKR, maka pelaku maupun reparasi korban tidak dapat lagi diajukan melalui pengadilan HAM *ad hoc*.⁵⁰

Masalahnya, pengaturan tersebut tidak memuat dengan jelas klasifikasi “*selesai*” dalam Pasal 28 RUU KKR 2015. Apakah pemberian maaf korban menentukan selesainya perkara, atau apakah pemberiaan maaf korban dianggap diwakilkan oleh KKR dengan diputus selesainya suatu perkara? Lalu bagaimana dengan perkara dimana ada korban namun pelaku tidak diketahui, apakah juga dapat dikatakan sebagai “*selesai*”? Kemungkinan selanjutnya, ketentuan tersebut dimasukkan untuk mengakomodir pelaku yang melakukan pengakuan, namun bukankah dengan begitu sama saja dengan ketentuan amnesti? Penafsiran lain, bahwa yang dimaksud dengan tidak dapat diajukan lagi kepada pengadilan HAM *ad hoc* adalah kompensasi dan rehabilitasi korban, tapi tidak dengan pelaku. Penafsiran ini juga lemah karena bila demikian, kenapa tidak menggunakan kalimat langsung dengan menggunakan “*korban*” sebagai subyeknya?

1.4. Pengaturan KKR Aceh

KKR Aceh terbentuk setelah adanya Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki antara Pemerintah dan GAM 2005, dimana dalam kesepakatan tersebut termaktub pembentukan KKR. Kelanjutan dari MoU tersebut adalah Qanun Aceh 17/2013 yang merujuk pada ketentuan Pasal 229 UU 11/2006. Dibentuk ketentuan Pasal melalui Qanun menimbulkan keraguan permasalahan dasar hukum KKR yang merujuk pada Pasal 229 UU 11/2006, sedangkan KKR dalam UU *a quo* merujuk pada UU 27/2004 yang dibatalkan oleh MK.⁵¹ Pemerintah dengan dalih yang sama bahkan sempat mengajukan penolakan mengenai pembentukan KKR Aceh.⁵² Keraguan mengenai landasan hukum KKR tersebut

⁴⁹ Bunyi Id. Pasal 1 angka 2:

Rekonsiliasi adalah hasil dari proses pengungkapan Kebenaran, pengakuan, dan pemberian maaf, melalui komisi Kebenaran dan rekonsiliasi dalam rangka menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat untuk terciptanya perdamaian dan persatuan bangsa.

⁵⁰ Bunyi Id. Pasal 28:

Perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi tidak dapat diajukan lagi kepada pengadilan hak asasi manusia *ad hoc*, termasuk bantuan, rehabilitasi, dan Kompensasi yang diterima oleh korban dari lembaga atau instansi yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

⁵¹ Catatan mengenai masalah harmonisasi peraturan antara Qanun 17/2013, UU 11/2006, dan UU KKR dapat dilihat dalam Khairil Akbar, Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, Vol. 2, No. 2, Lex Renaissance, Juli 2017; lihat juga Zahlul Pasha Karim, Menilai Kesesuaian Qanun Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Vol. 11, Edisi 2, Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-undangan dan Ekonomi Islam, 2019.

⁵² <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141210135531-20-17223/pemerintah-didesak-cabut-penolakan-komisi-rekonsiliasi-aceh>, diakses pada 5 April 2020.

agaknya mempengaruhi perumusan KKR Aceh yang dalam sistematisasinya nampak mengantisipasi pembentukan KKR Nasional di masa akan datang. Sebagaimana bentuk KKR lain, KKR Aceh membuat laporan dan rekomendasi reparasi serta menyebutkan nama-nama pelaku dan pelaksanaan tugasnya.⁵³

KKR Aceh terdiri dari enam kelompok kerja masing-masing: bidang pengungkapan kebenaran, perempuan, reparasi, perlindungan saksi dan korban, dokumentasi dan publikasi, serta rekonsiliasi.⁵⁴ KKR Aceh memiliki sifat aktif karena bertugas mengumpulkan informasi dan melakukan penyelidikan disamping menerima pernyataan pihak korban.⁵⁵ KKR Aceh dalam unit kerjanya dibagi menjadi tiga bagian; pengungkapan kebenaran, reparasi, dan rekonsiliasi.

Rentang waktu peristiwa pengungkapan kebenaran yang menjadi kewenangan KKR Aceh yakni tanggal 4 Desember 1976 sampai dengan 15 Agustus 2005 tahap pertama dan sebelum tanggal 4 Desember 1976 untuk tahap kedua. Kategori pelanggaran HAM yang diungkap adalah Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Hak Ekosob) dan Hak Sipil dan Politik (Hak Sipol)⁵⁶ dan terbatas pada pelanggaran HAM tidak berat.⁵⁷ Meskipun pengungkapan kebenaran hanya terbatas pada pelanggaran HAM tidak berat, namun KKR Aceh tetap dapat mengumpulkan informasi dan melaporkan temuan pelanggaran HAM berat.

Dari segi reparasi, Qanun Aceh 17/2013 memuat ketentuan hak reparasi yang lebih baik daripada UU 27/2004 maupun RUU KKR 2015 dengan menyebutkan kompensasi, rehabilitasi, restitusi, hak atas kepuasan, dan jaminan ketidakberulangan yang diberikan kepada individu maupun kelompok setelah adanya pengungkapan kebenaran.⁵⁸ Khusus untuk reparasi mendesak yang diputuskan oleh KKR Aceh, maka tidak perlu menunggu pengungkapan kebenaran. KKR Aceh juga dapat memberikan pengakuan atas inisiasi yang pernah dilakukan oleh pemerintah Aceh/pemerintah kabupaten kota yang dikategorikan sebagai bagian dari reparasi mendesak.⁵⁹ Tugas dan kewenangan KKR Aceh yakni untuk merumuskan rekomendasi dan mengawasi pelaksanaan sedangkan pelaksanaannya ada pada pemerintah (pemerintah aceh dan pemerintah kabupaten/kota).⁶⁰

Proses pengungkapan kebenaran juga dilanjutkan dengan rekonsiliasi. Pada prinsipnya, rekonsiliasi KKR Aceh mempertemukan langsung pelaku dengan korban atau perwakilannya.⁶¹ Pertemuan rekonsiliasi tersebut dibagi menjadi dua tingkatan: gampung dan mukim, dan kabupaten/kota. Pada tingkat gampung/mukim, pelaku dan korban ditemukan secara mediasi, dimana pelaku mengakui dan meminta maaf. Korban

⁵³ Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Pasal 10 huruf f dan g

⁵⁴ Id. Pasal 5 ayat (8)

⁵⁵ Id. Pasal 8 dan Pasal 21

⁵⁶ Id. Pasal 19.

⁵⁷ Id. Pasal 1 angka 30 dan 31.

⁵⁸ Id. Pasal 26 ayat (1) dan (3)

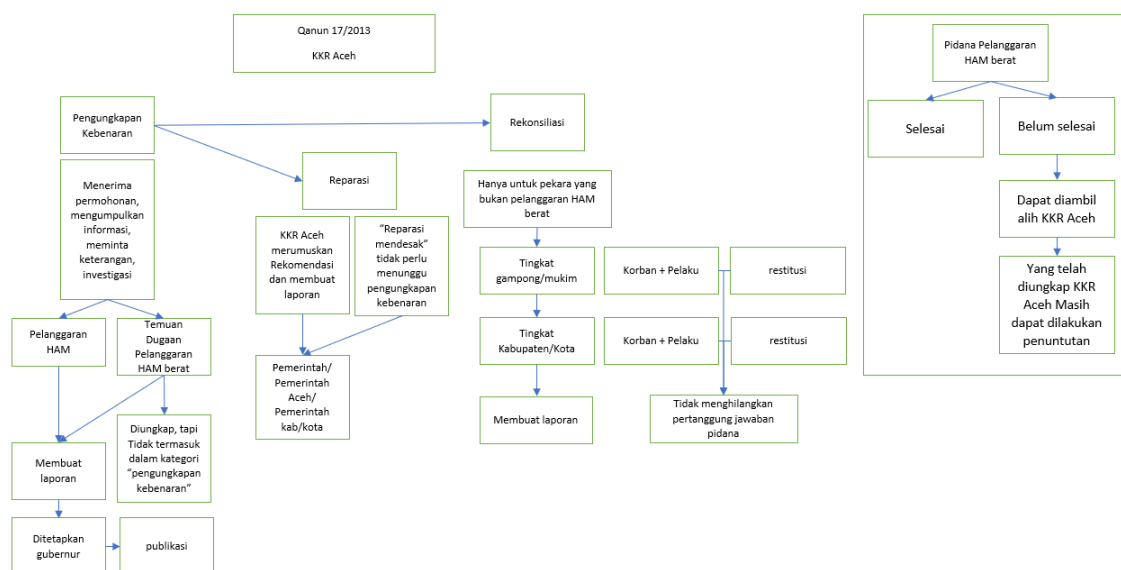
⁵⁹ Id. Pasal 26 ayat (5), (7), dan (8), dan Pasal 28 ayat (3)

