

PROBLEMATIKA INDEPENDENSI KOMISI KEBENARAN DAN REKONSILIASI ACEH

Zahlul Pasha¹

ABSTRACT

After signing the MoU between the Indonesian government and the Free Aceh Movement, a lot of interesting dynamics going on in Aceh, which is the Qanun KKR Aceh. As an independent agency, the Aceh TRC duty to disclose the truth on the alleged past human rights violations in Aceh. This paper examines the nature of the independence of Aceh TRC is based on theoretical characteristics of an independent institution. Based on the results of the study found that the Aceh TRC has a number of independent properties include: an odd number of members, the independent election commission members, the election and dismissal of members of the commission are closely regulated and has the authority to regulate themselves (self-regulated bodies). However, on the other hand also found two other things that escape is set regarding the nature of the independence of Aceh TRC is concerning institutional decision-making procedures and functions of the commission as well as regarding filling positions that are not members of the commission be gradual (staggered terms) but simultaneously.

Keywords: Independency, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

INTISARI

Pasca penandatanganan MoU Helsinki antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, banyak dinamika menarik yang terjadi di Aceh, salah satunya adalah pengesahan Qanun KKR Aceh. Sebagai lembaga independen, KKR Aceh bertugas mengungkap kebenaran atas dugaan pelanggaran HAM berat masa lalu di Aceh. Tulisan ini berusaha mengkaji sifat independensi KKR Aceh berdasarkan ciri teoritik suatu lembaga independen. Berdasarkan hasil kajian ditemukan bahwa KKR Aceh memiliki sejumlah sifat independen meliputi: jumlah anggota yang ganjil, proses pemilihan anggota komisi yang independen, pemilihan dan pemberhentian anggota komisi diatur jelas serta memiliki kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri (*self regulated bodies*). Namun, di sisi lain juga ditemukan dua hal lain yang luput diatur berkenaan sifat independensi KKR Aceh, yaitu menyangkut prosedur pengambilan keputusan kelembagaan dan fungsi komisi serta perihal pengisian jabatan anggota komisi yang tidak dilakukan secara bertahap (*staggered terms*) melainkan bersamaan.

Kata Kunci: Independensi, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

A. Latar Belakang Masalah

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Universitas Gadjah Mada, korespondensi pada pashaelkarim@gmail.com

Konstitusi Indonesia secara tegas menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum tanpa embel-embel lainnya. Ketentuan tersebut merupakan rambu-rambu pengendali dan penegasan terhadap siapa saja yang diberikan kepercayaan untuk menyelenggarakan pemerintahan di Republik ini.² Dalam negara hukum ditentukan secara tegas pembatasan kekuasaan pemerintah serta jaminan hak asasi manusia warga negaranya. Konstitusi merupakan hukum tertinggi yang harus dipatuhi oleh negara dan pejabat-pejabat pemerintah.³

Secara historis, perumusan tentang negara hukum dicapai pada abad ke-19 dan permulaan abad ke-20 yang ditandai dengan pemberian istilah *rechstaat* oleh ahli-ahli hukum Eropa Kontinental atau *rule of law* yang diberikan oleh kalangan ahli hukum Anglo Saxon.⁴ Adapun simposium mengenai negara hukum pernah diadakan pada tahun 1966 di Jakarta. Berdasarkan simposium itu diputuskan tentang ciri khas negara hukum meliputi: 1) pengakuan dan perlindungan hak-hak asasi manusia dalam bidang politik, hukum, sosial, ekonomi dan kebudayaan, 2) peradilan yang bebas dan tidak memihak, 3) legalitas dalam arti hukum dalam segala bentuknya.⁵

Meskipun telah meneguhkan diri sebagai negara hukum dengan memberikan penekanan pada pengakuan dan perlindungan terhadap hak asasi manusia, bukan berarti tragedi kemanusiaan tidak terjadi di Indonesia. Pelanggaran hak berekspresi, hak berorganisasi, berpendapat, serta penahanan sewenang-wenang tanpa proses hukum pernah terjadi di Indonesia, di antaranya di Aceh.⁶

Amnesty International sampai tahun 1993 mencatat sekitar 2.000 penduduk sipil, termasuk anak-anak dan orang tua dibunuh di propinsi tersebut. Di samping itu, catatan Forum Peduli HAM Aceh yang dipublikasikan pada tahun 1999 mencatat korban tewas selama penerapan DOM sebanyak 1.321 orang, sedangkan terdapat 1.958 kasus orang hilang, 3.430 kasus penyiksaan, 128 kasus pemerkosaan, dan 597 kasus pembakaran.⁷ Akibat konflik itu, sekitar 2.541 keluarga berstatus pengungsi dan mengakibatkan sekitar 140 ribu anak terlantar. Tingkat

² Romli Atmasasmita, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Penerbit Mandar Maju, 2001, hlm. 10.

³ Miriam Budiardjo, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, hlm. 52.

⁴ Moh. Mahfud MD, 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 29

⁵ Nukthoh Arfawie Kurde, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 21.

⁶ Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 2-4.

