

Seri Keadilan Transisional

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh Peluang dan Tantangan Pembentukan



Penulis

**Amiruddin Al-Rahab
Wahyudi Djafar**



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh Peluang dan Tantangan Pembentukan



**Amiruddin Al-Rahab
Wahyudi Djafar**

**Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
2016**

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh Peluang dan Tantangan Pembentukan

Penulis:

Amiruddin Al-Rahab
Wahyudi Djafar

Pertama kali dipublikasikan dalam bahasa Indonesia oleh:
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia selain sebagai bagian dari upaya pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia Indonesia.



Except where otherwise noted, content on this report is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License. Some rights reserved.

DAFTAR ISI

A.	PENGANTAR	1
B.	ACEH TERKINI: UPAYA MENYELARASKAN PERDAMAIAN DENGAN KEADILAN	3
C.	POTENSI HAMBATAN DALAM PENGUNGKAPAN KEBENARAN	8
D.	INSTRUMEN PERUNDANG-UNDANGAN PEMBENTUKAN KKR ACEH	9
	1. MoU Kesepakatan Damai	10
	2. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh	11
	3. Instrumen Perundang-undangan Nasional	11
E.	KEBUTUHAN PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM DI ACEH	13
	1. Konteks Pelanggaran HAM di Aceh	13
	2. Relasi antar-aktor di Aceh	16
F.	SITUASI DAN HARAPAN KORBAN	18
G.	ARAH PEMBENTUKAN KKR ACEH	20
	1. Gambaran umum Qanun KKR Aceh	20
	2. Langkah-langkah pembentukan	22
H.	PENUTUP DAN REKOMENDASI	24
	DAFTAR PUSTAKA	25
	PROFIL ELSAM	27

A. PENGANTAR

“Broad investigation and public truth telling of the sort carried out by a truth commission can contribute to “master narrative of oppression” and help “reduce the number of lies that can be circulated unchallenged in public discourse.”

(Mark Freeman, 2006)

“Saat itu, anak saya berumur 23 tahun. Namun hingga kini saya tidak tahu keberadaannya, apakah masih hidup atau sudah meninggal. ... Kalau pun anak saya sudah meninggal, saya ingin tahu di mana dia dimakamkan.”

(Fatimah, Sinar Harapan, 13/5/2014)

Akhir tahun 2013 lalu, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA) telah mengesahkan Qanun Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) Aceh, yang akan menjadi salah satu instrumen untuk menyelesaikan pelbagai kasus pelanggaran hak asasi manusia (HAM) pada masa lalu di Aceh. Namun demikian, proses pembentukan kelembagaan KKR Aceh baru bergulir menjelang berakhirnya tahun 2015, tertunda setidaknya dua tahun. Proses pembentukan ini diawali dengan keterpilihan sejumlah nama sebagai panitia seleksi komisioner KKR Aceh, yang ditunjuk oleh DPRA.¹ Panitia seleksi tersebut diharapkan akan dapat memilih figur yang tepat dan kompeten untuk mengisi jabatan komisioner KKR Aceh, sehingga dalam implementasinya nanti, KKR Aceh bisa benar-benar bekerja sesuai dengan mandatnya.

Dalam proses seleksi komisionernya, KKR Aceh memang agak berbeda dari kebiasaan sejumlah komisi yang ada. Bila pada umumnya proses seleksi anggota komisi—khususnya yang masuk kategori *independent regulatory body*, dimulai dari eksekutif, untuk kemudian dimintakan pertimbangan/persetujuan legislatif, justru dalam seleksi komisioner KKR Aceh sangat minim pelibatan unsur eksekutif (pemerintah provinsi Aceh, khususnya Gubernur). Meski bisa dalam praktiknya bisa teratasi, tetapi secara kaidah ketatanegaraan, hal ini menjadi persoalan tersendiri dalam mendapatkan dukungan penuh dari pemerintah. Belajar dari seleksi anggota sejumlah komisi nasional atau lembaga negara independen di tingkat nasional, semua tanggung jawab seleksi berada di tangan eksekutif, sementara DPR hanya memilih calon terpilih, memberikan pertimbangan, atau memberikan persetujuan. Membacamateri muatan Qanun KKR Aceh, di luar urusan dukungan sekretariat, peranan Gubernur sepertinya memang dibuat sangat terbatas, hanya sebatas mengeluarkan (surat) keputusan pengangkatan dan/atau pemberhentian komisioner KKR Aceh, menerima laporan pertanggungjawaban, serta meresmikan/mengesahkan laporan-laporan.

Tantangan lain dalam pelembagaan KKR Aceh ialah belum adanya pernyataan resmi dari pemerintah pusat untuk memberikan dukungan sepenuhnya bagi pembentukan KKR Aceh, dengan argumentasi tiadanya KKR Nasional. Hal ini sebagai akibat rumusan dari UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang dalam Pasal 229 ayat (2) menyebutkan bahwa KKR Aceh adalah

¹ Nama-nama yang selama ini aktif dalam gerakan hak asasi manusia baik di Aceh maupun nasional telah ditunjuk sebagai panitia seleksi KKR Aceh, terdiri dari: Ifdhal Kasim, Faisal Hadi, Samsidar, Surayya Kamaruzzaman, dan Nurjannah Nitura.

bagian dari KKR Nasional. Sementara KKR Nasional sampai dengan hari ini belum ada kejelasan pembentukannya, pasca-pembatalan UU No. 27 Tahun 2004 tentang KKR. Padahal dalam bekerjanya nanti, KKR Aceh harus menelusuri banyak dokumen dan informasi, yang mungkin saja berada di luar wilayah Aceh atau berada di instansi pemerintah pusat. Oleh karenanya dukungan pemerintah pusat untuk memastikan jalan bagi bekerjanya KKR Aceh juga penting, termasuk dukungan infrastruktur dan anggaran.

Merujuk lebih jauh ke belakang, pembentukan KKR Aceh sendiri merupakan salah satu bagian penting dari hasil nota kesepakatan damai antara Pemerintah Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka, yang ditandatangani tahun 2005. Penandatanganan nota kesepahaman ini menjadi titik balik dari seluruh rangkaian konflik dan kekerasan yang terjadi di Aceh, selama kurang lebih tiga dekade. Dalam nota kesepahaman tersebut setidaknya disepakati enam point perdamaian damai, yaitu menyangkut: (1) Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh; (2) Hak Asasi Manusia; (3) Amnesti dan reintegrasi ke dalam masyarakat; (4) Pengaturan keamanan; (5) Pembentukan misi monitoring di Aceh; dan (6) Penyelesaian perselisihan. Dari keenam isi nota kesepahaman tersebut, salah satu agenda terpenting bagi Aceh pasca-perdamaian, adalah terkait dengan penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, yang terjadi selama konflik kekerasan, nan penuh dengan aksi-aksi kekerasan dari kedua pihak.

Dalam nota kesepahaman ini kedua pihak sepakat untuk penyelesaian konflik Aceh secara damai, menyeluruh, berkelanjutan dan bermartabat bagi semua. Para pihak yang terlibat dalam konflik bertekad untuk membangun rasa saling percaya. Nota Kesepahaman ini merinci isi persetujuan yang dicapai dan prinsip-prinsip yang akan memandu proses transformasi. Menyangkut agenda hak asasi manusia, di dalam nota kesepahaman ditegaskan setidaknya tiga hal penting, yakni:

1. Pemerintah RI akan mematuhi Kovenan Internasional Perserikatan Bangsa-bangsa mengenai Hak-hak Sipil dan Politik dan mengenai Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya;
2. Sebuah Pengadilan Hak Asasi Manusia akan dibentuk untuk Aceh; dan
3. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

Menindaklanjuti hasil dari nota kesepahaman ini, sekaligus sejalan dengan agenda nasional rencana aksi nasional hak asasi manusia Indonesia, pada tahun yang sama, Indonesia akhirnya melakukan dua kovenan utama hak asasi manusia. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, disahkan melalui UU No. 11 Tahun 2005, serta *International Covenant on Civil and Political Rights*, melalui UU No. 12 Tahun 2005. Selain itu, pada 2006 pemerintah juga mengeluarkan undang-undang khusus tentang pemerintahan Aceh, melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, sebagai mandat dari point pertama nota kesepahaman (Penyelenggaraan pemerintahan di Aceh). Secara detail dalam butir 1 poin 1 MoU dijelaskan, bahwa perlu diadakannya sebuah undang-undang baru yang secara spesifik mengatur Aceh berdasar atas kesepakatan Helsinki. Pada prinsipnya undang-undang ini harus mengatur tentang pemerintahan lokal di Aceh, pembagian batas daerah, kewenangan, bentuk dan susunan pemerintahan, termasuk pengakuan lembaga adat, agama dan kemasyarakatan; pemilihan kepala daerah; partai politik lokal; perangkat dan kepegawaian daerah; pelaksanaan syariat Islam; perekonomian; Keuangan daerah; Qanun; dan penyelenggaraan urusan pemerintahan, kebudayaan sosial, kesehatan, pertahanan, pertanahan, hak asasi manusia, hingga pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan Pemerintahan Aceh.

UU Pemerintahan Aceh juga sekaligus mengamankan pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh (Pasal 228), yang memiliki mandat untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan

menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah undang-undang ini diundangkan. Sedangkan untuk perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di masa lalu, undang-undang ini mengamanatkan dan menegaskan pembentukan sebuah komisi kebenaran dan rekonsiliasi di Aceh, sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 229 UU Pemerintahan Aceh. Kendati demikian, sebagaimana disinggung di atas, meski Qanun KKR Aceh telah terbentuk, akan tetapi muncul perdebatan dalam implementasi pembentukan kelembagaannya. Padahal, UU Pemerintahan Aceh, pada Pasal 229 ayat (1), secara eksplisit sebenarnya tegas menyebutkan bahwa undang-undang ini—Pemerintahan Aceh, membentuk KKR Aceh, yang selanjutnya akan diatur dengan Qanun KKR Aceh, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 230. Artinya, pemerintah pusat harus segera meloloskan pembentukan KKR Aceh.

Dalam konteks penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi di Indonesia, khususnya di masa lalu, lahirnya Qanun KKR Aceh dan langkah ke arah pembentukan kelembagaannya, sesungguhnya menjadi salah satu capaian penting dari kemandegan beragam agenda penyelesaian kasus-kasus pelanggaran hak asasi manusia. Oleh karena itu pembentukan kelembagaan Komisi ini, diharapkan akan dapat menjadi pemicu bagi hadirnya pelbagai kebijakan negara untuk menyelesaikan kasus-kasus kejahatan negara di masa lalu. Kebijakan ini menjadi instrumen utama dalam mengejawantahkan sejumlah kewajiban negara khususnya bagi korban pelanggaran hak asasi manusia (*duty to remember*). Korban yang telah menunggu sekian waktu lamanya berhak untuk segera mendapatkan haknya untuk tahu (*right to know*) atas peristiwa sebenarnya yang terjadi di masa lalu. Langkah ini menjadi bagian penting untuk memastikan adanya keadilan bagi korban, yang nantinya musti dilanjutkan dengan serangkaian agenda pemulihan.

Berangkat dari situasi itulah kemudian Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) mencoba untuk membuat suatu kajian, yang memberikan analisis mengenai situasi Aceh terkini, tantangan dan peluang dalam pembentukan KKR Aceh, serta langkah-langkah yang harus dipersiapkan dalam pembentukannya. Dalam penyusunannya, selain berbekal pada berbagai literatur pustaka, hasil-hasil studi, instrumentasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan, tim penyusun juga telah melakukan serangkaian diskusi dan wawancara dengan beragam pemangku kepentingan terkait, baik di Aceh maupun Jakarta. Secara khusus, hasil dari kajian ini diharapkan dapat menjadi salah satu peta jalan bagi pembentukan kelembagaan KKR Aceh.