⁶⁰ Id. Pasal 10 huruf l, m, n dan Pasal 29

⁶¹ Id. Pasal 32

memberikan maaf selanjutnya dibuat kesepakatan restitusi. Setelah rekonsiliasi pada tingkat gampung dan kecamatan selesai, dilakukan rekonsiliasi pada tingkat kabupaten/kota untuk tingkatan kebijakan pelanggaran HAM. Proses rekonsiliasi pada tingkat kabupaten/kota ini sama dengan tingkat gampung/mukim yaitu dengan pengakuan, permohonan, dan pemberian maaf.⁶² Hasil rekonsiliasi, pengakuan, permohonan maaf, restitusi pelaku, dan pemberian maaf dari korban tersebut tidak menghilangkan pertanggungjawaban pidana sehingga masih dapat dilakukan penuntutan terhadap pelaku.⁶³

Secara ringkas KKR Aceh dapat digambarkan dalam skema sebagai berikut:



Satu catatan mengenai definisi pengungkapan kebenaran pada Pasal 1 angka 30 dan Pasal 48 ayat (1) dan (2) Qanun 17/2013 adalah munculnya pertanyaan apakah KKR Aceh berwenang dalam melakukan pengungkapan kebenaran pelanggaran HAM berat.⁶⁴ Ketentuan yang bersifat terbuka diperlukan jika dalam melakukan pengumpulan data, keterangan, bukti, dan investigasi ditemukan adanya dugaan⁶⁵ pelanggaran HAM berat sehingga temuan tersebut perlu untuk ditindaklanjuti.⁶⁶ Tindak lanjut tersebut diatur dalam ketentuan kewajiban KKR Aceh untuk membuat laporan pelanggaran HAM maupun dugaan

⁶² Id. Pasal 34, 36, 36

⁶³ Id. Pasal 31 ayat (4)

⁶⁴ Id. Pasal 48 ayat (1)

Semua tindakan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan yang terkait dengan pelanggaran HAM berat yang proses hukumnya belum selesai pada saat terbentuknya KKR Aceh dapat diambil alih penyelesaiannya oleh KKR Aceh.

Pasal 48 ayat (2) Qanun Aceh 17/2013:

Peristiwa pelanggaran HAM berat yang telah diungkapkan oleh KKR Aceh, Tetap dapat ditindaklanjuti melalui mekanisme hukum.

⁶⁵ Frasa “dugaan” terdapat dalam Id. Pasal 8 huruf h dan Pasal 20 huruf b

⁶⁶ Id. Pasal 26 ayat (2), dan Pasal 29

pelanggaran HAM berat.⁶⁷ Lagipula pasal 20 huruf b hanya menyatakan “mendapatkan informasi”, dan pasal 48 ayat (2) hanya menyebutkan “diungkapkan”⁶⁸ sehingga seharusnya hal ini sinkron dengan pengertian dalam Pasal 1 angka 30 dan Pasal 1 angka 31. Adanya pencantuman pelanggaran HAM dan pelanggaran HAM berat tersebut dapat dikaitkan dengan kerancuan dasar hukum pembentukan KKR Aceh yang berdasarkan Pasal 229 ayat (1), (2), dan (3) UU 11/2006 merujuk pada UU 27/2004.

Pembatalan UU 27/2004 oleh MK berakibat pada diperlukannya definisi pelanggaran HAM dan pelanggaran HAM. Definisi ini diperlukan untuk mengantisipasi dibentuknya KKR Nasional, termasuk dengan mengecualikan pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi kasus pelanggaran HAM berat. Patut diutarakan bahwa adanya perbedaan definisi tersebut secara normatif seharusnya tidak memberi dampak pada reparasi korban. Dari skema yang ada, pertanyaan implementatif yang tersisa adalah, dengan tidak adanya insentif bagi pelaku yang melakukan pengakuan, permohonan maaf, yang telah diberi maaf, dan pemberian restitusi melalui adanya amnesti, maka apakah desain ini dapat mendorong pelaku untuk berpartisipasi dengan rekonsiliasi?

2. Pengalaman Pengaturan KKR di Chile dan Afrika Selatan.

2.1. Pengaturan KKR Chile

Rekonsiliasi di Chile dimulai dari kebijakan Presiden Patricio Aylwin melalui *Decreto Supremo No 355 Crea Comision De Verdad y Reconciliacion* (Dekret 355).⁶⁹ Dekret 355 tersebut dikeluarkan pada tahun 1990 dan berisikan pembentukan KKR yang dikenal sebagai Komisi Rettig.⁷⁰ Cakupan *tempus* pelanggaran HAM dalam Komisi Rettig adalah dalam rentang 11 September 1973 hingga 11 Maret 1990⁷¹ sedangkan *subject* dan *objectum litis* dari Komisi Rettig terbatas pada korban penghilangan paksa, eksekusi, dan penyiksaan yang mengakibatkan kematian yang dilakukan oleh pemerintah atau warga dengan motif politik.⁷² Pembentukan Komisi Rettig dirancang untuk berfokus kepada korban dan tidak menentukan seseorang bersalah yang merupakan kewenangan dari kekuasaan yudisial.⁷³ Komisi Rettig memiliki waktu kerja yang pendek yaitu enam bulan dan dapat diperpanjang hingga tiga bulan,⁷⁴ para komisionernya bekerja tanpa mendapatkan gaji.⁷⁵ Komisi Rettig menerima informasi dari korban maupun perwakilannya, mengumpulkan informasi, melakukan investigasi *non-justitia*, dan membuat laporan yang berisikan rekomendasi reparasi, dan pencegahan pelanggaran HAM di masa datang kepada Presiden dan

⁶⁷ Id. Pasal 8 huruf h 3

⁶⁸ Bandingkan dengan Id. Pasal 19 ayat (3) yang menggunakan frasa “diungkap kebenarannya”

⁶⁹ Tulisan ini merujuk pada terjemahan Bahasa Inggris yang terdapat dalam United States Institute of Peace, Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation, hlm 24.

⁷⁰ Merujuk pada nama ketua Komisi, Raul Rettig Guissen.

⁷¹ Bagian menimbang butir 1 Supreme Decree No. 355, 1990.

⁷² Supreme Decree No. 355, 1990, Pasal 1

⁷³ Id. bagian menimbang butir 4, Butir 7, Pasal 1, Pasal 2, dan Pasal 9

⁷⁴ Id. Pasal 5

⁷⁵ Id. Pasal 9

dipublikasikan kepada publik.⁷⁶ Selanjutnya, Presiden membuat kebijakan yang dianggap perlu.⁷⁷ Laporan Komisi Rettig kemudian dikenal sebagai *Rettig's Report*.

