

LAPORAN HASIL PENELITIAN

**PENGUNGKAPAN KEBENARAN DAN REKONSILIASI PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 006/PUU-IV/2006:
EKSISTENSI KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH**



Tim Peneliti:

LUTHFI WIDAGDO EDDYONO	(NIP. 19821130200604 1 003)
MERY CHRISTIAN PUTRI	(NIP. 19890424 201801 2002)
RIZKISYABANA YULISTYAPUTRI	(NIP. 19930218 201801 2001)

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGKAJIAN PERKARA, DAN PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL MAHKAMAH KONSTITUSI
TAHUN 2020**

LEMBAR PENGESAHAN

**PENGUNGKAPAN KEBENARAN DAN REKONSILIASI PASCA PUTUSAN MAHKAMAH
KONSTITUSI NOMOR 006/PUU-IV/2006: EKSISTENSI KOMISI KEBENARAN DAN
REKONSILIASI ACEH**

Tim Peneliti:

LUTHFI WIDAGDO EDDYONO (NIP. 19821130200604 1 003)
MERY CHRISTIAN PUTRI (NIP. 19890424 201801 2002)
RIZKISYABANA YULISTYAPUTRI (NIP. 19930218 201801 2001)

Disetujui Oleh:
Kapuslitka,

Kurniasih Panti Rahayu
NIP. 19670530 199703 2 001

**PUSAT PENELITIAN DAN PENGKAJIAN PERKARA, DAN PENGELOLAAN PERPUSTAKAAN
KEPANITERAAN DAN SEKRETARIAT JENDERAL MAHKAMAH KONSTITUSI
TAHUN 2020**

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Mahkamah Konstitusi pada tanggal 7 Desember 2006 menyatakan, Pasal 27 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) yang berbunyi, "Kompensasi dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dapat diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan" bertentangan dengan UUD 1945. Akan tetapi, karena seluruh operasionalisasi UU KKR bergantung dan bermuara pada pasal tersebut, maka implikasi hukumnya mengakibatkan seluruh pasal berkaitan dengan amnesti tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga seluruh ketentuan dalam UU KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.

Hal tersebut dinyatakan Mahkamah Konstitusi dalam sidang pembacaan putusan perkara 006/PUU-IV/2006 yang dimohonkan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Kekerasan (Kontras), Solidaritas Nusa Bangsa (SNB), Inisiatif Masyarakat Partisipatif untuk Transisi Berkeadilan (Imparsial), Lembaga Penelitian Korban Peristiwa 65 (LPKP 65), Lembaga Perjuangan Rehabilitasi Korban Rezim ORBA (LPR-KROB), Raharja Waluya Jati, dan H. Tjasman Setyo Prawiro dengan kuasa hukum Tim Advokasi Keadilan dan Kebenaran. Terhadap putusan Mahkamah ini, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna mempunyai pendapat berbeda (*dissenting opinion*).

Dalam pertimbangannya, Mahkamah Konstitusi menyatakan pembatalan keseluruhan UU KKR tersebut dapat dilakukan dan tidak melanggar hukum acara, meskipun permohonan (*petitum*) yang diajukan hanya menyangkut Pasal 1 Angka 9, Pasal 27, dan Pasal 44 UU KKR, karena pada dasarnya hukum acara yang berkaitan dengan pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945 menyangkut kepentingan umum yang akibat hukumnya bersifat erga omnes, sehingga tidak tepat untuk melihatnya sebagai hal yang bersifat ultra petita yang dikenal dalam konsep hukum perdata.¹

Larangan untuk mengadili dan memutus melebihi apa yang dituntut (*petitum*) termuat dalam Pasal 178 Ayat (2) dan (3) HIR serta padanannya dalam Pasal 189 Ayat (2) dan (3) RBg, yang merupakan hukum acara yang berlaku di Pengadilan Negeri dan Pengadilan

¹ Baca lebih lanjut Putusan 006/PUU-IV/2006, dapat diunduh pada laman www.mkri.id.

Agama di Indonesia. Hal demikian dapat dipahami, karena inisiatif untuk mempertahankan atau tidak satu hak yang bersifat privat yang dimiliki individu atau orang perorangan terletak pada kehendak atau pertimbangan orang perorangan tersebut, yang tidak dapat dilampaui.

Perkembangan yang terjadi dan karena kebutuhan kemasyarakatan menyebabkan aturan tersebut tidak diberlakukan lagi secara mutlak. Pertimbangan keadilan dan kepastian dapat dijadikan alasan, sebagaimana tampak antara lain dalam putusan Mahkamah Agung tanggal 23 Mei 1970, tanggal 4 Februari 1970, dan tanggal 8 Januari 1972 serta putusan lain yang lebih, kemudian di mana ditegaskan bahwa Pasal 178 Ayat (2) dan (3) HIR serta Pasal 189 Ayat (2) dan (3) RBg tidak berlaku secara mutlak karena adanya kewajiban Hakim untuk bersikap aktif dan selalu harus berusaha memberikan putusan yang benar-benar menyelesaikan perkara.²

Dalam gugatan perdata biasanya dicantumkan permohonan Penggugat kepada Hakim untuk menjatuhkan putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*). Dengan demikian, Hakim memiliki keleluasaan untuk menjatuhkan putusan lebih dari petitem. Terlebih lagi bagi Hakim Konstitusi yang menjalankan hukum acara dalam perkara pengujian undang-undang yang terkait dengan kepentingan umum. Meskipun yang mengajukan permohonan pengujian suatu undang-undang adalah perorangan yang dipandang memiliki *legal standing*, akan tetapi undang-undang yang dimohonkan pengujian tersebut berlaku umum dan menyangkut kepentingan masyarakat luas, serta menimbulkan akibat hukum yang lebih luas dari pada sekadar mengenai kepentingan Pemohon sebagai perorangan. Apabila kepentingan umum dimaksud menghendakinya, Hakim Konstitusi tidak boleh terpaku hanya pada permohonan atau *petitum* yang diajukan.

Hal demikian juga menjadi praktik yang lazim diterapkan di Mahkamah Konstitusi negara lain. Misalnya, Pasal 45 UU Mahkamah Konstitusi Korea Selatan (1987) menyatakan, "Mahkamah Konstitusi memutus konstitusional tidaknya suatu undang-undang atau suatu ketentuan dari undang-undang hanya yang dimohonkan pengujian. Dalam hal seluruh ketentuan dalam undang-undang yang dimohonkan pengujian dinilai tidak dapat dilaksanakan sebagai akibat dari putusan inkonstitusionalnya pasal yang dimohonkan, maka putusan tentang inkonstitusionalitas dapat dijatuhkan terhadap keseluruhan undang-undang tersebut." Mahkamah Konstitusi pun telah menerapkan hal tersebut, misalnya Putusan

² *Ibid.*

Perkara Nomor 001-021-022/PUU-I/2003 mengenai Pengujian UU No. 20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan

Hal yang melatarbelakangi Pasal 27 UU KKR dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 adalah karena tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan kepada korban karena pemberian kompensasi dan rehabilitasi digantungkan kepada sesuatu yang belum pasti, yaitu amnesti. Amnesti ini sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden untuk memberikan atau tidak setelah mendengar pertimbangan DPR sekalipun misalnya telah terbukti bahwa yang bersangkutan adalah korban.³

Hal ini tidaklah adil bagi korban, sebab di satu pihak, pemberian amnesti kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat secara implisit dinyatakan sebagai hak [Pasal 29 Ayat (3) UU KKR], tetapi kompensasi dan rehabilitasi secara implisit pun tidak disebut sebagai hak. Selain itu, ketentuan Pasal 27 UU KKR juga tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan kepada pelaku, karena tidak terdapat jaminan bahwa pelaku akan dengan sendirinya memperoleh amnesti setelah mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf kepada korban dan atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya.⁴

Hal itu dikarenakan, berdasarkan Pasal 29 ayat (2) UU KKR, jika korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya tidak bersedia memaafkan maka "Komisi memutuskan pemberian rekomendasi secara mandiri dan objektif". UU KKR-pun tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan frasa "Komisi memutuskan pemberian rekomendasi secara mandiri dan objektif" itu. Namun, dengan mengikuti penalaran yang wajar, dalam frasa tersebut tetap terdapat kemungkinan bahwa pelaku tidak direkomendasikan untuk mendapatkan amnesti, meskipun ia telah mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf kepada korban dan atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya.⁵

Pasca putusan perkara 006/PUU-IV/2006 tersebut, terjadi kekosongan hukum terkait dengan rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran atas pelanggaran HAM di Indonesia yang terjadi khususnya pada masa Orde baru dan Orde Lama. Dorongan untuk dibentuknya

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

kembali KKR mengemuka tetapi tidak mendapat respon positif dari pembentuk Undang-Undang.

Lebih lanjut, ketiadaan lembaga KKR (nasional) juga berimbas pada politik hukum pembentukan Komisi Kebenaran Rekonsiliasi Aceh (KKR Aceh) menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Keberadaan KKR Aceh diatur dalam Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang berbunyi: (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. (3) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. (4) Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat. Selanjutnya dalam Pasal 230 UUPA disebutkan bahwa: "Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan." Dengan aturan tersebut, KKR Aceh menginduk pada KKR (nasional) dan menjadi bagian dari KKR (nasional).

Walaupun demikian, KKR Aceh tetap dibentuk dan mulai bekerja sejak dilantik pada tanggal 24 Oktober 2016. Dimaktubkan bahwa KKR Aceh mempunyai tugas dan fungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan peraturan pelaksanaannya Qanun Aceh Nomor 17 tahun 2013 tentang KKR Aceh. KKR Aceh adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh, merekomendasikan tindak lanjut, merekomendasikan reparasi dan melaksanakan rekonsiliasi.⁶

Dalam laman <https://kkr.acehprov.go.id> disebutkan bahwa visi KKR Aceh adalah 1. Mengungkapkan kebenaran terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu; 2. Membantu tercapainya rekonsiliasi antara pelaku pelanggaran HAM baik individu maupun lembaga dengan korban; 3. Merekomendasikan reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran HAM, sesuai dengan standar universal yang berkaitan dengan hak-hak korban.⁷

⁶ <https://kkr.acehprov.go.id/tentang-kkr/>, diakses 31/3/2020.

⁷ <https://kkr.acehprov.go.id/visi-misi/>, diakses 31/3/2020.

Dalam menjalankan fungsinya, KKR Aceh memiliki tugas, yaitu: 1. Menyusun mekanisme pengungkapan kebenaran, reparasi dan rekonsiliasi; 2. Mengumpulkan informasi dari organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah baik nasional maupun internasional, yang dilakukan atas inisiatif organisasi tersebut ataupun permintaan KKR Aceh sepanjang masih dalam lingkup kompetensi KKR Aceh; 3. Melakukan penyelidikan untuk mencapai tujuannya termasuk mendapatkan laporan-laporan, dokumen-dokumen, atau bukti-bukti dari pihak berwenang dan badan pemerintah; 4. Menerima pernyataan dan bukti lainnya dari para korban, perwakilan, ahli waris atau kerabat korban; 5. Bertanggung jawab menjaga kerahasiaan orang yang melapor dan memberikan kesaksian; 6. Memberikan perlindungan kepada saksi dan korban serta orang-orang yang terlibat dalam proses pengungkapan kebenaran, apabila dibutuhkan; 7. Menjaga arsip-arsip yang berkaitan dengan pelanggaran HAM untuk mencegah penyalahgunaan dan penghancuran arsip- arsip dan/atau barang bukti lainnya; 8. Melaporkan temuan tentang pelanggaran HAM dan dugaan pelanggaran HAM berat, berdasarkan bukti da fakta yang telah dikumpulkan, termasuk analisis faktor penyebab dan peristiwa yang melatarbelakangi, motivasi politik dan/atau ekonomi, tindakan dan aktor baik lembaga negara maupun non-negara serta dampaknya; dan 9. Menyampaikan laporan akhir kepada pemerintah Aceh, DPRA, Pemerintah, lembaga-lembaga penegakan HAM dan publik.⁸

Fungsi KKR Aceh adalah: 1. Melaksanakan prinsip dan tugas KKR Aceh; 2. Membuat kebijakan dan merencanakan program berkaitan dengan seluruh aspek kerja Komisi; 3. Melakukan fungsi koordinasi dengan seluruh komisioner; 4. Membangun jaringan dengan berbagai otoritas dan pihak lain; dan 5. Memastikan ketersediaan sumber daya dan mengontrol anggaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Qanun ini.⁹

Wewenang KKR Aceh meliputi: 1. Mendapatkan akses pada semua sumber informasi yang diperlukan untuk penyelidikan dalam bentuk dokumen tertulis ataupun keterangan lisan yang berasal dari institusi pemerintah maupun non pemerintah; 2. Mendapatkan keterangan atau pernyataan dari setiap orang atau institusi yang terkait dengan peristiwa yang sedang diselidiki; 3. Mendapatkan seluruh informasi dari semua proses pemeriksaan perkara, persidangan dan putusan pengadilan untuk mendukung proses penyelidikan; 4. Mendapatkan dukungan resmi terhadap pelaksanaan tugas komisi dari

⁸ <https://kkp.acehprov.go.id/tugas-dan-fungsi/>, diakses 31/3/2020.

⁹ *Ibid.*

institusi negara dan asistensi teknis yang diperlukan untuk pencapaian tujuan pembentukan komisi; 5. Membangun dukungan kerjasama dengan institusi non negara baik nasional maupun internasional untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tujuan pembentukan komisi; 6. Menyebutkan nama-nama pelaku yang terkait dengan pelanggaran HAM; 7. Melakukan pemulihan nama baik terhadap kekeliruan dalam penyebutan nama-nama pelaku; 8. Menjaga dan menyimpan seluruh informasi yang diperoleh dalam penyelidikan untuk kepentingan pemenuhan hak korban atau pelaku; 9. Membuka informasi yang diperoleh dalam penyelidikan dalam hal dan kepada pihak-pihak yang dalam pertimbangan komisi tidak merugikan korban dan pelaku; 10. Mengundang korban, saksi dan atau institusi untuk mendukung proses penyelidikan; 11. Meminta lembaga atau institusi yang berwenang untuk memberikan perlindungan bagi saksi, korban dan pelaku yang mengaku; 12. Merekomendasikan langkah-langkah reparasi yang adil bagi para korban; 13. Merekomendasikan langkah-langkah legal dan administrasi guna mencegah tindakan-tindakan keberulangan dari pelanggaran HAM masa lalu; dan 14. Memastikan pemerintah melaksanakan seluruh rekomendasi komisi. KKR Aceh bertanggungjawab kepada Gubernur Aceh dan DPRA.¹⁰

Dengan berbagai kewenangan tersebut, perlu untuk diteliti sejauh mana eksistensi KKR Aceh pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006. Selain itu, perlu dikaji legalitas lembaga KKR Aceh dan aspek pelaksanaan kewenangannya.

2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, penelitian ini hendak menjawab pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana putusan MK tentang KKR dan perintahnya terkait rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran pelanggaran HAM di Indonesia?
2. Bagaimana dasar hukum pembentukan KKR Aceh dapat memberi legitimasi bagi rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran pelanggaran HAM di Aceh?
3. Bagaimana tindak lanjut pelaksanaan tugas dan wewenang KKR Aceh?

¹⁰ *Ibid.*

3. Tujuan

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan sebagaimana disebutkan di atas, penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mengetahui bagaimana putusan MK tentang KKR dan perintahnya terkait rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran pelanggaran HAM di Indonesia.
2. Menganalisis dasar hukum pembentukan KKR Aceh dan legitimasi bagi rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran pelanggaran HAM di Aceh.
3. Mengetahui tindak lanjut pelaksanaan tugas dan wewenang KKR Aceh.

4. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan cara meneliti data primer yaitu putusan MK dan bahan lainnya sebagai data sekunder.¹¹ Pembahasan secara deskriptif digunakan untuk menggambarkan perkara yang diajukan ke MK, khususnya terkait KKR dan keberadaan KKR Aceh. Kemudian hal tersebut digunakan untuk menganalisis pembentukan dan eksistensi KKR Aceh. Dalam rangka pengayaan terhadap materi penelitian, telah dilakukan pula wawancara dan pencarian informasi pada KKR Aceh.

¹¹ Sarjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2008), hlm. 13-14.

BAB 2

LEMBAGA NEGARA DAN REKONSILIASI

1. Lembaga Negara dan *Checks and Balances System*

Lembaga negara dalam bahasa Belanda umumnya disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia, hal tersebut diterjemahkan menjadi lembaga negara, badan negara, atau disebut juga dengan organ negara. Dalam kamus Hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgaan* itu diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara.¹²

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia, terdapat pengaturan nama lembaga negara yang pernah ada. Dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak dikenal istilah lembaga negara. Untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah Majelis (Permusyawaratan Rakyat), Dewan (Perwakilan rakyat), Badan (Pemeriksa Keuangan).¹³ Konstitusi RIS untuk menyebut lembaga negara menggunakan istilah alat-alat perlengkapan federal Republik Indonesia Serikat, yang terdiri dari Presiden, Menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan.¹⁴ UUDS 1950 dalam menyebut lembaga negara menggunakan istilah alat perlengkapan negara, yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan.¹⁵ Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (Tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara.¹⁶

Untuk dapat memahami penggunaan berbagai istilah itu, maka perlulah diketahui kewenangan dan fungsi institusi yang bersangkutan. Jimly Asshiddiqie memberikan contoh sebagai berikut.

Misalnya, Di dalam Dewan Perwakilan Rakyat ada Badan Kehormatan, tetapi di dalam Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi dapat dibentuk Dewan Kehormatan. Di dalam Lembaga seperti Lembaga Penyiaran Publik (LPP) seperti Radio Republik Indonesia (RRI) ada Dewan Pengawas. Artinya, yang mana yang lebih luas

¹² Marjanne Termorshuizen, Kamus Hukum Belanda-Indonesia, cet-2, (Jakarta: Djambatan, 2002), hal. 390 yang dikutip Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", *Op.Cit.*, hlm. 1.

¹³ Achmad Roestandi, *Op.Cit.*, hlm. 109.

¹⁴ *Ibid.*, hlm 110.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", *Op.Cit*

dan yang mana yang lebih sempit dari istilah-istilah dewan, badan, dan lembaga, sangat tergantung konteks pengertian yang dimaksud di dalamnya. Yang penting untuk dibedakan apakah lembaga atau badan itu merupakan lembaga yang dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.¹⁷

Dengan demikian, menurut Jimly Asshiddiqie, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga negara.¹⁸ Hal tersebut terkait dengan pemikiran Hans Kelsen yang menyatakan bahwa siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh *legal order* adalah suatu organ.¹⁹ Hans Kelsen pun menyatakan, "*The State acts only through its organs*".²⁰

Achmad Roestandi membagi lembaga negara berdasarkan: fungsi yang dimilikinya, kedudukannya, atau peraturan yang menjadi dasar pembentukannya. Jenis-jenis lembaga negara berdasarkan fungsinya adalah sebagai berikut.

- a. Lembaga legislatif, yaitu lembaga negara yang berfungsi melaksanakan cabang kekuasaan membuat undang-undang;
- b. Lembaga eksekutif, yaitu lembaga negara yang berfungsi melaksanakan cabang kekuasaan menjalankan undang-undang;
- c. Lembaga yudikatif, yaitu lembaga negara yang berfungsi melaksanakan cabang kekuasaan mengadili pelanggaran undang-undang.²¹

Berdasarkan kedudukannya, George Jellinek, sebagaimana dikutip Achmad Roestandi membedakan lembaga negara sebagai berikut.

- a. Lembaga negara yang langsung (*unmittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang menentukan ada atau tidak adanya negara. Dengan merujuk pada teori Trias Politika, lembaga negara yang langsung itu adalah lembaga negara yang dimaksud oleh konstitusi, yaitu lembaga negara yang melaksanakan cabang kekuasaan legislatif, eksekutif atau yudikatif.

¹⁷ *Ibid.* hlm. 2.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961), hlm.192.

²⁰ *Ibid.*, hal. 195.

²¹ Achmad Roestandi, *Op.Cit.*, hlm. 107.

- b. Lembaga negara yang tidak langsung (*mittenbare organ*), yaitu lembaga negara yang bergantung pada lembaga negara yang langsung.²²

Penggolongan lain berdasarkan kedudukannya, dibedakan, antara lain:

- a. Lembaga negara utama atau lembaga negara primer (*main state's organs atau primary constitutional organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk menjalankan salah satu cabang kekuasaan negara (legislatif, eksekutif, atau yudikatif), dan
- b. Lembaga negara penunjang atau lembaga negara pendukung (*auxiliary organs*) yaitu lembaga negara yang dibentuk untuk memperkuat lembaga negara utama dalam menjalankan kekuasaannya.²³

Dengan merujuk pada Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang kemudian dijabarkan dalam Pasal 10 ayat (1) huruf b UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi, lembaga negara dapat dibedakan:

- a. Lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, dan
- b. Lembaga negara yang kewenangannya tidak diberikan oleh UUD 1945, tetapi diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan lainnya.

UUD 1945 sendiri tidak merinci secara tegas lembaga negara mana saja yang termasuk lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Bahkan dalam UUD 1945 sebelum perubahan istilah lembaga negara dalam konstitusi Indonesia belum dikenal.²⁴ Untuk menamai lembaga negara digunakan berbagai istilah, misalnya Majelis (Majelis Permusyawaratan Rakyat), Dewan (Dewan Perwakilan Rakyat), Badan (Badan Pemeriksa Keuangan) dan lain-lain. Baru pada amandemen ketiga digunakan istilah lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar [Pasal 24c ayat (1) UUD 1945].²⁵

Oleh karena dalam UUD 1945 tidak ada rincian yang tegas tentang lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, maka menurut Achmad Roestandi, terbuka

²² *Ibid.*, hlm. 108.

²³ *Ibid.*, hlm. 108-109.

²⁴ H.A.S. Natabaya, *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M.*, (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2008), hlm. 208.

²⁵ Achmad Roestandi, *Op.Cit.*, hlm. 118.

kemungkinan membuat penggolongan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD sebagai berikut:

- a. Golongan pertama: lembaga yang bentuk/nama dan wewenangnya diatur oleh UUD 1945, yaitu MPR, DPR, DPD, dan seterusnya.
- b. Golongan kedua: lembaga yang bentuk dan namanya tidak ditentukan oleh UUD 1945, tetapi wewenangnya diberikan oleh Undang-undang, yaitu Dewan Pertimbangan Presiden dan KPU.
- c. Golongan ketiga: lembaga yang tidak ditentukan oleh UUD 1945 tetapi bentuk, nama, dan wewenangnya diberikan oleh UU, yaitu Bank Sentral (Pasal 23d), dan Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman [Pasal 24 ayat (3) UUD 1945].²⁶

Sekalipun telah dibuat penggolongannya seperti diuraikan di atas, menurut Achmad Roestandi, setidaknya-tidaknya masih terdapat tiga macam penafsiran mengenai lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945, yaitu:

- a. Penafsiran secara luas, yang menyatakan bahwa lembaga negara yang dapat berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara, mencakup semua lembaga negara yang termasuk dalam Golongan Pertama, Golongan Kedua, dan Golongan Ketiga tersebut di atas.
- b. Penafsiran secara moderat, yang menyatakan bahwa yang dapat berperkara dalam sengketa kewenangan lembaga negara adalah lembaga yang dulu dikenal sebagai lembaga tertinggi dan lembaga tinggi negara, yaitu MPR, Presiden, Wakil Presiden, DPR, DPD, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, dan Mahkamah Konstitusi.
- c. Penafsiran sempit, yang menyatakan bahwa sesuai dengan bunyi Pasal 65 UU Nomor 24 Tahun 2003 yang dapat menjadi pihak dalam sengketa kewenangan lembaga negara hanyalah tiga lembaga negara saja, yaitu DPR, DPD dan Presiden.²⁷

²⁶ *Ibid.*, hlm. 119

²⁷ *Ibid.*, hlm. 119-120.

Terkait dengan pengaturan lembaga negara dan hubungan antarlembaga negara, perlu dipertimbangkan pandangan mengenai konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Gagasan pemisahan kekuasaan telah muncul dalam karya Aristoteles dalam buku *Politics*. Kekuasaan suatu negara dibagi menjadi tiga bagian, yaitu; *pertama*, kekuasaan mengadakan peraturan-peraturan dalam garis besar, yang memuat prinsip-prinsip yang harus ditaati warga negara, yang disebut kekuasaan legislatif. *Kedua*, kekuasaan untuk melaksanakan prinsip-prinsip itu yang disebut dengan kekuasaan eksekutif. *Ketiga*, adalah kekuasaan untuk menyatakan apakah anggota masyarakat bertingkah laku sesuai dengan peraturan legislatif dan apakah kekuasaan eksekutif dalam melaksanakan peraturan-peraturan legislatif tidak menyimpang dari prinsip-prinsip yang ada di dalamnya. Kekuasaan ini disebut dengan kekuasaan yudikatif.²⁸

Teori pemisahan kekuasaan dikembangkan oleh John Locke dalam *Two Treaties of Government*. Menurut John Locke, kekuasaan yang pertama adalah kekuasaan legislatif yang berhak mengarahkan kekuatan persekutuan akan digunakan untuk kelestarian masyarakat dan para anggotanya. Kekuatan yang kedua yang bertugas untuk melaksanakan hukum agar tetap tegak, yaitu kekuasaan eksekutif yang terpisah dari kekuasaan legislatif. Selain itu, diperlukan kekuasaan yang bersifat alami dan sesuai dengan kecenderungan alami manusia. Kekuasaan ini bertugas untuk menyelesaikan perselisihan antaranggota masyarakat dan dengan masyarakat lain, atau kekuasaan yang mengurus masalah perdamaian dan perang, yaitu kekuasaan federatif, di luar kekuasaan legislatif dan ekekutif.²⁹

Teori pemisahan kekuasaan yang lain, yang lebih digunakan dalam penyelenggaraan negara demokrasi modern, adalah teori Montesquieu. Kekuasaan dibagi menjadi tiga (Trias Politika), yaitu kekuasaan legislatif atau pembentuk undang-undang, kekuasaan ekekutif atau kekuasaan menjalankan undang-undang, dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan mengadili. Argumennya adalah.

Apabila kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada tangan yang sama, ataupun pada badan penguasa-penguasa yang sama, tidak mungkin terdapat kemerdekaan... Juga, tidak akan bisa ditegakkan kemerdekaan itu bila kekuasaan

²⁸ Muchamad Ali Safa'at, "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" (Tesis Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hlm. 16.

²⁹ *Ibid.*, hlm. 55-56.

mengadili tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif. Apabila kekuasaan mengadili ini digabungkan pada kekuasaan legislatif, kehidupan dan kemerdekaan kawula negara akan dikuasai oleh pengawasan suka hati, oleh sebab hakim akan menjadi orang yang membuat undang-undang pula. Apabila kekuasaan mengadili digabungkan dengan kekuasaan eksekutif, hakim itu akan bersikap dan bertindak dengan kekerasan dan penindasan. Akan berakhir pulalah segala-galanya apabila orang-orang yang itu juga, ataupun badan yang itu juga (apakah badan ini terdiri dari orang-orang bangsawan atau rakyat banyak) yang akan menjalankan ketiga macam kekuasaan itu...³⁰

Idealitas Montesquieu adalah bahwa ketiga fungsi kekuasaan negara itu harus dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.³¹

Setiap organ yang menjalankan salah satu fungsi negara mempunyai kedudukan yang sederajat atau setara. Tidak ada satu cabang kekuasaan yang lebih tinggi daripada cabang kekuasaan yang lain dan tidak boleh terjadi dominasi yang dilakukan oleh salah satu cabang kekuasaan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Selain harus menjalankan fungsinya masing-masing, setiap cabang kekuasaan juga harus saling mengimbangi dan saling melakukan pengawasan terhadap cabang kekuasaan lainnya. Sistem saling mengimbangi dan saling mengawasi antara cabang kekuasaan (*checks and balances system*) memang diperlukan agar tidak terjadi penyalahgunaan wewenang atau kesewenang-wenangan.³²

Jimly Asshiddiqie berpendapat, konsepsi Trias Politica yang diidealkan oleh Montesquieu ini jelas tidak relevan lagi. Berikut penjelasannya.

Mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Kenyataan dewasa menunjukkan bahwa hubungan antarcabang kekuasaan

³⁰ Montesquieu, *De l'esprit des lois (The Spirit of the laws)*, 1748, Bagian XI, Bab ke-67, dikutip oleh Deliar Noer, *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Edisi Revisi, Cetakan II. (Bandung: Mizan, 1997), hlm. 135–136 dalam Muchamad Ali Safa'at, *DPD dan Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Antara Bikameralisme dan Trikameralisme, serta Perbandingan dengan Negara-Negara Lain*, (Malang: Bahtera Press, 2005), hlm. 36.

³¹ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", *Op.Cit.*, hlm. 2.

³² Achmad Roestandji, *Op.Cit.*, hlm. 106-107.

itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.³³

Dalam perkembangannya, wewenang membentuk hukum tidak hanya diberikan pada cabang kekuasaan legislatif, tetapi juga pada kekuasaan eksekutif dalam bentuk peraturan administrasi negara atau peraturan yang dibuat berdasarkan pelimpahan badan legislasi (*delegated legislation*). Bahkan, menurut Ni'matul Huda, terdapat kecenderungan yang menunjukkan, cabang kekuasaan membentuk undang-undang makin kendor atau minimal tidak sebanding dengan kecepatan pembentukan hukum oleh administrasi negara (eksekutif).³⁴

H. Azhary pun menyatakan tidak ada satupun negara di dunia yang menggunakan Trias Politika secara murni. Dalam kenyataannya, hampir tidak mungkin kalau setiap lembaga negara hanya melaksanakan satu fungsi saja tanpa turut campur dengan fungsi lembaga negara lainnya.³⁵

Dalam konteks Indonesia pasca perubahan UUD 1945, kewenangan dan kekuasaan masing-masing lembaga negara diatur dan dirinci sedemikian rupa dan saling mengimbangi dan membatasi antara satu dengan yang lainnya berdasar ketentuan undang-undang dasar (*checks and balances*).³⁶ Walau begitu, ketiga fungsi kekuasaan negara tidak berdasarkan Trias Politika, yaitu tidak dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara.

2. Rekonsiliasi dan Lembaganya

Terdapat perbedaan antara *conflict settlement*, *conflict resolution*, dan *reconciliation*. Kelman³⁷ menjelaskan *conflict settlement* sebagai sebuah pencapaian kesepakatan antara kelompok yang berkonflik dengan cara mengakomodasi kepentingan dua belah pihak. *Conflict*

³³ Jimly Asshiddiqie, "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", *Op.Cit.*, hlm. 2.

³⁴ Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, (Yogyakarta: UII Press, 2007), hlm. 72.

³⁵ H. Azhary, "Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu Pemahaman tentang Pengertian-Pengertian dan Asas-Asas dalam Hukum Tata Negara)", (Pidato Pengukuhan yang Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap ada Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, Rabu, 26 Juli 1995), hlm. 7.

³⁶ Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005, hlm. 6.