B. SITUASI ACEH TERKINI: MENYELARASKAN PERDAMAIAN DENGAN KEADILAN

Pengungkapan kebenaran adalah momentum untuk memulihkan persaudaraan, kemanusiaan dan martabat Aceh. Sebab dari pengungkapan kebenaran itu akan tampak semua retak – pecahnya persaudaraan, kepedihan, luka dan dendam antar sesama, maupun dengan aparaturnegara. Singkat kata, pelbagai tindakan kekerasan tanpa perikemanusiaan di era DOM itu telah merendahkan kemanusiaan dan martabat Aceh. Kehadiran Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKRA) sebagaimana diatur dalam Qanun No.17/2013 sudah semestinya menjadi sarana untuk memulihkan dan memupuk kemanusiaan dan martabat Aceh dengan merawat perdamaian melalui kerja-kerjanya dalam mengungkap kebenaran.

Di awal tahun 2016 ini Aceh memasuki masa bersiap untuk menyambut terkuaknya kebenaran dari pelanggaran hak asasi manusia dari era tahun 1976 hingga 2005.² Masa bersiap itu ditandai dengan dibentuknya Panitia Seleksi Calon Anggota Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKRA) oleh DPRA di bulan November 2015. Qanun No.17 yang disahkan pada bulan Desember 2013 telah

² Rentang waktu yang akan diungkap kebenarannya ini adalah ketentuan dalam Qanun No. 17/2013 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh.

memandatkan pembentukan KKRA untuk menelusuri seluruh pelanggaran HAM selama masa konflik atau sebelum DOM, baik itu era DOM dan setelah DOM dikenal dengan masa Darurat Militer dan Sipilyang terjadi di Aceh.

Masa bersiap adalah momen penting karena dalam masa itu transisi politik diuji di Aceh. Apakah transisi itu akan menuju terwujudnya keadilan, atau menuju kembalinya politik konservatif dalam memandang hak asasi manusia. Kualitas masa bersiap itu ditentukan oleh komitmen setiap aktor, yang nantinya tercermin dari komposisi dan kualitas kerja panitia seleksi, komposisi bakal calon dan calon anggota, dukungan anggaran dan politik dari pemerintah dan DPR A, dan dukungan dari masyarakat, serta tingkat penerimaan dari korban dan keluarga korban atas hasil kerja Panitia dan komposisi Anggota dan mekanisme kerja KKRA tersebut. Namun, semua itu sangat bergantung pula kepada tampak adanya kepemimpinan dalam proses pengungkapan kebenaran itu dari otoritas politik Aceh. Maka dari itu peta jalan pembentukan KKRA ini perlu ditapaki secara pela-pelan setiap belokan, tikungan, turunan dan tanjakannya.

Peta jalan pembentukan KKRA perlu ditapaki secara teliti dan hati-hati. Bagaimana pun, pengalaman pembentukan KKR di pelbagai negara merupakan buah dari kompromi politik atau bentuk lain dari kesiapan dari pihak-pihak yang berkonflik untuk menerima sisi gelap dari perbuatan mereka masing-masing di masa lalu (Hayner, 2002).³ Dengan kata lain, konflik Aceh akan mulai dilihat dari sisi korban, yaitu pengalaman para korban dan keluarganya. Dengan demikian wacana dominan mengenai konflik yang didominasi oleh para aktor yang berkonflik, dengan adanya KKRA akan bergerak ke wacana para korban. Dalam proses perdamaian dan 10 tahun masa damai, wacana pengalaman korban tersebut seakan-akan disembunyikan di bawah karpet para elit. Bayangkan lima kali rezim berganti di Jakarta, tidak satu rezim pun peduli dengan nasib korban dan keluarganya di Aceh sepanjang periode tahun 1976-2005 itu. Setiap rezim hanya merayakan perdamaian di Aceh, tetapi tidak pernah menghadirkan keadilan bagi korban.

Aceh menyimpan sisi gelap dari sejarah-politik Indonesia. Sejak tahun 1976 hingga 2005, Aceh telah menjadi medan operasi militer (ABRI/TNI) yang berdarah selama 30 tahun untuk mematahkan perlawanan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).⁴ Di era itu Aceh lebih dikenal dengan sebutan Daerah Operasi Militer (DOM). Dalam rentang waktu 30 tahun DOM itu, ribuan orang di Aceh telah mengalami penyiksaan, pembunuhan, penghilangan secara paksa, dan perkosaan. Tak terhitung berapa banyak anak yang harus berpisah dengan orang tuanya, berapa banyak rumah tangga hancur karena tulang punggung keluarga terbunuh dan hilang, serta berapa banyak perempuan menanggung malu dan trauma seumur hidupnya akibat pelecehan dan perkosaan. Singkatnya kengerian dari operasi militer pernah menjadi bagian dari sejarah hidup orang Aceh. Trauma dari kengerian itu masih terasa hingga kini.⁵

Tahun 2005, setelah Tsunami dahsyat melanda Aceh, Operasi Militer dihentikan, Pemerintah dan GAM duduk semeja di Helsinki untuk berunding dengan difasilitasi oleh Martti Ahtisaari dari Crisis Management Initiative (CMI).⁶ Meskipun sudah 10 tahun perdamaian yang dilandasi oleh MoU Helsinki dan UU Pemerintahan Aceh (UU PA) berlangsung, namun sisi gelap itu belum juga mendapatkan cahaya terang. Sesungguhnya dalam sisi gelap itu lah bersesakan para korban

³ Mengenai gambaran KKR di pelbagai negara simak Priscilla B. Hayner, *Mencari Akar dan Pandangan Bersama: Studi Banding Lima Belas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Pelbagai Negara*, Jakarta: ELSAM, 2002.

⁴ Tim Kell, *The Root Acehnese Rebellion, 1989-1992*, Cornell Modern Indonesia Project, Ithaca: Cornell University, 1995.

⁵ Laporan Tim Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh yang dibentuk oleh Presiden melalui Keppres No.88 Tahun 1999 menceritakan secara rinci sebagian besar dari peristiwa-peristiwa ini.

⁶ Mengenai proses penghentian operasi militer lihat Laksda TNI Soleman B. Pontoh, *TNI dan Perdamaian di Aceh: Catatan 880 Hari Pra dan Pasca-MoU Helsinki*, Jakarta: Rayyana Komunikasindo, 2013.

kebrutalan rezim masa lalu berdiri kokoh dengan memikul beban penderitaan untuk menunggu hasil dari perdamaian, yaitu keadilan. Bukan kah “demi keadilan” perdamaian mengkristal dalam MoU Helsinki dan UU Pemerintahan Aceh?

Pencarian kebenaran atas peristiwa pelanggaran HAM di masa lalu sempat menjadi wacana penting di era reformasi ini. Hal itu tampak dari disahkannya UU No. 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR). Namun, wacana pencarian kebenaran itu pelan-pelan menghilang ketika tidak kunjung terbentuknya Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi, seturut dengan dibatalkannya UU KKR oleh MK di tahun 2006.

Pembatalan UU KKR menimbulkan konsekuensi yang sangat serius bagi Aceh. MoU Helsinki dan UU PA disusun dalam suasana keoptimisan pendirian KKR Nasional yang dilandasi oleh UU KKR untuk menyingkap sisi gelap dari sejarah-politik Indonesia di Aceh. Ketika UU KKR itu dibatalkan oleh MK, maka kandungan MoU Helsinki dan UU PA mengenai pemenuhan keadilan bagi korban dan keluarga korban pelanggaran HAM dalam era gelap itu menjadi terkendala. Sejak itu wacana pengungkapan kebenaran demi memenuhi keadilan bagi korban dan keluarga korban dalam konflik bersenjata di Aceh hanya menjadi sayup-sayup terdengar.

Baru di tahun 2013 DPRA berhasil menyusun Qanun No. 17 tentang KKRA. Meskipun Qanun KKRA itu sampai kini belum mendapat legitimasi dari Pemerintah, DPRA dan Pemerintah Aceh tetap terus memprosesnya. Saat ini proses KKRA itu telah memasuki fase pembentukan Panitia Seleksi Calon Anggota KKRA. Dengan demikian pembentukan KKRA telah beranjak maju selangkah lagi. Arti kata hampir sepuluh tahun lamanya korban dan keluarga korban dari operasi militer di Aceh menunggu keadilan mewujud.

Keadilan. Mungkin itu kata yang paling banyak ditunggu oleh korban dan para keluarga korban. Tulisan ini ingin menyorot bagaimana keadilan itu hendak diwujudkan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Aceh (KKRA) yang dibentuk melalui Qanun No. 17 tahun 2013? Serta langkah-langkah apa yang hendak diambil oleh KKRA untuk bisa mewujudkan keadilan tersebut? Serta jalan mana yang hendak ditempuh oleh KKRA agar keadilan itu bisa *legitimate* dimata semua pihak, terutama korban dan pemerintah?

Dalam kenyataannya, ketika Aceh berjalan cepat untuk mewujudkan KKRA, Pemerintah di Jakarta berjalan lambat, bahkan cenderung menghalangi. DPRA merasa terganggu dengan sikap dan pernyataan pemerintah, TNI dan Polri selama pembahasan Qanun KKRA. Gangguan itu menurut Nurzahri, Anggota DPRA adalah ungkapan “Jangan lagi untkit-untkit konflik di Aceh.”⁷ KKR Aceh pembentukannya memang terkatung-katung sejak UU KRR No.27/2004 dibatalkan oleh MK. Terus tertundanya pembentukan KKRA juga karena sikap pemerintah yang tidak terlalu peduli, jika tidak dikatakan menghalangi pembentukannya. Misalnya di tahun 2008 Martti Ahtisaari (failitator perdamaian Aceh) ketika datang ke Aceh dalam rangka memperingati perdamaian berjanji menanyakan hal pembentukan KKRA. Bahkan Martti berjanji akan mendorong pembentukan KKRA dan Pengadilan HAM Aceh.⁸

Namun sampai tahun 2013, dukungan konkret dari Pemerintah tidak kunjung ada. Bahkan ketika Qanun KKRA sudah disahkan hampir dua tahun, Pemerintah tetap menolak dengan alasan tidak ada

⁷ Lihat: “DPR Aceh: Pusat Kerap Ganggu Pembentukan KKR Aceh”, dalam http://nasional.kompas.com/read/2013/09/27/1841176/DPR.Aceh.Pusat.Kerap.Ganggu.Pembentukan.KKR.Aceh?utm_source=RD&utm_medium=box&utm_campaign=Kaitrd.

⁸ Lihat: “Martti Akan Tanya Soal KKR Aceh Kepada Presiden RI”, dalam Serambi Indonesia, 27 Mei 2008.

payung hukum nasionalnya.⁹ Sikap Pemerintah yang belum menerima pembentukan KKR A tampak dari pernyataan Staf Ahli Bidang Hukum Mendagri, Zudan Arif Fakrullah, “Dalam UU No.11 yang diatur itu hanya kelembagaan dan meliputi kewenangan KKR Aceh. Nah, sedangkan KKR Aceh jadi satu dengan KKR Nasional. Jadi Perda itu melampaui kewenangan yang diberikan UU. Kan jelas peraturannya, tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi.” Artinya Kemendagri bisa membatalkan kapan saja Qanun KKR jika dinilai bertentangan dengan UU.¹⁰ Sikap Pemerintah itu, jauh-jauh hari didukung oleh mantan Ketua MK Jimmly Assiddiqie. Menurutnyanya ini Qanun KKRA pelaksanaannya harus menunggu UU KKR Nasional.¹¹

Selain sikap Pemerintah yang enggan dengan kehadiran KKRA, Pemerintah Aceh juga setengah hati membentuk KKRA. Hal itu tampak dari terlalu lamanya waktu yang terbuang sia-sia, yaitu sepuluh tahun. Padahal UU Pemerintahan Aceh memandatkan bahwa KKRA harus dibuat setahun setelah UU Pemerintahan Aceh disahkan. Ketua LBH Aceh Mustiqal Saputra menduga Pemerintah Aceh kurang mendukung pembentukan KKRA karena “khawatir para elit eks kombantan GAM yang duduk di pemerintahan bisa ditarik sebagai pelaku. Mereka khawatir.”¹² Dugaan Ketua LBH Aceh itu, juga didukung oleh Komisioner Komnas HAM Otto Syamsuddin Ishak yang menyatakan “pemerintah Aceh tidak memiliki niat serius untuk mendukung KKRA.”¹³

Perlu disadari, pengalaman Aceh menunjukkan bahwa perdamaian dengan keadilan ternyata belum sejalan. Setelah 10 tahun Perdamaian berlangsung, keadilan belum juga ada wujudnya. Dalam perdamaian, korban dan keluarganya masih harus terus berjuang, bahkan sendirian untuk meraih keadilan. Sementara bagi para pihak yang dulu berkonflik, perdamaian telah menyediakan ruang untuk mereka meraih peluang untuk mendapatkan kedudukan, kekuasaan dan jabatan serta pelbagai fasilitas yang dulu tidak mungkin mereka raih di masa konflik. Disahkannya Qanun KKRA dan telah dibuatnya Pansel untuk keanggotaan KKRA tentu menjadi harapan besar bagi korban dan keluarga untuk mendapatkan keadilan.