Laporan Komisi Rettig kemudian ditindaklanjuti melalui *Ley No 19.123 Crea Corporacion Nacional De Reparacion Y Reconciliacion, Establece Pension De Reparacion Y Otorga Otros Beneficios En Favor De Personas Que Senala (Ley 19.123)*⁷⁸ yang disahkan oleh Kongres pada 8 Februari 1992 yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut sebagai Badan Reparasi dan Rekonsiliasi. Badan Reparasi dan Rekonsiliasi dalam *Ley 19.123* dibentuk untuk melaksanakan rekomendasi Komisi Rettig.⁷⁹ Sebagaimana Komisi Rettig, Badan Reparasi dan Rekonsiliasi tidak dimaksudkan untuk memiliki kewenangan yudisial dan hanya memiliki kewenangan apabila ditemukan unsur pidana maka untuk melaporkan kepada lembaga peradilan.⁸⁰ Maka dapat dikatakan bahwa reparasi dan rekonsiliasi di Chile terpisah sama sekali dengan ketentuan pidana, dan hanya dapat melaporkan kepada lembaga yudisial apabila dalam menjalankan tugasnya ditemukan adanya dugaan tindak pidana. Ketentuan reparasi ditujukan kepada keluarga korban dan masyarakat Chile.⁸¹ Hak sebagaimana dimaksudkan termasuk tunjangan bulanan,⁸² tunjangan kesehatan,⁸³ tunjangan pendidikan,⁸⁴ berdasarkan klasifikasi yang terdapat dalam *Ley 19.123*.

Pada tahun 2003, Chile melakukan perluasan definisi “korban” melalui *Decreto Supremo N°1.040 Crea Comision Nacional Sobre Politica Y Tortura, Para El Esclarecimiento De La Verdad Acerca De Las Violaciones De Derechos Humanos En Chile*. Dekrit tersebut menyatakan pembentukan Komisi Penyiksaan dan Tahanan Politik yang sebagaimana namanya, memiliki ruang lingkup kepada korban yang mengalami penahanan dan penyiksaan dengan motif politik sepanjang 11 September 1973 sampai dengan 10 Maret 1990. Komisi tersebut kemudian dikenal sebagai Komisi Valech.⁸⁵ Sebagaimana Komisi Rettig, Komisi Valech tidak memiliki kewenangan yudisial⁸⁶ dan memiliki jangka waktu tugas selama enam bulan yang dapat diperpanjang untuk tiga bulan lamanya.⁸⁷ Komisi Valech kemudian membuat laporan yang berisikan rekomendasi kepada Presiden yang dikenal sebagai *Valech's Report*. Selanjutnya, bentuk-bentuk reparasi diatur lebih lanjut dalam *Ley 19992 Establece Pension De Reparacion Y Otorga Otros Beneficios A Favor De las Personas Que Indica*, 17 Desember 2004. Tugas Reparasi kemudian dilanjutkan oleh Komnas HAM Chile

⁷⁶ Id. Pasal 4

⁷⁷ Id.

⁷⁸ Tulisan ini mengacu pada terjemahan bahasa Inggris yang terdapat dalam lampiran Pablo De Greiff (ed), *The Handbook of Reparations*, Oxford University Press, New York, 2006, hlm 748.

⁷⁹ *Ley N° 19.123 Crea Corporacion Nacional De Reparacion Y Reconciliacion, Establece Pension De Reparacion Y Otorga Otros Beneficios En Favor De Personas Que Senala*, Pasal 1

⁸⁰ Id. Pasal 4

⁸¹ Id. Pasal 6, termasuk klasifikasi ahli waris dan pembagiannya yang diatur dalam Pasal 20

⁸² Id. Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19

⁸³ Id. Pasal 28

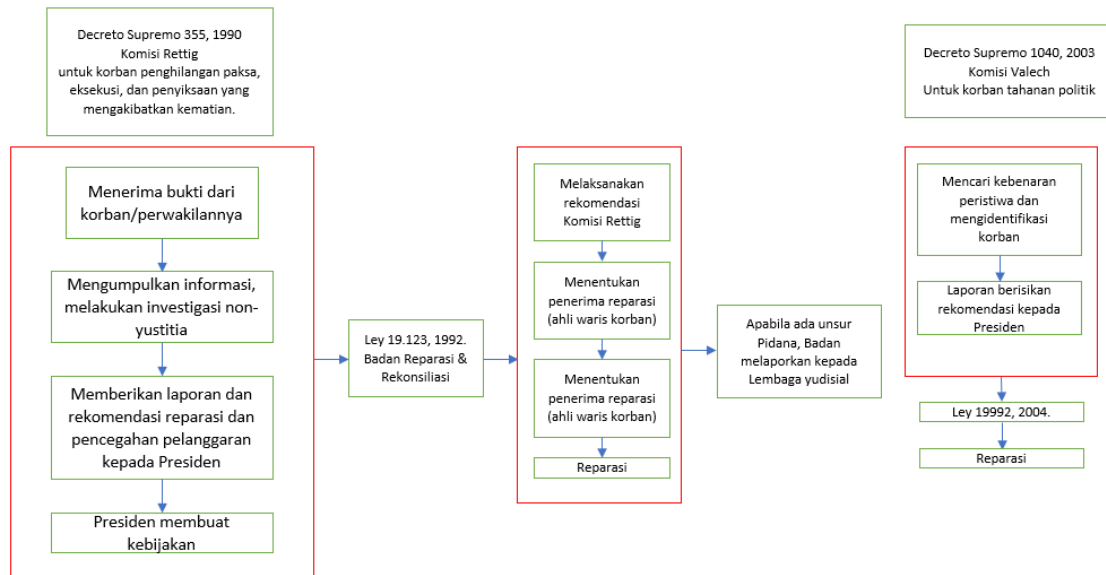
⁸⁴ Id. Pasal 29

⁸⁵ Merujuk pada nama ketua Sergio Valech Aldunante

⁸⁶ *Decreto Supremo N°1.040 Crea Comision Nacional Sobre Politica Y Tortura, Para El Esclarecimiento De La Verdad Acerca De Las Violaciones De Derechos Humanos En Chile*, Pasal 3

⁸⁷ Id. Pasal 7

berdasarkan *Ley 20.405 Del Instituto Nacional De Derechos Humanos*, 24 November 2009. Secara sederhana, KKR Chile dapat dilihat berdasarkan bagan sebagai berikut:



Baik Komisi Rettig maupun Komisi Valech tidak memuat ketentuan secara spesifik mengenai reparasi, melainkan hanya memberikan laporan dan rekomendasi kepada Presiden. Pengaturan mengenai reparasi baru diatur secara lebih detil melalui Ley 19.123 pada tahun 1992 untuk Komisi Rettig dan Ley 19992 pada tahun 2004 untuk Komisi Valech. Meskipun bertahap dan masih kuatnya konsolidasi politik dari rezim Augusto Pinochet,⁸⁸ Presiden Chile semenjak Patricio Aylwin memiliki gestur yang cukup baik dalam hal rekonsiliasi dan HAM. Presiden Patricio Aylwin menyampaikan permintaan maaf secara langsung di Stadion Nacional Santiago, tempat penjara tahanan politik pada tahun 1973. Demikian pula dengan Eduardo Frei, Ricardo Lagos, dan Michele Bachelet yang melanjutkan kebijakan-kebijakan rekonsiliasi yang telah diawali oleh Patricio Aylwin.