³⁷ Herbert C. Kelman, "Reconciliation from a Social-Psychological Perspective", https://www.researchgate.net/publication/281359830_Reconciliation_From_a_Social-Psychological_Perspective

resolution merupakan hubungan antara kedua kelompok yang berubah sikap namun masih ada sikap tidak percaya dan menolak kelompok lain. *Reconciliation* merupakan sebuah proses menumbuhkan rasa percaya dan perubahan identitas yang menerima kelompok lain sebagai manusia dan bukan sebagai musuh.

Peran masa lalu dalam perkembangan sebuah peristiwa yang memiliki potensi konflik sangatlah esensial, meskipun sejarah masa lalu banyak memengaruhi persepsi dan pengalaman kolektif/individu terhadap konflik.³⁸ Informasi yang diperoleh tentang bagaimana ingatan kolektif (*collective memory*) memiliki peran untuk memudahkan atau menyulitkan pencapaian resolusi konflik.

Banyaknya kerusuhan yang terjadi di berbagai daerah di Indonesia memunculkan berbagai istilah seperti konflik vertical dan konflik horizontal, konflik komunal dan konflik antar etnis/agama. Konflik vertical dipahami sebagai sebuah bentuk konflik yang terjadi antara masyarakat dengan negara, atau berbagai kelompok di masyarakat dengan pemerintah seperti konflik yang ada di Aceh, Papua, dan Riau. Adapun yang dimaksud dengan konflik horizontal merupakan konflik yang terjadi di antara sekelompok masyarakat termasuk di dalamnya konflik komunal dan/atau konflik antar etnis/agama misalnya konflik yang terjadi di daerah Poso, Sampit, dan Sambas.³⁹

Dalam tataran praktik, konflik yang terjadi di Indonesia melibatkan kelompok-kelompok dengan agama dan etnis yang berbeda. Pada sebuah konsep teori, terdapat teori identitas atau etnisitas yang dapat menjelaskan bagaimana hubungan antar kelompok yang memiliki perbedaan etnis, agama, dan ras dapat menjadi tidak harmonis. Sebuah penelitian yang diselenggarakan oleh LIPI menyatakan:

“berdasarkan analisis struktur konflik yang dibuat oleh kapila, konflik terjadi karena perbedaan pemahaman, kepentingan, dan ideology. Perbedaan pemahaman tentang istilah separatism antara pemerintah Indonesia dengan masyarakat Papua menjadi salah satu sumber konflik, pemerintah Indonesia hampir selalu memandang gerakan anti-pemerintah sebagai ancaman bagi keutuhan wilayah NKRI. Sebaliknya, masyarakat Papua mengartikan separatisme sebagai sikap yang menentang kebijakan

³⁸ Brandon Hamber and Richard Wilson, “Symbolic Closure Through Memory, Reparation and Revenge in Post-Conflict Societies”, dalam *The Role of Memory in Ethnic Conflict*, ed. Cairns and Michael Roe, eds., New York: Palgrave/Macmillan, 2003, hlm. 144.

³⁹ Thung Ju Lan, “Teori dan praktek dalam Studi Konflik di Indonesia”, *Antropologi Indonesia* 1, 2010, hlm. 29.

dan tindakan diskriminatif, ketidakadilan dan eksploitasi SDM dan SDA Papua oleh Pusat.”⁴⁰

Rekonsiliasi masyarakat setelah terjadi konflik komunal dapat dikatakan sebagai sebuah kegagalan ketika pada faktanya telah hilang suatu modal sosial yang dimiliki sekelompok masyarakat yaitu rasa percaya atau *trust*. Francis Fukuyama⁴¹ menyatakan bahwa dalam suatu keadaan yang berubah masyarakat cenderung menjadi lebih individualistik dan tidak menginginkan adanya kerjasama atau saling dukung dengan anggota masyarakatnya. Hubungan saling bekerjasama tidak mudah dibangun kembali pada masyarakat yang sedang berada pada situasi pasca konflik. Masyarakat cenderung masih sulit menerima pendapat orang lain dan merasa bahwa pemecahan masalah sosial bukanlah hal yang krusial untuk dipecahkan. Sebuah penelitian oleh Trijono⁴² menemukan sebuah asumsi bahwa sekelompok masyarakat yang masih bersandar pada dinamika kelompok *group solidarity* atau *ethnic solidarity* cenderung tidak akan mengizinkan anggotanya untuk dapat berasosiasi dengan individu ataupun kelompok sosial di luar komunitasnya. Adanya upaya untuk melakukan rekonsiliasi atas dampak konflik di masa lalu bermanfaat untuk meminimalisir terjadinya kembali konflik (*conflict trend/ relapsed*) yang dapat menghambat upaya-upaya perdamaian. Namun demikian, konflik yang terjadi di masa kini dapat diidentifikasi dari tiga hal yaitu *pertama*, keadaan atau ketegangan struktural yang berasal dari akar permasalahan di masa lalu yang belum terselesaikan; *kedua*, kebijakan dan dinamika masyarakat yang dapat memicu timbulnya konflik, krisis ekonomi; *ketiga*, perselisihan warga yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam untuk memenuhi kebutuhan hidup.

Belum berhasilnya berbagai bentuk rekonsiliasi masyarakat pasca konflik komunal yang terjadi di berbagai wilayah di Indonesia disebabkan oleh belum tersentuhnya akar konflik sehingga krisis kepercayaan (*distrust*) antar masyarakat menjadi semakin buruk dan pada akhirnya mengakibatkan adanya segregasi sosial. Pembangunan sebuah proses

⁴⁰ Adriana Elisabeth, Cahyo Pamungkas, Muridan S. Widjojo, Rucianawati, dan Sinnal Blegur, “Agenda dan Potensi Damai di Papua”. Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing, 2005, hlm. 23.

⁴¹ Francis Fukuyama, *Trust: Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*. 2002, Terjemahan oleh Ruslani, Yogyakarta: Qalam, dalam Moh. Nutfa, “Membangun Kembali Perdamaian: Rekonsiliasi Konflik Komunal Berbasis Trust”, Kritis Jurnal Sosial Ilmu Politik Universitas Hasanuddin, Vol. 1 No. 1 Juli 2015, hlm. 136.

⁴² Trijono, Lambang, “Pembangunan Perdamaian Pasca-Konflik di Indonesia: Kaitan Perdamaian, Pembangunan dan Demokrasi dalam Pengembangan Kelembagaan Pasca-Konflik”, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 13, Nomor 1, Juli 2009, hlm.64-65.

perdamaian jangka panjang berbasis kepercayaan (*trust*) dapat dicoba dilaksanakan dengan menggunakan empat indikator yang dapat meningkatkan tingkat keberhasilan rekonsiliasi. *Pertama*, menumbuhkan keinginan setiap warga negara (warga masyarakat sebagai individu) untuk berasosiasi. *Kedua*, membudayakan kerjasama antar kelompok masyarakat. *Ketiga*, membudayakan kejujuran baik dalam bersikap maupun bertutur. *Keempat*, menanamkan sikap loyalitas sebagai bentuk pengabdian kepada adanya kepentingan bersama atau kepentingan komunal.⁴³

Perdamaian menurut Miller memiliki makna yang lebih dari sekedar tidak adanya permusuhan dan perang,⁴⁴ perdamaian merupakan suatu proses mengubah kekerasan dengan berbagai macam cara dan usaha yang berkelanjutan untuk menjadikan perdamaian itu sendiri sebagai nilai tertinggi kemanusiaan.⁴⁵ Tujuan dari transformasi konflik merujuk pada Fisher, adalah dalam rangka mengatasi sumber-sumber konflik sosial dan politik yang lebih luas dan berusaha mengubah kekuatan negative dari sebuah peperangan atau konflik untuk menjadi kekuatan sosial dan politik yang positif.⁴⁶

KKR yang secara umum tidak memiliki batasan tegas demikian pula definisi kebenaran. Jurgen Habermas membagi kebenaran ke dalam tiga kategori. *Pertama*, kebenaran faktual yaitu sesuatu yang benar-benar terjadi dan nyata adanya. *Kedua*, kebenaran normative yaitu berkaitan dengan apa yang oleh masyarakat dirasakan sebagai adil atau tidak adil. *Ketiga*, kebenaran yang hanya akan menjadi kebenaran jika dinyatakan dengan cara yang benar.⁴⁷ KKR dalam konteks ini mendefinisikan kebenaran kedalam ketiga perpaduan kategori tersebut, sebuah komisi tentunya harus mampu mencari, menemukan, dan mengemukakan fakta tentang suatu peristiwa dengan segala akibatnya. Menempatkan keadilan korban dan pelaku sebagai prinsip kerja, tidak boleh berlaku tidak adil bahkan terhadap pelaku, jujur dan

⁴³ Moh. Nutfa, "Membangun Kembali Perdamaian: Rekonsiliasi Konflik komunal Berbasis Trust", Jurnal Sosial Ilmu Politik Universitas Hasanuddin vol.1 No.1, Juli 2015, hlm. 141.

⁴⁴ Miller, Hristophere, *A glossary of Terms and Concepts in Peace and Conflict Studies*, Ethiopia: Upeace Africe Programe, 2005.

⁴⁵ Suadi Zainal, "Transformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial-Politik di Era Desentralisasi" Masyarakat Jurnal Sosiologi, Vol. 21 No.1 Januari 2016, Hlm.83. Baca lebih lanjut tentang Konsep Perdamaian dalam Rummel, R.J., "Understanding Conflict and War", Vol.5: The Just Peace, The Beverly Hills, CA: Sage. 1981

⁴⁶ *Ibid*, Baca lebih lanjut Fisher, S. Ludin, J. Williams, S. Ibrahim Abdi. D, Smith R, William Sue, *Working with Conflict, Skills, and Strategics for Action*, London: Responding to Conflict (RTC), 2001.

⁴⁷ Jurgen Habermas, *The theory Of Communication Action*, jilid I, *Reason and The Rationalization of Society*, Beacon Press, hlm.76.

transparan dan tidak manipulative. Ketika ketiga aspek kebenaran tidak terpenuhi, temuan dari komisi tidak akan dipercaya oleh masyarakat dan pihak-pihak terkait.

Konsep rekonsiliasi secara etimologis tidak memiliki makna yang terlalu jelas. Mengutip Black's Law Dictionary, *reconciliation*⁴⁸ : 1/*restoration of harmony between persons or things that had been in conflict <a reconciliation between the plaintiff and the defendant is unlikely even if the lawsuit settles before trial>*; 2. *Family law. Voluntary resumption, after a separation, of full marital relations between spouses <the court dismissed the divorce petition after the parties's reconciliation>*. Agaknya rekonsiliasi dalam KKR dapat dikatakan sesuai dengan pengertian rekonsiliasi yang pertama, yaitu restorasi keseimbangan (harmoni) antara orang atau sesuatu yang tengah berada dalam konflik. Dalam konteks konflik atau kekerasan politik, rekonsiliasi dapat dijabarkan sebagai suatu sikap untuk mengembangkan saling penerimaan yang bersifat damai antara orang-orang atau kelompok yang bermusuhan dahulunya.

Rekonsiliasi menjadi kata kunci dalam pembentukan KKR terkait dengan usaha memperbaiki hubungan sosial, politik, psikologis antar warga negara sebagai pribadi atau kelompok dengan negara sebagai akibat dari tindakan negara yang tidak adil dan tidak manusiawi. Rekonsiliasi diperlukan untuk membangun masa depan bangsa dan negara yang demokratis di atas pilihan sikap saling memaafkan dan melupakan, bukan demi penuntutan pidana. Rekonsiliasi yang diharapkan dapat digali dalam pelaksanaan tugas KKR adalah bentuk rekonsiliasi politik nasional bukan rekonsiliasi individual. Sehingga keberhasilan KKR akan diperhitungkan dari seberapa besar kemampuan dan keberhasilannya menciptakan rekonsiliasi.

Masyarakat sudah selayaknya mendapatkan fasilitas dari negara berupa sarana penyelesaian konflik yang optimal dalam rangka perwujudan negara kesejahteraan. Sebagai anggota PBB Indonesia juga sudah seharusnya menerapkan prinsip-prinsip umum hak untuk perbaikana dan reparasi korban kekerasan hak asasi manusia internasional dan pelanggaran hukum humanitarian internasional.⁴⁹ Ruang lingkup dari kewajiban negara adalah untuk menghormati, memastikan penghargaan dan perwujudan hukum hak asasi manusia

⁴⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, ninth Edition*, West Thomsn Business, 2004, hlm. 1387

⁴⁹ *Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law*.

internasional dan hukum humanitarian yang disediakan di bawah lembaga-lembaga hukum antara lain adalah kewajiban untuk:

1. Menyusun regulasi dan aturan administratifnya dan hal-hal yang dianggap perlu untuk mencegah terjadinya kekerasan atau pelanggaran hak asasi manusia;
2. Melakukan investigasi adanya tindak kekerasan secara efektif, seksama, tepat waktu, dan tidak memihak, dan memastikan memberikan sikap yang adil terhadap terduga pelaku untuk dapat mempertanggungjawabkan perbuatannya baik menurut hukum nasional maupun hukum internasional;
3. Menyediakan akses ke lembaga pengadilan yang seimbang bagi siapapun yang merasa sebagai korban dari pelanggaran hak asasi manusia, terlepas dari siapapun yang pada akhirnya mungkin harus bertanggungjawab atas adanya pelanggaran tersebut;
4. Menyediakan penyelesaian konflik yang efektif bagi para korban termasuk reparasi.

Menurut kovenan ini para korban dari pelanggaran hak asasi manusia harus diperlakukan dengan kemanusiaan dan menghormati martabat dan hak asasi mereka, tindakan yang tepatharus diambil untuk memastikan keselamatan, kesejahteraan fisik dan psikologis, dan privasi serta keluarga mereka. Negara harus memastikan bahwa undang-undang atau peraturan domestiknya sejauh mungkin, menetapkan bahwa korban yang telah mengalami kekerasan atau trauma harus mendapatkan perhatian khusus untuk menghindari trauma dalam prosedur hukum dan prosedur administrative yang dirancang untuk memberikan keadilan dan reparasi.⁵⁰

Upaya hukum untuk pelanggaran berat hak asasi manusia internasional dan pelanggaran serius hukum humaniter internasional termasuk hak korban atas hal-hal berikut sebagaimana diatur dalam hukum internasional:

1. Akses yang setara dan efektif terhadap keadilan;
2. Reparasi yang memadai, efektif, dan tepat waktu untuk kerugian yang diderita;
3. Akses ke informasi yang relevan tentang pelanggaran dan reparasi mekanisme.

⁵⁰ *Ibid.*

Seorang korban pelanggaran berat hak asasi manusia internasional atau pelanggaran serius hukum humaniter internasional harus memiliki akses yang sama ke pemulihan hukum yang efektif sebagaimana diatur dalam hukum internasional. Bentuk pemulihan-pemulihan lain yang tersedia bagi korban termasuk akses ke badan administrative lainnya, termasuk mekanisme, modalitas, dan proses hukum yang dilakukan sesuai dengan hukum nasional. Kewajiban yang timbul di bawah hukum internasional untuk menjamin hak untuk dapat mengakses keadilan dan proses yang adil dan tidak memihak harus tercermin dalam hukum nasional. Oleh karena itu, negara seharusnya:

1. Menyebarkan melalui mekanisme publik dan swasta informasi tentang pemulihan yang tersedia untuk pelanggaran berat hukum hak asasi manusia internasional dan pelanggaran serius hukum humaniter internasional;
2. Mengambil tindakan untuk meminimalkan ketidaknyamanan bagi korban dan perwakilan mereka, melindungi privasi mereka dari gangguan yang melanggar hukum dan memastikan keamanan mereka dari intimidasi dan pembalasan, serta keluarga dan saksi mereka, sebelum, selama, dan setelah peradilan, proses administratif, atau proses lain yang mempengaruhi kepentingan korban;
3. Memberikan bantuan yang tepat kepada korban yang mencari akses ke keadilan;
4. Menyediakan semua sarana hukum, diplomatik dan konsuler yang sesuai untuk memastikan bahwa para korban dapat menggunakan hak mereka untuk memulihkan pelanggaran berat hukum hak asasi manusia internasional atau pelanggaran serius hukum humaniter internasional.

Sebuah usaha untuk melakukan rekonsiliasi tanpa adanya pengungkapan kebenaran akan menghambat proses rekonsiliasi tersebut sebagaimana pernyataan Rhona K. M. Smith, dkk.⁵¹

“Ide dasar konsep Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi didasarkan pada sebuah kepercayaan ‘rekonsiliasi antara korban dan pelaku pelanggaran hak asasi manusia memerlukan pengungkapan kebenaran di belakang semua kejadian secara menyeluruh’. Adanya pemberian kesempatan kepada korban untuk bicara dan menerima penjelasan tentang kejadian-kejadian penting yang berhubungan

⁵¹ Rhona K.M Smith, *dkk, Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: PUSHAM UII., 2008. hlm. 374

dengan pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu adalah masa yang penting. Sehingga, diharapkan hal ini dapat meletakkan fondasi untuk terungkapnya kebenaran demi tegaknya keadilan yang pada gilirannya tercapai rekonsiliasi. terdapat banyak kekeliruan tafsir atas KKR bahwa KKR seolah-olah hanya mementingkan rekonsiliasi saja, faktanya yang utama dalam KKR adalah pengungkapan kebenaran dalam rangka memberikan keadilan bagi korban. Kebenaran yang telah terungkap dan keadilan yang diberikan adalah jalan masuk bagi terciptanya rekonsiliasi.”

Hal ini sejalan dengan pendapat Herlambang Perdana Wirataman yang memberikan catatan terhadap UU KKR sebagai berikut:⁵²

“kelebihan yang dimiliki oleh terbentuknya KKR adalah: 1) memberi arti kepada suara korban secara individual; 2) pelurusan sejarah yang berkaitan dengan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia; 3) pendidikan dan pengetahuan publik; 4) memeriksa pelanggaran hak asasi manusia sistematis menuju reformasi kelembagaan; 5) pemberian penilaian dan pembelajaran mengenai akibat dari pelanggaran hak asasi manusia terhadap korban; 6) pertanggung jawaban pelaku kejahatan hak asasi manusia berat. Bagian yang paling essential dari mekanisme KKR adalah penghormatan terhadap korban yang diwujudkan dalam bentuk pengungkapan kebenaran fakta-fakta masa lalu serta pengakuan para pelaku kejahatan hak asasi manusia, sebagai prasyarat menuju rekonsiliasi. Sangatlah tidak baik bagi sebuah bangsa yang memiliki prinsip “*national building*” tanpa memberikan penjelasan mengenai peristiwa yang terjadi di masa lalu serta berusaha untuk menyelesaikannya. Tanpa penyelesaian tersebut, bayang-bayang gelap masa lalu membayangi dan akan menyulitkan keinginan membangun peradaban yang lebih baik.”

Merujuk pada *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*

⁵² R. Herlambang Perdana Wirataman, “Akses Keadilan Bagi Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 006/PUU-IV/2006,” *Jurnal Rechtvinding*, Vol. 2 No. 2 Agustus 2013, hlm. 178-179.

International Humanitarian Law, yang diadopsi Majelis Umum PBB melalui Resolusi 60/147 tanggal 16 Desember 2005, yang ditujukan bagi mereka korban kejahatan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, menjelaskan bahwa setiap korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat berhak untuk mendapatkan: (1) akses terhadap keadilan yang setara dan efektif; (2) pemulihan yang memadai, efektif dan cepat atas penderitaan yang dialami; dan (3) akses terhadap informasi yang relevan mengenai pelanggaran dan mekanisme pemulihannya. Berdasarkan hukum internasional, pemulihan harus, sejauh mungkin, menghapus semua konsekuensi dari tindakan ilegal dan membangun kembali situasi yang rusak akibat dilakukannya suatu tindakan, sebagaimana sebelum terjadinya suatu tindakan (*restitutio in integrum*). Secara umum, berdasar pada hukum HAM internasional, korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, berhak untuk mendapatkan: restitusi, kompensasi, rehabilitasi, dan Jaminan kepuasan dan ketidakberulangan (*satisfaction and guarantees of non-repetition*).⁵³

Sejatinya, pembentukan KKR bukanlah sekedar alternatif Pengaduan Hak Asasi Manusia *ad hoc* atau upaya penyelesaian sengketa non litigasi namun juga sebagai kawan seiring. KKR menjadi sebuah upaya kunci dalam penggunaan perspektif hak asasi manusia dan paradigma humanis yang sangat mengedepankan kepentingan para korban di satu sisi, dan menyelamatkan kehidupan masyarakat umum di sisi lain. KKR menjadi sebuah wahana untuk dapat mengimplementasikan konsep keadilan yang keluar dari tradisi klasik khas Aristotelian (yaitu keadilan yang komutatif/kontraktual, distributif, korektif, dan punitif) dan tradisi Rawlsian-Habermasian yang menumbuhkan keadilan di atas kesetaraan (*justice as fairness*) yang hanya dapat diterapkan dalam kondisi normal. Konsep keadilan progresif yang mengedepankan keadilan *criminal* (penghukuman kejahatan), pembongkaran sejarah (keadilan historis), pengarusutamaan dan penghormatan terhadap korban (keadilan reparatoris), pengutamaan dan penghormatan terhadap korban (keadilan administratif), dan keadilan konstitusional (perombakan konstitusi)⁵⁴ yang ditegakan atas dasar prinsip *rule of law*, kedaulatan rakyat atau legitimasi demokratis yang mengedepankan hukum dan tidak sebatas *ruled by law*, kedaulatan hukum yang belum tentu demokratis. Anggapan mengenai pembentukan KKR hanyalah menambah jumlah komisi yang sudah ada dan usaha parsial yang

⁵³ Baca lebih lanjut Elsam, *Policy Brief: Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Elsam, Jakarta, hlm. 11.

⁵⁴ Eric Brahm, "Summary of Transitional Justice", <https://www.beyondintractability.org/bksum/teitel-transitional> diakses 24 November 2020. Pembahasan lebih komprehensif mengenai "Keadilan transisional" lihat R.G Tietel, *Transitional Justice*, Oxford University Press, New York, 2000.

mengada-ada untuk proses penegakan keadilan bagi korban adalah sebuah anggapan yang salah. Lebih salah lagi jika ada sinisme yang muncul bahwa KKR akan memperpanjang rantai impunitas atau sebaliknya akan memadati penjara dengan orang-orang yang bersalah atas kejahatan hak asasi manusia di masa lalu.

Luc Huyse menyatakan bahwa *truth is both retribution and deterrence*⁵⁵, kebenaran akan selalu bermakna sebagai dera penggetar dan penghukum. Dalam spectrum retribusi-rekonsiliasi, tanggung jawab dan sikap ideal yang dapat diambil adalah *selective punishment*, yaitu sebuah bentuk pengedepanan tanggung jawab formal atau legal secara selektif. Oleh karena itu, transisi yang diharapkan terlaksana adalah sebuah *replacement* yang menjadi inisiatif rakyat sehingga dapat kompatibel dengan bentuk selektif tersebut.

KKR sejatinya tidak dapat dan tidak menggantikan fungsi pengadilan, karena bukanlah sebuah lembaga peradilan, proses penyelesaian konfliknya merupakan bentuk non judicial dan tidak memiliki kekuasaan untuk mengirim “terdakwa” untuk ke penjara dan memvonis seseorang karena tindakan kejahatan tertentu. KKR hanya dapat memberikan rekomendasai kelanjutan proses yang harus dijalankan oleh para pelaku kejahatan hak asasi manusia di masa lampau dan melaksanakan reparasi terhadap korban dan atau keluarganya.

Komisi Kebenaran dapat menangani perkara yang jumlahnya relatif lebih besar dibandingkan dengan pengadilan pidana. Ketika terjadi banyak pelanggaran hak asasi manusia berat yang sistematis pada rezim terdahulu, KKR dapat menyelidiki seluruh kasus konflik atau sejumlah besar kasus yang ada secara komprehensif dan tidak terbatas pada penanganan kasus kecil saja. KKR juga menyediakan bantuan praktis untuk para korban dengan cara yang spesifik, mengidentifikasi dan membuktikan individu-individu atau keluarga-keluarga mana saja yang menjadi korban kejahatan masa lampau, sehingga secara hukum para korban dan keluarganya memiliki hak untuk memperoleh reparasi di masa mendatang.⁵⁶

Setidaknya terdapat lima model KKR di negara-negara lain yang dapat dijadikan sebagai perbandingan bagi Indonesia. Alasan dipilihnya beberapa contoh implementasi KKR

⁵⁵ Luc Huyse, “Comparing Transitional Justice Experiences in Europe”, https://soc.kuleuven.be/centre-for-political-research/publicaties-luc-huyse/bestanden/pdf-hoofdstukken-in-boeken/2014_Comparative%20Transitional%20Justice.pdf diakses 20 November 2020.

⁵⁶ Salah satu contoh KKR yang ada di Chili melakukan identifikasi masing-masing warga dan anggota keluarga yang kemudian berhak atas berbagai fasilitas dari pemerintah seperti beasiswa sekolah, subsidi perumahan, asuransi kesehatan, dan dana pensiun. Untuk penjelasan yang lebih lanjut tentang kompensasi dan rehabilitasi di Chili lihat *Summary of The Truth and Reconciliation Report*, Komisi Hak Asaasi Manusia, Centro IDEAS, Departemen Luar Negeri Chile.

adalah berdasarkan beberapa pertimbangan yaitu: adanya diversifikasi negara dengan latar belakang dan kompleksitas kekejaman rezim masa lalu yang berbeda; adanya berbagai latar belakang pembentukan KKR yang menarik untuk dialami; adanya contoh keberhasilan dan kegagalan dalam melaksanakan mandate; pengalaman masa lalu di antara lima negara relative sama dengan yang dialami Indonesia sehingga sangat relevan.

1. Afrika Selatan

Afrika Selatan merupakan satu-satunya negara yang memiliki pengalaman dua kali pembentukan KKR. KKR yang pertama dibentuk oleh Kongres Nasional Afrika (African national Congres/ANC). Komisi ini melakukan penyelidikan dan melaporkan kepada masyarakat tentang pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lampau. Sejumlah orang yang pernah menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia oleh ANC lalu membentuk sebuah komite penyelidik yang mereka sebut dengan Komite Orang Buangan yang Kembali. Komite ini berhasil memaksa ANC (Nelson Mandela) untuk mengadakan penyelidikan terhadap tindakan pelanggaran hak asasi manusia di kamp-kamp penahanan ANC yang berada di seluruh Afrika Selatan.

KKR di Afrika Selatan terdiri dari tiga komisi, *pertama*, Subkomisi pelanggaran Hak Asasi Manusia yang bertanggung jawab untuk memberi status korban kepada individu-individu. Komisi ini juga menerima kedatangan dari para pihak terkait untuk membuat pernyataan dan menerima dan memeriksa kesaksian publik mengenai sejumlah perkara yang berjalan. *Kedua*, Subkomisi Amnesti yang bertanggung jawab untuk memberikan amnesti kepada para pelaku yang terbukti membuat tindakan, kesalahan, dan kejahatan politis. *Ketiga*, Subkomisi Reparasi dan Rehabilitasi yang bertugas untuk menyusun rekomendasi ketetapan reparasi dan rehabilitasi untuk para korban termasuk rekomendasi pencegahan pelanggaran di masa depan.

Berdasarkan pernyataan dari Sekretaris Eksekutif KKR Afrika Selatan, Paul van Zyl, tujuan pendirian KKR akan menentukan sukses atau tidaknya pelaksanaan tugas dan fungsi KKR. Problematika yang perlu diperhitungkan dengan seksama menurutnya adalah apakah proses transformasi menuju demokrasi sudah berjalan, terutama untuk menilai sejauh mana pihak militer yang terutama

diduga sebagai pelaku utama kejahatan hak asasi manusia pada masa lalu, memberikan dukungan terhadap pembentukan komisi semacam ini.

Afrika Selatan memilih tipe rekonsiliasi yang berakhir pada adanya impunitas. Tipe seperti ini menuntut sebuah harga atas pemberian maaf dan non prosekusi setelah tercapai rekonsiliasi. Korban, keluarga, dan kerabat dapat mendengar langsung permintaan maaf dari para pelaku pelanggaran hak asasi manusia berat di masa lalu dan pengakuan tulus yang terbuka oleh para pelaku dianggap cukup dan memberi kelegaan bagi para korban dan keluarga. Amnesti dapat diberikan dengan dasar tersebut. Sementara itu, korban akan mendapatkan penawaran bentuk-bentuk reparasi, kompensasi, restitusi, dan atau rehabilitasi.

2. Argentina

Presiden Raul Alfonsin mendapat desakan dari kalangan lembaga swadaya masyarakat untuk melakukan penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi selama kekuasaan junta militer sejak 1976-1983. Respon presiden ditunjukkan dengan pembentukan komisi Nasional untuk Orang Hilang (*Comission Nacional la Desaparacion de Persons, CONADEP*) melalui dekrit Presiden.

Komisi beranggotakan 10 orang yang dipilih karena sikap konsisten dalam membela hak asasi manusia, serta mewakili lapisan masyarakat yang beragam, ditambah dengan tiga orang wakil dari Kongres. Komisi ini dipimpin oleh sastrawan Ernesto Sabato. Anggota komisi bekerja dengan melakukan pemeriksaan arsip-arsip, pusat-pusat penahanan, makam tersembunyi dan berbagai fasilitas militer dan kepolisian. Komisi juga akan menanyakan setiap orang yang kembali dari luar negeri dan semua orang yang masi berada di luar negeri akan menerima pertanyaan tertulis di kedutaan dan konsulat di luar Argentina. Komisi ini akan secara intens melaporkan kepada masyarakat setiap perkembangan hasil penyelidikan Komisi. Komisi menemukan fakta bahwa metode represi yang digunakan hingga mengarah pada kudeta militer pada 24 Maret 1976 adalah metode penculikan. CONADEP telah menunjuk ratusan pejabat militer sebagai orang yang bertanggung jawab namun pada proses pengadilan militer hanya terdapat 365 orang yang dijatuhi hukuman karena banyak bukti yang telah dilenyapkan oleh pihak militer. Hasil laporan akhir CONADEP pada

perkembangannya menjadi referensi tidak hanya bagi seluruh rakyat Argentina namun juga bagi KKR di seluruh dunia yang baru mulai pembentukannya. Direktur *Human Rights Watch* menyatakan bahwa tindakan presiden Alfonsón dianggap sebagai sebuah kesuksesan di seluruh dunia dalam hal pertanggungjawaban pelaku pelanggaran hak asasi manusia.⁵⁷

3. Rwanda

Komisi Kebenaran Rwanda terbentuk di tengah tingginya kekerasan di negara tersebut setelah presiden baru melepaskan kekuasaannya dengan berbagi kekuasaan kepada kelompok oposisi. Sebagaimana diketahui, semenjak 1959 Rwanda diserang dengan adanya perang saudara tiga kelompok suku utama di dalam negeri yaitu Suku Hutu, Tutsi, dan Twa. Banyaknya korban jika dalam konflik tersebut merupakan akibat dari hirarki sosial yang telah terjadi berabad-abad lamanya. Upaya yang dilakukan untuk mengakhiri konflik tidak kunjung usai sampai pada akhirnya mencapai kesepakatan untuk gencatan senjata pada tahun 1992.

