

BAB II

**LANDASAN TEORI PEMBENTUKAN KOMISI KEBENARAN DAN
REKONSILIASI ACEH**

A. Tinjauan Tentang Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹ Pada dasarnya terdapat dua model pada negara kesatuan ini, yaitu :

- 1) Negara Kesatuan dengan sistim sentralisasi, yang artinya semua urusan dalam negara tersebut langsung diatur oleh Pemerintah Pusat. Daerah tidak punya hak untuk mengatur tetapi hanya punya kewajiban untuk melaksanakan urusan yang telah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.
- 2) Negara Kesatuan dengan sistim desentralisasi, yang artinya kepada daerah diberi hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah). Kekuasaan untuk mengatur urusan pemerintahan daerah ada pada pemerintah pusat, tetapi

¹Soehino, *Ilmu Negara*, Ed.3, Cet.3 (Yogyakarta: Liberty, 2000), hlm. 224

karena luasnya wilayah, banyaknya penduduk, luasnya urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan di seluruh negara tersebut, maka sebagian urusan tersebut didistribusikan kepada daerah (pendelegasian wewenang) dengan pemberian otonomi daerah. Pendelegasian wewenang tersebut tidak berarti daerahnya mempunyai kedaulatan sendiri, yang dapat sebebas-bebasnya mengatur pemerintahannya tanpa menghiraukan rambu-rambu hukum sebagai negara kesatuan.²

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.”

Wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kukuh setelah dilakukan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia.

Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling

²Taufiqurrahman, dkk, *Bahan Ajar Hukum Tata Negara*, Universitas Bengkulu, 2006, Hlm:90.

tepat untuk mewartakan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran).³

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara yang memiliki satu kesatuan teritorial dari Sabang sampai Merauke, satu kesatuan bangsa yang disebut bangsa Indonesia, satu kesatuan ideologi negara yaitu ideologi Pancasila, satu kesatuan politik nasional yang harus selalu berpihak pada kepentingan nasional (*national interest*), satu kesatuan budaya nasional yang memiliki jati diri Indonesia sebagai karakter nasional dan sistem pertahanan keamanan nasional yang khas menurut karakteristik Indonesia, itulah makna yang dalam dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

B. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah, Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus

1. Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah yang kita kenal sekarang berkaitan erat dengan fenomena industrialisasi yang melanda Inggris pada pertengahan abad ke - 18. Industrialisasi menyebabkan perpindahan penduduk dari desa ke kota secara besar-besaran. Urbanisasi tersebut mengakibatkan berubahnya corak wilayah. Muncul wilayah-wilayah

³Pimpinan MPR dan Tim Kerja Sosialisasi MPR Periode 2009-2014, *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2012, Hlm: 172.

⁴Soepandji Susilo Budi, 2011 dalam buku *Empat Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, 2012, Hlm:173-175.

baru terutama di kota-kota dan pinggiran kota yang sangat padat dengan ciri khas perkotaan. Kondisi tersebut memunculkan masalah baru dibidang sosial, politik, dan hukum. Oleh karena itu, untuk merespons hal tersebut perlu pengaturan kembali sistem kemasyarakatan yang baru tumbuh tersebut.⁵

Dalam rangka merespons kondisi tersebut, semula dibentuk badan-badan ad hoc untuk menangani suatu masalah yang masih dikendalikan oleh pemerintah pusat. Dalam perkembangan berikutnya, didalam suatu satuan administrasi lokal dibentuk Dewan Kota yang dipilih oleh penduduk setempat. Dewan Kota tersebut diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri. Dari sinilah mulai berkembang praktik pemerintahan daerah sebagaimana kita kenal saat ini.

Dalam negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan pemerintah setempat atau pemerintah Lokal (Local Government) dalam pemerintahan daerah ini, maka Oppenheim dalam bukunya yang berjudul “*Het Nederlandsch Gemente Recht*” memberikan beberapa ciri-ciri dari Pemerintah Daerah yakni :⁶

1. Adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil daripada negara.

⁵ Hanif Nurcholis, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007, hal. 1.

⁶ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hal. 19.