2.2. Pengaturan KKR Afrika Selatan

Rekonsiliasi Afrika Selatan berawal mula dari Konstitusi Interim tahun 1993 yang mengizinkan warga kulit hitam untuk memilih. Setelah melewati Pemilihan Umum (Pemilu) yang dimenangkan oleh Mandela, perubahan Konstitusi baru terjadi pada tahun 1996 dan berlaku pada tahun 1997. Diantara rentang waktu tersebut, Konstitusi Interim tahun 1993 menyatakan bahwa persatuan nasional, “[...] the well-being of all South African citizens and peace require reconciliation between the people of South Africa and the reconstruction of society [...]”, untuk “[...] to transcend the divisions and strife of the past [...]”.⁸⁹ Truth and Reconciliation Commission (TRC) Afrika Selatan dibentuk melalui *Promotion of National Unity*

⁸⁸ Dinamika tersebut dapat dilihat dalam Silvia Borzutzky & Lois Hecht Oppenheim (eds). *After Pinochet: The Chilean Road to Democracy and the Market*, University Press of Florida, Florida, 2006.; J. Esteban & Tomas Vial, *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization, Case Study Chile*, IDEA, Chile, 2005

⁸⁹ Konstitusi Interim 1993 Afrika Selatan, Pasal 251 ayat (4)

and Reconciliation Act 34/1995 (Act 34/1995) dan setelah terbentuk diketuai oleh Desmond Tutu. Rentang waktu penyelesaian pelanggaran HAM menjadi kewenangan TRC adalah semenjak 1 Maret 1960 sampai dengan 10 Mei 1994. Semangat dasar yang diusung oleh TRC Afrika Selatan adalah keadilan restoratif yang disebut sebagai “Ubuntu”, yang berarti kemanusiaan, dengan mengedepankan reparasi daripada pembalasan.⁹⁰ TRC Afrika Selatan terdiri dari tiga Komite, masing-masing: (i) Komite Pelanggaran HAM (KPH), (ii) Komite Amnesti (KA), dan (iii) Komite Reparasi dan Rehabilitasi (KRR).⁹¹

KPH bertugas untuk mengumpulkan dan menerima informasi, menerima bukti, mengenai Pelanggaran HAM berat. Setelah itu, Komite menyiapkan rekomendasi dan laporan kerja kepada Komisi.⁹² Apabila ditemukan adanya korban dalam suatu peristiwa pelanggaran HAM berat, maka KPH menyampaikan kepada KRR.⁹³ Setelah menerima penyampaian dari KPH, KRR dapat mengajukan kepada KPH akan keperluan investigasi untuk mendapatkan lebih banyak informasi.⁹⁴

KA bertugas untuk menerima permohonan amnesti dan menentukan apakah permohonan amnesti telah memenuhi syarat.⁹⁵ Apabila permohonan amnesti telah memenuhi ketentuan, maka KA melakukan investigasi dan memutuskan adanya *hearing* atau tidak. Apabila KA menimbang pelaku pemohon amnesti telah mengikuti segala ketentuan, perbuatan yang bersangkutan relevan dengan peraturan, serta pelaku telah menyampaikan fakta secara penuh, maka amnesti dapat diberikan.⁹⁶ Pelaku yang sudah dinyatakan mendapatkan amnesti, tidak dapat lagi dimintai pertanggungjawaban baik secara pidana maupun perdata terhadap perbuatan yang dilakukan.⁹⁷

KRR bertugas menerima dan memeriksa permohonan reparasi.⁹⁸ Apabila dalam permohonan reparasi tersebut terdapat temuan mengenai pelanggaran HAM berat, maka KRR menyampaikan kepada KPH.⁹⁹ KRR juga menerima penyampaian dari KPH dan KA apabila dalam menjalankan tugasnya ditemukan adanya korban pelanggaran HAM berat serta melakukan asesmen atas informasi yang diterima. KRR kemudian membuat rekomendasi reparasi yang kemudian disampaikan oleh Komisi kepada Presiden untuk selanjutnya dilakukan pembahasan dengan Parlemen yang kemudian merumuskan kebijakan reparasi.¹⁰⁰ Berdasarkan laporan TRC, Pemerintah Afrika Selatan menyepakati

⁹⁰ TRC South Africa Report Vol. 1, hlm 126.

⁹¹ Promotion of National Unity and Reconciliation Act 34/1995, Pasal 3 ayat (3) huruf a, b, dan c

⁹² Id. Pasal 14

⁹³ Id. Pasal 15 ayat (1)

⁹⁴ Id. Pasal 15 ayat (2)

⁹⁵ Id. Pasal 18 dan Pasal 19

⁹⁶ Id. Pasal 20. Dengan mempertimbangkan motif, konteks, latar hukum dan kontur perbuatan, apakah perbuatan tersebut dilakukan karena perintah ataukah tidak, dan hubungan antara perbuatan motif politiknya (Id. Pasal 20 ayat (3))

⁹⁷ Id. Pasal 20 ayat (7)

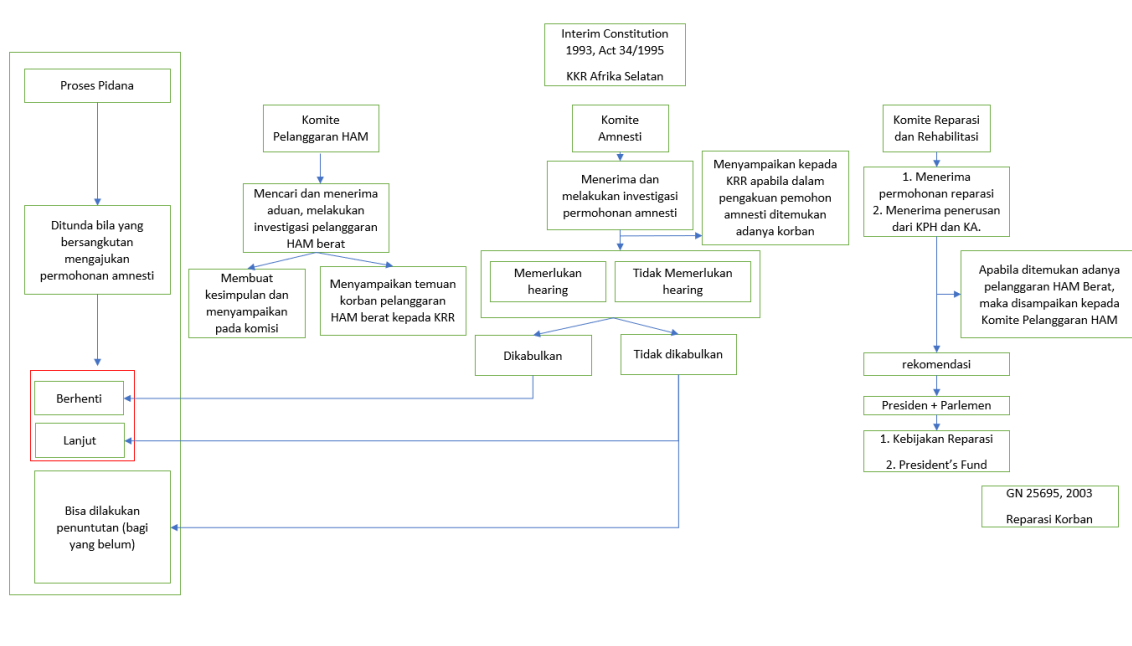
⁹⁸ Supra, No. 93, Pasal 26 ayat (1)

⁹⁹ Id. Pasal 26 ayat (2) huruf b

¹⁰⁰ Id. Pasal 27 ayat (1)

bahwa *urgent interim reparation* dibuat oleh KRR atas nama Pemerintah.¹⁰¹ KRR juga membuat rekomendasi individu yang dinyatakan sebagai korban dan diteruskan kepada “*President’s Fund*” untuk implementasinya.¹⁰² Jadi eksekusi atas reparasi bukan oleh KRR melainkan Pemerintah.

Skema KKR Afrika Selatan dapat dilihat melalui bagan sebagai berikut:



Dalam skema KKR Afrika Selatan, terdapat tiga jalur yang berbeda namun saling berkaitan. KPH memberikan gambaran peristiwa secara terang dan komplit, KA menentukan apakah amnesti patut diberikan atau tidak, dan KRR menentukan reparasi korban. Begitupula dengan syarat pemberian amnesti, yakni untuk memberikan gambaran yang lengkap terhadap perbuatannya atau dengan kata lain: pengungkapan kebenaran untuk mendapatkan pengampunan. Hapusnya pertanggungjawaban hanya diberikan kepada pihak yang permohonan amnesti-nya dikabulkan, maka masih dapat dilakukan penuntutan pidana kepada mereka yang tidak mengajukan permohonan amnesti dan apabila permohonan amnesti ditolak.¹⁰³ Sementara KA memiliki kewenangan penuh untuk menentukan amnesti, KRR tidak memiliki kewenangan serupa dalam memberikan reparasi kepada korban. Korban perlu untuk menunggu terlebih dahulu pembahasan hasil rekomendasi oleh Presiden dan Parlemen untuk mendapatkan reparasi.¹⁰⁴ Kesan impunitas

¹⁰¹ TRC South Africa Report Vol. 6 Section 2, hlm. 166. Hal ini berkenaan dengan ketentuan Id. Pasal 40 ayat (1) huruf d

¹⁰² Id. hlm 169.

