

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum, negara dalam hal ini pemerintah sebagai penyelenggara negara maupun lembaga-lembaga negara lainnya di dalam melaksanakan tindakan apapun harus didasarkan hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Menurut Sri Soemantri¹, Suatu negara hukum harus memenuhi beberapa unsur, yaitu :

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).
3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Berdasarkan pendapat tersebut kita bisa melihat bahwa salah satu unsur negara hukum yaitu adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Hak asasi manusia merupakan seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan

¹ Sri Soemantri, Bunga Rampai Hukum Tata Negara di Indonesia, Bandung: Alumni, 1992, hlm 29-30

dilindungi oleh negara, hukum dan Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.²

Hak dasar ini tidak boleh diabaikan, dikurangi atau dirampas oleh siapapun. Jika terjadi pelanggaran terhadap hak ini, harus diungkap dan ditelusuri sehingga hak-hak korban yang telah hilang tersebut bisa dikembalikan kepada keadaan semula.

Di Indonesia, jaminan terhadap Hak Asasi Manusia bukan merupakan hal yang baru. Dalam perjalanan sejarah Bangsa Indonesia sejak jaman kemerdekaan sudah nampak adanya penghormatan terhadap hak asasi manusia. Hal tersebut terlihat jelas dalam tonggak sejarah perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia sebagai berikut :

1. Kebangkitan Nasional 20 Mei 1908, yang diawali dengan lahirnya berbagai pergerakan kemerdekaan pada awal abad 20, menunjukkan kebangkitan bangsa Indonesia untuk membebaskan diri dari penjajahan bangsa lain.
2. Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928, membuktikan bahwa bangsa Indonesia menyadari haknya sebagai satu bangsa yang bertanah air satu dan menjunjung satu bahasa persatuan Indonesia.
3. Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 merupakan puncak perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia diikuti dengan penetapan Undang-Undang Dasar 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 yang dalam Pembukaannya mengamanatkan :

² Pengertian HAM menurut UU No.39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

“Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa. Oleh karena itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”. Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan aturan dasar yang sangat pokok, termasuk hak asasi manusia.

4. Rumusan hak asasi manusia dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia secara eksplisit juga telah dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Serikat dan Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Kedua konstitusi tersebut mencantumkan secara rinci ketentuan-ketentuan mengenai hak asasi manusia. Dalam sidang Konstituante upaya untuk merumuskan naskah tentang hak asasi manusia juga telah dilakukan.
5. Dengan tekad melaksanakan Undang-Undang Dasar 1945 secara murni dan konsekuen, maka pada Sidang Umum MPRS tahun 1966 telah ditetapkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia Sementara Nomor XIV/ MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia Ad Hoc untuk menyiapkan Dokumen Rancangan Piagam Hak Asasi Manusia dan Hak-hak serta Kewajiban Warga Negara. Berdasarkan Keputusan Pimpinan MPRS tanggal 6 Maret 1967 Nomor 24/B/1967, hasil kerja Panitia Ad Hoc diterima untuk dibahas pada persidangan berikutnya. Namun pada Sidang Umum MPRS tahun 1968 Rancangan Piagam tersebut tidak dibahas karena Sidang lebih mengutamakan membahas masalah mendesak yang berkaitan

dengan rehabilitasi dan konsolidasi nasional setelah terjadi tragedi nasional berupa pemberontakan G-30-S/ PKI pada tahun 1965, dan menata kembali kehidupan nasional berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

6. Terbentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993, yang mendapat tanggapan positif masyarakat menunjukkan besarnya perhatian bangsa Indonesia terhadap masalah penegakan hak asasi manusia, sehingga lebih mendorong bangsa Indonesia untuk segera merumuskan hak asasi manusia menurut sudut pandang bangsa Indonesia.
7. Kemajuan mengenai perumusan tentang hak asasi manusia tercapai ketika Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat Indonesia tahun 1998 telah tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara secara lebih rinci. (Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998).

Perhatian yang besar terhadap masalah Hak Asasi Manusia ini ditunjukkan pula dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan disusul dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai upaya penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu.