2. Adanya penduduk dari jumlah yang mencukupi.
3. Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu, sehingga penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya
4. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu.
5. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Penyelenggara pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan lembaga yang melaksanakan peraturan perundangan. Menurut pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.⁷

2. Otonomi Daerah

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*

⁷ Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, LN Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125

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.⁸

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 Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan negara

⁸ Haw. Widjaja, *Otonomi Daerah....,op.cit*

haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif.⁹

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 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*”.¹⁰

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.¹¹

⁹M. Busrizalti, M. Busrizalti, *Hukum Pemda...,op.cit.*

¹⁰*ibid*, hal:71-72

¹¹ Jimly Asshidiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta:Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004) hlm218

Konsep pemikiran tentang Otonomi Daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah.

Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk

meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹²

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.¹³

Seiring dengan prinsip diatas, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antar daerah yang satu dengan yang lainnya. Artinya, mampu membangun kerjasama antardaerah untuk meingkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.¹⁴

Berbicara landasan asas pelaksanaan Pemerintahan Daerah, akan dijumpai tiga asas pokok yang selama ini sering digunakan banyak Negara yakni asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan (*medebewind*).

¹²Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm: 54.

¹³Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 110.

¹⁴Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 8-9.

a. Asas Desentralisasi

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah.

Dari pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasi dalam beberapa hal, di antaranya:

1. desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan.
2. desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan.
3. desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran dan pemberian kekuasaan dan kewenangan.
4. desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan dapat dilihat dari pandangan beberapa pakar. De Ruiters¹⁵ berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan dan kewenangan ini terjadi bukan

¹⁵Dikutip dari buku Agus Salim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 80.

dari pemerintah pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah. Dalam arti ketatanegaraan, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

Kedua, pandangan pakar yang mengaggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan logemann dan Litvack¹⁶ bahwa desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah.

Salah satu permasalahan yang mendasar adalah pendelegasian kewenangan kepada pemerintah daerah serta seberapa besar kewenangan yang dilimpahkan atau diserahkan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah. Diferensiasi masalah yang begitu kompleks di daerah tidak mungkin diurus (ditangani) semua oleh pemerintahan di pusat. Untuk menjembatani hal ini, maka titik pemecahan melalui pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah-daerah.

¹⁶Dikutip dari buku Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 81.

Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistim pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemancaran, pemberian kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek dan Mawhood bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam suatu pemerintahan. Desentralisasi diartikan sebagai pemberian kekuasaan mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi, di dalam pemerintahan negara.

Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer yaitu desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administrasi sendiri.

Jadi, desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu.¹⁷

¹⁷Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, Hlm: 79-84

b. Asas Dekonsentrasi

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijkedecentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangandari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

Suatu "*delegatie van bevoedgheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar

di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula.¹⁸

Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie vanbevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara dipusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.¹⁹

c. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada didaerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang memberikan penugasan.²⁰

¹⁸ Ibid, Hal 89

¹⁹ Ibid, Hal 91

²⁰ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia... Op.Cit*, Hlm: 8.

Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.²¹

Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari:

- 1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan.
- 2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan.
- 3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan.

²¹Agussalim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum... Op. Cit*, Hlm: 91.

Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.²²

3. Otonomi Khusus

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah provinsi mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 tepatnya di Pasal 18B. Yang dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus adalah daerah yang diberikan otonomi khusus.

Salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 adalah mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk pencapaian kesejahteraan ditengah keadaan masyarakat Indonesia yang plural ini, maka bukanlah hal mudah untuk dicapai, sehingga diperlukanlah instrument yang ampuh dan tepat untuk mencapai tujuan negara di dalam masyarakat yang plural ini.

Di sini daerah-daerah tentunya lebih mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakatnya untuk mencapai suatu kesejahteraan masyarakat, maka pemberian otonomi khusus

²² Ibid, Hal 93

kepada daerah khusus hanyalah suatu kebijakan pemerintahan pusat, agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus. Pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah ini, merupakan suatu bentuk nyata dari janji negara untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Pengaturan mengenai Otonomi Khusus di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ada didalam Pasal 225. Pengaturan didalam Pasal 225 ini menegaskan tentang pengakuan negara terhadap daerah yang memperoleh pengakuan khusus. Selain di atur dalam undang-undang ini, diatur pula dalam undang-undang lain.