Korban dan keluarga korban pelanggaran HAM di Aceh telah lama diombang-ambing harapan akan adanya kejelasan nasib anggota keluarganya yang hilang, terbunuh, diperkosa atau disiksa, ditangkap tanpa proses hukum, serta perlakuan keji lainnya. Singkatnya, rakyat di Aceh telah terlalu lama berharap keadilan datang mengetuk pintu rumah dan hati mereka.

Harapan itu pertama kali buncah seiring dengan terjadinya perundingan damai antara GAM dengan Pemerintah di Helsinki tahun 2005. Sayang keadilan tidak bisa terwujud dari hasil perundingan itu. Harapan kembali tumbuh ketika pemerintah menyusun dan mengesahkan UU PA, hasilnya pun sama, keadilan belum juga bisa diwujudkan untuk korban dan keluarganya. Harapan membesar kembali ketika Pilkada Aceh di tahun 2006 dimenangkan oleh mantan petinggi GAM, namun keadilan masih gagal diberikan kepada korban dan keluarganya. Di tahun 2009, setelah Pemilu harapan itu membesar luar biasa karena DPRA dikuasai 33 kursi dari 69 kursi lebih oleh GAM. DPRA belum juga berhasil mewujudkan keadilan itu. 2012 Pilkada Aceh kembali mendudukan pimpinan senior GAM dan Panglima GAM menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Ternyata keadilan masih saja gagal diberikan kepada korban dan keluarganya. Meskipun, perjuangan GAM

⁹ Lihat: “Qanun KKR Aceh Belum Selesai di Pusat, Ini Kata Komisi I DPRA”, dalam <http://www.acehterkini.com/2015/11/qanun-kk-aceh-belum-selesai-di-pusat.html>.

¹⁰ Lihat: “Jika Tak Sinkron dengan UU, Qanun KKR Aceh Dibatalkan”, dalam <http://www.jpnn.com/read/2014/12/06/273951/Jika-tak-Sinkron-dengan-UU,-Qanun-KKR-Aceh-Dibatalkan->.

¹¹ Lihat: “KKR Aceh Tunggu Sinyal KKR Nasional”, dalam Harianaceh.com, 3/4/2012.

¹² Lihat: “KKR Aceh Belum Juga Terbentuk, 10 Tahun MoU Helsinki”, dalam http://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2015/08/150814_indonesia_kkr_aceh.

¹³ Ibid.

dalam retorika ditujukan untuk memberikan keadilan dan kesejahteraan kepada rakyat Aceh. Baru lah di tahun 2013 DPRA berinisiatif untuk menyusun draft Qanun KKRA.

Singkatnya Qanun KKRA saat ini baru ada di atas kertas, belum operasional, dan masih jauh dari mampu untuk menghadirkan rasa adil bagi rakyat Aceh. Agar kehadiran Qanun KKRA tidak berujung pada gagalnya kehadiran keadilan, maka perlu dilihat keseluruhan konteks yang akan melingkupi KKRA itu bekerja.

Dalam mewujudkan keadilan bagi korban dan keluarga korban pelanggaran berat HAM di masa lalu, peran aktor-aktor yang memiliki komitmen kepada HAM menjadi sangat penting. Komitmen masing-masing aktor itu bisa terlihat mulai dari proses pencarian kebenaran akan dimulai, saat proses sedang berlangsung dan di saat proses hendak menunjukkan hasil. Dalam seluruh proses itu akan terjadi kontestasi antar aktor dalam mengukur kapasitas dan menentukan strategi. Atau dapat dirumuskan dalam seluruh proses pengungkapan kebenaran itu, akan terjadi pertarungan antar aktor-aktor yang mendukung dengan aktor-aktor yang menentang. Aktor-aktor yang memiliki komitmen kuat, kapasitas yang cukup dan strategi yang jitu lah yang akan memenangkan pertarungan tersebut.¹⁴

Jika didekati dari argumentasi di atas maka dalam memeriksa kemungkinan terbentuknya KKRA saat ini perlu dilihat relasi antar aktor di Aceh saat ini. Setelah perdamaian terjadi, Aceh secara politik memiliki modalitas untuk mendorong pengungkapan kebenaran terjadi. Modalitas itu pertama adalah bolehnya Aceh membentuk Partai Politik Lokal sebagai sarana bagi pelbagai kelompok politik untuk mentransformasikan diri ke arena politik melalui mekanisme demokrasi. Melalui Partai Lokal, GAM yang tadinya *the out sider* bertransformasi menjadi kekuatan politik utama di Aceh. Hal itu tampak dari hasil pemilu di tahun 2009 dan 2014, Partai Aceh menjadi kekuatan dominan di DPRA sebanyak 33 kursi dari 69 kursi dan 29 kursi dari 81. Modal kedua adalah dipegangnya pucuk Pemerintahan Aceh oleh mantan tokoh GAM dalam dua (2007-2012) kali Pemilihan Gubernur. Dengan demikian, proses politik dan legislasi di Aceh berada dalam gengaman satu arus politik yang sama.

Meskipun antara DPRA dan Gubernur Aceh dalam gengaman arus politik yang sama, namun proses pembentukan KKRA tidak berjalan mulus. Hal itu terjadi bukan saja karena tidak mudahnya konsesus dicapai di dalam Aceh sendiri, namun juga terjadi karena tidak mudahnya kosensus dibangun dengan Jakarta. Artinya peran pemerintah di Jakarta cukup menentukan.

Bisa dikatakan ketika pemerintah di Jakarta belum mewujudkan niat untuk mengungkap kebenaran pelanggaran HAM di era DOM dan DM, maka proses internal di Aceh berjalan secara mandiri. Bisa dikatakan, setelah sepuluh tahun menunggu, aktor-aktor politik Aceh, mulai menyadari bahwa inisatif harus diambil oleh Aceh sendiri. Upaya untuk mengambil inisiatif sendiri untuk mengungkap kebenaran melalui mekanisme KKRA, bisa dibaca sebagai bentuk kosensus internal Aceh.

¹⁴ Lebih jauh mengenai pertarungan aktor dalam pencarian kebenaran dari pelanggaran HAM di masa lalu, lihat Robertus Robet, *Politik Hak Asasi Manusia & Transisi di Indonesia: Dari Awal Reformasi Hingga Akhir Pemerintahan SBY*, Jakarta: ELSAM, 2014.

C. POTENSI HAMBATAN DALAM PENGUNGKAPAN KEBENARAN

Hambatan bagi upaya mewujudkan keadilan bagi korban dan keluarganya paling tidak ada lima. *Pertama* adalah KKRA akan bekerja tanpa legitimasi politik dan hukum dari Pemerintah di Jakarta. Ketika bekerja untuk melakukan investigasi dan penelusuran dokumen resmi, kemungkinan besar KKRA tidak akan mudahnya mendapatkannya, bahkan bisa mendapat penolakan oleh pelbagai pihak. Artinya semua instansi pemerintah, akan dengan mudah menolak permintaan KKRA. Bahkan bisa saja dalam perkembangannya instansi-instansi tertentu akan mendelegitimasi keberadaan KKRA.

Kedua hambatan dari pelaku. Orang-orang atau instansi tempat pelaku berada tentu akan mudah menolak KKRA, karena tidak ada satu pun lembaga negara dan aturan perundang-undangan yang mewajibkan, atau memaksa mereka secara moral dan hukum bisa untuk menerima KKRA. Hambatan dari pelaku ini akan sangat merepotkan KKRA, sebab konflik vertikal seperti di Aceh yang dikonstruksikan oleh Qanun sebagai era DOM dan Pasca-DOM mengandaikan bahwa terjadinya peristiwa pelanggaran HAM di Aceh antara 1976-2005 tidak ada pelaku yang di luar instansi resmi. Artinya pelanggaran itu tidak terjadi karena motif dan kepentingan pribadi, melainkan terjadi karena adanya payung kepentingan negara untuk menghentikan perlawanan GAM. Dengan demikian pelaku selalu berkaitan dengan organisasi yang mereka wakili. Jika ini terjadi maka tidak akan ada pelaku yang akan mau bersaksi di hadapan KKRA.

Hambatan *ketiga* adalah dari dalam Aceh sendiri, khususnya dari kelompok perlawanan atau GAM. Bagi GAM mungkin juga berlaku penilaian bahwa segala perbuatan GAM di masa lalu kepada siapa pun ditujukan untuk melindungi diri dan organisasi dari tindakan aparaturnegara. Oleh karenanya GAM besar kemungkinan akan membantah keterlibatannya dalam pelbagai aksi kekerasan terhadap masyarakat ketika korban-korban mulai bicara. GAM yang dipersepsikan sebagai pejuang dan pelindung masyarakat dari tindakan keji aparat keamanan negara di masa konflik, melalui pengungkapan kebenaran, korban bisa saja menjadi berbalik, melihat GAM menjadi pelaku dari pelbagai aksi kekerasan. Artinya kedewasaan komponen GAM dalam menerima proses kerja dan hasil kerja KKR benar-benar diuji.

Hambatan *keempat* adalah adanya penolakan dari korban dan keluarganya. Artinya korban yang masih ragu, bisa saja menolak proses pengambilan kesaksian dan pengungkapan kebenaran. Hal itu bisa terjadi akibat Komisioner KKRA dianggap tidak kredibel, berpihak pada pelaku, atau tidak profesional dalam bekerja. Hambatan terbesar dari korban adalah tidak terbangunnya kepercayaan secara penuh kepada KKRA, karena para korban merasa tidak yakin keamanan dan kenyamanan dirinya terjamin setelah memberikan kesaksian.

Hambatan *kelima* adalah dari minimnya dukungan dari kalangan masyarakat sipil masyarakat akademis dan media massa. Dukungan yang minim dari masyarakat sipil dan masyarakat akademis serta media massa akan membuat tenaga KKRA untuk mendobrak kebuntuan pengungkapan pelanggaran yang ada selama ini menjadi kecil. Dobrakan membutuhkan dukungan yang masif dari masyarakat sipil, akademisi dan media massa. KKRA pada tahap awal harus mendapatkan dukungan dan kepercayaan dari kelompok-kelompok ini.

Jika hambatan-hambatan seperti itu menguat, dapat dikatakan KKRA akan gagal sebelum masa kerjanya berakhir. Oleh karena itu, agar KKRA bisa bekerja dan mampu menghadirkan keadilan maka beberapa langkah antisipasi perlu disiapkan segera.

Pertama, KKRA perlu mendapatkan legitimasi politik dari otoritas politik di Aceh. Paling tidak sejak dari proses seleksi bakal calon Komisioner KKRA, Wali Nangroe dan Gubernur bersama Pimpinan DPRA secara bersama-sama menyampaikan kepada publik secara terbuka, bahwa proses

pengungkapan kebenaran atas pelanggaran HAM di masa lalu akan dimulai melalui KKRA. Selain itu para pemegang otoritas politik tersebut perlu pula mengajak semua pihak di Aceh untuk menyambut dan kemudian mendukung KKRA dalam menjalankan mandat yang diberikan oleh Qanun 17/2013. Selain pernyataan bersama, Wali Nagroe perlu pula mengambil posisi sebagai sosok atau figur rekonsiliator. Pesan mengenai hal itu perlu lebih terang agar seluruh komponen masyarakat Aceh bisa menerima dan memaknai secara positif kehadiran KKRA dan hasil kerjanya.