¹⁰³ Supra, No.93, Pasal 21. Dengan catatan bukti yang telah disampaikan pada saat permohonan amnesti tidak dapat lagi dijadikan bukti apabila dilakukan penuntutan pidana, lihat dalam Vol 6, Section 1, South Africa TRC Report, hlm. 14.

¹⁰⁴ Hal ini diakui oleh KKR Afrika Selatan terutama dalam hal rasa keadilan korban. Sementara KA memiliki kewenangan *subpoena-quasi* yudisial dalam mengabulkan amnesti kepada pelaku, korban masih perlu untuk menunggu hasil keputusan parlemen untuk mendapatkan reparasi. Lihat dalam Vol. 6 Section

juga tidak sepenuhnya luruh karena beberapa tokoh elit permohonan amnesti, maupun yang permohonan amnesti-nya ditolak belum dituntut pidana.¹⁰⁵ Terlepas dari kelemahan tersebut, KKR Afrika Selatan masih memiliki kewenangan untuk mengungkap secara penuh peristiwa pelanggaran HAM, termasuk dengan menyebutkan pihak-pihak yang terkait dengan peristiwa tersebut.¹⁰⁶ Mekanisme reparasi juga tidak terpengaruh dari proses amnesti maupun pidana dengan penentuan status korban ditentukan oleh KRR.¹⁰⁷ Apabila dibandingkan dengan Chile, konstruksi Act 34/1995 memuat ketentuan secara lebih mendetail, dan memiliki kewenangan yang lebih besar. Hal ini tidak bisa dilepaskan dari sokongan politik Afrika Selatan yang mendapatkan legitimasinya melalui Konstitusi Interim 1993, juga setelah adanya kesepakatan antara de Klerk dan Mandela pada tahun 1990. Mekanisme amnesti dalam KKR Afrika Selatan yang terpisah meski terdapat irisan dengan proses pidana, menunjukkan penekanan pada pengungkapan kebenaran.

3. Kaidah dan Model Usulan untuk KKR Indonesia

Akhir tahun 2019 wacana mengenai pembahasan RUU KKR untuk masuk dalam Prolegnas kembali mencuat. Pertanyaan yang muncul adalah bagaimana bentuk RUU KKR yang akan datang? Satu sisi, keutamaan dari KKR sesungguhnya terletak pada bagaimana bersikap pada pelanggaran HAM masa lalu untuk mengantisipasi pelanggaran HAM masa depan dimana korban merupakan kuncinya. Di sisi lain, sulit berhadapan dengan masa lalu, terlebih bila momentum HAM lemah dan kuatnya konsolidasi politik rezim masa lalu. Artinya, KKR harus mampu mewadahi seluruh kepentingan tanpa kehilangan keutamaan reparasi korban. Terlebih Indonesia hari ini tidak memiliki figur yang berkomitmen terhadap HAM, yang dapat dipadankan dengan Gus Dur, Patricio Aylwin di Chile, juga Nelson Mandela di Afrika Selatan. Lewatnya Momentum HAM, tidak adanya figur, dan kehendak politik untuk menebus masa lalu berpotensi melahirkan lemahnya daya tawar korban dalam skema KKR. Berangkat dari situ, sulit rasanya membayangkan bagaimana bentuk KKR Indonesia.

Hingga tulisan ini dibuat, Penulis belum mendapatkan akses pada RUU KKR yang baru. Namun setidaknya terdapat dua kaidah yang harus dipenuhi dalam perumusan KKR Indonesia. Pertama, kaidah hukum yang terdapat dalam putusan MK. Kedua, RUU KKR baru harus berangkat dari kelemahan dari RUU KKR maupun UU 27/2004. Hal tersebut dilakukan dengan tanpa mengurangi kepentingan akan hak reparasi korban.

Dari masing-masing usulan dari model yang dijabarkan, secara umum tiap model memerlukan ketentuan mengenai rentang waktu yang menjadi kewenangan KKR. Apabila

1, TRC South Africa Report, hlm 84. Pada tahun 2003 terdapat pengaturan lebih lanjut mengenai reparasi yang tertuang dalam GN 25695, 2003.

¹⁰⁵ Fred Hendricks, *Amnesty and Justice in Post Apartheid South Africa, How Not To Construct a Democratic Normative Framework*, Wits History Workshop: The TRC; Commissioning the Past, 11-14 June, 1999, hlm 13.

¹⁰⁶ Supra, No. 93, Pasal 4 huruf (a)

¹⁰⁷ Id. Pasal 26 ayat (3). Dalam frasa “[...] *the Committee is of the opinion that the applicant is a victim* [...]”. Meskipun patut dicatat bahwa dalam pembahasan antara Presiden dan Parlemen dapat dilakukan revisi atas rekomendasi maupun reparasi, namun nampaknya bukan pada status korban sebagaimana terdapat dalam Id. Pasal 27 ayat (3) huruf b dan j

tidak hendak ditetapkan secara spesifik, maka dapat dibuat suatu pengaturan mengenai bagaimana KKR menetapkan jangka waktunya sendiri untuk setiap peristiwa pelanggaran HAM berat. KKR dapat berangkat dari hasil penyelidikan *pro justitia* dari Komnas HAM untuk menetapkan *tempus* dari kategori tiap peristiwa pelanggaran HAM berat. Hal yang juga perlu ada dalam tiap-tiap model adalah mengenai verifikasi status korban yang memerlukan koordinasi dengan Komnas HAM dan LPSK. Akan lebih baik lagi apabila ada ketentuan upaya daya paksa untuk mendapatkan dokumen demi pengungkapan kebenaran. Setiap model dapat bersifat pasif meskipun tentu lebih baik apabila KKR memiliki sifat aktif dalam pencarian fakta. Setiap model juga perlu memiliki kewenangan sekurang-kurangnya menentukan status korban serta menyusun rekomendasi. Hal tersebut sejalan dengan *Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power*¹⁰⁸ dan *Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*.¹⁰⁹

Mengenai bentuk reparasi, kecuali pada model ketiga, kompensasi dan rehabilitasi merupakan bentuk reparasi minimum yang seharusnya diterima korban. Sedangkan restitusi bersifat situasional bergantung dari model yang dipilih. Khusus untuk rehabilitasi, dapat menggunakan pengertian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) atau menggunakan pengertian yang lebih luas sehingga rehabilitasi dapat diberikan dengan lebih lentur tanpa memerlukan pertimbangan Mahkamah Agung (MA).¹¹⁰ Bentuk reparasi lain, seperti jaminan ketidakberulangan, pernyataan maaf, pembangunan memorialisasi, dan lain sebagainya juga dapat dimasukkan dalam UU, namun yang jelas harus masuk dalam laporan dan rekomendasi yang dibuat KKR. Klasifikasi yang diusulkan di sini berangkat dari Putusan MK No. 06/PUU-IV/2006 yang menyatakan:

“[...] tidak berarti Mahkamah menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Banyak cara yang dapat ditempuh untuk itu, antara lain dengan mewujudkan **rekonsiliasi** dalam bentuk kebijakan hukum (undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal, atau dengan melakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka **rehabilitasi dan amnesti secara umum**.”¹¹¹

Frasa “*banyak cara*” dan “*antara lain*” dalam Putusan *a quo* memberikan makna yang luas dari ragam pilihan yang bisa dilakukan untuk rekonsiliasi. Akan tetapi dalam hal “kebijakan hukum” dan “kebijakan politik” MK memberikan ketentuan “kebijakan hukum

¹⁰⁸ General Assembly Resolution 40/34, 29 November 1985.

¹⁰⁹ General Assambly Resolution 60/147, 16 December 2005.

¹¹⁰ Qanun 17/2013 juga menggunakan cara yang sama, rehabilitasi tidak melalui Presiden. Ketentuan rehabilitasi yang memiliki pengertian berbeda dengan Pasal 14 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 juga dapat ditemukan dalam KUHAP melalui putusan pengadilan, maupun kewenangan DKPP dalam UU 7/2017.