Menurut Pasal 1 huruf B Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menyatakan bahwa 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.

Pada undang-undang tentang Otonomi Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), tidak ditemukan definisi mengenai Otonomi Khusus begitu juga Daerah Khusus. Sedangkan untuk keistimewaan pada daerah Yogyakarta, di dalam Pasal 1 angka (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013 dikatakan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang dimiliki oleh DI Yogyakarta

berdasarkan sejarah hak asal-usul menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 untuk mengatur dan mengurus kewenangan istimewa.

Fungsi lain dari otonomi khusus adalah untuk menjaga keutuhan negara, hal ini dikarenakan setiap daerah mempunyai kebutuhan dan kategori sejahtera yang berbeda-beda. Sehingga dengan ditetapkannya satu aturan dari pemerintah pusat, belum tentu dapat menjawab tuntutan dari semua masyarakat di daerah-daerah yang berbeda. Bila di lihat dari sisi historis pemberian otonomi khusus {Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dan Papua} merupakan alat peredam daerah tersebut untuk melepaskan diri dari wilayah Indonesia. Kedua daerah tersebut ingin melepaskan diri dari Indonesia dikarenakan kebijakan pemerintah pusat tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah.

Disini otonomi khusus diberikan untuk kedua daerah tersebut agar dapat menjalankan tuntutan kebutuhan masyarakat daerahnya tanpa harus melepaskan diri dari Indonesia.²³

C. Tinjauan Umum Tentang Hak Asasi Manusia

Hak asasi manusia adalah hak yang dimiliki manusia yang telah diperoleh dan dibawanya bersamaan dengan kelahiran atau kehadirannya di dalam kehidupan masyarakat. Dianggap bahwa beberapa hak itu dimilikinya

²³<http://caesar-wauran.blogspot.com/2011/11/otonomi-khusus-dalam-negara-kesatuan.html>, "Otonomi Khusus", Diakses Pada hari jumat, 20 Desember 2016 Pukul 22.00 WIB.

tanpa ada perbedaan atas dasar bangsa, ras, agama, dan karena itu bersifat asasi serta universal.

Menurut Jerome J. Shestack, istilah 'HAM' tidak ditemukan dalam agama-agama tradisional. Namun demikian, ilmu tentang ketuhanan (*theology*) menghadirkan landasan bagi suatu teori HAM yang berasal dari hukum yang lebih tinggi dari pada negara dan yang sumbernya adalah Tuhan (*Supreme Being*). Tentunya, teori ini mengadaikan adanya penerimaan dari doktrin yang dilahirkan sebagai sumber dari HAM.²⁴

Ada beberapa teori yang penting dan relevan dengan persoalan HAM, antara lain, yaitu: teori hak-hak kodrati (*natural rights theory*), teori positivisme (*positivist theory*) dan teori relativisme budaya (*cultural relativist theory*).

Menurut teori hak-hak kodrati, HAM adalah hak-hak yang dimiliki oleh semua orang setiap saat dan di semua tempat oleh karena manusia dilahirkan sebagai manusia. Hak-hak tersebut termasuk hak untuk hidup, kebebasan dan harta kekayaan seperti yang diajukan oleh John Locke. Pengakuan tidak diperlukan bagi HAM, baik dari pemerintah atau dari suatu sistem hukum, karena HAM bersifat universal. Berdasarkan alasan ini, sumber HAM sesungguhnya semata-mata berasal dari manusia.²⁵

Tidak semua orang setuju dengan pandangan teori hak-hak kodrati. Teori positivis termasuk salah satunya. Penganut teori ini berpendapat,

²⁴ Andrey Sujatmoko, *sejarah, teori, prinsip dan kontroversi HAM*, <https://www.scribd.com/doc/40392148/Sejarah-Teori-Prinsip-Dan-Kontroversi-Ham-1>, diunduh pada 16 november 2016, pukul 02.45 Wib

