

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN
DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013**

SKRIPSI



Oleh:

Sherin Nisa Wirawan

No. Mahasiswa: 16410241

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN
DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

Sherin Nisa Wirawan

No. Mahasiswa: 16410241

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN
DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013**

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Yogyakarta**

Oleh:

Sherin Nisa Wirawan

No. Mahasiswa: 16410241

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020



**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI
KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN
NO 17 TAHUN 2013**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal 10 November 2020

Yogyakarta, 10 Oktober 2020
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,


Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum.



IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendaran
pada tanggal 10 November 2020 dan Dinyatakan LULUS

Yogyakarta, 10 November 2020

Tim Penguji

1. Ketua : Siti Anisah, Dr., S.H., M.Hum.
2. Anggota : Lucky Suryo Wicaksono, S.H., M.Kn., M.H.
3. Anggota : Aunur Rohim Faqih, Dr., S.H., M.Hum.

Tanda Tangan

الجامعة الإسلامية
الاستاذة الأندونيسية



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,

Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
NIK. 904100102

SURAT PERNYATAAN

ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama: SHERIN NISA WIRAWAN

NIM: 16410241

adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa Skripsi/Legal Memorandum/Studi Kasus Hukum dengan judul:

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN
DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT OANUN NO 17 TAHUN 2013**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubung dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;

2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah adalah milik saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah tersebut;

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan butir 1 dan 2), saya sanggup menerima sanksi baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan Fakultas, apabila tanda-tanda plagiarasi disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum UIL.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta 09 Oktober 2020

Pembuat Pernyataan


(SHERIN NISA WIRAWAN)

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Sherin Nisa Wirawan
2. Tempat Lahir : Bengkalis
3. Tanggal Lahir : 24 Agustus 1998
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Jalan Wiroyudo 1 no.76 Wirosaban, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Bengkalis, Rimba Sekampung(depan taman kota layu rumah putih tingkat) Bengkalis, Riau
8. Identitas Orang Tua/ Wali
 - a. Nama Ayah : Patiwirawan
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Nama Ibu : Erna Wati
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 5 Bengkalis
 - b. SMP : MTS Negeri Bengkalis
 - c. SMA : SMA Negeri 1 Bengkalis
10. Organisasi : Student Associat
11. Hobi : Jalan-Jalan

Yogyakarta, 24 Juli 2020

(Sherin Nisa Wirawan)

NIM. 16410241

Motto dan Halaman Persembahan

“Tugas kita bukan untuk berhasil, tugas kita adalah untuk mencoba karena di dalam mencoba itulah kita menemukan kesempatan untuk berhasil.”

“Hargai, sayangi dan jagalah apa yang saat ini kamu punya.

Karna waktu bisa merubah segalanya.”

“Jangan pernah merobohkan pagar tanpa mengetahui mengapa didirikan.

Jangan pernah mengabaikan tuntunan kebaikan tanpa mengetahui keburukan yang kemudian anda dapat.”

HALAMAN PERSEMBAHAN



Skripsi ini ku persembahkan kepada

Allah SWT,

Rasulullah Muhammad SAW,

Teruntuk Mama dan Papa ku Tercinta,

Adeku Tersayang,

Keluargaku,

Sahabat-sahabatku,

Serta diri sendiri yang terus berjuang tanpa putus asa menyelesaikan studi

ini,

Terimakasih.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillah *rabbil'alamiin*, Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir (skripsi) berjudul: “Implementasi Peraturan Menteri PUPR Nomor 26/PRT/M/2016 tentang Kemudahan dan/ atau Bantuan Perolehan Rumah Bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah”. Serta sholawat dan salam untuk junjungan alam Nabi Muhammad SAW, yang menjadi panutan umat islam dalam menjalani kehidupan.

Penyusunan skripsi ini diajukan guna memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Strata 1 (S1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Pada kesempatan ini, perkenankan penulis untuk menyampaikan ucapan terimakasih sedalam-dalamnya kepada:

1. **Allah SWT**, yang telah memberikan rahmat dan hidayah nya sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini;
2. Kedua orang tua yang sangat saya sayangi, **Bapak H.Patiwirawan dan ibuk Hj. Erna Wati** yang senantiasa mendoakan, menasehati, dan mendukung Penulis dalam setiap tindakan serta tak kenal lelah dalam

berjuang dan berusaha melewati masa-masa sulit demi memenuhi kebutuhan Penulis agar kelak dengan ilmu yang dimiliki mampu menjadi orang yang bermanfaat bagi orang lain;

3. Adek-adek kandung tersayang, **M.Alfad Wirawan, Fatur Rahman Wirawan, Lolita Asyifa Wirawan** . Yang selalu mendoakan, memberikan semangat, mendengarkan keluh-kesah Penulis dan menjadi contoh yang baik bagi Penulis untuk selalu semangat dan bertaqwa kepada Allah SWT;
4. Keluarga besar penulis, terutama **Cudek Emil Adly, S.T., M.Eng dan Tante Fatimah Nur Ramadhani S.E** yang selama di jogja menjadi ayah dan ibu bagi penulis;
5. Kucing-kucing Penulis, **Ami, Cincin, Minyak, Amo, Ama, Ame** yang selalu menjadi mood booster Penulis, memberikan aura positif kepada Penulis hingga Penulis merasa senang dan bahagia apabila sedang bersama mereka;
6. **Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag.** selaku Dosen Pembimbing Penulis yang telah bersedia meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, saran, kritik, dan dukungan kepada penulis dari awal hingga akhir penulisan tugas akhir ini;
7. **Bapak Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.** selaku Dosen Pembimbing Akademik Penulis yang senantiasa mengarahkan perjalanan akademik

Penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia;

8. Sahabat-sahabat Penulis di Bengkalis, **Muhammad Syahjehan, Tiara Atika Juanita, Anisa Sazia, M.Lazuardi, Jessy Roudatul Aulia, Andy Xie, Illiliyan Hasanah, Dina Permatasari, Alvin Alfarisi, M.Hafiz Izzudin, Aftahul Rizki** yang telah memberikan semangat dari jauh kepada Penulis untuk menyelesaikan tulisan ini;
9. Sahabat-sahabat Penulis selama di jogja, **Melynda Nur Halimah, Lusiani Indah Puspita, Elva Putri Nabila , Arda Putri Ramadhani, Nida Khohida Safitry, Niemas Fatia Hanum, Azka Puteri Mulya, dan Tania Issabele Adrian Selayar** yang selalu meluangkan waktunya sejak awal menemani dengan tidak meninggalkan Penulis dalam masa-masa sulit. Memberikan semangat kepada Penulis dan menjadi tempat untuk belajar, berbagi, dan menginspirasi satu sama lainnya dalam mengejar dan meraih cita-cita;
10. Penyelamat Penulis **Jefri Adillah** yang selalu ada untuk Penulis, selalu mengerti dan meluangkan banyak waktunya mendengarkan keluh kesah Penulis dengan tetap berada di samping penulis di saat masa- masa sulit;
11. Teman Penulis di Aceh yang biasa Penulis panggil **Bang Aceh** yang selalu meluangkan waktu untuk berdiskusi dan berbagi ilmu dengan penulis demi melengkapi tulisan ini.

12. Teman seperjuangan Penulis **Fitria Maharani** yang tidak bosan-bosannya terus mengingatkan Penulis untuk mengerjakan tulisan ini sampai penulis bosan karna setiap hari di tanya ‘ sudah kerjakan skripsi?, gimana skripsimu?, piye skripsimu? ‘;
13. Teman-teman Penulis **Teteh Teti, Mba Likha, Saida Dita, Rahmi Agustini, Damarinta Alifia, Al-baihaqqi Sinaga, Al-qindy Sinaga, Rama Kurniawan, Muhammad Wisnu Dul, Khaerul Lutpi, Luqman Fauzan** dan lain-lain yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu;

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari kata sempurna, karena terbatasnya kemampuan dan pengalaman penulis. Oleh karena itu penulis menerima kritik dan saran yang bersifat membangun demi pembelajaran di kemudian hari.

Billahi taufiq wal hidayah, tsummassalamu'alaikum wr. wb.

Yogyakarta, 09 Oktober 2020

(Sherin Nisa Wirawan)

NIM. 16410241

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Pengajuan	ii
Persetujuan Dosen Pembimbing Tugas Akhir	iii
Pengesahan	iv
Lembar Pernyataan Orisinalitas Karya Tulis	v
Lembar Curriculum Vitae	vii
Motto	viii
Persembahan	ix
Kata Pengantar	x
Daftar Isi	xi
Abstrak	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penulisan	8
D. Tinjauan Pustaka	8
E. Metode Penelitian	18
F. Sistematika Penulisan	20
BAB II TINJAUAN TENTANG DAERAH OTONOMI KHUSUS ACEH, QANUN ACEH, DAN KKR ACEH	22
A. Otonomi Khusus Aceh	22
B. Qanun Aceh	45
C. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh	54
D. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Perspektif Hukum Islam	59
BAB III IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO. 17 TAHUN 2013.....	64
A. Deskripsi Wilayah	64
B. Latar Belakang Pembentukan Qanun No. 17 KKR Aceh	68
C. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang KKR Aceh	72
D. Analisis	97
BAB IV PENUTUP	109

A. Kesimpulan	109
B. Saran	112
DAFTAR PUSTAKA	113

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengetahui implementasi Tugas dan Wewenang KKR menurut Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi serta hambatan dalam menerapkan Qanun KKR di Aceh. Penelitian ini mengangkat tiga rumusan masalah, pertama apa saja melatarbelakangi Pemerintah Aceh membentuk Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, kedua bagaimana implementasi Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, dan ketiga apa hambatan dalam mengimplementasikan Qanun Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Data penelitian ini dikumpulkan dengan cara studi pustaka dan dokumen, dengan melakukan serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan, pertama yang melatarbelakangi pemerintahan Aceh membentuk Qanun Aceh tentang KKR yang diawali dari MoU Helsinki yang mana dalam nota kesepahaman tersebut memasukkan point komisi kebenaran dan rekonsiliasi sebagai instrumen untuk mengungkap pelanggaran-pelanggaran berat HAM di masa lalu maupun di masa yang akan datang dengan tujuan tidak terjadinya kembali konflik di Aceh. Kedua, mengenai implementasi Qanun Aceh tentang KKR. Dalam penerapannya komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Aceh sudah mulai melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya meskipun KKR Nasional telah dibatalkan namun KKR Aceh juga sudah mulai melakukan pengungkapan kebenaran dan memberikan ganti kerugian kepada korban dan keluarga korban, namun tindak lanjut yang lebih luas belum ada seperti pengungkapan pelaku yang sebagian besar berada di luar Aceh. Ketiga, mengenai hambatan dalam mengimplementasikan Qanun KKR di Aceh yakni tidak adanya legitimasi secara Nasional yang disebabkan KKR Nasional telah dicabut sehingga beberapa hal dalam pengungkapan, reparasi dan rekonsiliasi yang dilakukan KKR Aceh menjadi terhalangi. Akibat hal tersebutlah dukungan dari beberapa pihak baik Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi terbatas. Meskipun sudah adanya komunikasi yang dibangun oleh KKR Aceh kepada pihak-pihak terkait.

Saran yang penulis berikan dalam penelitian ini adalah di undangkannya kembali Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional agar tidak ada lagi batasan yang secara administrasi dan sebagiannya dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangan KKR Aceh.

Kata Kunci: *Qanun, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Hak Asasi Manusia*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hak asasi merupakan hak yang wajib dilindungi dan dijunjung tinggi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Menurut Mien Rukmini, Hak Asasi Manusia (HAM) adalah hak yang melekat pada jati diri manusia secara kodrati dan universal berfungsi menjaga integritas keberadaan manusia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa yang tidak boleh diabaikan dan dirampas oleh siapapun juga.¹

Di Indonesia, cukup banyak pelanggaran berat HAM yang telah terjadi, dan belum terselesaikan. Pelanggaran berat HAM tersebut tentu telah menimbulkan penderitaan sangat berat bagi korban, keluarga dan masyarakat. Di samping itu, tidak terselesaikannya beberapa kasus pelanggaran berat HAM juga merupakan catatan tersendiri bagi perjalanan negara Indonesia, yang notabene berlandaskan hukum serta menjunjung tinggi hak asasi manusia.

Menurut Jimly Asshidiqie, terdapat dua belas prinsip pokok negara hukum (*rechtstaat*). Lebih lanjut beliau menyatakan bahwa kedua belas prinsip pokok tersebut merupakan fundamental utama sebagai penyangga

¹ Mien Rukmini, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan di Depan Hukum pada Sistem Peradilan Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 2003, hlm. Pengantar vii

untuk berdiri tegaknya suatu negara modern sehingga dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sebenarnya, salah satu prinsip tersebut adalah adanya peradilan HAM.²

Pada umumnya, penyelesaian pelanggaran berat HAM dilaksanakan melalui proses peradilan, di Indonesia ketentuan mengenai hal ini diatur dalam Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Kehadiran undang-undang tersebut diharapkan mampu menjadi sarana untuk memberikan keadilan kepada korban, keluarga dan masyarakat atas pelanggaran-pelanggaran berat HAM yang pernah terjadi.

Namun sungguh ironi, sejak munculnya undang-undang tersebut, sejauh ini hanya terdapat beberapa pelanggaran berat ham yang berhasil sampai tahap persidangan di pengadilan dan kemudian diadili. Di antaranya, tragedi Tanjung Priok, tragedi Timor-Timor, dan tragedi Abepura. Di samping itu terdapat beberapa tragedi-tragedi pelanggaran HAM berat lainnya yang hingga saat ini belum juga terselesaikan atau ditemui titik terangnya, seperti tragedi Trisakti, tragedi Semanggi, tragedi Wasior, tragedi Wamena, tragedi 1965, tragedi Talangsari, tragedi Rumoh Geudong Aceh, dan lain sebagainya.

Beragam spekulasi penyebab tidak terselesaikan nya kasus-kasus tersebut pun bermunculan, mulai dari sulitnya pengumpulan alat bukti, alasan prosedural, bahkan alasan-alasan politis lainnya. S.T Burhanuddin, yang

² Jimly Asshidiqie, dalam I Dewa Made Putra Wijaya, *Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tetang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden*, Jurnal IUS, Vol. 2, No. 6, Desember 2014, hlm.560

menjabat sebagai jaksa agung menyatakan bahwa belum terselesaikannya pelanggaran berat HAM dikarenakan oleh belum adanya pengadilan HAM ad hoc, serta belum terpenuhinya syarat formil dan materiil kasus-kasus tersebut.³

Oleh karena tidak mulus dan penuh kekecewaan terhadap upaya penyelesaian pelanggaran berat HAM melalui jalur pengadilan, memperkuat desakan agar penyelesaian pelanggaran berat HAM dilakukan melalui mekanisme luar pengadilan, yaitu dengan proses pencarian kebenaran dan rekonsiliasi. Pada awalnya, menurut Robertus Robet isu tentang KKR ini lebih merupakan inisiatif para elite politik era transisi awal yang disampaikan secara sepotong-potong dan lebih dalam nuansa serta kegunaan politik yang kabur dan berubah-ubah.⁴

Pada tahun 1998, Gagasan pembentukan KKR disuarakan dan didorong oleh berbagai kalangan. Gagasan tersebut ditindak lanjuti dengan adanya kesepakatan antara Komnas HAM dengan pihak pemerintah untuk membentuk Tim Informal Rekonsiliasi Nasional.⁵ Pemerintah transisi Indonesia dituntut mampu menarik garis demarkasi (batas pemisah) dengan rezim masa lalu dengan melakukan upaya penegakan hukum dan HAM. Pada

³ <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191107142131-12-446354/jaksa-agung-ungkap-hambatan-penyelesaian-kasus-ham-berat> diakses pada 1 April 2020 Pukul 13:00 WIB

⁴ Robertus Robet, *Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia Sebuah Tinjauan Kritis*, Elsam, Jakarta, 2008, hlm. 96

⁵ Elsam, *Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Laporan terkait Pandangan ELSAM Mengenai Pentingnya RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, hlm. 2

akhirnya, desakan agar adanya mekanisme luar pengadilan ini, di Indonesia melalui Undang-Undang No. 27 tahun 2004 lahir suatu komisi yang dikenal sebagai Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Sejak kemunculan KKR pertama kali di Argentina dan Uganda pada medium 1980-an, KKR kini memang telah menjadi fenomena internasional. Lebih dari 20 negara telah memilih jalan mendirikan KKR sebagai cara mempertanggungjawabkan pelanggaran berat HAM masa lalu yang belum terselesaikan. Dalam penerapannya, beberapa negara mencatatkan sukses yang hebat, meski tentu saja ada yang setengah berhasil, dan ada juga yang dilanda kegagalan.

Di Indonesia sendiri, kehadiran upaya luar pengadilan (KKR) ini tentu bersamaan dengan penuh harapan besar agar dapat terselesaikan nya berbagai kasus pelanggaran berat HAM yang pernah terjadi, meskipun tidak dapat dihindarkan bahwa terdapat pro dan kontra atas kehadiran komisi tersebut. Namun patut sangat disayangkan, mekanisme KKR yang pernah memberi harapan bagi optimalisasi penyelesaian kasus pelanggaran berat ham *secara out court system* ini telah layu sebelum berkembang.

Undang-Undang No.27 tahun 2004 tentang KKR telah dibatalkan keberlakuan nya oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2006. Berangkat dari adanya judicial review terhadap tiga pasal dalam undang-undang tersebut, yaitu pasal 1 (9), pasal 27 dan pasal 44, Mahkamah Konstitusi dalam putusan nya No. 006/PUU-IV/2006 memutuskan, mengabulkan permohonan para

pemohon, menyatakan UU No.27 tahun 2004 bertentangan dengan UUD 1945, dan UU No.27 tahun 2004 tidak memiliki kekuatan mengikat.

Kendati upaya penyelesaian kasus-kasus berat HAM melalui mekanisme KKR harus kandas karena adanya putusan MK tersebut, namun isu berisi penuntutan penuntasan kasus pelanggaran berat HAM terus bergulir. Alasan-alasan ini kemudian mendorong beberapa daerah untuk berimprovisasi mencari keadilan di tingkat lokal. Proses desentralisasi yang terjadi pasca-reformasi pun akhirnya membuka peluang bagi penyebaran ikhtiar menuntut kebenaran dan keadilan, dengan otonomi dan keterbatasannya masing-masing.

Salah satu komisi kebenaran dan rekonsiliasi yang terbentuk di tingkat daerah ialah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKRA). Kehadiran KKRA merupakan buah dari suatu perjalanan yang sangat panjang. Terciptanya MoU Helsinki pada tahun 2005 secara umum mengatur masa depan pemerintahan Aceh, serta berusaha mengatasi akar konflik sosial, politik, dan ekonomi untuk memberikan perdamaian yang berkelanjutan. Di lansir dari studi yang dilakukan oleh Asia Justice and Rights (AJAR) dan KontraS Aceh, dinyatakan bahwa salah satu muatan MoU Helsinki ini berisi ketentuan agar melakukan pembentukan pengadilan hak asasi manusia dan KKR untuk Aceh.⁶

Di samping itu, keberadaan MoU Helsinki kemudian mendorong Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) untuk

⁶Ajar dan KontraS Aceh, *Keadilan Transisional: Studi Kasus Indonesia*, 2017, hlm. 8-9

mengkodifikasi banyak kewajiban dari MoU ke dalam UU Pemerintahan Aceh (UUPA) pada bulan Agustus 2006. Namun, UUPA memiliki perbedaan signifikan dengan MoU. Saat membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia dan KKR Aceh, UUPA membatasi yurisdiksi pengadilan terhadap pelanggaran di masa depan dan menjadikan KKR Aceh sebagai “bagian yang tidak terpisahkan” dari KKR nasional.⁷

Kurang lebih delapan tahun sejak pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka menandatangani MoU Helsinki, atau tepatnya pada tahun 2013, kemajuan terbilang lambat untuk dapat mewujudkan ketentuan utama kesepakatan yang berkaitan dengan keadilan dan akuntabilitas. Berbarengan dengan realitas ini, kekuatan masyarakat sipil Aceh juga telah menyiapkan sebuah rancangan Qanun tentang pembentukan sebuah komisi kebenaran lokal untuk Aceh. Pada akhirnya, setelah penundaan yang lama dan perjalanan yang panjang, DPR Aceh (DPRA) mengeluarkan Qanun untuk membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Qanun No. 17 tahun 2013 tentang KKRA.

Tim Koalisi Pengungkap Kebenaran Aceh, menyatakan bahwa kehadiran Qanun Aceh tentang KKRA ini menekankan untuk terciptanya sebuah proses rekonsiliasi menyeluruh yang dapat dilakukan jika terjadi permintaan maaf secara resmi, pengakuan tentang kejahatan di masa lalu, dan

⁷*Ibid.*,

sebuah janji bahwa pelanggaran di masa lalu tidak akan terulang lagi di masa yang akan datang.⁸

Terlepas dari semangat menghadirkan kebenaran dan keadilan tersebut, di kalangan akademis terdapat suatu hal yang tidak bisa dihindari. Pasca kehadiran KKRA, diskusi mengenai eksistensi komisi tersebut pun terus bermunculan, mengingat terdapat putusan MK yang telah membatalkan keberadaan KKR nasional. Satu pihak berpandangan bahwa tanpa KKR nasional, tidak bisa ada KKR lokal untuk Aceh, namun di pihak lainnya merasa terdapat opini hukum yang kuat bahwa UUPA mengizinkan pembentukan KKR lokal tanpa adanya KKR nasional.

Atas dasar latar belakang tersebutlah penulis mencoba untuk meninjau atau meneliti sejauh apa kewenangan Pemda Aceh membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi mengingat bahwa perundang-undangan yang menjadi dasar lahirnya KKR telah tidak berlaku lagi pasca putusan MK. Penelitian ini berjudul **“Implementasi Tugas dan Wewenang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh Menurut Qanun No 17 Tahun 2013”**.

B. Rumusan Masalah

1. Apa saja melatarbelakangi pemerintah Aceh membentuk Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?
2. Bagaimana implementasi dari Qanun Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?

⁸ Tim Koalisi Pengungkap Kebenaran (KPK) Aceh, *Tawaran Model Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM di Aceh*, 2007, Hlm. 30

3. Apa hambatan dalam mengimplementasikan Qanun Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apa saja melatarbelakangi pemerintah Aceh membentuk Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?
2. Untuk mengetahui implementasi dari Qanun Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?
3. Untuk mengetahui apa hambatan dalam mengimplementasikan Qanun Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi?