Namun di dalam praktiknya, upaya pemerintah meminta pertanggungjawaban kejahatan kemanusiaan oleh rezim masa lalu itu melalui

Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc, sebagaimana telah dilakukan dalam kasus Timor Timur dan Tanjung Priok, ternyata tidak sesuai harapan, bahkan mengecewakan. Peradilan itu dinilai sekadar sandiwara politik belaka, jauh dari spirit keadilan, jauh dari semangat untuk menciptakan masa depan Indonesia yang ditegakkan atas nilai-nilai keadilan, khususnya bagi korban dan keluarganya.³

Kekecewaan pada mekanisme legal (Peradilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc) itu menguatkan desakan agar penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia masa lalu dilakukan melalui mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (yang selanjutnya akan disebut dengan KKR), sebagaimana pernah digunakan di sejumlah negara di Eropa, Afrika, Asia dan Amerika Latin.⁴ Adanya peluang penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimungkinkan oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia harus dipandang sebagai alternatif lain yang lebih memberikan keadilan kepada masyarakat khususnya para korban dan pelaku pelanggaran Hak Asasi Manusia berat itu sendiri.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang akan dibentuk dengan suatu Undang-Undang dimaksudkan sebagai lembaga ekstra yudisial yang bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan menyingkirkan

³Tim Monitoring Pengadilan Ad Hoc Untuk kasus Pelanggaran Berat HAM di Timor Timur, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, september 2002

⁴ Lihat Briefing Paper (Appendiks), Series No.1. Tahun 1 Juli 2000, ELSAM, Jakarta, hal. 11 dan Pricilla B. Hayner, Kebenaran Tak Terbahasakan Refleksi Pengalaman Komisi-Komisi Kebenaran, Kenyataan dan Harapan, ELSAM, Jakarta, 2005

penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran Hak Asasi Manusia pada masa lampau sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa (Penjelasan Undang-Undang No. 26 Tahun 2000).

Melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini pula diharapkan bisa menjadi alternatif lain untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia masa lalu yang mengalami kebuntuan seperti kasus pelanggaran HAM berat Tanjung Priok (12 September 1984), kasus pelanggaran HAM berat di Aceh semasa penerapan kebijakan Daerah Operasi Militer (DOM) pada tahun 1989 – 1999, dan berbagai kasus lainnya yang telah menjadi catatan kelam dalam sejarah penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia.

Di dalam catatan sejarah Bangsa Indonesia, Provinsi Aceh merupakan salah satu daerah di Indonesia yang paling banyak mengalami insiden pelanggaran HAM berat yang terjadi di masa lalu akibat kesewenangan pemerintah pusat dalam meredam konflik yang berkepanjangan.⁵

Sepanjang perjalanan sejarah, Aceh merupakan salah satu wilayah di ujung pulau Sumatera yang tidak pernah sepi dari gejolak dan dinamika sosial politik. Gejolak perlawanan dan konflik khususnya, terjadi sejak era kolonialisme Belanda. Dinamika sosial politik, dan ekonomi, terus

⁵ Laporan tim adhoc komnas HAM yang bekerja berdasarkan Surat Keputusan Ketua Komnas HAM Nomor 018/KOMNAS HAM/XI/2013 tanggal 8 November 2013 tentang Pembentukan Tim Adhoc Penyelidikan Pelanggaran HAM yang Berat Peristiwa di Provinsi Aceh

bergejolak dalam kehidupan masyarakat Aceh hingga saat ini. Akademisi asal Aceh, Fachrul Razi⁶, secara lebih khusus, membagi 5 Fase konflik dalam sejarah perjalanan Aceh.

Fase pertama menurut Razi, konflik sudah ada sebelum era kolonialisme, yaitu berbagai peperangan yang terjadi selama masa kerajaan, baik itu perebutan kekuasaan antar kerajaan di Aceh, pertahanan kerajaan melawan serangan dari kerajaan di luar Aceh, dan sebagainya. Fase kedua dan ketiga yaitu peperangan dan perlawanan masyarakat Aceh terhadap kolonialisme Belanda dan Jepang. Kemudian pada fase berikutnya, konflik muncul pasca kemerdekaan Indonesia, khususnya konflik pada masa Orde Lama yang dipimpin oleh Daud Beureueh, juga konflik antara ulama dan uleebalang. Fase kelima gejolak konflik di Aceh menurut Razi adalah konflik panjang Aceh pada era Orde Baru.