²⁵ *ibid*

bahwa mereka secara luas dikenal dan percaya bahwa hak harus berasal dari suatu tempat. Kemudian, hak seharusnya diciptakan dan diberikan oleh konstitusi, hukum atau kontrak. Hal tersebut dikatakan oleh Jeremy Bentham sebagai berikut: “Bagi saya, hak merupakan anak hukum; dari hukum riil lahir hak riil, tetapi dari hukum imajiner, dari hukum ‘kodrati’, lahir hak imajiner...Hak kodrati adalah omong kosong belaka: hak yang kodrati dan tidak bisa dicabut adalah omong kosong retorik, omong kosong yang dijunjung tinggi.”²⁶

Teori positivisme secara tegas menolak pandangan teori hak-hak kodrati. Keberatan utama teori ini adalah karena hak-hak kodrati sumbernya dianggap tidak jelas. Menurut positivisme suatu hak mestilah berasal dari sumber yang jelas, seperti dari peraturan perundang-undangan atau konstitusi yang dibuat oleh negara.

Keberatan lainnya terhadap teori hak-hak kodrati berasal dari teori relativisme budaya (*cultural relativist theory*) yang memandang teori hak-hak kodrati dan penekanannya pada universalitas sebagai suatu pemaksaan atas suatu budaya terhadap budaya yang lain yang diberi nama imperialisme budaya (*cultural imperialism*).

Menurut para penganut teori relativisme budaya, tidak ada suatu hak yang bersifat universal. Mereka merasa bahwa teori hak-hak kodrati mengabaikan dasar sosial dari identitas yang dimiliki oleh individu sebagai manusia. Manusia selalu merupakan produk dari beberapa lingkungan sosial

²⁶ *ibid*

dan budaya dan tradisi-tradisi budaya dan peradaban yang berbeda yang memuat cara-cara yang berbeda menjadi manusia. Oleh karena itu, hak-hak yang dimiliki oleh seluruh manusia setiap saat dan di semua tempat merupakan hak-hak yang menjadikan manusia terlepas secara sosial (*desocialized*) dan budaya (*deculturized*).²⁷

Di Indonesia HAM merupakan faktor yang krusial untuk di masukkan ke dalam Undang Undang Dasar. Hal ini terlihat dari isi UUD 1945 yang memiliki perspektif hak asasi manusia yang cukup progresif, karena sebagaimana ditegaskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, alinea 1 : “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, maka penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan.”

Di saat rezim Orde Baru di bawah Soeharto berkuasa, konsepsi jaminan hak asasi manusia dalam UUD 1945 justru sama sekali tidak diimplementasikan. Kemerdekaan berserikat dan berkumpul serta mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dikediri atas nama stabilisasi politik dan ekonomi, dan hal tersebut jelas nampak dalam sejumlah kasus seperti pemberangusan simpatisan PKI di tahun 1965-1967, peristiwa Priok dan penahanan serta penculikan aktivis partai pasca kudatuli.²⁸

Sementara penyingkiran hak-hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan terlihat menyolok dalam kasus pembunuhan

²⁷ *ibid*

²⁸ Todung Mulya Lubis, 2005, Jalan panjang hak asasi manusia, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
http://www.kompasiana.com/filsufkampung/pelaksanaan-ham-pada-masa-orde-baru-dan-orde-reformasi_550d8383a33311231e2e3be0, diunduh tanggal 20 november 2016, pukul 01.25 wib

aktivis buruh Marsinah, pengusiran warga Kedungombo, dan pembunuhan 4 petani di waduk Nipah Sampang. Praktis, pelajaran berharga di masa itu, meskipun jaminan hak asasi manusia telah diatur jelas dalam konstitusi, tidak serta merta di tengah rezim militer otoritarian akan mengimplementasikannya seiring dengan teks-teks konstitusional untuk melindungi hak-hak asasi manusia.