¹¹¹ *Supra*, No. 31

(undang-undang) yang serasi dengan UUD 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal” untuk yang pertama, dan “dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum” untuk yang kedua. Jadi apabila kebijakan hukum yang dipilih, maka rekonsiliasi diatur melalui UU yang sesuai dengan UUD 1945 dan ketentuan HAM universal. Apabila kebijakan politik yang dipilih, maka harus dilakukan dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum. Meskipun Putusan MK 06/PUU-IV/2006 memungkinkan adanya amnesti, namun ketentuan ini perlu juga untuk dibaca bersama dengan kaidah Putusan MK No. 11-17/PUU-I/2003 dan Putusan MK No. 65/PUU-II/2004 mengenai pengecualian asas non-retroaktif untuk penyelesaian pelanggaran HAM berat. Apa yang hendak disampaikan dari preseden Putusan MK adalah adanya kebutuhan untuk KKR pada satu pihak dengan tetap memperhatikan ketentuan pidana pada sisi yang lain. Atas pertimbangan tersebut tulisan ini mengajukan empat model: dua model untuk kebijakan hukum yang bisa dibentuk melalui UU ataupun Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu),¹¹² satu model untuk kebijakan politik, dan satu model alternatif melalui Peraturan Presiden (Perpres).

Model pertama, kebijakan hukum dengan memuat ketentuan amnesti. Bahwa dengan adanya ketentuan amnesti, maka KKR harus memiliki kewenangan *subpoena* dalam memberikan penilaian apakah Pelaku layak mendapatkan amnesti atau tidak. Bahwa terhadap Pelaku yang telah dikabulkan permohonan amnestinya, maka yang bersangkutan tidak dapat lagi dimintai pertanggungjawaban melalui Pengadilan HAM ad hoc, *vice versa*. Ketentuan “*nebis*” atas selesainya suatu perkara melalui KKR adalah untuk mendorong pelaku melakukan pengungkapan kebenaran. Ketentuan amnesti tersebut harus diletakkan secara terpisah dengan tidak menjadi syarat terhadap hak reparasi korban. Model ini dapat mengacu pada pengaturan KKR di Afrika Selatan.

Model kedua, kebijakan hukum dengan tidak menggunakan ketentuan amnesti. Terkait dengan model ini, telah terdapat beberapa pernyataan yang pada pokoknya mengatakan RUU KKR yang baru tidak menggunakan ketentuan amnesti.¹¹³ Bila begitu, maka usulan model kedua ini dapat dipergunakan. Sebagai akibat dari tidak adanya ketentuan amnesti, maka proses pidana menjadi sepenuhnya terpisah dengan proses KKR. Tugas KKR dengan demikian pada pokoknya adalah mengumpulkan informasi, melakukan verifikasi korban, dan melakukan pengungkapan kebenaran. Apabila dalam melaksanakan tugasnya ditemukan adanya Pelaku disertai dengan bukti-bukti awal, maka KKR meneruskan temuan tersebut kepada Komnas HAM untuk dilakukan mekanisme *pro-justitia*. Menggunakan model ini, maka KKR berfokus pada reparasi saja, sedangkan

¹¹² Meskipun dalam pertimbangan Putusan MK No. 06/PUU-IV/2006 disebutkan bahwa rekonsiliasi kebijakan hukum adalah melalui undang-undang, namun telah ada preseden Putusan MK No. 138/PUU-VII/2009 mengenai kewenangan MK menguji Perppu. Akibat logis dari putusan tersebut berarti berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap Putusan 06/PUU-IV/2006 sehingga pembentukan KKR dapat dibentuk melalui Perppu.

¹¹³ (i) https://kbr.id/nasional/12-2019/ruu_kkr__ini_alasan__pemerintah_hapus_pasal_amnesti_/101564.html, (ii) <https://nasional.tempo.co/read/1280511/jubir-jokowi-pastikan-tak-ada-pasal-amnesti-di-ruu-kkr>, masing-masing diakses pada 6 April 2020.

persoalan penegakan hukum pidananya berjalan secara terpisah. Dengan berfokus pada reparasi korban dan pengungkapan kebenaran, maka model ini mirip dengan Chile yang memisahkan sama sekali “rekonsiliasi” dengan penuntutan pidana. Namun dengan tidak adanya amnesti, satu yang perlu dipikirkan dalam model ini adalah “insentif” bagi pelaku yang sukarela mengungkapkan kebenaran atau bahkan memberikan pengakuan dan permintaan maaf.

Model ketiga, kebijakan politik. Menilik dari preseden yang ada, telah terdapat beberapa pemberian amnesti umum baik sebelum maupun setelah amandemen UUD 1945.¹¹⁴ Akan tetapi, pemberian amnesti secara umum ini juga harus memperhatikan kaidah yang tertuang dalam Putusan MK 06/PUU-IV/2006: bahwa amnesti tidak dapat diberikan dengan keadaan yang membebani korban dan menguntungkan pelaku. Pada pokoknya, kaidah dari Putusan MK a quo menyatakan bahwa amnesti tidak boleh diberikan secara cuma-cuma. Ketentuan ini harus dibaca secara bersamaan dengan kaidah dalam Putusan MK 65/PUU-II/2004 yang pada pokoknya menyatakan bahwa pelanggaran HAM berat merupakan kejahatan yang menyalahi kepentingan kemanusiaan seluruh manusia sehingga harus diberantas. Dengan demikian, maka amnesti umum hanya dapat diberikan apabila memenuhi suatu syarat yang telah ditentukan sebelumnya. Misalkan dengan menyebutkan bahwa amnesti hanya dapat diberikan kepada pihak yang mengakui kesalahan dan melakukan pengungkapan kebenaran. Dan ini bukanlah sesuatu yang sama sekali baru. Keppres 449/1961 misalnya, mencantumkan syarat bahwa amnesti hanya dapat diberikan setelah pihak yang sebelumnya melakukan pemberontakan mengucapkan sumpah setia kepada Negara.

Masih di model ketiga. Rehabilitasi apabila menggunakan pengertian dalam Pasal 14 ayat (1) UUD 1945, dapat diatur mengenai mekanisme permohonan pertimbangan MA untuk kemudian disampaikan kepada Presiden. Sebagai tambahan, telah ada preseden rekomendasi rehabilitasi pada masa Bagir Manan kepada Presiden Megawati terhadap korban 1965.¹¹⁵ Di luar amnesti dan rehabilitasi umum, frasa “dalam rangka” pada bagian pertimbangan Putusan MK 06/PUU-IV/2006 menyiratkan masih dapat dilakukan langkah-langkah lain untuk masuk dalam bingkai rehabilitasi dan amnesti secara umum. Adanya sifat terbuka tersebut membuat kompensasi maupun bentuk reparasi lain masih dimungkinkan untuk masuk dalam ketentuan kebijakan politik.

¹¹⁴ Keputusan Presiden (Keppres) No. 449 Tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada Orang-Orang yang Tersangkut dengan Pemberontakan; Keppres No. 22 Tahun 2005 tentang Pemberian Amnesti Umum dan Abolisi Kepada Setiap Orang Yang Terlibat Dalam Gerakan Aceh Merdeka.

¹¹⁵ Surat Keputusan Ketua Mahkamah Agung KMA/403/VI/2003, dalam paragraf empat menyatakan: Menimbang bahwa, sekalipun demikian dengan dilandasi keinginan untuk memberikan penyelesaian dan kepastian hukum yang dapat memulihkan status dan harkat mereka sebagai warga negara yang sama, serta didorong oleh semangat rekonsiliasi bangsa kita, maka Mahkamah Agung dengan ini memberikan pendapat dan mengharapkan kesediaan Saudara Presiden untuk mempertimbangkan dan mengambil langkah-langkah kongkrit kearah penyelesaian tuntutan yang sangat diharapkan tersebut.