⁷ Kontras, 2006, *Aceh, Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, Sentralisme Production, Jakarta, hlm. 56.

pengangguran juga meningkat mencapai lebih dari 330.000 orang atau lebih dari 8,1% dari total penduduk Aceh. Pembakaran fasilitas umum terutama sekolah-sekolah terus terjadi kala itu.⁸

Kerusakan dari segi infrastruktur dan kematian manusia menyebabkan kehidupan propinsi yang kaya dengan sumber daya alam itu berubah drastis. Pergerakan yang dilakukan kelompok Gerakan Aceh Merdeka (GAM) ditanggapi oleh Pemerintah Orde Baru dengan sikap yang tidak manusiawi sebagaimana digambarkan Abu Jihad yang dikutip oleh Usman Husein, dkk:

“Pada awal bulan Juni 1977, aparat keamanan semakin meningkatkan perang psikologi (*psy-war*) untuk melawan ASNLF (*Aceh Sumatera Nation Liberation Front*), nama lain GAM yang digunakan Hasan Tiro di luar negeri. *Psy-war* ini kadang-kadang diikuti dengan serangkaian *shock therapy* dengan cara memeriksa orang-orang Aceh secara tidak wajar. Sejumlah penangkapan dilakukan dan kadang-kadang menjurus pada pemeriksaan dahsyat. Menurut penuturan saksi sejarah, ribuan orang termasuk wanita dan anak-anak ditangkap dan dijebloskan ke dalam penjara.”⁹

Forum LSM Aceh yang dibentuk oleh forum peduli HAM Aceh pada tahun 1998 sebagai pencari fakta di lapangan terhadap korban operasi militer antara tahun 1989-1998, di Kabupaten Pidie, Aceh Utara dan Aceh Timur berhasil mengumpulkan berbagai data yang terekam seperti di bawah ini:

“Sebanyak 163 orang hilang di Pidie, 60 orang hilang di Aceh Utara, serta 13 korban hilang di Aceh Timur. *Killing Fields* dan bukti tengkorak bukanlah satu-satunya ladang pembantaian di Aceh. Kantor berita *Reuters*, Inggris pada Oktober 1990 pernah memberitakan tentang penemuan sebuah lubang berisi 200 mayat di Alue Ie Mirah, Aceh Timur. Namun pihak ABRI ketika itu membantah. Selain bukti tengkorak, masih ada ladang pembantaian lainnya, yaitu jalan Mobil Oil Indonesia (MOI), perkebunan PTP V, Hutan Seureke dan Hutan Krueng Campli (Pidie), serta perkebunan Alue Nireh dan Sungai Tamiang, jurang di kawasan Cot Panglima (Aceh Utara) sebagai tempat pembuangan “limbah” operasi.”¹⁰

Berdasarkan realitas tersebut, upaya mengakhiri konflik bersenjata terwujud dengan ditandatanganinya *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Pemerintah Indonesia dan GAM di Helsinki, Finlandia, tanggal 15 Agustus 2005 (MoU Helsinki 2005).¹¹ Salah satu kesepakatannya adalah membentuk suatu komisi pengungkap kebenaran di Aceh yang

⁸ Tim Redaksi Kontras, “Tahun 2000: Tahun Impunitas Catatan Pelanggaran HAM di Indonesia”, <http://www.kontras.org/home/index.php?module=pers&id=194>, diakses 29 September 2016.

⁹ Usman Husein, 2008, *Aceh Serambi Mekkah*, Citra Kreasi Utama, Banda Aceh, hlm.349.

¹⁰ Al Chaidar, *et.al.*, 1998, *Aceh Bersimbah Darah Mengungkap Penerapan Status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh 1998-1999*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta, hlm. 61.

¹¹ Moch. Nurhasim, 2008, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka, Kajian Tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 14.

keberadaannya kemudian diatur melalui Qanun. Kesepakatan membentuk komisi pengungkap kebenaran kemudian dimasukkan ke dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (selanjutnya disebut UUPA) yang selanjutnya diatur lewat Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

Di dalam Pasal 16 Qanun *a quo* dijelaskan bahwa KKR Aceh adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh, merekomendasikan tindak lanjut, reparasi dan rekonsiliasi. Adapun sifatnya disebutkan dalam Pasal 6 Qanun *a quo* bahwa, “KKR Aceh bersifat non struktural dan independen yang anggota komisionernya dipilih oleh DPRA.”¹²

Adapun sifat keindependenan Qanun KKR Aceh dapat ditemukan dalam beberapa pasal, di antaranya: jumlah anggota yang ganjil, proses pemilihan melibatkan panitia seleksi yang independen, proses pemilihan dan pemberhentian diatur jelas dalam Qanun serta memiliki kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri (*self regulated bodies*).

Penelaahan lebih lanjut terhadap KKR Aceh menunjukkan beberapa kekurangan terkait independensi. Setidaknya ada dua permasalahan yang luput diatur oleh Qanun tentang sifat independen KKR Aceh. **Pertama**, prosedur pengambilan keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi komisi. Di dalam Qanun KKR, jika ingin dibaca secara komprehensif tidak ada satu pasal pun yang mengatur tentang tata cara pengambilan keputusan di dalam lembaga tersebut. **Kedua**, perihal pengisian jabatan anggota komisi. Qanun KKR Aceh hanya sebatas menentukan kualifikasi keanggotaan, seperti kriteria anggota, pemberhentian dan pergantian antar waktu. Pergantian antar waktu pun tidak lagi melalui proses seleksi panitia independen, melainkan diambil dari cadangan komisioner KKR Aceh berdasarkan nomor urut tertinggi pada waktu seleksi. Pergantian komisi yang telah berakhir masa jabatannya dilakukan secara bersamaan dalam jangka waktu lima tahun, bukan bertahap atau bergantian (*staggered terms*) sebagaimana lazimnya pergantian anggota komisi suatu lembaga independen.