Setelah situasi tekanan politik ekonomi yang panjang selama lebih dari 30 tahun, desakan untuk memberikan jaminan hak asasi manusia pasca Soeharto justru diakomodasi dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.²⁹ Pasal-pasal di dalam undang-undang tersebut nyatanya cukup memberikan pengaruh pada konstruksi pasal-pasal dalam amandemen UUD 1945, terutama pada perubahan kedua (disahkan pada 18 Agustus 2000) yang memasukkan jauh lebih banyak dan lengkap pasal-pasal tentang hak asasi manusia. Dengan pasal-pasal hak asasi manusia yang diperlihatkan di atas, maka terpetakan bahwa:

1. Pasal-pasalnya menyebar, tidak hanya di dalam Bab XIA tentang Hak Asasi Manusia. Sejumlah pasal tentang hak asasi manusia terlihat pula di luar Bab XIA (terdapat 8 substansi hak);
2. UUD 1945 pasca amandemen telah mengadopsi jauh lebih banyak dan lengkap dibandingkan sebelumnya, baik

²⁹ Deni K yusup, Proses legislasi UU nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, <http://dkyusup.blogspot.co.id/2008/04/kodifikasi-uu-no-39-tahun-1999.html>, diunduh pada 20 november 2016 pukul 01.45 Wib

menyangkut hak-hak sipil dan politik maupun hak-hak ekonomi, sosial dan budaya

3. Banyak sekali ditemukan kesamaan substantif sejumlah pasal-pasal hak asasi manusia, baik di dalam maupun di luar Bab XIA, sehingga secara konseptual tumpang tindih, repetitif dan tidak ramping pengaturannya. Misalnya, hak untuk beragama maupun berkepercayaan diatur dalam tiga pasal, yakni pasal 28E ayat (2), pasal 28I ayat (1), dan pasal 29 UUD 1945.

Meskipun dengan sejumlah kekurangan secara konseptual, pengaturan normatif pasal-pasal hak asasi manusia yang demikian sudah cukup maju, apalagi mengatur secara eksplisit tanggung jawab negara dalam penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak asasi manusia (pasal 28I ayat (4) dan ayat (5) UUD 1945 pasca amandemen).

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. Amanat tersebut terealisasi pada 6 oktober 2004 dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. KKR ini dimaksudkan untuk mengungkap kebenaran masa lalu, menegakkan keadilan dan membentuk budaya menghargai HAM sehingga dapat diwujudkan rekonsiliasi dan persatuan nasional.³⁰

D. Tinjauan Umum Tentang Transitional Justice melalui Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi adalah fenomena yang timbul di era transisi politik dari suatu rezim otoriter ke rezim demokratis, terkait dengan persoalan penyelesaian kejahatan kemanusiaan yang dilakukan rezim sebelumnya. Pemerintahan transisi berusaha menjawab masalah tersebut dengan mencoba mendamaikan kecenderungan menghukum di satu sisi dengan kecenderungan memberi maaf atau amnesti di sisi yang lain.

Sebagai "jalan tengah" tentu saja upaya demikian tidak sepenuhnya memuaskan banyak pihak, terutama korban, keluarga korban dan organisasi masyarakat sipil, tetapi itulah usaha pemerintahan transisi yang dapat dilakukan, mengingat kejahatan kemanusiaan yang dilakukan rezim

³⁰ Kertas kerja Elsam, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagai salah satu Agenda Hak Asasi Manusia di Aceh, Jakarta, 2013.

sebelumnya mengandung dimensi politik, psikologis dan hukum yang sangat kompleks.

Kesadaran pentingnya mengusut, mengungkap kebenaran dan meminta pertanggungjawaban rezim masa lalu yang melakukan kejahatan kemanusiaan, secara teoritis, diyakini banyak aktivis pro demokrasi merupakan jalan menuju demokrasi. Tidak mungkin sebuah bangsa dapat hidup bersatu padu dalam damai di atas sejarah penuh luka dan kekerasan. Proses transisi menuju demokrasi harus berjalan di atas proses sejarah yang jujur, adil dan bertanggung jawab.

1. Definisi Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

a. Apa itu kebenaran ?