Komisi kebenaran Rwanda yang lahir setelahnya tidak dapat dipisahkan dari tercapainya kesepakatan penghentian kekerasan antara pemerintah dan kelompok bersenjata. Komisi tersebut kemudian disetujui dalam kesepakatan Arusha di Tanzania pada akhir 1992. Selanjutnya lima LSM Hak Asasi Manusia Rwanda memprakarsai pendirian sebuah komisi dengan mengundang berbagai *NonGovernment Organization* dari Amerika Serikat, Kanda, Prancis, Burkina Faso. Keempat perwakilan negara tersebut kemudian sepakat untuk membentuk sebuah Komisi Internasional untuk menyelidiki berbagai pelanggaran Hak Asasi Manusia di Rwanda sejak 1 Oktober 1990.

Upaya komisi gabungan tersebut tidak mendapat dukungan dari pemerintah dan militer di Rwanda. Keadaan menjadi semakin buruk dengan banyaknya tindakan terror, penculikan, dan bahkan pembunuhan terhadap sejumlah orang yang akan bersaksi dalam proses penyelidikan. Meski demikian, laporan Komisi yang dicetak sebanyak 2000 eksemplar dibagikan ke berbagai pihak di dalam dan di luar negeri Rwanda. Respons dari masyarakat Rwanda dan masyarakat internasional cukup baik dan implikasi paling esensial adalah adanya perubahan

⁵⁷ Priscilla B. Hayner, *Unspeakable Truth: Facing the Challenge of Truth Commission*. New York: Routledge, 2002, hlm. 39.

sikap politik luar negeri Belgia dan Prancis (dua negara yang terlibat dalam konflik di dalam negeri) terhadap Rwanda.

4. Uganda

KKR di Uganda didirikan dan didanai secara penuh oleh pemerintah pada dua periode pemerintahan yang berbeda. Komisi di Uganda bernama komisi penyelidikan pelanggaran hak asasi manusia yang didirikan oleh pemerintahan Museveni. Tugas dari komisi tersebut adalah melakukan penyelidikan atas serangkaian tindak pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sejak kemerdekaan Uganda 1962 sampai dengan Januari 1986, khususnya pada kasus penahanan sewenang-wenang, penyiksaan, dan pembunuhan yang dilakukan oleh Militer. Bentuk investigasi yang dilakukan adalah terbuka di depan publik bahkan seringkali disiarkan langsung melalui Radio dan televisi milik pemerintah.

Hambatan yang paling besar dari Komisi ini adalah sarana transportasi dan pendanaan yang terbatas sehingga menyebabkan kinerja komisi menjadi tersendat. Awalnya masyarakat sangat antusias dan mendukung komisi tersebut hingga setelah delapan tahun menjalankan fungsinya, rakyat mulai menunjukkan sinisme dan antipasti karena berbagai hal. Komisi dianggap tidak mengumumkan laporan hasil kinerja secara optimal dan mengemban fungsi politik dalam rangka melegitimasi pemerintahan baru atas citra hak asasi manusia.

BAB III

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI DAN UPAYA REKONSILIASI DI INDONESIA

1. Konstitusionalitas UU KKR

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Hak Asasi Manusia (HAM) adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia. Berbicara mengenai hak asasi manusia, tidak akan lepas dengan pembahasan mengenai kejahatan kemanusiaan, Kejahatan terhadap kemanusiaan merupakan suatu konsep perlindungan HAM yang pada awalnya diberlakukan pada konteks perang, untuk melindungi orang-orang yang tidak terlibat secara langsung dalam kontak bersenjata dan mencegah meluasnya korban perang.⁵⁸

Pemohon Perkara 006/PUU-IV/2006 telah menguraikan bahwa sebagai upaya untuk menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, perlu dibentuk suatu aturan perundang-undangan yang berisi tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dan oleh karena hal tersebut, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, walaupun sebelumnya telah diundangkan UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pembentukan UU Nomor 27 Tahun 2004 didasarkan pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 Tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional, di mana salah satu isinya adalah untuk mengukuhkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditentukan oleh undang-undang.⁵⁹

Menurut Pemohon, setiap warga negara memiliki hak konstitusional yang dijamin oleh UUD 1945, di antaranya adalah hak mendapatkan perlakuan yang sama di hadapan hukum (Pasal 27 ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1)), hak untuk mendapatkan perlakuan yang sama dan tidak diskriminatif (Pasal 28I ayat (2)), hak mendapatkan pengakuan, jaminan,

⁵⁸ Nallom Kurniawan Barlyan, *Dinamika HAM Dalam Tanggung Jawab Negara*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019), hlm 12.

⁵⁹ Baca lebih lanjut Putusan 006/PUU-IV/2006, https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan006PUUIV2006ttgKKRtgl07122006.pdf

perlindungan, dan kepastian hukum yang adil (Pasal 28D ayat (1)), dan juga hak untuk mendapatkan perlindungan hak asasi manusia (Pasal 28I ayat (5)).⁶⁰

Objek UU KKR adalah pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang terdiri dari genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.⁶¹ Kejahatan terhadap kemanusiaan sendiri pertama kali dikenal pada tahun 1915, di mana pada masa itu kejahatan terhadap kemanusiaan digambarkan sebagai suatu kejahatan luar biasa, yang berupa pembunuhan besar-besaran di Kerajaan Ottoman, di mana pada saat itu ada suatu masalah yuridis yang berhubungan dengan berlakunya asas nonretroaktif dalam hukum pidana.⁶² Asas retroaktif sendiri secara harfiah diartikan sebagai suatu asas hukum yang mengubah konsekuensi hukum terhadap tindakan yang dilakukan atau status hukum fakta-fakta dan hubungan yang ada sebelum suatu hukum diberlakukan atau diundangkan.⁶³ Asas retroaktif dianggap sebagai lawan dari asas legalitas, di mana ketentuan dilarangnya asas retroaktif ini diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang menyebutkan bahwa suatu perbuatan tidak dapat dipidana kecuali berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang sudah ada, atau dalam istilah latin disebut dengan *nullum delicticum, nulla poena, sine praevia, legi pounali*.⁶⁴

Dalam pengujian undang-undang ini, Pemohon menitik beratkan permohonannya pada tiga pasal dari UU KKR, yaitu:

1. Pasal 1 ayat (9)

“Amnesti adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat”

2. Pasal 27

“Kompensasi dan rehabilitasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dapat diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan”

3. Pasal 44

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*

⁶² I Made Pasek Diantha, *Hukum Pidana Internasional Dalam Dinamika Pengadilan Pidana Internasional*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 165.

⁶³ Zaka Firma Aditya, *Asas Retrokatif: Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2020), hlm. 38.

⁶⁴ *Ibid.*, hal 39.

“Pelanggaran hak asasi manusia yang berat telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi, perkaranya tidak dapat diajukan lagi kepada Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc”

Ketentuan dalam ketiga pasal yang telah disebutkan di atas bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (1), (2), (4), dan (5) UUD 1945 karena hal-hal sebagai berikut:⁶⁵

1. Hak korban atas kompensasi dan rehabilitasi berdasarkan ketentuan pada Pasal 27 UU bergantung pada pemberian maaf, bukan pada substansi perkara. Hal ini merupakan suatu bentuk diskriminasi terhadap korban dan melanggar hak konstitusional, yaitu hak untuk mendapatkan jaminan atas perlindungan dan persamaan di hadapan hukum dan penghormatan terhadap martabat manusia. Selain itu, kompensasi dan rehabilitasi yang hanya dapat diberikan ketika amnesti dikabulkan mengesampingkan hak konstitusional korban karena seharusnya pemulihan dalam bentuk kompensasi dan rehabilitasi tidak berhubungan dengan ada atau tidaknya amnesti. Di samping itu, konsep amnesti yang ada pada UU KKR mensyaratkan adanya pelaku, sehingga tanpa adanya pelaku amnesti tidak mungkin diberikan. Hal ini dapat berakibat korban tidak mendapatkan jaminan atas pemulihannya sehingga korban harus menempuh upaya lain yang tidak pasti;
2. Pasal 44 UU KKR memposisikan KKR sebagai lembaga yang sama dengan pengadilan mengakibatkan tertutupnya akses setiap orang untuk mendapatkan penyelesaian melalui proses yudisial. Pengaturan dalam UU KKR ini tidak memperkenankan pemeriksaan di Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc, apabila peristiwa tersebut telah diselesaikan melalui KKR, di mana hal ini membuat kewajiban negara dalam menuntut pelaku pelanggaran HAM berat akan hilang;
3. Ketentuan dalam Pasal 1 ayat (9) UU KKR memberikan penjelasan bahwa amnesti diberikan kepada pelaku pelanggaran HAM yang berat, di mana hal ini bertentangan dengan prinsip hukum yang telah diakui oleh masyarakat internasional, karena pelanggaran HAM yang berat memiliki tempat tertinggi dalam bentuk kejahatan,

⁶⁵ Baca lebih lanjut Putusan 006/PUU-IV/2006, https://mkri.id/public/content/persidangan/putusan/putusan_sidang_Putusan006PUUIV2006ttgKKRtgl07122006.pdf

sehingga pengertian amnesti yang ada dalam Pasal 1 ayat (9), bertentangan dengan Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945.

Dalam petitumnya, Pemohon memohonkan sebagai berikut:

1. Menerima dan mengabulkan seluruh permohonan pengujian UU para Pemohon;
2. Menyatakan materi muatan Pasal 27 UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 27 ayat (1), Pasal 28D ayat (1), Pasal 28I ayat (2) UUD 1945;
3. Menyatakan materi muatan Pasal 44 UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (4) UUD 1945;
4. Menyatakan materi muatan Pasal 1 ayat (9) UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, bertentangan dengan UUD 1945, khususnya Pasal 28D ayat (1) dan Pasal 28I ayat (5) UUD 1945;
5. Menyatakan materi muatan Pasal 27, Pasla 44 dan Pasal 1 ayat (9) UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat.⁶⁶

Terhadap permohonan para Pemohon, Pemerintah memberikan keterangan yang dapat disimpulkan menjadi sebagai berikut:⁶⁷

- a. Pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang terjadi sebelum berlakunya UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Hak Asasi Manusia, harus ditelusuri Kembali untuk mengungkapkan kebenaran serta menegakkan keadilan, dan juga membentuk budaya menghargai asasi manusia, sehingga dapat mewujudkan rekonsiliasi guna mencapai persatuan dan kesatuan nasional;
- b. Untuk menelusuri dan mengungkapkan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu dilakukan langkah-langkah konkret dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sesuai dengan yang diamanatkan oleh Pasal 47 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Langkah-langkah yang ditempuh adalah pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan tetap memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat;

c. Dasar pembentukan UU KKR adalah:

- ✓ Belum adanya kepastian mengenai latar belakang terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya UU HAM (UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Hak Asasi Manusia), sehingga pelanggaran tersebut belum mendapatkan pertanggung jawaban;
- ✓ Penyelesaian terhadap kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya UU HAM, adalah suatu hal yang sangat mendesak untuk dilakukan;
- ✓ Ketika kebenaran tentang pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa sebelum berlakunya UU HAM diungkapkan, maka melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (*The truth and reconciliation commission*) diharapkan dapat diwujudkan rekonsiliasi guna menegakkan persatuan dan kesatuan nasional;

d. Asas-asas pembentukan KKR adalah kemandirian, bebas, dan tidak memihak, kemashlahatan, keadilan, kejujuran, keterbukaan, perdamaian, dan persatuan bangsa. Putusan KKR sifatnya sama dengan putusan Pengadilan Hak Asasi Manusia *Ad Hoc*, yaitu bersifat final dan mengikat (*final and binding*);

e. Pemerintah beranggapan bahwa aktivitas para Pemohon baik yang berkedudukan sebagai perseorangan maupun sebagai badan hukum privat yang peduli terhadap pemajuan, perlindungan dan penegakan keadilan hukum dan hak asasi manusia di Indonesia berjalan sebagaimana mestinya tidak terganggu dan tanpa berkurang sedikitpun hak dan kewajibannya atas berlakunya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, sehingga tidak terdapat hubungan spesifik (khusus) maupun hubungan sebab akibat (*causal verband*) antara Pemohon dengan konstitusionalitas keberlakuan Undang-Undang *a quo*;

f. Pembentukan KKR merupakan bentuk ikhtiar kolektif dengan mengedepankan nilai-nilai islah bangsa Indonesia dalam rangka perlindungan dan penegakkan HAM;

g. Pemerintah berpendapat ketentuan Pasal 27 UU KKR yang mengatur tentang pemberian kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya sebagai akibat pelanggaran hak asasi manusia

- yang berat apabila permohonan amnesti dikabulkan oleh Presiden, merupakan pertimbangan kedudukan antara pelaku dan korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang pada gilirannya dapat menciptakan rasa keadilan dalam masyarakat;
- h. Ketika permohonan amnesti ditolak, maka akan terbuka ruang dan peluang bagi korban atau ahli warisnya untuk menuntut hak untuk mendapatkan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi kepada Negara. dapat dikatakan bahwa amnesti merupakan haknya pelaku yang beritikad baik (*good faith, geode trow*), yang secara tulus mengakui kesalahannya dan meminta maaf atas kesalahannya dimasa lalu, sedangkan kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi merupakan hak korban atau ahli warisnya yang harus diberikan oleh Negara;
 - i. KKR bukan berfungsi sebagai pengganti pengadilan hak asasi manusia, yang tidak mengatur tentang poses pengungkapan kebenaran; pemberian konpensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi kepada korban dan pemberian amnesti kepada pelaku, oleh karena itu putusan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi bukan merupakan objek Peradilan Tata Usaha Negara;
 - j. KKR merupakan lembaga yang bersifat *ad hoc* yang mendukung adanya kepastian hukum bagi pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berkakunya UU Pengadilan HAM.

Berdasarkan keterangan tertulis dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, disampaikan bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, yang meliputi kejahatan terhadap kemanusiaan dan genosida, yang terjadi pada masa sebelum UU HAM, hingga saat ini belum dipertanggung jawabkan secara tuntas. Hal ini menyebabkan korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya masih belum mendapatkan kepastian penyelesaian hukum terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat tersebut. Untuk menelusuri dan mengungkapkannya pelanggaran hak asasi manusia yang berat, perlu dilakukan langkah-langkah konkret dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.⁶⁸

Ketentuan dalam UU KKR secara substansial berbeda dengan ketentuan yang diatur dalam UU Pengadilan HAM. UU KKR tidak mengatur mengenai proses penentuan hukum (*due process of law*), namun lebih focus mengenai pencarian dan pengungkapan

⁶⁸ *Ibid.*

kebenaran, pertimbangan amnesti, pemberian kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya, sehingga diharapkan akan membuka jalan bagi proses rekonsiliasi dan persatuan nasional. Walaupun kemerdekaannya dibatasi oleh hukum, dan juga adanya degradasi moral, bukan berarti hak sebagai terasangka/terdakwa menjadi hilang, sehingga *due process of law* harus diartikan sebagai perlindungan atas kemerdekaan warga negara yang dijadikan tersangka/terdakwa, di mana status hukumnya berubah ketika ia ditangkap atau ditahan, namun hak-haknya sebagai warga negara tidak hilang.⁶⁹ Adanya pembentukan KKR menciptakan pergeseran konsep keadilan dalam penyelesaian perkara pidana, yaitu dari keadilan atas dasar pembalasan/balas dendam ke arah keadilan dalam bentuk kebenaran dan rekonsiliasi yang bersifat dan mengarah pada keadilan restoratif.

Pasal 1 angka (6) UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak (SPPA) memberikan pengertian keadilan *restorative* sebagai penyelesaian perkara tindak pidana dengan melibatkan pelaku, korban, keluarga pelaku/korban, dan pihak lain yang terkait untuk bersama-sama mencari penyelesaian yang adil dengan menekankan pemulihan kembali pada keadaan semula, dan bukan pembalasan. Dalam penjelasan umum UU SPPA dijelaskan bahwa keadilan *restorative* merupakan suatu proses diversifikasi, yaitu semua pihak yang terlibat dalam suatu tindak pidana tertentu Bersama-sama mengatasi masalah serta menciptakan suatu kewajiban untuk membuat segala sesuatunya menjadi lebih baik dengan melibatkan korban, anak, dan masyarakat dalam mencari solusi untuk memperbaiki, rekonsiliasi, dan menentramkan hati yang tidak berdasarkan pembalasan. Pendekatan keadilan *restorative* memberikan kesempatan dan kemungkinan bagi korban kejahatan untuk memperoleh reparasi, rasa aman, serta memungkinkan pelaku untuk memahami sebab dan akibat perilakunya sehingga dapat bertanggung jawab dengan cara yang berarti, dan memungkinkan masyarakat untuk memahami sebab utama terjadinya kejahatan. Keadilan restoratif menampilkan serangkaian tindakan yang fleksibel yang dapat disesuaikan dengan sistem peradilan pidana yang berlaku dan secara komplementer dilakukan dengan mempertimbangkan kondisi hukum, sosial dan budaya. Pendayagunaan keadilan restoratif tidak akan merugikan hak negara untuk menuntut pelaku tindak pidana yang dicurigai.⁷⁰

⁶⁹ Nallon Kurniawan Barlyan, *Op cit*, hlm. 29.

⁷⁰ Baca lebih lanjut Yul Ernisa, "Diversi dan Keadilan Restoratif dalam Penyelesaian Perkara Tindak Pidana Anak di Indonesia", (*Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Vol 10 Nomor 2, Juli 2016).

Di dalam keterangannya, DPR memberikan penjelasan bahwa UU KKR di dasarkan pada beberapa asas, yaitu:⁷¹

- a) Asas kemandirian, asas ini merupakan suatu asas yang digunakan komisi dalam melaksanakan tugasnya bebas dari pengaruh pihak manapun;
- b) Asas kejujuran, asas ini mengandung makna bahwa Komisi dalam melaksanakan penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat harus mempunyai integritas yang tinggi, lurus hati, tidak berbohong, atau tidak melakukan perbuatan curang;
- c) Asas keterbukaan, asas ini mengandung makna yang memberikan hak kepada masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang segala sesuatu yang berkaitan dengan pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat dengan tetap mempertahankan perlindungan hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- d) Asas perdamaian, asas ini mengandung makna bahwa dalam menyelesaikan perselisihan sebagai akibat pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat dilakukan berdasarkan kesepakatan para pihak untuk diselesaikan secara damai, misalnya korban memaafkan pelaku dan pelaku memberikan restitusi kepada korban;

DPR memberikan keterangan bahwa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak bertujuan semata-mata untuk menghukum atau mempermalukan seseorang (*pillorying*) atau menuntut, tetapi lebih pada usaha untuk memperoleh kebenaran yang pada akhirnya bermanfaat untuk membantu pemulihan hubungan yang tidak harmonis antara pelaku, korban dan masyarakat. yang ketiga-tiganya pada dasarnya merupakan korban kejahatan. Keadilan dalam Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sinonim dengan pengungkapan secara lengkap (*complete disclosure*) atas semua kejadian dengan menghadapi dan mempertemukan secara jujur pelaku dan korban dengan menghindari hukum acara yang rumit. Proses Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi bertujuan menghindarkan terulangnya kejadian serupa di masa datang melalui proses rekonsiliasi dan tidak semata-mata mengarah pada pidanaan atas dasar kemanusiaan dan kesadaran adanya rasa saling ketergantungan dalam masyarakat (*community interdependence*). Perlindungan dan pemulihan hak-hak

⁷¹ Baca lebih lanjut Putusan 006/PUU-IV/2006, dapat diunduh pada laman www.mkri.id.

korban dan masyarakat luas dipandang sama pentingnya dengan pemidanaan dan/atau rehabilitasi pelaku kejahatan. Dengan demikian, secara terintegrasi dilihat adanya saling membutuhkan satu sama lain. Korban dan pelaku ditempatkan dalam posisi yang sama pentingnya dalam satu bangunan sosial.⁷²

Di dalam pemeriksaan persidangan, Pemohon menghadirkan dua orang ahli, yaitu Marullah, sebagai saksi korban kasus Tanjung Priok di tahun 1984, dan Mugiyanto, seorang aktivis SMID dan juga korban selamat penculikan/penghilangan aktivis tahun 1988. Selain itu, Pemohon juga menghadirkan tujuh orang ahli di dalam persidangan yaitu Dr. Tamrin Amal Tomagola (Ahli sosiolog UI), Dr. Asvi Warman Adam, APU., (Ahli Sejarah/Sejarahwan), Ahli Pemohon Rudi Muhammad Rizky, S.H., LL.M. (Dosen Hukum Internasional, Hukum HAM, Hukum Humaniter Internasional FH. Univ Pajajaran Bandung, Hakim Ad hoc Pengadilan HAM, Ahli Independen PBB, Bidang HAM dan Solidaritas Internasional), Ahli Pemohon Prof. Dauglas Cassel. (Dosen Hukum Pidana Internasional & Hukum Perang Internasional di Lillian McDermott, Sekolah Hukum Notredam, Amerika Serikat), Ahli Pemohon Prof. Paul Van Zyl. (Dosen Hukum Internasional, Pengadilan Transisi, Hukum Internasional di Univ, New York dan Univ. Colombia USA, Mantan Eksekutif Sekretaris Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Afrika Selatan), Ahli Pemohon Abdul Hakim Garuda Nusantara, S.H., LL.M. (Ketua KOMNAS HAM), Sidarto Danusubroto (Mantan Ketua PANSUS RUU KKR), dan Prof. Naomi Roht-Arriaza (Ahli Transitional Justice, Hukum HAM Internasional, Universitas California, USA).⁷³

Menurut ahli Pemohon Prof. Naomi Roht-Arriaza, seseorang dapat dianggap sebagai korban, tanpa peduli apakah pelakunya itu berhasil diidentifikasi atau tidak, ditangkap atau tidak, dituntut atau tidak, dan tanpa memperdulikan tentang hubungan persaudaraan antara si korban dengan si pelaku. Jadi ini merupakan suatu prinsip dasar, siapa yang disebut sebagai korban, tidak bisa dipengaruhi apakah si pelakunya itu dapat diidentifikasi atau tidak, dan itu juga berlaku sama untuk amnesti. Amnesti diperbolehkan jika dilakukan sesudah konflik. Meskipun demikian ada pembatasan, dimana ada kejahatan-kejahatan tertentu yang tidak boleh diberikan amnesti. Berdasarkan praktik yang ada saat ini dan juga berdasarkan hukum, genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan adalah kejahatan yang terbatas dan tidak dapat diberikan amnesti. Ini adalah suatu kesepakatan

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

internasional yang termuat didalam perjanjian-perjanjian, misalnya *treaty anti torture* atau anti penyiksaan, dimana Indonesia juga merupakan bagian dari perjanjian tersebut.⁷⁴

Ahli Pemohon Prof. Dauglas Cassel memberikan penjelasan bahwa ruang lingkup dari pemulihan yang efektif itu harus termasuk didalamnya tidak saja hanya akses keadilan. tetapi harus meliputi 5 (lima) elemen, yaitu:⁷⁵

- a. Restitusi, yaitu merupakan restitusi dari hak milik atau juga nama baik dari si Korban;
- b. Kompensasi, dalam bentuk uang bagi kerugian-kerugian;
- c. Rehabilitasi, termasuk jasa medis atau juga jasa psikologis;
- d. Tidakan-tindakan untuk memuaskan, termasuk didalamnya adalah Pengakuan oleh publik bahwa ini memang merupakan tanggung jawab negara dan juga permintaan maaf secara umum yang dilakukan oleh pejabat dalam jabatan yang cukup tinggi;
- e. Jaminan, bahwa ini tidak akan terulang lagi atau non repetisi.

Menurut Ahli Pemohon, Abdul Hakim Garuda Nusantara, amnesti tidak bisa menjadi syarat untuk pembayaran kompensasi dan rehabilitasi, hal ini dikarenakan amnesti merupakan suatu proses tersendiri dan sifatnya kondisional. Pasal 29 Ayat (2) menyebutkan “Dalam hal pelaku mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya dan bersedia minta maaf kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya tidak bersedia untuk memaafkan, maka komisi memutuskan pemberian amnesti itu secara mandiri dan objektif”. Jadi secara mandiri dan objektif tidak bisa dikaitkan dengan kompensasi dan rehabilitasi, karena kompensasi dan rehabilitasi itu menjadi tanggung jawab Negara dan terkait dengan fakta -fakta yang di temukan oleh Komisi Kebenaran. Berkenaan dengan Pasal 44 menurut Pemohon, bertentangan dengan Pasal 27, Pasal 28D, dan Pasal 28I yang menyatakan; “Dalam hal ini pelanggaran HAM berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan, perkaranya tidak dapat diajukan lagi kepada Pengadilan HAM Ad hoc”. Pasal 44 itu sebagai akibat logis dan diikutnya konsepsi yang dirumuskan dalam pasal 29 Ayat (2) dan (3). Amnesti itu hanya bisa diberikan oleh Presiden, dan direkomendasikan oleh KKR kepada Presiden apabila syarat tersebut dipenuhi.⁷⁶

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

Ahli Pemohon Sidarto Danusubroto memberikan keterangan bahwa Pelanggaran hak asasi manusia yang berat merupakan "*extra ordinary crimes*" sehingga penyelesaiannya juga tidak dapat mempergunakan ketentuan hukum yang sudah ada, seperti misalnya KUHP, sehingga harus melalui "jalur khusus". Untuk itu, sesuai dengan amanat Pasal 104 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, telah dibentuk suatu Undang-Undang tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Nomor 26 Tahun 2000), yang diharapkan dapat melindungi hak asasi manusia, baik perseorangan maupun masyarakat, dan menjadi dasar dalam penegakan, kepastian hukum, keadilan, dan perasaan aman, baik bagi perseorangan maupun masyarakat, terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat.

Di samping adanya Pengadilan HAM *ad hoc*, TAP MPR Nomor V/MPR/2000 juga menyebutkan perlunya dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, yang merupakan lembaga extra-yudicial yang bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran 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 yang ditempuh adalah pengungkapan kebenaran, pengakuan kesalahan, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa dengan tetap memperhatikan rasa keadilan dalam masyarakat. Salah satu dasar pemikiran terpenting yang melandasi betapa mendesaknya dilakukan Rekonsiliasi dan Rehabilitasi nasional adalah untuk menunjukkan perwujudannya upaya bangsa Indonesia menuju ke masa depan yang lebih baik dengan meninggalkan dendam politik dan trauma masa lalu.⁷⁷

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah Konstitusi terlebih dahulu menjelaskan bahwa keputusan pembuat undang-undang yang menentukan kebijakan rekonsiliasi sebagai satu penyelesaian terhadap pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum UU Pengadilan HAM, bukan hanya sebagai keputusan politik melainkan sebagai sebuah mekanisme hukum yang dituangkan dalam satu UU KKR. Hal tersebut menyebabkan penilaian terhadapnya dilakukan terutama adalah dari prinsip-prinsip hukum dan konstitusi, yang memuat falsafah dan pandangan hidup bangsa yang merupakan ruh atau *spirit* UUD 1945. Di samping itu, sebagai satu bangsa yang falsafah dan pandangan hidup berbangsa dan

⁷⁷ *Ibid.*

bernegaranya di dasarkan pada Pancasila, penegakkan keadilan dan pengungkapan kebenaran serta penulusuran kembali pelanggaran HAM yang berat, harus dilakukan dengan pendekatan yang tepat dengan lebih dahulu memahami konflik yang terjadi secara objektif meskipun harus menempuh kemungkinan risiko yang tidak kecil, agar dapat dicapai satu keadaan yang aman dan damai yang memungkinkan dilaksanakan pembangunan ekonomi, sosial, dan politik secara optimal.⁷⁸

Mahkamah Konstitusi berpendapat, terhadap Pasal 27 UU KKR yang menyatakan bahwa pemberian kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi, diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan, di mana pada penjelasan pasal tersebut dijelaskan bahwa apabila pelaku mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf kepada korban atau keluarga korban sebagai ahli warisnya, pelaku pelanggaran HAM berat dapat mengajukan permohonan amnesti kepada Presiden. Kemudian ketika permohonan beralasan, Presiden dapat menerima permohonan tersebut, dan korban diberikan kompensasi dan/atau rehabilitasi. Ketika permohonan amnesti ditolak, kompensasi dan rehabilitasi tidak diberikan negara, dan perkaranya ditindak lanjuti untuk diselesaikan berdasarkan ketentuan UU Pengadilan HAM, Mahkamah berpendapat bahwa pengaturan mengenai hal tersebut mengandung kontradiksi antara satu bagian dengan bagian yang lain, yaitu sebagai berikut:

- a. Pelaku telah mengakui kesalahan, kebenaran fakta dan menyatakan penyesalan serta kesediaan minta maaf kepada korban;
- b. Pelaku dapat mengajukan amnesti kepada Presiden;
- c. Permohonan dapat diterima atau dapat ditolak;
- d. Kompensasi dan/atau rehabilitasi hanya diberikan jika amnesti dikabulkan Presiden;
- e. Jika amnesti ditolak, perkara diajukan ke Pengadilan HAM *Ad Hoc*.⁷⁹

Kontradiksi yang terdapat dalam rumusan Pasal 27 UU KKR adalah menyangkut tekanan yang melihat pada pelaku secara perorangan dalam *individual criminal responsibility*, padahal peristiwa pelanggaran HAM sebelum berlakunya UU Pengadilan HAM, baik pelaku maupun korban serta saksi-saksi lainnya sudah tidak mudah ditemukan lagi. Ketika pendekatan yang digunakan adalah pendekatan *individual criminal responsibility*, rekonsiliasi antara pelaku dan korban hamper mustahil untuk diwujudkan. Mahkamah dalam putusannya

⁷⁸ *Ibid.*

⁷⁹ *Ibid.*

berpendapat bahwa apabila pendekatan tersebut yang digunakan, maka semestinya yang digantungkan pada amnesti hanyalah restitusi, yang merupakan suatu bentuk ganti rugi yang diberikan oleh pelaku atau pihak ketiga. Ketika tujuan yang akan dicapai adalah rekonsiliasi, dan yang digunakan adalah pendekatan yang tidak bersifat individual, maka yang menjadi tumpuannya adalah pada adanya pelanggaran HAM berat dan adanya korban, yang akan menjadi ukuran untuk rekonsiliasi dengan memberikan kompensasi dan rehabilitasi.⁸⁰

Ketika muncul suatu fakta bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berat, maka negara memiliki kewajiban untuk menghindari dan mencegahnya. Timbulnya korban pelanggaran HAM berat akan melahirkan kewajiban hukum bagi 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 1945.⁸¹

Terhadap ketentuan yang termuat dalam Pasal 44 UU KKR yang berbunyi “Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang telah diungkapkan dan diselesaikan oleh Komisi, perkaranya tidak dapat diajukan lagi kepada Pengadilan Hak Asasi Manusia *Ad Hoc*”, yang pada penjelasan umum undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa tugas KKR adalah untuk mengungkap kebenaran serta menegakkan keadilan dan untuk membentuk budaya menghargai HAM guna mewujudkan rekonsiliasi untuk mencapai persatuan nasional, karena adanya pelanggaran HAM berat sebelum berlakunya UU Pengadilan HAM. Ketika suatu pelanggaran HAM berat telah diputus oleh KKR, maka Pengadilan HAM *Ad Hoc* tidak berwenang lagi untuk memutuskan pelanggaran HAM berat tersebut, kecuali apabila permohonan amnesti ditolak oleh Presiden. Hal ini juga berlaku untuk sebaliknya, ketika Pengadilan HAM telah memutus, maka KKR tidak mempunyai kewenangan untuk memutus pelanggaran HAM berat tersebut. Hal ini berarti, KKR hanya merupakan alternatif terhadap Pengadilan HAM dan bukan merupakan badan penegakan hukum, namun KKR merupakan suatu *alternative dispute resolution*.⁸²

Pasal 1 angka 9 UU KKR memberikan pengertian bahwa amnesti adalah pengampunan yang diberikan oleh Presiden kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

yang berat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam UU Pengadilan HAM yang mengacu pada *Statute of Rome On International Criminal Court*, genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan dianggap sebagai kejahatan yang paling serius dalam komunitas internasional. *General Comment* Komisi HAM PBB berpendapat bahwa amnesti tidak dapat diberikan dalam hal pelanggaran HAM yang berat. Mahkamah Konstitusi berpendapat meskipun KKR dimaksudkan untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi keberadaan perdamaian dan rekonsiliasi nasional, tapi perlu upaya yang menentukan batasan terhadap amnesti, yaitu pelaku tidak boleh diuntungkan oleh pemberian amnesti tersebut. Amnesti seharusnya tidak memiliki akibat hukum sepanjang menyangkut hak korban untuk memperoleh pemulihan. Amnesti juga tidak diberikan kepada mereka yang melakukan pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan hukum humaniter internasional.⁸³

Dalam pertimbangan hukumnya, Mahkamah juga menjelaskan bahwa di dalam UU KKR juga diatur mengenai hal-hal sebagai berikut:⁸⁴

1. KKR berwenang untuk menerima pengaduan, mengumpulkan informasi dan bukti-bukti pelanggaran HAM yang berat, memanggil saksi dan kemudian melakukan klarifikasi terhadap pelaku dan/atau korban, menentukan kategori HAM berat dalam sidang terbuka untuk umum, menarik kesimpulan, tentang adanya pelanggaran HAM berat, siapa pelaku dan korban, serta adanya permintaan maaf. Putusan KKR pada dasarnya adalah bersifat final dan mengikat, namun ketika putusan tersebut berisi pengabulan kompensasi, restitusi dan atau rehabilitasi, maka maka putusan yang final dan mengikat tersebut tidak mempunyai daya ikat ketika amnesti ditolak. Hal ini berarti pelaku dan pemerintah tidak terikat dengan putusan yang digantungkan atas syarat amnesti tersebut, sehingga dapat dikatakan bahwa kewenangan KKR merupakan suatu hal yang tidak pasti.
2. Penggunaan kata dapat dalam Pasal 28 Ayat (1) dan kata wajib dalam Pasal 29 Ayat (1) UU KKR, menunjukkan bahwa tidak ada konsistensi dalam UU KKR yang menimbulkan ketidakpastian hukum
3. Ketika pelaku mengakui kebenaran fakta, menyesal dan bersedia minta maaf kepada korban, tetapi korban tidak memaafkan maka KKR memutus pemberian amnesti secara mandiri dan objektif. Hal ini menggambarkan suatu keadaan yang tidak memberikan

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ *Ibid.*

dorongan bagi pengungkapan kebenaran dan justru menyebabkan tidak akan adanya pihak yang bersedia mengungkapkan kebenaran dan mengakui fakta yang sebenarnya.