Bagi suatu lembaga independen seperti KKR Aceh, kedua perihal di atas jika itu menyangkut prosedur pengambilan keputusan, sejatinya dimaksudkan untuk saling kontrol antar komisioner, dan bila dikesampingkan begitu saja akan berpeluang pada cacat prosedur yang dapat melahirkan gugatan atas pengambilan keputusan yang dimaksud. Dalam hal pergantian

¹² Pasal 6 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

komisi mempunyai maksud agar lembaga lain, seperti Pemerintah Aceh maupun DPRA, tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga tersebut, sehingga KKR Aceh relatif memiliki posisi yang leluasa dalam melakukan fungsinya karena tidak berada di bawah kontrol kekuasaan manapun secara mutlak.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa pembentukan Qanun KKR Aceh menyisakan banyak persoalan, terutama dari segi independensi lembaga tersebut. Tulisan ini mencoba mengkaji sejauh mana independensi KKR Aceh yang tercantum di dalam Qanun No. 17 Tahun 2013 serta berusaha mencari format independensi yang ideal bagi KKR Aceh.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, ada dua rumusan masalah yang akan dibahas dalam tulisan ini, yakni pertama, menyangkut sejauh mana independensi KKR Aceh yang tercantum di dalam Qanun No. 17 Tahun 2013. Kedua, kajian terhadap format independensi yang ideal bagi KKR Aceh terutama menyangkut tata cara pengambilan keputusan dan pergantian komisi.

C. Metode Penelitian

Tulisan ini berusaha menjelaskan sifat independensi suatu lembaga, khususnya lembaga KKR Aceh. Pemaparan dilakukan dengan mendeskripsikan sifat independensi KKR Aceh dan memberikan argumentasi atas fakta atau peristiwa hukum yang diperoleh. Dalam hal ini, Fokus utama dari tulisan ini adalah mengkaji dan menganalisis bentuk-bentuk pengaturan independensi Qanun KKR Aceh dalam regulasi pembentukannya.

D. PEMBAHASAN

1. Latar Belakang Lahirnya KKR Aceh

Pada prinsipnya, 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. Aryos Nivada mendefinisikan KKR sebagai lembaga yang dibentuk dengan keterlibatan masyarakat sipil dan negara pasca pemerintahan otoriter.¹³ Berdasarkan masa keberadaannya, lembaga KKR terbagi menjadi dua: permanen dan tidak permanen, tergantung keputusan negara. Pemahaman akan

¹³ Aryos Nivada, 2013, *Komisi Kebenaran dan Rekonsilias: Transisi Politik Aceh*, Ombak, Yogyakarta, hlm. 8.

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.¹⁴

Priscilla B. Hayner, menjelaskan umumnya di beberapa negara, KKR dibentuk secara resmi oleh negara baik melalui peraturan pemerintah ataupun undang-undang.¹⁵ Ada juga yang dibentuk oleh lembaga non-pemerintah seperti di El Salvador oleh PBB serta di Uruguay, Rwanda dan Brasil yang diprakarsai oleh LSM. Hayner menjelaskan bahwa terdapat empat elemen penting yang dapat dikatakan sebagai karakter umum KKR.¹⁶ 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 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.

Kehadiran KKR pada dasarnya tidak hanya menekankan pada kerja-kerja rekonsiliasi antara pelaku dan korban, akan tetapi lebih mengutamakan pengungkapan kebenaran dan keadilan atas kejadian pelanggaran HAM yang dilakukan pelaku atau negara melalui alat-alat negara. Kebenaran dan keadilan merupakan syarat terciptanya rekonsiliasi.¹⁷ Oleh karena tugasnya yang demikian, KKR tidak bisa menggantikan fungsi dari institusi peradilan, karena lembaga ini tidak memiliki kewenangan untuk mengirimkan seseorang ke penjara serta tidak memiliki kewenangan memberikan vonis bersalah atau tidaknya pelaku pelanggaran hak asasi manusia. KKR hanya berfungsi sebagai informan yang memberikan penguatan dari data-data pelanggaran HAM untuk memberikan rekomendasi kepada institusi pemerintahan.

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, UU KKR dibatalkan oleh MK melalui keputusan No.006/PUU-IV/2006 setelah sejumlah LSM mengajukan peninjauan kembali (*judicial review*) terhadap UU KKR karena dinilai bertentangan dengan UUD 1945.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Priscilla B. Hayner, "Fifteen Truth Commissions 1997 to 1994: A Comparative Study", *The John Hopkins University Press*, Vol. 16, No. 4 November 1994, hlm. 600-604.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Aryos Nivada, *Op.cit.*, hlm. 10.

Pertentangan itu menurut MK terjadi pada “pasal jantung” dalam UU 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 UU KKR. Oleh karena seluruh proses bekerjanya UU 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 UU KKR menjadi tidak mungkin untuk dilaksanakan.¹⁸

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. UU 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.¹⁹

Putusan MK atas *judicial review* UU KKR nyatanya 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 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.