D. Tinjauan Pustaka

1. Negara Kesatuan

Negara Kesatuan merupakan negara yang bersusun tunggal, desain negara seperti ini disebut juga sebagai negara Unitaris. Ditinjau dari segi susunannya, negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari pada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu bersifat tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara didalam negara.⁹ Menurut CF Strong, hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas, karena konstitusi negara kesatuan tidak

⁹ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm 64

mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat.¹⁰

Ahmad Sukardja menyatakan bahwa pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya.¹¹

Atau dengan kata lain, dikatakan sebagai Negara Kesatuan apabila kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerinah Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintah Pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemeritah yang di daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang tidak luas. Dengan demikian tidak dikenal adanya badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat, melainkan sebaliknya.¹²

Berdasarkan pandangan di atas, menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada shared sovereignty. Kedaulatan hanya ada di tangan negara

¹⁰ CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004, Hlm. 115

¹¹ Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, Hlm. 114

¹² Moh. Kusnardi, dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008, Hlm 207

atau pemerintah pusat, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya memiliki satu lembaga legislatif, yang berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Penyelenggara negara dan/atau Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat melakukan review terhadap peraturan daerah dan membatalkannya jika bertentangan dengan undang-undang dan peraturan perundangan yang lebih tinggi. Sehingga, esensi dalam negara kesatuan, kedaulatan mutlak ada pada Pemerintah Pusat. Sementara, kekuasaan pada Pemerintahan Daerah merupakan pendelegasian dari Pemerintah Pusat. Di mana kekuasaan yang didelegasikan tersebut dapat ditarik atau dihapus kembali atas kedaulatan Pemerintah. Meskipun di daerah adanya badan atau lembaga pembuat peraturan-peraturan (pemerintah daerah dan DPRD), namun lembaga daerah tersebut tidak memiliki kekuasaan penuh.¹³

2. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang secara etimologis berasal dari bahasa Latin yang terdiri dari kata *de* berarti lepas, dan *centrum* berarti pusat, sehingga bila diartikan, desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat.¹⁴ Pengertian tersebut bukan berarti daerah dapat berdiri sendiri

¹³ Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Bina Edukasi, Lhokseumawe, 2015, Hlm. 3

¹⁴ Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979, Hlm. 14

melepaskan diri dari ikatan negara, tetapi dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi berarti pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri.¹⁵

Dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa Negara. Dapat diketahui bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Hal ini menandakan bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan sentralisasi lah yang mula-mula diperlukan.

Menurut Ni`matul Huda, Desentralisasi merupakan suatu asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi “...*a superior government – one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to „lower“ govenment unit – one cencompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of authonomy.*”¹⁶

Oleh Philipus M. Hadjon, desentralisasi dimaknais sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah

¹⁵ Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, Hlm. 38

¹⁶ Ni`matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 29

diserahi dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.¹⁷

Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan.¹⁸ Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll.)

Berkaitan dengan hal tersebut, Joniarto mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi: *pertama*, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom, *kedua*, pembagian wilayah Negara menjadi daerah otonom, dan *ketiga*, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam Negara kesatuan kedua aktivitas

¹⁷ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi pustaka, Jakarta, 2010, hlm. 122

¹⁸ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 5

tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain proses desentralisasi merupakan wewenang pemerintah pusat.¹⁹

3. Otonomi Khusus

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi. Secara etimologi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya, konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri). C.W. van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).²⁰

Seperti telah disampaikan diatas, bahwa desentralisasi berhubungan dengan otonomi. Menurut Syamsuddin Haris, otonomi daerah merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang – undangan.²¹ Kewenangan otonomi daerah ini dapat dibedakan

¹⁹ Titik Triwulan, *Op.Cit*, Hlm. 125

²⁰ M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum: Pikiran-pikiran Lepas Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki SH*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, Hlm. 161

²¹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan otonomi daerah*, LIPPI pres, Jakarta, 2007, hlm.39

menjadi dua yaitu otonomi luas dan otonomi terbatas. Kewenangan Otonomi luas menurut Haris adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.²²

Sementara itu, dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila, *Pertama*, urusan urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.²³

Sampai disini dapat dipahami bahwa otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah) atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolute dari suatu daerah karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai

²²*Ibid.*, hlm.51

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 37

dengan potensi yang mereka miliki, dengan demikian otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.²⁴

Perkembangan ketatanegaraan di Indonesia, pengaturan otonomi daerah telah mengalami kemajuan, di mana selain melaksanakan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab, tetapi juga mengatur (secara hukum)²⁵ otonomi khusus yang diberikan kepada dua Daerah Propinsi yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya seperti ditentukan dalam TAP No. IV/MPR/1999 yang menyatakan: “Dalam rangka pengembangan otonomi Daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut : Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh dan Irian Jaya melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan Undang-undang”.

²⁴ Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 154-155

²⁵ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 16

Amanat dari TAP MPR tersebut, telah disahkan UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (Lembaran Negara No. 114 Tahun 2001, 9 Agustus 2001).²⁶ Tetapi kemudian UU tersebut diganti dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UUPA). Undangundang ini pada prinsipnya mengatur kewenangan yang bersifat khusus kepada pemerintah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 18 Tahun 2001, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004.

Pengaturan mengenai otonomi khusus bagi daerah tertentu dalam negara kesatuan Republik Indonesia, mencakup segala segi, sehingga setiap daerah dapat menuntut suatu kekhususan, semata-mata berdasarkan faktor-faktor tertentu tanpa suatu kriteria umum yang ditetapkan dalam undangundang. Apalagi jika kekhususan itu mengandung muatan privelege tertentu yang tidak dimiliki daerah lain.²⁷ Hal ini disebabkan aspirasi masyarakat di daerah itu beragam, karena potensi, situasi dan keadaan di setiap daerah tidak sama atau satu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, pandangan yang menggeneralisasikan dan menyamaratakan kemampuan potensial, situasi dan keadaan terhadap setiap daerah merupakan hal yang salah kaprah.²⁸

²⁶ Untuk Provinsi Irian Jaya telah di sahkan UU No. 21 Tahun 2001, tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Khususnya Untuk UU No. 11 tahun 2006 mulai berlaku sejak diundangkan tanggal 11 Agustus 2006, namun peraturan pelaksanaannya secara bertahap telah dibentuk paling lambat dalam satu tahun setelah undang-undang ini diundangkan.

²⁷ Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat... *Op.Cit*, hlm. 16

²⁸ Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986, hlm. 36

Dikemukakan oleh Joachim Wehner, bahwa pemberian otonomi yang berbeda atas satu daerah atau wilayah dari beberapa daerah merupakan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang cukup umum ditemui dalam pengalaman pengaturan politik di banyak negara. Pengalaman ini berlangsung baik di dalam bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maupun dalam format pengaturan federatif. Dalam khasanah ilmu politik dan pemerintahan, pola pengaturan yang tidak sebanding ini disebut sebagai *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*.²⁹

Sampai disini dapat dirumuskan bahwa otonomi khusus merupakan kewenangan khusus yang diberikan kepada daerah ‘tertentu’ untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri tetapi sesuai dengan hak dan aspirasi masyarakat di daerah tersebut. Kewenangan ini diberikan agar daerah ‘tertentu’ dapat menata daerah dan bagian dari daerah tersebut agar lebih baik lagi di bidang tertentu sesuai dengan aspirasi daerahnya.

Secara politik, otonomi khusus ditawarkan melebihi otonomi daerah biasa, karena otonomi ini diberikan kepada daerah ‘tertentu’ yang berarti daerah tersebut mempunyai kelompok gerakan kemerdekaan yang ingin memisahkan dirinya (daerahnya) dari wilayah NKRI. Jadi secara tidak langsung, pemerintah

²⁹ Agung Djojosekarto, dkk., *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2008, hlm. 10

memberikan otonomi khusus ini sebagai bentuk pendekatan damai agar kelompok gerakan tersebut tidak terus berkegiatan.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah Kewenangan Pemerintah Daerah Aceh terhadap Pembentukan Qanun Nomor 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

2. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian ini adalah penelitian normatif. Penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, penjelasan umum dari pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu undang-undang tetapi tidak mengikat aspek terapan atau implementasinya.³⁰

3. Sumber Data Penelitian

a. Sumber Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan mempunyai kekuatan hukum mengikat, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a) Bahan hukum primer, yaitu :

1) Undang-Undang Dasar 1945

³⁰ Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004, hlm. 101

- 2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
 - 3) Undang-undang No. 11 tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh
 - 4) Undang-undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM
 - 5) Undang-undang No. 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Nanggroe Aceh Darussalam
 - 6) Undang-undang No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (telah dibatalkan oleh MK pada tahun 2006)
 - 7) Qanun No. 17 tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh
- b) Bahan hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan adalah literatur-literatur, makalah-makalah dan tulisan-tulisan hasil karya kalangan hukum atau instansi terkait yang berkaitan dengan penelitian ini.

- c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum, dan media massa.

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka. Metode ini dilakukan dengan cara melakukan

serangkaian kegiatan seperti membaca, menelaah, mencatat, dan membuat ulasan bahan-bahan pustaka yang ada kaitannya dengan persalahan yang akan diteliti.

5. Metode Pendekatan

Pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Pendekatan konsep dilakukan untuk memahami konsep-konsep otonomi khusus, desentralisasi dan negara kesatuan. Pendekatan perundang-undangan dilakukan untuk meneliti aturan-aturan yang mengatur tentang otonomi khusus Aceh, sehingga diharapkan aturan hukum atau norma yang ada tidak bertentangan dengan konsep otonomi khusus dalam kerangka negara kesatuan.

6. Analisis Bahan Hukum

Data yang diperoleh dalam penelitian ini kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif dilakukan dengan mendeskripsikan serta menggambarkan data dan fakta, yang kemudian diinterpretasikan serta dipaparkan dalam bentuk kalimat untuk menjawab permasalahan pada bab-bab selanjutnya.

F. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun dalam 4 (empat) bab secara garis besar yang terdiri dari:

1. BAB I

BAB I yaitu pendahuluan yang berisikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian dan sistematika penulisan.

2. BAB II

BAB II menguraikan landasan teoritik, yaitu apa yang ada dalam tinjauan pustaka

Bab I.

3. BAB III

BAB III akan berisi analisis terkait dengan penelitian ini yang bertujuan untuk

menjawab rumusan permasalahan yang ada di Bab I.

4. BAB IV

BAB IV yaitu penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran.

BAB II
TINJAUAN UMUM
TENTANG DAERAH OTONOMI KHUSUS ACEH, QANUN ACEH, DAN
KKR ACEH

A. Otonomi Khusus Aceh

Otonomi pada dasarnya adalah sebuah konsep politik ³¹ Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Dengan demikian perkataan khusus memiliki cakupan yang luas, ³² karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh dan Irian Jaya). ³³ Sebelum diamandemen Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang yang memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Kata-kata

³¹DRH Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1979, hlm 13.

³²Bagir Manan, *Menyongsong Fajat Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001, hlm 15

³³Satya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Mkalah Kantor Kementerian Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000, hlm. 1.

dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara tidak diragukan lagi mengandung makna demokrasi.³⁴

Menurut Philipus M. Hadjon bahwa prinsip yang terkandung dalam Pasal 18B merupakan pengakuan negara terhadap pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa dan prinsip eksistensi dan hak-hak tradisional masyarakat adat sebagaimana terdapat pada desa atau nama lain. Ketentuan Pasal 18B tersebut mendukung keberadaan berbagai unsur pemerintahan yang bersifat khusus atau bersifat istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa).³⁵

Otonomi khusus yang diberlakukan di Indonesia dapat dikategorikan desentralisasi asimetris. Sebenarnya konsep otonomi daerah alternatif atau devolusi berbasis kewilayahan/regional memperhatikan beberapa permasalahan otonomi daerah dan dengan memperhitungkan masyarakat Indonesia yang plural, luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk negara ini. Indonesia dimasa depan adalah yang berbhineka tunggal ika, sejahtera, modern, demokratis. Hal ini akan terwujud melalui kebijakan devolusi asimetris oleh pemerintah pusat.³⁶

³⁴Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, makalah, Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta, hlm. 11.

³⁵Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewah dan Daerah Otonomi Khusus*, Refika Aditama, Jakarta, 2013, hlm 1-2.

³⁶A. andi Malaranggeng, *Blue Print: Otonomi Daerah Indonesia*, Edisi I, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2006, hlm 312.

Asas desentralisasi diklasifikasikan menjadi empat yaitu:³⁷

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah;
2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemecahan dan pemberian kekuasaan dan kewenangan;
4. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian serta pembentukan daerah pemerintahan.

Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/ atau perangkat pusat di daerah dalam rangka Negara Kesatuan, serta lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan instruksi kepada pejabat yang sudah dilimpahkan kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.³⁸

Otonomi khusus untuk Aceh didasarkan kepada Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001. Lahirnya Undang-Undang ini dikarenakan setidaknya ada dua sebab yaitu, pertama terjadinya konflik di Aceh akibat adanya GAM sejak tahun 1976 dan kedua berkaitan dengan reformasi yang menuntut perubahan segala bidang kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Yang kemudian Undang-undang ini dirubah menjadi Undang-Undang

³⁷Nurcholis hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm 11.

³⁸Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985, hlm 44.

Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Materi muatan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh termasuk pemberian (DOKA) sarat akan kepentingan politisi dalam rangka menyelesaikan konflik berkepanjangan di Aceh ³⁹ Otonomi Khusus merupakan penyelenggaraan pemerintahan sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat lokal. Penyelenggaraan kewenangan dan penyelenggaraan urusan pemerintah di Aceh dan kabupaten/kota.⁴⁰

Mengenai sejarah otonomi daerah khusus aceh dapat ditelisik dari beberapa rezim pemerintahan di masa ke masa di Indonesia, antara lain:

a. Pra Reformasi

Sejarah Aceh diwarnai oleh kebebasan politik dan penolakan keras terhadap kendali orang asing termasuk penjajah Belanda dan pemerintah Indonesia. Mayoritas masyarakat Aceh menganut agama Islam dan termasuk muslim terbang tinggi di Indonesia. Dengan begitu Aceh sangat kuat dan kental dan sangat konservatif menjunjung tinggi nilai nilai agama. Konflik antara pemerintah republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh merupakan ketidakadilan dan tidak sesuai antara kenyataan dengan pengharapan di berbagai bidang khususnya bidang pembangunan. Kondisi tersebut berdampak pada kemiskinan kemerosotan moral kebodohan dan tingkat keselamatan masyarakat yang rendah. Konflik ini muncul sejak

³⁹Penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh.

⁴⁰Pasal 178 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

diproklamasikan kemerdekaan Aceh pada 4 Desember 1974 yang dipelopori sekaligus dipimpin oleh Hasan Tiro. Karena itu GAM lahir karena nasionalisme etnis Aceh bangkit sebagai jawaban terhadap kebijakan pemerintah pusat yang sentralistik.⁴¹

Dahulu Aceh merupakan satu-satunya daerah di Sumatera yang memiliki nilai politis dimata orang-orang asing sehingga daerah ini pantas menjadi subyek sejarah umum.⁴² Yang mana Aceh dengan latar belakang budaya dan historis keagamaan namun atas dasar paham nasionalisme para pendiri bangsa, rakyat Aceh ditutup tidak dapat menerapkan cara penuh kebudayaan yang hidup dalam masyarakat Aceh. Hal ini memunculkan rasa kekecewaan yang sangat dalam bagi rakyat Aceh. Sehingga terjadi penolakan besar-besaran yang dilakukan oleh rakyat Aceh dengan berbagai pemberontakan menentang kedaulatan negara yang baru berdiri, yaitu dalam wadah Darul Islam / tentara Islam Indonesia oleh Daud Beureuh.⁴³ Aceh pada satu waktu yang lalu pernah tampil sebagai salah satu lima besar Islam di dunia, maka wajarlah kalau setelah Proklamasi 17 Agustus 1945 Aceh berkeinginan menjadi satu provinsi otonomi dalam republik Indonesia. Inginan tersebut semakin bertambah layak, setelah Aceh satu-satunya wilayah di Indonesia yang sanggup menahan penyerbuan Belanda dalam dua kali agresi nya, Hatta setelah itu AC di Sanjung setinggi langit, baik oleh

⁴¹Nazarudin Syamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1987, hlm. 70.

⁴²Marsden Wiliam, *History of Sumatra*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2008, hlm. 365.

⁴³Moch Nurhasim dkk, *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, LIPI, Jakarta, hlm. 10

presiden Soekarno waktu berkunjung ke Aceh dalam bulan Juni 1984 maupun oleh para menteri, pejabat negara lainnya. Dalam kunjungan tersebut presiden memberi gelar bagi rakyat Aceh dengan daerah modal, dan menjanjikan akan memberi hak otonomi yang luas bagi Aceh sehingga dapat menjalankan syariat Islam. Perjalanan panjang provinsi Aceh mengalami banyak soal dan perjuangan dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia. Ketaatanegaraan Republik Indonesia menetapkan Aceh sebagai satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa dan khusus, terkait dengan karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki Ketahanan dan daya Juang yang tinggi.⁴⁴

Ditengah situasi politik dan keamanan yang masih labil akibat dari agresi militer Belanda, Aceh tetap bertahan dari penduduk Belanda, sementara daerah daerah lain telah diduduki oleh Belanda. Dalam situasi politik seperti itu persatuan nasional yang masih rapuh, karena pada masa masa awal kemerdekaan Indonesia hampir disetiap daerah termasuk aceh, terdapat laskar laskar rakyat dan barisan barisan bersejarah yang ikut mempertahankan kemerdekaan di garis depan dan tanpa adanya garis komando dan koordinasi terpusat dari pemerintah Indonesia. Dalam kaitannya inilah presiden Soekarno pada 5 Mei 1947 mengeluarkan keputusan untuk mempersatukanTtentara Republik Indonesia / TRI dengan laskar laskar rakyat dan barisan bersenjata menjadi Tentara Nasional

⁴⁴ Mukhlis, "Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4 No 1, hlm 78.

Indonesia (TNI). Atas kebijakan tersebut, pada 1 Juni 1948 Tengku Daeud Beureueh mendeklarasikan terbentuknya TNI di wilayah Aceh.⁴⁵

Tahun 1949 tokoh ulama yang juga di peloporo Tengku Daud Beureuh Aceh dengan tegas melakukan pernyataan politik Makloemat Oelama Seloeroeh Aceh yang telah ditandatangani pada 15 Oktober 1945, yang isinya mengajak seluruh rakyat Aceh untuk berdiri di belakang Maha pimpinan Soekarno yang menunggu perintah dan kewajiban yang akan dijalankan. Dukungan terhadap keberadaan republik Indonesia, ketersediaan berdiri di belakang pimpinan Soekarno sebagai Presiden RI dan Inisiatif meleburkan laskar rakyat Aceh ke dalam memberikan pertanda politik bahwa Aceh mengakui eksistensi dan legitimasi Republik Indonesia sebagai otoritas tertinggi dan Aceh adalah bagian dari Indonesia.⁴⁶ Tengku Daud Beureueh kemudian melakukan gerakan pengumpulan dana dari rakyat Aceh sebagai bukti nyata serta guna membiayai pemerintahan saat itu yang masih sangat kekurangan. Selama duabulan Oktober-Desember 1945 dana yang terkumpul sebesar 500.000 \$. Serta secara sukarela rakyat Aceh menyumbang lima kilo gram emas untuk membeli obligasi pemerintah.⁴⁷

Pengorbanan dan keikhlasan rakyat Aceh perlahan dikhianati sehingga membuat kekecewaan besar bagi rakyat Aceh yang diawali pada

⁴⁵ Darmansyah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh*, Cetakan Pertama, Garmedia Pustaka Uama, Jakarta, hlm 23.

⁴⁶ *Ibid*, hlm 24.

⁴⁷ Neta S Pane, *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka*, Gramedia, Jakarta, 2001, hlm 7-8.

saat sidang Dewan Menteri Republik Indonesia Serikat (RIS) pada tanggal 8 Agustus 1950 di Jakarta. Dalam sidang tersebut memutuskan wilayah Indonesia dibagi menjadi 10 daerah pemerintah provinsi Sumatra utara. Pembubaran provinsi Aceh dilakukan pada masa kabinet Halim Perdanakusuma, melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang Undang Nomor lima Tahun 1950. Keputusan yang diberikan pemerintah Indonesia di bawah kepemimpinan Syafrudin Prawiranegara ini, ternyata tidak diakui oleh Dewan Menteri RIS dengan tegas menyatakan provinsi Aceh tidak ada atau tidak sah, yang ada hanyalah Keresidenan Aceh. Sementara itu tengku Daud Beureueh dipindah tugas menjadi pejabat tinggi yang dibantukan pada Departemen dalam Negeri di Jakarta.⁴⁸

Tindakan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah Indonesia kepada Aceh tidaklah dihiraukan oleh rakyat Aceh. Bahkan yang terjadi malah sebaliknya, kekecewaan tersebut terhadap pemerintah Soekarno semakin besar. Karena pada bulan Maret 1955 telah terjadi pembantaian massal yang dilakukan oleh pemerintahan Soekarno. Pada saat itu sekitar 64 orang yang tidak bersalah di kampung Cot Juempa Aceh Besar di bariskan di sebuah lapangan. Mereka dituduh sebagai orang the DI/TII. Pasca kejadian tersebut mantan Kepala staf Penerangan dan Pendidikan TNI, devisi Gajah I Aceh H.M Nur El Ibrahimy, menekankan bahawa orang-orang yang dibantai tidak bersalah. Mereka hanyalah rakyat kecil yang ikut-ikutan.⁴⁹ Aceh ada karena

⁴⁸*Ibid*, hlm 8-9.