4. Hak amnesti hilang ketika pelaku tidak bersedia mengakui kebenaran dan kesalahan dan tidak bersedia menyesali, sehingga kemudian yang bersangkutan akan diajukan ke Pengadilan HAM *Ad Hoc*. Dalam kasus demikian ada kemungkinan akan terjadi sengketa kewenangan antara KKR dan DPR, karena adanya ketentuan bahwa adanya pelanggaran HAM berat yang diduga terjadi, untuk diadili oleh Pengadilan HAM *Ad Hoc* harus melalui keputusan politik DPR. Kewenangan KKR berdasar Pasal 23 UU KKR yang telah melakukan klarifikasi pelaku dan korban tentang pelanggaran HAM berat, yang menurut UU KKR dilakukan dengan bentuk keputusan, yang bersifat final dan mengikat, menjadi kehilangan daya laku, atau putusan KKR tentang adanya pelanggaran HAM berat demikian telah cukup untuk membawa kasus tersebut untuk diadili di depan Pengadilan HAM *Ad Hoc* tanpa memerlukan putusan DPR. Mahkamah juga berpendapat bahwa rekonsiliasi membuka peluang bagi pelaku untuk mengakui pelakunya tanpa berhadapan dengan proses hukum biasa, karena pelaku mempunyai kesempatan untuk mempertimbangkan sikapnya terhadap kasus yang melibatkan dirinya. Berdasarkan ketentuan dari Pasal 1 angka 2 UU KKR, dapat ditarik kesimpulan bahwa ada minimal 3 (tiga) syarat, yaitu adanya pengungkapan kebenaran, adanya pengakuan, dan adanya pengampunan. Ketika ketiga hal tersebut tidak terpenuhi, maka rekonsiliasi tidak dapat diwujudkan. Selain itu, UU KKR tidak memuat ketentuan yang secara langsung menyatakan bahwa ditolaknya amnesti akan menyebabkan pelaku dapat diproses secara hukum. UU KKR menentukan bahwa penolakan terhadap amnesti menyebabkan pelaku harus bertanggung jawab secara hukum atas perbuatannya. Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa UU KKR tidak mendorong pelaku untuk menyelesaikan perkaranya melalui KKR, karena mengandung banyak ketidakpastian hukum. Selain itu, ketentuan dalam Pasal 29 Ayat (2) UU KKR dapat menimbulkan persoalan pada kasus di mana justru korban yang berinisiatif untuk mengadukan/melapor ke KKR.
5. Berdasarkan Pasal 24 UU KKR, Terhadap pengaduan yang disertai dengan permohonan untuk mendapatkan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, atau amnesti, komisi wajib memberi keputusan dalam jangka waktu paling lambat 90 hari terhitung sejak tanggal penerimaan permohonan. Pada Pasal 25 ayat (1) UU KKR, dijelaskan bahwa putusan KKR dapat berupa:

- a. mengabulkan atau menolak untuk memberikan kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi, atau
- b. memberikan rekomendasi berupa pertimbangan hukum dalam hal permohonan amnesti.

Adanya batasan waktu untuk memutus permohonan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, dan amnesti dalam jangka 90 hari, apabila jangka waktu tersebut telah terlewati sedangkan pengungkapan kebenaran masih dalam proses penyidikan dan klarifikasi yang memerlukan waktu lebih dari 90 hari apakah permohonan kompensasi, restitusi, rehabilitasi dan amnesti harus diputus lebih dahulu. Pasal 24 berisi ketentuan yang mengatur apabila Komisi telah menerima pengaduan atau laporan pelanggaran HAM berat, yang disertai permohonan amnesti, kata “disertai” diartikan bahwa permohonan tersebut diajukan bersamaan dengan pengaduan atau laporan pelanggaran HAM berat.

Dalam amarnya, Mahkamah Konstitusi kemudian menyatakan sebagai berikut:

1. Mengabulkan permohonan para Pemohon;
2. Menyatakan UU Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi bertentangan dengan UUD 1945;
3. Menyatakan UU Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
4. Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia.⁸⁵

Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna memiliki pendapat berbeda (*dissenting opinion*). Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna berpendapat bahwa Pemohon V, VI, VII, dan VIII dapat dianggap memenuhi kriteria pertama dari ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK, yaitu sebagai sekelompok perorangan warga negara Indonesia yang mempunyai kepentingan sama yang menganggap hak konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang *a quo*. Namun, *legal standing* Pemohon V, VI, VII, dan VIII, baru dapat dibuktikan setelah pemeriksaan terhadap pokok permohonan.⁸⁶

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ *Ibid.*

Terhadap dalil Pemohon terkait Pasal 1 angka (9), Pasal 27, dan Pasal 44 UU KKR, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna berpendapat bahwa konstitusionalitas Pasal 1 angka 9 UU KKR tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UUD 1945, wewenang memberikan amnesti menurut UUD 1945 memang benar adalah kewenangan Presiden setelah mendengarkan pertimbangan DPR. Pasal 27 UU KKR tidak sepenuhnya bertentangan dengan UU KKR, hal ini dikarenakan karena ketentuan Pasal 27 UU KKR tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan kepada korban karena pemberian kompensasi dan rehabilitasi digantungkan kepada sesuatu yang belum pasti, yaitu amnesti yang sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden untuk memberikan atau tidak setelah mendengar pertimbangan DPR sekalipun misalnya telah terbukti bahwa yang bersangkutan adalah korban. Pemberian amnesti kepada pelaku pelanggaran hak asasi manusia yang berat dinyatakan sebagai hak, tetapi kompensasi dan rehabilitasi secara implisit pun tidak disebut sebagai hak.⁸⁷

Ketentuan Pasal 27 UU KKR juga tidak memberikan kepastian hukum dan keadilan kepada pelaku, karena tidak terdapat jaminan dalam undang-undang *a quo* bahwa pelaku akan dengan sendirinya memperoleh amnesti setelah mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf kepada korban dan atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya ketika mengikuti batas penalaran yang wajar frasa “Komisi memutuskan pemberian rekomendasi secara mandiri dan objektif” yang terdapat dalam Pasal 29 ayat (2) UU KKR, tetap terdapat kemungkinan bahwa pelaku tidak direkomendasikan untuk mendapatkan amnesti, meskipun ia telah mengakui kesalahan, mengakui kebenaran fakta-fakta, menyatakan penyesalan atas perbuatannya, dan bersedia meminta maaf kepada korban dan atau keluarga korban yang merupakan ahli warisnya.⁸⁸

Menurut Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, permohonan Pemohon terkait Pasal 27 UU KKR dapat dinyatakan dikabulkan ketika tidak terdapat keraguan mengenai *legal standing* Pemohon. Namun, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 1 angka 5 UU KKR yang menjelaskan bahwa definisi korban adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mengalami penderitaan fisik, mental, maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan, atau perampasan hak-hak dasarnya, sebagai akibat langsung dari

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ *Ibid.*

pelanggaran hak asasi manusia yang berat; termasuk korban adalah juga ahli warisnya, maka harus dibuktikan dengan jelas tanpa keraguan terlebih dahulu apakah peristiwa yang dialami Pemohon V, VI, VII, dan VIII adalah benar-benar suatu pelanggaran hak asasi manusia yang berat, sedangkan di dalam persidangan berdasarkan bukti-bukti yang ada selama proses persidangan status para Pemohon sebagai korban pelanggaran hak asasi manusia yang berat belum sepenuhnya terbukti.⁸⁹

Masih timbul beberapa keraguan mengenai penentuan apakah peristiwa yang terjadi pada masa lalu yang terjadi kepada Pemohon V, VI, VII, dan VIII, hal ini dikarenakan ketentuan dalam Pasal 1 angka 4 UU KKR yang menyatakan bahwa yang dimaksud pelanggaran hak asasi manusia yang berat adalah pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pasal 7 UU Pengadilan HAM menjelaskan bahwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Sedangkan berdasarkan ketentuan Pasal 43 ayat (2) dan Penjelasannya UU Pengadilan HAM, untuk menentukan ada tidaknya suatu pelanggaran HAM yang berat di masa lalu, termasuk di dalamnya penentuan apakah kejahatan yang terjadi tersebut termasuk kejahatan genosida atau kejahatan terhadap kemanusiaan, perlu mendengarkan pendapat DPR.⁹⁰

KKR memiliki beberapa subkomisi, yang salah satu di antaranya adalah subkomisi penyelidikan dan klarifikasi pelanggaran HAM yang berat, di mana subkomisi ini berdasarkan Pasal 18 huruf f UU KKR memiliki kewenangan untuk menentukan kategori dan jenis pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Hal ini berarti dalil pemohon yang menyatakan “penderitaan fisik, mental, maupun emosional, kerugian ekonomi, atau mengalami pengabaian, pengurangan, atau perampasan hak-hak dasarnya”, yang dialami Pemohon belum dapat dipastikan apakah merupakan akibat pelanggaran hak asasi manusia yang berat atau tidak, karena KKR. Adanya 2 (dua) ketentuan yang mengatur mengenai penentuan ada tidaknya suatu pelanggaran HAM yang berat membuat siapapun yang mengalami peristiwa seperti yang dialami oleh Pemohon dapat saja diombang-ambingkan.⁹¹

Pasal 44 UU KKR, menurut Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna, tidak bertentangan dengan UUD 1945, karena pada ketentuan pasal *a quo* terdapat kunci penting

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ *Ibid.*

tercapainya tujuan pembentukan UU KKR, yaitu apakah para pihak akan memilih jalan di luar pengadilan atau melalui Pengadilan HAM *Ad Hoc*. Seandainya ketika Putusan Nomor 006/PUU-IV/2006 dibacakan, KKR sudah dibentuk, dan telah menentukan bahwa apa yang dialami Para Pemohon adalah suatu akibat dari pelanggaran hak asasi manusia yang berat di masa lalu, maka dapat saja para Pemohon *a quo* memenuhi syarat kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana dimaksud Pasal 51 ayat (1) UU MK, namun ketika permohonan Para Pemohon dikabulkan untuk Pasal 27 UU KKR, justru akan menimbulkan kerugian yang lebih besar pada para Pemohon *a quo*. Berdasarkan pertimbangan yang telah dijelaskan di atas, Hakim Konstitusi I Dewa Gede Palguna menyimpulkan bahwa seharusnya permohonan Para Pemohon dinyatakan tidak dapat diterima, karena dengan menyatakan permohonan tidak dapat diterima, maka lebih besar kemungkinan bagi Para Pemohon untuk mendapatkan kompensasi.⁹²

UU KKR hadir untuk mengakomodir lahirnya Komisi Kebenaran Rekonsiliasi (KKR) Aceh, yang dibentuk untuk menjadi tumpuan bagi korban pelanggaran HAM masa lalu di daerah Aceh. Kehadiran KKR Aceh merupakan suatu bentuk komitmen pemerintah untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 dianggap beberapa pihak sebagai putusan yang *ultra petita*, di mana ketika Mahkamah Konstitusi memutuskan membatalkan keseluruhan UU KKR karena dianggap UU KKR tidak mengandung nuansa keadilan untuk penyelesaian suatu pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu, dan juga terdapat ketidak pastian hukum terhadap pelaku karena memiliki alternatif pilihan penyelenggaraan HAM berat, yaitu KKR dan Pengadilan HAM. Jika dilihat perkembangan tahapan model putusan Mahkamah Konstitusi, seandainya istilah konstitusional bersyarat sudah dijadikan salah satu model putusan, tentu saja UU KKR tidak harus dibatalkan keseluruhan, melainkan bisa dijadikan konstitusional bersyarat saja.

2. Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi

Hingga saat ini, ketika sudah 14 (empat belas) tahun sejak UU KKR dibatalkan, belum ada perkembangan yang dapat dirasakan oleh manfaatnya oleh masyarakat luas. Dalam putusannya Mahkamah Konstitusi merekomendasikan pembentukan UU KKR baru,

⁹² *Ibid.*

dan menegaskan bahwa “Dengan dinyatakannya UU KKR tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan, 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”.⁹³

Perintah konstitusional Mahkamah Konstitusi untuk membentuk kembali UU KKR yang sejalan dengan UUD 1945 menjadi penting, karena penegasan ini memiliki arti bahwa Mahkamah Konstitusi mengakui urgensi dan konstitusionalitas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), dalam penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu. Merujuk pada studi yang dilakukan Arjomand, yang mengatakan bahwa pembentukan Mahkamah Konstitusi, bagi negara yang mengalami proses transisi, adalah dimaksudkan sebagai panduan dalam transisi demokrasi, dan menjaga berjalannya konstitusi. Diungkapkan Arjomand, “*in the new constitutionalism, just as the constitutional courts have assumed the function of guiding the transition to democracy*”.⁹⁴

Sesuai dengan *policy brief* yang diterbitkan oleh ELSAM, kronologis UU KKR dan pasca Putusan Mahkamah konstitusi dapat dijelaskan sebagai berikut:⁹⁵

1. Pada tahun 1998, gagasan pembentukan KKR disuarakan dan didorong oleh berbagai kalangan yakni tokoh politik, lembaga swadaya masyarakat dan juga Komnas HAM. Gagasan tersebut ditindak lanjuti dengan adanya kesepakatan antara Komnas HAM dengan pihak pemerintah untuk membentuk Tim Informal Rekonsiliasi Nasional. Gagasan rekonsiliasi ini juga diupayakan sejumlah tokoh politik meskipun dengan usulan format rekonsiliasi yang berbeda-beda di antaranya Rembuk Nasional, Forum Konsolidasi Nasional, sampai pada gagasan untuk membentuk Komisi Pencari Kebenaran dan Rekonsiliasi.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Said Amir Arjomand, *Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics*, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003 Vol 18 (1), hal. 12. Dalam *Policy Brief: Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, diterbitkan oleh ELSAM, hal 6.

⁹⁵ *Policy Brief: Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, diterbitkan oleh ELSAM, hal 2-4.

2. Pada tahun 2000, proses institusionalisasi pembentukan KKR diwujudkan dengan mendorong masuknya agenda penyelesaian masa lalu dalam agenda reformasi nasional. Pembentukan KKR mendapatkan basis legalnya ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) mengeluarkan ketetapan mengenai pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Nasional (KKRN) tahun 2000. Ketetapan MPR ini menunjukkan adanya kesadaran bersama sebagai bangsa bahwa pada masa lalu telah terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia yang perlu untuk diungkapkan demi menegakkan kebenaran. Selain itu, landasan hukum kedua tentang mandat untuk pembentukan KKR juga terdapat dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM sebagai sebuah mekanisme alternatif penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu. Amanat pembentukan KKR dengan undang-undang khusus ini kemudian berlanjut dengan persiapan penyusunan naskah Rancangan Undang-undang (RUU) oleh Departemen Hukum dan Perundang-undangan sejak tahun 2000. Serangkaian pertemuan untuk menyusun naskah undang-undang KKR dilakukan dengan masukan dari berbagai kalangan termasuk kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Terjadi beberapa kali perubahan draft RUU KKR sebelum akhirnya diserahkan oleh Departemen Hukum dan Perundang-undangan ke Sekretariat Negara pada tahun 2003.
3. Pada tahun 2001, ditengah penggodokan draft RUU KKR di Pemerintah, DPR dan Pemerintah menjanjikan kepada rakyat Papua bahwa negara 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. Pasal 44 UU Otonomi Khusus menyatakan KKR dilakukan untuk “melakukan klarifikasi sejarah dan merumuskan serta menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi” dalam rangka menjaga persatuan bangsa. Artinya DPR dan Pemerintah telah berjanji kepada rakyat Papua bahwa KKR akan dibentuk.
4. Pada tahun 2003, pembahasan RUU KKR mulai berjalan di DPR.1 Pembahasan DPR ini dilakukan dengan membentuk Panitia Khusus (Pansus) yang terdiri dari 50 orang dari lintas fraksi. Pembahasan RUU KKR memakan waktu lebih dari satu setengah tahun sebelum akhirnya di syahkan menjadi UU. Lamanya pembahasan ini karena terdapat

proses Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang mengundang lebih dari 50 kelompok dan individu untuk memberikan pandangan tentang KKR. Proses pembahasan lihat tabel 1 dibawah.

5. Pada tahun 2004, tepatnya tanggal 7 September 2004, RUU KKR disyahkan dalam rapat paripurna DPR menjadi UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
6. Paska tahun 2004, proses pembentukan KKR berjalan sangat lambat. KKR seharusnya terbentuk pada bulan April 2005 karena UU KKR mengamanatkan pembentukan KKR setahun setelah diundangkan. Sampai dengan satu tahun setelah pengesahan UU KKR, pemerintah belum membentuk tim seleksi untuk memilih calon anggota KKR.
7. Pada tahun 2005, pemerintah melalui Departemen Hukum dan HAM pada bulan April 2005 melakukan proses seleksi calon anggota Komisioner KKR. Panitia seleksi menyelesaikan kerjanya pada Agustus 2005. Saat itu, terpilih 42 calon anggota yang kemudian diserahkan kepada Presiden untuk dipilih 21 calon.
8. Pada tahun 2006, Di tengah keterlambatan pembentukan KKR Nasional, pemerintah menjanjikan kepada rakyat Aceh untuk membentuk KKR sebagai instrumen penyelesaian masalah Hak Asasi Manusia. melalui UU No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, Pasal 229 menyatakan 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. Janji untuk membentuk KKR tersebut juga merupakan hasil perundingan internasional antara RI dengan GAM dalam sebuah MoU yakni dalam MoU Helsinki.
9. Pada tahun 2006, terjadi upaya mengajukan uji materiil UU KKR ke Mahkamah Konstitusi (MK) yang diajukan oleh sejumlah LSM dan korban pelanggaran HAM. Para pemohon uji materiil ini mendalilkan bahwa sejumlah ketentuan UU KKR bertentangan dengan UUD 1945, diantara mengenai pemberian amnesti kepada pelaku, dan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu yang “seolah” terjadi tawar menawar dengan pelaku, karena adanya prasyarat rekonsiliasi atau penyelesaian pelanggaran HAM yang berat dilakukan setelah adanya amnesti kepada para pelaku, klausul-klausul tersebut juga dianggap bertentangan dengan hukum hak asasi manusia internasional, hukum humaniter, dan bertentangan dengan prinsip-prinsip terkait hak-hak korban.

10. Pada akhir tahun 2006, MK mengabulkan tuntutan para pemohon dan justru membatalkan keseluruhan UU KKR. MK berargumen bahwa pasal yang dibatalkan merupakan pasal yang merupakan jantung dari apa yang menjadi tujuan UU KKR. Dengan pembatalan pasal ini maka KKR tidak lagi bisa menjadi tujuannya, sehingga UU KKR perlu dibatalkan secara keseluruhan. MK kemudian merekomendasikan untuk membentuk UU KKR baru sesuai dengan UUD 1945, hukum humaniter dan hukum hak asasi manusia internasional.

Pada akhir tahun 2013, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) mengesahkan Qanun Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh, yang diharapkan menjadi salah satu instrumen untuk menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) pada masa lalu di Aceh. Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh berbunyi: (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Dengan aturan tersebut, KKR Aceh menjadi bagian dari KKR (nasional). Akan Hal ini dilatarbelakangi revisi UU KKR yang juga belum ada. Selain diatur dalam

Walau demikian pembentukan KKR Aceh dianggap satu hal yang sangat penting dan krusial. Dibentuk berdasarkan Qanun No. 17/2013 tentang KKR Aceh, KKR Aceh adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh dan melaksanakan rekonsiliasi. Sementara kurun waktu pelanggaran HAM yang diwajibkan dibuka oleh KKR Aceh adalah antara tahun 1976 sampai 2005, lalu kemudian masa sebelum 1976.

Kondisi demikian menunjukkan bahwa telah terjadi suatu penghalusan hukum atau penyaringan hukum (*rechtsverfijning*). Penghalusan hukum kerap dilakukan apabila penerapan hukum tertulis dirasakan mengakibatkan ketidakadilan, sehingga ketentuan hukum tertulis itu sebaiknya tidak diterapkan atau butuh diterapkan secara dengan tujuan untuk mencapai keadilan.

Mahkamah Konstitusi juga pernah menggunakan hal tersebut untuk melegitimasi putusan konstitusional bersyarat terkait alokasi dana hasil cukai tembakau. Pada 14 April 2009, Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara terkait dengan cukai hasil tembakau,

khususnya terkait alokasi terhadap provinsi penghasilnya. Menurut Mahkamah Konstitusi, ruang lingkup cukai hasil tembakau harus dimaknai secara menyeluruh yang meliputi penghasil tembakau dan pengolahannya hingga menjadi barang kena cukai.⁹⁶

Pada intinya, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 54/PUU-VI/2008 berpendapat permohonan Pemohon beralasan dan Pasal 66A ayat (1) UU 39/2007 yang dimohonkan pengujiannya bertentangan dengan UUD 1945, sehingga seharusnya Pasal 66A ayat (1) tersebut juga dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Akan tetapi, pemosisian hukum yang demikian akan menyebabkan secara serta merta Pasal 66A ayat (1) tersebut tidak berlaku lagi, yang mengakibatkan tidak dapat dilakukannya pembagian dana cukai hasil tembakau tersebut kepada provinsi yang berhak, sebelum Pasal 66A ayat (1) a quo direvisi dalam Undang-Undang perubahan. Hal tersebut tidak dikehendaki dan juga tidak menjadi tujuan dibentuknya kewenangan pengujian Undang-Undang terhadap UUD 1945.⁹⁷

Menurut Mahkamah Konstitusi, pengujian tersebut justru dimaksudkan untuk menjamin dan melindungi hak-hak serta kebebasan dasar secara adil dalam pengelolaan negara, baik dalam hubungan dengan warga negaranya maupun antara pusat dan daerah. Berhubung hal tersebut dalam rangka mewujudkan hubungan dimaksud secara adil dan berhasil guna, Mahkamah akan melakukan penghalusan hukum (*rechtsverfijning*) terhadap Pasal 56 ayat (2) dan ayat (3) serta Pasal 57 ayat (1) UU MK, sebagaimana telah diterapkan dalam putusan-putusan Mahkamah sebelumnya.⁹⁸

Lebih lanjut Mahkamah Konstitusi berpendapat, dalam penggunaan klausula konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*), pasal yang diuji dianggap konstitusional sepanjang dilaksanakan dan diterapkan sesuai dengan pendapat Mahkamah. Apabila dalam pelaksanaan dan penerapannya ternyata berbeda dengan pendapat Mahkamah maka pasal dan bagian Undang-Undang yang diuji menjadi bertentangan dengan UUD 1945 (inkonstitusional).⁹⁹

Dalam beberapa putusan atas Undang-Undang yang dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 secara bersyarat (*conditionally constitutional*), ternyata dalam pengalaman tidak segera ditaati sehingga amar putusan tersebut tidak efektif. Untuk menegakkan UUD 1945,

⁹⁶ Baca lebih lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008.

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

baik oleh pelaksana maupun pembentuk Undang-Undang, Mahkamah yang telah berpendapat bahwa permohonan Pemohon *a quo* beralasan akan mengabulkan permohonan tersebut untuk sebagian dengan menyatakan pasal yang dimohonkan pengujiannya bertentangan secara bersyarat dengan UUD 1945.¹⁰⁰

Artinya, pasal tersebut inkonstitusional jika syarat yang ditetapkan oleh Mahkamah Konstitusi tidak terpenuhi, yaitu Pemohon sebagai provinsi penghasil tembakau berhak untuk turut serta memperoleh alokasi dana cukai hasil tembakau yang dipungut Pemerintah, sehingga dengan demikian pasal Undang-Undang yang dimohon untuk diuji dengan sendirinya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat lagi, apabila dalam pelaksanaannya syarat yang ditetapkan Mahkamah tidak dipenuhi.¹⁰¹

Mahkamah Konstitusi kemudian meyakini, ketentuan Pasal 66A ayat (1) Undang-Undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945 dan agar ketentuan tersebut konstitusional maka harus dipenuhi syarat untuk memasukkan provinsi penghasil tembakau, *in casu* Provinsi NTB, sebagai penerima pembagian cukai hasil tembakau. Apabila Mahkamah Konstitusi membatalkan pasal *a quo* maka akan mempunyai akibat hukum batal juga penerimaan cukai pada provinsi yang selama ini telah menerima pembagian cukai hasil tembakau. Untuk keperluan praktik, pemberian terhadap provinsi yang selama ini menerima pembagian hasil cukai tembakau masih membutuhkan keberadaan pasal *a quo*, sedangkan untuk memasukan provinsi penghasil tembakau, *in casu* Provinsi NTB, agar memperoleh cukai hasil tembakau perlu adanya perubahan terhadap ketentuan pasal *a quo*.¹⁰²

Mahkamah Konstitusi berpendapat bahwa kedudukan pasal *a quo* pada saat sekarang adalah inkonstitusional dan akan menjadi konstitusional apabila syarat sebagaimana dimaksud di atas dipenuhi. Konstitusionalitas pasal *a quo* akan berakibat langsung terhadap alokasi APBN, karena pemenuhan syarat sebagaimana ditetapkan oleh Mahkamah harus dialokasikan dalam APBN. Namun demikian, oleh karena APBN Tahun 2009 sedang berjalan dan apabila diberlakukan langsung akan menimbulkan ketidakpastian hukum, maka Mahkamah menetapkan agar pengalokasian dana hasil cukai tembakau untuk provinsi penghasil tembakau dalam APBN dipenuhi paling lambat mulai Tahun Anggaran 2010.¹⁰³

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*

Kiranya dalam melihat legalitas KKR Aceh, model penghalusan hukum (*rechtsverfijning*) dapat diterapkan terhadap Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan pada ayat (2) bahwa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Tanpa adanya KKR (nasional), KKR Aceh dimungkinkan dibentuk karena hingga kini pengaturan UU KKR baru dengan kriteria sebagaimana disebutkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 006/PUU-IV/2006 juga belum ada.

BAB IV

DASAR HUKUM PEMBENTUKAN KKR ACEH DAN LEGITIMASI BAGI REKONSILIASI DAN PENGUNGKAPAN KEBENARAN PELANGGARAN HAM DI ACEH

KKR Aceh adalah lembaga yang dibentuk oleh legislatif Aceh (DPRA). Dalam prosesnya, untuk mengisi keanggotaan KKR Aceh, DPRA harus membentuk Panitia Seleksi (Pansel) guna merekrut bakal calon Anggota. Pansel kemudian menyerahkan bakal calon anggota tersebut ke DPRA sebanyak 21 orang. DPRA kemudian melakukan uji kepatutan dan kelayakan dari 21 calon anggota itu, dan kemudian memilih 7 orang untuk menjadi anggota KKR Aceh. Seturut itu DPRA juga memilih Ketua dan Wakil Ketua KKR Aceh dari 7 Anggota yang terpilih. Pemerintah Aceh atau Gubernur kemudian menetapkan dan melantik anggota KKR Aceh. KKR Aceh bertanggungjawab kepada Gubernur dan DPRA.¹⁰⁴

Qanun mengatur masa kerja Anggota KKR Aceh adalah lima tahun, serta dapat mencalon diri kembali untuk satu periode berikutnya. Dalam menjalankan fungsi dan tugas sehari-harinya KKR Aceh akan dibantu oleh Kelompok Kerja (Pokja), di antaranya Pokja Pengungkapan Kebenaran, Pokja Perempuan, Pokja Reparasi, Pokja Perlindungan Saksi dan Korban, Pokja Dokumentasi dan Publikasi dan Pokja Rekonsiliasi. Pokja dipimpin oleh satu orang komisioner dan anggota dua sampai enam orang unsur dari luar KKR Aceh (Ps.5). Konstruksi KKR Aceh dalam Qanun 17/2013 secara garis besar adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkap kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh, merekomendasikan tindak lanjut, merekomendasikan reparasi dan melaksanakan rekonsiliasi. Tujuan pembentukan KKR Aceh ditentukan untuk: (1) memperkuat perdamaian dengan mengungkapkan kebenaran terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu; (2) Membantu tercapainya rekonsiliasi antara pelaku pelanggaran HAM baik individu maupun lembaga dengan korban; dan (3) merekomendasikan reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran HAM, sesuai dengan standar universal yang berkaitan dengan hak-hak korban. Cakupan wilayah kerja KKR Aceh di seluruh Aceh dan/atau di luar Aceh sejauh terkait dengan konflik Aceh.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Baca lebih lanjut, Amiruddin Al-Rahab dan Wahyudi Djafar, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh: Peluang dan Tantangan Pembentukan*, Elsam, hlm. 20-22.