Pada era orde baru, konflik muncul di Aceh dalam konteks yang sangat kompleks, yaitu gejolak sosial politik dan ekonomi. Pada era pemerintahan Soeharto, Aceh dijadikan lumbung padi Indonesia dalam program rencana Pembangunan Lima Tahun (Pelita).⁷ Salah satu kota di Aceh juga menjadi zona industri karena beberapa pabrik industri berdiri di sana, yaitu Lhokseumawe. Hasil minyak bumi, gas alam, pupuk, dan kertas, menjadikan Aceh sebagai salah satu provinsi penyumbang pendapatan

⁶ Fachrul Razi, Skripsi, Konflik Politik dan Resolusi Konflik di Aceh (1976 – 2004) Departemen Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, FISIP, UI. 2005

⁷ Disebutkan dalam buku pedoman Rentjana Pembangunan Lima Tahun 1969/70-1973/74 Bab IIA. Diakses melalui www.bappenas.go.id/get-file-server/node/5700/

negara yang cukup besar. Namun Aceh justru menempati posisi ke-7 sebagai daerah termiskin di Indonesia pada saat itu.⁸

Kesenjangan ekonomi yang terjadi pada saat itu dijadikan sebagai salah satu alasan oleh Hasan Tiro untuk memproklamakan wilayah Aceh sebagai sebuah negara merdeka di bawah kepemimpinannya sebagai Wali Nanggroe. Pada 1976 Gerakan Aceh Merdeka (GAM) diumumkan sebagai gerakan pendukung Hasan Tiro yang menuntut kemerdekaan Aceh.⁹

Gejolak ini terus berlanjut hingga menjadi konflik kemanusiaan yang panjang di Aceh, terutama ketika Soeharto mengumumkan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) untuk menumpas para pemberontak GAM di Aceh. Kejahatan kemanusiaan seperti pembunuhan, pelecehan seksual, penculikan, dan sebagainya menghantui kehidupan masyarakat Aceh yang dituduh sebagai anggota GAM.¹⁰

Gejolak ini terus berlangsung hingga era reformasi meskipun DOM telah dicabut. Pembunuhan dan penculikan bahkan semakin melebar, tidak hanya masyarakat sipil yang dianggap sebagai anggota GAM yang menjadi korban, aktifis HAM dan kelompok cendekiawan ikut menjadi korban pembunuhan oleh militer.¹¹ Gejolak sosial, politik dan ekonomi di Aceh

⁸ Sebastian Koto. *Pengambilan Keputusan dalam Konflik Aceh (1989- 1998)*. Surabaya: Papyrus, 2004, hlm. 6.

⁹ Neta S. Pane. *Gerakan Aceh Merdeka: Solusi, Harapan dan Impian*. Jakarta: Grasindo, 2001, hlm. 36

¹⁰ Al Chaidar, *Aceh Bersimbah Darah*, Pustaka al-kautsar, Banda Aceh, 1999, hlm.111

¹¹ *ibid*

sontak meredam ketika Tsunami melanda Aceh tahun 2004. Tsunami menjadi momentum perubahan kondisi di Aceh.

Kepemimpinan nasional Indonesia masa itu, SBY-JK yang baru menjabat, langsung melakukan konsolidasi pasca Tsunami untuk menyelesaikan konflik sosial-politik Aceh yang telah berlarut-larut. Dan hal itu terwujud dengan terlaksananya perjanjian kesepakatan damai antara GAM dan pemerintah RI yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki. Isi perjanjian Helsinki membahas tentang aturan-aturan baru dan hak-hak istimewa bagi Aceh dan GAM. Penandatanganan nota kesepahaman ini menjadi titik balik dari seluruh rangkaian konflik dan kekerasan yang terjadi di Aceh, selama kurang lebih tiga dekade.

Dalam nota kesepahaman tersebut setidaknya disepakati enam point perjanjianian damai, yaitu menyangkut:

- 1) Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh
- 2) Hak Asasi Manusia
- 3) Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat
- 4) Pengaturan keamanan
- 5) Pembentukan misi monitoring di Aceh
- 6) Penyelesaian perselisihan

Dari keenam isi nota kesepahaman tersebut, salah satu agenda terpenting bagi Aceh pasca perdamaian, adalah terkait dengan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, yang terjadi

selama konflik kekerasan, nan penuh dengan aksi-aksi kekerasan dari kedua pihak.