⁴⁹Neta S. Pane, *Op Cit*, hlm 16.

adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial dan kemasyarakatan dengan budaya islam yang kuat sehingga daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁰

Untuk mengatasi kemelut tersebut, pemerintah pusat berupaya memulihkan kembali status provinsi Aceh berdasarkan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang pembentukan daerah otonomi provinsi Aceh dan perubahan peraturan pembentukan provinsi Sumatra utara, dengan wilayahnya mencakup seluruh bekas Keresidenan Aceh. Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang pemerintah daerah maka Aceh bersatu sebagai Daerah Swatantra Tingkat I dengan Gubernurnya A. Hasjmy.⁵¹ Undang undang tersebut nyatanya sama sekali tidak memberikan otonomi untuk Aceh dalam pembelakuan syariat Islam, maka pergolakan masih terus terjadi. ⁵² Pada akhirnya tahun 1959, hasil dari musyawarah putusan pemerintah Indonesia dengan wakil pemberontak (Dewan Revolusi DI/TII), wakil perdana menteri mengeluarkan SK Perdana Menteri RI No.I/MISSI/1959 bye berlaku sejak tanggal 26 Mei 1959 yang dikenal dengan Keputusan Missi Hardi yang memberikan keistimewaan dalam tiga

⁵⁰Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewah Aceh sebagai NAD

⁵¹Alyasa Abubakar, "Peradilan Syariat Islam: Pengakuan Perjuangan Rakyat Aceh", *Jurnal Hukum: Jentara Pembaharuan Peradilan*, Edisi 2 Tahun II Juni 2004, jakarta, 2004, hlm 35.

⁵²Darmansjah Djumala, *Op Cit*, hlm 30.

bidang kepada Aceh yaitu Agama pendidikan, dan adat sehingga Aceh mendapatkan sebutan Daerah Istimewa Aceh.⁵³

Penyebutan Daerah istimewa Aceh menurut keterangan S.M Amin Gubernur pada deoartemen Dalam Negeri ialah, daerah yang sejak awal mempunyai keistimewaan tersendiri, sejak jaman dulu. Pada masa penjajahan Belanda, daerah ini menarik perhatian pemerintah Belanda, daerah ini diperlakukan dengan sangat hati hati. Terhadap daerah ini mereka jalankan siasat istimewa dengan sebutan Aceh Politiek. Penjajah Belanda dapat menangkap jiwa masyarakat Aceh, dan dapat menyesuaikan kebiasaan di serta dalam memerintah masyarakat secara umum sehingga lambat laun kedudukan mereka di daerah ini stabil. Keistimewaan Aceh ini bersumber dalam jiwa raga yang sangat fanatik pada agama Islam. Dalam menstabilkan masyarakat adalah terutama memelihara perasaan keagamaan ini, menghindarkan segala sesuatu yang dapat menyinggung perasaan ini. Faktor utama bagi pemberontak Tengku Daud Beureuh yang berlangsung pada September 1953 sampai dengan akhir tahun 1961 adalah tidak cukup nya perhatian pemerintah terhadap keistimewaan jiwa dan semangat Aceh ini, sehingga dalam masyarakat Aceh dapat tumbuh subur gejala gejala yang tidak dapat disesuaikan dengan hukum Islam dan semangat fanatisme rakyat Aceh.⁵⁴

⁵³Alyasa Abubakar, *Penerapan syari'at Islam di Aceh*, Cetakan Pertama, Dinas Syari'at Islam Provinsi Nanggroe Aceh Darusalam, 2008, hlm 6.

⁵⁴Nur El Ibrahim M, *Peranan Teungku M Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*, Media Dakwah, Jakarta, 1986, hlm 185.

Rakyat Aceh sejatinya hanya menagih janji Presiden RI yaitu Soekarno. Beliau berjanji kepada Tengku Daud Beureueh, para tokoh masyarakat dan rakyat Aceh secara umum bahwa Aceh diberikan status khusus bagi daerahnya untuk melaksanakan syariat Islam di dalam sistem pemerintahan daerahnya.⁵⁵ Janji tersebut disampaikan presiden Soekarno, pada saat tiba di lapangan terbang Loknga Banda Aceh, pada 16 Juni 1948 dalam pertemuan dengan beberapa tokoh Aceh, yang mana Soekarno menyatakan biarlah rakyat Aceh mengatur daerahnya sendiri dengan syariat Islam. Namun Tengku daud Beureueh meminta beliau untuk menuliskan pernyataan yang telah ia sampaikan itu, Soekarno keberatan dan menitikkan air mata, karena Tengku Daud Beureueh meragukan ketulusan Soekarno.⁵⁶ didalam percakapan tersebut Soekarno menanyakan kepada Tengku Daud Beureueh “apakah kakanda tidak mempercayai saya lagi?” yang saat itu Soekarno meneteskan air mata, mendengar dan melihat Soekarno seperti itu Tengku Daud Beureueh melunak dan tidak menuntut janji tertulis tersebut.⁵⁷

Kekecewaan rakyat Aceh semakin menjadi-jadi ketidak mendengar pidato Soekarno pada 23 januari 1953 di Amutai Kalimantan Selatan yang menyatakan dengan sangat tegas bahwa Indonesia adalah sebuah negara

⁵⁵Inu KencanaSyafiee dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Cetakam Keenam, Rafika Aditama, Bandung, 2010, hlm 135.

⁵⁶Alyasa Abubakar, *Op Cit*, hlm 4.

⁵⁷Alyasa Abubakar, *Peradilan Syari'at Islam: Pengakuan Perjuangan Rakyat Aceh*, *Op Cit*, hlm 34

nasional dan bukanlah negara Islam. Pemberontakan juga terjadi ketika Soekarno melakukan kunjungan ke Aceh pada Maret 1953, sesampainya di Aceh Soekarno mendapat penolakan dari rakyat Aceh yang disambut dengan tulisan, kami menyesal pidato Presiden di Amutai dan Kami menuju Negara Islam.⁵⁸

Pada tahun 1964 pemberontakan yang dilakukan rakyat Aceh sejak tahun 1953 pada akhirnya dapat diselesaikan, akibat pemberontakan tersebut sedikitnya telah memakan 4000 jiwa. Berakhirnya pemberontakan tersebut diawali oleh Tengku Daud yang turun gunung pada tanggal 9 Mei 1962 beserta pasukan bersenjata yang dipimpin Tengku Ilyas Leube,⁵⁹ yang juga disambut oleh petinggi Aceh dan militer di Aceh.⁶⁰ Hasilnya yaitu dengan jalan damai tanpa adanya pihak yang dirugikan dan tanpa adanya pihak yang dihukum mati, malah sebaliknya para pihak-pihak yang terlibat dalam pemberontakan tersebut diberi amnesti oleh pemerintah pusat. Tidak hanya itu bagi mereka yang berminat bergabung dengan TNI dapat diterima dengan tangan terbuka. Salah satunya Kolonel Hasan Saleh mantan Panglima Tinggi Tentara Islam Aceh yang bergabung di TNI dan pangkatnya tetap Kolonel. Situasi damai di Aceh sampai akhir masa kepemimpinan Presiden Soekarno relatif aman.⁶¹

⁵⁸*Ibid*, hlm 35.

⁵⁹Harry Kawirang, *Aceh dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Cetakan Pertama Bandar Publisng, Aceh 2008, hlm 156.

⁶⁰*Ibid*, hlm 157.

⁶¹Neta S. Pane, *Op Cit*, hlm 30.

Setelah berakhirnya rezim Soekarno maka beralih rezim ke orde baru. Pada rezim ini sangat besar harapan rakyat Aceh bahwa kehidupan sosial, ekonomi, dan politik di daerah bisa terwujud lebih baik dibandingkan dengan rezim sebelumnya. Harapan para toko toko Aceh dan rakyat Aceh secara umumnya hanyalah harapan. Sistem Sentralisasi yang diterapkan pada masa Soeharto ternyata, hanya menjadikan Aceh sebagai sapi Perah. Rakyat Aceh hanya dapat melihat tanahnya dan kekayaan alam leluhurnya Dikuras habis oleh tangan tangan asing yang membawa mandat dari pemerintah pusat.⁶²

Aceh tidak seharusnya menjadi daerah yang miskin karena sumber dan hasil kekayaan alam yang sangat berlimpah serta berpenduduk hanya sekitar empat juta jiwa yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat lebih baik. sepentasnya rakyat Aceh sekaya orang-orang Brunei yang memiliki income per capita 5.000 dolar lebih atau sekitar Rp 40 juta setahun dengan kurs Rp 8.000 dolar. ⁶³ Ketidakadilan tersebutlah yang memicu pemberontakan rakyat Aceh. pada masa orde baru Aceh samasekali tidak menjadi pertimbangan sebagai daederah juga tidak ada sehingga, hanya pemerintah pusat yang memiliki kewenangan untuk menentukan besaran keuangan yang akan diberikan kepada daerah. sedangkan Aceh merupakan penyumbang devisa dan dana terbesar untuk Indonesia, daya yang diberikan sekitar 14-15 triliun atau 11% dari APBN Indonesia. Namun pemerintah pusat hanya memberikan kepada Aceh rata-rata 0,58%. Akibat pembagian

⁶²Neta S. Pane, *Op Cit*, hlm 30

⁶³Syarifudin Tippe, *Aceh Di persimpangan Jalan*, Cetakan Pertama, Pustaka Cidesindo, Jakarta, 2000, hlm 45.

yang tidak adil tersebutlah rakyat Aceh menganggap mereka bisa berdiri sendiri baik berbentuk otonomi khusus atau sebagai negara merdeka.⁶⁴

Merespon ketidakadilan tersebut, rakyat Aceh mengadakan rapat akbar. Hasil dalam rapat tersebut disepakati untuk membangun kekuatan aliansi yang bernama Gerakan Aceh Merdeka (GAM). Perumusan untuk membangun gerakan tersebut dihadiri sejumlah tokoh Aceh, pimpinan eks Darul Islam, tokoh Republik Islam Aceh, maupun pejabat pemerintah asli putra daerah yang dilaksanakan dibawah kaki gunung Halimun, kabupaten Aceh Pidie, pada 20 Mei 1977.⁶⁵ Dengan berjalannya waktu GAM yang awalnya hanya berpusat di Aceh Pidie kemudian melebarkan basis gerakan tersebut ke daerah Aceh Utara dan Aceh Timur, dengan metode menyebarkan panflet-panflet yang dirinkas Hasan Tiro dalam bentuk buku atau buletin. Hingga pada akhirnya GAM mendapatkan momentum untuk melakukan gerakan terencana sejalan dengan ketimpangan sosial ekonomi yang muncul.⁶⁶

Selama perjalanan GAM berdiri, telah berhasil merekrut banyak pemuda Aceh menjadi Anggota, bahkan GAM disinyalir telah mampu mempengaruhi gerakan mahasiswa. Selain itu GAM berhasil membentuk beberapa LSM yang turut mendukung pemisahan Aceh dari Indonesia, salah satunya adalah SIRA (Sentra Informasi Referendum Aceh). SIRA dan GAM

⁶⁴*Ibid*, hlm 144.

⁶⁵Neta S. Pane, *Op Cit*, hlm 36.

⁶⁶Moch. Nurhasim dkk, *Op Cit*, hlm 42.

secara umum sejalan yang mana SIRA menanamkan visi kepada masyarakat agar setia dan berbagai lapisan sosial termotivasi berperan aktif dalam melakukan revolusioner. Perjuangan tersebut mengangkat aspek historis dari kesenjangan sosial, ekonomi, dan ketidakstabilan. Karena Aceh tidak mendapatkan janji yang telah mereka terima dari pemerintah pusat maka perpecahan pun terjadi. Dalam menjalankan gerakannya GAM membagi tiga strategi dalam membangun kekuatan organisasi. Pertama, memanfaatkan sikap reprensif pemerintah terhadap situasi Aceh. Kedua, memanfaatkan pembangunan jalur internasional. Ketiga, memanfaatkan perasaan takut dan khawatir para investor lokal maupun asing yang ada di Aceh.⁶⁷ Pada awalnya gerakan ini murni karena adanya masalah ekonomi dan politik, terutama perebutan sumber daya lokal. Hingga sampai pada penggiringan ideologi dan mulai bermunculan etnoregional dalam bentuk GAM.⁶⁸

Pemberian status otonomi kepada Aceh dan pemberian status istimewa dalam bidang pendidikan, ekonomi, dan adat sebagai solusi agar rakyat Aceh menghentikan perlawanan senjata pada tahun 1950-an sangat berat diterima oleh masyarakat Aceh. Karena tujuan mereka menginginkan Indonesia menjadi negara Islam yang mana Aceh menjadi negara bagiannya.⁶⁹ Dengan tujuan yang sudah dirancang dan disusun GAM untuk meningkatkan kesejahteraan Aceh dan menjadikan Indonesia menjadi negara

⁶⁷Syarifudin Tippe, *Op Cit*, hlm 70.

⁶⁸Moc. Nurhasim, dkk., *Op Cit*, hlm 48.

⁶⁹Dhakidae, Daniel, *Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik Aceh Jakarta Papua*, YAPPIKA, Jakarta, 2001, hlm 59.

islam tersebutlah membuat GAM dianggap bertentangan dengan pemerintah, serta membesarnya GAM setelah Aceh diberlakukan sebagai Daerah Operasi Militer (DOM) yang kemudian terjadi operasi untuk melawan GAM adalah didominasi TNI-AD dibawah Kodam I/Bukit Barisan. Hingga pada tahun 1979 pemerintah Indonesia berhasil menumpas gerakan ini dan GAM menjadi gerakan bawah tanah.⁷⁰ Pada periode DOM adalah masa dimana sangat menyakitkan dan menyedihkan bagi rakyat Aceh, kesalahan pemerintah dalam membuat kebijakan yang penuh dengan kekerasan pada masa itu dan tidak ditangani dengan baik. yang kemudian status DOM di Aceh dicabut Pada tanggal 8 Agustus 1998.

b. Pasca Reformasi

setelah Presiden Soeharto mundur dari jabatannya pada 21 Mei 1998, ketika itulah muncul gerakan massa terbuka yang menyuarakan sikap anti militer dan anti Jakarta. Ditengah situasi politik yang tidak berpihak kepada TNI di Aceh pada masa pemerintahan Soeharto, Panglima ABRI Wiranto mencoba meraih kepercayaan rakyat Aceh dengan mencabut status DOM di Aceh. Disamping mencabut status DOM Wiranto juga meminta maaf atas perlakuan TNI selama masa DOM. Banyak metode pendekatan untuk menyelesaikan konflik di Aceh yang mana menurut masing masing pemerintah lebih tepat. Pada masa pemerintahan orde Baru yang sentralistik atau lebih dikenal otoriter mengedepankan militer nya. Sementara presiden Habibie awal reformasi, berusaha merubah cara revolusi konflik di Aceh

⁷⁰Moch. Nurhasim, dkk. *Op Cit*, hlm 24.

dengan pendekatan yang berbeda yakni pendekatan kesejahteraan seperti mencabut status DOM, memberikan Amnesti kepada anggota GAM, memberikan bantuan bagi anak Yatim dan janda korban konflik. Serta menjadikan mantan anggota GAM sebagai pegawai negeri.⁷¹

Provinsi Aceh kemudian diberikan istimewa dalam pendidikan, adat dan peran ulama dalam pembangunan Aceh hal ini diatur di dalam Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Akan tetapi pemerintah belum bisa Akomodir tuntutan rakyat Aceh dalam melaksanakan syariat Islam yang kaffah, dengan begitu pada sidang umum MPR tahun 1999 melahirkan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) mengatur dua provinsi, yaitu Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sebagai dasar hukum otonomi khusus.⁷² Meski begitu rakyat Aceh masih belum terima dengan apa yang diberikan oleh pemerintah pada masa itu walaupun Presiden Habibie sudah cukup baik dalam menyelesaikan dan mengurangi rasa sakit hati rakyat Aceh.

Berita baik hadir pada awal 2000, pada masa Abdurrahman Wahid menjabat sebagai presiden. Pada pemerintahan Abdurrahman Wahid diharapkan adanya langkah langkah pemerintah yang berorientasi kepada penyelesaian konflik Aceh, Abdurrahman Wahid berupaya melakukan pendekatan baru, yang disebut sebagai pendekatan ekonomi dan politik serta

⁷¹Darmansjah Djumala, *Op Cit*, hlm 38-39.

⁷²Mukhlis, *Op Cit*, hlm 83-84.

mencoba membuka dialog damai dengan GAM.⁷³ Mahfud MD selaku menteri pertahanan pada Era itu mengatakan bahwa warga negara Indonesia yang turut berteriak atas ketidakadilan yang diderita oleh rakyat Aceh, ia juga sekaligus menteri agar masyarakat Aceh tidak memisahkan diri dari Indonesia. Mahfud MD juga paham apa yang dirasakan rakyat Aceh selama masa DOM yang memakan ribuan korban jiwa.⁷⁴ Pada pemerintahan presiden Abdurrahman Wahid pemerintah mengupayakan penyelesaian permasalahan di Aceh melalui jalan damai. Departemen luar negeri, di bawah supervisi kantor Menko Polsoskam melakukan perundingan dengan para wakil GAM di Jenewa. Namun tentu upaya damai itu tidak akan mentoleransi sama sekali keinginan masyarakat Aceh untuk lepas dari Indonesia. Maka tindakan militer hanya akan ditempuh jika tidak ada lagi jalan untuk mempertahankan keutuhan NKRI, dengan jalan damai tetap paling utama.⁷⁵

Upaya yang dilakukan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid memang lebih mengedepankan dialog damai dalam menyelesaikan konflik di Aceh. Hal tersebut terlihat dari tercapainya kesepakatan kedua belah pihak antara pemerintah Indonesia dan GAM. Upaya menghentikan kekerasan di Aceh dengan ditandatanganinya *Joint Understanding on Humanitarian Pause of Aceh* (kesepakatan jeda manusia) pada 12 Mei 2000, dengan Henry

⁷³ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*, Badan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Otonomi Daerah Pada Program Pasca Sarjana FH UII, Yogyakarta, 2014, hlm 68-69.

⁷⁴ Moh. Mahfud MD, *Setahun Bersama Gus Dur Kenangan Menjadi Menteri di Saat Sulit*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 2003, hlm 74-75.

⁷⁵ *Ibid*, hlm 77.

Dunant Center (HDC) sebagai mediator.⁷⁶Tak kesepakatan yang difasilitasi HDC resmi berlaku tiga minggu setelah ditandatangani dengan masa berlaku selama tiga bulan. Pengawasan lebih rinci yang berkaitan dengan jeda kemanusiaan itu, kemudian disepakati oleh forum bersama di Swiss. Dalam pertemuan tersebut, terbentuknya komite bersama aksi kemanusiaan (KBAK/ *Joint Committe on Securty Modalities*) untuk mengawasi pelaksanaan kesepakatan jeda kemanusiaan. Komite ini di kordinir oleh HDC dan setiap pelanggaran memperoleh sanksi politik dari negara pendukung lembaga ini. Jika terjadi pelanggaran maka perjanjian ini dapat dibatalkan.⁷⁷

Tetapi kekerasan di Aceh terus terjadi, jeda kemanusiaan tetap berlaku 2 Juni 2000 dan berakhir pada 15 Januari 2001. Kemudian untuk mendukung jeda kemanusiaan tersebut dibentuk lah badan pendukung seperti komite bersama aksi kemanusiaan, dan Tim Monitoring modalitas keamanan. Namun kekerasan tetap dan terus berlangsung di lapangan. Jeda tersebut digantikan melalui kesepakatan dialog jalan damai pada 18 Maret 2001, pemerintah Indonesia dan GAM bersepakat satu zona aman (*peace zone*) di Aceh, yang meliputi Kabupaten Aceh utara dan bireuen, namun tidak juga menghasilkan kemajuan pesat.⁷⁸

⁷⁶Ni'matul huda, *Op Cit*, hlm 206.

⁷⁷ Harry Kawilarang, *Aceh Dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Cetakan Pertama, bdandar Pubishing, Banda Aceh, 2008, hlm 162.

⁷⁸ Kurnia Jayanti, "Konflik Vertikal antara GAM di Aceh Dengan Pemerintah Pusat di jakarta Tahun 1976-2005, *Jurna Al-Turas*, Vol. XIX No 1, Januari 2013, hlm 63.

Kemudian pemerintah mengambil beberapa kebijakan yang persuasif kepada rakyat Aceh, dengan dikeluarkannya beberapa Inpres, pada 11 April 2001, diumumkannya intruksi presiden No. 4 Tahun 2001 mengenai langkah komprehensif penyelesaian konflik Aceh yang mencakup enam bidang yaitu: politik, ekonomi, sosial, hukum, ketertiban manusia, keamanan, pendidikan, dan media informasi dan komunikasi. Untuk bidang keamanan dan keteraturan, Inpres ini memberikan kewenangan penuh kepada polisi untuk melaksanakan Restorasi keamanan di Aceh, dengan begitu diperbaharui nya menjadi Inpres No 7 Tahun 2001. Dengan begitu Inpres tersebut tetap membuka jalan bagi peningkatan operasi militer.⁷⁹

Setelah Presiden Abdurrahman Wahid dilengserkan oleh ketua MPR Amien Rais, kemudian pemerintahan Indonesia dipimpin oleh Megawati Soekarno Putri pada Juli 2001. Pada masa ini merupakan titik balik peran TNI dalam konteks resolusi konflik di Aceh. Megawati sebagai ketua umum Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan/PDIP yang berhaluan nasionalis, memiliki kesamaan pandangan dengan TNI dalam menilai konflik Aceh ini pandangan kesatuan nasional yang utuh.⁸⁰ Pada pemerintahan Megawati Soekarno Putri Undang-Undang nomor 18 tahun 2001 mengenai status otonomi khusus sudah diberlakukan. Berlakunya undang undang ini provinsi daerah istimewa Aceh berubah menjadi provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD). Undang undang tersebut mengatur antara lain pembagian pendapatan

⁷⁹Sofyan hadi dan Tomy M. Saragih, "Ontologi Desentralisasi Fiskal Negara Kesatuan", Jurnal Perspektif Vol XVIII No. 3 Tahun 2013 edisi September, hlm 58.

⁸⁰Darmansjah Djumala, *Op Cit*, hlm 168

antara pemerintah pusat dan daerah sebesar 30 dan 70% pelaksanaan syariat Islam dengan dibentuknya mahkamah Syariah dan pemilihan gubernur NAD. Terdapat implikasi akibat berlakunya Undang-Undang No 18 Tahun 2001 yakni merefleksikan pergeseran inisiatif legislatif dari birokrat pusat kepada parlemen dan provinsi sehingga bukan saja pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah, namun dari birokrat ke parlemen.⁸¹

Kebijakan Megawati merupakan salah satu langkah maju mengenai otonomi di Indonesia di Era reformasi, pada kenyataannya apa yang direncanakan tidak juga berjalan dengan mulus dan dapat menyelesaikan konflik di Aceh. Tujuan umum dari pemberian otonomi khusus kepada suatu daerah adalah untuk mencegah disintegrasi bangsa dan memberi kewenangan yang lebih luas, khusus, kepada pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Pada 19 Agustus 2001 merupakan langkah penyelesaian konflik di Aceh, dengan berupaya memasukkan politik luar negeri sebagai bagian penting dari enam program kerja kabinet Megawati, ini merupakan langkah yang tepat.⁸²

Berjalanannya waktu perkembangan keadaan di Aceh dipandang tidak membaik, maka presiden Megawati Soekarno Putri, memberlakukan daerah operasi militer / dengan mengeluarkan keputusan presiden nomor dua delapan tahun 2003 yang menyatakan seluruh wilayah provinsi Nangroe Aceh Darussalam dinyatakan dalam keadaan bahaya dengan tingkat keadaan

⁸¹Tsunami dan Bakti taruna, akademik TNI Cilangkap, jakarta, 2005, hlm 19.