¹⁸ Risalah Sidang Perkara No. 006/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian UU No. 27 Tahun 2004 Tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap UUD 1945, Jumat, 7 Desember 2006, hlm. 31.

¹⁹ UU Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 114 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4429).

Hasil wawancara yang dilakukan Cut Nanda Maracilu 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.²⁰ Ahtisaari, menurut penuturan Nur Djuli, melihat situasi nyata terakhir 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.²¹ Beberapa tokoh dari unsur masyarakat Aceh sepakat dengan usulan Ahtisaari yang melihat pelanggaran HAM di Aceh sebagai alasan utama dimasukkannya KKR Aceh dalam MoU Helsinki. Tercatat sejak tahun 1976 diperkirakan sebanyak 150.000.000 (seratus lima puluh juta) jiwa terbunuh sedangkan ribuan lainnya hilang dan disiksa.²² Masyarakat Aceh banyak yang ditangkap tanpa alasan jelas, penahanan yang tidak berdasarkan hukum, penyiksaan, pemerkosaan dan pemindahan secara paksa dalam jumlah yang besar. Untuk kasus orang hilang hingga kini masih banyak yang belum diketahui kabarnya. Walaupun sudah tiada, maka sekedar makamnya sekali pun tidak jelas di mana letaknya.

Dari tahun 1998 Pemerintah Indonesia tidak sedikit menurunkan tim investigasi untuk melacak jejak pelanggaran HAM di Aceh. Pada kenyataannya, penurunan ini tidak lebih dari sekedar seremonial belaka karena proses hukumnya tak kunjung terlaksana.²³ Laporan bersama *Internastional Center for Transitional Justice* dan KontraS menyebutkan bahwa dari total 34 orang tertuduh dari berbagai kasus yang dibawa ke pengadilan, hanya 18 orang yang dinyatakan bersalah, dan semua pada akhirnya dibebaskan dalam tahap banding.²⁴ *Amnesty Internasional* mencatat pada masa Darurat Militer di Aceh (2003-2004), Pengadilan Militer memproses ratusan kasus. Pada bulan Mei 2004, mantan Panglima TNI Endriartono Sutarto melaporkan bahwa 429

²⁰ Cut Nanda Maracilu, 2013, *Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai Amanah Memorandum of Understanding (MoU) dalam Konteks Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Aceh*, Skripsi, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm.58.

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*, hlm. 60.

²³ The Globe Journal, "Hanya 4 Pelanggaran HAM di Aceh diadili dari 100 Kasus", <http://theglobejournal.com/hukum/hanya-4-pelanggaran-ham-di-aceh-diadili-dari-100-kasus/index.php>, diakses pada 13 April 2017.

²⁴ Internastional Center for Transitional Justice dan KontraS, 2011, *Keluar Jalur Keadilan Transisi di Indonesia setelah Jatuhnya Soeharto: Ringkasan Eksekutif dan Rekomendasi*, ICTJ dan KontraS, Jakarta, hlm. 5.

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 ini memperlihatkan pola perlindungan terhadap perwira tinggi masih sangat kuat, sebaliknya transparansi dalam hal hukuman yang mereka jalani amat sangat lemah.

Alasan lain yang digunakan sebagai dasar dimasukkannya poin KKR ini ke dalam Nota Kesepahaman adalah dorongan dari berbagai elemen masyarakat yang mengatakan bahwa KKR merupakan tujuan utama dalam penegakan HAM di Aceh. KKR Aceh harus dibentuk demi terwujudnya keadilan bagi masyarakat baik pelaku maupun korban pelanggaran HAM di Aceh

2. KKR Aceh sebagai Lembaga Independen

Dari segi wilayah berlakunya, KKR Aceh merupakan lembaga independen di tingkat wilayah. Keberadaan lembaga di tingkat daerah dijelaskan Jimly Asshiddiqie bertujuan untuk menjamin ruang gerak daerah guna memenuhi kebutuhan yang bersifat khas daerah. Keberadaannya diaturoleh pemerintah daerah sendiri dengan peraturan daerah dan rambu-rambu normatif yang diatur dalam undang-undang.²⁵ Dalam konteks Aceh, rambu-rambu tersebut adalah UU No.11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang KKR Aceh.

Senada dengan Asshiddiqie, Gunawan A. Tauda juga mengakui bahwa untuk wilayah berlakunya, di samping terdapat lembaga negara independen yang kebanyakan bersifat nasional, ada pula lembaga independen tingkat daerah yang terbatas pada daerah tertentu saja.²⁶

Di tingkat daerah menurut Asshiddiqie, lembaga-lembaga semacam itu tentu tidak disebut sebagai lembaga negara, ia dapat disebut sebagai lembaga daerah sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran belanja negara atau daerah dan memang dimaksudkan bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat.²⁷ Lembaga daerah semacam itu dapat dibedakan, salah satunya,

²⁵ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 65.