Kedua, untuk memperkuat legitimasi KKRA, perlu dijalin segera komunikasi dengan Pemerintah di Jakarta. Hal itu mendesak untuk mencegah terjadinya kesalahpahaman antara Aceh dengan Jakarta dalam melihat dan memperlakukan KKRA serta hasil kerjanya nanti. Sikap Presiden harus jelas sejak dari awal mengenai kehadiran KKRA ini. Sebab, sikap Jakarta bisa menjadi faktor penentu bagi keberlangsungan KKRA dan sekaligus menentukan nilai hasil kerja KKRA.

Ketiga, Pemerintah Aceh dan DPRA perlu segera melakukan dialog-dialog dengan pelbagai unsur masyarakat Aceh untuk menjelaskan tujuan dari pembentukan KKRA, sekaligus untuk mencegah kesalahpahaman di dalam masyarakat. Proses dialog-dialog itu akan menumbuhkan sikap dan pandangan dari masyarakat bahwa pengungkapan kebenaran dari pelanggaran HAM di masa lalu di Aceh melalui KKRA, adalah upaya sungguh-sungguh dari penyelenggara pemerintahan, bukan sekedar kehendak KKRA sendiri nantinya. Selain itu, dialog-dialog tersebut juga akan menunjukkan adanya kepemimpinan yang nyata dalam menjalani proses pengungkapan kebenaran. Jika sikap seperti itu sudah terbangun, maka dialog-dialog tersebut akan bisa menjadi modal sosial bagi KKRA dalam memperlancar kerjanya.

Keempat, Gubernur atau Wali Nagroe perlu pula untuk meminta dukungan dari ormas dan LSM serta partai politik untuk mendukung kerja KKRA. Begitu pula dengan tokoh-tokoh masyarakat dan agama. Dengan kata lain kepemimpinan dari proses pengungkapan kebenaran tersebut secara politik perlu ditunjukkan oleh otoritas eksekutif dan legislatif Aceh. Dengan demikian KKRA dalam bekerja akan bisa berkonsentrasi secara penuh pada hal-hal yang prinsip dan teknis dalam rangka mengungkap kebenaran, tanpa dibebani oleh persoalan-persoalan politik yang ada.

Jika keempat langkah antisipasi tersebut ditempuh, maka potensi hambatan-hambatan yang coba diidentifikasi diatas akan bisa diminimalisir. Selain itu semua pihak juga akan merasa nyaman dan tidak akan merasa terpojokan dalam proses pengungkapan kebenaran yang dimandatkan kepada KKRA.

D. INSTRUMEN PERUNDANG-UNDANGAN PEMBENTUKAN KKR ACEH

Sebelum melihat instrumen perundang-undangan yang bisa menjadi dasar dan pedoman KKRA bekerja, ada baiknya pengertian konseptual dari KKR dikenali lebih awal. Komisi Kebenaran didefinisikan oleh Mark Freeman adalah:¹⁵

“Sebuah Komisi penyelidikan ad hoc, dan berpusat pada korban di bentuk dan disahkan oleh negara dengan tujuan-tujuan utama, yaitu (1) menyelidiki dan melaporkan sebab-sebab dan konsekuensi-konsekuensi utama dari pola-pola yang meluas dan relatif baru dari kekerasan dan represi yang kejam, yang terjadi di negara tersebut, selama masa-masa tertentu dari rezim yang kejam atau konflik, dan (2) membuat rekomendasi-rokomendasi untuk perbaikan atau pemulihannya dan pencegahannya di masa depan”.

¹⁵ Mark Freeman, *Komisi-Komisi Kebenaran dan Kepatutan Prosedural*(terj.), Jakarta: ELSAM, 2008. Hlm. 18.

Komisi Kebenaran juga memiliki karakter yang sangat berbeda dengan pengadilan dalam bekerja. *Pertama* komisi kebenaran tidak mengenal penggugat, tidak ada penuntut, tidak ada pembelaan dan tidak ada pengadilan. Yang ada hanyalah penyelidikan dan pelaporan atas fakta-fakta dari hasil penyelidikan. Dengan kata lain hasil kerja Komisi Kebenaran tidak bisa menjadi bukti di pengadilan, atau bukti untuk menuntut seseorang ke pengadilan.

Kedua, temuan-temuan Komisi Kebenaran tidak bisa digunakan untuk menjatuhkan sanksi atau hukuman kepada siapa pun. Sementara Pengadilan bisa menjatuhkan sanksi yang mengikat setiap individu-individu tertentu, bahkan bisa membuat kebebasan seseorang hilang. Bahkan ketika Komisi mencantumkan nama seseorang dalam laporannya, hal itu belum tentu memiliki konsekuensi hukum. Meskipun ada konsekuensi sosial bagi nama-nama yang disebut oleh Komisi, namun itu tidak berarti hukuman.

Ketiga, Komisi Kebenaran berfungsi tidak sama dengan fungsi pengadilan. Komisi bisa diharapkan untuk menganalisis sebab-sebab sosial dari sebuah konflik, berkontribusi bagi rekonsiliasi, mementingkan para korban dalam kesaksian publik dengan berpusat kepada korban. Pengadilan lebih pada upaya untuk meminta tanggungjawab seseorang yang dibuktikan bersalah. Dengan kata lain pengadilan diharapkan menjatuhkan hukuman berdasarkan bukti yang tidak meragukan atas kejahatan yang dituduhkan (dakwaan) kepada seseorang. Jadi pengadilan berurusan dengan individu, bukan sistem.

Definisi dan perbedaan antara Komisi Kebenaran dengan pengadilan dari Freeman itu secara mendasar menunjukkan karakter utama dari KKR adalah bekerja secara ad hoc, berfokus kepada korban untuk melakukan penyelidikan dan memberikan rekomendasi kepada pemberi mandat yaitu negara/pemerintah yang membentuknya.

Oleh karena kerja KKR pertama-tama berfokus kepada korban, maka pengertian korban menjadi penting untuk dipahami. Theo van Boven seorang pelapor khusus PBB mendefinisikan korban sebagai berikut; “Korban berarti orang yang secara perorangan atau kelompok menderita kerugian, termasuk cedera fisik atau material, penderitaan emosional, kerugian ekonomi atau perampasan nyata terhadap hak-hak dasar.” Bahkan korban tidak langsung juga termasuk sebagai korban, “istilah korban juga termasuk –sejauh dipandang tepat – keluarga langsung atau orang yang secara langsung berada di bawah tanggungan para korban dan orang-orang yang telah mengalami penderitaan dalam membantu para korban yang sengsara atau dalam mencegah orang-orang agar tidak menjadi korban.”

1. MoU Kesepakatan Damai

Jika dibaca dengan kaca mata hak asasi manusia, MoU Helsinki sesungguhnya adalah instrumen untuk memulihkan kondisi HAM di Aceh. Artinya kehadiran MoU Helsinki menjadi titik balik dari kondisi pengabaian dan pelanggaran HAM yang begitu massif di era DOM, menuju kondisi yang menghargai dan melindungi serta memenuhi HAM di Aceh secara menyeluruh. Setiap ayat dalam MoU Helsinki semestinya menjadi ayat-ayat pemenuhan, perlindungan dan pemulihan HAM setiap orang di Aceh. Sayangnya cara membaca MoU Helsinki seperti itu tidak terjadi, baik oleh aktor-aktor di Aceh, apa lagi oleh aktor-aktor di Jakarta. Selama ini, perdebatan mengenai persoalan HAM ini lebih banyak dilihat dari perspektif kalkulasi politik dan kekhawatiran yang berlebihan. Alhasil, permasalahan HAM hanya dilihat terkait dengan bagian 2, ayat 2.1 sampai 2.3.

Ayat 2.1 menegaskan bahwa Pemerintah akan mematuhi Kovenan PBB mengenai Hak-hak Sipil-politik dan Hak-hak Sosial, Ekonomi dan Budaya. Pada **ayat 2.2** menegaskan bahwa Pengadilan HAM akan dibentuk di Aceh. Baru dalam **ayat 2.3** menegaskan bahwa Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi akan dibentuk di Aceh oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Indonesia dengan tugas merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi.

Dikarenakan MoU merupakan dokumen yang padat, maka bisa dimaklumi bahwa upaya untuk pembentukan KKRA tidak memiliki rincian prosedur dan teknis mengenai proses pembentukannya. Namun MoU memberikan batasan tugas yaitu merumuskan dan menentukan upaya rekonsiliasi. Itu pun setelah KKRA dibentuk oleh KKR Indonesia. Dengan kata lain, konstruksi KKR Aceh dari MoU adalah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari KKR Indonesia.

2. UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh

Berdasarkan materi yang terkandung dalam MoU, kemudian UU PA menerjemahkan rumusan yang serba terbatas tentang KKRA dari MoU itu, ke dalam rumusan yang juga sangat terbatas. Dalam Pasal 229, KKRA dikonstruksi untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi. Selain itu ditegaskan pula, secara institusional KKRA tidak terpisah dari KKR Nasional, dan bekerja sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM, KKRA dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat. Sementara proses pembentukan organisasi KKRA tersebut dalam Pasal 230 diatur dengan Qanun, yang meliputi tata cara pelaksanaan pemilihan, penetapan anggota, organisasi dan tata kerja, masa tugas dan biaya penyelenggaraan KKRA dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Melihat konstruksi kedua pasal dalam UU Pemerintahan Aceh tersebut, jelas bahwa sandaran normatif dari KKRA adalah UU KKR secara nasional. Pada saat UU Pemerintahan Aceh dibahas di DPR, UU tentang KKR Nasional telah selesai disahkan, namun belum dijalankan karena masih menunggu proses pemilihan anggota komisionernya. Namun ketika UU Pemerintahan Aceh disahkan, UU No.27/2004 tentang KKR justru dibatalkan oleh MK. Dengan sendirinya KKRA sebagaimana dimandatkan oleh UU PA kehilangan pijakan normatifnya. Akibatnya proses pembentukannya mandeg. Bahkan sampai kini pemerintah di Jakarta hampir sama sekali tidak tertarik lagi membahas penyelesaian pelanggaran HAM di Aceh, baik melalui pengadilan, maupun melalui pencarian kebenaran untuk rekonsiliasi melalui mekanisme KKRA.

3. Instrumen Perundang-undangan Nasional

Secara umum penyelesaian masalah pelanggaran hak asasi manusia di Indonesia, khususnya Aceh bisa mengacu kepada 3 instrumen hukum nasional, yaitu TAP MPR No IV/1999, TAP MPR No.V/2000, UU Pengadilan HAM dan UU KKR. Ketiga instrumen hukum tersebut mencerminkan tingginya semangat perbaikan dan pemenuhan serta perlindungan bagi HAM pasca-otoritarian.

Secara khusus dalam Tap MPR No.IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004 ditegaskan bahwa “Penyelesaian masalah Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selalu pemberlakuan Daerah Operasi Militer, maupun pasca-pemberlakuan Daerah Operasi Militer.”

Pernyataan tersebut selanjutnya dipertegas dalam Tap MPR No.V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional. Di dalam Tap MPR tersebut, dengan tegas disebutkan, untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional harus diwujudkan dalam langkah-langkah nyata, berupa pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan KKR ini penting sebagai salah satu panduan dalam perjalanan bangsa ke depan, atau dalam Tap MPR ini salah satunya

disebutkan, akan sangat berpengaruh pada penegakkan supremasi hukum dan perundang-undangan, yang diterapkan secara konsisten dan bertanggungjawab, serta menjamin dan menghormati hak asasi manusia. Untuk menjamin terlaksananya itu semua, perlu didahului dengan penyelesaian pelbagai kasus korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta pelanggaran hak asasi manusia. Dalam pengimplementasiannya, TAP MPR ini menyebutkan perlunya membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional, sebagai sebuah lembaga ekstra-yudisial yang jumlah dan anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Bab V Tap MPR No. V/MPR/2000 perihal Kaidah Pelaksanaan, di dalam butir 3 secara lengkap menyebutkan:

Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Nasional sebagai lembaga ekstra-yudisial yang jumlah anggota dan kriterianya ditetapkan dengan undang-undang. Komisi ini bertugas untuk menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau, sesuai dengan ketentuan hukum dan perundang-undangan yang berlaku, dan melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa. Langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa, dengan sepenuhnya memerhatikan rasa keadilan dalam masyarakat.