⁸²Bantoro bandoro, *politik Liar Negeri Republik Indonesia: Tantangan, Agenda dan Strategi dalam 30 tahun CSIS*, hlm 2-3.

darurat militer.⁸³Keadaan darurat militer di Aceh, mulai berlaku sejak pukul 00:00 WIB 19 Mei 2003, dalam jangka waktu enam bulan kecuali diperpanjang dengan keputusan presiden tersendiri. Kemudian presiden Megawati menurut status darurat militer di Aceh menjadi darurat sipil, melalui Keputusan Presiden No 43 tahun 2004 tanggal 18 Mei 2004.⁸⁴Upaya untuk meredakan ke situasi yang panas di Aceh secepatnya pemerintah mulai merancang suatu strategi yang lebih terpadu. Yang pada akhirnya GAM menerima syarat-syarat fundamental yang diajukan oleh pemerintah Indonesia, yakni: pertama, GAM harus menerima otonomi khusus dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kedua, berkomitmen meletakkan senjata dan ketiga, membubarkan tentara Nanggroe Atjeh (TNA), serta berpartisipasi dalam politik kesepakatan penghentian permusuhan (COHA). Sikap GAM yang berpegang teguh pada prinsip dan masih menyimpan dendam masa lalu membuat betapa sulitnya berkompromi antar kepentingan yang sangat berbeda.⁸⁵

Dapat dilihat pada masa pemerintahan dari presiden Soekarno, Soeharto dan Megawati secara garis besar telah menggunakan darurat sipil hingga darurat militer, dalam menyelesaikan konflik yang terjadi di Aceh. Keadaan darurat sesungguhnya hanya dapat berlaku sewaktu waktu ketika

⁸³ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Cetakan Pertama, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm 45.

⁸⁴ *Ibid*, hlm 46.

⁸⁵ Ni'Matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan kedua, FH UII, Yogyakarta, hlm 171-172.

benar benar dibutuhkan untuk itu. Keadaan darurat sipil maupun militer, dapat berlaku apabila keamanan atau ketertiban hukum seluruh wilayah atau di sebagian wilayah Negara Republik Indonesia terancam oleh pemberontak dan kedua, kerusuhan kerusuhan yang terjadi dikhawatirkan tidak dapat di atasi oleh alat kelengkapan secara biasa.⁸⁶

Di masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dengan GAM mulai menemukan titik temu nya. Pembicaraan damai di Aceh kembali dilanjutkan, kesabaran para negosiator dari kedua belah pihak dalam melakukan dialog turut menjadi faktor mempercepat perdamaian. Mengandalkan apa yang disebut sebagai *soft power*. Tidak dapat disangkal bahwa kunjungan Jusuf Kalla ke Helsinki untuk bertemu dengan MR. Marri Ahtisari dan beberapa tokoh GAM Swedia seperti Zaini Abdullah, Malik Mahmud al haytar dan Bactiar Juli menjadi simbol kerendahan hati seorang pemimpin negara dalam mengakhiri konflik di tanah Aceh secara komprehensif. Kerendahan hati tersebut merupakan strategi yang dapat meluluhkan hati para petinggi GAM untuk bersepakat menghentikan konflik yang sangat merugikan Indonesia terutama rakyat Aceh.⁸⁷

Pertemuan-pertemuan yang dilaksanakan di Helsinki membuahkan hasil, yang melahirkan Nota Kesepahaman (MoU) antara Pemerintah RI dan GAM pada tanggal 15 Agustus 2005 di Helsinki Finlandia melalui mediator

⁸⁶Jimly Asshiddiqie, *Op Cit*, hlm 294-300

⁸⁷Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2008, hlm 60.

Martti Ahtisaari dalam kapasitas Chairman, Crisis Management Initiative (CMI). Sedangkan kedua belah pihak diwakilkan oleh Zaini Abdullah (Menteri Luar Negeri GAM).⁸⁸ Dalam MoU Helsinki disebutkan bahwa Aceh akan melaksanakan kewenangan dalam semua sektor publik, yang akan diselenggarakan bersamaan dengan administrasi sipil dan peradilan, kecuali dalam bidang hubungan luar negeri, pertahanan luar, keamanan nasional, hal-hal moneter dan fiskal, kekuasaan kehakiman dan kebebasan beragama, di mana kebijakan tersebut merupakan kewenangan pemerintah air'y sesuai dengan konstitusi. Kemudian disepakati juga untuk membentuk partai partai lokal yang berbasis di Aceh. Terdapat tiga dasar dalam M Oyu bahwa substansi nota kesepahaman yang dicapai yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia, konstitusi RI dan kepastian GAM tidak lagi menuntut kemerdekaan.⁸⁹

B. Qanun Aceh

Qanun menurut artinya adalah kaidah yang bersumber dari hukum Kristen. Pangkalan qanun kepada agama menunjukkan pula bahwa qanun itu merupakan aturan hukum yang tidak terkait pada suatu wilayah Negara akan tetapi semata-mata dikaitkan kepada agama.⁹⁰

⁸⁸*Ibid*, hlm 65

⁸⁹*Ibid*, hlm 66.

⁹⁰Junaidi, *Implementasi Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 Tentang Khalwat/Mesum di Kota Subulussalam dalam Mencegah Pergaulan Bebas*, Skripsi, Jurusan Siyasah Fakultas SYARIAH dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2017, hlm29.

Istilah qanun dalam bahasa Arab merupakan bentuk kata kerja dari qanna. Hal ini sebagaimana penjelasan Ridwan, dalam bahasa Arab kata kerja qanun adalah qanna yang artinya membuat hukum yang artinya membuat hukum (to make law, to legislate). Dalam perkembangannya, kata qanun berarti hukum (law), peraturan (rule, regulation), dan Undang-Undang (statute, code). Sumber lain, Efendi merujuk pada Mohd. Din, menjelaskan bahwa kanon berasal dari kata Yunani kuno, yang berarti buluh. Oleh karenanya pemakaian “buluh” dalam kehidupan sehari-hari pada zaman itu adalah untuk mengukur, maka kanon juga berarti sebatang tongkat atau kayu pengukur atau penggaris. Lebih lanjut Ridwan merujuk pada A. Qodri Azizy menjelaskan, istilah qanun sebagai sebuah terminologi hukum sudah dipakai oleh al-Mawardi dalam kitabnya al-ahkam al-Sultaniyah. Dalam praktiknya, penggunaan kata qanun digunakan untuk menunjukkan hukum yang berkaitan dengan masyarakat (mu’amalat bayna al-nas) bukan ibadah.⁹¹

Selain itu, istilah qanun dipakai juga untuk dokumen-dokumen yang bernuansa hukum, seperti daftar (list), rekaman pajak tanah (register and list recording land taxes). Mahmassani dalam bukunya menyebutkan tiga macam makna qanun :⁹²

1. Kodifikasi hukum (kitab undang-undang) seperti qanun pidana Libanon (KUHP Turki Usmani, KUH Perdata Libanon, dll);

⁹¹<http://repository.unpas.ac.id/41906/2/K.%20BAB%20III.pdf>, di akses 11 Juli 2020 Pukul 23:59 WIB

⁹²*Ibid.*

2. Sebagai istilah padanan untuk hukum ilmu qanun, qanun Islam berarti Hukum Islam. Qanun NAD berarti Peraturan Daerah (Perda) Nanggroe Aceh Darussalam;
3. Undang-Undang. Apa bedanya yang pertama dengan yang ketiga ini ? Yang pertama itu sifatnya lebih umum sedangkan yang ketiga ini sifat lebih khusus, misalnya khusus UU perkawinan saja.

Dalam sistem perundang-undangan nasional, terminologi “qanun” tidak dikenal, tetapi keberadaannya dikenal dan diterapkan di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Tulisan ini akan menyinggung sekilas etimologi dari terminologi “qanun” tersebut dan posisinya dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia. Terkait ke persoalan etimologis, terminologi “qanun” ini menarik untuk dicermati karena dalam Gereja Katolik, misalnya, juga dikenal istilah “canon law” atau hukum kanonik. Apakah kedua istilah ini berasal dari sumber yang sama?, Jika mengacu pada Al Qur-an, tepatnya pada QS An-Nisaa: 59, terdapat perintah bagi orang-orang beriman untuk menaati Allah, Rasul-Nya, dan penguasa (ulil-amri) di antara mereka. Atas dasar perintah ini maka berarti ada tiga sumber acuan yang menjadi otoritas di dalam Islam, yakni Tuhan, Rasul-Nya, dan penguasa. Ketaatan terhadap Tuhan dapat dilihat sumber utamanya pada kitab suci, sedangkan ketaatan Rasul (di sini diacu adalah Rasul terakhir, Muhammad SAW) menunjuk pada hadits-hadits beliau.⁹³

⁹³ Shidarta, ETIMOLOGI “QANUN” DAN POSISINYA SEBAGAI SUMBER HUKUM, <https://business-law.binus.ac.id/2015/01/06/etimologi-qanun-dan-posisinya-sebagai-sumber-hukum/> Akses 12 Juli 2020 Pukul 00:03 WIB

Upaya mengakhiri konflik bersenjata itu terwujud dengan ditandatanganinya Memorandum of Understanding (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Helsinki, Finlandia, tanggal 15 Agustus 2005 (MoU Helsinki) (Nurhasim, 2008). Setelah kesepakatan untuk berdamai antara Pemerintah Indonesia dengan GAM ditandatangani, banyak dinamika menarik yang terjadi di Aceh, salah satunya adalah pengesahan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh. Dasar hukum yang dijadikan sandaran oleh Pemerintah Aceh dalam membentuk berbagai qanun tersebut yakni Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (selanjutnya disebut UUPA) sebagai turunan dari perjanjian MoU Helsinki. Meskipun demikian, pembentukan dan materi muatan dalam qanun-qanun tersebut bukan tanpa masalah. Khusus mengenai Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (selanjutnya disebut Qanun KKR Aceh) yang menjadi topik penelitian ini telah menjadi isu hangat dalam praktik ketatanegaraan dan politik di Indonesia. Sebab pasca disahkan, qanun tersebut langsung direspon dan ditentang oleh Mendagri Gamawan Fauzi. Padahal, pembentukan KKR Aceh jelas merupakan amanah dari UUPA dan upaya kunci yang di dalamnya kental perspektif HAM dengan paradigma humanis yang mengedepankan kepentingan para korban pelanggaran HAM di Aceh dan menyelamatkan kehidupan masyarakat umum.⁹⁴

⁹⁴ Zuhlul Pasha Karim, Menilai Kesesuaian Qanun Komisi Kebenaran Dan

Setelah UU Pengadilan HAM memberikan pilihan penyelesaian pelanggaran HAM masa lalu setelah melalui KKR, lahir tiga undang-undang yang mengamankan pembentukan KKR. Pertama adalah UU No.21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. KKR Papua sebagaimana disebutkan dalam Pasal 46 ayat (2) huruf a bertugas untuk melakukan klarifikasi sejarah Papua untuk pementapan persatuan dan kesatuan bangsa. Hingga saat ini KKR Papua belum terbentuk dan jika sejarah adalah hari ini, penulisan sejarah pelanggaran HAM di Bumi Cendrawasih belum selesai mengingat Pemerintah masih memilih menggunakan pendekatan keamanan dibandingkan pendekatan dialog. UU kedua yang memandatkan pembentukan KKR adalah UU No.27 Tahun 2004 tentang KKR, yang tidak lagi berkekuatan hukum karena oleh MK dianggap bertentangan dengan UDD 1945. Terakhir, tiga bulan sebelum MK menyatakan UU KKR tidak lagi berlaku dan mengikat, Presiden SBY mengesahkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. UU ini melalui Pasal 229 ayat (1) mengamankan pembentukan KKR Aceh sebagai implementasi Kesepakatan Damai Helsinki antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).⁹⁵

Rekonsiliasi Aceh Dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan , *Jurnal Ilmu Syariah*, Perundang-undangan dan Ekonomi Islam, Volume 11 Edisi 2 Tahun 2019, hlm 186-187.

⁹⁵ Abraham Utama, Jalan Terjal Pengesahan Qanun KKR Aceh, <http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/12/Jalan-Terjal-Pengesahan-Qanun-KKR-Aceh.pdf>, di akses 13 Juli 2020

Secara penormaan, Indonesia telah memberlakukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. menurut Pasal 47 undang-undang tersebut menjelaskan, pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dibentuk dengan Undang-undang. Sedangkan terhadap teknis aparat penegak hukumnya termaktub pada Pasal 48 yang menjelaskan, penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang sudah atau sedang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-undang ini.

Pada BAB Hak Asasi Manusia Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Pasal 229 ayat (1) juga mengamantkan bahwa untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan UndangUndang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Mengenai kelembagaannya, kemudian dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedangkan penyelesaian kasusnya terhadap pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.

Praktis memosisikan Peraturan Daerah (Qanun) Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, sangat strategis dan perlu mendapat dukungan penuh dari pemerintah (pusat dan daerah). Salah satu tugas penting yang diberikan Qanun kepada KKR Aceh adalah melakukan penyelidikan dan mengumpulkan informasi dalam rangka pengungkapan kebenaran, reparasi dan rekonsiliasi. Tugas ini menjadi dasar pemberian rekomendasi KKR Aceh kepada pemerintah. Dalam konteks ini, Qanun KKR Aceh memberikan wewenang pada KKR Aceh untuk memastikan pemerintah melaksanakan seluruh rekomendasinya. Wewenang ini penting untuk menjaga upaya pengungkapan kebenaran dan rekonsiliasi tetap berjalan pada arah yang tepat.⁹⁶

Terlebih menurut Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 12 Tahun 2011, yang disebutkan aturan perundang-undangan salah satunya adalah Peraturan Daerah. Salah satu prinsip yang harus dipegang teguh dalam penyusunan peraturan perundang-undangan, termasuk Perda, diantaranya soal kemanusiaan, keadilan, kepastian hukum. Hal ini menandakan bahwa Perda pun bisa dijadikan sebagai kepanjangan tangan penjaminan hak-hak asasi manusia yang dinyatakan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Oleh karenanya Qanun, nama khusus Perda bagi Aceh, sangat memungkinkan

⁹⁶ Muhammad Heikal Daudy, Rekonsiliasi Di Aceh: Peluang Dan Tantangannya, *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*1, Volume 14, Nomor 1, Januari-Juni 2019, hlm 16.

dijadikan dasar hukum bagi KKR Aceh. Hal ini secara tegas dinyatakan dalam pasal 230 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 bahwa organisasi dan kerjanya diatur dalam Qanun. Yang dibutuhkan kemudian hanyalah keberanian Pemerintahan Aceh untuk memenuhi hak-hak warga negara atas keadilan akibat kejahatan kemanusiaan yang terjadi di masa lalu.

Pada awalnya, Qanun Aceh tentang KKR masuk kedalam rancangan Qanun yang menjadi prioritas pada 2008. Namun, perjalanannya menimbulkan banyak persoalan. Pada 2013 akhirnya Qanun KKR disahkan oleh Gubernur Aceh, Zaini Abdullah. Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi ini terdiri dari 50 pasal. Qanun ini menjadi legal standing terhadap penyelenggaraan KKR di Aceh. Qanun ini sangat fleksibel dan akan menyesuaikan diri dengan UU KKR nasional jika nantinya terbentuk. Sementara itu, UU Nomor 11 Tahun 2006 sebenarnya malah menghendaki terbentuknya KKR Indonesia terlebih dahulu baru kemudian dibentuk KKR Aceh. Sebab dalam UU a quo disebutkan bahwa KKR Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KKR Nasional (Indonesia). Kenyataan demikian ini menurut penulis merupakan kerancuan yang disengaja. Ketika di level nasional pasal-pasal KKR itu dibabat habis hingga dibatalkannya UU KKR oleh MK, lalu berdampak pada terhambatnya proses pengungkapan luka masa lalu. Jika mengikuti pola pembentukan KKR sebagaimana yang diamanatkan oleh UU Nomor 11 Tahun 2006, maka KKR Aceh mesti menunggu terbentuknya KKR Nasional. Hal ini sangat mungkin sebenarnya, mengingat UU KKR

terlebih dahulu ada dibanding UU Pemerintah Aceh. Namun UU KKR itu dibatalkan dan dinyatakan bertentangan oleh MK. Secara filosofis, pembatalan itu seakan menciderai semangat menegakkan prinsip kemanusiaan yang adil dan beradab. Sebab, dengan membiarkan pelanggaran, berarti negara membiarkan perilaku yang tidak beradab itu terjadi.

97

⁹⁷ Khairil Akbar , Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenarandan Rekonsiliasi Aceh, *Jurnal Lex Renaissance*, No. 2 VOL. 2 (JULI 2017: 1), hlm 201.

C. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh

Sebagaimana KKR yang secara keseluruhan tidak memiliki batasan tegas, maka demikian halnya kebenaran. Salah satu definisi paling mendasar dikemukakan oleh Jurgen Habermas yang membagi kebenaran ke dalam tiga kategori. *Pertama*, kebenaran faktual, yaitu benar-benar terjadi atau nyata-nyata ada. *Kedua*, kebenaran normatif, yaitu berkaitan dengan apa yang dirasakan adil atau tidak adil, dan *ketiga*, kebenaran hanya akan menjadi kebenaran jika dinyatakan dengan cara yang benar. Demikian pula halnya dengan konsep Rekonsiliasi. Secara epistemologis, istilah ini tidak terlalu jelas. Priscilla mengutip *Oxford English Dictionary* mendefinisikan “*reconcile*” sebagai, berbalik kembali dengan seseorang setelah masa-masa keterasingan mengukir kembali, menyatukan kembali (orang atau barang) ke kondisi harmoni. Dalam konteks konflik atau kekerasan politik, rekonsiliasi dijabarkan sebagai “mengembangkan saling penerimaan yang bersifat damai antara orang-orang atau kelompok yang bermusuhan atau dahulunya bermusuhan.”⁹⁸

Pada konteks aturan HAM di Indonesia, menjelaskan jika pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan

⁹⁸ Rhona K.M. Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Kedua, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm 373.

oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Dan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi harus dengan Undang-Undang.⁹⁹

Sedangkan pada Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh Pasal 203 ayat (1) Tindak pidana yang dilakukan oleh prajurit Tentara Nasional Indonesia di Aceh diadili sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (2) Peradilan terhadap prajurit Tentara Nasional Indonesia sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan secara terbuka dan dibuka untuk umum kecuali undang-undang menentukan lain.¹⁰⁰ Sehingga terdapat korelasi dari penjelasan undang-undang di atas dengan Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh yang dalam konsiderannya menjelaskan bahwa berdasarkan Pasal 230 Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, 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, yang dibentuk berdasarkan Pasal 229 ayat (1) Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, diatur dengan Qanun Aceh.¹⁰¹

Pelaksanaan perlindungan dan penjaminan atas HAM di Indonesiadijalankan beberapa lembaga, yang salah satunya adalah Komnas

⁹⁹ Pasal 47 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

¹⁰⁰ Pasal 203 Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

¹⁰¹ Konsiderand Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh

HAM. Kelahiran Komnas HAM di melalui suatu Keputusan Presiden menimbulkan banyak pendapat yang berujung pesimisme mengenai keberlangsungannya di Indonesia. Tetapi, Komnas HAM terus-menerus membuktikan bahwa dirinya mampu bertahan dan mempertahankan diri, walau terus-menerus mendapat kritikan dan tuntutan oleh masyarakat mengenai kasus HAM yang *high profile*.

Komnas HAM dewasa ini, telah berusaha semaksimal mungkin untuk meningkatkan integritas serta profesionalitas dalam menjalankan tugas, wewenang, dan fungsinya. Meskipun demikian, kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM masih memiliki beberapa celah untuk dilakukannya intervensi yang membuat kinerjanya menurun. Setidaknya tidaknya terdapat beberapa mekanisme untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja dari Komnas HAM sendiri, termasuk evaluasi terhadap peran serta evaluasi terhadap dasar yuridis Komnas HAM.¹⁰² Karena hal tersebut, Pemerintah Aceh membentuk KKR sendiri dengan mengesahkan Qanun tentang KKR tersebut, mengutip Otto (Otto Syamsuddin Ishak): Masalah ini bisa dilihat dari dua sisi dengan keterkaitan antara integrasi dengan instrumen yang harus dikuatkan dan dipikirkan. Bila dilihat dari sisi aNegara RI, sudah ada komitmen sebagai para pihak. Dengan perspektif ini, bila komitmen itu diabaikan maka itu berarti Negara mengabaikan dirinya sendiri. RI menjabarkan komitmen politiknya dalam UUPA. Apa saja

¹⁰² Rosita Miladmahesi, Tantangan Reformulasi pada Peran Komnas HAM dalam Penegakan Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia, *Jurnal Peradilan Indonesia Teropong*, Volume 7, Juli - Desember 2019, hlm3.

kewajiban Negara ini dalam hal komitmennya terhadap Aceh (dan saya bagian dari warga Negara); apabila diabaikan maka Negara akan runtuh di hadapan dunia internasional, dan [timbul] ketidakpercayaan kami sebagai rakyat. Tapi jelas perlu pemenuhan keadilan bagi masyarakat melalui KKR dan pengadilan HAM. Negara perlu memikirkan ini sehingga bisa dijalankan. Masalahnya bukan berpatok pada GAM atau bukan GAM, dan bagaimana komitmen Negara? Ini adalah proses legitimasi yang dialami Negara di Aceh. Terjadi manipulasi dalam pemberian kompensasi dengan dalih keagamaan; kompensasi melahirkan korupsi karena ini adalah soal hak yang diberikan, dan HAM yang ada saat ini menjadi bagian yang dirundingkan saat MoU. GAM melihat itu bisa menjadi tekanan [bagi] pemerintah Indonesia, dan jelas ini adalah keterlambatan Negara, dan bagaimana instrumen ini bisa menjadi legitimasi kuat dan monumental. Hak sebagai [anggota] masyarakat dan hak sebagai [warga] sipil adalah bagian yang harus diperjuangkan, dan mati syahid adalah kematian yang Transkripsi Focus Group Discussion (FGD) KPK Aceh sangat terhormat. Korban jelas harus dipenuhi kebutuhan haknya sebagai manusia; community base yang perlu dilihat adalah karakter politiknya, kondisinya terkini.¹⁰³

Sebetulnya telah tegas dituliskan di dalam Qanun tentang KKR, di mana tugasnya adalah 1) menyusun mekanisme pengungkapan kebenaran, reparasi dan rekonsiliasi; 2) Mengumpulkan informasi dari organisasi

¹⁰³ Tawaran Model Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM di Aceh1 Oleh Tim Koalisi Pembela Kebenaran, <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/bagian-V-aceh.pdf> Akses 14 Juli 2020.