¹⁰⁵ *Ibid.*

Sementara kurun waktu pengungkapan kebenaran, dibagi ke dalam dua tahap, yaitu tahap pertama 4 Desember 1976 sampai 15 Agustus 2005. Tahap kedua sebelum 4 Desember 1976. Pengungkapan kebenaran tahap kedua dilakukan setelah pengungkapan tahap pertama selesai. Selain itu pelanggaran HAM yang diutamakan untuk diungkap adalah hak ekonomi, sosial dan budaya serta hak sipil dan politik (Ps.19). Tujuan pengungkapan kebenaran adalah untuk “mendorong perubahan kebijakan dan perbaikan lembaga-lembaga yang telah mengakibatkan pelanggaran di masa lalu; mendapatkan informasi yang akurat tentang pelanggaran HAM dan dugaan pelanggaran HAM berat, berdasarkan bukti dan fakta yang telah dikumpulkan, termasuk analisis faktor penyebab, peristiwa yang melatarbelakangi, motifasi politik dan /atau ekonomi, tindakan dan aktor, baik lembaga negara maupun non-negara serta dampaknya; dan memenuhi hak korban untuk mendapatkan kebenaran dan keadilan; serta meluruskan sejarah. (Pasal 20) Pengungkapan kebenaran itu dilakukan dengan cara “mengumpulkan informasi dan dokumen, pengambilan pernyataan dan investigasi (ps.21).¹⁰⁶

Tujuan rekonsiliasi berdasarkan Qanun adalah “merajut kembali persaudaraan yang terpecah dan menghilangkan dendam antara korban/keluarga korban dengan pelaku dalam rangka memperkuat keutuhan masyarakat dan bangsa; membangun kebersamaan untuk menjaga keberlanjutan perdamaian; mencegah berulangnya konflik; dan menjaga keutuhan wilayah Aceh (Pasal 33). Qanun juga mengatur bahwa rekonsiliasi hanya dapat dilakukan pada kasus-kasus yang tidak termasuk pelanggaran HAM yang berat. Rekonsiliasi dilakukan secara sukarela tanpa pemaksaan baik kepada korban maupun pelaku (Pasal 30). Rekonsiliasi bisa dilakukan pada tingkat Gampong, Mukim, Kabupaten/kota dan Aceh. Bisa juga dilakukan secara individual dan kolektif terhadap korban dan pelaku dalam masing-masing kasus. Rekonsiliasi hanya dilakukan setelah proses pengungkapan kebenaran selesai. Setelah rekonsiliasi terjadi tidak tertutup kemungkinan dilakukan penegakan hukum di pengadilan atas kasus yang sama dengan korban yang sama (Pasal 31). KKR Aceh melaporkan hasil kerjanya secara periodik kepada Gubernur dan DPRA, yaitu perenam bulan dan setiap akhir tahun serta diakhir masa jabatan, atau karena suatu hal-hal khusus. Laporan itu bersifat terbuka untuk umum dan dapat disebarluaskan melalui media massa. Laporan KKR Aceh paling tidak harus merekomendasikan perubahan hukum, politik dan administratif;

¹⁰⁶ *Ibid.*

pelaksanaan mekanisme rekonsiliasi, tindakan hukum terhadap pelaku pelanggaran HAM dan tindakan lainnya (Pasal 16).¹⁰⁷

Walau demikian keberadaan Qanun masih dianggap tidak cukup, Amiruddin Al-Rahab dan Wahyudi Djafar berpendapat bahwa masih dibutuhkan kebijakan dari pemerintah pusat di Jakarta, yang secara resmi menerima Qanun. Tentu bentuknya bukan sekadar pernyataan resmi, tetapi sebuah kebijakan resmi tersurat, sehingga Qanun ini mengikat semua pihak. Kebijakan tersebut dapat berupa Peraturan Presiden (Perpres), yang materinya menegaskan bahwa semua instansi harus menghormati dan mendukung kerja KKRA, di samping itu juga mengandung dukungan anggaran dari APBN untuk rekonsiliasi dan reparasi.¹⁰⁸

Pemerintah Pusat disebutkan belum memiliki sikap yang tegas terhadap keberadaan KKR Aceh, apalagi setelah Mahkamah Konstitusi mengucapkan Putusan nomor 006/PUU-IV/2006 yang membatalkan UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.¹⁰⁹ Sikap Pemerintah Pusat ini biasanya didasarkan pada alasan tidak adanya landasan hukum bagi KKR Aceh, sehingga ketika KKR Aceh bekerja dan meminta dukungan dari Pemerintah Pusat, Pemerintah Pusat merasa tidak mempunyai kewajiban untuk memberikan dukungannya, walaupun Pemerintah Pusat sebenarnya tidak pernah mengungkapkan ke publik bahwa kerja KKR Aceh adalah suatu perbuatan illegal.¹¹⁰

Substansi keberadaan lembaga sejenis KKR di berbagai negara adalah sama, yaitu menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM pada masa pemerintahan otoriter.¹¹¹ KKR didefinisikan sebagai lembaga yang dibentuk dengan keterlibatan masyarakat sipil dan negara pasca pemerintahan otoriter.¹¹² KKR lahir tidak hanya menekankan kepada kinerja rekonsiliasi antara pelaku dan korban, akan tetapi lebih mengutamakan kepada pengungkapan kebenaran dan keadilan atas pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu. Syarat utama terciptanya rekonsiliasi adalah adanya kebenaran dan keadilan.¹¹³

Ketika Mahkamah Konstitusi membatalkan UU KKR, konsekuensi serius terjadi di Aceh. MoU Helsinki dan Undang-Undang Pemerintah Aceh yang disusun dengan optimisme

¹⁰⁷ *Ibid.*

¹⁰⁸ *Ibid.*, hlm. 24.

¹⁰⁹ Roichatul Aswidayah, dkk, *Pengembangan Kelembagaan KKR Aceh: Dari Langkah Taktis Menuju Langkah Strategis*, (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019), hlm. 2.

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Aryos Nivida, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi: Transisi Politik Aceh*, (Yogyakarta: Ombak, 2013), hlm. 8.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, hlm. 10.

pendirian KKR Nasional yang dilandasi oleh UU KKR untuk membuka sisi gelap sejarah politik Indonesia di Aceh menjadi kehilangan jiwanya untuk memenuhi keadilan bagi korban dan keluarga korban pelanggaran HAM yang terjadi di masa lampau. Ketika pada tahun 2013, DPRA berhasil Menyusun Qanun Nomor 17 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, maka optimisme yang tadinya mulai hilang tersebut dapat dilahirkan kembali.

Hak kebebasan, hak hidup, hak persamaan, dan hak untuk membangun merupakan aspirasi HAM.¹¹⁴ Ketika era reformasi dimulai, terjadi pembelokan (bahkan pembalikan) arus dalam pergulatan penegakkan HAM di Indonesia, yang semula penuh pelanggaran dan sangat represif oleh aparat negara menjadi lebih berpihak kepada perlindungan HAM yang bahkan dalam batas tertentu cenderung mendesak aparat negara.¹¹⁵

Tanggung jawab negara yang berkaitan dengan HAM telah diatur dalam hukum HAM internasional. Pada awalnya dikembangkan prinsip tanggung jawab negara atas perlakuan terhadap orang asing atau *state responsibility for the treatment of aliens*, di mana dalam prinsip ini terkandung aturan mengenai bagaimana orang asing dapat mengajukan tuntutan akibat perlakuan yang salah terhadap dirinya.¹¹⁶ Dalam doktrin imputabilitas, tanggung jawab negara tidak hanya berlaku dalam kasus ketika negara itu adalah pelakunya, namun juga dalam keadaan tindakan badan negara atau badan dapat dipersalahkan kepada negara, karena Tindakan badan negara akan dipandang sebagai Tindakan dari negara menurut hukum internasional, baik badan tersebut termasuk ke dalam otoritas konstituen, legislatif, eksekutif, peradilan maupaun otoritas lainnya, baik fungsinya bersifat internasional maupun internal dan baik memegang posisi atasan atau bawahan di negara tersebut.¹¹⁷

Dalam pandangan Ni'matul Huda, pembentukan lembaga-lembaga negara di Indonesia dapat dibagi menjadi beberapa model, yaitu kewenangan organ negara berdasarkan UUD (*constitutionally entrusted power*) dan kewenangan organ yang hanya berdasarkan pada undang-undang (*legislatively entrusted power*).¹¹⁸ Menurut Jimly Asshiddiqie, kemunculan lembaga independen merupakan suatu bentuk eksperimentasi kelembagaan, di mana eksperimentasi tersebut dapat berupa dewan (*council*), komisi

¹¹⁴ Nallom Kurniawan Barlyan, *Op Cit.*, hal 45.

¹¹⁵ Makalah Moh. Mahfud MD., dalam Seminar Komnas HAM Sub Komisi Hak Sipil dan Politik, yang diselenggarakan di Hotel Panghear, 2 Mei 2006, dalam Nallom Kurniawan Barlyan, *Ibid.*

¹¹⁶ Nallom Kurniawan Barlyan, *Op Cit.*, hlm. 46.

¹¹⁷ *Ibid.*, hal 144.

¹¹⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: PT RajaGrafindo Persana, 2013), hlm. 160.

(*comission*), komite (*comitee*), badan (*board*), atau otoritas (*authority*).¹¹⁹ Lembaga baru dapat disebut sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institution* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang.

Pada tanggal 31 Desember 2013, Gubernur Aceh saat itu, Zaini Abdullah, menetapkan Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh. Qanun ini ditetapkan sebagai bentuk pelaksanaan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (*Memorandum of Understanding Between The Government of Republic of Indonesia and The Free Aceh Movement Helsinki 15 Agustus 2005*), di mana isinya adalah menegaskan komitmen Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka untuk menyelesaikan konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua, dan para pihak bertekad untuk menciptakan kondisi sehingga Pemerintahan Rakyat Aceh dapat diwujudkan melalui suatu proses yang demokratis dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Di dalam Pasal 3 Qanun Aceh tentang KKR Aceh, disebutkan bahwa KKR Aceh bertujuan untuk:

- a. memperkuat perdamaian dengan mengungkapkan kebenaran terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu.
- b. membantu tercapainya rekonsiliasi antara pelaku pelanggaran HAM baik individu maupun lembaga dengan korban; dan
- c. merekomendasikan reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran HAM, sesuai dengan standar universal yang berkaitan dengan hak-hak korban.

Penetapan Qanun KKR Aceh menjadi landasan dan panduan bagi kerja KKR Aceh selama ini. Di dalam Pasal 1 angka (16) ditegaskan bahwa KKR Aceh merupakan “Lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh, merekomendasikan tindak lanjut, merekomendasikan reparasi dan melaksanakan rekonsiliasi.” Qanun KKR Aceh bagaimanapun menggariskan bahwa tugas merekomendasikan reparasi dan melaksanakan rekonsiliasi dilakukan setelah upaya pengungkapan kebenaran dilakukan. Lebih jauh ditegaskan bahwa pelaksanaan tugas KKR Aceh bukan proses akhir dari penuntasan pelanggaran HAM. Terkait rekonsiliasi Qanun KKR Aceh memberi batasan bahwa rekonsiliasi dilakukan di luar

¹¹⁹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 5-6.

pelanggaran HAM berat. Lebih jauh Qanun KKR Aceh Pasal 31 ayat (4) menegaskan: *Rekonsiliasi yang telah terjadi tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya penegakan hukum di pengadilan terhadap pelaku dalam kasus yang sama dan berkenaan dengan korban yang sama.*¹²⁰

Dikutip dari Renstra KKR Aceh Tahun 2017-2021, peluang mencari kebenaran dan keadilan atas kejahatan kemanusiaan yang terjadi beberapa dekade terakhir di Aceh, terbuka lebar ketika penandatanganan Nota Kesepahaman antara Pemerintah Indonesia dengan pihak GAM, yang dikenal dengan *Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki*, dilakukan, yang sekaligus menandakan akhir sebuah konflik dan berperangan. Selain pengaturan tentang tata kelola pemerintahan, politik, dan kelembagaan baru di Aceh, kesepahaman ini juga menghasilkan beberapa butir penting, di antaranya tentang pengakuan dan penegakan Hak Asasi Manusia. Nota Kesepahaman ini juga mewajibkan Pemerintah Indonesia untuk menerbitkan undang-undang baru tentang Aceh, yang kemudian dikenal dengan nama Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Otonomi khusus di Aceh dapat diterapkan setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Otonomi khusus adalah otonomi yang diberikan kepada suatu daerah tertentu untuk menjalankan pemerintahan dengan pemberian hak-hak khusus yang derajat kemandiriannya lebih tinggi dibandingkan daerah lainnya.¹²¹ Pemberian otonomi khusus bagi Provinsi Aceh merupakan suatu bentuk pengakuan terhadap kekhususan daerah Aceh sebagai subsistem pemerintahan secara nasional.¹²²

Hingga saat ini KKR Aceh belum memiliki sekretariat mandiri, seperti halnya organisasi perangkat pemerintahan Aceh lainnya, terutama yang merupakan bagian dari pelaksanaan otonomi khusus Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Sekretariat KKR Aceh masih menginduk pada Badan Registrasi Aceh (BRA), setelah sebelumnya berada di bawah Dinas Sosial. Di bawah Dinas Sosial, KKR Aceh ditempatkan pada salah satu program, yaitu program untuk pemulihan korban kekerasan dalam rumah tangga (KDRT). Hal ini tentu saja jauh dari tugas yang dilakukan KKR Aceh yang berpusat pada upaya pemulihan korban konflik yang terjadi di masa lalu. KKR Aceh

¹²⁰ Disarikan dari *Pengembangan Kelembagaan KKR Aceh: Dari Langkah Taktis Menuju Langkah Strategis*, (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019), hlm. 15.

¹²¹ Zaki 'Ulya, "Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus Di Aceh," (Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014), hlm. 376.

¹²² *Ibid.*, hlm. 377.

dan BRA sama-sama lahir dari amanat perjanjian damai antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang ditandatangani di Helsinki, Finlandia (MoU Helsinki) pada 15 Agustus 2005 silam. Kedua lembaga ini juga memiliki kesamaan tujuan dalam konteks memperkuat perdamaian yang telah terajut di Aceh, namun BRA pada dasarnya bekerja untuk para mantan kombatan (GAM), mantan tahanan politik, dan masyarakat yang terkena dampak konflik di Aceh. Penekanan kerja BRA adalah perbaikan ekonomi dan kesejahteraan dari mantan kombatan, tapol, dan masyarakat korban konflik tersebut. Di sisi lain, titik berat perhatian KKR Aceh adalah pada pengungkapan kebenaran dan pemulihan dari korban pelanggaran HAM yang terjadi selama konflik. Pengungkapan kebenaran dilakukan salah satunya dengan pengambilan pernyataan—menjangkau korban, mendengar tentang apa yang mereka alami di masa lalu, merekam dan menuliskannya. BRA, sebagaimana lembaga lain, sudah memiliki format mata anggaran sendiri yang tidak dapat begitu saja diubah dan menyesuaikan dengan program yang dijalankan KKR Aceh.¹²³

Dalam keterangan yang disampaikan oleh Komisioner KKR Aceh Masthur Yahya dalam FGD Pengembangan KKR Aceh: Arah dan Strategi yang digelar ELSAM, pada 15 November 2019, di Jakarta, diterangkan bahwa mantan Gubernur Aceh Irwandi Yusuf mengatakan, selama pemerintah pusat tidak mendukung, dalam hal ini memberikan anggaran untuk KKR Aceh, pemerintah Aceh tidak akan berbuat lebih jauh. Pembentukan KKR yang merupakan mandat dari kesepakatan damai antara pemerintah Indonesia dan GAM melalui MoU Helsinki, yang diperkuat melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sehingga sesungguhnya pembentukan KKR telah memiliki legitimasi yang kuat pada masa itu.

Pada poin 2 MoU Helsinki yang membahas tentang hak asasi manusia, terdapat tiga poin pokok yaitu, Poin 2.1. yang menyatakan bahwa Pemerintah RI akan mematuhi konvensi PBB mengenai hak-hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial, dan budaya, serta Poin 2.2. yang menerangkan bahwa Sebuah Pengadilan HAM akan dibentuk untuk Aceh. Poin 2.3. MoU Helsinki menyebutkan bahwa “Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi”.

¹²³ Disarikan dari *Pengembangan Kelembagaan KKR Aceh: Dari Langkah Taktis Menuju Langkah Strategis*, (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019), hlm. 2.

Putusan Mahkamah Konstitusi bersifat *final and binding*, sehingga ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan suatu putusan tidak ada lagi upaya hukum yang dapat dilakukan terhadap perkara tersebut. Ketika Mahkamah Konstitusi mengeluarkan putusan nomor 006/PUU-IV/2006, maka seharusnya ada tindak lanjut yang jelas dari berbagai pihak akan kebelangsungan KKR selanjutnya.

MoU Helsinki Poin 2.3. mengatakan: “Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.” Sementara Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatakan: “(1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan undang-undang ini akan dibentuk KKR di Aceh; (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi dan Kebenaran dan Rekonsiliasi”. Dari rumusan MoU dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sulit kiranya untuk mengatakan bahwa KKR Aceh tidak perlu landasan UU KKR. Jika membaca secara saksama, maka dapat dikatakan bahwa pihak yang bersepakat dalam MoU maupun pembuat UUPA dalam merumuskan ketentuan tentang KKR Aceh itu membayangkan adanya keberadaan KKR nasional. MoU tegas mengatakan KKR Aceh dibentuk oleh KKR Indonesia. Sementara UUPA mengatakan KKR Aceh merupakan bagian tidak terpisahkan dengan KKR nasional.¹²⁴

Ketika menciptakan suatu peraturan perundang-undangan dan memiliki semangat agar peraturan perundang-undangan tersebut diterima di masyarakat, maka akan lebih baik jika pertaturan tersebut dibentuk berdasarkan suatu sistem yang baik pula. Beberapa asas peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam system peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:¹²⁵

- a. Asas *lex superior derogat legi inferior* (yang lebih tinggi mengesampingkan yang rendah), digunakan apabila terjadi pertentangan, dalam hal ini yang diperhatikan adalah hierarkhi peraturan perundang-undangan;

¹²⁴ Disarikan dari *Pengembangan Kelembagaan KKR Aceh: Dari Langkah Taktis Menuju Langkah Strategis*, (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019), hlm. 16.

¹²⁵ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, Cet. ke-3, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 7-11 dalam Zaki Ulya, “Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas Aceh,” (Jurnal Petita Volume 2 Nomor 2, November 2017), hlm. 148.

- b. Asas *lex specialis derogat legi generalis*, yang artinya bahwa aturan yang khusus mengenyampingkan aturan yang umum;
- c. Asas *lex posterior derogat legi priori*, yang berarti bahwa aturan yang baru mengenyampingkan aturan yang lama;
- d. Asas undang-undang tidak boleh berlaku surut (non-retroaktif), yaitu bahwa suatu undang-undang belum bisa diterapkan kepada suatu kasus apabila undang-undang tersebut belum ditetapkan.

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah:

- 1) UUD 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR);
- 3) UU/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi;
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Stufenbau Theory dari Hans Kelsen menjelaskan bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Ketika peraturan tersebut bertentangan, maka dapat diajukan *judicial review*.¹²⁶ Urgensi dari suatu *judicial review* menurut John Marshall adalah sebagai berikut:¹²⁷

- a) Ketika ada suatu peraturan yang bertentangan dengan konstitusi harus dilakukan uji materi, karena hakim telah bersumpah untuk menjunjung tinggi konstitusi;
- b) Konstitusi merupakan *the supreme law on the land*, sehingga harus ada pengujian terhadap peraturan di bawahnya agar *the supreme law* tersebut tidak dilangkahi;

¹²⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, translated by Anders Wedberg, Russel & Russel, New York, 1973. Dikutip kembali oleh Ni'matul Huda & R. Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-undangan*, Nusa Media, Bandung, 2011, hal. 24, dalam Widayati, "Problematisasi Ketidakpatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang", (Jurnal Pembaharuan Hukum Volume IV No 1, April 2017), hal 4.

¹²⁷ Moh. Mahfud MD, *Konstitusi dan Hukum dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Pers, RajaGrafindo Persada, 2009) hal 255, dalam *Ibid*.

- c) Permintaan *judicial review* harus dipenuhi, karena hakim tidak boleh menolah perkara;

Melalui salah satu kewenangan yang dimilikinya, yaitu menguji undang-undang terhadap UUD, Mahkamah Konstitusi dapat mengawal politik hukum nasional sehingga tidak ada lagi ketentuan undang-undang yang keluar dari koridor konstitusi.¹²⁸ Apabila ditinjau dari permasalahan legalitas KKR Aceh menurut Qanun Nomor 17 Tahun 2013, tentu tidak lepas dari pembahasan peraturan perundang-undangan. Kontra yang terjadi terhadap kedudukan KKR Aceh lebih difokuskan pada aspek ketiadaan KKR Nasional yang telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi, sehingga beberapa kalangan politik Aceh menilai KKR Aceh sudah sepatutnya untuk dibubarkan.¹²⁹

Pembentukan KKR bukan merupakan suatu mekanisme untuk menggantikan proses peradilan, namun dapat digunakan sebagai suatu alat untuk memerintahkan adanya penyelidikan resmi mengenai adanya pelanggaran HAM berat yang terjadi. KKR dapat membuka kaca mata masyarakat luas mengenai peristiwa pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu, bagaimana penderitaan yang dialami oleh para korban, dan juga membuka kesempatan bagi pihak korban dan keluarga korban untuk bersikap terbuka terhadap peristiwa yang dialami.

RUU KKR masuk ke dalam daftar RUU Kumulatif Terbuka Akibat Putusan Mahkamah Konstitusi pada Prolegnas Tahun 2007, 2008, dan 2009. Pada tahun 2010 – 2014, RUU KKR masuk ke dalam Prolegnas Jangka Panjang dengan nomor urut 93, kemudian pada tahun 2015 – 2019, RUU KKR masuk ke dalam Prolegnas Jangka Panjang dengan nomor urut 57. Hingga tahun 2017, RUU KKR belum masuk ke dalam Prolegnas Prioritas. Dari hal ini dapat disimpulkan bahwa komitmen pemerintah dan DPR untuk menyelesaikan RUU KKR masih sangat rendah.

Dari hasil wawancara penelliti dengan Komisioner KKR Aceh yang dilakukan secara daring pada tanggal 4 November 2020, Afridal Darmi, selaku Ketua KKR Aceh, mengatakan bahwa walaupun telah lahir Qanun 17 Tahun 2013 tentang KKR Aceh, seharusnya tidak menjadikan Pemerintah Pusat melepaskan kewajibannya, karena Qanun mengenai KKR

¹²⁸ Mohammad Mahrus Ali, dkk, "Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat," (Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 3, September 2015), hal 633.

¹²⁹ Zaki Ulya, "Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebeneran dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas Aceh," (Jurnal Petita Volume 2 Nomor 2, November 2017), hlm. 148.

merupakan pelaksanaan dari peraturan yang lebih tinggi. Menurut Afridal Darmi, ketika Pemerintah Daerah Aceh membentuk KKR Aceh, maka seharusnya Presiden terikat untuk menanggapi hal terkait KKR Aceh tersebut. Berdasarkan Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, Qanun Aceh adalah peraturan perundang-undangan sejenis peraturan daerah provinsi yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan masyarakat Aceh. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dijelaskan bahwa yang termasuk dalam Peraturan Daerah Provinsi adalah Qanun yang berlaku di Provinsi Aceh dan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus) serta Peraturan Daerah Provinsi (Perdasi) yang berlaku di Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Ketika melihat dari rumusan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Qanun memiliki level yang sama dengan Peraturan Daerah. Meskipun Pemerintah Aceh memiliki hak dalam mengatur daerahnya secara otonom berdasarkan UUPemerintahan Aceh, namun patut diingat kewenangan tersebut tidaklah bersifat absolut. Terdapat koridor-koridor hukum nasional dan nilai-nilai kemanusiaan yang mendasar sebagai batasan pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah.¹³⁰

Herlambang P. Wirataman, dosen Universitas Airlangga menyatakan ada 3 (tiga) instrumen hukum yang bisa digunakan Pemerintah untuk menindaklanjuti KKR Aceh, yaitu:¹³¹

- a) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu), karena bisa membentuk hukum baru. Perppu bisa melengkapi instrument lain yang belum ada dalam undang-undang. Perppu dapat dikeluarkan karena rasionalitas legislasi, yakni terjadi kekosongan hukum atau hukum tidak cukup mengatur ihwal reparasi hak korban. Hal ini dalam kondisi negara berkategori darurat (*staatsnoodrecht*) dan perlu jalan keluar;
- b) Peraturan Presiden, karena memungkinkan ketika ada instrumen hukum yang juga memberikan pintu atas upaya kerja-kerja KKR;
- c) Instruksi Presiden, yang dapat menyinergikan antarlembaga negara, termasuk dengan kepala daerah agar tidak saling bertolak belakang.

¹³⁰ <https://icjr.or.id/pengujian-qanun-aceh-no-6-tahun-2014-hukum-jinayat/#:~:text=Bahwa%20berdasarkan%20ketentuan%20di%20atas,Indonesia%20dan%20dipersamakan%20dengan%20Perda.&text=Berdasarkan%20kekhususan%20yang%20di%20berikan,acara%20di%20Mahkamah%20Syar'iah.>, diakses pada tanggal 24 November 2020.

¹³¹ <https://tirto.id/akademisi-sebut-kkr-aceh-bisa-ditindaklanjuti-lewat-perppu-euuW>, diakses pada tanggal 24 November 2020.

BAB 5

TINDAK LANJUT PELAKSANAAN TUGAS DAN WEWENANG KKR ACEH

1. Politik Hukum KKR Aceh

Sebuah rezim baru atau demokrasi baru memerlukan legitimasi sebagai dasar stabilitas politik yang berpengaruh pula dalam penegakan hukum. Pengadilan dinilai sebagai hal yang penting untuk menunjukkan supremasi norma-norma dan nilai demokrasi agar kepercayaan rakyat dapat dipulihkan.¹³² Kegagalan dalam mengadili, sebaliknya dapat memicu sinisme dan tidakpercayaan rakyat atas adanya sistem politik. Sejumlah pakar memiliki kepercayaan bahwa pengadilan dapat meningkatkan konsolidasi demokrasi jangka panjang, salah satu argumenta adalah bahwa ketika tidak ada kejahatan yang diadili atau diselidiki, maka akan muncul rasa percaya dari masyarakat dan norma demokrasi dalam masyarakat pun tidak akan terwujud, sehingga tidak akan ada konsolidasi demokrasi yang sesungguhnya.¹³³

Namun demikian apakah hal ini dapat selesai dengan prosedur hukum formal dan prosedural, birokratis dan normatif, dan mewajibkan adanya bukti-bukti baik materiil maupun formil? Apakah hakim dapat berdiri tegak dan bekerja dengan independen serta imparial di bawah tekanan rezim ataupun agen rezim masa lalu, mengingat resistensi rezim masa lalu terhadap setiap upaya pengungkapan kejahatan di masa lalu sangatlah potensial? Pihak yang merasa terancam dengan adanya penyelesaian konflik secara yudisial mungkin akan berusaha sekuat mungkin untuk mengubah keadaan entah dengan pemberontakan, ancaman, konfrontasi, kudeta yang bertujuan untuk melemahkan kekuasaan dari pemerintah sipil.

Dalam situasi yang seperti deskripsi tersebut, pengadilan justru dapat memperkuat kecenderungan militer untuk menantang institusi demokrasi.¹³⁴ Martin Meredith¹³⁵ menyatakan:

¹³² Samuel Huntington, *third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, 1991, hlm. 114-124.

¹³³ Lihat Laurence Whitehead, "The Consolidation of fragile Democracies", in Robert pastor (ed) *Democracies in the America: Stopping the Pendulum*. Holmes and Meier, New York, 1989, hlm. 84. Lihat juga artikel Diane Orentlicher: "Setting Accounts: The duty to prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", *Yale Law Journal* 1991.

¹³⁴ Tina Rosenberg, "Afterword" dalam Martin Meredith, *Coming to terms*, Public Affairs: New York, 1999, hlm. 39

¹³⁵ *ibid*

“... besides trying the top junta members, Argentina sought to prosecute lower-ranking military officers responsible for crimes. But when the military began to grumble in a country that had already seen eleven military coups in this century. President Raul Alfonsin blinked. He proposed a law setting a date for an end to indictments, and another law that gave amnesty to middle and junior officers on the ground that they were following orders.”

Dalam praktiknya di Argentina, selain mengadili anggota junta teratas, Argentina berusaha menuntut perwira militer berpangkat rendah untuk bertanggung jawab atas adanya kejahatan. Namun ketika militer mulai “resah: di negara yang mengalami sebelas kudeta militer pada abad ini, presiden Raul Alfonsin “berkedip” dan mengusulkan undang-undang untuk mengatur tanggal diakhirinya dakwaan dan undang-undang lain yang memberi amnesti kepada perwira menengah dan junior dengan alasan bahwa mereka mengikuti perintah.

Mekanisme legal atau penyelesaian sengketa secara yudisial memiliki keterbatasan-keterbatasan,¹³⁶ misalnya *pertama*, alat bukti untuk sebuah proses pemeriksaan di pengadilan seringkali sulit dipenuhi karena pada umumnya alat-alat bukti sudah hilang atau dengan sengaja dilenyapkan. *Kedua*, para korban atau saksi takut mengambil resiko jika harus bersaksi di pengadilan. *Ketiga*, lembaga peradilan pada umumnya tidak dapat dipercaya dan dianggap lemah, terutama lembaga peradilan yang pernah menjadi instrument rezim otoritarian sebelumnya. *Keempat*, instrument hukum tersedia tidak cukup untuk menjangkau sebuah *state organized violent* (kejahatan negara yang terorganisasi) karena konstruksi norma dalam pasal-pasal peraturan perundang-undangan lebih cenderung mengarah pada kejahatan individual; *kelima*, anggota militer, sisa-sisa kekuatan order otoritarian termasuk birokrasi sipil yang pernah terlibat dalam kejahatan hak asasi manusia di masa lampau secara terbuka menentang dan mengancam setiap proses hukum yang akan mengungkap kejahatan rezim masa lalu itu.