Bersandar pada ketentuan di atas, setidaknya bisa tergambar batasan-batasan dan ruang lingkup pekerjaan dari KKR yang akan dibentuk di Aceh, yang antara lain meliputi: *Pertama*, menegakkan kebenaran dengan mengungkapkan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran hak asasi manusia di masa lampau; *Kedua*, melaksanakan rekonsiliasi dalam perspektif kepentingan bersama sebagai bangsa; *Ketiga*, langkah-langkah setelah pengungkapan kebenaran, dapat dilakukan pengakuan kesalahan, permintaan maaf, pemberian maaf, perdamaian, penegakan hukum, amnesti, rehabilitasi, atau alternatif lain yang bermanfaat untuk menegakkan persatuan dan kesatuan bangsa, tanpa menciderai rasa keadilan dalam masyarakat.

Lebih jauh, jika dibaca kedua Tap MPR tersebut dengan satu nafas tampak disaat semangat reformasi begelora ada semangat yang kuat untuk penegakan hukum melalui pengadilan kepada para pelanggaran HAM di Aceh di era DOM dan Pasca-DOM. Setahun setelah reformasi berjalan, kompromi terjadi dalam rangka menjaga persatuan dan kesatuan KKR menjadi pilihan untuk menyelesaikan penyalahgunaan kekuasaan dan pelanggaran HAM. Tentu dalam hal itu penyelesaian masalah HAM di Aceh tidak terkecuali.

Norma dari Tap MPR tersebut baru bisa diwujudkan 4 tahun kemudian dengan disahkannya UU No.27/2004 tentang KKR. Ketika UU KKR diproses dan kemudian disahkan oleh pemerintah, Aceh masih dalam kondisi konflik yang berkecamuk. Bahkan di saat penyusunan UU KKR sedang menjadi debat hangat di Jakarta, di Aceh konflik juga menghebat dengan dijadikannya Aceh sebagai daerah darurat militer. Bisa dikatakan seluruh proses penyusunan UU KKR, realitas di Aceh seperti terkesampingkan. Dengan pengandaian KKR lah yang akan menjadi instrumen perdamaian. Sayangnya kenyataan bicara lain, KKR Nasional tidak pernah terbentuk. Sebab UU KKR dibatalkan pemberlakuan dan daya mengikatnya oleh MK di tahun 2006, ketika perdamaian sedang berkecambah di Aceh melalui perundingan di Helsinki dan penyusunan UU Pemerintahan Aceh.

Meskipun demikian secara normatif UU No.27/2004 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.

Selain itu, pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), juga dimandatkan oleh UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, khususnya terkait dengan penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini. Dalam Pasal 47 UU Pengadilan HAM di sebutkan sebagai berikut:

- (2) Pelanggaran hak sasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
- (3) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Sebagaimana telah disinggung di awal, klausula dalam UU Pengadilan HAM tersebut juga diikuti oleh UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, yang merupakan kelanjutan atau implementasi lebih jauh dari Kesepakatan Damai Helsinki. Di dalam bagian Hak Asasi Manusia MoU, salah satunya disebutkan bahwa akan dibentuk KKR di Aceh, dengan tugas untuk memformulasikan dan menetapkan langkah-langkah rekonsiliasi.¹⁶

E. KEBUTUHAN PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM DI ACEH

1. Konteks Pelanggaran HAM di Aceh

Qanun KKRA mengkonstruksikan kurun waktu pelanggaran HAM yang pertama kali harus dibuka adalah dari tahun 1976-2005, oleh karenanya diperlukan upaya pembabakan yang jelas agar kerangka pengungkapan kebenarannya bisa lebih sah, serta polanya bisa dikenali dengan lebih terang.

Tim Kell dalam bukunya *The Roots of Acehese Rebellion* mencatat perlawanan Aceh merupakan respon terhadap menguatnya cengkraman pusat (Jakarta) terhadap daerah (Aceh) secara politik, ekonomi dan sosial selama Orde Baru. Cengkraman pusat itu telah menguras energi dan sumberdaya Aceh, yang akibatnya Aceh kehilangan ruang untuk berkembang lebih baik. Perlawanan Aceh itu menurut Tim Kell melibatkan hampir semua strata sosial masyarakat Aceh, mulai dari masyarakat pedesaan, sampai ke kalangan elit yang berada di universitas. Artinya yang terlibat dalam konflik di masa lalu, bukan terbatas pada satu atau dua kelompok, melainkan lintas strata sosial di Aceh.¹⁷

Respon balik pemerintah Jakarta atas perlawanan itu adalah melancarkan operasi militer, dengan menjadikan Aceh sebagai Daerah Operasi Militer (DOM.) Bagaimana gambaran DOM itu berjalan bisa disimak dari **Laporan Tim Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh** yang dibentuk oleh Presiden Habibie di tahun 1999. Tim yang dipimpin oleh Baharuddin Lopa ini mengusut beberapa peristiwa yaitu penganiayaan/penyiksaan, penghilangan orang secara paksa, kekerasan seksual, teror, pengrusakan dan pembunuhan. Sementara wilayah yang diusut adalah Aceh Utara, Pidie, Aceh Timur, Aceh Barat.

Dari laporan Tim Independen tersebut bisa dikonstruksikan konteks pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh. Konteks pertama dalah pelanggaran HAM itu terjadi dalam rangka penumpasan GAM dengan menjadikan Aceh sebagai daerah operasi militer (DOM). DOM Aceh mendapat legitimasi politik karena GAM dilihat sebagai Gerakan Pengacau Keamanan (GPK), bukan sebagai bentuk ekspresi kekecewaan atas kondisi politik dan ekonomi. Artinya solusi dari Jakarta untuk menghentikan perlawanan GAM adalah melancarkan operasi militer dengan melibatkan satuan-

¹⁶ Lihat *Memorandum of Understanding of Understanding* antara Pemerintah RI dengan GAM.

¹⁷ Tim Kell, *Op.Cit.*, hlm. 68-69.

satuan organik dan non-organik. Sejalan dengan itu Aceh juga mulai terisolir dari dunia luar sehingga tindakan kekerasan yang menimbulkan pelanggaran HAM tidak diketahui oleh pihak luar. Dalam kondisi itu, pemimpin-pemimpin operasi militer memperlihatkan tindakan kekerasan secara terbuka untuk “menunudukan” rakyat.

Jika Laporan Tim Independen tersebut dikonstruksi ulang maka tampak pelanggaran HAM yang terjadi di Aceh, khususnya di era DOM adalah akibat dari operasi militer untuk mematahkan perlawanan GPK. Dalam menjalankan operasinya aparat keamanan kerap pula menggunakan TPO yang orang lokal atau orang kampung setempat. Sementara pelbagai bentuk tindakan kekerasan terhadap penduduk sipil kebanyakan terjadi di dalam bangunan yang dikuasai oleh aparat keamanan, dan dilakukan oleh anggota aparat keamanan. Korbannya bisa siapa saja, atau acak sesuai dengan pertimbangan atau kecurigaan aparat keamanan tersebut.

Untuk wilayah Pidie, bangunan yang dikuasai oleh aparat keamanan yang dipakai untuk melakukan tindakan kekerasan adalah Pos Satis (satuan taktis), Bilie Aron, yang dikenal sebagai Rumoh Geudong, yang berada Teupin Raya, Glumpang Tiga. Pos ini mengawasa tiga kecamatan yaitu Glumpang Tiga, Kembang Tanjung dan Bandar Baru. Pos Satis di Bilie Aron ini sudah beroperasi sejak awal tahun 1990. Pos Satis seperti di Bilie Aron ini hanya satu dari sekian banyak pos taktis lainnya di seluruh Aceh, khususnya di daerah yang dianggap aparat sebagai daerah rawan.

Sementara untuk Aceh Utara, peristiwa Simpang KKA tahun 1999 bisa dijadikan tipe lain dari operasi militer yang memakan korban jiwa. Peristiwa Simpang KKA yang bermula dari adanya dugaan seorang anggota TNI diculik oleh GPK. Kemudian pasukan dari kesatuan prajurit yang diculik itu yaitu Datasemen Rudal 001 bersama dengan pasukan Yonif 113/JS berhadapan dengan massa yang banyak di lokasi Simpang KKA setelah negosiasi yang alot antara masa dengan aparat. Dalam proses dialog yang keras, kemusian pecah tembakan setelah adanya provokasi pelemparan ke arah aparat. Dalam peristiwa di Simpang KKA ini jatuh korban jiwa 39 orang, luka berat 125 orang. Sementara dari TNI dua orang terlalu karena lemparan batu. Peristiwa Simpang KKA ini menunjukkan bahwa setelah reformasi berjalan pun kekerasan di Aceh bisa pecah dengan korban jiwa yang tidak sedikit. Sementara massa yang mejadi korban adalah massa yang tidak bersenjata yang sedang meluapkan emosi ketidak puasanya karena terlalu lama ditekan.

Tipologi lain bisa dilihat dari peristiwa yang terjadi di Aceh Timur, yaitu di Idi Cut. Peristiwa bermula dari adanya Dakwah yang hendak dilakukan oleh GAM di Gampong Matang Ulim. Kemudian aparat menangkap beberapa orang, namun kemudian 7 orang mayatnya ditemukan di sungai Arakundoe dalam kondisi terikat dalam karung. Sebelum aparat menangkap orang yang ditemukan mayatnya di sungai itu, beberapa orang anggota TNI dan Polisi ditangkap oleh orang tak dikenal, dan mayatnya juga ditemukan di sungai tersebut. Aparat yang terlibat dalam peristiwa ini adalah dari Linud 100.

Peristiwa penyerbuan dayah Teungku Bantaqiah, di Beutong, Aceh Barat adalah tipologi yang lain lagi. Teungku Bantaqiah dicurigai oleh aparat keamanan masih menyimpan 100 pucuk senjata di pondoknya. Padahal Teungku Bantaqiah baru saja dibebaskan dari penjara setelah mendapatkan amnesti dari Presiden. Kediaman Teungku Bantaqiah kemudian diserbu oleh aparat keamanan, jatuh korban 31 orang. Penyerbuan ke Dayah Teungku Bantaqiah diawali dari laporan intelijen yang menyatakan bahwa dia memiliki banyak senjata dan pengikut. Tanpa verifikasi dan pembicaraan terlebih dahulu, penyerbuan langsung dilakukan oleh aparat. Padahal di saat penyerbuan tersebut terjadi, Panglima TNI sudah mengumumkan bahwa Aceh sebagai DOM telah dicabut. Penyerbuan ini diketahui oleh Danrem 011/Lilawangsa dan dipimpin oleh Kasintel Korem, Letkol Sujono.

Sampai saat ini Letkol Sujono dinyatakan hilang. Perlu dicatat, pola penyerbuan dengan sasaran tertentu seperti yang menimpa Teungku Bantaqiah bukan lah pola baru dan satu-satunya, pola yang sama sudah pernah dilakukan sebelumnya.

Keempat tipologi yang dipaparkan di atas menunjukkan bahwa aparat keamanan melakukan kekerasan dalam rangka memerangi GAM memiliki cara-cara sendiri tergantung kondisi lapangan yang mereka hadapi. Meskipun demikian korbannya bisa saja acak dan tertarget. Selain itu peristiwa bisa saja terjadi seperti spontan maupun dirancang sedemikian rupa. Pelaku juga bisa pula pasukan yang mobil/bergerak, bisa pula pasukan teritorial.