²⁶ Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 95-96.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 46.

yaitu Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Propinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur.²⁸

Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen, dijelaskan Asshiddiqie, didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.²⁹ Berkembangnya lembaga-lembaga independen tersebut, menurut Asshiddiqie, mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan yang selama ini menjadi tempat konsentrasi kekuasaan.³⁰

Zainal Arifin Mochtar merincikan suatu lembaga independen memiliki beberapa ciri teoretis yang menjadi dasar lembaga tersebut.³¹ *Pertama*, lembaga yang lahir dan ditempatkan tidak menjadi bagian dari cabang kekuasaan yang ada, meskipun pada saat yang sama ia menjadi lembaga independen yang mengerjakan tugas yang dulunya dipegang oleh pemerintah. *Kedua*, proses pemilihannya melalui seleksi dan bukan oleh *political appointee*, yakni tidak melalui monopoli satu cabang kekuasaan tertentu. *Ketiga*, proses pemilihan dan pemberhentiannya hanya bisa dilakukan berdasar pada mekanisme yang ditentukan oleh aturan yang mendasarinya.³² *Keempat*, proses deliberasinya sangat kuat, sehingga baik keanggotaan, proses pemilihan dan pelaporan akan kinerjanya didekatkan dengan rakyat selaku pemegang kedaulatan. *Kelima*, kepemimpinan yang bersifat kolegial dan kolektif dalam pengambilan setiap keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsinya. *Keenam*, bukan merupakan lembaga negara utama yang dalam kaidah tanpa keberadaannya negara mustahil berjalan. Tetapi bukan berarti tidak penting untuk ada. Keberadaannya tetap penting karena tuntutan masa transisi maupun kebutuhan ketatanegaraan yang semakin kompleks. *Ketujuh*, bersifat *self-regulated*, dalam arti bisa mengeluarkan aturan sendiri yang juga berlaku secara umum. *Kedelapan*, memiliki basis legitimasi di aturan baik konstitusi dan/atau undang-undang.³³

Dalam kaitannya dengan Qanun KKR Aceh, karakteristik di atas dapat dilihat dalam beberapa pasal, seperti pemilihan anggota KKR Aceh diatur dalam Qanun melalui proses seleksi

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, hlm. 25.

³⁰ *Ibid.*, hlm. 20.

³¹ Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 64.

³² *Ibid.*

³³ *Ibid.*

yang dilakukan panitia seleksi yang independen.³⁴ Sebanyak 21 (dua puluh satu) nama calon anggota terpilih kemudian diserahkan kepada DPR Aceh untuk dilakukan uji kepatutan dan kelayakan dan selanjutnya ditetapkan sebanyak 7 (tujuh) orang anggota KKR Aceh sekaligus memilih Ketua dan Wakil Ketua³⁵ yang kemudian akan dilantik dan diambil sumpah oleh Gubernur Aceh.³⁶ Masa kerja anggota KKR Aceh adalah selama 5 (lima) tahun dan dapat dipilih kembali untuk 1 (satu) periode berikutnya.³⁷ Mekanisme berhenti dan pemberhentian juga diatur secara jelas di dalam Qanun.³⁸

Pertanggungjawaban, pelaporan dan rekomendasi juga diatur. KKR Aceh melaporkan perkembangan kerjanya kepada Gubernur dan DPRA secara periodik baik setiap enam bulan, setiap akhir tahun, karena hal-hal khusus dan pada akhir masa jabatan yang terbuka untuk umum dan dapat disebarakan melalui media massa.³⁹ Laporan yang wajib disusun KKR Aceh berisi tentang pelanggaran HAM dan 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. Laporan tersebut kemudian disampaikan kepada Gubernur, DPR Aceh, Pemerintah dan publik.⁴⁰

Rekomendasi yang disampaikan KKR Aceh memuat perubahan hukum, politik dan administratif, pelaksanaan mekanisme rekonsiliasi, reparasi pada korban, tindakan hukum terhadap pelaku pelanggaran HAM dan tindakan lainnya. Rekomendasi tersebut wajib dijalankan oleh Pemerintah, Pemerintah Aceh, dan Pemerintah Kabupaten/Kota serta lembaga negara yang membidangi penegakan hukum.⁴¹ Di samping itu, KKR Aceh juga diberikan kewenangan untuk

³⁴ Pasal 12 ayat (1) Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

³⁵ Pasal 12 ayat (5) dan (6) Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

³⁶ Pasal 13 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

³⁷ Pasal 14 ayat (1) dan (2) Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

³⁸ Pasal 17 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

³⁹ Pasal 15 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

⁴⁰ Pasal 16 ayat (1) dan (2) Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

⁴¹ Pasal 16 ayat (4), (5) dan (6) Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

mengatur hal-hal yang belum diatur dalam Qanun KKR Aceh menyangkut teknis pelaksanaan tugas dan fungsi (*self-regulated bodies*).⁴²

Sebagai lembaga independen, kelahiran KKR Aceh bertujuan: *pertama*, untuk keberlanjutan perdamaian di Aceh dalam rangka pemenuhan hak korban atas kebenaran, keadilan, dan hak untuk mendapatkan reparasi. *Kedua*, meluruskan sejarah demi pembelajaran bangsa agar kejadian serupa tidak terulang lagi untuk masa mendatang. *Ketiga*, membentuk budaya saling menghargai hak asasi manusia.