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.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Pasal 8 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh.

Sedangkan fungsi KKR Aceh tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:¹⁰⁵

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;
5. Memastikan ketersediaan sumber daya dan mengontrol anggaran yang berkaitan dengan pelaksanaan Qanun ini.

Meskipun demikian secara normatif UU No. 2 tahun /2004 tentang KKR memberikan rujukan kepada KKRA untuk bisa mengena semangat Pemerintah dalam memandang lingkup kerja dari KKR. Sekaligus untuk mengenali kompromi-kompromi politik dalam menyelesaikan persoalan pelanggaran melalui rumusan kewenangan, fungsi dan tugas KKR yang pernah diformulasikan dalam undang-undang tersebut.¹⁰⁶

D. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi menurut Perspektif Hukum Islam

Beberapa hal yang tertera dalam UU perlindungan HAM, mestinya menjadi tujuan dari hukum Islam. Seperti hak untuk hidup. Hal ini amat dijaga dan diberi fasilitas terhadap keberlangsungan dengan instrumen

¹⁰⁵ Pasal 9 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh

¹⁰⁶ Kedudukan Dan Wewenang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh Sebagai Alternatif Dalam Penyelesaian Kasus Pelanggaran Ham di Aceh, <http://repository.unpas.ac.id/29103/3/I.%20BAB%20III.pdf> Akses 14 Juli 2020

hukum.¹⁰⁷ Komisi ini dalam pandangan islam bermakna rekonsiliasi. Rekonsiliasi (islah) berkaitan dengan perdamaian. Islah secara luas dapat dimaknai perdamaian termasuk menciptakan perdamaian dan mencegah konflik dalam setiap peristiwa atau realitas dalam masyarakat yang diperuntukkan dengan teks atau ayat unntuk menemukan solusi terhadap berbagai problematika kehidupan.¹⁰⁸

Komisi ini bertujuan untuk mengungkapkn kebenaran, sedangkan dalam islam dalam menegakkan kebenaran hukumnya wajib.

وَلْيَكُنْ مِنْكُمْ أُمَّةٌ يَدْعُونَ إِلَى الْخَيْرِ وَيَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ أُولَئِكَ هُمُ الْمُتَّقُونَ

Artinya “dan hendaklah ada di antara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebajikan, menyuruh kepada yang ma’ruf dan mencegah dari yang munkar, merekalah orang-orang yang beruntung” (QS Ali ‘Imran 104).

Serta dijelaskan juga dalam menegakkan kebenaran dalam Al-Quran surat An-Nisaa’: 135.

إِن يَدْعُوا إِلَى جَنْبِ اللَّهِ فَادْعُ إِلَى تَوْبَةٍ قَدِ انبَغَتْ لِلنَّاسِ وَاللَّهُ مُقْبِلٌ ذُنُوبِهِمْ يَوْمَ ذَلِكَ خِطَابًا مُّخْتَلِفًا أَلْفًا مِّنْ أَلْفٍ مِّنْ أُمَّةٍ قَدِ انبَغَتْ لِلنَّاسِ لِيُنْزَلَ فِيهَا سُلْطَانٌ مُّبِينٌ

خِطَابًا مُّخْتَلِفًا أَلْفًا مِّنْ أَلْفٍ مِّنْ أُمَّةٍ قَدِ انبَغَتْ لِلنَّاسِ لِيُنْزَلَ فِيهَا سُلْطَانٌ مُّبِينٌ

¹⁰⁷Jasse Auda, *Memahami Hukum Islam Melalui Maqashid Syariah*, PT.Mizan Pustaka,

Bandung, 2015, hlm 35.

¹⁰⁸M. Quraish Sihab, *Tafsir al-Mishbah: Pesan, Kesan dan Keserasian Al-Quran*, Cetakan Kedua, Lentera hati, Jakarta, 2009, hlm 596.

“wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapak kerabatmu, jika ia kaya ataupun miskin, maka Allah lebih tahu kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. dan jika kamu memutar balikkan (kata-kata) atau enggan menjadi saksi, maka sesungguhnya Allah adalah Maha Mengetahui segala apa yang kamu kerjakan.” (QS An Nisaa’ 135).

Dalam Al-Quran surat Al-Hujurat Ayat 9 menjelaskan tentang rekonsiliasi atau islah.

اِنَّنَا لَنَرُ الْفِتْنَةَ بَاطِلَةٌ ؕ اَلَّذِيْنَ اٰتَى الْكُفْرَ اَنْ يَّكْفُرَ بِمَا كَفَرَ وَكُنَّ اُمَّةً اَوْ اُمَّةً
مُّتَّعَةً يُكْفِرُ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ اَنْ يَّكْفُرَ
artinya, “dan kalau ada dua golongan dari mereka yang beriman itu berperang hendaklah kamu mendamaikan antara keduanya. Tapi kalau yang satu melanggar perjanjian terhadap yang lain, hendaklah yang melanggar perjanjian itu kamu perangi sampai surut kembali pada perintah Allah. Kalau, dia telah surut, damai lah antara keduanya menurut keadilan, dan hendaklah kamu berlaku adil; sesungguhnya Allah mencintai orang-orang yang berlaku adil” (QS Al-Hujurat 9).

Atas rasa persaudaraan juga di antara orang-orang beriman diamanahkan bagi mereka untuk memperbaiki hubungan baik di antara mereka agar tidak terjadi perselisihan, terutama mendamaikan diantara umat muslim. Hal ini merupakan upaya melakukan perdamaian dengan menekankan aspek ukhuwah.

وَأَلَّا يَكُونَ لِلدِّينِ عَدُوٌّ مُّبِينٌ وَأَلَّا يَكُونَ لِلدِّينِ عَدُوٌّ مُّبِينٌ

Artinya “orang-orang beriman itu sesungguhnya bersaudara. Sebab itu damaikanlah (perbaikilah hubungan) antara kedua saudaramu itu dan takutlah terhadap Allah, supaya kamu mendapatkan rahmat” (QS Al-Hujurat 10). Subtansi dalam ayat ini agar selalu berupaya memperbaiki hubungan sesama.

BAB III

IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO.

17 TAHUN 2013

A. Deskripsi Wilayah

1. Letak Geografis

Letak Geografis Kota Banda Aceh terletak antara 05016' 15"-05036' 16" Lintang Utara dan 95° 16'15" - 95022'35" Bujur Timur. Secara administratif Kota Banda Aceh memiliki batas wilayah sebagai berikut:¹⁰⁹

- Utara : Selat Malaka
- Selatan : Kabupaten Aceh Besar
- Timur : Kabupaten Aceh Besar
- Barat : Samudera Hindia

2. Administrasi Wilayah

Secara administrasi wilayah Kota Banda Aceh meliputi 9 kecamatan dan 90 gampong dengan dengan luas wilayah keseluruhan ± 61,36 km². Persentase luas kecamatan menunjukkan bahwa Kecamatan

¹⁰⁹ Profil Kota Banda Aceh BAB IV, RPI-2JM Bidang Cipta Karya Kota Banda Aceh 2015-2019, http://sippa.ciptakarya.pu.go.id/sippa_online/ws_file/dokumen/rpi2jm/DOCRPIJM_390a7bfcc5_BAB%20IV4.%20BAB%20IV-DOK.pdf DIAKSES 11 Agustus 2020

Syiah Kuala merupakan kecamatan terbesar wilayahnya dengan luas wilayah sebesar 23,21% dari total wilayah Kota Banda Aceh. Sedangkan kecamatan dengan luas wilayah terkecil adalah kecamatan Jaya Baru dengan persentase luas wilayah sebesar 6,16%. Luas wilayah Kota Banda Aceh perkecamatan dapat dilihat pada Tabel 1 Luas Wilayah Per Kecamatan.¹¹⁰

No.	Kecamatan	Luas (km2)	Persentase (%)
1	Meuraxa	7.26	11.83
2	Jaya Baru	3.78	6.16
3	Banda Raya	4.79	7.81
4	Baiturrahman	4.54	7.40
5	Lueng Bata	5.34	8.70
6	Kuta Alam	10.05	16.38
7	Kuta Raja	5.21	8.49
8	Syiah Kuala	14.24	23.21
9	Ulee Kareng	6.15	10.02
	Jumlah	61.36	100

Sumber : RPI-2JM Bidang Cipta Karya Kota Banda Aceh Tahun 2015-2019

3. Jumlah Penduduk

Penduduk di Kota Banda Aceh pada tahun 2012 berjumlah 238.784 jiwa dengan kepadatan penduduk 3.892 jiwa/km² sehingga

¹¹⁰ Ibid.

kepadatan penduduk di kota Banda Aceh ini termasuk padat. Dengan jumlah penduduk tersebut Kecamatan Baitulrahman menjadi wilayah terpadat dengan rata-rata 7.150 jiwa penghuni tiap 1 km². Tingkat kepadatan ini terus bertambah tiap tahunnya yang disebabkan jumlah kelahiran dan migrasi masuk. Sedangkan kepadatan terendah berada di Kecamatan Kuta Raja yang tiap kilo meter persegi hanya dihuni oleh 2.140 jiwa.¹¹¹

4. Syariat Islam

Sejak tahun 2001, Provinsi Aceh telah mendeklarasikan pelaksanaan Syariat Islam. Pemberlakuan ini berdasarkan pada Undang-Undang Republik Indonesia No 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Undang-Undang Republik Indonesia No 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Sejak pemberlakuan syariat Islam secara legal formal, beberapa instrumen pelaksanaan telah dilengkapi seperti pendirian beberapa lembaga/dinas/badan dan pemberlakuan qanun. Dalam rangka penyelenggaraan Syariat Islam di Aceh telah dibentuk antara lain Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), Mahkamah Syar'iyah, Baitul Maal, Dinas Syariat Islam dan Wilayatul Hisbah. Dari sisi peraturan pada tahun 2002 telah disahkan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 10

¹¹¹ Ibid.

Tahun 2002 tentang Peradilan Syariat Islam, Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 11 Tahun 2002 tentang Pelaksanaan Syariat Islam Bidang Aqidah, Ibadah dan Syiar Islam. Pada tahun 2003 Pemerintah Aceh juga telah mengesahkan 4 qanun berkaitan dengan penyelenggaraan syariat Islam, yakni Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 9 Tahun 2003 tentang Hubungan Tata Kerja Majelis Permusyawaratan Ulama dengan Eksekutif, Legislatif dan Instansi Lainnya; Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 12 Tahun 2003 tentang Minuman Khamar dan Sejenisnya; Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 13 Tahun 2003 tentang Maisir (Perjudian); dan Qanun Provinsi Nangroe Aceh Darussalam Nomor 14 Tahun 2003 tentang Khalwat (Mesum). Dalam pengelolaan zakat, harta waqaf dan harta agama di Aceh, mulanya dilaksanakan secara tradisional, yaitu zakat hanya dipahami terbatas pada zakat fitrah, zakat maal terbatas pada zakat hasil tanaman makanan pokok (zakat padi) dan sedikit zakat perniagaan. Seiring dengan meningkatnya kesadaran masyarakat tentang zakat, maka pada tahun 1973 pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Penertiban Harta Agama, pada tahun 1975 pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Harta Agama, tahun 1993 pengelolaan zakat dilakukan oleh Badan Amil Zakat, Infaq dan Shadakah. Sejak tahun 2003 sesuai dengan keputusan Gubernur.¹¹²

¹¹² Gambaran Umum Kondisi Aceh, https://www1-media.acehprov.go.id/uploads/BAB_II_GAMBARAN_UMUM_KONDISI_ACEH_FINAL_6012011_edi_26012011.pdf, diakses 11 Agustus 2020

Sehubungan dengan tugas dan fungsi Badan Baitul Maal dalam pengelolaan zakat, maka Pemerintah Aceh pada awalnya telah menetapkan Qanun Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Nomor 7 tahun 2004 tentang Pengelolaan zakat, selanjutnya dalam rangka pelaksanaan Syariat Islam dan mengoptimalkan pendayagunaan zakat, wakaf, dan harta agama sebagai potensi ekonomi umat Islam, perlu dikelola secara optimal dan efektif oleh sebuah lembaga profesional yang bertanggungjawab serta sesuai dengan ketentuan Pasal 180 ayat (1) huruf d, Pasal 191 dan Pasal 192 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, berkenaan dengan zakat, wakaf, dan harta agama dikelola oleh Baitul Maal yang diatur dengan Qanun Aceh, qanun tersebut telah dicabut dan digantikan dengan Qanun Aceh Nomor 10 tahun 2007 tentang Baitul Maal. Lembaga ini mempunyai fungsi dan kewenangan mengurus dan mengelola zakat, wakaf, dan harta agama; melakukan pengumpulan, penyaluran dan pendayagunaan zakat; melakukan sosialisasi zakat, wakaf dan harta agama lainnya; menjadi wali terhadap anak yang tidak mempunyai lagi wali nasab, wali pengawas terhadap wali nashab, dan wali pengampu terhadap orang dewasa yang tidak cakap melakukan perbuatan hukum; menjadi pengelola terhadap harta yang tidak diketahui pemilik atau ahli warisnya berdasarkan putusan Mahkamah Syari'ah; dan membuat perjanjian kerjasama dengan pihak ketiga untuk meningkatkan

pemberdayaan ekonomi umat berdasarkan prinsip saling menguntungkan.¹¹³

B. Latar Belakang Pembentukan KKR Aceh

Pada intinya, pembentukan KKR di berbagai negara 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. KKR sebagai lembaga yang dibentuk dengan keterlibatan masyarakat sipil dan negara pasca pemerintahan otoriter.¹¹⁴ Berdasarkan masa keberadaannya, lembaga KKR terbagi menjadi dua: permanen dan tidak permanen, tergantung keputusan negara. Pemahaman akan keberadaan KKR di negara-negara yang memiliki institusi serupa cenderung berbeda-beda. Substansi keberadaannya adalah sama yaitu menyelesaikan permasalahan pelanggaran HAM pada masa pemerintahan otoriter.¹¹⁵

Secara umum di beberapa negara menjelaskan bahwa KKR dibentuk secara resmi oleh negara baik melalui peraturan pemerintah ataupun Undang-Undang. Pertama, fokus penyelidikan pada kejahatan masa lalu. Kedua, fokus penyelidikan bukan hanya pada kejahatan tertentu, tetapi juga mampu menggambarkan keseluruhan pelanggaran HAM yang terjadi selama periode

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Aryos Nivada, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi: Transisi Politik Aceh*, Ombak, Yogyakarta, 2013, hlm 8.

¹¹⁵ Ibid.

tertentu. Ketiga, keberadaannya dalam jangka waktu tertentu dan biasanya berakhir setelah laporan pengungkapan kebenaran selesai dikerjakan. Keempat, KKR memiliki kewenangan untuk mengakses informasi ke lembaga apapun dan mengajukan perlindungan untuk mereka yang memberikan kesaksian.

Pembentukan KKR di Indonesia baru terealisasi pada pemerintahan Presiden Megawati melalui UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR, enam tahun setelah rezim otoriter Soeharto jatuh. Dua tahun kemudian, Undang-Undang KKR dibatalkan oleh MK melalui keputusan No.006/PUU-IV/2006 setelah sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) mengajukan peninjauan kembali (*judicial review*) terhadap Undang-Undang KKR karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945. Pertentangan itu menurut MK terjadi pada “pasal jantung” dalam Undang-Undang KKR, yaitu pertama, Pasal 27 yang mengatur bahwa kompensasi dan rehabilitasi diberikan apabila permohonan amnesti dikabulkan Presiden. Apabila permohonan amnesti ditolak, kompensasi dan rehabilitasi tidak diberikan Negara dan perkaranya ditindaklanjuti untuk diselesaikan berdasarkan ketentuan UU Pengadilan HAM. Kedua, Pasal 44 Undang-Undang KKR. Oleh karena seluruh proses bekerjanya Undang-Undang KKR bergantung dan bermuara pada pasal yang dikabulkan dalam peninjauan kembali tersebut, maka dengan dinyatakannya Pasal 27 UU KKR bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki

kekuatan hukum mengikat, seluruh ketentuan dalam Undang-Undang KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.¹¹⁶

Substansi KKR sebagaimana tercantum dalam UU No. 27 Tahun 2004, yaitu sebagai kerangka legal untuk mengungkapkan kebenaran demi kepentingan korban dan ahli warisnya untuk mendapatkan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi. Kepentingan korban cukup mengemuka di sini dan berkaitan dengan kewajiban atas remedi yang efektif. Undang-undang ini tidak mengatur tentang proses penuntutan hukum, tetapi lebih fokus pada pencarian dan pengungkapan kebenaran, pertimbangan amnesti, pemberian kompensasi, restitusi dan/atau rehabilitasi kepada korban atau keluarga korban yang merupakan ahli waris korban, sehingga diharapkan akan membuka jalan bagi proses rekonsiliasi dan persatuan nasional.¹¹⁷

Putusan MK atas *judicial review* Undang-Undang KKR realitanya juga berdampak pada produk hukum lain, salah satunya adalah UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dalam UU tersebut dinyatakan bahwa akan dibentuk KKR di Aceh sebagai bagian dari KKR nasional, akan tetapi ia terganjal oleh putusan MK tersebut. Akibatnya, amanah pembentukan KKR yang telah diberikan sejak 2006 oleh pemerintah menjadi terbengkalai selama 7 tahun lamanya. Baru pada tahun 2013 Pemerintah

¹¹⁶Risalah Sidang Perkara No. 006/PUU-IV/2006 Perihal pengujian UU No 27 Tahun 2004 tantang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap UUD 1945, Jumat 7 Desember 2006, hlm 31.

¹¹⁷Undang-Undang No 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 114 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4429.

Aceh mengesahkan Qanun No.17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh. Qanun ini sempat ditentang Mendagri kala itu dengan mengirimkan surat klarifikasi kepada Gubernur Aceh bahwa Qanun tersebut belum bisa diberlakukan karena belum memiliki payung hukum yang jelas. Pertentangan tersebut tidak menyurutkan niat Pemerintah Aceh untuk memberlakukan Qanun tersebut.

Hasil wawancara yang dilakukan Cut Nanda Maracu dengan Muhammad Nur Djuli, salah satu juru runding GAM saat proses MoU Helsinki berlangsung, diketahui bahwa poin KKR merupakan usul dari Marti Ahtisaari sebagai fasilitator negosiasi, yang juga merupakan mantan Presiden Finlandia.¹¹⁸ Pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh sebagai catatan buruk atas perlakuan negara di daerah ujung barat Sumatera itu. Hal ini juga didasarkan pada pendapat bahwa KKR dan *Human Right Court* (Pengadilan HAM) merupakan satu paket yang tidak bisa dipisahkan. Pengadilan HAM, menurut Ahtisaari, hanya menangani kasus-kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, kemudian diselesaikan melalui mekanisme KKR sebagaimana di Afrika Selatan.¹¹⁹ Sejak tahun 1976 hampir 150.000.000 jiwa terbunuh sedangkan ribuan lainnya hilang dan disiksa.¹²⁰ Banyak dari masyarakat Aceh yang ditangkap, disiksa, diperkosa, hingga pemindahan dalam skala besar

¹¹⁸ Cut Nanda Maracilu, *Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai Amanah MoU dalam Konteks Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran HAM di Aceh*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2013 hlm. 58.

¹¹⁹*Ibid.*

¹²⁰*Ibid*, hlm 60.

secara paksa. Hingga kini belum ada kejelasan untuk keberadaan orang-orang yang hilang dan mati.

Mantan Panglima TNI Endriartono Sutarto melaporkan ada 429 kasus pelanggaran hukum diadili di Pengadilan Militer dan 57 orang tentara dinyatakan bersalah dan mendapatkan hukuman akan tetapi tidak semua pelanggaran dinyatakan berkaitan dengan pelanggaran HAM. Penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM memperlihatkan tidak adanya hukuman yang sesuai dan kurangnya transparansi. Dapat dikatakan bahwa meskipun kasus tersebut berhasil masuk ke meja persidangan, hasilnya belum memberikan keadilan kepada para korban dan keluarga korban. Hal inilah memperlihatkan pola perlindungan terhadap perwira tinggi masih sangat kuat, sebaliknya transparansi dalam hal hukuman yang mereka jalani amat sangat lemah.

Atas dasar kejadian tersebut lah maka digunakan landasan dimasukkannya poin KKR kedalam Nota Kesepahaman, yang diharapkan dapat mendorong dari berbagai elemen masyarakat yang mengatakan KKR merupakan tujuan utama dalam penegakan HAM di Aceh. KKR Aceh harus dibentuk demi terwujudnya keadilan bagi masyarakat baik perilaku maupun korban pelanggaran HAM di Aceh.

C. Pelaksanaan Tugas dan Wewenang KKR Aceh

Konsep dari Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) adalah sebuah komisi penyelesaian ad hoc, dan berpusat pada korban di bentuk dan disahkan oleh negara dengan tujuan-tujuan utama, yakni menyelidiki dan melaporkan sebab-sebab dan konsekuensi utama dari pola-pola yang meluas

dan relatif baru dari kekerasan dan represi yang kejam, yang terjadi di negara tersebut, dalam tenggang waktu tertentu dari rezim yang kejam atau konflik. Seta komisi ini membuat rekomendasi-rekomendasi untuk perbaikan atau pemulihan dan pencegahan di masa depan.¹²¹ Karakter komisi kebenaran berbeda dengan pengadilan dalam bekerja.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dalam pengungkapan kebenaran dilakukan terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh dan/ Atau diluar Aceh sepanjang memiliki keterkaitan dengan konflik Aceh. Pengungkapan yang dimaksud ada beberpa tahan. Pertama, tanggal 4 Desember 1976 sampai tanggal 15 Agustus 2005 dan kedua, sebelum Desember 1976. Dalam pengungkapan kebenaran tersebut yang diutamakan hak-hak asasi mendasar, yaitu hak ekonomi, sosial, budaya, sipil dan politik.¹²²

Pengungkapan kebenaran bertujuan pertama, mendorong perubahan kebijakan dan perbaikan lembaga-lembaga yang telah mengakibatkan pelanggaran dimasa lalu. Kedua 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, motivasi politik dan/ atau ekonomi, tindakan dan aktor baik lembaga negara maupun non-negara serta dampaknya. Ketiga, memenuhi hak korban untuk mendapatkan kebenaran

¹²¹Mark Freeman, *Komisi-komisi Kebenaran dan Kepatutan Prosedural*, Eslam, Jakarta, 2008, hlm 18.