Maka dari itu, berdasarkan tipologi tersebut Tim Independen mencatat ada dua proses kekerasan terjadi, pertama adalah kekerasan berlanjut. Artinya seseorang yang ditangkap aparat keamanan, kemudian mengalami serangkaian kekerasan dalam pelbagai bentuk, kemudian ia dibunuh. Kedua kekerasan itu terjadi sangat tergantung pada kehendak aparat yang menangkap korban. Artinya kuantitas kekerasan yang dialami oleh seorang korban sangat sulit dikalkulasi. Di samping itu Tim Independen juga mencatat, kekerasan yang dilakukan kepada penduduk ditujukan oleh aparat keamanan untuk menakut-nakuti agar penduduk terpisah dari GAM, atau tidak bersedia bekerjasama dengan GAM. Sebagian korban juga tidak mengetahui alasan aparat keamanan menangkap mereka, tuduhannya selalu terkait dengan GAM.

Selain beberapa tipologi di atas perlu pula dicatat adanya pola gelap “dark pattern”, yaitu pola sweeping yang dilakukan oleh kelompok-kelompok bersenjata tanpa identitas. Pola gelap ini juga mematikan dan memakan banyak korban jiwa. Sasarannya acak, bisa penduduk biasa dan bisa pula aparat atau tokoh-tokoh tertentu. Pembunuhan-pembunuhan tunggal di kota Banda Aceh atau sweeping kendaraan malam hari adalah bagian dari pola gelap ini. Ada dugaan pelaku dalam pola gelap ini adalah unsur-unsur GAM, bisa pula operasi intelijen untuk memancing kekerasan dan menebar teror. Tim Independen juga memberikan perhatian serius mengenai gejala pola gelap ini, karena berkembang setelah reformasi terjadi.

Pola gelap itu berlangsung sejak reformasi sampai diberlakukannya Darurat Militer (DM) di tahun 2003. Ketika DM pola konflik menjadi lebih jelas dan terbuka yaitu antara aparat militer yang menggelar operasi militer secara terbuka dengan sasaran jelas yaitu GAM. Dalam masa DM ini bisa dikatakan, seluruh pelanggaran HAM yang terjadi merupakan akibat dari operasi militer, atau oleh tindakan GAM yang berupaya meredam operasi militer yang diarahkan kepada mereka.

Gagalnya perjanjian damai yang ditandatangani di Jenewa, Swiss, pada 9 Desember 2002, yang disponsori oleh Henry Dunant Centre, telah mengakhiri masa jeda kemanusiaan, yang berlanjut dengan penetapan Darurat Militer Aceh, pada 19 Mei 2003 oleh pemerintah Megawati. Jakarta mengirimkan ribuan personil TNI/Polri ke Aceh, dengan alasan untuk menumpas GAM. Satu tahun pelaksanaan darurat militer, TNI mengklaim telah menewaskan 2.439 anggota GAM, menangkap 2.003 anggota GAM, dan 1.559 orang menyerah. Dari pihak TNI diakui 147 orang tewas dan 422 luka-luka. Selain itu, Dinas Penerangan Umum TNI juga mengakui, pelaksanaan Darurat Militer juga telah menewaskan sekitar 662 warga sipil, 140 orang mengalami luka berat, dan 227 orang luka ringan. Saat perang belum lagi berakhir, tsunami menerjang Aceh, pada 26 Desember 2004. Akibat peristiwa ini sekitar 129.775 orang tewas, 36.786 orang hilang, dan 174.000 orang hidup di tenda-tenda pengungsian, akibat kehilangan tempat tinggal.¹⁸

¹⁸ Lihat: Nashrun Marzuki dan Adi Warsidi (ed), Fakta Bicara: Mengungkap Pelanggaran HAM di Aceh 1989 – 2005, Banda Aceh: Koalisi NGO HAM Aceh, 2011.

Beranjak dari temuan-temuan Tim Independen di atas dapat dikatakan bahwa konteks pelanggaran HAM di Aceh adalah akibat dari operasi militer untuk menekan ketidakpuasan di Aceh, yang kemudian berembang menjadi gerakan bersenjata. Maka dari itu dapat pula dikatakan bahwa terjadi kontestasi kekuatan bersenjata, dengan kekuatan yang tidak seimbang. Akibatnya penduduk sipil menjadi korban dalam adu kekuatan tersebut. Hal itu terjadi dalam rentang waktu yang panjang yaitu dari 1976 sampai 2005.

Melihat konteks yang telah dirumuskan oleh Tim Independen tersebut, KKRA harus bisa menggunakannya sebagai dasar untuk mengkonstruksi pola dan motif dari pelbagai jenis kekerasan di Aceh dalam kurun waktu itu. Artinya KKRA dalam bekerja nantinya tidak boleh kehilangan fokus. Jika kehilangan fokus, maka kekerasan di Aceh dalam jangka waktu itu akan meluruh menjadi pertikaian antar tetangga di gampong-gampong di seluruh Aceh.

2. Relasi antar-aktor di Aceh.

Konflik tidak pernah beraktor tunggal, apa lagi konflik itu berlangsung 30 tahun (1976-2005). Untuk keperluan pencarian kebenaran dan rekonsiliasi relasi aktor dan posisi aktor-aktor dalam konflik perlu dikonstruksi sebelum KKRA masuk ke lapangan.

Jika disimak ulang antara tahun 1976 sampai 2000 awal, Indonesia menganut sistem dwifungsi ABRI. Sistem dwifungsi tersebut menempatkan ABRI dalam puncak kekuasaan politik di Indonesia, tak terkecuali Aceh. ABRI dengan peran dwifungsi itu memiliki sebelah kakinya di politik dan sebelah kakinya lagi di militer. Juga jangan lupa Kepolisian adalah bagian dari dwifungsi itu.

Dwifungsi ABRI itu juga ditopang oleh pilar politiknya yaitu Golkar dan Birokrasi. Artinya operasi militer di Aceh antara tahun 1976-2000an awal adalah wajah utama dari politik saat itu. Dan wajah itu dipakai hampir 30 tahun. Maka dari itu relasi aktornya bisa tampak dalam kekuatan-kekuatan politik utama yaitu ABRI (TNI-POLISI), Golkar dan Birokrasi. Selama era DOM itu pemerintahan lokal dan DPRD Aceh didominasi oleh Golkar dan Birokrasi. Maka dari itu dapat juga dikatakan bahwa kekerasan atau pelanggaran HAM yang terjadi sepanjang DOM itu, memberikan legitimasi secara tidak langsung bagi konfigurasi politik Aceh.

Jika kita ikuti gagasan Ibrahim Hasan yang meminta ABRI mengulurkan tangan operasinya di Aceh di tahun 1989 dengan alasan bahwa GAM bangkit, dapat dibaca Ibrahim Hasan sebagai representasi politik Aceh yang meminta campur tangan luar untuk mengatasi kompetitor politiknya dalam percaturan politik di Aceh. Artinya dalam diri Ibrahim Hasan saat itu bertemu tiga kepentingan politik sekaligus yaitu Birokrasi, Golkar dan ABRI. Memang selama DOM aktor-aktor politik dari kekuatan itu lah yang mendominasi Aceh.

Reformasi mengubah konfigurasi politik, ABRI dan Golkar surut, termasuk di Aceh. Golkar sejak reformasi sampai sekarang tidak bisa bangkit di Aceh, karena kehilangan penyokong utama yaitu ABRI dan Birokrasi. Golkar di Aceh pasca reformasi tetap jadi kelompok yang diperhitungkan, namun tidak bisa lagi memegang pucuk pimpinan politik, khususnya Gubernur. Bahkan di Kabupaten-kabupaten, Golkar pun kehilangan kursi Bupati di Aceh.

Setelah perdamaian konfigurasi kembali berubah. GAM menjadi aktor politik dominan dengan menguasai kursi Gubernur dan 13 Bupati dari 23 kabupaten/kota di Aceh. Bahkan Kursi DPRA dikuasa GAM 50%. Hal itu juga terjadi di kursi DPR kabupaten/kota. Artinya aktor politik baru masuk kedalam arena pengambil keputusan strategis di Aceh. Saat ini PA (GAM) menduduki 29

Kursi di DPRA, sementara Golkar hanya menduduki 9 kursi dari 81 Kursi. Hal ini menunjukkan sejak perdamaian Aceh terjadi, posisi dominasi Golkar dalam politik beralih ke pada PA. Sementara TNI (dulu ABRI) tidak lagi memiliki kursi di DPRA, sejak tahun 2004.¹⁹

Singkatnya ketika kekerasan merebak di Aceh dalam kerangka DOM, aktor politik di Aceh adalah Golkar, ABRI dan Birokrasi sebagai wajah dari dwifungsi ABRI. Setelah perdamaian aktor politik di Aceh adalah PA dan Golkar bersama beberapa partai lainnya (13 partai) yang memiliki kursi di DPRA 2014-2019, yaitu Nasdem 8 kursi, Demokrat 8 kursi, PAN 7 kursi, PPP 6 Kursi, PKS 4 Kursi, Gerindra 3 kursi, PNA 3 kursi, PDA, PBB, PKPI dan PKB 1 kursi. Dari hasil Pemilu tahun 2009-2014, PA menguasai 33 kursi DPRA dari 69 kursi yang tersedia, sementara Golkar hanya 8. Dari Pemilu 2004-2009, Golkar menguasai 12 Kursi, PPP 11 Kursi dan PAN 8 kursi.²⁰

Karena PA/GAM yang saat ini dominan, gerak politik dan birokrasi di Aceh juga ditentukan oleh GAM. Begitu pula dengan kondisi keamanan dan perkembangan HAM. Bisa dikatakan relasi antara aktor politik di Aceh saat ini sangat ditentukan oleh elit-elit PA/GAM. Maka dari itu gerak maju agenda HAM di Aceh, khususnya KKR ditentukan pula oleh relasi GAM dengan kekuatan politik lainnya, juga relasi GAM dengan TNI, POLISI dan Birokrasi.

Meskipun PA (GAM) mendominasi kekuatan politik Aceh pasca perdamaian, namun dinamika internal PA atau GAM sangat dinamis. Hal terjadi karena adanya rivalitas internal untuk merebut posisi Gubernur dan Bupati. Artinya tenaga mesin politik Aceh yang begitu besar memiliki tantangan internal yang tidak sedikit pula. Oleh karena itu konsolidasi yang utuh diantara mereka tidak pernah tercapai secara maksimal. Guncangan selalu ada. Pengalaman dua kali pemilihan Gubernur memperlihatkan itu. Dalam Pilgub tahun 2007, GAM tidak bulat. Begitu pula dalam Pilgub tahun 2012 lalu. Dan tidak tertutup kemungkinan dalam Pilgub tahun 2017 hal itu akan terulang kembali.

Ketika dinamika internal di GAM/PA begitu tinggi, GAM sebagai pengendali birokrasi dan politik di Aceh tentu memiliki beban tersendiri. Paling tidak segala kekurangan dan ketidakpuasan masyarakat bisa dialamatkan kepada PA/GAM.

KKRA dalam menjalankan mandat dan bekerja nantinya berada di tengah relasi aktor politik yang berubah ini. Era pelanggaran berat HAM yang terjadi di tahun 1976-2005 yang dikenal sebagai era DOM, sebagaimana dimandatkan oleh Qanun KKRA, adalah era aktor utamanya adalah Golkar, Birokrasi dan ABRI yang berdwifungsi. Sedangkan GAM adalah kelompok orang-orang yang menjadi sasaran dari DOM. Sementara era KKRA ketika bekerja adalah era GAM menjadi *the ruling party* dan ditujukan untuk memeriksa akibat dari kebijakan persekutuan tiga aktor masa lalu itu, yang dikenal sebagai DOM. Maka dari itu sebelum KKRA bekerja dibutuhkan adanya kejelasan sikap masing-masing aktor dalam memandang dan menerima dari kenyataan-kenyataan yang terjadi di masa lalu.

Selain itu, sebagai bagian dari aktor, kalangan LSM-LSM di Aceh juga harus jernih dalam melihat proses pengungkapan kebenaran. Dimana pengungkapan kebenaran melalui KKRA harus ditempatkan sebagai agenda untuk mendorong kualitas dari perdamaian. Dengan demikian perdamaian tidak semata-mata dinikmati oleh elit baru, akibat tersisihnya elit lama, melainkan korban-korban kekerasan di masa konflik juga harus bisa menikmati perdamaian dengan hadirnya keadilan untuk mereka. Sebab bagi korban makna terpenting dari perdamaian adalah hadirnya keadilan.