Berkaitan dengan alasan kelahiran KKR, Daniel Sparingga mengungkapkan:

“Lembaga ini dihadirkan karena kesadaran akan adanya masalah yang serius yang melekat pada sistem peradilan umum dalam menyelesaikan kejahatan terhadap HAM, apalagi bila peristiwanya terjadi pada masa lalu dan terjadi dalam skala yang amat luas dan sistemik. Dengan kata lain, kehadiran KKR sebenarnya merupakan pengakuan diam-diam bahwa sistem peradilan umum tak dapat diharapkan terlalu banyak untuk menyelesaikan berbagai kejahatan terhadap HAM yang pengoperasiannya berada dalam wilayah pengaruh politik.”⁴³

Berdasarkan kedudukannya, KKR Aceh mempunyai tugas: (a) menyusun mekanisme pengungkapan kebenaran, reparasi dan rekonsiliasi; (b) mengumpulkan informasi dari organisasi pemerintah dan organisasi non pemerintah baik nasional maupun internasional, yang dilakukan atas inisiatif organisasi tersebut ataupun permintaan KKR Aceh sepanjang masih dalam lingkup kompetensi KKR Aceh; (c) melakukan penyelidikan untuk mencapai tujuannya termasuk mendapatkan laporan-laporan, dokumen-dokumen, atau bukti-bukti dari pihak berwenang dan badan pemerintah; (d) menerima pernyataan dan bukti lainnya dari para korban, perwakilan, ahli waris atau kerabat korban; (e) bertanggung jawab menjaga kerahasiaan orang yang melapor dan memberikan kesaksian; (f) memberikan perlindungan kepada saksi dan korban serta orang-orang yang terlibat dalam proses pengungkapan kebenaran, apabila dibutuhkan; (g) menjaga arsip-arsip yang berkaitan dengan pelanggaran HAM untuk mencegah penyalahgunaan dan penghancuran arsip- arsip dan/atau barang bukti lainnya; (h) 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

⁴² Ketentuan Penutup Pasal 49 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

⁴³ Daniel Sparingga, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Penyelesaian atas Warisan Regim Otoritarian dan Penyelamatan Masa Depan di Indonesia*, Makalah, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

dan/atau ekonomi, tindakan dan aktor baik lembaga negara maupun non-negara serta dampaknya; dan (i) menyampaikan laporan akhir kepada pemerintah Aceh, DPRA, Pemerintah, lembaga-lembaga penegakan HAM dan publik.⁴⁴

Dalam menjalankan fungsinya, KKR Aceh memiliki sejumlah fungsi yakni: (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 pernyataan 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 penyelidikan; (d) mendapatkan dukungan resmi terhadap pelaksanaan tugas komisi dari institusi negara dan asistensi teknis yang diperlukan untuk pencapaian tujuan pembentukan komisi; (e) membangun dukungan kerjasama 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 atau pelaku; (i) membuka informasi yang diperoleh dalam penyelidikan dan kepada pihak-pihak yang dalam pertimbangan komisi tidak merugikan korban dan pelaku; (j) mengundang korban, saksi dan atau 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; dan (n) memastikan pemerintah melaksanakan seluruh rekomendasi komisi.⁴⁵

3. Problematika Independensi KKR Aceh

Pada pembahasan di atas telah dijelaskan sifat independensi KKR Aceh disertai dengan ciri teoretis suatu lembaga independen yang dihubungkan dengan karakteristik KKR Aceh

⁴⁴ Pasal 8 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

⁴⁵ Pasal 10 Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

sebagaimana termaktub dalam Qanun No. 17 Tahun 2013 tentang KKR Aceh. Beberapa pasal di dalam qanun memang mengatur mengenai sifat independensi KKR Aceh, seperti: jumlah anggotanya yang ganjil, proses pemilihan anggota komisi yang independen, pemilihan dan pemberhentian anggota komisi diatur jelas serta memiliki kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri (*self regulated bodies*), akan tetapi ada yang luput diatur dalam Qanun tersebut mengenai dua sifat independensi lainnya KKR Aceh sebagai suatu lembaga independen.

Pertama, prosedur pengambilan keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi komisi. Di dalam Qanun KKR, jika ingin dibaca secara komprehensif tidak ada satu pasal pun yang mengatur tentang tata cara pengambilan keputusan di dalam lembaga tersebut. Pengaturan tentang pengambilan keputusan sangat penting dalam setiap lembaga. Tentu kita tidak menginginkan setiap anggota komisi berselisih dalam pengambilan keputusan, seperti prioritas kasus mana yang terlebih dahulu ditangani maupun kasus mana yang dikesampingkan.

Memang problematika ini belum mengemuka, mengingat anggota komisi KKR Aceh baru saja dilantik oleh Gubernur Aceh beberapa bulan yang lalu. Bukan tidak mungkin dalam menjalankan tugasnya ke depan KKR Aceh dihadapkan pada berbagai persoalan yang menyangkut teknis atau tata cara pengambilan keputusan di internal komisi.

Sejatinya, suatu lembaga independen memiliki model pengambilan keputusan secara kolegiat kolektif yang menjadi ciri eksistensinya. Mochtar mengemukakan bahwa secara teoretis memang sulit untuk mengkategorikan suatu lembaga itu independen jika tidak memiliki ciri tersebut.⁴⁶ Proses kolegiat kolektif sesungguhnya dimaksudkan untuk saling kontrol antar komisioner, meski pada sisi lain dapat menghambat proses pengambilan keputusan, yang berakibat pada terhambatnya pekerjaan kelembagaan. Akan tetapi, bila dikesampingkan begitu saja, akan berakibat pada cacat prosedural, yang dapat melahirkan gugatan atas pengambilan keputusan dimaksud.