Jalan alternatif lain atau model keempat berada di luar kategori “kebijakan hukum” dan “kebijakan politik”, yaitu dengan membentuk “Komisi Reparasi” melalui kewenangan eksekutif Presiden dalam hal ini Perpres.¹¹⁶ Komisi Reparasi berfokus untuk menetapkan status korban dan memberikan rekomendasi perihal bentuk-bentuk reparasi kepada Presiden. Hasil kerja dari Komisi Reparasi dapat menjadi landasan bagi Presiden untuk mengambil inisiatif dengan memberikan rehabilitasi kepada korban. Hal ini sekaligus sejalan dengan kaidah Putusan MK 06/PUU-IV/2006 yang pada pokoknya menyatakan bahwa fakta adanya korban telah cukup untuk menimbulkan akibat hukum tanggung jawab Negara. Tidak menutup kemungkinan bahwa Komisi Reparasi dapat memberikan rekomendasi berupa kebijakan yang dapat ditempuh oleh Presiden untuk menjamin tidak berulangnya pelanggaran HAM berat, dan memberikan rekomendasi bentuk-bentuk reparasi simbolik.¹¹⁷ Jadi dengan tidak memberikan rehabilitasi maupun amnesti “secara umum”, maka model ini tidak masuk dalam kategori “kebijakan politik”, dan karena tidak dibentuk melalui UU maupun Perppu, serta karena tidak mencantumkan sebagai suatu Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, maka bukan pula masuk dalam kategori “kebijakan hukum”. Akan tetapi, komisi ini juga masih sejalan dengan kaidah dalam Putusan MK 006/PUU-IV/2006 dengan menempatkan unsur pengungkapan kebenaran dan reparasi sebagai bagian dari proses rekonsiliasi, sebagaimana frasa “*banyak cara yang dapat ditempuh itu*” dalam pertimbangan putusan *a quo*. Apabila dalam menerima permohonan reparasi korban ditemukan adanya dugaan pelanggaran HAM berat, komisi ini juga dapat meneruskan temuan kepada Komnas HAM untuk dilakukan penyelidikan *pro justitia*. Dengan tidak menghapuskan tanggung jawab pidana, maka model ini juga menghindarkan impunitas pelaku. Model Chile dapat dijadikan acuan karena sama-sama menggunakan kewenangan eksekutif Presiden dan penekanan pada korban dan reparasi. Karena bersifat mendahului daripada kebijakan hukum maupun kebijakan politik, maka model keempat ini dapat dilaksanakan tanpa perlu menunggu adanya dua kebijakan tersebut. Jadi model ini dapat digunakan untuk sekurang-kurangnya memberikan rehabilitasi bagi korban sebagai suatu langkah reparasi awal. Komisi Reparasi ini seharusnya hanya bersifat sementara sampai dengan terbentuknya KKR maupun penyelesaian melalui Pengadilan HAM *ad hoc* untuk sekaligus nantinya menentukan kompensasi, restitusi, maupun bentuk reparasi yang lain.

Pada akhirnya, satu-satunya tantangan dalam setiap model yang diajukan adalah soal komitmen politik dari pemangku kebijakan. Dan hal itu pula yang membuat nasib korban terkatung-katung tanpa adanya pengakuan atas kekejaman-kekejaman masa lalu yang mereka alami. Ketiadaan komitmen juga membuat masa lalu dieksploitasi untuk

¹¹⁶ Berkenaan dengan hal ini, telah beredar kabar bahwa Presiden berinisiatif menyusun suatu unit kerja yang disebut sebagai UKP-PPHB yang dibentuk melalui Perpres. Pun demikian, masih belum terdapat kejelasan lebih jauh dari model penyelesaian ini. Lihat dalam <https://nasional.kompas.com/read/2021/04/13/06061201/kemenkumHAM-ukp-penanganan-kasus-pelanggaran-HAM-berat-tidak-akan-hentikan?page=all> diakses pada 22 Juni 2021.

¹¹⁷ Definisi reparasi simbolik mengacu pada Ernesto Verdeja, *A Normative Theory of Reparations in Transitional Democracies*, Vol. 3, No. 3-4, *Metaphilosophy*, July 2006

kepentingan politik yang banal dan dangkal. Padahal, bagaimana kita bisa menatap masa depan bila tidak berangkat dari kesalahan masa lalu?

4. Perkembangan Terbaru Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu

Pada saat tulisan ini dikirimkan melalui jurnal ini dan tengah melalui proses *editing* maupun *review*, Presiden Joko Widodo menempuh kebijakan dengan menerbitkan Keputusan Presiden No. 17/2022 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Masa Lalu (Keppres PPHAM). Mahfud MD menyatakan bahwa langkah ini ditempuh dengan sifatnya yang sementara sembari menanti penyusunan RUU KKR yang baru.

Dari segi substansi, Tim PPHAM pada pokoknya bertugas untuk melakukan pengungkapan dan upaya penyelesaian peristiwa HAM berat masa lalu. Tim PPHAM berlandaskan pada data yang telah ditetapkan oleh Komnas HAM dan kemudian merumuskan rekomendasi pemulihan korban dan langkah agar peristiwa yang sama tidak lagi terulang.

Tim PPHAM ini dapat digolongkan sebagai alternatif keempat sebagaimana telah diuraikan dalam tulisan ini. Tim PPHAM mendapat pertentangan dari sejumlah kelompok masyarakat sipil karena terkesan mubazir dan seolah mengulang kerja Komnas HAM dan LPSK, namun Tim *ad hoc* bentukan Presiden ini memiliki sejumlah potensi. Pertama, Tim PPHAM ini dapat mengusulkan menyusun suatu langkah reparasi yang sifatnya menyeluruh dan berkelanjutan bagi korban. Kedua, meskipun berfokus pada korban, terdapat peluang rekomendasi agar tidak menutup pintu terhadap mekanisme *pro-yustitia* sebagai jaminan ketidakberulangan. Ketiga, Tim dapat mengunci komitmen HAM dengan melakukan pengungkapan kebenaran secara terbatas yang kelak akan diteruskan oleh KKR di masa depan. Keempat, walaupun toh nantinya dipilih mekanisme kebijakan politik, maka Tim PPHAM dapat menyusun rekomendasi yang memastikan bahwa rehabilitasi maupun amnesti umum diberikan sesuai dengan kaidah-kaidah keadilan transisional sebagaimana diuraikan dalam bagian terdahulu tulisan ini..

PENUTUP

KESIMPULAN

Telah diulas mengenai beberapa pengalaman pengaturan KKR di Indonesia dan dua perbandingan KKR di Afrika Selatan dan Chile. Uraian diatas juga telah membahas petunjuk berupa kaidah hukum yang terdapat dalam putusan-putusan MK untuk pembentukan KKR kedepan. Berangkat dari kaidah dan pengalaman serta perbandingan dari pengaturan KKR tersebut, tulisan ini menawarkan empat model KKR masing-masing: kebijakan hukum dengan menggunakan amnesti, kebijakan hukum dengan tidak menggunakan amnesti, kebijakan politik dengan rehabilitasi dan amnesti secara umum, dan opsi alternatif. Waktu

merupakan kepentingan yang mendesak disamping memperhatikan bentuk reparasi, kedudukan pelaku dalam KKR, dan aspek pidananya. Sebagaimana diketahui, KKR bersama dengan pengadilan HAM ad hoc adalah mekanisme hukum yang tersedia dalam menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu. Penekanan khusus pada aspek waktu memerlukan opsi model keempat sebagai langkah pendahuluan untuk menjawab kebutuhan reparasi korban dan pengungkapan kebenaran.