¹⁹ Sejak tahun 2004 fraksi ABRI (TNI-POLRI) dihapus di seluruh DPR, sebagai implikasi dari dihapuskannya sistem dwifungsi ABRI.

²⁰ Dari tiga kali pemilu itu tampak Golkar terus merosot jumlah kursinya DPR Aceh. GAM melalui partai lokal Partai Aceh baru ikut dalam Pemilu di tahun 2009. Sementara ABRI (TNI-POLRI) sejak Pemilu 2004 tidak lagi memiliki kursi di DPR Aceh.

Agar itu berjalan baik, kekerasan selama era DOM itu tidak bisa dilihat oleh KKRA sebagai fosil yang sudah tidak mungkin hidup lagi. Kekerasan di era DOM itu harus selalu diwaspadai ia bisa menunjukkan taringnya kapan saja. Oleh karena itu KKRA perlu sedari awal menyadari bahwa agenda pengungkapan kebenaran di Aceh adalah agenda politik yang berkorelasi dengan dinamika internal Aceh di satu sisi dan di sisi lain mengkait pada dinamika hubungan antar aktor di Jakarta. Jadi pengungkapan kebenaran di Aceh, khususnya di era DOM tidak terlepas dari perilaku Jakarta di masa lalu, juga perilaku Jakarta sekarang ini.

Catatan dari Robertus Robet (2014) dalam bukunya Politik Hak Asasi Manusia dan Transisi di Indonesia: Dari Awal Reformasi hingga Akhir Pemerintahan SBY perlu dipertimbangkan oleh para komisioner KKRA nantinya, yaitu bahwa kebenaran selalu mengandaikan adanya seperangkat norma objekif yang mesti dipancangkan terlebih dahulu sebagai konsensus bersama yang akan menjadi dasar untuk bertindak. Jadi semua aktor di Aceh perlu mengacu pada norma yang sama agar bisa bertindak yang untuk mengwujudkan norma itu.

Dengan demikian kekerasan masa lalu tidak dilihat sebagai sesuatu yang normal alias “sudah nasib” Aceh. Jika itu yang menjadi sandaran normatifnya maka KKRA hanya akan menjadi lembaga untuk maaf-maafan tanpa bisa menghadirkan keadilan. Hasilnya akan membuat para pelaku dan penanggungjawab dari kekerasan di masa lalu, khususnya era DOM akan mudah lari dari tanggungjawab sambil terus-menerus membangun kamufase wajah dalam sistem politik yang terus berubah di Aceh.

F. SITUASI DAN HARAPAN KORBAN

Saat ini kondisi korban bisa dikatakan laksana air tenang dengan arus bawah yang bergolak. Karena dalam sepuluh tahun masa damai ini korban terus bersabar untuk menunggu momen pengungkapan kebenaran tiba. Dalam masa penantian yang panjang itu korban dan keluarga juga belum mendapat perhatian yang signifikan dari pemerintah.

Dalam menjalankan kehidupan sehari-hari, secara emosional korban berada dalam kondisi yang labil karena terombang-ambing antara melupakan pengalaman buruk di masa lalu dan terus memupuk dendam. Ekspresi korban sebagian besar menunjukkan kekecewaan kepada siapa saja, khususnya pemerintah dan orang-orang yang selama ini menjadikan mereka sasaran program. Sementara program-program itu hanya sekedar temporal dan kurang bermanfaat untuk menghilangkan trauma. Kekecewaan yang berjalan panjang karena merasa diabaikan memunculkan kemarahan dalam diri korban kepada pihak-pihak diluar diri mereka.

Selain itu, dalam kelompok korban juga muncul kecemburuan antar kelompok akibat adanya perhatian yang berbeda oleh pemerintah. Pemerintah lebih memberikan perhatian kepada kelompok yang memiliki afiliasi politik kepada kekuatan bersenjata di masa lalu dalam pelbagai bentuk bantuan dan program. Sementara korban dari kalangan penduduk sipil yang tidak terafiliasi kepada kekuatan politik belum mendapatkan perhatian. Bahkan sulit untuk mendapatkan akses kepada program-program pemulihan ekonomi, maupun program-program pemulihan psikologis dan sosial. Bahkan di kampung-kampung korban dan keluarga kerap pula mendapat tekanan sosial dan politik dari pihak-pihak lain.

Memburuknya kondisi korban tersebut tidak terlepas dari perkembangan situasi politik secara umum di Aceh. Pada awal perdamaian banyak LSM yang mendampingi dan bekerja atas nama korban. Namun seiring dengan perjalanan waktu, LSM-LSM yang bekerja mendampingi korban perlahan-lahan berkurang. Alhasil korban tinggal sendirian dalam ketidakpastian. Akibatnya barisan

korban porak poranda dipermainkan oleh perkembangan konfigurasi politik Aceh yang baru. Organisasi-organisasi korban menghilang, kemudian korban dimobilisasi untuk kepentingan politik jangka pendek dalam beberapa kali Pilkada dan Pemilu. Setelah Pilkada dan Pemilu usai, korban kembali ditinggalkan. Konfigurasi politik Aceh yang terus berubah seperti itu membuat korban dan keluarganya merasa dimanfaatkan dan kemudian ditinggalkan.

Meskipun demikian korban dan keluarganya sampai saat ini masih mengharapkan momen kebenaran dan keadilan datang. Sayangnya ketika Qanun KKRA disahkan dan Pansel Komisioner KKRA mulai bekerja, korban dan keluarganya belum diajak bicara oleh pihak mana pun. Secara garis besar korban dan keluarganya berharap mereka diajak bicara karena setelah 10 tahun perdamaian korban menghadapi kondisi yang jauh lebih berat dari sebelumnya. Baik kondisi sosial-politik yang menekan, maupun kondisi ekonomi yang tidak kunjung membaik.

Dalam kondisi seperti itu bisa dikatakan korban dan keluarganya sangat membutuhkan bantuan ekonomi dan terapi psikologi lebih awal untuk bisa menghadapi proses pengungkapan kebenaran. Dalam kondisi yang tertekan secara ekonomi dan sosial, maka korban dan keluarganya akan kesulitan untuk menghadapi proses pengungkapan kebenaran. Jika salah terapi, bisa jadi korban akan kian tertekan dan ketakutan menghadapi proses kebenaran.

Agar proses pengungkapan kebenaran melalui KKRA bisa berjalan mulus, perlu intervensi dari LSM-LSM pendamping sesegera mungkin untuk melakukan komunikasi dengan korban, kemudian membenahi jalur komunikasi, sekaligus memperbaiki jalinan komunikasi dan organisasi yang rusak belakangan. Artinya korban dan keluarganya perlu dipersiapkan secara tepat, agar momentum pengungkapan kebenaran yang seharusnya menjadi ajang bagi korban mengungkapkan rasa yang mereka derita selama ini, berubah menjadi momentum yang mengancam korban karena korban merasa ditelanjangi. Karena bagaimana pun, kekhawatiran akan adanya ancaman dari pihak mana pun kepada korban tidak tertutup kemungkinan bisa terjadi.

Maka dari itu antusiasme kalangan LSM di Aceh menyambut akan terbentuknya KKRA perlu diimbangi dengan perbaikan kondisi korban. KKRA harus benar-benar ditempatkan sebagai sarana bagi korban untuk melepaskan beban deritanya yang belum berakhir sampai kini. Oleh karena itu, kondisi korban yang nyaman dan merasa terlindungi, adalah prasyarat awal bagi berkerja KKRA.

Kenyamanan dan perasaan adanya perlindungan kepada korban dan keluarganya menjadi penting jika kita menilik sebaran korban dan peta konflik di masa lalu. Dalam kurun waktu 1976-2005 ada tiga karakter peta korban:

Pertama adalah pantai timur Aceh, tempat terkonsentrasinya perlawanan bersenjata secara masif. Bahkan hampir sebagian besar tokoh-tokoh kunci kelompok perlawanan berasal dari wilayah ini. Akibatnya tekanan dari aparat keamanan terhadap wilayah ini juga jauh lebih masif dan keras. Akibatnya di wilayah ini korban serta keluarganya berada dalam tekanan berat yang silih berganti antara aparat keamanan dengan kelompok perlawanan bersenjata. Korban berada di banyak kampung, baik kampung yang mudah diakses maupun kampung-kampung terisolir. Semakin sulit kampung-kampung dijangkau, maka akan semakin berat tekanan kepada korban, karena korban sama sekali tidak memiliki peluang untuk mengakses keluar. Bahkan korban di wilayah seperti itu bukan bersifat individu, melainkan komunal, melingkupi seluruh kampung.

Kedua adalah wilayah tengah. Wilayah ini memiliki karakter yang berbeda, karena adanya kelompok milisi yang digalang oleh aparat keamanan di satu sisi, di lain sisi ada kelompok perlawanan. Implikasinya korban dan keluarganya menghadapi situasi yang lebih berat karena berhadapan langsung dengan komunitas yang mereka kenal dan dekat dengan mereka. Sementara kondisi

geografis yang dihadapi juga jauh lebih berat karena berada di kampung-kampung yang dikepung oleh perbukitan yang sulit dijangkau oleh pihak dari luar. Bisa dikatakan di masa konflik dulu, wilayah tengah Aceh adalah wilayah yang sulit diakses oleh kelompok-kelompok pemerhati HAM. Oleh karena itu di wilayah tengah itu sampai saat ini kondisi korban dan keluarganya sebagian besar masih menjadi tanda tanya. Jadi tidak tertutup kemungkinan korban di wilayah tersebut menghadapi tekanan yang jauh lebih berat dan jumlahnya jauh lebih banyak dari yang bisa diduga sebelumnya.²¹

Ketiga adalah pantai barat dan selatan Aceh. Di wilayah ini bisa dikatakan kekuatan perlawanan cenderung terbatas, namun memiliki spot-spot yang mengejutkan. Peristiwa pembunuhan Teungku Bantaqiah dan pengikutnya adalah salah contoh dari spot tersebut. Bisa dikatakan di wilayah barat dan selatan ini, meskipun kelompok perlawanan tidak terlalu massif namun tekanan aparat keamanan tidak kurang kerasnya dari daerah lain. Maka dari itu tekanan kepada penduduk yang kemudian menjadi korban tentu memiliki karakter yang khas. Artinya tekanan dari aparat keamanan di masa lalu menjadi langsung ke penduduk tanpa ada imbalan dari kelompok perlawanan.²²

G. ARAH PEMBENTUKAN KKRA

1. Gambaran umum Qanun KKRA

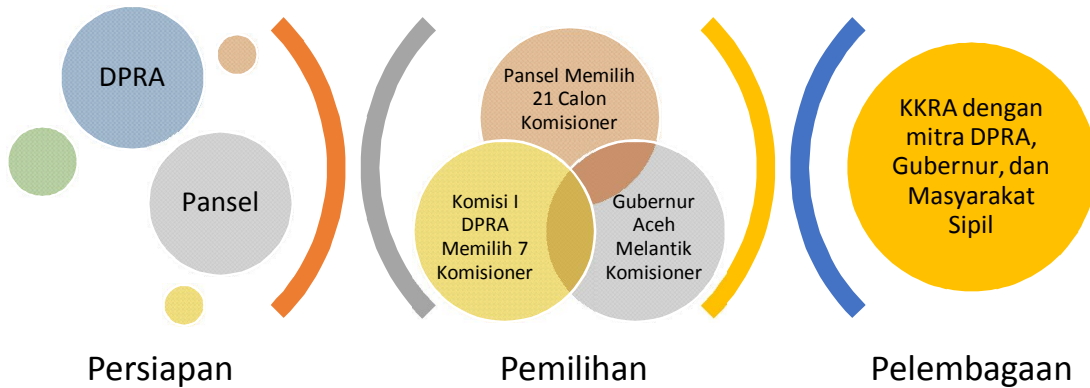
Sesuai Qanun No. 17/2013 tentang KKRA, KKRA adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh dan melaksanakan rekonsiliasi. Sementara kurun waktu pelanggaran HAM yang diwajibkan dibuka oleh KKRA adalah antara tahun 1976 sampai 2005, lalu kemudian masa sebelum 1976.