Sejak perjanjian damai yang dikenal dengan MoU Helsinki ditandatangani, gejolak sosial-politik yang bernuansa konflik fisik, berangsur-angsur meredam. Antusiasme perdamaian terlihat muncul dari masyarakat dan terutama dari pemerintah pusat yang menindaklanjuti perjanjian damai itu dengan membentuk Undang-Undang khusus untuk Aceh yaitu Undang-Undang No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA), yang merupakan salah satu amanat dalam MoU perdamaian antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Dalam Undang-undang ini ditentukan bahwa Aceh memiliki hak sepenuhnya untuk mengatur daerahnya, baik dari sisi politik, hukum, sosial, ekonomi, maupun budaya.

UU Pemerintahan Aceh juga sekaligus mengamanatkan pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh (Pasal 228), yang memiliki mandat untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah undang-undang ini diundangkan. Sedangkan untuk perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, undang-undang ini mengamanatkan dan menegaskan pembentukan sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Aceh, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 229 UU No 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Hal itu kemudian ditindak lanjuti oleh pemerintah

provinsi Aceh dengan mengesahkan Qanun Aceh nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

Di dalam proses tahapan pembentukan kelembagaannya, KKR Aceh menghadapi berbagai tantangan yang mana sampai saat ini belum adanya legitimasi dari pemerintah pusat untuk memberikan dukungan sepenuhnya bagi pembentukan KKR Aceh, dengan argumentasi tiadanya KKR Nasional. Hal ini sebagai akibat rumusan dari UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang dalam Pasal 229 ayat (2) menyebutkan bahwa KKR Aceh adalah bagian dari KKR Nasional. Sementara KKR Nasional sampai dengan hari ini belum ada kejelasan pembentukannya, pasca pembatalan UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR.¹²

Padahal dalam bekerjanya nanti, KKR Aceh harus menelusuri banyak dokumen dan informasi, yang mungkin saja berada di luar wilayah Aceh atau berada di instansi pemerintah pusat. Oleh karenanya legitimasi dari pemerintah pusat untuk memastikan jalan bagi bekerjanya KKR Aceh sangat penting, termasuk dukungan infrastruktur dan anggaran. Hal itu mendesak untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman antara Aceh dengan Jakarta dalam melihat dan memperlakukan KKRA serta hasil kerjanya nanti. Sikap Presiden harus jelas sejak dari awal mengenai kehadiran KKRA

¹² Surat Keputusan Mahkamah Konstitusi nomor 006/PUU /IV/2006 tentang pembatalan UU No.27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi pada tanggal 07/12/2006

ini. Sebab, sikap Jakarta bisa menjadi faktor penentu bagi keberlangsungan KKRA dan sekaligus menentukan nilai hasil kerja KKRA.¹³

Pemerintah Aceh dan DPRA perlu segera melakukan dialog-dialog dengan pelbagai unsur masyarakat Aceh untuk menjelaskan tujuan dari pembentukan KKRA, sekaligus untuk mencegah kesalahpahaman di dalam masyarakat. Proses dialog-dialog itu akan menumbuhkan sikap dan pandangan dari masyarakat bahwa pengungkapan kebenaran dari pelanggaran HAM di masa lalu di Aceh melalui KKRA, adalah upaya sungguh-sungguh dari penyelenggara pemerintahan, bukan sekedar kehendak KKRA sendiri nantinya.

Selain itu, dialog-dialog tersebut juga akan menunjukkan adanya kepemimpinan yang nyata dalam menjalani proses pengungkapan kebenaran. Terlebih, saat ini proses pembentukan KKRA telah sampai kepada tahap penetapan para komisioner Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh yang ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan DPRA nomor 0268/BA/KOM-I/DPRA/2016 yang ditetapkan di Banda Aceh pada tanggal 19 Juli 2016.