Sejak dahulu, para filsuf telah memperdebatkan tentang apa itu kebenaran. Salah satu definisi kebenaran yang paling elegan diberikan oleh filsuf Jerman Jürgen Habermas³¹ yaitu Kebenaran, menurutnya, kita sadari dalam tiga aspek. *Pertama*, kebenaran bersifat faktual, berkaitan dengan sesuatu yang benar-benar terjadi atau ada. *Kedua*, kebenaran bersifat normatif, berkaitan dengan apa yang kita rasakan adil atau tidak. *Ketiga*, kebenaran hanya akan menjadi kebenaran bila dinyatakan dengan cara yang benar.

b. Apa itu Rekonsiliasi ?

³¹ Jürgen Habermas, *The Theory of Communication Action*, Jilid I, Boston, 1984.

Rekonsiliasi secara semantik memiliki arti yaitu memulihkan kembali relasi dan kepercayaan atas dasar penghormatan pada prinsip kemanusiaan di antara dua kelompok atau lebih yang dirusak oleh hubungan yang tak adil di masa lalu. Rekonsiliasi sebagai kata kunci dari pembentukan KKR jelas terkait dengan usaha memperbaiki hubungan sosial, politik dan psikologis antarwarga negara sebagai pribadi atau kelompok dengan negara akibat perlakuan atau tindakan negara yang tidak adil dan tidak manusiawi. Rekonsiliasi itu diperlukan untuk membangun masa depan bangsa dan negara yang demokratis di atas pilihan sikap memaafkan atau melupakan, dan bukan penuntutan pidana.

Rekonsiliasi mensyaratkan dilakukannya pengungkapan kebenaran. Di Afrika Selatan hal itu merupakan prinsip dasar, dan perhatian internasional terhadap komisi ini menimbulkan anggapan bahwa semua komisi kebenaran terutama dibentuk untuk mendorong rekonsiliasi. Dan rekonsiliasi yang dimaksud adalah rekonsiliasi politik nasional, dan bukan rekonsiliasi individual. Keberhasilan komisi kebenaran sebagian diperhitungkan dari seberapa besar kemampuan dan keberhasilannya menciptakan rekonsiliasi.

c. Definisi Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi

Tidak ada satu definisi yang diterima secara umum tentang apa itu KKR? KKR merupakan penamaan umum terhadap komisi-

komisi yang dibentuk pada situasi transisi politik dalam rangka menangani pelanggaran berat atau kejahatan hak asasi manusia di masa lalu. Hingga kini terdapat tidak kurang 20 KKR di berbagai Negara. Masing-masing komisi ini mempunyai nama, mandat, dan wewenang yang berbeda-beda satu dengan lainnya.

Meski demikian, menurut Priscilla Hayner,³² terdapat lima elemen yang dapat dikatakan sebagai karakter umum KKR, yaitu:

- 1) fokus penyelidikannya pada kejahatan masa lalu,
- 2) terbentuk beberapa saat setelah rezim otoriter tumbang,
- 3) tujuannya adalah mendapatkan gambaran yang komprehensif mengenai kejahatan hak asasi manusia dan pelanggaran hukum internasional pada suatu kurun waktu tertentu, dan tidak memfokuskan pada suatu kasus, keberadaannya adalah untuk jangka waktu tertentu, biasanya berakhir setelah laporan akhirnya selesai dikerjakan,
- 4) ia memiliki kewenangan untuk mengakses informasi ke lembaga apa pun, dan mengajukan perlindungan untuk mereka yang memberikan kesaksian,
- 5) pada umumnya dibentuk secara resmi oleh Negara baik melalui Keputusan Presiden atau melalui Undang-Undang, atau bahkan oleh PBB seperti KKR El Salvador.

³² Lihat, Priscilla B. Hayner, *Kebenaran*, Elsam, Jakarta, 2005, hlm. 264. Dikutip dari Priscilla Hayner, *Fifteen Truth Commissions 1974-1994 Comparative Study* dalam *HumanRights Quarterly*, 16, hlm. 597-665.