¹²² Pasal 19 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

dan keadilan. Dan keempat meluruskan sejarah Aceh.¹²³ Dalam penerapannya pengungkapan kebenaran dilakukan dengan cara yang terbuka dan damai, artinya KKR lebih berbau pada tingkatan masyarakat serta peran mahasiswa juga menjadi faktor pendukung. Mahasiswa yang melakukan pengungkapan kebenaran ini melakukan dengan cara mewawancarai keluarga terdekat tentang apa yang pernah terjadi saat konflik Aceh masa lalu.

Sedangkan rekonsiliasi sendiri hanya dapat dilakukan pada kasus-kasus yang tidak termasuk dalam pelanggaran HAM berat, dan dilakukan secara sukarela tanpa pemaksaan baik kepada korban maupun pelaku.¹²⁴ Rekonsiliasi hanya dapat dilakukan terhadap korban dan pelaku setelah proses pengungkapan kebenaran selesai.¹²⁵

Rekonsiliasi dilakukan dengan tujuan pertama, merajut kembali persaudaraan yang terpecah dan menghilangkan dendam antara korban/keluarga korban dan pelaku dalam rangka memperkuat keutuhan masyarakat dan bangsa. Kedua membangun kebersamaan untuk menjaga keberlanjutan perdamaian. Ketiga mencegah berulangnya konflik dan keempat menjaga keutuhan wilayah Aceh.¹²⁶

¹²³ Pasal 20 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

¹²⁴ Pasal 30 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

¹²⁵ Pasal 31 angka (3) Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

¹²⁶ Pasal 33 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh sejak dibentuknya struktur KKR untuk periode Oktober 2016 - Oktober 2021 yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), dengan lengkapnya struktur maka diharapkan komisi kebenaran dan rekonsiliasi ini dapat berjalan dengan baik. Sejauh ini KKR sudah melakukan pencarian fakta ke seluruh masyarakat yang merupakan korban pelanggaran berat HAM dengan cara merekam pembicaraan dan mengumpulkan dokumentasi.

Dalam jangka waktu satu periode selama 5 tahun tentunya waktu yang sangat singkat untuk menyelesaikan keseluruhan mandat kerja KKR Aceh. Dari awal, KKR ini melaksanakan tugasnya masih belum ada tindak lanjut yang jelas, kasus hanya diselesaikan dengan ganti kerugian dan rehabilitasi. Pengungkapan kebenaran, memfasilitasi tercapainya rekonsiliasi dan merekomendasikan reparasi sangat membutuhkan dukungan dan komitmen pemerintah Aceh secara penuh.

Komunikasi yang selama ini dibangun sudah cukup baik seperti menjalin komunikasi dengan pemerintah Pusat melalui Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Kemenko-Polhukam), Dirjen HAM Kementerian Hukum dan HAM, Dirjen Otda Kementerian Dalam Negeri dan Kepala staf Presiden dalam mengupayakan pemenuhan hak atas pemulihan korban. PLT Gubernur dan DPR Aceh Bersama pemerintah kota/kabupaten dan DPRK. Meskipun sudah adanya komunikasi tersebut tetaplah tidak dapat berjalan dengan baik jika hanya secara persuasif, komunikasi yang terjalin selama ini perlu adanya kebijakan yang mengikat

agar dapat memulihkan hak para korban, dengan begitu tujuan KKR dapat diimplementasikan.

Memasuki tahun ke-empat KKR bekerja, KKR juga disambut baik dan mendapat dukungan dari masyarakat sipil Aceh dan Jakarta yang fokus pada pemenuhan hak atas pemulihan korban. Dukungan ini lah bentuk nyata bahwa publik sangat berharap besar akan terciptanya pengungkapan kebenaran yang berorientasi pada pemulihan hak dan rekonsiliasi yang berlandaskan kearifan lokal Aceh agar memperkuat perdamaian Aceh serta mencegah terulangnya konflik di masa yang akan datang. Meskipun begitu banyaknya dukungan tetap dalam penerapannya KKR sering mengalami kendala secara hukum dan kelembagaan.

Mengenai fungsi Komisi Kebenaran Rekonsiliasi Aceh memiliki tugas dan wewenang. Tugas yang diberikan kepada KKR melalui Qanun No 17 Tahun 2013 yakni:¹²⁷

1. Menyusun mekanisme pengungkapan kebenaran, reparasi dan rekonsiliasi;
2. Mengumpulkan informasi dari organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah baik nasional maupun internasional, yang dilakukan

¹²⁷ Pasal 8 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

atas inisiatif organisasi tersebut ataupun pemerintah 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 dan 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.

Tugas yang diamanatkan kepada KKR ini lah sejauh ini telah melakukan tugasnya, namun kembali lagi di dalam kenyataannya masih terdapat kendala di dalamnya seperti masih kurangnya dukungan pemerintah secara penuh baik pemerintah pusat maupun daerah. Serta mengalami kendala dalam hal pengumpulan data yang sudah sulit untuk dilacak karena termakan waktu.

Kewenangan KKR Aceh dalam menjalankan fungsinya memiliki wewenang sebagai berikut:¹²⁸

- a. 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;
- b. mendapatkan keterangan atau persyaratan dari setiap orang atau institusi yang terkait dengan peristiwa yang sedang diselidiki;
- c. mendapatkan seluruh informasi dari semua proses pemeriksaan perkara, persidangan dan putusan pengadilan untuk mendukung proses pengadilan;

¹²⁸ Pasal 10 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

- d. mendapatkan dukungan resmi terhadap pelaksanaan tugas komisi dan institusi negara dan asistensi teknis yang diperlukan untuk pencapaian tujuan proses penyelidikan;
- e. membangun dukungan kerja sama dengan institusi non negara baik nasional maupun internasional untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tujuan pembentukan komisi;
- f. menyebutkan nama-nama pelaku yang terkait dengan pelanggaran HAM;
- g. melakukan pemulihan nama baik terhadap kekeliruan dalam penyebutan nama-nama pelaku
- h. menjaga dan menyimpan seluruh informasi yang diperoleh dalam penyelidikan untuk kepentingan pemenuhan hak korban dan pelaku;
- i. membuka informasi yang diperoleh dalam penyelidikan dalam hal dan kepada pihak-pihak yang dalam pertimbangan komisi tidak merugikan korban dan pelaku;
- j. mengundang korban, saksi dan tau institusi untuk mendukung proses penyelidikan;
- k. meminta lembaga atau institusi yang berwenang untuk memberikan perlindungan bagi saksi, korban dan pelaku yang mengaku;
- l. merekomendasikan langkah-langkah reparasi yang adil bagi para korban;

- m. merekomendasikan langkah-langkah legal dan administrasi guna mencegah tindakan-tindakan keberulangan dari pelanggaran HAM masa lalu;
- n. memastikan pemerintah melaksanakan seluruh rekomendasi komisi.

Melalui wewenang yang diberikan pasal inilah KKR Aceh dapat melakukan dan mengimplementasikan mandat nya. Selain itu KKR Aceh memikul mandate untuk membantu terlaksananya semacam resolusi dengan mengakui penderitaan yang dialami korban, membuat pemetaan atas pengaruh dari kejahatan di masa lalu dan merekomendasikan reparasi. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh juga dapat merekomendasikan pembaharuan-pembaharuan tertentu di dalam institusi public seperti di dalam kepolisian dan pengadilan dengan tujuan terulangnya kembali pelanggaran HAM. Serta KKR Aceh ini berwenang mengurangi jumlah kebohongan yang beredar tanpa dibuktikan kebenarannya di depan publik.

Dalam hal menjalankan tugas dan wewenang nya ini KKR Aceh mengalami banyak gejolak hambatan. Berawal dari disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi, Pasal 4 Komis berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Kemudian Pasal 5 Komisi mempunyai fungsi kelembagaan yang bersifat publik untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran hak asasi manusia yang berat dan melaksanakan

rekonsiliasi. Sehingga memberikan angin segar bagi daerah-daerah dan keluarga korban pelanggaran HAM di Indonesia.

Di dalam undang-undang tersebut, KKR Nasional tersebut dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Komisi mempunyai tugas:

- a. menerima pengaduan atau laporan dari pelaku, korban, atau
- b. keluarga korban yang merupakan ahli warisnya;
- c. melakukan penyelidikan dan klarifikasi atas pelanggaran hak asasi
- d. manusia yang berat;
- e. memberikan rekomendasi kepada Presiden dalam hal permohonan
- f. amnesti;
- g. menyampaikan rekomendasi kepada Pemerintah dalam hal
- h. pemberian kompensasi dan/atau rehabilitasi; dan
- i. menyampaikan laporan tahunan dan laporan akhir tentang
- j. pelaksanaan tugas dan wewenang berkaitan dengan perkara yang
- k. ditanganinya, kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat
- l. dengan tembusan kepada Mahkamah Agung.

Seperti di atas, tugas KKR meliputi beberapa hal yang sifatnya teknis, namun secara wewenang KKR dapat dilihat pada Pasal 7 Komisi mempunyai wewenang:

- a. melaksanakan penyelidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- b. meminta keterangan kepada korban, ahli waris korban, pelaku, dan/atau pihak lain, baik di dalam maupun di luar negeri;
- c. meminta dan mendapatkan dokumen resmi dari instansi sipil atau militer serta badan lain, baik yang ada di dalam maupun di luar negeri;
- d. melakukan koordinasi dengan instansi terkait, baik di dalam maupun di luar negeri untuk memberikan perlindungan kepada korban, saksi, pelapor, pelaku, dan barang bukti sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- e. memanggil setiap orang yang terkait untuk memberikan keterangan dan kesaksian;
- f. memutuskan pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi; dan
- g. menolak permohonan kompensasi, restitusi, rehabilitasi, atau amnesti, apabila perkara sudah didaftarkan ke pengadilan hak asasi manusia.

Pelaksanaan wewenang tersebut Komisi dapat meminta penetapan pengadilan untuk melakukan upaya paksa. Dalam hal Komisi meminta penetapan pengadilan maka pengadilan wajib memberikan penetapan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal permohonan penetapan diterima pengadilan.

Sejalan dengan di atas, sebelum disahkannya undang-undang KKR Nasional tersebut, Presiden telah menandatangani Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh terlebih dahulu. Hal ini berdasarkan pengesahannya, Undang-Undang Republik

Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh pada tanggal 1 Agustus 2006 lebih dulu disahkan sebelum disahkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi pada tanggal 6 Oktober 2004.

Melihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Pasal 229 ayat (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. Maka sebetulnya, turunan undang-undang tersebut, Aceh menjadi daerah yang memanfaatkan kesempatan untuk membentuk Qanun, sebagaimana Presiden telah mengesahkan undang-undang tentang pemerintah Aceh yang dalam penormannya memerintahkan pembentukan KKR Aceh yang pelaksanaannya berdasarkan undang-undang tersebut.

Menurut Samsidar, di tengah berbagai perdebatan itu pun upaya menghadirkan KKR di Aceh mengalami pasang surut termasuk terlena beberapa jenak dengan angin segar yang ditiupkan oleh MoU Helsinki dan UUPA tahun 2006, juga dimasukkannya KKR Aceh dalam rencana legislasi Aceh tahun 2008. Di tengah itu pula suatu sore sepulang dari tugas di luar daerah, di atas meja kerja saya tergeletak dengan rapi sebuah dokumen berlambang garuda pancasila dan di bawah lambang itu tercetak dengan tegas kata Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam, lalu dengan huruf yang lebih kecil di bawahnya tertulis Keputusan Gubernur Nanggroe Aceh Darussalam

Nomor 188.342/37/2008 tentang Pembentukan Tim Penyusunan Pra-Rancangan Qanun Aceh tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.¹²⁹

Upaya menghadirkan KKR Aceh tidak terlepas juga dari perdebatan tentang relevansi menghadirkan KKR yang hanya diatur dengan sebuah Qanun, dan komisioner nya hanya berbekalkan surat keputusan Gubernur, sementara korban menginginkan pelaku yang kebanyakan berada di luar Aceh. Pembentukan KKR Aceh akan mengalami kendala dikarenakan dasar hukum pembentukannya tidak hanya qanun dan keputusan gubernur belaka, namun juga masih terhubung pada KKR Nasional. Sementara itu, KKR Nasional telah dihapuskan menurut putusan Mahkamah Konstitusi. Pembentukan KKR Aceh sejak awal telah berhadapan dengan jalan terjal. Tiga bulan setelah pengesahan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU KKR dibatalkan oleh MK. Perdebatan pun bergulir apakah pembentukan KKR Aceh harus menunggu pembentukan KKR Nasional, yang berarti harus menunggu Pemerintah dan DPR membuat UU KKR yang baru.¹³⁰

¹²⁹ Samsidar, Tarik Ulur KKR Aceh: Pengungkapan Kebenaran dan Pemenuhan Keadilan di Antara Dikotomi Hitam Putih dan di Atas Fondasi Impunitas, Dibawakan pada Seminar dan Peluncuran Hasil Penelitian : Kebenaran dan Perdamaian di Aceh “Upaya Pemenuhan Hak dan Pertanggungjawaban, Kerja sama PUSHAM Unsyiah Kuala, KPK-Aceh dan ICTJ, Hotel Permes Palace, Banda Aceh. 2007. Hlm. 2

¹³⁰ Zaki Ulya, Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh: Re-Formulasi Legalitas Kkr Aceh, *Jurnal Petita*, Volume 2, Nomor 2, (November 2017), hlm 143-144.

Hal ini karena di dalam UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia disebutkan apabila dalam hal lembaga yang berwenang untuk membentuk KKR disematkan di dalam Pasal 43 yang berbunyi:

- 1) Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM ad hoc;
- 2) Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden;
- 3) Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada di lingkungan Peradilan Umum.

Ketika Pemerintah bersama-sama dengan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia diharapkan akan menjadi dasar bagi penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia berat yang terjadi pada masa lalu. Akan tetapi ternyata untuk mewujudkan peradilan Hak Asasi Manusia di Indonesia tidak sesederhana bayangan orang. Romli Artasasmita mencatat ada 6 (enam) hal yang menghambat :¹³¹

1. Masalah pelanggaran hak asasi manusia merupakan peristiwa baru bagi bangsa Indonesia;

¹³¹ Edi Herdyanto, Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Sebagai Alternatif Lain Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM. Berat Masa Lalu, *Jurnal Yustisia*, Edisi Nomor 69 Sept. - Desember 2006, hlm.5

2. Suatu pelanggaran Hak Asasi Manusia tidak identik dengan kejahatan biasa sebagaimana telah diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana atau Undang-undang pidana khusus yang berlaku. Pelanggaran hak asasi manusia bersifat universal sedangkan pelanggaran hukum pidana secara esensial merupakan pelanggaran atas tatanan adat istiadat, kultural, sosial dari suatu bangsa sekalipun terhadap beberapa kualitas tindak pidana memiliki kesamaan pandang diantara masyarakat bangsa-bangsa;
3. Lembaga yang sudah ada belum terbiasa menangani pelanggaran Hak Asasi Manusia dan yurisprudensi Hak Asasi Manusia belum banyak dan berasal dari suatu mahkamah ad-Hoc;
4. Larangan pemakaian penafsiran secara analogi sudah diakui dalam sistem hukum dipergunakan dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia, maka pemerintah telah memandang kasus tersebut sebagai kejahatan biasa (*ordinary crimes*) sehingga mengurangi makna dan esensi dari pelanggaran hak asasi manusia itu sendiri dan sekaligus secara tidak langsung memberikan celah hukum yang kuat bagi PBB untuk membentuk Mahkamah Ad-Hoc Internasional bagi pelanggaran HAM di Indonesia;
5. Tuntutan masyarakat Internasional melalui PBB agar pemerintah secara serius menangani pelanggaran Hak Asasi Manusia di Indonesia termasuk Timor-Timur sangat sulit untuk dihindarkan atau diabaikan pemerintah Indonesia;

6. Pemakaian asas tidak berlaku surut atau *non-retroactive principle* sebagai asas universal juga dilematis karena asas ini di satu sisi dianut dalam suatu ICC dan system hukum pidana Indonesia serta hampir seluruh negara menganut nya. Namun di sisi lain dalam praktik Mahkamah Ad-Hoc di Ruanda dan negara bekas jajahan Yugoslavia, dan juga dalam UU Pengadilan Ad-Hoc Khmer Merah(1999) asas berlaku surut tetap diberlakukan sekalipun untuk satu kurun waktu tertentu saja. pidana di seluruh negara termasuk Indonesia. Jika penafsiran tersebut tetap.

Persoalan penyelesaian pelanggaran HAM di masa lalu yang hendak dilakukan Pemerintahan Joko Widodo. Upaya yang hendak dilakukan dalam bentuk rekonsiliasi yang padaungnya berupa permintaan maaf atau penyelesaian masih menimbulkan kerancuan dan problema hukum. Kerancuannya adalah bentuk rekonsiliasi pada umumnya dibarengi dengan pengungkapan kebenaran terutama dari pihak korban bukan langsung dalam bentuk permohonan maaf atau penyesalan yang dilakukan oleh pemerintah. Sementara itu problem hukumnya adalah belum ada payung hukum berupa undang-undang komisi kebenaran dan rekonsiliasi sebagaimana telah disinggung. Karena itu, apabila tim gabungan yang dibentuk oleh Pemerintahan Joko Widodo tersebut telah selesai melakukan tugasnya, dan Pemerintahan Joko Widodo benar-benar melakukan permintaan maaf atau penyesalan, maka masa depan komisi kebenaran dan rekonsilliasi

sebagai salah satu amanah peraturan perundang-undangan semakin tidak jelas.¹³²

Catatan Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi III DPR RI Dengan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh dalam Rapat Dengar Pendapat Umum 12 September 2018. Pokok pembicaraannya perwakilan masyarakat yang diwakili oleh Afridal Darmi selaku Ketua Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, ia menjelaskan, bahwa KKR Aceh merupakan sebuah lembaga non struktural dan independen yang berkedudukan di Banda Aceh yang dibentuk berdasarkan Nota Kesepahaman antara pemerintah RI dengan Gerakan Aceh Merdeka, UU No 11 tahun 2016 tentang Pemerintah Aceh dan Qanun Aceh No. 17 tahun 2013 tentang KKR Aceh Bahwa KKR Aceh dalam melakukan penyusunan program dalam upaya melakukan pemulihan berdasarkan temuan-temuan di lapangan dan diharapkan seluruh program pemulihan yang direkomendasikan oleh KKR Aceh diupayakan untuk dapat ditindaklanjuti oleh Pemerintah Nasional dan Aceh. Bahwa upaya penyelesaian berfokus pada kearifan lokal dan pemulihan hak korban yang bertujuan untuk memperkuat perdamaian Aceh dan diupayakan menjadi modal awal dalam pembangunan Aceh ke depan. Keadilan atas hak korban dapat dipulihkan oleh negara maka perdamaian akan semakin kuat dan pembangunan akan berjalan cepat dan efektif sehingga berdampak pada

¹³² 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*, Vol. 3 No.3 (2016), hlm. 512

kesejahteraan rakyat Aceh, dengan program besar kerja Pemerintah dalam mewujudkan Aceh Hebat dapat menjadi kenyataan.¹³³

Menurut Heyder Affan, pada 2013 lalu, DPR Aceh telah mengesahkan peraturan daerah atau qanun pembentukan KKR, untuk menyelesaikan berbagai dugaan pelanggaran HAM di Aceh. Tetapi perda itu tidak pernah ditindaklanjuti, karena pemerintah pusat tidak merestuinnya. Alasannya, pengesahan dan pelaksanaannya seharusnya menunggu pengesahan UU KKR nasional. Sikap pemerintah pusat ini ditolak oleh DPR Aceh dan menimbulkan kemarahan para pegiat HAM di wilayah itu.¹³⁴

Secara prinsip apa yang disampaikan oleh KKR Aceh dapat dipahami dikarenakan kondisi kelembagaan KKR Aceh hingga hari ini masih belum ada kepastian, sehingga perlu adanya kejelasan dalam hal kelembagaan. Karena sudah terbentuk Pokja Nasional dengan struktur yang lengkap, namun perlu ada penegasan posisi KKR Aceh di dalam struktur. Kedepannya agar KKR Aceh memberikan laporan secara berkala kepada Komisi III DPR agar dapat mengetahui perkembangan Pokja Nasional. Pada rapat kerja dengan Menkumham akan menyampaikan usulan untuk dapat melakukan pertemuan dengan KKR Aceh sesuai dengan yang dimohonkan kepada Komisi III DPR

¹³³ Catatan Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi Iii Dpr Ri Dengan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh (Kkr Aceh), Andi Surianti, Amnesty Internasional Indonesia, Arwan Koty Dan HorAgusmenGirsang, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K3-1493b79f8d88fccb0486665bbd84aefe14.pdf> Akses 16 Juli 2020

¹³⁴ Heyder Affan, KKR Aceh belum juga terbentuk, 10 tahun setelah MoU Helsinki, https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/08/150814_indonesia_kkr_aceh, diakses 17 Juli 2020, pukul

RI, serta akan menyampaikan dalam pertanyaan tertulis kepada menteri Hukum dan HAM dalam rapat kerja yang akan datang.¹³⁵

Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, yakni dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan (Penjelasan Pasal 5 huruf c Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011). Dalam konteks KKR Aceh, kehadiran asas ini amat menarik mengingat pembentukan Qanun KKR jika merujuk pada amanah UUPA adalah bagian tidak terpisahkan dari KKR Nasional. Namun faktanya, UU KKR Nasional telah dibatalkan oleh MK melalui Putusan Nomor 006/PUU-IV/2006. Hal ini berarti, kehadiran dan pembentukan Qanun KKR Aceh telah mengabaikan norma hukum yang terdapat dalam UUPA serta menegasikan Putusan MK perihal pengujian UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pada dasarnya terdapat dua permasalahan mendasar tentang keberadaan Qanun KKR Aceh: pertama, masalah pembentukan; dan kedua, masalah tata kerja. Pembentukannya dengan UUPA tetapi tata kerjanya diikutkan dengan UU Nasional, sehingga pembentukan KKR itu tidak mesti dan tidak wajib melihat undang-undang lain.¹³⁶

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ Zahlul Pasha Karim, Menilai Kesesuaian Qanun Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh Dengan Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-undangan, Ekonomi Islam*, Vol 11 No 2 (2019), hlm 179-180.