Berdasarkan berbagai permasalahan hukum yang telah dijabarkan di atas, maka pada penelitian ini akan di analisis dan di kaji untuk kemudian dituangkan dalam skripsi dengan judul :

¹³ Amiruddin Al-Rahab dan Wahyudi Djafar, naskah KKR Aceh: peluang dan tantangan, Lembaga studi dan advokasi Masyarakat (Elsam), Jakarta, 2013, hlm.7

“Kedudukan dan Wewenang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh Dalam Upaya Penyelesaian Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Masa Lalu di Aceh dihubungkan dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh”

B. Identifikasi Masalah

Melihat fenomena yang terjadi, antara das solen dan das sein terdapat kesenjangan yang memang menjadi target pembahasan. Dengan demikian, disusunlah rumusan-rumusan masalah yang terjadi akibat kesenjangan-kesenjangan yang ada yaitu sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan serta kewenangan KKR Aceh dalam menyelesaikan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia di masa lalu yang terjadi di Aceh ?
2. Apa implikasi pembatalan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia terhadap pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh ?
3. Apa saja faktor-faktor permasalahan dan hambatan yang terjadi berkaitan dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh dalam mengungkapkan dan upaya mewujudkan keadilan bagi korban pelanggaran HAM di Aceh ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peran potensial Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh dan juga mengkaji kedudukan serta

kewenangannya dalam menyelesaikan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia di masa lalu yang terjadi di Aceh

2. Menganalisis dan mengkaji implikasi pembatalan Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia terhadap pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh
3. Untuk mengetahui faktor-faktor permasalahan dan hambatan yang terjadi berkaitan dengan pelaksanaan fungsi dan wewenang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh dalam mengungkapkan dan upaya mewujudkan keadilan bagi korban pelanggaran HAM di Aceh.

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini juga diharapkan bermanfaat untuk :

1. Kegunaan Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi acuan sekaligus menambah wawasan serta menambah khasanah ilmu pengetahuan dan literatur dalam dunia akademis, khususnya mengenai pengungkapan dan penyelesaian kasus pelanggaran HAM melalui mekanisme di luar pengadilan.
 - b. Hasil penelitian ini dapat memberikan kontribusi pemikiran bagi akademisi, pemerintah, maupun peneliti lain mengenai konsep penyelesaian kasus pelanggaran HAM melalui komisi kebenaran yang telah dilakukan oleh beberapa negara serta memberikan

pembangunan serta dinamika tersendiri dalam pembangunan ilmu hukum dan juga perkembangan hukum hak asasi manusia di Indonesia pada khususnya.

2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan rekomendasi dan bahan rujukan kepada Pemerintah Indonesia khususnya Pemerintah Aceh dalam pembentukan lembaga Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh agar dalam tatanan yuridis nantinya tidak terjadi lagi tumpang tindih aturan maupun wewenang serta kedudukan suatu lembaga dalam proses pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Selain itu berpijak kepada pembentukan lembaga dan Qanun Aceh nomor 17 tahun 2013 tentang KKR Aceh, diharapkan dengan segera untuk mampu menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu demi memenuhi hak-hak korban.

E. Kerangka Pemikiran

Negara Indonesia dibentuk atas dasar Pancasila dan dengan melalui peristiwa Proklamasi pada tanggal 17 Agustus 1945, dengan itu bangsa ini dapat diakui sebagai salah satu bangsa yang berdaulat yang sampai saat ini disebut Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 Perubahan ke-4 disebutkan bahwa :“Negara Indonesia adalah negara hukum.” Ketentuan pasal tersebut merupakan landasan konstitusional bahwa Indonesia adalah negara yang

berdasarkan atas hukum, hukum ditempatkan sebagai satu-satunya aturan main dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (*supremacy of law*).¹⁴

Sebagai Negara hukum tentunya segala sesuatunya harus berlandaskan hukum, baik dalam hubungan antara pemerintah dengan rakyat, maupun rakyat dengan rakyat. Hal ini bertujuan untuk mencegah tindakan sewenang-wenang dari pihak penguasa terhadap rakyat.