Di samping dicirikan dengan elemen-elemen tersebut, sebuah lembaga dapat disebut KKR, apabila telah menerbitkan laporan yang komprehensif mengenai kejahatan di masa lalu. Masyarakat mempercayainya dan menganggapnya sebagai suatu usaha yang tulus untuk merekonstruksi apa yang sebenarnya terjadi dalam konteks kasus-kasus kejahatan hak asasi manusia yang terpolat dan sistematis.

d. Tujuan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

KKR mempunyai keistimewaan dalam cakupan, ukuran, dan mandatnya seperti telah disebutkan di atas. Banyak Komisi berupaya untuk mencapai beberapa atau keseluruhan dari tujuan berikut :³³

- 1) Memberi arti kepada suara korban secara individu dengan mengizinkan mereka memberikan pernyataan kepada Komisi dalam forum dengar pendapat berkaitan dengan pelanggaran hak asasi manusia yang mereka derita.
- 2) Pelurusan sejarah berkaitan dengan peristiwa-peristiwa besar pelanggaran hak asasi manusia yang biasanya disanggah oleh penguasa atau merupakan sebuah subyek dari pertikaian atau kontroversi, dan KKR dapat membantu menyelesaikan

³³ Lihat Seri Kajian KKR, ELSAM, No.1 Tahun 1, Juli 2000.

masalah itu dengan membeberkan peristiwa lalu secara kredibel dan perhitungan data.

- 3) Pendidikan dan Pengetahuan Publik. Dengan begitu meningkatkan kewaspadaan umum berkaitan dengan kerugian sosial dan individu akibat pelanggaran hak asasi. Proses pendidikan publik ini juga memberikan sumbangan pada pengetahuan masyarakat tentang penderitaan korban dan membantu menggerakkan masyarakat untuk mencegah peristiwa serupa terjadi di masa depan.
- 4) Memeriksa pelanggaran hak asasi manusia sistematis menuju reformasi kelembagaan, terutama akibat dan sifat dari bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang melembaga dan sistemik. Sekali Komisi berhasil mengidentifikasi pola pelanggaran hak asasi manusia atau lembaga yang bertanggungjawab terhadap pelanggaran ini, maka Komisi dapat merekomendasikan serangkaian program sosial atau kelembagaan dan reformasi legislatif yang dirancang untuk mencegah timbulnya kembali pelanggaran hak asasi manusia.
- 5) Memberikan *assesment* tentang akibat pelanggaran hak asasi manusia terhadap diri korban, di mana Komisi bisa merekomendasikan beberapa cara untuk membantu korban menghadapi dan mengatasinya.

6) Pertanggungjawaban para pelaku kejahatan. Komisi mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan identitas individu pelaku kejahatan yang melanggar hak asasi manusia, dan bisa juga mempromosikan sebuah *sense of accountability* atas penyalahgunaan kekuasaan oleh individu-individu yang secara publik terindikasi dan lembaga-lembaga yang bertanggungjawab atas penyalahgunaan itu, memberi rekomendasi bahwa para pelaku kejahatan perlu diberhentikan dari jabatan publik, atau memberikan fakta-fakta atau bukti-bukti untuk pengajuan tuntutan ke pengadilan.

2. Tinjauan Tentang Transitional Justice

Transitional justice diartikan sebagai rangkaian proses dan mekanisme yang dilakukan dengan usaha komunal setelah terjadinya konflik yang berskala besar dalam rangka untuk menjamin akuntabilitas, keadilan dan memastikan tercapainya rekonsiliasi.³⁴

Tujuan utama dari konsep transitional justice adalah untuk mencari kebenaran, keadilan dan rekonsiliasi dalam upaya untuk menegakkan kembali hukum dan HAM serta membangun kembali pranata publik yang akuntabel, membangun kembali sistem negara secara keseluruhan.

³⁴ Ifdhal Kasim, Pencarian keadilan di masa transisi, Jakarta, 2002, hal:2 dikutip dari short introduction focus on transitional justice, International Center for Transitional Justice, hlm. 1

Transitional Justice adalah permasalahan yang sangat kompleks, sehingga sangatlah dibutuhkan kajian maksimal untuk menghasilkan infrastruktur hukum yang dapat menjamin tercapainya tujuan dari semua usaha tersebut yaitu keadilan.