SARAN

Belakangan, Presiden Joko Widodo telah menyusun Tim PPHAM yang diumumkan pada 16 Agustus 2022. Terlepas dari pertentangan yang muncul, kehadiran dari Tim PPHAM ini mestinya disikapi sebagai suatu sikap persiapan. Karena ia merupakan langkah awal, maka perlu partisipasi publik untuk mengawal kemana ia berjalan. Apakah nantinya kebijakan ini akan membawa manfaat, atautah tidak lebih sekedar sebagai “dot bayi” belaka. Menampakkannya seolah-olah negara telah berbuat sesuatu, meskipun sesungguhnya tidak berarti sama sekali.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Tesis, Laporan Penelitian:

- Elsam, *Menjadikan Hak Asasi Manusia Sebagai Hak Konstitusional, Pandangan Kritis atas Putusan Mahkamah Konstitusi terhadap Judicial Review UU KKR dan Implikasinya bagi Penyelesaian Pelanggaran HAM di Masa Lalu*, Elsam, Jakarta, 2007.
- Hilmar Farid & Rikardo Simarmata, *Demi Kebenaran, Pemetaan Upaya-Upaya Pencarian Keadilan dalam Masa Transisi di Indonesia*, Elsam, Jakarta, 2004.
- J. Esteban & Tomas Vial, *The Role of Constitution-Building Processes in Democratization, Case Study Chile*, IDEA, Sweden, 2005.
- Jiwon Suh, *The Politics of Transitional Justice in Post-Suharto Indonesia*, Doctorate Thesis, The Ohio State University, Ohio, 2012.
- Nukila Evanty & Annie Pohlman, After 1965: Legal Matters for Justice? dalam Katharine McGregor, Jess Melvin, Annie Pohlman (eds). *The Indonesian Genocide of 1965: Causes, Dynamics and Legacies*. Palgrave Macmillan, London, 2017.
- Pablo De Greiff (ed), *The Handbook of Reparations*, Oxford University Press, New York, 2006.
- Priscilla B. Hayner, *Kebenaran Tak Terbahasakan, Refleksi Pengalaman Komisi-Komisi Kebenaran, Kenyataan dan Harapan*, Elsam, Jakarta, 2005.
- Putu Bravo Timothy, Pengungkapan Pelanggaran HAM Masa Lalu Pasca-UU KKR. dalam Nany Suryawati (ed). *Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran Untuk Legislasi*

Indonesia, Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika (UKDC), Surabaya, 2020.

R. Herlambang P. Wiratraman, Emmanuel Sudjatmoko, Endang Sayekti, Dwi Rahayu Kristianti, Zendy Wulan Ayu, Maradona, *Laporan Penelitian Dampak dan Impelementasi Putusan Mahkamah Konstitusi yang Memutuskan Pembatalan Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Terhadap Mekanisme Hukum dan Akses Keadilan Korban Bagi Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat*, Lembaga Kajian Konstitusi Universitas Airlangga, Surabaya, 2007.

Rian Adhivira Prabowo, *Homo Sacer 1965: Perampasan Hak dan Pelampauan Atasnya*, Tesis Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2015.

Robertus Robet, *Politik Hak Asasi Manusia & Transisi di Indonesia: Dari Awal Reformasi Hingga Akhir Pemerintahan SBY*, Elsam, Jakarta, 2014.

Ruti G. Tietel, *Keadilan Transisional, Sebuah Tinjauan Komprehensif*, Elsam, Jakarta, 2004.

Silvia Borzutzky & Lois Hecht Oppenheim (eds), *After Pinochet The Chilean Road to Democracy and the Market*, University Press of Florida, Florida, 2006.

Sri Lestari Wahyuningroem, *From State to Society: Democratisation and the Failure of Transitional Justice in Indonesia*, Doctorate thesis, Australian National University, Australia, 2018.

Stephanie Wolfe, *The Politics of Reparations and Apologies*, Springer, New York, Heidelberg, Dordrecht, London, 2014,

Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia*, Penerbit Erlangga, 2014, Jakarta.

Suzannah Linton, *Mempertanggungjawabkan Kekejaman-Kekejaman di Indonesia*, Elsam, 2010.

Truth and Reconciliation Commussion South Africa Report Volume 1.

Truth and Reconciliation Commussion South Africa Report Volume 6 Section 2.

Truth and Reconciliation Commussion South Africa Report Volume 6 Section 1

United States Institute of Peace, *Report of the Chilean National Commission on Truth and Reconciliation*.

Jurnal, Makalah, atau Makalah Konferensi:

Ali Abdurahman & Mei Susanto, Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia dalam Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu. *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3 No, 3, 2016.

Asvi Warman Adam, *Dampak G30S: Setengah Abad Historiografi Gerakan 30 September 1965*, Pidato Pengukuhan Profesor Riset Bidang Sejarah Sosial Politik. LIPI, Jakarta, 26 Juli 2018.

Ernesto Verdeja, A Normative Theory of Reparations in Transitional Democracies. *Metaphilosophy*, Vol. 3, Nos. 3-4, July 2006.

Fred Hendricks, *Amnesty and Justice in Post Apartheid South Africa, How not to construct a democratic normative framework*, June 1999.

Hikmahanto Juwana, *Assessing Indonesia's Human Rights Practice in the Post Soeharto era: 1998-2003*, *Singapore Journal of International & Comparative Law*, Vol. 7, No. 2, 2003.

Khairil Akbar, *Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh*. *Lex Renaissance*. No.2, Vol. 2, Juli 2017.

Nunik Nurhayati, *Quo Vadis Perlindungan Hak Asasi Manusia Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu Melalui Jalur Non Yudisial*, *Jurisprudence*, Vol. 6, No. 2, September 2016.

Zahlul Pasha Karim, *Menilai Kesesuaian Qanun Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-undangan dan Ekonomi Islam*, Vol. 11 Edisi 2 Tahun 2019.

Undang-Undang, Putusan Pengadilan, dan Dokumen Hukum Lain

Indonesia

Ketetapan MPR V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional.

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

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Rancangan Undang-Undang KKR 2015 versi 13 Februari 2015.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 11-17/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 013/PUU-I/2003.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 65/PUU-II/2004.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 06/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 138/PUU-VII/2009.

Keputusan Presiden Nomor 449 Tahun 1961 tentang Pemberian Amnesti dan Abolisi kepada Orang-Orang yang Tersangkut dengan Pemberontakan.

Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2005 tentang Pemberian Amnesti Umum dan Abolisi Kepada Setiap Orang Yang Terlibat Dalam Gerakan Aceh Merdeka.

Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pembentukan Tim Non-Yudisial Pelanggaran hak Asasi Manusia Yang Berat Masa Lalu.

Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

Surat Mahkamah Agung Nomor KMA/403/VI/2003.

Chile

Decreto Supremo 355, 1990_Crea Comision De Verdad y Reconciliacion.

Decreto Supremo 1.040, 2003 Crea Comision Nacional Sobre Politica Y Tortura, Para El Esclarecimiento De La Verdad Acerca De Las Violaciones De Derechos Humanos En Chile.

Ley 19.123, 1992 Crea Corporacion Nacional De Reparacion Y Reconciliacion, Establece Pension De Reparacion Y Otorga Otros Beneficios En Favor De Personas Que Senala.

Ley 19992, 2004 Establece Pension De Reparacion Y Otorga Otros Beneficios A Favor De las Personas Que Indica.

Ley 20.405, 2009 Del Instituto Nacional De Derechos Humanos.

Afrika Selatan

South Africa Interim Constitution, 1993.

Act 34/1995 Promotion of National Unity and Reconciliation Act.

Constitutional Court of South Africa Case CCT 17/96.

Situs Daring

<https://www.suara.com/news/2020/03/12/151815/ruu-kkp-tengah-disusun-untuk-pemulihan-korban-HAM-masa-lalu> diakses pada 6 April 2020.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191205183213-32-454526/istana-draf-uu-kkp-sudah-selesai-masuk-prolegnas-2020> diakses pada 6 April 2020

<https://nasional.tempo.co/read/1318670/mahfud-md-akan-gelar-rapat-tingkat-menteri-bahas-ruu-kkp> pada 6 April 2020.

<http://kontras.org/backup/home/index.php?module=pers&id=2018> diakses pada 30 Maret 2020.

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20141210135531-20-17223/pemerintah-didesak-cabut-penolakan-komisi-rekonsiliasi-aceh> diakses pada 5 April 2020.

https://kbr.id/nasional/12-2019/ruu_kkr__ini_alasan__pemerintah_hapus_pasal_amnesti__/101564.html diakses pada 6 April 2020.

<https://nasional.tempo.co/read/1280511/jubir-jokowi-pastikan-tak-ada-pasal-amnesti-di-ruu-kkp>, diakses pada 6 April 2020..