Negara berdasarkan hukum adalah Negara dimana ada saling percaya antara rakyat dan pemerintah. Rakyat percaya pemerintah tidak akan menyalahgunakan kekuasaannya, dan sebaliknya pemerintah percaya bahwa dalam menjalankan wewenangnya, pemerintah akan dipatuhi dan diakui oleh rakyat. Sedangkan dalam arti khusus, Negara berdasarkan hukum diartikan bahwa semua tindakan Negara atau pemerintah harus didasarkan pada ketentuan hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.¹⁵

Menurut Sri Soemantri, Suatu negara hukum harus memenuhi beberapa unsur, yaitu :¹⁶

1. Pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau peraturan perundang-undangan.
2. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara).

¹⁴Endra Yudha, *Negara Indonesia Sebagai Negara Hukum*, <http://feelinbali.blogspot.co.id/2013/04/negara-indonesia-sebagai-negara-hukum.html>, diunduh pada Rabu 30 Maret 2016, pukul 10.50 Wib.

¹⁵Bagir Manan, *Kedaulatan Rakyat, Hak Asasi Manusia dan Negara Hukum*, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1996, hlm. 67.

¹⁶Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara di Indonesia*, Bandung:Alumni,1992, hlm 29-30

3. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara.
4. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan.

Berdasarkan pendapat tersebut kita bisa melihat bahwa salah satu unsur negara hukum yaitu adanya jaminan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM).

Di Indonesia, perhatian yang besar terhadap masalah Hak Asasi Manusia ini ditunjukkan dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan disusul dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia sebagai upaya penyelesaian kasus pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu.

Kemudian dikeluarkan pula TAP MPR nomor V/MPR/2000 Bab V butir (3) dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang mana di dalam pasal 47 ayat (1) dan (2) mengamanatkan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) nasional sebagai alternatif penyelesaian kasus pelanggaran HAM di luar pengadilan.

Bersamaan dengan tujuan tersebut, salah satu kunci untuk menyelesaikan Pelanggaran HAM berat di masa lalu adalah menggunakan metode *Transitional justice* melalui mekanisme Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. *Transitional Justice* merupakan sebuah konsep mengenai penyelesaian pelanggaran HAM berat yang terjadi pada saat adanya transisi rezim sebuah negara.

Selain amanat Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan disusul dengan keluarnya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia serta TAP MPR nomor V/MPR/2000 tentang pemantapan dan kesatuan nasional, pemerintah Republik Indonesia secara khusus juga diberikan amanat oleh Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang secara khusus dibentuk di Aceh sebagai alternatif penyelesaian berbagai kasus pelanggaran HAM yang pernah terjadi di Aceh pada masa lalu.

Provinsi Aceh merupakan salah satu daerah otonomi khusus di Indonesia yang telah mendapatkan pengakuan negara atas keistimewaan dan kekhususannya yang diberikan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Satuan pemerintahan daerah yang bersifat otonom yaitu pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusannya berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat.

Otonomi atau *autonomy* berasal dari bahasa Yunani, *auto* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi ada 2 ciri hakikat dari otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik atau pemerintahan dan otonomi daerah berarti *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang dapat

mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷

Otonomi daerah adalah upaya untuk mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodasi dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan kearifan lokal masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah. Aspek pembatasan kekuasaan pun akan berjalan dengan maksimal sehingga tidak terjadi kesewenang-wenangan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*Separation of Power*) yang dikembangkan oleh Montesqueieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif.¹⁸

Lebih lanjut otonomi daerah jika dikaitkan dengan teori Montesque merupakan mekanisme untuk mengatur kekuasaan negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan “atas-bawah”. Sebagaimana diketahui bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan

¹⁷ H aw. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, Hlm:76.

¹⁸ M. Busrizalti, M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013. Hlm: 7.

pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah "*division of power*".¹⁹

Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi kedalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah.