Masalah yang kerap muncul dalam pengambilan keputusan model ini adalah latar belakang yang berbeda sering kali membuat proses pengambilan keputusan menjadi sangat panjang karena adanya keragaman latar belakang. Akibatnya, memang bisa memakan waktu yang lebih panjang, bahkan bisa berbelit dan tidak sesuai dengan nilai bersama ketika para komisioner berlatar majemuk. Hal ini akan semakin rumit apabila aturan hukum yang mendasarinya tidak rapi di dalam membedakan kerja organisasi yang memerlukan stratifikasi jabatan dan pola kerja

⁴⁶ Zainal Arifin Mochtar, *Op.cit.*, hlm. 159.

kelembagaan kolegal-kolektif yang meniscayakan kebersamaan. Meski seorang ketua komisi menjadi pemegang kemudi, tidak berarti ia menjadi *primus inter pares* yang lebih penting dan lebih kuasa dibanding komisioner lainnya.⁴⁷

Sistem kolegal-kolektif adalah salah satu cara demokratisasi dalam suatu lembaga independen. Dengan model pengumpulan keputusan yang demikian, harapannya setiap keputusan yang diambil, baik secara prosedural maupun akuntabilitas dan legitimasinya, akan lebih terjaga.⁴⁸ Bahkan jika salah satu dari mereka tidak setuju keputusan yang diambil, mau tidak mau harus menerima sebagai suatu keputusan yang sah, karena diambil dengan cara yang dianggap adil. Berasal dari pengambilan keputusan yang terbuka dan inklusif, dengan proses yang transparan, setara dan musyawarah.

Kedua, persoalan lain menyangkut independensi KKR Aceh yakni perihal pengisian jabatan anggota komisi. Perihal tersebut tidak terdapat di dalam Qanun. Qanun KKR Aceh hanya sebatas menentukan kualifikasi keanggotaan, seperti kriteria anggota, pemberhentian dan pergantian antar waktu. Pergantian antar waktu pun tidak lagi melalui proses seleksi panitia independen, melainkan diambil dari cadangan komisioner KKR Aceh berdasarkan nomor urut tertinggi pada waktu seleksi. Pergantian komisi yang telah berakhir masa jabatannya dilakukan secara bersamaan dalam jangka waktu lima tahun, bukan bertahap atau bergantian (*staggered terms*) sebagaimana lazimnya pergantian anggota komisi suatu lembaga independen.

Pengisian jabatan secara bertahap (*staggered terms*) dalam suatu lembaga independen dimaksudkan agar lembaga lainnya seperti eksekutif maupun legislatif tidak bisa menguasai secara penuh kepemimpinan lembaga tersebut, karena periodisasinya tidak mengikuti periodisasi suatu lembaga politik tertentu.⁴⁹ Dengan karakter yang demikian, suatu lembaga independen relatif memiliki posisi yang leluasa dalam melakukan fungsinya karena tidak berada di bawah kontrol kekuasaan manapun secara mutlak.⁵⁰ Apalagi bagi KKR Aceh yang melaksanakan tugas mengungkap kebenaran dugaan pelanggaran HAM berat yang terjadi di Aceh.

Berdasarkan penjelasan di atas, terlihat bahwa kehadiran KKR Aceh sebagai lembaga independen tidak sepenuhnya mencerminkan sifatnya sebagai suatu lembaga yang independen.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 160.

⁴⁹ *Ibid.*, 43.

⁵⁰ Gunawan A. Tauda, *Op.cit.*, hlm. 97.

Pengaturan yang tidak komprehensif di dalam Qanun KKR Aceh mengenai sifat independensinya adalah salah satu penyebab tidak tercerminnyasifat sebagai lembaga independen. Padahal sejatinya, bagi suatu lembaga yang memiliki tugas besar seperti KKR, pengaturan terhadap sifat independensi lembaga tidak bisa diatur setengah hati atau asal jadi. Hal ini dikarenakan banyak potensi upaya dari berbagai pihak untuk menyusupi kepentingannya dalam rangka menghambat kinerja KKR, bahkan melalui komisi sekalipun. Hal ini dapat berdampak pada lumpuhnya pergerakan lembaga tersebut. Apalagi jika lembaga tersebut dibentuk untuk membongkar sejarah kelam masa lalu akibat kebijakan politik yang dihasilkan para politisi pada era lalu. Bukan lagi pengungkapan kebenaran yang dilakukan KKR Aceh, melainkan komisi menjadi sarana impunitas baru yang membebaskan para pelaku pelanggaran HAM berat di masa lalu dari proses penghukuman. Apabila hal ini terjadi, keadilan bagi korban dan masyarakat akan semakin jauh dari realitas.

Atas berbagai kekurangan yang terdapat mengenai pengaturan tentang independensi KKR Aceh, satu langkah yang paling penting dilakukan adalah membenahi regulasi Qanun KKR Aceh. Dalam upaya itu, hal paling mendesak untuk dilakukan adalah mengatur tentang dua hal yang luput diatur oleh Qanun sebelumnya, yakni mengenai pola pengambilan keputusan dan pergantian antar komisi. Hal itu amat penting dilakukan agar kedudukan KKR Aceh tidak mudah disusupi oleh pihak-pihak yang punya kaitan dengan pelanggaran HAM masa lalu di Aceh. Penyusupan demikian akan membahayakan keberadaan KKR Aceh karena lembaga tersebut hanya sebatas menjadi alat seremonial bagi Pemerintah dan DPR Aceh untuk menunjukkan kepada masyarakat akan keseriusannya menyelesaikan pelanggaran HAM di Aceh.

E. KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan di atas, ada beberapa hal yang dapat disimpulkan terkait problematika independensi KKR Aceh. *Pertama*, ketentuan mengenai sifat independensi KKR Aceh telah diatur dalam Qanun KKR Aceh secara eksplisit. Pengaturan tersebut meliputi: jumlah anggotanya yang ganjil, proses pemilihan anggota komisi yang independen, pemilihan dan pemberhentian anggota komisi diatur jelas serta memiliki kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri (*self-regulated bodies*). *Kedua*, berdasarkan karakteristik suatu lembaga independen terdapat dua hal yang luput diatur dalam Qanun KKR Aceh, yakni menyangkut prosedur pengambilan keputusan kelembagaan yang berkaitan dengan tugas dan fungsi komisi serta perihal pengisian jabatan anggota komisi yang tidak dilakukan secara bertahap atau bergantian

(*staggered terms*), melainkan secara bersamaan. *Ketiga*, longgarnya pengaturan tentang independensi KKR Aceh dikhawatirkan akan menyebabkan lembaga tersebut cenderung tidak akan mampu melakukan tugas dan fungsinya secara baik dan akan ikut terpengaruh oleh berbagai kepentingan politik dari lembaga lain, seperti eksekutif dan legislatif. Hal ini akan berimplikasi bagi KKR Aceh sendiri, yakni pergeseran tujuan pembentukan dari alat pengungkap kebenaran menjadi sarana impunitas baru yang membebaskan para pelaku pelanggaran HAM berat di masa lalu dari proses penghukuman.

Daftar Pustaka

Buku

Age, Lukman, 2010, *Tsunami dan Transformasi Politik, dalam Geunap Aceh Perdamaian Bukan Tandan Tangan*, Aceh Institute Press, Banda Aceh.

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta.

_____, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.

Atmasasmita, Romli, 2001, *Reformasi Hukum, Hak Asasi Manusia dan Penegakan Hukum*, Penerbit Mandar Maju,

Budiardjo, Miriam, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.

Chaidar, Al, *et.al.*, 1998, *Aceh Bersimbah Darah Mengungkap Penerapan Status Daerah Operasi Militer (DOM) di Aceh 1998-1999*, Pustaka Al-Kautsar, Jakarta.

Husein, Usman, 2008, *Aceh Serambi Mekkah*, Citra Kreasi Utama, Banda Aceh, hlm.

Kontras, 2006, *Aceh, Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, Sentralisme Production, Jakarta.

Kurde, Nukthoh Arfawie, 2005, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Laporan bersama ICTJ dan Kontras, 2011, *Keluar Jalur Keadilan Transisi di Indonesia setelah Jatuhnya Soeharto: Ringkasan Eksekutif dan Rekomendasi*, ICTJ dan Kontras, Jakarta.

Marzuki, Suparman, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

MD, Moh. Mahfud., 2003, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang Interaksi Politik dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta.

Mochtar, Zainal Arifin, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.

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

Nurdin, Abdul Ghani, et.al., 1999, *Aceh Merdeka dalam Perdebatan*, Citra Putra Bangsa, Jakarta.

Nurhasim, Moch, 2008, *Konflik dan Integrasi Politik Gerakan Aceh Merdeka, Kajian Tentang Konsensus Normatif antara RI-GAM dalam Perundingan Helsinki*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Tauda, Gunawan A., 2012, *Komisi Negara Independen: Eksistensi Independent Agencies sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*, Genta Publishing, Yogyakarta.

Jurnal/Hasil penelitian/Makalah

Hayner, Priscilla B, "Fifteen Truth Commissions 1997 to 1994: A Comparative Study", *The John Hopkins University Press*, Vol. 16, No. 4 November 1994.

Maracilu, Cut Nanda, 2013, *Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagai Amanah Memorandum of Understanding (MoU) dalam Konteks Penegakan Hukum terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Aceh*, Skripsi, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Springga, Daniel, "Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, Penyelesaian atas Warisan Regim Otoritarian dan Penyelamatan Masa Depan di Indonesia", *Makalah*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003.

Peraturan Perundang-undangan/Putusan

Undang-Undang Nomor 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 Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh, (Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 62 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4633).

Qanun Nomor 17 Tahun 2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh, (Lembaran Aceh Tahun 2013 Nomor 17, Tambahan Lembaran Aceh Nomor 60).

Internet

Kontras, “Tahun 2000: Tahun Impunitas Catatan Pelanggaran HAM di Indonesia”, <http://www.kontras.org/home/index.php?module=pers&id=194>, diakses 29 September 2016.

The Globe Journal, “Hanya 4 Pelanggaran HAM di Aceh diadili dari 100 Kasus”, <http://theglobejournal.com/hukum/hanya-4-pelanggaran-ham-di-aceh-diadili-dari-100-kasus/index.php>, diakses pada 13 April 2017.

Putusan Pengadilan

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 Perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi terhadap Undang-Undang Dasar 1945, Jumat, 7 Desember 2006.