Menjadi poin penting pada kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Aceh karena telah terputusnya benang merah pembentukan KKR Aceh. Menurut politik hukum pembentukan KKR di Indonesia, tidak adanya undang-undang di atasnya yang menjadi payung KKR Aceh, sebagaimana KKR Nasional telah diberlakukan lagi (dihapus) sehingga KKR Aceh secara *de jure* tidak dapat dilaksanakan sebagaimana selama ini dicita-cita masyarakat Aceh.

Berkaca pada penormaan tertulis jelas dalam frasa Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh jika pembentukan KKR Aceh secara tidak langsung dimaknai jika KKR Aceh tunduk terhadap KKR Nasional, karena dalam frasa Pasal 229 UU tentang Pemerintahan Aceh tidak terdapat penjelasan lebih lanjut, sehingga dalam pasal tersebut berbunyi, “Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi”.

Selain hambatan dan kendala yang telah dijabarkan di atas terdapat juga implikasi dari KKR Aceh ini. Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKR Aceh) dibentuk sesuai dengan mandat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai upaya penyelesaian non-yudisial terkait dengan konflik Aceh antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka. Kendati diinstruksikan harus dibentuk satu tahun setelah peraturan tersebut diundangkan, KKR Aceh baru dibentuk

pada 24 Oktober 2016.¹³⁷Upaya menghadirkan KKR Aceh tidak terlepas juga dari perdebatan tentang relevansi menghadirkan KKR yang hanya diatur dengan sebuah Qanun, dan komisionernya hanya berbekalkan surat keputusan Gubernur.¹³⁸

Jika ditelisik di dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah atau dalam hal ini Qanun Aceh sebagai produk hukum pemerintah daerah termasuk di dalam hirarki peraturan perundang-undangan, hal ini terdapat dalam Pasal 7 ayat 1 yang terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut undang-undang di atas, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten termasuk suatu peraturan (*regeling*) sebagai produk hukum yang masuk ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan, tetapi dalam hal peraturan kebijakan (*beschikking*) menjadi produk hukum yang menjadi hak prerogatif dari kepala daerah yang hanya memuat teknis dalam menjalankan Perda/Qanun.

¹³⁷ Iqbal Muhtarom, Kontras Tagih Komitmen Jokowi Terhadap KKR Aceh, <https://nasional.tempo.co/read/1027438/kontras-tagih-komitmen-jokowi-terhadap-kr-aceh/full&view=ok>, diakses 17 Juli 2020, pukul 19.00 WIB

¹³⁸ Samsidar, Tarik Ulur KKR Aceh: Pengungkapan Kebenaran dan Pemenuhan Keadilan di Antara Dikotomi Hitam Putih dan di Atas Fondasi Impunitas, Dibawakan pada Seminar dan Peluncuran Hasil Penelitian : Kebenaran dan Perdamaian di Aceh “Upaya Pemenuhan Hak dan Pertanggungjawaban, Kerja sama PUSHAM Unsyiah Kuala, KPK-Aceh dan ICTJ, Hotel Permes Palace, Banda Aceh. 2007. Hlm. 5

Proses dalam pembentukan Qanun Aceh dan mekanismenya diatur di dalam Pasal 12 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun maka terlebih dahulu Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik. Kemudian Naskah akademik/kajian akademik sekurang-kurangnya memuat dasar Islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dilakukan secara partisipatif. Naskah akademik/kajian akademik disertakan dalam setiap pembahasan pra rancangan qanun.

Lembaga yang berwenang dalam hal akan membentuk Qanun diberikan kepada legislatif Aceh atau dalam hal ini menurut Pasal 21 pembentukan Qanun Aceh adalah Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Panitia Legislasi DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik. Naskah akademik/kajian akademik sekurang-kurangnya memuat dasar Islamis, filosofis, yuridis dan sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dilakukan secara partisipatif. Naskah

akademik/kajian akademik diserahkan dalam setiap, pembahasan pra rancangan qanun.

Ketentuan pasal di dalamnya yang tidak konsisten dan cenderung bertentangan satu sama lain adalah definisi KKR menurut Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh dalam Pasal 1 ayat (30) yang berbeda dengan ketentuan Pasal 30 tentang tugas KKR Aceh dalam pengungkapan kebenaran. Pada pasal yang disebut pertama, KKR Aceh dikatakan bertugas mencari dan menemukan peristiwa pelanggaran HAM tidak berat, akan tetapi di dalam pasal yang disebutkan terakhir tugas KKR Aceh dalam mengungkap kebenaran meliputi dugaan pelanggaran HAM berat. Di sini tampak bahwa tugas KKR Aceh dalam qanun tidak didudukkan secara jelas, apakah ia terbatas hanya pada mengungkap pelanggaran HAM tidak berat atau juga mencakup pelanggaran HAM berat. Kerancuan lain juga muncul dalam rumusan jenis-jenis pelanggaran HAM berat yang menjadi tugas KKR Aceh. Sekalipun qanun tersebut dibentuk berlandaskan pada UU Pengadilan HAM, akan tetapi ketentuan mengenai jenis pelanggaran HAM berat yang diatur di dalam Qanun KKR Aceh berbeda dengan jenis pelanggaran HAM berat yang menjadi kewenangan Pengadilan HAM. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (15) menyebut, pelanggaran HAM yang menjadi kewenangan KKR

terdiri atas pelanggaran HAM terhadap kemanusiaan, genosida dan kejahatan perang.¹³⁹

Apabila melihat kembali di dalam Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, undang-undang ini dibentuk dengan asas: (a) Kemandirian, (b) Bebas dan tidak memihak; (c) Kemaslahatan; (d) Keadilan; (e) Kejujuran; (f) Keterbukaan; (g) Perdamaian; dan (h) Persatuan bangsa. Sedang tujuan yang akan dicapai melalui UU ini adalah menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu di luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa.¹⁴⁰

Di sisi lain, mengutip M. Heikal Daudy dalam pendapat Aryos Nivada bahwa Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 mengamanatkan dan menegaskan pembentukan KKR di Aceh, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 229 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Sedangkan teknis pelaksanaan KKR Aceh diatur dengan Qanun Aceh sebagaimana disebutkan pada Pasal 230 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Artinya, pemerintah pusat mau tidak mau harus mengakomodir pembentukan KKR Aceh. Aryos juga menjelaskan, meski payung hukum nasional yaitu UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR telah dibatalkan MK. Akan tetapi Aceh masih tetap dapat mengacu kepada 3 (tiga) instrumen hukum nasional. Instrumen hukum yang

¹³⁹ Zahlul Pasha, Lemahnya Qanun KKR Aceh, <https://aceh.tribunnews.com/2017/05/09/lemahnya-qanun-kr-aceh?page=2>. diakses Senin 20 Juli 2020 pukul 20.00 WIB.

¹⁴⁰ Rhona. K.M. Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*,PUHAM UII,Cetakan Kedua, Yogyakarta,2010, hlm388.

dapat digunakan yaitu TAP MPR NO IV/1999, TAP MPR No.V/2000 dan UU Pengadilan HAM.¹⁴¹

Tahun 2013 lalu, harapan-harapan itu mendapat anginasegar. KKR Aceh telah dibentuk. Tapi, terbentuknya KKR Aceh memunculkan banyak kerancuan. Jika di awal penulis hanya menyebut beberapa aturan mengenai pembentukan KKR di Aceh, maka kali ini peraturan itu dikritik agar ditemukan jalan keluarnya. Sebagaimana sempat disinggung, berikut beberapa kerancuannya adalah:¹⁴²

1. Pasal 229 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan bahwa KKR Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KKR Nasional. Nyatanya, KKR Nasional saja belum terbentuk. Lebih parah dari itu, UU KKR yang ada sudah dicabut sedangkan yang baru belum juga menyusul;
2. Pada ayat (3) pasal dan UU yang sama dikatakan bahwa KKR Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada bagian penjelasan, peraturan yang dimaksud adalah sesuai UU Nomor 27 Tahun 2004. Masalahnya, UU ini dibatalkan oleh MK tahun 2006 beberapa bulan setelah UU Nomor 11 Tahun 2006 disahkan. Pertanyaannya, bagaimana kemudian KKR Aceh bisa dibentuk dan

¹⁴¹ Muhammad Heikal Daudy, 'Rekonsiliasi Di Aceh: Peluang Dan Tantangannya', *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 14, Nomor 1, Januari-Juni 2019, hlm. 115

¹⁴²Khairil Akbar, 'Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh', *Jurnal Lex Renaissance*, No. 2 VOL. 2 JULI 2017: 195 - 212, hlm. 206-207.

direalisasikan? Nah, di sini terlihat jelas tidak komitmennya pemerintah dalam hal ini;

3. Qanun KKR Aceh telah terbentuk dengan landasan Pasal 230 UU Nomor 11 Tahun 2006. Qanun berdasarkan pasal ini semestinya hanya mengatur soal pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan KKR Aceh saja. Faktanya, Qanun KKR Aceh ini malah berbicara hingga tugas, fungsi, serta kewenangan KKR Aceh. Jika fakta ini ditolak dengan mengatakan bahwa Qanun KKR tidak melebihi kewenangan yang diberi oleh Pasal 30 UUPA, maka KKR Aceh belum bisa bekerja, sebab mandatnya ada pada Pasal 229 UUPA;
4. Pasal 48 ayat (4) Qanun KKR Aceh sepertinya hanya sementara dan sekadar mengisi kekosongan belaka. Hal ini kiranya akan berbenturan dengan tujuan hukum dalam hal menjamin kepastian. Qanun ini malah menyatakan siap untuk direvisi atau dengan kata lain akan mengikuti UU KKR Nasional (atau nama lain) jika terbentuk. Ini memang konsekuensi yang sejak awal KKR Aceh itu memang didesign sebagai sub dari KKR Nasional.

D. Analisis

Kekhususan yang membuat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dengan daerah lainnya sebagaimana yang terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di antaranya:¹⁴³

- a. Pembagian daerah di Aceh yang dibagi ke dalam kabupaten/kota, kecamatan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong. Sedangkan kelurahan dan gampong adalah kesatuan masyarakat hukum yang berada di bawah mukim;
- b. Rencana persetujuan internasional yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA. Pemerintahan Aceh dapat mengadakan kerjasama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Dalam naskah kerjasama tersebut dicantumkan frasa Pemerintah Aceh sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Serta Pemerintah Aceh dapat berpartisipasi secara langsung dalam kegiatan seni, budaya dan olah raga internasional;
- c. Rencanan pembentukan undang-undang oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan an Aceh dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan DPRA;

¹⁴³Rusdianto Sesung, *Op Cit*, hlm 105-106.

- d. Kebijakan administratif yang berkaitan langsung dengan Pemerintahan Aceh yang akan dibuat oleh Pemerintah dilakukan dengan konsultasi dan pertimbangan Gubernur;
- e. Penduduk Aceh dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain; mengikuti Pemilu untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Wakil Walikota di Aceh;
- f. Di Aceh terdapat pengadilan Syariat Islam yang dilaksanakan oleh sebuah Mahkamah Syarriyah, yang terdiri dari Mahkamah Syariah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syarriyah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syarriyah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang ahwal al-syakhsiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata) dan jinayah (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun;
- g. Produk hukum sejenis peraturan daerah (perda) di Aceh disebut dengan istilah Qanun. Terdapat dua macam Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapatkan persetujuan bersama dengan DPRA dan Qanun Kabupaten/Kota ditetapkan oleh Bupati/ Walikota setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRK. Qanun dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, Pemerintahan Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas

pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.;

- h. Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota dapat membentuk lembaga, badan dan/atau komisi dengan persetujuan DPRA/DPRK. DI Aceh terdapat insitusi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah-daerah lainnya, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK, Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Unit Polisi Wilayah Hisbah sebagai bagian Satuan Polisi Pamong Praja, yang menjadi penegak Syari'at Islam.

Lahirnya status otonomi khusus bagi Aceh inilah telah memangkas beberapa kewenangan yang seharusnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Pemerintah pusat hanya berwenang penuh pada pertahanan dan keamanan, agama, fiskal, pendidikan, dan politik Luar Negeri. Diluar kewenangan tersebut menjadi urusan daerah Aceh dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 serta mengindikasikan bahwa semua yang diatur dalam Undang-Undang tersebut di pegang oleh daerah.¹⁴⁴

¹⁴⁴Adam Sani, "Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam kerangka Otonomi daerah" *Jurnal Ius Civile*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Teuku Umar, hlm 58.

Jika ditelisik di dalam UU No. 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, peraturan daerah atau dalam hal ini Qanun Aceh sebagai produk hukum pemerintah daerah termasuk di dalam hirarki peraturan perundang-undangan, hal ini terdapat dalam Pasal 7 ayat 1 yang terdiri atas: a. Undang-Undang Dasar Negara; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut undang-undang di atas, peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah kabupaten termasuk suatu peraturan (*regeling*) sebagai produk hukum yang masuk ke dalam hirarki peraturan perundang-undangan, tetapi dalam hal peraturan kebijakan (*beschikking*) menjadi produk hukum yang menjadi hak prerogatif dari kepala daerah yang hanya memuat teknis dalam menjalankan Perda/Qanun.

Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKR Aceh) dibentuk sesuai dengan mandat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh sebagai upaya penyelesaian non-yudisial terkait dengan konflik Aceh antara pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka. Kendati diinstruksikan harus dibentuk satu tahun setelah peraturan tersebut diundangkan, KKR Aceh baru dibentuk pada 24 Oktober 2016.¹⁴⁵ Upaya menghadirkan KKR Aceh tidak terlepas juga dari perdebatan

¹⁴⁵ Iqbal Muhtarom, Kontras Tagih Komitmen Jokowi Terhadap KKR Aceh, <https://nasional.tempo.co/read/1027438/kontras-tagih-komitmen-jokowi-terhadap-kr-aceh/full&view=ok>, diakses 17 Juli 2020, pukul 19.00 WIB

tentang relevansi menghadirkan KKR yang hanya diatur dengan sebuah Qanun, dan komisionernya hanya berbekalkan surat keputusan Gubernur.¹⁴⁶

Proses dalam pembentukan Qanun Aceh dan mekanismenya diatur di dalam Pasal 12 Qanun Aceh Nomor 3 Tahun 2007 Tentang Tata Cara Pembentukan Qanun maka terlebih dahulu Satuan Kerja Perangkat Daerah sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik. Kemudian Naskah akademik/kajian akademik sekurang-kurangnya memuat dasar Islami, filosofis, yuridis, sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dilakukan secara partisipatif. Naskah akademik/kajian akademik disertakan dalam setiap pembahasan pra rancangan qanun.

Lembaga yang berwenang dalam hal akan membentuk Qanun diberikan kepada legislatif Aceh atau dalam hal ini menurut Pasal 21 pembentukan Qanun Aceh adalah Anggota, Komisi, Gabungan Komisi atau Panitia Legislasi DPRA/DPRK sebagai pemrakarsa dalam menyusun persiapan pra rancangan qanun terlebih dahulu dapat menyusun naskah akademik/kajian akademik. Naskah akademik/kajian akademik sekurang-

¹⁴⁶ Samsidar, Tarik Ulur KKR Aceh: Pengungkapan Kebenaran dan Pemenuhan Keadilan di Antara Dikotomi Hitam Putih dan di Atas Fondasi Impunitas, Dibawakan pada Seminar dan Peluncuran Hasil Penelitian : Kebenaran dan Perdamaian di Aceh “Upaya Pemenuhan Hak dan Pertanggungjawaban, Kerja sama PUSHAM Unsyiah Kuala, KPK-Aceh dan ICTJ, Hotel Permes Palace, Banda Aceh. 2007. Hlm. 5

kurangnya memuat dasar Islamis, filosofis, yuridis dan sosiologis, pokok dan lingkup materi yang akan diatur. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dapat bekerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau pihak ketiga yang mempunyai keahlian dalam bidang tersebut. Penyusunan naskah akademik/kajian akademik dilakukan secara partisipatif. Naskah akademik/kajian akademik diserahkan dalam setiap, pembahasan pra rancangan qanun.

Ketentuan pasal di dalamnya yang tidak konsisten dan cenderung bertentangan satu sama lain adalah definisi KKR menurut Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh dalam Pasal 1 ayat (30) yang berbeda dengan ketentuan Pasal 30 tentang tugas KKR Aceh dalam pengungkapan kebenaran. Pada pasal yang disebut pertama, KKR Aceh dikatakan bertugas mencari dan menemukan peristiwa pelanggaran HAM tidak berat, akan tetapi di dalam pasal yang disebutkan terakhir tugas KKR Aceh dalam mengungkap kebenaran meliputi dugaan pelanggaran HAM berat. Di sini tampak bahwa tugas KKR Aceh dalam qanun tidak didudukkan secara jelas, apakah ia terbatas hanya pada mengungkap pelanggaran HAM tidak berat atau juga mencakup pelanggaran HAM berat. Kerancuan lain juga muncul dalam rumusan jenis-jenis pelanggaran HAM berat yang menjadi tugas KKR Aceh. Sekalipun qanun tersebut dibentuk berlandaskan pada UU Pengadilan HAM, akan tetapi ketentuan mengenai jenis pelanggaran HAM berat yang diatur di dalam Qanun KKR Aceh berbeda dengan jenis pelanggaran HAM berat yang

menjadi kewenangan Pengadilan HAM. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 1 ayat (15) menyebut, pelanggaran HAM yang menjadi kewenangan KKR terdiri atas pelanggaran HAM terhadap kemanusiaan, genosida dan kejahatan perang.¹⁴⁷

Apabila melihat kembali di dalam Undang-Undang No. 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, undang-undang ini dibentuk dengan asas: (a) Kemandirian, (b) Bebas dan tidak memihak; (c) Kemaslahatan; (d) Keadilan; (e) Kejujuran; (f) Keterbukaan; (g) Perdamaian; dan (h) Persatuan bangsa. Sedang tujuan yang akan dicapai melalui UU ini adalah menyelesaikan pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi pada masa lalu di luar pengadilan, guna mewujudkan perdamaian dan persatuan bangsa.¹⁴⁸

Di sisi lain, mengutip M. Heikal Daudy dalam pendapat Aryos Nivada bahwa Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 mengamanatkan dan menegaskan pembentukan KKR di Aceh, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 229 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Sedangkan teknis pelaksanaan KKR Aceh diatur dengan Qanun Aceh sebagaimana disebutkan pada Pasal 230 Undang-Undang No. 11 Tahun 2006. Artinya, pemerintah pusat mau tidak mau harus mengakomodir pembentukan KKR Aceh. Aryos juga menjelaskan, meski payung hukum nasional yaitu UU No. 27 Tahun

¹⁴⁷ Zahlul Pasha, Lemahnya Qanun KKR Aceh, <https://aceh.tribunnews.com/2017/05/09/lemahnya-qanun-kr-aceh?page=2>. diakses Senin 20 Juli 2020 pukul 20.00 WIB.

¹⁴⁸ Rhona. K.M. Smith, *Hukum Hak Asasi Manusia*,PUHAM UII,Cetakan Kedua, Yogyakarta,2010, hlm388.

2004 tentang KKR telah dibatalkan MK. Akan tetapi Aceh masih tetap dapat mengacu kepada 3 (tiga) instrumen hukum nasional. Instrumen hukum yang dapat digunakan yaitu TAP MPR N0 IV/1999, TAP MPR No.V/2000 dan UU Pengadilan HAM.¹⁴⁹

Tahun 2013 lalu, harapan-harapan itu mendapat anginasegar. KKR Aceh telah dibentuk. Tapi, terbentuknya KKR Aceh memunculkan banyak kerancuan. Jika di awal penulis hanya menyebut beberapa aturan mengenai pembentukan KKR di Aceh, maka kali ini peraturan itu dikritik agar ditemukan jalan keluarnya. Sebagaimana sempat disinggung, berikut beberapa kerancuannya adalah:¹⁵⁰

1. Pasal 229 ayat (2) UU Nomor 11 Tahun 2006 menyebutkan bahwa KKR Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KKR Nasional. Nyatanya, KKR Nasional saja belum terbentuk. Lebih parah dari itu, UU KKR yang ada sudah dicabut sedangkan yang baru belum juga menyusul;
2. Pada ayat (3) pasal dan UU yang sama dikatakan bahwa KKR Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pada bagian penjelasan, peraturan yang dimaksud adalah sesuai UU Nomor 27 Tahun 2004. Masalahnya, UU ini dibatalkan oleh MK tahun 2006 beberapa bulan setelah UU Nomor 11 Tahun 2006 disahkan.

¹⁴⁹ Muhammad Heikal Daudy, 'Rekonsiliasi Di Aceh: Peluang Dan Tantangannya', *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Volume 14, Nomor 1, Januari-Juni 2019, hlm. 115

¹⁵⁰ Khairil Akbar, 'Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh', *Jurnal Lex Renaissance*, No. 2 VOL. 2 JULI 2017: 195 - 212, hlm. 206-207.

Pertanyaannya, bagaimana kemudian KKR Aceh bisa dibentuk dan direalisasikan? Nah, di sini terlihat jelas tidak komitmennya pemerintah dalam hal ini;

3. Qanun KKR Aceh telah terbentuk dengan landasan Pasal 230 UU Nomor 11 Tahun 2006. Qanun berdasarkan pasal ini semestinya hanya mengatur soal pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas, dan biaya penyelenggaraan KKR Aceh saja. Faktanya, Qanun KKR Aceh ini malah berbicara hingga tugas, fungsi, serta kewenangan KKR Aceh. Jika fakta ini ditolak dengan mengatakan bahwa Qanun KKR tidak melebihi kewenangan yang diberi oleh Pasal 30 UUPA, maka KKR Aceh belum bisa bekerja, sebab mandatnya ada pada Pasal 229 UUPA;
4. Pasal 48 ayat (4) Qanun KKR Aceh sepertinya hanya sementara dan sekadar mengisi kekosongan belaka. Hal ini kiranya akan berbenturan dengan tujuan hukum dalam hal menjamin kepastian. Qanun ini malah menyatakan siap untuk direvisi atau dengan kata lain akan mengikuti UU KKR Nasional (atau nama lain) jika terbentuk. Ini memang konsekuensi yang sejak awal KKR Aceh itu memang didesign sebagai sub dari KKR Nasional.