Teori otonomi daerah di Indonesia diimplentasikan setelah pemerintah dan DPR sepakat untuk mengesahkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Sejalan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tersebut memberikan kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab. Adanya perimbangan tugas fungsi dan peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup, daerah harus memiliki sumber pembiayaan yang memadai untuk memikul tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dengan demikian diharapkan

¹⁹ *ibid*, hal:71-72

masing-masing daerah akan dapat lebih maju, mandiri, sejahtera dan kompetitif di dalam pelaksanaan pemerintahan masing-masing.²⁰

Selain otonomi daerah, di Indonesia mengenal istilah otonomi khusus. Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat. Dalam UUD Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18B ayat (1) disebutkan bahwa “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.” Daerah-daerah yang diberikan otonomi khusus ini adalah :

- a. Provinsi Aceh
- b. Provinsi DKI Jakarta
- c. Provinsi D.I.Y
- d. Provinsi Papua dan Papua Barat

Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan

²⁰[Kabo.es.blg.com/2012/06/16 pelaksanaan-otonomi-daerahdan permasalahannya/](http://Kabo.es.blg.com/2012/06/16_pelaksanaan-otonomi-daerahdan_permasalahannya/) , “Pelaksanaan Otonomi Daerah”, Diakses pada Rabu 16 November 2016 Pukul 22.55 WIB.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur.

Pengakuan Negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (LN 2006 No 62, TLN 4633). Undang-Undang Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (Memorandum of Understanding) antara Pemerintah Republik Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan.

Salah satu amanat yang diberikan secara khusus oleh Undang-Undang No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh adalah untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi yang secara khusus dibentuk di Aceh sebagai alternatif penyelesaian berbagai kasus pelanggaran HAM yang pernah terjadi di Aceh pada masa lalu.

Konstruksi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, yang selanjutnya disebut KKRA berdasarkan Qanun No.17 tahun 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. Sementara tujuan pembentukan KKRA diformulasikan untuk :²¹

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
3. Merekomendasikan reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran HAM, sesuai dengan standar universal yang berkaitan dengan hak-hak korban.

Berdasarkan pemaparan tersebut, kita bisa melihat bahwa sebenarnya pembentukan KKRA sudah di ambang pintu, namun pertanyaan apakah KKRA akan bisa bekerja optimal atau tidak masih terus mengemuka. Hal itu terutama terjadi karena belum adanya kejelasan sikap pemerintah pusat sampai saat ini. Oleh karena itu sedari awal semua pihak harus hati-hati dalam menjalankan proses pembentukan KKRA ini, agar langkah-langkah yang diambil tidak menjadi kontraproduktif.

F. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan

²¹ Pasal 3 Qanun no.17 tahun 2013 tentang KKR Aceh

suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.

Metode Yang digunakan penulis yaitu :

1. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan penelitian deskriptif analitis, di mana tujuan utama dari metode ini adalah untuk menggambarkan sifat suatu keadaan yang sementara berjalan pada saat penelitian dilakukan dan memeriksa sebab-sebab dari suatu gejala tertentu sehingga mampu menjelaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dapat melukiskan fakta-fakta untuk memperoleh gambaran dari suatu permasalahan hukum, dalam hal ini adalah mengenai pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh sesuai dengan amanat Mou perjanjian damai antara GAM dengan Pemerintah RI yang kemudian disebut MoU Helsinki dan juga merupakan perintah dari UU No.11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode pendekatan Yuridis-Normatif, yaitu pendekatan atau penelitian hukum dengan menggunakan bahan pustaka atau data sekunder yaitu data yang diperoleh melalui studi

kepastakaan. Pendekatan ini juga bertujuan untuk memperoleh teori-teori yang menyeluruh dan sistematis melalui proses analisis dengan menggunakan peraturan hukum, asas hukum, teori-teori hukum, dan pengertian hukum.

3. Tahap Penelitian

Tahap penelitian dilakukan melalui Studi Kepustakaan (*Library Research*). Konsep-konsep, teori-teori serta pendapat-pendapat maupun penemuan-penemuan yang berhubungan dengan pokok permasalahan kepustakaan, yaitu :

- 1) Bahan Hukum Primer, berupa Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, MoU perjanjian damai pemerintah RI – GAM, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, buku, lokakarya, dan lain-lain
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, misalnya kamus, ensiklopedia, artikel, majalah, koran, internet (*virtual research*), dan lain-lain yang dipergunakan untuk melengkapi atau menunjang data penelitian.

Melalui tahap kepustakaan ini, penulis lebih mengutamakan penggunaan data sekunder yang merupakan tahap utama dalam penelitian normatif. Studi kepustakaan yang dilakukan juga menyangkut mengenai data-data yang diperoleh penulis selama melakukan penelitian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang berkaitan dengan obyek penelitian penulis serta pendapat dari para sarjana hukum yang erat kaitannya dengan masalah yang dibahas oleh penulis.