Kesulitan akan tidak dapat bekerjanya proses hukum formal dalam penyelesaian konflik atau kejahatan hak asasi manusia di masa lampau, diperkeruh dengan kekhawatiran

¹³⁶ Pengadilan Tokyo dan nurenberg mengadili tentara NAZI Jerman dan pelaku kejahatan PD II dikatakan sebagai pengadilan penyelesaian secara tuntas, pertanggung jawaban kejahatan kemanusiaan tetap mendapat kritikan karena tidak memenuhi rasa keadilan korban. Demikian pula dengan peradilan terhadap pemerintahan Vichy di Prancis yang berlangsung sampai puluhan tahun, malah menimbulkan antipati rakyat Prancis karena bosan menunggu terlalu lama.

bahwa mekanisme tersebut dapat menjerumuskan bangsa untuk kembali ke rezim otoriter, menjadi dorongan kuat perlunya sebuah mekanisme lain yaitu suatu model penyelesaian alternative seperti Komisi kebenaran dan Rekonsiliasi yang oleh Tina Rosenberg dianggap sebagai sebuah jalan untuk menghindari, *the dragon on the pation should not be awakened*.¹³⁷

Politik hukum yang oleh Soedarto¹³⁸ dimaknai sebagai kebijakan negara melalui institusi-institusi negara dengan kewenangan menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diasumsikan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang menjadi cita-cita dan keinginan masyarakat menjadi salah satu landasan pembentukan lembaga negara yang tidak diatur oleh UU seperti KKR Aceh. Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai sebuah kebijakan mendasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari sebuah peraturan perundang-undangan yang dibentuk.¹³⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara menyatakan bahwa politik hukum merupakan *legal policy* yang hendak diimplementasikan pada suatu pemerintahan negara tertentu.¹⁴⁰

Ruang lingkup politik hukum di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang saat ini berlaku dan cita hukum yang diharapkan akan berlaku di masa depan. Hukum yang berlaku saat ini secara umum dikenal dengan *ius constitutum* dan hukum yang menjadi cita-cita dikenal dengan *ius constituendum*.¹⁴¹ Soerjono Sekanto dan Purnadi Purbacaraka memiliki pendapat bahwa *ius constitutum* merupakan hukum yang disusun dan berlaku dalam sebuah masyarakat negara pada masa tertentu atau hukum positif yang berlaku di masyarakat. Sedangkan *ius constituendum* merupakan hukum dan peraturan yang dicita-citakan dalam kehidupan bernegara namun belum diundangkan menjadi sebuah peraturan perundang-undangan.¹⁴² *Ius constituendum* dapat bertransformasi menjadi *ius constitutum* melalui beberapa cara diantaranya adalah:

1. Revisi atau penggantian suatu undang-undang dengan undang-undang yang baru;
2. Memasukan unsur-unsur yang baru dalam perubahan undang-undang (unsur-unsur baru awalnya berupa *ius constituendum*);

¹³⁷ Tina Rosenberg, "Afterword", *op.cit.*

¹³⁸ Soedarto dalam *Suteki: Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro Rakyat*, Malang: Surya Pena Gemilang, hlm. 65

¹³⁹ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum*, Cet. 11, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 160.

¹⁴⁰ Mahfud MD, *Membangun Politik Menegakan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Press, 2010, hlm. 15.

¹⁴¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2006, hlm. 25.

¹⁴² Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Aneka Cara Pembedaan Hukum*, Bandung: Pt Citra Aditya Bakti, 1994, hlm. 5.

3. Penafsiran peraturan perundang-undangan terkini yang tidak sama dengan penafsiran-penafsiran pada umumnya;
4. Adanya perkembangan pendapat para ahli dan doktrin di bidang teori hukum.¹⁴³

Dihapuskannya UU KKR seolah menghilangkan *ius constituendum* sekelompok masyarakat yang sangat mengharapkan adanya sebuah sarana untuk menyelesaikan konflik-konflik pelanggaran hak asasi manusia berat di masa lalu. Putusan Mahkamah Konstitusi seolah-olah mementahkan upaya negara untuk menunjukkan komitmen nyata atas *access to justice* terhadap berbagai pelanggaran HAM masa lalu. Sejatinya proses yang dicita-citakan oleh masyarakat tidak melulu untuk kepentingan korban untuk meminta pertanggungjawaban atas kejahatan masa lalu namun juga sekaligus untuk melindungi generasi mendatang dari setiap kemungkinan atas akan terjadinya kembali kejahatan yang sama di masa depan.¹⁴⁴

Pembentukan sebuah lembaga dengan bentuk komisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat pula dikaji dari teori *trias politica*, dimana komisi negara dapat lahir sebagai sebuah lembaga yang merdeka. Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa kemunculan lembaga independen merupakan bentuk eksperimen dalam bidang kelembagaan (*institutional experimental*) yang dapat berbentuk dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), otorita (*authority*).¹⁴⁵ Lembaga bentukan baru tersebut tentunya bersifat sebagai lembaga penunjang atau sebagai *state auxiliary organs* atau *auxiliary institution*.¹⁴⁶ Namun demikian masih perlu diuji lagi kebenarannya bahwa lembaga atau komisi negara independen hanyalah merupakan institusi pembantu dengan fungsi tambahan sebagai penunjang. Hal ini dikarenakan dalam perkembangan negara yang modern, faktanya banyak bermunculnya komisi negara dengan variasi tugas dan fungsi, dimana komisi tersebut menjadi instrument utama dalam mewujudkan negara hukum yang demokratis dan negara demokrasi yang berdasarkan hukum.¹⁴⁷

¹⁴³ *Ibid*, hlm.7.

¹⁴⁴ R. Herlambang Perdana Wiratraman, *et.al*, "Dampak dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan Membatalkan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komite Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Mekanisme Hukum dan Akses Keadilan Korban Bagi Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat", Penelitian Lembaga Kajian Konstitusi Universitas Airlangga, hlm.82-83.

¹⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Jakarta: Konstitusi Press, 2006, hlm. v-vi.

¹⁴⁶ *Ibid*.

¹⁴⁷ Gunawan A. Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Pranata Hukum. Vol. 6, No. 2 Juli 2011, hlm. 172.

Merujuk pada pendapat tersebut, maka dapat dikatakan bahwa KKR Nasional sejatinya merupakan lembaga independen yang mandiri yang dibentuk untuk dapat menjalankan tugas-tugas spesifik yang telah ditentukan oleh undang-undang dalam mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Indonesia.¹⁴⁸ Namun demikian pembubaran KKR Nasional sebagai implikasi dari Putusan Mahkamah Konstitusi berimbas pula pada politik hukum pembentukan KKR Aceh sebagai mandat dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Spirit yang muncul dari pembentukan KKR Aceh sesungguhnya merupakan semangat perdamaian yang tercetus dalam butir-butir MoU Helsinki yang kemudian dikristalkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Nota Kesepahaman (*MoU*) Helsinki yang berlangsung kurang lebih tujuh bulan dihadiri oleh delegasi Indonesia yang diwakili oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Hamid Awaludin, dan delegasi GAM yang dipimpin Perdana Menteri GAM, Malik Mahmud.¹⁴⁹

Samsidar menyatakan bahwa “di tengah berbagai perdebatan dalam mengupayakan hadirnya KKR di Aceh telah mengalami *up and down* dan sekaligus angin segar yang dihembuskan oleh *MoU Helsinki* dan Undang-Undang Pemerintahan Aceh.¹⁵⁰ Samsidar memaparkan lebih lanjut bahwa hadirnya KKR Aceh tidak dapat dilepaskan dari perdebatan mengenai relevansi menghadirkan KKR hanya dengan dasar hukum Qanun, dan surat penugasan komisionernya yang diterbitkan oleh Gubernur, sementara banyak korban pelanggaran hak asasi manusia di Aceh yang mengharapkan diusut secara tuntas kasusnya dengan pelaku yang berada di luar daerah Aceh.¹⁵¹ Hal lain yang perlu diperhatikan adalah adanya kendala karena dasar hukum pembentukan KKR yang seharusnya terkoneksi dengan KKR Nasional, sementara KKR Nasional telah dihapuskan sebagai implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi.

¹⁴⁸ Lihat Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang telah dibatalkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi.

¹⁴⁹ Lihat Damien Kingsbury, *Peace in Aceh: a Personal Account of the Helsinki Peace Process*, Singapore: Equinox Publishing, 2006, dalam Wahyudi Djafar, “Meniti Jalan Kebenaran dan Rekonsiliasi Kebutuhan Membangun Dukungan untuk Pengembangan KKR Aceh”, ELSAM & TIFA, 2019.

¹⁵⁰ Samsidar, “Tarik Ulur KKR Aceh: Pengungkapan Kebenaran dan Pemenuhan Keadilan di Antara Dikotomi Hitam Putih dan di Atas Fondasi Impunitas”, dibawakan dalam seminar dan Peluncuran Hasil Penelitian: Kebenaran dan Perdamaian di Aceh “*Upaya Pemenuhan Hak dan Pertanggungjawaban*”, kerjasama Pusham Unsyiah Kuala, KPK Aceh dan ICTH, Hotel Permes Palace Banda Aceh, 2007, hlm. 1

¹⁵¹ *ibid*, hlm. 5.

Pembentukan KKR Aceh diikuti dengan perdebatan mengenai apakah seharusnya KKR Aceh dibentuk dengan menunggu pembentukan KKR Nasional yang artinya harus menunggu diundangkannya UU KKR Baru, padahal bahkan pembentukan UU KKR tidak masuk ke dalam prolegnas 2020.¹⁵² KKR Aceh seharusnya bersifat *temporary* atau sementara untuk menjadi perantara bagi negara dalam penyelesaian konflik.

Sekalipun terdapat ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan tugas KKR Aceh, masih terdapat argumentasi yang signifikan untuk mendukung pendirian KKR Aceh. *Pertama*, adanya alasan konstusionalitas Hak Asasi Manusia yang diatur dalam konstitusi. Pada Bab XA UUD 1945 dinyatakan bahwa hak untuk hidup, hak untuk bebas dari penyiksaan dan hak atas rasa aman adalah hak mendasar yang melekat pada manusia dan tidak dapat dikurangi. Hak-hak tersebut merupakan sejumlah hak yang banyak terlanggar di Aceh pada masa lampau. Sehingga, penegakan, pemajuan, dan perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara dalam hal ini yang diwakili oleh pemerintah.¹⁵³ *Kedua*, argumentasi adat istiadat. Adat Aceh sangat khas dan kental dengan ke-Islam-an pola perilaku masyarakatnya. Islam nyaris tidak pernah terpinggirkan dalam urusan tata kehidupan sehari-hari di masyarakat Aceh.¹⁵⁴ Dalam hal penegakan keadilan, masyarakat Aceh menggunakan mekanisme adat seperti *diyut*, *suloh*, dan atau *peumat jaroe*. Hal ini menjadi mandat dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Aceh, Komisi Kebenaran Rekonsiliasi (KKR) dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.

Ketiga, alasan sosial. KKR Aceh sejatinya tidak hanya menjadi alat pengungkapan kebenaran atas kekerasan yang terjadi dimasa yang lalu sebagai cara memulihkan kepercayaan diri para korban dan keluarganya. Diharapkan penyeteraan keadaan masyarakat di Aceh dapat terbangun dengan baik sehingga komunikasi demokrasi dapat berjalan simultan. KKR Aceh dan kondisi kesetaraan masyarakat dapat membantu usaha rekonsiliasi di tingkat komunitas yang pernah berkonflik. Penentuan masa depan Aceh tentu ditentukan secara bersama-sama, tidak hanya oleh pemerintah namun juga para korban dan keluarga

¹⁵² Abraham Utama, *Jalan Terjal Pengesahan Qanun KKR Aceh*, Opini. Koleksi Pusat Dokumentasi ELSAM, hlm. 2.

¹⁵³ Pasal 28l ayat 4 UUD 1945.

¹⁵⁴ Huruf c bagian Menimbang Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

korban pelanggaran HAM berat. *Keempat*, alasan historis. KKR Aceh merupakan bagian dari perjanjian perdamaian 15 Agustus 2005 sementara perjanjian perdamaian tersebut disusun berdasarkan pada kesadaran para pihak yang berkonflik, yaitu pemerintah Republik Indonesia dan GAM (Gerakan Aceh Merdeka), oleh karena itu menjadi penting untuk menciptakan Aceh yang adil, demokratis dan berkemanusiaan. Kedua pihak yang berkonflik sebaiknya dapat memiliki konsensus bahwa kekerasan yang terjadi di masa lalu harus dihentikan dengan salah satu caranya adalah melalui KKR. Perjanjian damai ini juga menjadi salah satu dasar pertimbangan dalam penyusunan UU Pemerintahan Aceh.

Dalam perkembangannya KKR Aceh telah melakukan pendataan korban pelanggaran hak asasi manusia yang diberikan reparasi. Adapun bentuk reparasi yang diberikan adalah dalam bentuk bantuan medis, bantuan psikologis, modal usaha, jaminan untuk hidup dan statu kependudukan. Reparasi tersebut diprioritaskan untuk diberikan kepada korban yang berusia lanjut. Sejak berdiri di tahun 2016 sampai dengan saat ini, KKR Aceh telah mencatat setidaknya 3.040 pernyataan permohonan rekomendasi yang nantinya akan dimintakan rekomendasi pemberian reparasi kepada Presiden Republik Indonesia, Gubernur Aceh, dan DPR Aceh.¹⁵⁵

Ketentuan Pasal 229 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006 menjadi kunci bahwa pembentukan KKR Aceh menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari KKR Nasional, namun demikian karena dibatalkan UU tersebut sebagai implikasi dari putusan Mahkamah Konstitusi jika melihat dari ketentuan bahwa KKR Aceh dapat bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan maka Qanun Aceh sebagai landasan hukum pembentukan KKR Aceh tidak dapat dinafikan. Qanun yang sejajar dengan Peraturan Daerah masuk ke dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Sebagai salah satu provinsi di Indonesia yang mendapatkan status otonomi khusus, pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai peraturan pelaksana otonomi khusus di Aceh. Regulasi ini sekaligus merupakan

¹⁵⁵ Yocerizal, "Korban HAM Aceh dapat Reparasi, kriteria dan Bantuan yang Didapat, Salah Satunya Modal Usaha." <https://aceh.tribunnews.com/2020/06/25/korban-ham-aceh-dapat-reparasi-ini-kriteria-dan-bantuan-yang-didapat-salah-satunya-modal-usaha> diakses 26 Oktober 2020.

perwujudan dari butir-butir Perjanjian Damai *Memorandum of Understanding (MoU)* yang ditandatangani di Helsinki.¹⁵⁶

Berdasarkan prinsip-prinsip penyerahan kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dalam hal ini Aceh, pemerintahan Daerah Aceh diberikan kebebasan dan kesempatan yang seluas-luasnya untuk dapat mengembangkan dan menyejahterakan masyarakatnya. Legalitas dari Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh merupakan bagian dari politik hukum yang dijalankan di Aceh dalam rangka menyejahterakan masyarakat dengan kebijakan otonomi daerah. Politik hukum secara umum dapat dimaknai sebagai aktivitas yang dilaksanakan untuk menentukan sebuah pilihan mengenai cara-cara dan tujuan yang akan digunakan dalam mencapai tujuan hukum dalam masyarakat.¹⁵⁷

Terdapat setidaknya tiga aspek yang memicu lahirnya KKR Aceh, *pertama*, dalam rangka keberlanjutan langkah-langkah perdamaian di Aceh dalam rangka pemenuhan hak-hak korban atas keadilan, kebenaran, dan hak untuk memperoleh reparasi. *Kedua*, meluruskan sejarah demi pembelajaran bangsa agar tidak terjadi hal yang serupa di masa mendatang. *Ketiga*, internalisasi budaya penghargaan atas hak asasi manusia (HAM).¹⁵⁸

Landasan historis eksistensi KKR di Aceh dalam hal penanganan korban konflik menurut Aryos Nivada adalah pendirian KKR Aceh menjadi sebuah nilai terkecil dalam mengembangkan demokrasi. Demokrasi sudah seyogianya membuka kran kebutuhan dan apa yang menjadi keinginan dari masyarakat Aceh terutama korban konflik. Keinginan ini ditindaklanjuti oleh negara melalui kepanjangan tangan pemerintah Indonesia dan Aceh. Bilamana lembaga KKR Aceh sebagai sebuah kebutuhan tidak dapat direalisasikan, hal ini dapat dianggap sebagai ingkar janji pemerintah akan perwujudan sistem demokrasi. Dalam hal negara tidak mampu mewujudkan apa yang menjadi keinginan rakyat, dapat disimpulkan bahwa negara memiliki kelemahan dalam menyerap aspirasi kebutuhan prioritas dari masyarakat korban konflik di Aceh.¹⁵⁹ Ditambahkan lagi bahwa pembentukan KKR di Aceh

¹⁵⁶ Zaki Ulya, "Refleksi *Memorandum of Understanding (MoU)* Helsinki dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus di Aceh", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11 No.2 2014, hlm. 372.

¹⁵⁷ Amrizal J. Prang, "Politik Hukum Setengah Hati", *Harian Serambi Indonesia*, <https://aceh.tribunnews.com/2014/08/12/politik-hukum-setengah-hati>, diakses pada 23 Oktober 2020.

¹⁵⁸ Pricilla B. Hayner, *Kebenaran Tak Terbahasakan Refleksi Pengalaman Komisi-Komisi Kebenaran, Kenyataan, dan Harapan* (Jakarta: ELSAM, 2005), hlm.3.

¹⁵⁹ Zaki Ulya, "Politik Hukum pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas KKR Aceh", *Jurnal Ar Raniry, Petita*, Volume 2 Nomor 2, November 2017, hlm. 137.

awalnya adalah sebagai amanat Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam teknis pelaksanaannya, KKR Aceh diatur dengan Qanun Aceh.¹⁶⁰ Hal ini seharusnya dapat menjadi *trigger* bagi pemerintah untuk mengakomodir pembentukan KKR Aceh. Meskipun payung hukum KKR Nasional yaitu UU Nomor 27 tahun 2004 tentang KKR telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi namun pembentukan KKR Aceh dapat merujuk pada tiga instrument hukum nasional yaitu TAP MPR No. IV/1999, TAP MPR No. V/2000 dan UU Pengadilan HAM.¹⁶¹

TAP MPR No. IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004 menyatakan bahwa “penyelesaian masalah Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selalu pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca-pemberlakuan Daerah Operasi Militer.” Pernyataan ini dipertegas dalam Tap MPR No. V/MPR/2000 tentang pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional yang menyatakan bahwa untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan KKR ini penting sebagai salah satu pedoman dalam perjalanan bangsa Indonesia ke depannya, termasuk akan memiliki pengaruh atas penegakan supremasi hukum dan perundang-undangan yang diterapkan secara konsisten dan bertanggung jawab, dan menjamin serta menghargai hak asasi manusia. Bab V Tap MPR No. V/MPR.2000 perihal kaidah pelaksanaan dalam butir 2 secara lengkap disebutkan:

“membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan Undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia di 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

¹⁶⁰ Pasal 230 Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada perundang-undangan.

¹⁶¹ Zaki Ulya, “Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh: Reformulasi Legalitas KKR Aceh”, Jurnal Petita Volume 2 Nomor 2 November 2017, hlm. 146.

kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitas, atau alternative lain yang bermanfaat untuk menegakan persatuan dan kesatuan bangsa, dengan sepenuhnya memerhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.”¹⁶²

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia juga memberikan mandat pembentukan KKR sebagaimana diatur dalam Pasal 47 yang menyatakan:

- (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.

Terdapat lima karakteristik dari KKR secara umum menurut Priscilla. B. Hayner mengacu pada pengalaman serupa di berbagai negara yaitu:

1. Terpusat pada penyelidikan kejahatan masa lalu;
2. Terbentuk beberapa saat setelah rezim otoriter tumbang dengan tujuan untuk mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan hak asasi manusia dan pelanggaran hukum internasional pada kurun waktu tertentu;
3. Keberadaan KKR adalah untuk jangka waktu tertentu dan dapat berakhir setelah diselesaikannya laporan akhir suatu penyelesaian kasus;
4. KKR dilengkapi dengan sebuah kewenangan untuk mengakses informasi ke lembaga terkait yang diperlukan dan berkaitan dengan penyelesaian kasus serta dapat mengajukan perlindungan untuk saksi;
5. Biasanya lembaga ini dibentuk secara resmi oleh negara melalui Undang-Undang atau keputusan presiden. Dalam konteks tertentu KKR dapat dibentuk oleh PBB seperti praktik yang dijalankan di El Salvador atau beberapa negara lain yang KKR-nya diprakarsai oleh lembaga swadaya masyarakat (LSM) seperti Uruguay, Rwanda, dan Brazil.¹⁶³

¹⁶² Baca lebih lanjut Tap MPR No. V/MPR 2000.

¹⁶³ Priscilla. B. Hayner, *Unspeakable Truth: Facing the Challenge of Truth Commission*. New York: Routledge, 2002, hlm.31.

Lantas bagaimana politik hukum dan legalitas pembentukan KKR Aceh yang berdiri dengan dasar hukum Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang KKR Aceh. Dasar hukum pembentukan KKR Aceh secara formal menjadi alasan pemerintah untuk tidak dapat memberikan dukungan penuh bagi kinerja KKR Aceh. Meskipun demikian sesungguhnya, pada awal munculnya inisiatif Aceh untuk membentuk KKR Aceh, terdapat dua opsi yang dapat dilakukan yakni DPRA menunggu proses UUD KKR Nasional disusun, *kedua*, Qanun KKR Aceh disusun berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, namun jika terdapat UU KKR yang baru maka harus dilakukan penyesuaian KKR Aceh dengan KKR Nasional agar terdapat keselarasan secara organisatoris.¹⁶⁴ Secara normatif KKR Aceh dibentuk sebagai mandat dari Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan:

- (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh;
- (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi;
- (3) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan;
- (4) Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.

Selanjutnya Pasal 230 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh diatur dengan Qanun Aceh yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Pasal 260 mengatur Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud dalam Pasal 229 berlaku efektif paling lambat 1 (satu) tahun sejak Undang-Undang diundangkan.

¹⁶⁴ “Dua Solusi untuk Masalah Qanun KKR Aceh”, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5281fa9b4c93c/dua-solusi-untuk-masalah-qanun-kr-aceh/> diakses pada tanggal 26 Oktober 2020.

Herlambang P Wiratraman menyatakan bahwa setidaknya terdapat tiga instrumen hukum yang dapat digunakan pemerintah untuk dapat menindaklanjuti eksistensi KKR Aceh. *Pertama*, penerbitan Peraturan pemerintah pengganti undang-undang (Perppu). Perppu dapat diterbitkan untuk mengisi kekosongan hukum pada kondisi darurat. *Kedua*, penerbitan peraturan presiden yang dapat menjadi pintu atas upaya kerja DPR. Peraturan presiden mengatur hubungan antar lembaga negara dan memastikan agar tidak ada tumpang tindih norma serta menyinergikan KKR Aceh dengan pemerintah pusat. *Ketiga*, instruksi presiden (inpres). Penerbitan instruksi presiden dapat dapat menunjukkan komitmen politik hukum pemerintah yang sedang menjabat untuk memastikan terjaminnya keadilan bagi para korban pelanggaran hak asasi manusia.¹⁶⁵ Pendekatan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di Aceh dengan mekanisme non yudisial hendaknya dilaksanakan dengan paradigma *human rights-based constitutionalism*. Konstitusionalisme berbasis hak asasi manusia mengandalkan hak-hak konstitusional warga negara dan menekuni peraturan perundang-undangan dalam rangka memperkuat posisi kelembagaan negara.

KKR Aceh telah melakukan komunikasi dengan pemerintah pusat terkait penguatan kelembagaan KKR Aceh dan pelaporan penanganan langkah non yudisial penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di Aceh. Pada tahun 2018¹⁶⁶ misalnya, Trimedy Panjaitan anggota Komisi III DPR RI menerima audiensi dari KKR Aceh untuk menerima laporan yang salah satunya adalah keterbatasan anggaran dan SDM yang menyebabkan belum dapat dijalankan secara optimalnya kinerja KKR Aceh. Perwakilan dari KKR Aceh berharap agar diberi kemudahan akses untuk pencarian informasi bagi aktor aparat yang pernah terlibat dan dukungan anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

2. Kinerja KKR Aceh dalam Tataran Implementasi

Peneliti melakukan observasi penelitian dengan cara melaksanakan wawancara daring dengan jajaran pimpinan dan Komisioner KKR Aceh. Wawancara daring dalam rangka observasi penelitian ini dilaksanakan pada hari Rabu, 4 November 2020 dengan responden sebagai berikut:

¹⁶⁵ Adi Briantika, "Akademisi Sebut KKR Aceh Bisa ditindaklanjuti Lewat Perppu", <https://tirto.id/akademisi-sebut-kr-aceh-bisa-ditindaklanjuti-lewat-perppu-euuW> diakses 26 Oktober 2020.

¹⁶⁶ Komisi III, "KKR Aceh Lakukan Pendekatan Non Yudisial", <http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22082/t/KKR+Aceh+Lakukan+Pendekatan+Non+Yudisial> diakses 26 Oktober 2020.

1. Afridal Darmi (Ketua Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi).
2. Evi Narti Zain (Wakil Ketua sekaligus Ketua Pokja Pengungkapan Kebenaran)
3. Masthur Yahya (Komisioner Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sekaligus Ketua Pokja Rekonsiliasi).
4. M. Daud B. (komisioner sekaligus Ketua Pokja Perlindungan Saksi dan Korban).

Menurut Afridal Darmi, Ketua KKR Aceh, KKR Aceh secara politis (sebagaimana telah uraian awal dalam bab ini) terbentuk sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan operasionalisasinya diperkuat oleh Qanun Nomor 17 tahun 2013. Pemerintahan Indonesia memiliki kewajiban untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai tindak lanjut dan perwujudan asas *pacta sunt servanda* dari MoU Helsinki. Dimana *MoU* Helsinki merekomendasikan tiga hal untuk dilaksanakan dalam rangka penegakan keadilan bagi korban tindak kejahatan hak asasi manusia berupa: pengungkapan kebenaran, reparasi, dan rekonsiliasi. Meskipun terdapat banyak butir kesepakatan dalam *MoU Helsinki* yang belum tertuang dalam UU Pemerintahan Aceh.¹⁶⁷

Sejauh ini, dalam pelaksanaan tugasnya untuk melakukan pengungkapan kebenaran KKR Aceh seringkali terbentur dengan kesulitan untuk pencarian dan pengungkapan dokumen yang mendukung upaya pengungkapan kebenaran. Ditambah lagi keterbatasan dana yang diterima oleh KKR Aceh dari pemerintahan Aceh untuk menjalankan kegiatan sebagai pelaksanaan mandat menjadikan proses pencarian kebenaran dan rekonsiliasi menjadi tidak efektif. Hal baik yang memberikan harapan bagi KKR Aceh adalah banyaknya dukungan dari pihak ketiga non pemerintah yang memberikan uluran tangan baik dalam bentuk pendanaan maupun tenaga sukarelawan yang dapat membantu proses pelaksanaan tugas. Pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan dan laporan dalam rangka akuntabilitas penggunaan anggaran dari pihak ketiga di KKR Aceh dilaksanakan oleh *independent auditor*.¹⁶⁸

Faktanya, KKR Aceh telah memberikan rekomendasi untuk reparasi yang ditindaklanjuti dengan Keputusan Gubernur Aceh Nomor 330/1269/2020 tentang Penetapan Penerima

¹⁶⁷ Suadi Zainal, "Transformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial Politik di Era Desentralisasi", *Masyarakat: Jurnal Sosiologi*, Vol.21, No.1 Januari 2016, hlm. 81-108.

¹⁶⁸ *Ibid.*

Reparasi Mendesak Pemulihan Hak Korban Pelanggaran HAM (sejumlah 245 korban).¹⁶⁹ Reparasi atau pemulihan hak korban pelanggaran hak asasi manusia berat sejatinya terdiri dari reparasi mendesak dan reparasi komprehensif. Dalam rekomendasi tersebut KKR Aceh merekomendasikan reparasi mendesak dengan layanan berbentuk layanan medis, layanan psikososial, tunjangan hidup, bantuan usaha dan status kependudukan, dimana pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Integrasi Aceh dan Stuan Kerja Perangkat Aceh yang terkait. Dalam perjalanannya, KKR Aceh berhasil menginventarisasi sejumlah 5.500 nama yang akan diusulkan untuk memperoleh reparasi, namun hingga penelitian ini disusun baru sejumlah kurang lebih 4000an nama korban yang berhasil diverifikasi.¹⁷⁰

Berdasarkan penuturan M. Daud B., komisioner KKR Aceh,¹⁷¹ sangat diperlukan legitimasi dari pemerintah pusat atas keberadaan KKR Aceh baik berupa pendirian KKR Nasional maupun bentuk nyata lainnya. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal diantaranya, *pertama*, terdapat 35.000 data korban amnesti internasional yang seharusnya diselesaikan oleh pemerintah di Aceh, namun hingga saat ini hanya kurang dari sepertiganya yang telah dilakukan pendataan oleh KKR Aceh dan diusulkan untuk ditindaklanjuti. *Kedua*, problematika yang muncul sebagai akibat dari adanya benturan kepentingan penggunaan keuangan negara. Pendanaan dari pemerintah Aceh untuk KKR Aceh saat ini digulirkan melalui Dinas Sosial Provinsi sehingga penggunaan anggarannya harus menyesuaikan program kegiatan dari dinas sosial yang seringkali tidak selalu seirama dengan program kerja KKR Aceh. *Ketiga*, proses transisi keadilan atau transformasi perdamaian yang seharusnya telah berjalan sejak 2005 masih berjalan stagnan sampai saat ini. Pemerintah kurang memberikan atensi terhadap isu transisi keadilan dan implementasi *MoU Helsinki*. *Keempat*, rekomendasi yang diberikan oleh KKR Aceh tidak akan memiliki "*binding force*" bahkan terancam tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya dukungan dari pemerintah pusat. Menurut Daud, transisi keadilan seyogyanya dapat berjalan *beyond the law* melampaui hukum positif atau legalitas formal semata karena hal ini menyangkut rasa keadilan substantif yang seharusnya diperoleh oleh masyarakat dan para korban pelanggaran hak asasi manusia.

¹⁶⁹ Muhammad Daud Berueh, "Refleksi Perjalanan 4 Tahun KKR Aceh", <https://bahasan.id/refleksi-perjalanan-4-tahun-kr-aceh/> diakses pada 15 November 2020.

¹⁷⁰ Penjelasan Ketua KKR Aceh dalam observasi penelitian wawancara.

¹⁷¹ Penjelasan M. Daud B. (komisioner sekaligus Ketua Pokja Perlindungan Saksi dan Korban).