Kewenangan KKR Aceh dalam menjalankan fungsinya memiliki wewenang sebagai berikut:¹⁵¹

¹⁵¹ Pasal 10 Qanun Aceh Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

- a. 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;
- b. Mendapatkan keterangan atau persyaratan dari setiap orang atau institusi yang terkait dengan peristiwa yang sedang diselidiki;
- c. Mendapatkan seluruh informasi dari semua proses pemeriksaan perkara, persidangan dan putusan pengadilan untuk mendukung proses pengadilan;
- d. Mendapatkan dukungan resmi terhadap pelaksanaan tugas komisi dan institusi negara dan asistensi teknis yang diperlukan untuk pencapaian tujuan proses penyelidikan;
- e. Membangun dukungan kerja sama dengan institusi non negara baik nasional maupun internasional untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tujuan pembentukan komisi;
- f. Menyebutkan nama-nama pelaku yang terkait dengan pelanggaran HAM;
- g. Melakukan pemulihan nama baik terhadap kekeliruan dalam penyebutan nama-nama pelaku
- h. Menjaga dan menyimpan seluruh informasi yang diperoleh dalam penyelidikan untuk kepentingan pemenuhan hak korban dan pelaku;

- i. Membuka informasi yang diperoleh dalam penyelidikan dalam hal dan kepada pihak-pihak yang dalam pertimbangan komisi tidak merugikan korban dan pelaku;
- j. Mengundang korban, saksi dan tau institusi untuk mendukung proses penyelidikan;
- k. Meminta lembaga atau institusi yang berwenang untuk memberikan perlindungan bagi saksi, korban dan pelaku yang mengaku;
- l. Merekomendasikan langkah-langkah reparasi yang adil bagi para korban;
- m. Merekomendasikan langkah-langkah legal dan administrasi guna mencegah tindakan-tindakan keberulangan dari pelanggaran HAM masa lalu;
- n. Memastikan pemerintah melaksanakan seluruh rekomendasi komisi.

Melalui wewenang yang diberikan pasal inilah KKR Aceh dapat melakukan dan mengimplementasikan mandat nya. Selain itu KKR Aceh memikul mandat untuk membantu terlaksananya semacam resolusi dengan mengakui penderitaan yang dialami korban, membuat pemetaan atas pengaruh dari kejahatan di masa lalu dan merekomendasikan reparasi.

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh juga dapat merekomendasikan pembaharuan-pembaharuan tertentu di dalam institusi public seperti di dalam kepolisian dan pengadilan dengan tujuan terulangnya kembali pelanggaran HAM. Serta KKR Aceh ini berwenang mengurangi jumlah kebohongan yang beredar tanpa dibuktikan kebenarannya di depan publik.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berawal dari MoU Helsinki, bahwa titik KKR adalah hasil dari Marti Ahtisaari sebagai fasilitator perundingan, yang juga mantan Presiden Finland, maka asas untuk memasukkan poin KKR ke dalam Memorandum kesepahaman. Tindak lanjut MoU juga didasarkan pada pembentukan KKR Nasional yang pada saat disahkannya Undang-Undang No. 27 Tahun 2004 mengenai KKR dan tidak lama kemudian berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintah Aceh yang pertama kali disahkan oleh Presiden Megawati. Sehingga latar belakangnya adalah masyarakat Aceh menginginkan kepastian hukum dan keadilan bagi bangsa dan keluarga korban atas pelanggaran hak asasi manusia yang lalu. Dan satu lagi asas untuk memasukkan poin KKR dalam Memorandum kesepahaman yang diharapkan dapat mendorong berbagai elemen masyarakat yang mengatakan KKR adalah objektif utama dalam penegakan hak asasi manusia di Aceh, dengan harapan dapat mengungkap pelanggaran berat HAM di masa lalu dan di masa yang akan datang agar tidak terjadi kembali konflik berdarah di Aceh.
2. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, sejak terbentuknya struktur KKR untuk periode Oktober 2016 - Oktober 2021 yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Aceh (DPRA), dengan strukturnya yang lengkap. Dalam jangka

waktu 5 tahun tentu saja, waktu yang sangat singkat untuk menyelesaikan seluruh amanat kerja KKR Aceh. Memasuki tahun keempat KKR bekerja, KKR juga disambut dan mendapat dukungan dari masyarakat sipil Aceh dan Jakarta yang fokus untuk memenuhi hak untuk pemulihan korban. Walaupun mendapat *support* luar biasa dalam melaksanakannya, KKR sering menghadapi masalah undang-undang dan institusi. Hambatan dalam pelaksanaan Qanun dapat dilihat dari upaya untuk menghadirkan KKR Aceh yang tidak dapat dipisahkan dari perdebatan tentang relevansi penyampaian KKR yang hanya diatur oleh Qanun, dan para komisioner hanya dipersenjatai dengan keputusan Kepala daerah (Gubernur), sementara para korban menginginkan pelaku yang sebagian besar berada di luar Aceh. Pembentukan KKR Aceh akan terkendala kerana dasar hukum untuk pembentukannya bukan hanya keputusan qanun dan gubernur, tetapi juga masih terhubung dengan KKR Nasional. Sementara itu, KKR Nasional dihapuskan mengikut keputusan Mahkamah Konstitusi. Pembentukan KKR Aceh sejak awal menghadapi jalan yang curam. Tiga bulan setelah pengesahan Undang-Undang No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh, UU KKR dibatalkan oleh MK. Perdebatan diawali apakah pembentukan KKR Aceh harus menunggu pembentukan KKR Nasional, yang berarti harus menunggu Pemerintah dan DPR membuat UU KKR yang baru. Ketika Pemerintah bersama dengan DPR mengeluarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Mahkamah Hak Asasi Manusia, diharapkan bahwa ini akan menjadi dasar untuk penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi pada

masa lalu. Namun, ternyata untuk mewujudkan peradilan Hak Asasi Manusia di Indonesia tidak sesederhana imaginasi orang.

3. Catatan Rapat Dengar Pendapat Umum Komisi III DPR RI Dengan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh dalam Rapat Dengar Pendapat Umum 12 September 2018, Menjelaskan bahwa KKR Aceh adalah institusi non-struktur dan bebas yang berpusat di Banda Aceh yang dibentuk berdasarkan Memorandum Persepahaman antara pemerintah Republik Indonesia dan Pergerakan Aceh Merdeka. dapat dipahami kerana keadaan kelembagaan KKR Aceh hingga hari ini masih belum ada kepastian, oleh itu perlu ada kejelasan dari segi institusi. Di sisi lain, Kesesuaian antara jenis, hierarki, dan isi material, yaitu dalam pembentukan undang-undang dan peraturan, harus benar-benar memperhatikan materi konten yang sesuai dengan jenis dan hierarki perundangan. Akta KKR Nasional dibatalkan oleh Mahkamah melalui Keputusan Nomor 006 / PUU-IV / 2006. Artinya kehadiran dan pembentukan KKR Aceh Qanun telah mengabaikan norma-norma hukum yang terkandung dalam Undang-Undang Pemerintahan Aceh dan membantah Keputusan Mahkamah Konstitusi mengenai peninjauan UU No. 27 tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

Dalam aspek yuridis, muncul berbagai kebingungan, termasuk Pasal 229 ayat (2) UU No. 11/2006 KKR Nasional saja. Lebih buruk dari itu, UU KKR yang ada telah dicabut sementara yang baru belum dipatuhi. Dalam ayat (3) dikatakan bahwa KKR Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan tetapi UU ini dibatalkan oleh MK pada tahun 2006

beberapa bulan setelah Undang-Undang No. 11/2006 disahkan, di sini jelas bahwa tidak ada komitmen dari pemerintah. Qanun KKR Aceh dibentuk berdasarkan Pasal 230 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006, Qanun KKR Aceh malah berbicara tentang tugas, fungsi dan wewenang KKR Aceh. Jika fakta ini ditolak dengan mengatakan bahwa Qanun KKR tidak melebihi kewenangan yang diberikan oleh Pasal 30 Undang-Undang Pemerintahan Aceh, KKR Aceh belum dapat berfungsi, karena mandat nya ada dalam Pasal 229 Undang-undang Pemerintahan Aceh. Kemudian, akibatnya sejak awal KKR Aceh memang dirancang sebagai bagian dari KKR Nasional.

B. SARAN

KKR Aceh yang telah dibentuk seharusnya secara hirierki harus memiliki peraturan perundang-undang di atasnya, atau dengan kata lain Undang-Undang KKR Nasional di mana perintah dari UU tentang Pemerintahan Aceh dalam pembentukannya KKR Aceh harus mengikuti undang-undang di atasnya. Pemerintah sekiranya memiliki solusi untuk menjalankan KKR Aceh agar pengungkapan pelanggaran HAM di Aceh dapat segera terlaksana minimal dengan membentuk Peraturan Presiden yang mengatur tugas pokok dan fungsinya,

Adanya komunikasi yang terjalin secara terus menerus antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Pemerintah Aceh agar KKR Aceh dapat segera terealisasi. Di sisi lain, pengawasan pemerintah Republik Indonesia melalui kementerian dalam negeri dalam penyusunan legislasi dan anggaran agar antara Pemerintah Pusat secara nyata mendukung KKR Aceh.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

A.andi Malaranggeng, *Blue Print: Otonomi Daerah Indonesia*, Edisi I, Yayasan Harkat Bangsa, Jakarta, 2006.

Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2004.

Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, PT Bumi Aksara, Jakarta, 1990.

Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.

Amrizal J Prang, *Pemerintahan Daerah: Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris*, Biena Edukasi, Lhokseumawe, 2015.

Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.

Agung Djojosoekarto, dkk., *Kebijakan Otonomi Khusus di Indonesia, Pembelajaran dari Kasus Aceh, Papua, Jakarta, dan Yogyakarta*, Kemitraan, Jakarta, 2008.

Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985.

- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Undang-undang Dasar 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah*, makalah, Universitas 17 Agustus 1945, Jakarta.
- CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung, 2004.
- Cut Nanda Maracilu, *Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai Amanah MoU dalam Konteks Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran HAM di Aceh*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2013.
- Dhakidae, Daniel, *Akar Permasalahan dan Alternatif Proses Penyelesaian Konflik Aceh Jakarta Papua*, YAPPIKA, Jakarta, 2001.
- Darmansyah Djumala, *Soft Power Untuk Aceh*, Cetakan Pertama, Garmedia Pustaka Uama, Jakarta, 2013.
- DRH Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1979.
- Harry Kawirang, *Aceh dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Cetakan Pertama Bandar Publising, Aceh 2008.

- Harry Kawilarang, *Aceh Dari Sultan Iskandar Muda ke Helsinki*, Cetakan Pertama, bdandar Pubishing, Banda Aceh, 2008.
- Inu KencanaSyafiee dan Azhari, *Sistem Politik Indonesia*, Cetakam Keenam, Rafika Aditama, Bandung, 2010.
- Jasse Auda, *Memahami Hukum Islam Melalui Maqashid Syariah*, PT.Mizan Pustaka, Bandung, 2015.
- Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, Cetakan Pertama, Raja Grafindo Persada, jakarta, 2007.
- Koesoemahatmadja, *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung, 1979
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan otonomi daerah*, LIPPI pres, Jakarta, 2007.
- Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001.
- Marsden Wiliam, *History of Sumatra*, Komunitas Bambu, Jakarta, 2008.
- Mark Freeman, *Komisi-komisi Kebenaran dan Kepatutan Prosedural*, Eslam, Jakarta, 2008.
- Mien Rukmini, *Perlindungan HAM melalui Asas Praduga Tidak bersalah dan Asas Persamaan Kedudukan di Depan Hukum pada Sistem Peradilan Pidana Indoesia*, Alumni, Bandung, 2003.

- Moh. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara*, Cetakan Ketujuh, Gaya Media Pratama, Jakarta, 2008.
- Moch. Nurhasim, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka: Kajian tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, P2P-LIPI dan Pustaka Pelajar, Jakarta, 2008.
- Moh. Mahfud MD, *Setahun Bersama Gus Dur Kenangan Menjadi Menteri di Saat Sulit*, Cetakan Pertama, LP3ES, Jakarta, 2003.
- M. Laica Marzuki, *Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum: Pikiran-pikiran Lepas Prof. Dr. H. M. Laica Marzuki SH*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005.
- M. Quraish Sihab, *Tafsir al-Mishbah: Pesan, Kesan dan Keserasian Al-Quran*, Cetakan Kedua, Lentera hati, Jakarta, 2009.
- Nazarudin Syamsuddin, *Integrasi Politik di Indonesia*, Gramedia, Jakarta, 1987.
- Neta S Pane, *Sejarah dan Kekuatan Gerakan Aceh Merdeka*, Gramedia, Jakarta, 2001.
- Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta, 2010.
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*, Badan Pelengkap Mata Kuliah Hukum Otonomi Daerah Pada Program Pasca Sarjana FH UII, Yogyakarta, 2014.
- Ni'Matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan kedua, FH UII, Yogyakarta, 2003.

- Nur El Ibrahim M, *Peranan Teungku M Daud Beureueh dalam Pergolakan Aceh*,
Media Dakwah, Jakarta, 1986.
- Nurcholis hanif, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, grasindi,
Jakarta, 2007.
- Robertus Robet, *Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia Sebuah
Tinjauan Kritis*, Elsam, Jakarta, 2008.
- Rhona K.M. Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, Cetakan Kedua, Pusat Studi
Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010.
- Syarifudin Tippe, *Aceh Di persimpangan Jalan*, Cetakan Pertama, Pustaka
Cidesindo, Jakarta, 2000.
- Satya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Mkalah Kantor
Kementerian Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000.
- Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewah
dan Daerah Otonomi Khusus*, Refika Aditama, Jakarta, 2013.
- Sjachran Basah, *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung, 1986.
- Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, Prestasi
pustaka, Jakarta, 2010.
- Victor Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika,
Jakarta, 1994.

JURNAL

Adam Sani, “Kewenangan Pemerintah Aceh Dalam kerangka Otonomi daerah”

Jurnal Ius Civile, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Teuku Umar.

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*,

Vol. 3 No.3 (2016).

Alyasa Abubakar, “Peradilan Syariat Islam: Pengakuan Perjuangan Rakyat Aceh”,

Jurnal Hukum: Jentara Pembaharuan Peradilan, Edisi 2 Tahun II Juni

2004,

Edi Herdyanto, Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Sebagai Alternatif Lain

Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM. Berat Masa Lalu, *Jurnal*

Yustisia, Edisi Nomor 69 Sept. - Desember 2006.

Jimly Asshidiqie, dalam I Dewa Made Putra Wijaya, *Mengukur Derajat*

Demokrasi Undang-Undang No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden

dan Wakil Presiden, Jurnal IUS, Vol. 2, No. 6, Desember 2014.

Khairil Akbar , Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi

Aceh, *Jurnal Lex Renaissance*, No. 2 VOL. 2 (JULI 2017).

Kurnia Jayanti, “Konflik Vertikal antara GAM di Aceh Dengan Pemerintah Pusat

di Jakarta Tahun 1976-2005, *Jurna Al-Turas*, Vol. XIX No 1, Januari 2013.

- Muhammad Heikal Daudy, 'Rekonsiliasi Di Aceh: Peluang DanTantangannya',
Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Volume 14, Nomor 1, Januari-Juni 2019.
- Mukhlis, "Keistimewaan Dan Kekhususan Aceh dalm Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia", *Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 4 No 1.
- Rosita Miladmahesi, Tantangan Reformulasi pada Peran Komnas HAM dalamPenegakanHukum Hak Asasi Manusia di Indonesia, *Jurnal Peradilan Indonesia Teropong*, Volume 7, Juli - Desember 2019.
- Sofyan hadi dan Tomy M. Saragih, "Ontologi Desentralisasi Fiskal Negara Kesatuan", *Jurnal Perspektif* Vol XVIII No. 3 Tahun 2013 edisi September.
- Zahlul Pasha Karim, Menilai Kesesuaian Qanun Komisi Kebenaran DanRekonsiliasi Aceh Dengan Asas-Asas PembentukanPeraturan Perundang-Undangan , *Jurnal Ilmu Syariah*, Perundang-undangan dan Ekonomi Islam, Volume 11 Edisi 2 Tahun 2019.
- Zaki Ulya, Politik Hukum Pembentukan Komisi Kebenaran Dan Rekonsiliasi Aceh:Re-Formulasi Legalitas Kkr Aceh, *Jurnal Petita*, Volume 2, Nomor 2, (November 2017).

MAKALAH

- Elsam, *Mendorong Pembentukan Kembali UU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Laporan terkait Pandangan ELSAM Mengenai Pentingnya RUU Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi,*.

Ajar dan KontraS Aceh, *Keadilan Transisional: Studi Kasus Indonesia*, 2017.

Tim Koalisi Pengungkap Kebenaran (KPK) Aceh, *Tawaran Model Penyelesaian Pelanggaran Berat HAM di Aceh*, 2007.

Moch Nurhasim dkk, *Konflik Aceh: Analisis atas Sebab-sebab Konflik, Aktor Konflik, Kepentingan dan Upaya Penyelesaian*, LIPI, Jakarta.

Tsunami dan Bakti taruna, akademik TNI Cilangkap, jakarta, 2005.

Bantoro bandoro, *politik Liar Negeri Republik Indonesia: Tantangan, Agenda dan Strategi dalam 30 tahun CSIS*.

Aryos Nivada, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi: Transisi Politik Aceh*, Ombak, Yogyakarta, 2013.

Risalah Sidang Perkara No. 006/PUU-IV/2006 Perihal pengujian UU No 27 Tahun 2004 tantang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap UUD 1945, Jumat 7 Desember 2006.

Samsidar, Tarik Ulur KKR Aceh: Pengungkapan Kebenaran dan Pemenuhan Keadilan di Antara Dikotomi Hitam Putih dan di Atas Fondasi Impunitas, Dibawakan pada Seminar dan Peluncuran Hasil Penelitian : Kebenaran dan Perdamaian di Aceh “Upaya Pemenuhan Hak dan Pertanggungjawaban, Kerja sama PUSHAM Unsyiah Kuala, KPK-Aceh dan ICTJ, Hotel Permes Palace, Banda Aceh. 2007.

SKRIPSI

Junaidi, *Implementasi Qanun Aceh Nomor 14 Tahun 2003 Tentang Khalwat/Mesum di Kota Subulussalam dalam Mencegah Pergaulan Bebas*, Skripsi, Jurusan Siyasa Fakultas SYARIAH dan Hukum Universitas Islam Negeri Sumatera Utara, 2017.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewah Aceh sebagai NAD

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang No 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 114 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4429.

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

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

DATA ELEKTRONIK

<http://referensi.elsam.or.id/wp-content/uploads/2014/12/Jalan-Terjal-Pengesahan-Qanun-KKR-Aceh.pdf>

<http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/K3-14>

https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/08/150814_indonesia_kkr_aceh,

<https://www.cnnindonesia.com/nasional/20191107142131-12-446354/jaksa-agung-ungkap-hambatan-penyelesaian-kasus-ham-berat><http://repository.unpas.ac.id/41906/2/K.%20BAB%20III.pdf>,

<https://nasional.tempo.co/read/1027438/kontras-tagih-komitmen-jokowi-terhadap-kkr-aceh/full&view=ok>, diakses 17 Juli 2020.

<https://business-law.binus.ac.id/2015/01/06/etimologi-qanun-dan-posisinya-sebagai-sumber-hukum/>

<https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/bagian-V-aceh.pdf> Akses 14 Juli 2020.

<https://aceh.tribunnews.com/2017/05/09/lemahnya-qanun-kkr-aceh?>



FAKULTAS
HUKUM

Gedung Mr. Moh. Yamin
Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta 55151
T. (0274) 379178
F. (0274) 377043
E. fh@uii.ac.id
W. fh.uui.ac.id

SURAT KETERANGAN BEBAS PLAGIASI

No. : 266/Perpus/20/H/VI/2020

Bismillaahirrahmaanirrahaim

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : **Ngatini, A.Md.**
NIK : **931002119**
Jabatan : **Kepala Divisi Perpustakaan Fakultas Hukum UII**

Dengan ini menerangkan bahwa :

Nama : Sherin Nisa Wirawan
No Mahasiswa : 16410241
Fakultas/Prodi : Hukum
Judul karya ilmiah : **WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI
ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013**

Karya ilmiah yang bersangkutan di atas telah melalui proses uji deteksi plagiasi dengan hasil **20.0%**
Demikian surat keterangan ini dibuat agar dapat dipergunakan sebagaimana mestinya.

Yogyakarta, 6 Oktober 2020 M
19 Shafar 1442 H

a.n. Dekan
i.b. Ka. Divisi Perpustakaan

Ngatini, A.Md.



IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013

by 16410241 Sherin Nisa Wirawan

Submission date: 06-Oct-2020 06:58AM (UTC+0700)

Submission ID: 1406444117

File name: BENARAN_DAN_REKONSILIASI_ACEH_MENURUT_QANUN_NO_17_TAHUN_2013.pdf (1.79M)

Word count: 24720

Character count: 158140

**IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN
DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta



Oleh:

Sherin Nisa Wirawan

No. Mahasiswa: 16410241

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2020

IMPLEMENTASI TUGAS DAN WEWENANG KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH MENURUT QANUN NO 17 TAHUN 2013

ORIGINALITY REPORT

20%

SIMILARITY INDEX

20%

INTERNET SOURCES

6%

PUBLICATIONS

8%

STUDENT PAPERS

PRIMARY SOURCES

1	Submitted to Universitas Islam Indonesia Student Paper	4%
2	repository.uinjkt.ac.id Internet Source	3%
3	spkpham-aceh.blogspot.com Internet Source	3%
4	bandaaceh.bpk.go.id Internet Source	2%
5	Submitted to Universitas Diponegoro Student Paper	2%
6	dspace.uii.ac.id Internet Source	2%
7	journal.uinjkt.ac.id Internet Source	1%
8	iqbaljeumala.blogspot.com Internet Source	1%

9	www.elsam.or.id Internet Source	1%
10	business-law.binus.ac.id Internet Source	1%
11	journal.uin-alauddin.ac.id Internet Source	1%
12	nanggroe.unimal.ac.id Internet Source	1%
13	hukum.studentjournal.ub.ac.id Internet Source	1%

Exclude quotes Off

Exclude matches < 1%

Exclude bibliography Off