4. Teknik Pengumpul Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh penulis adalah melalui penelaahan data yang diperoleh dalam peraturan perundang-undangan, buku, teks, jurnal, hasil penelitian, ensiklopedia, dan lain-lain melalui inventarisasi data secara sistematis dan terarah, sehingga diperoleh gambaran apakah yang terdapat dalam suatu penelitian, apakah satu aturan bertentangan dengan aturan lain atau tidak, serta menggunakan teknik pengumpulan data melalui studi lapangan dengan mendapatkan data primer sebagai pelengkap dari data sekunder yang dianggap perlu dan berkaitan dengan penelitian.

5. Alat Pengumpul Data

Peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data kepustakaan dengan menggunakan alat tulis untuk mencatat bahan-

bahan yang diperlukan. Kemudian mengkaji dan meneliti peraturan yang mengatur tentang pembentukan Komisi Kebenara dan Rekonsiliasi Aceh yaitu dalam pasal 229 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, juga bahan hukum sekunder yang membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti karya ilmiah, blog dalam situs-situs internet.

6. Analisis Data

Sesuai dengan metode pendekatan yang digunakan, maka data-data yang diperoleh untuk penulisan hukum ini selanjutnya akan dianalisis dengan menggunakan analisis Yuridis-Kualitatif. Menurut Ronny Hantijo Soemitro yang dimaksud dengan analisis Yuridis-Kualitatif adalah :

“Analisis data secara Yuridis-Kualitatif adalah cara penelitian yang dihasilkan dari data Deskriptif-Analitis yaitu dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang teliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh tanpa harus menggunakan rumus matematika.”

Digunakannya metode Yuridis-Kualitatif karena penelitian ini bertitik tolak dari peraturan-peraturan yang ada sebagai norma hukum positif terhadap masalah yang berkaitan dengan implementasi undang-undang.

7. Lokasi Penelitian

Penelitian untuk melakukan penulisan hukum ini berlokasi di tempat-tempat yang berkaitan dengan permasalahan. Lokasi penelitian, yaitu :

- 1) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Pasundan Bandung, Jalan Lengkong Dalam, Nomor 17 Bandung.
- 2) Perpustakaan Mochtar Kusumaatmadja Universitas Padjajaran Bandung, Jalan Dipati Ukur Nomor 35 Bandung.
- 3) Perpustakaan Nasional RI, Jalan Salemba Raya No.28, Kenari, Senen, Jakarta Pusat, Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- 4) Kantor ELSAM (Lembaga Studi & Advokasi Masyarakat), Jalan Siaga II No.31, Pasar Minggu, Kota Jakarta Selatan, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 12510

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah penulis dalam pembahasan skripsi ini, penulis mencoba menyusun secara sistematis agar jelas dan mudah dimengerti oleh pembahas. Berikut sistematika yang digunakan dalam skripsi ini adalah :

BAB I PENDAHULUAN

Dalam pendahuluan berisi uraian tentang latar belakang penelitian, identifikasi masalah, tujuan penelitian,

kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II LANDASAN TEORI PEMBENTUKAN KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH

Pada bab ini akan dibahas mengenai konsep dasar yang dapat diterapkan di Indonesia untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM masa lalu melalui pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

BAB III KEDUDUKAN DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH SEBAGAI ALTERNATIF DALAM PENYELESAIAN KASUS PELANGGARAN HAM DI ACEH

Pada bab ini diuraikan hasil penelitian dari instrumen hukum yang berlaku mengenai dasar hukum pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh guna menyelesaikan permasalahan HAM masa lalu sehingga mencapai suatu rekonsiliasi bagi persatuan nasional.

BAB IV KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH SEBAGAI ALTERNATIF BAGI PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT MASA LALU DI ACEH

Bab ini penulis menguraikan hasil penelitian dan pembahasan, yakni mengenai tugas, fungsi, kedudukan

dan wewenang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh sebagai upaya untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat di Aceh.

BAB V PENUTUP

Merupakan bab yang berisi tentang kesimpulan yang berupa jawaban atas identifikasi masalah dan saran-saran yang bersumber dari kesimpulan.