Mengingat adanya campur tangan Dinas Sosial Provinsi Aceh dalam pelaksanaan kewenangan KKR Aceh, peneliti merasa perlu mendalami kesulitan dan hambatan seperti apa yang biasa dialami komisioner dan tim dalam tahapan pengungkapan kebenaran di masyarakat. Evi Narti Zain (Wakil Ketua sekaligus Ketua Pokja Pengungkapan Kebenaran) menyatakan bahwa setidaknya ada dua permasalahan utama dalam proses pengungkapan kebenaran di tengah-tengah masyarakat baik korban maupun keluarga dari korban pelanggaran hak asasi manusia. *Pertama*, kecenderungan rasa tidak percaya dari masyarakat (atau korban) atas kinerja pemerintah sejauh ini yang mengakibatkan ketidakpercayaan masyarakat kepada KKR Aceh. Hal ini pula yang mengakibatkan adanya resistensi dari masyarakat atas keberadaan KKR Aceh dalam pelaksanaan pencarian kebenaran. *Kedua*, pengelolaan sumber daya manusia yang menjadi karyawan dan relawan KKR Aceh yang masih memerlukan pengaturan. Saat ini terdapat 68 orang relawan di KKR Aceh untuk melaksanakan kegiatan pra kondisi dalam proses pengungkapan kebenaran. Terdapat beragam data yang dikumpulkan oleh LSM belum terdokumentasi dengan baik. Seringkali proses pencarian kebenaran pada korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat berdampak pada terpengaruhnya kondisi psikologis para relawan yang terjun ke lapangan dalam pencarian data karena banyaknya "*violent story*" yang berhasil diungkapkan oleh para korban dan/atau keluarga korban.

Terlepas dari berbagai hambatan yang dialami tim KKR Aceh bidang pengungkapan kebenaran, terdapat beberapa hal positif dari kegiatan yang simultan dan rutin dilakukan oleh KKR Aceh. *Pertama*, masyarakat khususnya kelompok masyarakat yang memiliki keterikatan dengan korban dan keluarga korban merasa "diapresiasi" dengan adanya aksi dari KKR Aceh untuk melaksanakan aksi-aksi pengungkapan kebenaran. *Kedua*, berkurangnya beban masyarakat karena telah mencurahkan isi hati dan perasaan atas "siksa batin dan fisik" akibat pelanggaran hak asasi manusia yang dialaminya. Dua dampak positif ini tentu menuntut KKR Aceh untuk dapat menuntaskan proses pengungkapan kebenaran hingga aksi reparasi, karena jika rekomendasi dari KKR Aceh untuk melaksanakan reparasi bagi para korban tidak ditindaklanjuti bukan tidak mungkin pemerintah dan KKR Aceh akan kehilangan kepercayaan kembali dari masyarakat.

Masthur Yahya¹⁷² menjelaskan bahwa tidak ada kendala yang cukup berarti dalam proses rekonsiliasi sebagai tahapan terakhir setelah pengungkapan kebenaran. Hal ini karena sebagian besar masyarakat dan korban merasa lebih *safe* dalam proses rekonsiliasi dibandingkan dengan menempuh jalur hukum melalui proses yudisial yang cenderung akan memakan waktu yang lama. Proses rekonsiliasi di Aceh diselenggarakan secara adat dengan mempertemukan korban dan keluarganya dengan terduga pelaku atau pelaku pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau. Permasalahannya adalah hanya karena penyelenggaraan rekonsiliasi tersebut belum pernah dilaksanakan dan masih pada tahapan rencana serta wacana yang diharapkan dapat segera diimplementasikan.

Capaian kinerja KKR Aceh sejak berdiri hingga saat ini dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa aspek sebagai berikut:

1. Perkembangan Pengambilan Pernyataan Korban

Hingga saat ini, KKR Aceh telah melakukan pengambilan pernyataan korban dan atau keluarganya dari 14 (empat belas) Kabupaten/Kota tempat KKR Aceh melakukan kegiatan kerjanya sebanyak 5000 (lima ribu) pernyataan. Karena keterbatasan anggaran dan SDM, KKR Aceh tidak mengambil semua pernyataan di tiap-tiap 14 Kabupaten, namun hanya sebagian saja.

Data dan informasi korban dari wilayah lainnya akan dilanjutkan oleh KKR Aceh periode selanjutnya. Mengingat KKR Aceh dibentuk oleh Pemerintah Aceh dan DPR Aceh secara permanen.

2. Dukungan Pemerintah Aceh dalam menetapkan Reparasi Hak Korban

Melalui pelbagai diskusi dan rapat terbatas, Plt Gubernur Aceh mengeluarkan Keputusan Gubernur Aceh perihal penetapan penerima reparasi mendesak korban pelanggaran HAM sebanyak 245 korban sesuai dengan rekomendasi reparasi mendesak yang dikirimkan oleh KKR Aceh.¹⁷³

Gubernur Aceh melalui keputusannya memberikan perintah kepada Badan Reintegrasi Aceh untuk menindaklanjuti keputusan tersebut. Saat ini KKR Aceh

¹⁷² Penjelasan Masthur Yahya, Komisioner Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sekaligus Ketua Pokja Rekonsiliasi,

¹⁷³ Lihat <https://aceh.tribunnews.com/2020/06/25/alhamdulillah-nova-teken-kegub-penerima-reparasi-korban-ham-masa-konflik-bakal-dapat-bantuan>, <https://humas.acehprov.go.id/plt-gubernur-teken-kegub-penerima-reparasi-korban-konflik-masa-lalu-ngo-ham-aceh-berikan-apresiasi/>, <https://dialeksis.com/aceh/kkr-aceh-apresiasi-kegub-penetapan-penerima-reparasi-mendesak-korban-pelanggaran-ham/>, diakses pada 02 November 2020.

mendorong Badan Reintegrasi Aceh untuk menindaklanjuti Keputusan Gubernur Aceh agar pelaksanaan rekomendasi reparasi mendesak bisa segera dijalankan.

3. Memorialisasi Peristiwa Masa Lalu

KKR Aceh bekerja sama dengan Pemerintah Kabupaten Pidie Jaya untuk meresmikan salah satu peristiwa kelam masa lalu di wilayah Kabupaten Pidie Jaya. Memorialisasi berupa prasasti diresmikan bersama oleh Komisioner KKR Aceh, perwakilan Pemkab Pidie Jaya, Kepala Desa Cot Keng dan jajaran muspika setempat serta perwakilan korban.¹⁷⁴ Mengingat di masa pandemi, pihak yang hadir dibatasi.

Kegiatan memorialisasi juga sedang dalam persiapan di beberapa Kabupaten lainnya seperti Aceh Besar, Aceh Barat (Peristiwa Tgk Bantaqiah), Aceh Timur, Aceh Jaya dan beberapa Kabupaten lainnya. Kegiatan ini dilakukan dalam rangka mengingat masa lampau agar di masa depan tidak terulang kembali peristiwa serupa sekaligus menjadi pembelajaran publik dan negara guna mencegah keberulangan.

4. Kerjasama antar lembaga

KKR Aceh telah melakukan kerja sama dalam bentuk penandatanganan MoU dengan Komnas Perempuan, Komnas HAM dan LPSK. Selain itu KKR Aceh sedang melakukan pendekatan dengan sejumlah pihak lainnya di Jakarta untuk melakukan penandatanganan MoU dalam rangka memperkuat kelembagaan KKR Aceh.

Di level Aceh, KKR telah melakukan kerja sama dengan P2TP2A, Majelis Adat Gayo Kabupaten Bener Meriah untuk mempersiapkan rekonsiliasi berbasis kearifan lokal di wilayah Aceh Tengah. Kemudian KKR Aceh sedang mempersiapkan pertemuan dengan sejumlah tokoh ulama untuk meminta masukan berkenaan dengan pelaksanaan rekonsiliasi dalam perspektif Islam. Hasilnya akan digunakan oleh KKR Aceh dalam melakukan persiapan rekonsiliasi dengan mengkombinasikan konsep kearifan lokal Aceh, keislaman dan HAM.

¹⁷⁴ Lihat <https://sinarpidie.co/news/tugu-prasasti-memorialisasi-di-cot-keng-diresmikan/index.html>, <https://atjehwatch.com/2020/07/21/kkr-aceh-serahkan-prasasti-peristiwa-dugaan-pelanggaran-ham-masa-lalu-kepada-pemkab-pidie-jaya/>, <https://www.acehpost.id/2020/07/kkr-aceh-serahkan-prasasti-pelanggaran.html>, diakses pada 02 November 2020.

Tahun ini hingga tahun 2021, KKR Aceh sedang memaksimalkan permintaan informasi dan dokumen terkait dengan Konflik Aceh kepada lembaga Pemerintahan baik di Nasional seperti Kemenko-Polhukam, Kemenkumham, Kemendagri, Kementerian Keuangan, Kementerian Sosial, Kementerian Sekretaris Negara, DPR RI, Komnas HAM, Polda Aceh, Kodam Iskandar Muda, Dinas Sosial Aceh, Kesbangpol Aceh, Kepala Daerah (Bupati/Walikota) tempat KKR Aceh mengambil pernyataan korban serta organisasi masyarakat sipil.

Selanjutnya KKR Aceh menyusun persiapan dengan melibatkan ahli terkait guna mempersiapkan laporan akhir kerja KKR Aceh periode 2016 – 2021 disertai dengan rekomendasi yang nantinya disampaikan kepada Gubernur Aceh, DPR Aceh dan Pemerintah (Presiden).

Terdapat beberapa permasalahan pokok terkait kelembagaan KKR Aceh dalam melaksanakan tugasnya. *Pertama*, terkait kesekretariatan. Sejak KKR Aceh dilantik pada bulan Oktober 2016, tidak serta merta mendapatkan dukungan dan fasilitas kantor. Kemudian baru pada tanggal 22 Juni 2017, KKR Aceh menempati kantor pinjaman sementara (aset dinas Perhubungan).¹⁷⁵ Padahal sejatinya sangat diperlukan dukungan penuh dari pemerintah, DPR RI, Pemerintah Aceh dan DPR Aceh sebagai pihak yang akan menerima seluruh hasil laporan kinerja dan KKR Aceh termasuk rekomendasi-rekomendasi yang diberikan KKR Aceh seharusnya dapat dijalankan oleh pemerintah melalui lembaga terkait.

Setelah mendapatkan fasilitas kantor, kemudian Anggaran KKR Aceh berada di bawah Dinas Sosial dengan ditempatkan di bawah program Rehabilitasi Sosial korban Kekerasan Dalam Rumah Tangga (KDRT) dengan besaran anggaran Rp 5 Milyar untuk tahun 2017 dan Rp 4,5 Milyar untuk tahun 2018. Kemudian tahun 2019 KKR Aceh mendapatkan anggaran Rp 4,5 Milyar dengan penempatan anggaran dipindahkan dari Dinas Sosial ke Sekretariat Badan Reintegrasi Aceh (BRA) karena BRA dianggap memiliki kesamaan dan karakteristik dengan tugas dan kewenangan KKR Aceh. Tahun 2020 KKR Aceh mendapatkan anggaran dengan jumlah yang sama Rp 4,5 Milyar, namun karena terjadi Pandemi Covid 19, maka anggaran tersebut mengalami *refocusing* oleh Pemerintah Aceh. Realisasinya KKR Aceh

¹⁷⁵ Lihat : <https://humas.acehprov.go.id/gubernur-resmikan-sekretariat-kr-aceh/> dan <https://www.acehportal.com/2017/06/22/sekretariat-kr-aceh-diresmikan/> diakses pada 9 September 2020.

hanya melakukan kegiatan yang prioritas dari sisa anggaran refocusing. Penempatan sekretariat KKR Aceh di bawah Sekretariat Badan Reintegrasi Aceh adalah berdasarkan hasil telaah Biro Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Aceh dan beberapa Biro terkait lainnya pada Pemerintah Aceh.

Pada tahun 2018 dan tahun 2019 KKR Aceh telah dua kali mendapatkan surat dari Dinas Perhubungan yang pada pokoknya menyatakan gedung yang dipakai oleh KKR Aceh akan digunakan kembali untuk kepentingan Dinas Perhubungan.¹⁷⁶ Sementara permohonan yang telah diajukan untuk pinjaman kantor lainnya tidak belum jawaban yang sesuai harapan.¹⁷⁷ Namun dalam merespon hal tersebut dan menanggapi surat dari Dinas Perhubungan Aceh, Pihak pemerintah Aceh yang diwakili oleh Plt Sekda Aceh telah melakukan fasilitasi pertemuan antara Dinas Perhubungan Aceh dan Komisioner KKR Aceh. Hasilnya KKR Aceh tetap menempati kantor milik Dinas Perhubungan Aceh untuk melaksanakan aktivitas kerjanya sampai dengan Pemerintah Aceh mendapatkan solusi yang komprehensif perihal kantor KKR Aceh.

Pada Oktober 2019, Plt Gubernur Aceh menerima audiensi KKR Aceh bersama Badan Reintegrasi Aceh (BRA) membahas hal-hal yang penting terkait dengan kelembagaan dan perkembangan kerja KKR Aceh. Dalam pertemuan tersebut, KKR Aceh menyampaikan perkembangan kerjanya kepada Plt Gubernur Aceh dan menyampaikan masukan terkait dengan penguatan kelembagaan. Menanggapi masukan KKR Aceh, Plt Gubernur Aceh menekankan pentingnya agenda rekonsiliasi untuk memperkuat perdamaian Aceh di kedepankan.

Kedua, belum adanya dukungan penuh dari pemerintah pusat, dalam rangka mendapatkan dukungan dari pemerintah pusat tersebut KKR Aceh telah melaksanakan upaya-upaya sebagai berikut:

1. Adanya pertemuan formal dan informal ke pelbagai pihak (Kementerian dan Lembaga Negara) untuk memberikan dukungan atas kerja-kerja KKR Aceh;
2. Adanya Permintaan dari Gubernur Aceh yang pada pokoknya meminta pemerintah pusat memberikan dukungan;

¹⁷⁶ Lihat : <https://klikkabar.com/2018/06/21/kosongkan-kantor-kkr/> diakses pada 9 September 2019

¹⁷⁷ Lihat : <http://www.ajnn.net/news/pemerintah-aceh-tolak-pinjampakaikan-gedung-dekranasda-kepada-kkr/index.html> diakses pada 9 September 2019;

3. Adanya diskusi awal berkenaan dengan hasil kerja KKR Aceh berupa laporan dan 2 (dua) rekomendasi demi perlindungan terhadap HAM yang juga ditujukan ke Pemerintah Pusat (Rekomendasi berkenaan dengan perubahan hukum, politik dan administrasi serta rekomendasi berkenaan dengan reparasi yang komprehensif);
4. Adanya pemahaman bersama di level Pemerintah Pusat berkenaan dengan Reparasi atas hak korban pelanggaran HAM masa lalu Aceh adalah kewajiban negara, utamanya pada Pemerintah Pusat.

3. Tindak Lanjut Kinerja KKR Aceh

Pembentukan KKR Aceh sejatinya merupakan bentuk perhatian pemerintah untuk menyelesaikan terhentinya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di daerah Aceh. Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) memberikan ketegasan komitmen untuk menyelesaikan konflik di Aceh secara damai, komprehensif, bermartabat, dan berkelanjutan bagi seluruh warga. Pembentukan KKR Aceh yang dinyatakan dalam Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh yang menyatakan bahwa pembentukan KKR Aceh merupakan bentuk penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu di daerah Aceh.

Dalam pelaksanaannya praktik rekonsiliasi konflik yang diselesaikan oleh KKR Aceh memiliki tantangan yang mirip dengan mekanisme *transitional justice* pada level nasional. Transisi pasca konflik yang terjadi di Aceh tidak dapat dilepaskan dari transisi Indonesia dimana keadilan transisional di Aceh pasca *MoU* Helsinki dikondisikan sedemikian rupa dengan adanya kebijakan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang memiliki sifat *preemptive* pada level nasional. Pembentukan KKR dianggap sebagai kebijakan yang bersifat *preemptive* sebagaimana kebijakan nasional. Pemerintah Indonesia telah sejak lama menginginkan adanya rekonsiliasi dengan amnesti yang dapat disandingkan dengan integrasi ekonomi. Pemerintah juga mendukung adanya penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia melalui KKR daripada mekanisme pengadilan. Prinsip bahwa hak asasi manusia merupakan permasalahan masa depan bukan masa lalu pun senantiasa ditekankan. Pada akhirnya pelanggaran hak asasi manusia tidak menjadi hal yang utama untuk dibahas dalam pembahasan *MoU* antara pemerintah Indonesia dan GAM. Perwakilan negosiator dari GAM menginginkan dibawanya penyelesaian kekerasan di pengadilan internasional dimana

organisasi internasional akan melanjutkan proses penyelidikan.¹⁷⁸ Setelah pembicaraan yang ketiga, pada akhirnya hak asasi manusia malah menjadi hilang dari agenda dan digantikan dengan diskusi mengenai partai politik lokal sebagai agenda baru dari pembicaraan tersebut.¹⁷⁹

Dengan adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006, pemerintah pusat memiliki pandangan bahwa KKR tidak lagi memiliki sandaran hukum. Namun demikian, pada saat ini faktanya KKR Aceh justru “hidup” kembali sebagai mandat dari pelaksanaan UU Pemerintah Aceh yang dinyatakan bahwa untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.¹⁸⁰ Tujuh tahun setelah pembentukan UU Pemerintah Aceh, diterbitkan Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang KKR Aceh.¹⁸¹

Secara umum operasionalisasi dari lembaga sejenis KKR Aceh seharusnya mencakup beberapa aspek sebagai berikut:

1. Konsultasi dan pembentukan;
2. Periode operasi;
3. Mandate temporal dan pelanggaran yang diselidiki;
4. Perhatian khusus untuk kelompok korban tertentu;
5. Kewenangan;
6. Pemilihan anggota;
7. Implementasi rekomendasi.

Dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya KKR Aceh berlandaskan pada asas¹⁸² keislaman, ke-Aceh-an, independensi, imparial, non-diskriminasi, demokratisasi, keadilan dan kesetaraan, dan kepastian hukum, adapun tujuan KKR Aceh adalah sebagai berikut:¹⁸³

1. Memperkuat perdamaian dengan mengungkapkan kebenaran terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu;

¹⁷⁸ Suh Jiwon, *Preemptive Policies in Aceh, Indonesia*, Southeast Asian Studies, Vol. 4 No. 1 April 2015, p. 95-124, Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University, hlm. 121. n

¹⁷⁹ *Ibid*, hlm. 103.

¹⁸⁰ Pasal 229 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

¹⁸¹ Pada tanggal 24 Oktober 2016 telah dilantik komisioner KKR Aceh sebagai pelaksana tugas dalam menjalankan kewenangan KKR Aceh.

¹⁸² Pasal 2 Qanun Aceh Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

¹⁸³ Pasal 3 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

2. Membantu tercapainya rekonsiliasi antara pelaku pelanggaran hak asasi manusia baik individu maupun lembaga dengan korban;
3. Merekomendasikan reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran hak asasi manusia, sesuai dengan standar universal yang berkaitan dengan hak-hak korban.

Dalam Pasal 31 ayat (4)¹⁸⁴ ditegaskan bahwa "rekonsiliasi yang telah terjadi tidak menutup kemungkinan untuk dilakukannya penegakan hukum di pengadilan terhadap pelaku dalam kasus yang sama dan berkenaan dengan korban yang sama." Hal ini menjadi batasan bahwa rekonsiliasi dilakukan di luar pelanggaran hak asasi manusia berat. KKR Aceh bukanlah proses akhir dari sebuah pelanggaran HAM namun menjadi sarana atau media pelaksanaan rekonsiliasi pasca adanya pengungkapan kebenaran yang telah dilaksanakan. Batasan dalam Qanun Aceh ini sesungguhnya diberikan untuk memberikan penegasan bahwa KKR Aceh ada untuk lebih mendekatkan keadilan bagi para korban, terlepas dari perdebatan yang mungkin muncul mengenai mekanisme yang tepat untuk menuntaskan pelanggaran hak asasi manusia masa lalu, apakah melalui mekanisme yudisial, non-yudisial.

Biaya operasional yang harus dikeluarkan oleh KKR Aceh dapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh (APBA), APBN, APBK, dan sumber lain yang sah. Pemerintah Aceh dapat melakukan mobilisasi nasional dan internasional dalam rangka pembiayaan proses pengungkapan kebenaran, reparasi, dan rekonsiliasi.¹⁸⁵

¹⁸⁴ Pasal 31 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang KKR mengatur bahwa rekonsiliasi dapat dilakukan setelah terjadi proses pengungkapan kebenaran dan dapat dilakukan baik secara individual maupun kolektif.

¹⁸⁵ Pasal 42 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.



GUBERNUR ACEH

KEPUTUSAN GUBERNUR ACEH
NOMOR 330/1209/2020

TENTANG

PERUBAHAN ATAS KEPUTUSAN GUBERNUR ACEH NOMOR 330/1209/2020
TENTANG PENETAPAN PENERIMA REPARASI MENDESAK PEMULIHAN HAK KORBAN
KEPADA KORBAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA

GUBERNUR ACEH,

- Menimbang :
- bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (2) Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, pemberian reparasi kepada individu dan/atau kelompok setelah proses pengungkapan kebenaran menjadi tanggung jawab Pemerintah/Pemerintah Aceh/Pemerintah Kabupaten/Kota;
 - bahwa berdasarkan surat Ketua Komisi Rekonsiliasi Aceh Nomor 273/SK/KKR-Aceh/XI/2019 Perihal Rekomendasi Reparasi Mendesak Pemulihan Hak Korban, pada tanggal 27 Mei 2020 telah ditetapkan Keputusan Gubernur Aceh Nomor 330/1209/2020 tentang Penetapan Penerima Reparasi Mendesak Pemulihan Hak Korban Kepada Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia;
 - bahwa berdasarkan surat Ketua Komisi Rekonsiliasi Aceh Nomor 068/SK/KKR-Aceh/VI/2020 tanggal 25 Juni 2020 Perihal Rekomendasi Reparasi Mendesak Pemulihan Hak Korban, menetapkan kembali penerima reparasi mendesak pemulihan hak korban kepada pelanggaran hak asasi manusia sehingga Keputusan Gubernur Aceh Nomor 330/1209/2020 perlu diubah;
 - bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c, perlu menetapkan Keputusan Gubernur tentang Perubahan Atas Keputusan Gubernur Aceh Nomor 330/1209/2020 tentang Penetapan Penerima Reparasi Mendesak Pemulihan Hak Korban kepada Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia;
- Mengingat :
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara;
 - Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1999 tentang Sistem Pemerintahan Daerah;
 - Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
 - Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban;
 - Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah beberapa kali terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
 - Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Resitusi dan Rehabilitasi Terhadap Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat;

7. Qanun..../2

- 2 -

- Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh;
- Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Aceh sebagaimana telah diubah dengan Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Qanun Aceh Nomor 13 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Aceh;
- Qanun Aceh Nomor 6 Tahun 2015 tentang Badan Reintegrasi Aceh;

Memperhatikan : Peraturan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh Nomor 12/P-KKRA/V/2019 tentang Tatacara Baku Reparasi;

MEMUTUSKAN :

- Menetapkan :
- KESATU : Lampiran Keputusan Gubernur Aceh Nomor 330/1209/2020 tentang Penetapan Penerima Reparasi Mendesak Pemulihan Hak Korban Kepada Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia diubah sehingga berbunyi sebagaimana tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Keputusan Gubernur ini.
- KEDUA : Keputusan Gubernur ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan.

Ditetapkan di Banda Aceh.
pada tanggal, 2 Juli 2020
11 Dzulqaidah 1441

NOVA IRIANSYAH

SALINAN - dari Keputusan ini disampaikan kepada :

- Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Aceh;
- Kepala Badan Pengelolaan Keuangan Aceh;
- Inspektur Aceh;
- Kepala Biro Hukum Setda Aceh;
- Yang bersangkutan.

Kerangka operasional yang diterapkan dalam pelaksanaan tugas KKR Aceh seharusnya disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat Aceh sekaligus memenuhi prinsip-prinsip PBB

untuk penghapusan impunitas. Impunitas dapat muncul dari kegagalan negara untuk memenuhi kewajiban dalam menyelidiki sebuah pelanggaran, mengambil tindakan terhadap pelaku, khususnya membawa ke jalur persidangan, dan memastikan bahwa siapapun yang dicurigai bertanggung jawab untuk diinvestigasi, diadili, dan dihukum; memberikan pemulihan yang efektif pada korban atas cedera yang diderita, memastikan hak untuk mengetahui kebenaran tentang pelanggaran serta mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran.

Prinsip penghapusan impunitas ini telah disepakati oleh masyarakat internasional untuk memenuhi empat pilar utama yang penting dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia. *Pertama*, hak atas keadilan (*rights to justice*) yang memiliki beberapa prinsip umum yaitu hak atas kebenaran yang tidak dapat dicabut tentang pelanggaran hak asasi manusia, keadaan dan alasan yang menyebabkan terjadinya pelanggaran yang meluas dan sistematis, tugas negara untuk dapat merawan memori dimana negara memiliki tugas untuk merawat arsip dan bukti-bukti dengan tujuan untuk merawat ingatan kolektif atas pelanggaran yang terjadi (*duty to remember*), hak korban atas kebenaran dimana korban memiliki hak untuk tahu atas apa yang terjadi dan keadaan yang melingkupinya juga nasib korban (*right to truth*), jaminan adanya langkah diwujudkannya hak atas kebenaran yaitu negara harus mengambil langkah agar hak atas kebenaran terwujud melalui langkah yudisial atau non yudisial dimana keduanya saling melengkapi;

Kedua, hak atas kebenaran (*rights to truth*) hak atas keadilan memuat prinsip umum yaitu tugas negara untuk melakukan penyelidikan yang cepat, menyeluruh, independen, dan juga imparial atas pelanggaran hak asasi manusia dan pelanggaran hukum humaniter dan mengambil langkah yang tepat berkaitan dengan pelaku utamanya dalam ranah pidana dimana para pelaku yang diduga bertanggung jawab atas terjadinya tindak pidana serius berdasar hukum internasional dituntut, diadili, dan dihukum (*the duty to prosecute*).

Ketiga, hak atas pemulihan/jaminan agar tidak terulanginya prinsip umum bahwa pelanggaran hak asasi manusia menerbitkan adanya hak korban ataupun keluarganya atas pemulihan. Hal ini memberi implikasi adanya kewajiban dan tugas negara untuk memberikan pemulihan kepada korban dan atau pun keluarganya. Pemulihan ini harus siap sedia, segera, efektif, dalam berbagai bentuk. Pilar ini juga memuat jaminan tidak berulangnya prinsip umum bahwa negara harus menjamin dan mereformasi kelembagaan dan langkah-langkah lain yang diperlukan untuk menjamin adanya penghormatan terhadap *rule of law*,

mempercepat dan menjaga budaya adanya penghargaan terhadap hak asasi manusia serta membangun kembali kepercayaan publik terhadap lembaga pemerintah dan lembaga negara. Pada pokoknya untuk menjamin tidak terjadinya atau terulangnya peristiwa yang sama, negara harus mereformasi lembaga negara, mengubah, atau bahkan mencabut peraturan perundang-undangan dan mereformasi lembaga yang berkontribusi pada adanya impunitas.

Bicara mengenai dasar hukum pembentukan KKR Aceh yang masih menjadi “ganjalan” bagi pemerintah pusat, Bellefroid berpendapat bahwa asas hukum umum menjadi norma dasar yang dijabarkan dari hukum positif dan oleh ilmu hukum tidak dianggap berasal dari aturan-aturan yang lebih umum. Asas hukum merupakan pengendapan hukum positif dalam suatu masyarakat.¹⁸⁶ Merujuk pada pendapat tersebut maka dalam rangka menciptakan suatu peraturan perundang-undangan yang baik yakni melalui penerimaan peraturan tersebut dalam masyarakat, maka peraturan tersebut harus terbentuk dan berasal dari adanya suatu sistem yang baik. Kedudukan teori dalam ilmu hukum memiliki kedudukan yang sangat esensial dalam penciptaan hukum itu sendiri.¹⁸⁷

Pada umumnya norma hukum akan terdiri dari beberapa aspek, *Pertama, gebod* yaitu apa yang harus dilakukan oleh manusia berupa suatu perintah untuk melakukan sesuatu. *Kedua*, larangan *verbod* yakni apa yang tidak boleh dilakukan dan *mogen* yaitu apa yang dibolehkan atau tidak dilarang dan bukan merupakan perintah. Hamid A. Attamimi berpendapat bahwa norma hukum terdiri dari *gebod*, *verbod*, dan pengizinan *toestemming* dan pembebasan *vrijstelling*.¹⁸⁸ Proses pembentukan peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi beberapa asas peraturan perundang-undangan yang dikenal dalam sistem peraturan perundang-undangan di Indonesia diantaranya:

1. Asas *lex superior derogate legi inferior* (peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah). Asas ini digunakan apabila terjadi pertentangan dengan memperhatikan hirarki peraturan perundang-undangan;
2. Asas *lex specialis derogate legi generalis*, yang artinya bahwa aturan yang khusus mengesampingkan aturan yang lama;

¹⁸⁶ Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2007, hlm. 75.

¹⁸⁷ Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung: PT Refika Aditama, 2008, hlm.1-2.

¹⁸⁸ Hamid S. Attamimi, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Jakarta: Kanisius, 1992, hlm. 12.

3. Asas *lex posterior derogate legi priori*, yang artinya aturan yang lebih baru akan mengesampingkan aturan yang lama;
4. Asas *non-retroaktif* (peraturan tidak berlaku surut), yakni bahwa undang-undang belum dapat diterapkan kepada suatu kasus apabila undang-undang tersebut belum ditetapkan.¹⁸⁹

Jika ditinjau dari permasalahan legalitas KKR Aceh berdasarkan Qanun Nomor 17 Tahun 2013, tentu tidak lepas dari pembahasan peraturan perundang-undangan. Perbedaan pendapat mengenai kedudukan KKR Aceh lebih difokuskan pada aspek ketiadaan KKR Nasional yang telah dihapuskan melalui Putusan Mahkamah Konstitusi, membuat banyak kalangan politik Aceh menilai KKR Aceh sudah sepatutnya dibubarkan pula. Bagaimanapun, peraturan perundang-undangan yang disusun harus memperhatikan asas-asas peraturan perundang-undangan dengan tujuan menghindari disharmonisasi hukum. Oleh karena itu diperlukan sebuah formulasi kebijakan publik yang nantinya dapat menguatkan kedudukan KKR Aceh dan dapat menyelesaikan problematika legalitas KKR Aceh, karena formulasi kebijakan merupakan upaya untuk memecahkan sebuah permasalahan yang dibentuk oleh para aktor pembuat kebijakan dalam menyelesaikan masalah yang ada dari sekian banyak alternative pemecahan yang ada sehingga dapat dipilih alternatif kebijakan yang terbaik.¹⁹⁰ Pada kenyataannya, Qanun Nomor 17 Tahun 2013 juga tidak pernah dibatalkan oleh pemerintah pusat. Walaupun pada saat itu, pembatalan peraturan daerah masih lazim dilakukan oleh pemerintah pusat.

Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa KKR Aceh tidak secara langsung memiliki keterkaitan dengan UU KKR yang dibatalkan oleh Putusan MK, namun lebih berhubungan secara langsung dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.¹⁹¹ Ditambah lagi pembentukan KKR Aceh merupakan salah satu butir kesepakatan dalam *MoU Helsinki*. Mekanisme rekonsiliasi tentu sangat diperlukan untuk menjadi jalan tengah dalam

¹⁸⁹ Purnadi Purbacaraka dan Soerjono Soekanto, *Peraturan Perundang-undangan dan Yurisprudensi*, cet. Ke-3, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1989, hlm. 7-11.

¹⁹⁰ M. Irfan Islamy, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika, 2000, hlm. 3.

¹⁹¹ "UU KKR Dicabut, KKR Aceh tetap bisa Dibentuk", <https://news.detik.com/berita/d-717897/uu-kkr-dicabutkk-aceh-tetap-bisa-dibentuk?nd771104bcj&nd771104bcj> diakses pada 25 Oktober 2020.

menyelesaikan berbagai macam kasus pelanggaran hak asasi manusia dan hak asasi manusia berat selama masa konflik bersenjata dua pihak.¹⁹²

Namun demikian mempertimbangkan konstusionalitas sebuah lembaga tentu juga penting untuk menjamin kepastian hukum dan kemanfaatan yang akan dirasakan oleh seluruh warga negara. Putusan Mahkamah Konstitusi yang menyatakan bahwa UU KKR tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara keseluruhan tidak menjadikan Mahkamah Konstitusi menutup upaya penyelesaian pelanggaran Hak asasi manusia berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Sejatinya terdapat banyak cara yang dapat ditempuh untuk rekonsiliasi misalnya dengan mewujudkan rekonsiliasi dalam kebijakan hukum (undang-undang) yang sejalan dengan UUD 1945 dan instrument hak asasi manusia yang berlaku secara universal, atau dapat juga dilakukan rekonsiliasi melalui kebijakan politik dalam rangka rehabilitasi dan amnesti secara umum.¹⁹³

Keberadaan lembaga yang menjadi kepanjangan tangan pemerintah dalam menjalankan suatu negara dilihat dari kualitas pelaksanaan fungsi pemerintahan. Yang menjadi hal esensial adalah macam kekuasaan suatu negara tidak tertumpuk pada satu kekuasaan saja dalam negara, karena jika demikian dapat dikatakan independensi sebuah lembaga dapat berakhir.¹⁹⁴

Pengaturan jumlah, fungsi, dan jenis lembaga negara sebagai pelaksana kekuasaan pemerintahan harus diatur dan diatasi dalam UUD atau konstitusi sebagai sebuah konsekuensi dari negara yang konstusional, Ivo D Duchacek menyatakan bahwa *constitution identify the sources, purposes, uses, and restraints of public power*.¹⁹⁵ Pendapat ini membatasi bahwa kekuasaan yang diatur dalam konstitusi biasanya hanya bersifat umum yaitu yang berkaitan dengan sumber, tujuan, kegunaan dan batasan-batasan kekuasaan publik. Friedrich menyatakan *an institutionalised system of effective, regularised restraints upon governmental action*.¹⁹⁶ Pernyataan tersebut memaknai bahwa hal terpenting dari setiap konstitusi adalah pengaturan mengenai pembatasan kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Mengacu pada kedua pendapat tersebut terdapat sebuah argumentasi yang sepakat bahwa pengaturan

¹⁹² *Ibid.*

¹⁹³ Lihat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006, hlm. 131.

¹⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI 2006, hlm.330.

¹⁹⁵ Ivo D Duchacek, *Constitution/ Constitutionalism* dalam Bogdanor, Vernon (ed.) *Blackwell's Encyclopedia of Political Science*, Oxford: Blackwell, 1987, hlm. 142

¹⁹⁶ C.J Friedrich, *Man and His Government*, New York: McGraw Hill, 1963, hlm.217.

eksistensi lembaga negara berada pada konstitusi. Hal ini sejalan dengan pendapat K.C Wheare yang menyatakan bahwa *constitution may establish the principal institutions of government, such as the house of legislature, executive council, and a supreme court.*¹⁹⁷ Hal ini memungkinan adanya lembaga-lembaga tambahan di luar konstitusi. Namun demikian eksistensi lembaga negara non permanen atau lembaga negara pendukung yang tidak datur dalam konstitusi merupakan pendukung lembaga negara permanen yang telah ada dan dalam menjalankan tugas dan kewenangannya tidak bertentangan dengan lembaga negara permanen.

Sejauh ini dalam praktik ketatanegaraan di Indonesia telah terjadi ketidakkonsistenan pembentukan lembaga negara dan badan yang dapat menimbulkan tumpang tindih dalam struktur hirarki kelembagaan negara. Politik hukum dapat dijadikan sebagai salah satu dorongan yang dapat menjadi latar belakang pembentukan sebuah lembaga. Politik hukum menjadi salah satu upaya menyelesaikan persoalan kenegaraan bukan menimbulkan persoalan baru, sehingga tugas dari politik hukum adalah menciptakan aturan dan sistem implementasi hukum yang dapat menjadin adanya pemerataan anggaran, penghapusan kemiskinan, dan penyediaan fasilitas publik yang merata, pemberantasan Korupsi Kolusi Nepotisme, dan mendorong sektor ekonomi produktif atau membuka akses ekonomi lebih besar bagi pelaku ekonomi kecil menengah.¹⁹⁸

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia telah bermunculan berbagai lembaga negara non permanen dari berbagai macam bentuk dan jenis dengan dasar hukum yang variatif, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden ataupun Keputusan Presiden. KKR Aceh menjadi salah satu bentuk lembaga negara yang awalnya terbentuk atas dasar Undang-Undang Pemerintahan Aceh. Secara kelembagaan, KKR Aceh juga seharusnya memiliki keterikatan dengan eksistensi KKR Nasional, namun setelah UU KKR Nasional “dibatalkan” melalui *Judicial Review* di Mahkamah Konstitusi, KKR Aceh kembali eksis dengan berlandaskan Qanun Aceh.

Polemik yang muncul karena permasalahan struktural akibat belum adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur kembali tentang KKR Nasional menjadikan KKR Aceh seolah-olah tidak memiliki legitimasi dari pemerintah pusat. Dasar hukum operasionalnya yang berupa Qanun dan dasar pengangkatan komisionernya yang berupa Keputusan

¹⁹⁷ K.C Wheare, *Modern Constitutions*, Oxford University press, 1966, hlm.3.

¹⁹⁸ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum Agenda kepentingan Bersama*, Yogyakarta: Genta publishing, 2006, hlm.8

Gubernur Aceh menjadikan ruang lingkup KKR Aceh sangat terbatas di daerah Aceh saja. Bagaimanapun KKR Aceh tetap perlu terintegrasi dalam kerangka kebijakan nasional agar dapat melaksanakan fungsinya dengan lebih optimal.

Terkait dengan itu, perwakilan Forbes Aceh telah menyampaikan rekomendasi dan kajian akademik tentang rekomendasi kebijakan Komisi III DPR RI terkait penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia di Aceh. Diharapkan nantinya proses penyelesaian hak asasi manusia yang dilaksanakan di KKR Aceh dapat menjadi acuan bagi pelaksanaan dan pembentukan kelembagaan KKR Nasional.¹⁹⁹

Sejalan dengan pendapat Ali Abdurahman, peneliti memiliki rekomendasi bahwa pemerintah dengan legislator (Dewan Perwakilan Rakyat) sebaiknya meningkatkan komitmen dan *political will* untuk dengan segera merancang pembahasan RUU KKR dan menghilangkan kebiasaan lama yang hanya memasukan sebuah rancangan undang-undang ke dalam daftar program legislasi nasional tanpa melakukan tindak lanjut.²⁰⁰

Pemerintah seyogianya memberikan dukungan penuh terhadap pelaksanaan tugas-tugas KKR Aceh. Apalagi mengingat komitmen KKR Aceh yang dalam tahun keempat sudah dapat dikatakan berhasil dalam melakukan upaya-upaya pencarian kebenaran melalui kegiatannya, meski dalam keterbatasan dana dan hambatan kelembagaan (kesekretariatan). KKR Aceh akan dapat menjadi *pilot project* penegakan keadilan bagi masyarakat yang menjadi korban pelanggaran hak asasi manusia berat secara nasional melalui proses pencarian kebenaran dan rekonsiliasi. Dukungan dari pemerintah pusat akan menjadikan rekomendasi hasil kerja KKR Aceh tidak lagi sia-sia karena berhenti di rekomendasi tanpa dapat ditindaklanjuti, karena tindak lanjut dari rekomendasi memerlukan legitimasi pemerintah pusat.

Bentuk-bentuk dukungan dan pemberian legitimasi pemerintah pusat dapat terdiri dari berbagai macam bentuk. *Pertama*, bersama dengan DPR menerbitkan kembali KKR Nasional, dimana eksistensi KKR Nasional nantinya tidak hanya akan bermanfaat pada perbaikan pelaksanaan kinerja KKR Aceh, namun juga landasan bagi penegakan keadilan di

¹⁹⁹ Joko Sadewo, "Komisi III DPR Berkomitmen Selesaikan Kasus HAM Aceh", <https://republika.co.id/berita/q4lqje318/komisi-iii-dpr-berkomitmen-selesaikan-kasus-ham-aceh> diakses 26 Oktober 2020.

²⁰⁰ Ali Abdurahman dan mei Susanto, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia dalam Upata Penuntasan Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum* Volume 3 Nomor 3 Tahun 2016, hlm. 528-529.

seluruh wilayah Indonesia. Rekomendasi dari hasil kerja KKR Aceh selama ini pun menjadi lebih mudah untuk dilaksanakan mengingat *scope* pemeriksaan dari banyaknya kasus di Aceh sesungguhnya menjangkau wilayah-wilayah di luar Aceh. *Kedua*, sementara menunggu diterbitkannya UU KKR Nasional, pemerintah melalui Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas dapat memasukan agenda penyelesaian peristiwa pelanggaran HAM masa lalu Aceh ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah periode untuk periode 2020-2024. Dengan demikian mempermudah kerja-kerja KKR Aceh termasuk memperkuat kelembagaan dan kebutuhan anggaran, mengingat anggaran KKR juga dapat diberikan oleh APBN karena selama ini anggaran hanya bersumber pada APBA.

BAB VI

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh menyatakan: (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. (3) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. (4) Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat. Terlepas dari dibatalkannya UU KKR oleh Mahkamah Konstitusi dengan Putusan 006/PUU-IV/2006, KKR Aceh dibentuk dan mulai bekerja sejak dilantik pada tanggal 24 Oktober 2016. Dimaktubkan bahwa KKR Aceh mempunyai tugas dan fungsi menjalankan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan peraturan pelaksanaannya Qanun Aceh Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.
- b. Tanpa adanya KKR (nasional), maka KKR Aceh masih dapat dibentuk karena pada prinsipnya UU KKR tidak berlaku lagi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi. Hingga kini juga tidak dibentuk UU KKR baru dengan kriteria sebagaimana disebutkan Mahkamah Konstitusi dalam Putusan 006/PUU-IV/2006. Kondisi ini dapat disebut sebagai penghalusan hukum (*rechtsverfijning*) yang pernah diterapkan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008. Hingga saat ini, Qanun Aceh Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh juga belum dibatalkan oleh pemerintah pusat, walaupun sebenarnya pada saat diterbitkan pemerintah pusat dapat saja melakukannya.
- c. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia telah bermunculan berbagai lembaga negara non permanen dari berbagai macam bentuk dan jenis dengan dasar hukum yang bervariasi seperti Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden ataupun Keputusan Presiden. KKR Aceh menjadi salah satu bentuk lembaga negara

yang awalnya terbentuk atas dasar Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

- d. Bentuk-bentuk dukungan dan pemberian legitimasi pemerintah pusat dapat terdiri dari berbagai macam bentuk. *Pertama*, bersama dengan DPR dapat menyusun kembali KKR Nasional, dimana eksistensi KKR Nasional nantinya tidak hanya akan bermanfaat pada perbaikan pelaksanaan kinerja KKR Aceh, namun juga landasan bagi penegakan keadilan di seluruh wilayah Indonesia. Rekomendasi dari hasil kerja KKR Aceh selama ini pun menjadi lebih mudah untuk dilaksanakan mengingat *scope* pemeriksaan dari banyaknya kasus di Aceh sesungguhnya menjangkau wilayah-wilayah di luar Aceh. *Kedua*, sementara menunggu diterbitkannya UU KKR Nasional, pemerintah melalui Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas dapat memasukan agenda penyelesaian peristiwa pelanggaran HAM masa lalu Aceh ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah periode untuk periode 2020-2024. Dengan demikian mempermudah kerja-kerja KKR Aceh termasuk memperkuat kelembagaan dan kebutuhan anggaran, mengingat anggaran KKR juga dapat diberikan oleh APBN karena selama ini anggaran hanya bersumber pada APBA.

2. Saran

- a. Pembentuk Undang-Undang perlu segera membentuk UU KKR dalam rangka penguatan kelembagaan KKR Aceh atau Presiden dapat membentuk Perpu sebagai respon atas pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusan perkara 006/PUU-IV/2006.
- b. Sementara menunggu proses legislasi UU KKR Nasional, pemerintah melalui Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas dapat memasukan agenda penyelesaian peristiwa pelanggaran HAM masa lalu Aceh ke dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah periode untuk periode 2020-2024. Pemerintah juga dimungkinkan membuat Peraturan Presiden dalam rangka mendukung kinerja dan pelaksanaan tugas KKR Aceh.
- c. Pada prinsipnya, pelaksanaan tugas dan kinerja KKR Aceh dapat menjadi masukan bagi pembentukan KKR sejenis yang bersifat lokal dalam rangka penyelesaian rekonsiliasi dan pengungkapan kebenaran atas pelanggaran HAM di berbagai wilayah di Indonesia.

BIBLIOGRAFI

I. Buku

- Aditya, Zaka Firma. 2020. *Asas Retrokatif: Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Teori dan Praktik*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Alrasid, Harun. 2004. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta: UI Press.
- Andrews, William G. Andrews. 1968, *Constitutions and Constitutionalism*, New Jersey: Van Nostrand Company.
- Asshiddiqie, Jimly. 2005. *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Asshiddiqie, Jimly. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Asshiddiqie, Jimly "Posisi Bank Indonesia Sebagai Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945", (Makalah disampaikan dalam ceramah pada "Forum Strategis Bank Indonesia", Jakarta, Selasa, 29 Agustus 2006).
- Asshiddiqie, Jimly, dan . Ali Safa'at. 2006. *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*. Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Jenderal MKRI.
- Barlyan, Nallom Kurniawan, 2019. *Dinamika HAM Dalam Tanggung Jawab Negara*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Bross, Siegfried Bross. 2008. *Hukum Konstitusi Republik Federal Jerman: Beberapa Putusan Terpilih*. Jakarta: PSHTN UI dan Hans Seidel Foundation Indonesia.
- Diantha, I Made Pasek. 2014. *Hukum Pidana Internasional Dalam Dinamika Pengadilan Pidana Internasional*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2014.
- Fadjar, Abdul Mukthie. 2006. *Hukum Konstitusi dan Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konpress.
- Friedrich, C.J. 1963. *Man and His Government*, New York: McGraw Hill,
- Fuady, Munir. 2005. *Filsafat dan Teori Hukum Postmodern*. Bandung: Citra Aditya Bakti.

- Fukuyama, Francis, 2002. *Trust: Kebajikan Sosial dan Penciptaan Kemakmuran*, Terjemahan oleh Ruslani, Yogyakarta: Qalam
- Garber, Bryan A. (Editor in Chief), 2004. *Black's Law Dictionary. Eighth Edition*. USA: West, a Thomson Business.
- Habermas, Jurgen. 1984. *The theory Of Communication Action*, jilid I , *Reason and The Rationalization of Society*, Beacon Press
- Hamber, Brandon and Richard Wilson, 2003, "Symbolic Closure Through Memory, Reparation and Revenge in Post-Conflict Societies", dalam *The Role of Memory in Ethnic Conflict*, ed. Cairns and Michael Roe, eds., New York: Palgrave/Macmillan.
- Hayner, Priscilla B. 2002. *Unspeakable Truth: Facing the Challenge of Truth Commision*. New York: Routledge.
- Hristophere, Miller. 2005. *A glossary of Terms and Concepts in Peace and Conflict Studies*, Ethiopia: Upeace Africe Programe.
- Huda. Ni'matul. 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: PT RajaGrafindo Persada.
- Huda, Ni'matul. 2007. *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, Yogyakarta: UII Press.
- Hujibers, Theo Huijbers. 2006. *Filasafat Hukum dalam Lintasan Sejarah*. Yogyakarta: Kanisius, 2006.
- Huntington, Samuel. 1991. *third Wave: Democratization in the late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- Islamy, M. Irfan *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Kan, J. Van, dan J.H. Beekhuis, *Pengantar Ilmu Hukum*, (judul asli: *Inleiding Tot De Rechtswetenschap*), diterjemahkan Moh. O. Masdoeki. 1983. Jakarta: Ghalia.
- Kelsen, Hans. 1961. *General Theory of Law and State*. New York: Russell & Russell, 1961.
- Soekanto, Sarjonodan Sri Mamudji. 2008. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Nawawi, Hadari, dan Martin Hadari. 1992. *Instrumen Penelitian Bidang Sosial*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press.
- Marzuki, M. Laica. 2006. *Berjalan-jalan Di Ranah Hukum*. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

- Marzuki, M. Laica. 2008. *Dari Timur ke Barat Memandu Hukum, Pemikiran Hukum Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi Prof. Dr. H.M. Laica marzuki, S.H.* Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI.
- Natabaya, H.A.S. 2008. *Menata Ulang Sistem Peraturan Perundang-undangan Indonesia, Jejak Langkah dan Pemikiran Hukum Hakim Konstitusi Prof. H.A.S. Natabaya, S.H., LL.M,* Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI.
- Noer, Deliar. 1997. *Pemikiran Politik Di Negeri Barat*, Edisi Revisi, Cetakan II. Bandung: Mizan.
- R.J., Rummel.1981. "Understanding Conflict and War", Vol.5: The Just Peace, The Beverly Hills, CA: Sage.
- Safa'at, Muchamad Ali. 2005. *DPD dan Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945, Antara Bikameralisme dan Trikameralisme, serta Perbandingan dengan Negara-Negara Lain.* Malang: Bahtera Press.
- Salman, Otje dan Anthon F. Susanto. 2008 *Teori Hukum: Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Bandung: PT Refika Aditama
- S. Ludin, Fisher., J. Williams, S.Ibrahim Abdi. D, Smith R, William Sue. 2001. *Working with Conflict, Skills, and Strategics for Action*, London: Responding to Conflict (RTC).
- Smith, Rhona K.M. 2008. *dkk, Hukum Hak Asasi Manusia*, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: PUSHAM UII.,
- Soehino. 1993. *Hukum Tatanegara Sistem Pemerintahan Negara.* Yogyakarta: Liberty.
- Soemardjan, Selo. 2000. *Menuju Tata Indonesia Baru.* Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Stockman, Petra. 2008. *The New Indonesian Constitutional Court, A Study Into Its Beginnings and First Years of Work.* Jakarta: Hans Seidel Foundation, (2008).
- Termorshuizen, Marjanne *Kamus Hukum Belanda-Indonesia, cet-2,* (Jakarta: Djambatan, 2002),
- Tietel, R.G. 2000. *Transtitional Justice*, Oxford University Press, New York.
- Wheare, K.C. 1989. *Modern Constitutions*, Oxford University press Whitehead, Laurence. "The Consolidation of fragile Democracies", in Robert pastor (ed) *Democracies in the America: Stopping the Pendulum.* Holmes and Meier, New York,
- Wignjosoebroto, Soetandyo. 2002. *Hukum, Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya,* Jakarta: Elsam dan Huma.

II. Artikel Jurnal/Majalah/ Makalah

Ali Abdurahman dan 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* Volume 3 Nomor 3 Tahun 2016

Azhary, H. "Teori Bernegara Bangsa Indonesia (Satu Pemahaman tentang Pengertian-Pengertian dan Asas-Asas dalam Hukum Tata Negara)", (Pidato Pengukuhan yang Diucapkan pada Upacara Penerimaan Jabatan sebagai Guru Besar Tetap di Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Jakarta, Rabu, 26 Juli 1995), Jimly Asshiddiqie, "Reformasi Hukum dan Konstitusi, Mewujudkan Cita Negara Hukum", (Makalah disampaikan pada Milad Universitas Ahmad Dahlan ke-44 yang diselenggarakan pada tanggal 18 Desember 2004 di Yogyakarta).

Diane Orentlicher: "Setting Accounts: The duty to prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", *Yale Law Journal* 1991.

Gunawan A. Tauda, *Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur ketatanegaraan Republik Indonesia*, *Jurnal Pranata Hukum*. Vol. 6, No. 2 Juli 2011

Hamdan Zoelva, "Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Menurut UUD 1945", Makalah disampaikan pada acara sosialisasi Mahkamah Konstitusi dan Sistem Ketatanegaraan RI, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi kerjasama dengan APSI, di Hotel Atlet Century tanggal 7-10 April 2005,

Jimly Asshiddiqie, "Perubahan UUD 1945 dan Pembangunan Hukum Nasional", (Makalah disampaikan pada Seminar "UUD 1945 sebagai Hukum Tertinggi dengan Empat Kali Perubahan Sebagai Dasar Menuju Milenium III. Kerjasama Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK RI dengan Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Semarang, 5 Juli 2007).

Jimly Asshiddiqie, "Paradigma Baru Konsolidasi Penataan Kelembagaan Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Pasca Reformasi", (Bahan ceramah Diklatpim LAN-RI Tingkat II Angkatan XIX. Jakarta, 20 April 2007).

Jimly Asshiddiqie, "Tantangan Pelaksanaan UUD 1945 Pasca Perubahan", (Makalah yang disampaikan dalam Konvensi Kampus III Forum Rektor Indonesia yang diselenggarakan di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 11-12 Juli 2006).

Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).

Moh. Nutfa, "Membangun Kembali Perdamaian: Rekonsiliasi Konflik Komunal Berbasis Trust", *Kritis Jurnal Sosial Ilmu Politik Universitas Hasanuddin*, Vol. 1 No. 1 Juli 2015

Policy Brief: Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, diterbitkan oleh ELSAM.

Pengembangan Kelembagaan KKR Aceh: Dari Langkah Taktis Menuju Langkah Strategis, (Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), 2019).

R. Herlambang Perdana Wirataman, "Akses Keadilan Bagi Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi nomor 006/PUU-IV/2006, *Jurnal Rechtvinding*, Vol. 2 No. 2 Agustus 2013,

Samsidar, "Tarik Ulur KKR Aceh: Pengungkapan Kebenaran dan Pemenuhan Keadilan di Antara Dikotomi Hitam Putih dan di Atas Fondasi Impunitas", dibawakan dalam seminar dan Peluncuran Hasil Penelitian: Kebenaran dan Perdamaian di Aceh "Upaya Pemenuhan Hak dan Pertanggungjawaban", kerjasama Pusham Unsyiah Kuala, KPK Aceh dan ICTH, Hotel Permes Palace Banda Aceh, 2007,

Suadi Zainal, "Transformasi Konflik Aceh dan Relasi Sosial-Politik di Era Desentralisasi" Masyarakat Jurnal Sosiologi, Vol. 21 No.1 Januari 2016,

Thung Ju Lan, "Teori dan praktek dalam Studi Konflik di Indonesia", *Antropologi Indonesia* 1, 2010,

Tina Rosenberg, "Afterword" dalam Martin Meredith, *Coming to terms*, Public Affairs: New York, 1999

Trijono, Lambang, "Pembangunan Perdamaian Pasca-Konflik di Indonesia: Kaitan Perdamaian, Pembangunan dan Demokrasi dalam Pengembangan Kelembagaan Pasca-Konflik", Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Volume 13, Nomor 1, Juli 2009

Zaki 'Ulya, *Refleksi Memorandum of Understanding (MoU) Helsinki Dalam Kaitan Makna Otonomi Khusus di Aceh*, (Jurnal Konstitusi Volume 11 Nomor 2 Juni 2014)

Zaki 'Ulya, *Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebeneran dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas Aceh*, (Jurnal Petita Volume 2 Nomor 2, November 2017)

Widayati, *Problematika Ketidapatuhan Terhadap Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Pengujian Undang-Undang*, (Jurnal Pembaharuan Hukum Volume IV No 1, April 2017)

Mohammad Mahrus Ali, dkk, *Tindak Lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi yang Bersifat Konstitusional Bersyarat*, (Jurnal Konstitusi Volume 12 Nomor 3, September 2015)

III. Hasil Penelitian

- Abraham Utama, *Jalan Terjal Pengesahan Qanun KKR Aceh*, Opini. Koleksi Pusat Dokumentasi ELSAM,
- Adriana Elisabeth, Cahyo Pamungkas, Muridan S. Widjojo, Rucianawati, dan Sinnal Blegur, "Agenda dan Potensi Damai di Papua". Jakarta: LIPI-Riset Kompetitif Pengembangan Iptek Sub Program Otonomi Daerah, Konflik dan Daya Saing, 2005,
- A. Hamid S. Attamimi, "Teori Perundang-undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan Indonesia yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman", (Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1992).
- M. Tahir Azhary, "Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini", (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1991).
- R. Herlambang Perdana Wiratraman, *et.al*, "Dampak dan Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi yang memutuskan Membatalkan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komite Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Mekanisme Hukum dan Akses Keadilan Korban Bagi Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat", Penelitian Lembaga Kajian Konstitusi Universitas Airlangga.
- W. Sigit Pudjianto, "Pembangunan Politik Indonesia: Studi Tentang Eksistensi dan Peranan Organisasi Kemasyarakatan 1998 – 2005", (Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2006).
- Muchamad Ali Safa'at, "Kedudukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Struktur Parlemen Indonesia Pasca Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" (Tesis Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004).

IV. Peraturan Perundang-Undangan

UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

UU Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenara dan Rekonsiliasi

UU Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

UU Nomor 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Anak

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor V/MPR/2000 Tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional

Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh
Basic Principles and Guidelines on the Right to Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law.

V. Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 54/PUU-VI/2008.

VI. Internet

<https://kkp.acehprov.go.id/tentang-kkr/>

<https://kkp.acehprov.go.id/tugas-dan-fungsi/>

Adi Briantika, "Akademisi Sebut KKR Aceh Bisa ditindaklanjuti Lewat Perppu",
[https://tirto.id/akademisi-sebut-kkr-aceh-bisa-ditindaklanjuti-lewat-perppu-](https://tirto.id/akademisi-sebut-kkr-aceh-bisa-ditindaklanjuti-lewat-perppu-uuuW)

[uuuW](https://tirto.id/akademisi-sebut-kkr-aceh-bisa-ditindaklanjuti-lewat-perppu-uuuW) Amrizal J. Prang, "Politik Hukum Setengah Hati", Harian Serambi Indonesia,
<https://aceh.tribunnews.com/2014/08/12/politik-hukum-setengah-hati>,

Ari Wahyudi Hertanto, "Aspek Kedaulatan Rakyat Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perspektif Hak Asasi Manusia", <www.pemantauperadilan.com>

"Dua Solusi untuk Masalah Qanun KKR Aceh",
[https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5281fa9b4c93c/dua-solusi-untuk-](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5281fa9b4c93c/dua-solusi-untuk-masalah-qanun-kkr-aceh/)
[masalah-qanun-kkr-aceh/](https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5281fa9b4c93c/dua-solusi-untuk-masalah-qanun-kkr-aceh/) diakses pada tanggal 26 Oktober Eric Brahm, "Summary of Transitional Justice", <https://www.beyondintractability.org/bksum/teitel-transitional>

F. Sugeng Istanto, "Konstitusionalisme dan Undang-Undang Politik", <http://www.csps-ugm.or.id/artikel/Ndisugeng.htm>.

Herbert C. Kelman, "Reconciliation from a Social-Psychological Perspective",
[https://www.researchgate.net/publication/281359830_Reconciliation_From_a_Social-](https://www.researchgate.net/publication/281359830_Reconciliation_From_a_Social-Psychological_Perspective)
[-Psychological_Perspective](https://www.researchgate.net/publication/281359830_Reconciliation_From_a_Social-Psychological_Perspective)

Joko Sadewo, "Komisi III DPR Berkomitmen Selesaikan Kasus HAM Aceh",
[https://republika.co.id/berita/g4lqje318/komisi-iii-dpr-berkomitmen-selesaikan-](https://republika.co.id/berita/g4lqje318/komisi-iii-dpr-berkomitmen-selesaikan-kasus-ham-aceh)
[kasus-ham-aceh](https://republika.co.id/berita/g4lqje318/komisi-iii-dpr-berkomitmen-selesaikan-kasus-ham-aceh)

Komisi III, "KKR Aceh Lakukan Pendekatan Non Yudisial",
[http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22082/t/KKR+Aceh+Lakukan+Pendekatan+Non](http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22082/t/KKR+Aceh+Lakukan+Pendekatan+Non+Yudisial)
[+Yudisial](http://www.dpr.go.id/berita/detail/id/22082/t/KKR+Aceh+Lakukan+Pendekatan+Non+Yudisial)

Luc Huyse, “Comparing Transitional Justice Experiences in Europe”,
https://soc.kuleuven.be/centre-for-political-research/publicaties-luc-huyse/bestanden/pdf-hoofdstukken-in-boeken/2014_Comparative%20Transitional%20Justice.pdf

Muhammad Daud Berueh, “Refleksi Perjalanan 4 Tahun KKR Aceh”,
<https://bahasan.id/refleksi-perjalanan-4-tahun-kkr-aceh/>

<https://icjr.or.id/pengujian-qanun-aceh-no-6-tahun-2014-hukum-jinayat/#:~:text=Bahwa%20berdasarkan%20ketentuan%20di%20atas,Indonesia%20dan%20dipersamakan%20dengan%20Perda.&text=Berdasarkan%20kekhususan%20yang%20di%20berikan,acara%20di%20Mahkamah%20Syar'iah>

<https://tirto.id/akademisi-sebut-kkr-aceh-bisa-ditindaklanjuti-lewat-perppu-euuW>,

<https://aceh.tribunnews.com/2020/06/25/alhamdulillah-nova-teken-kegub-penerima-reparasi-korban-ham-masa-konflik-bakal-dapat-bantuan>,

<https://humas.acehprov.go.id/plt-gubernur-teken-kegub-penerima-reparasi-korban-konflik-masa-lalu-ngo-ham-aceh-berikan-apresiasi/>, <https://dialeksis.com/aceh/kkr-aceh-apresiasi-kegub-penetapan-penerima-reparasi-mendesak-korban-pelanggaran-ham/>

<https://sinarpidie.co/news/tugu-prasasti-memorialisasi-di-cot-keng-diresmikan/index.html>,

<https://atiewatch.com/2020/07/21/kkr-aceh-serahkan-prasasti-peristiwa-dugaan-pelanggaran-ham-masa-lalu-kepada-pemkab-pidie-jaya/>

www.ohchr.org/Documents/Publications/RuleoflawTruthCommissionsen.pdf

“UU KKR Dicabut, KKR Aceh tetap bisa Dibentuk”, <https://news.detik.com/berita/d-717897/uu-kkr-dicabutkkr-aceh-tetap-bisa-dibentuk?nd771104bcj&nd771104bcj>

Yocerizal, “Korban HAM Aceh dapat Reparasi, kriteria dan Bantuan yang Didapat, Salah Satunya Modal Usaha.” <https://aceh.tribunnews.com/2020/06/25/korban-ham-aceh-dapat-reparasi-ini-kriteria-dan-bantuan-yang-didapat-salah-satunya-modal-usaha>