KKR Aceh adalah lembaga yang dibentuk oleh legislaif Aceh (DPRA). Dalam prosesnya, untuk mengisi keanggotaan KKRA, DPRA harus membentuk Panitia Seleksi (Pansel) guna merekrut bakal calon Anggota. Pansel kemudian menyerahkan bakal calon anggota tersebut ke DPRA sebanyak 21 orang. DPRA kemudian melakukan uji kepatutan dan kelayakan dari 21 calon anggota itu, dan kemudian memilih 7 orang untuk menjadi anggota KKRA. Seturut itu DPRA juga memilih Ketua dan Wakil Ketua KKRA dari 7 Anggota yang terpilih. Pemerintah Aceh atau Gubernur kemudian menetapkan (ps.5.4) dan melantik anggota KKRA (ps.12-13). Dalam bekerja KKRA bertanggungjawab kepada Gubernur dan DPRA (ps.6). Serta berkedudukan di Ibukota Aceh (ps.7).

²¹ Mengenai kondisi Gampong di era konflik, lihat Afadhal dkk, *Runtuhnya Gampong di Aceh: Studi Masyarakat Desa Yang Bergolak*, Jakarta-Yogyakarta: P2P LIPI dan Pustaka Pelajar, 2008.

²² Peta kondisi korban ini diilhami oleh peta karakter politik Aceh. Untuk melihat karakter politik tersebut lihat Otto Syamsudin Ishak, *Aceh Pasca Konflik, Kontestasi Tiga Varian Nasionalisme Aceh*, Aceh: Bandar Publishing, 2013.

Bagan Alur Pembentukan KKRA



Qanun mengatur masa kerja Anggota KKRA adalah lima tahun, serta dapat mencalon diri kembali untuk satu periode berikutnya (ps. 14). Dalam menjalankan fungsi dan tugas sehari-harinya KKRA akan dibantu oleh Pokja-pokja (Kelompok Kerja), diantaranya Pokja Pengungkapan Kebenaran, Pokja Perempuan, Pokja Reparasi, Pokja Perlindungan Saksi dan Korban, Pokja Dokumentasi dan Publikasi dan Pokja Rekonsiliasi. Pokja dipimpin oleh satu orang komisioner dan anggota 2 sampai 6 orang unsur dari luar KKRA (Ps.5).

Konstruksi KKRA dalam Qanun No.17/2013 secara garis besar adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkap kebenaran, pola dan motif atas pelanggaran HAM dalam konflik bersenjata di Aceh, merekomendasikan tindak lanjut, merekomendasikan reparasi dan melaksanakan rekonsiliasi (Ps.1.14). Sementara tujuan pembentukn KKRA diformulasikan untuk: (1) memperkuat perdamaian dengan mengungkap kebenaran terhadap pelanggaran HAM yang terjadi di masa lalu; (2) Membantu tercapainya rekonsiliasi antara pelaku pelanggaran Ham baik individu maupun lembaga dengan korban; dan (3) merekomendasikan reparasi menyeluruh bagi korban pelanggaran HAM, sesuai dengan standar universal yang berkaitan dengan hak-hak korban.

Cakupan wilayah kerja KKRA di seluruh Aceh dan/atau di luar Aceh sejauh terkait dengan konflik Aceh. Sementara kurun waktu pengungkapan kebenaran, dibagi ke dalam dua tahap, yaitu tahap pertama 4 Desember 1976 sampai 15 Agustus 2005. Tahap kedua sebelum 4 Desember 1976. Pengungkapan kebenaran tahap kedua dilakukan setelah pengungkapan tahap pertama selesai. Selain itu pelanggaran HAM yang diutamakan untuk diungkap adalah hak ekonomi, sosial dan budaya serta hak sipil dan politik (Ps.19).

Tujuan pengungkapan kebenaran adalah untuk “mendorong perubahan kebijakan dan perbaikan lembaga-lembaga yang telah mengakibatkan pelanggaran di masa lalu. Mendapatkan informasi yang akurat tentang pelanggaran HAM dan dugaan pelanggaran HAM berat, berdasarkan bukti dan fakta yang telah dikumpulkan, termasuk analisis faktor penyebab, peristiwa yang melatarbelakangi, motifasi politik dan /atau ekonomi, tindakan dan aktor, baik lembaga negara maupun non-negara serta dampaknya. Memenuhi hak korban untuk mendapatkan kebenaran dan keadilan. Serta meluruskan sejarah. (ps.20) Pengungkapan kebenaran itu dilakukan dengan cara “mengumpulkan informasi dan dokumen, pengambilan pernyataan dan investigasi (ps.21).

Tujuan rekonsiliasi bedasarkan Qanun adalah “merajut kembali persaudaraan yang terpecah dan menghilangkan dendam antara korban/keluarga korban dengan pelaku dalam rangka

memperkuat keutuhan masyarakat dan bangsa; membangun kebersamaan untuk menjaga keberlanjutan perdamaian; mencegah berulangnya konflik; dan menjaga keutuhan wilayah Aceh (ps. 33). Qanun juga mengatur bahwa rekonsiliasi hanya dapat dilakukan pada kasus-kasus yang tidak termasuk pelanggaran HAM yang berat. Rekonsiliasi dilakukan secara sukarela tanpa pemaksaan baik kepada korban maupun pelaku (Ps.30). Rekonsiliasi bisa dilakukan pada tingkat Gampong, Mukim, Kabupaten/kota dan Aceh. Bisa juga dilakukan secara individual dan kolektif terhadap korban dan pelaku dalam masing-masing kasus. Rekonsiliasi hanya dilakukan setelah proses pengungkapan kebenaran selesai. Setelah rekonsiliasi terjadi tidak tertutup kemungkinan dilakukan penegakan hukum di pengadilan atas kasus yang sama dengan korban yang sama (ps. 31).

KKRA melaporkan hasil kerjanya secara periodik kepada Gubernur dan DPRA, yaitu perenam bulan dan setiap akhir tahun serta diakhir masa jabatan, atau karena suatu hal-hal khusus. Laporan itu bersifat terbuka untuk umum dan dapat disebarluaskan melalui media massa. Laporan KKRA paling tidak harus merekomendasikan perubahan hukum, politik dan administratif; pelaksanaan mekanisme rekonsiliasi, tindakan hukum terhadap pelaku pelanggaran HAM dan tindakan lainnya (ps.16).

2. Langkah-langkah pembentukan

Jika bertolak dari alur pembentukan KKRA maka diperlukan pertama adalah mekanisme kerja Pansel untuk menseleksi para calon komisioner KKRA. Agar kerja Pansel KKRA bisa transparan dan kredibel maka sedari awal Pansel harus memiliki alur proses seleksi, atau tahapan seleksi yang dipublikasikan secara terbuka. Keterbukaan ini juga harus diartikan dengan melibatkan partisipasi publik pada tiap tahapan yang meliputi a. Penjaringan bakal calon; b seleksi administrasi; c . seleksi tulis dan wawancara; dan d. Uji public/rekam jejak (Ps. 12)

Kedua, Pansel perlu membuat publikasi secara luas agar mampu mendorong orang-orang yang memiliki kapasitas dan integritas untuk bersedia mendaftar menjadi calon komisioner KKRA. Ketiga pansel perlu membuat kriteria kompetensi yang lebih jelas, agar semua pihak bisa menerima setiap calon komisioner yang diserahkan Pansel ke DPRA nantinya.

Jika kriteria kompetensi itu jelas sedari awal maka ketika DPRA memilih 7 dari 21 bakal calon yang disampaikan Pansel, masyarakat tidak akan meragukannya lagi. Hal ini tidak terlepas dari mandat Qanun No. 17/2003 mengenai persyaratan umum untuk menjadi anggota KKR Aceh, yang mengharuskan beberapa hal berikut: (a). Warga Negara Indonesia yang berdomisili di Aceh; (b). Sehat jasmani dan rohani; (c). Mampu membaca Al-Qur'an; (d). Berumur paling rendah 30 tahun dan paling tinggi 65 tahun pada saat mendaftar; (e). Pendidikan paling rendah S1; (f). Bukan anggota partai politik, TNI, Polri, atau pegawai negeri sipil (PNS); (g). Memiliki integritas, moral dan berkepribadian yang baik; (h). Bukan pelaku ataupun tindak pidana korupsi atau pelaku tindak pidana lainnya. (i). Memiliki keberpihakan kepada korban, terutama korban pelanggaran HAM; (j). Memiliki komitmen pada dalam penegakan HAM; (k). Memiliki pemahaman dan visi tentang kerja-kerja pengungkapan kebenaran, pemulihan korban dan rekonsiliasi; (l). Memahami kearifan lokal dan konteks konflik Aceh. (m). Tidak pernah dihukum karena melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan hukuman 5 (lima) tahun penjara atau lebih, kecuali tindak pidana politik; dan (n) tidak merangkap jabatan(Ps. 11).

Setelah keanggotaan komisioner dipilih oleh DPRA sebanyak 7 orang, kemudian ditetapkan dan dilantik oleh Gubernur, KKRA belum bisa bekerja sepenuhnya menjalankan mandat. Untuk bisa menjalankan mandat KKRA perlu mengambil beberapa langkah awal.

Pertama, KKRA harus segera membentuk kelembagaan KKRA, mulai dari menentukan Kesekretariatan sampai menentukan struktur kelembagaan untuk menjalankan kesekretariatan (Ps 5-7). *Kedua*, memilih orang yang tepat dan cakap untuk menjalankan kesekretariatan agar KKRA mulai bisa menjalankan roda organisasi. Tantangannya dalam tahapan ini adalah pertama ketersediaan anggaran dan eselonisasi dari pegawai kesekretariatan, yang harus mendapatkan persetujuan dari Gubernur dan DPRA serta persetujuan dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB). *Ketiga*, adalah menyusun prosedur kerja KKRA, terutama prosedur kerja internal, seperti prosedur operasional prosedur (SOP) untuk seluruh kelompok kerja yang ada, serta menyusun rencana kerja dan rencana anggaran.

Setelah proses kelembagaan KKRA terbentuk dengan jelas, maka langkah lain yang perlu ditempuh, khususnya langkah untuk bekerja dalam pengungkapan kebenaran:

Pertama, adalah menyusun pedoman kerja dalam rangka pengungkapan kebenaran (Ps. 19). Pedoman kerja tersebut di dalamnya harus diatur mengenai tata cara penyampaian kesaksian yang dapat dilakukan, baik secara langsung maupun tidak langsung (Ps.23 ayat (2)), terbuka di depan publik maupun tertutup (Ps.23 ayat (3)), kecuali yang berkaitan dengan kekerasan seksual maka harus dilakukan secara tertutup (Ps. 23 ayat (4)). Tata cara penyelidikan dapat dilakukan secara langsung (Ps. 24 ayat (2)), maupun melalui pembentukan tim independen yang dibentuk berdasarkan Peraturan KKR Aceh (Ps. 24 ayat (2) jo. ayat (3)), tata cara perlindungan saksi, dan tata cara penyimpanan keterangan baik berupa dokumen maupun berupa barang lainnya.

Kedua, menyusun tata cara reparasi. Ketentuan mengenai tata cara reparasi di dalamnya termasuk menentukan kriteria siapa yang berhak mendapatkan program reparasi, dan kapan reparasi bisa dilakukan, serta prosedur dalam pelaksanaannya (Ps 26 ayat (1)).

Ketiga, menyusun proses dan prosedur tata cara rekonsiliasi. Hal ini berkaitan dengan bentuk rekonsiliasi yang hendak ditempuh. Karena harus mempertimbangan nilai-nilai Islam dan ke-Acehan maka tata cara rekonsiliasi harus jelas terlebih dahulu sebelum pihak-pihak dilibatkan. Nilai-nilai Islam dan Ke-Acehan yang dimaksud adalah rekonsiliasi dilakukan dengan membaginya menjadi 2 tingkatan, pertama, di tingkatan Gampong atau kecamatan dilaksanakan dan disaksikan oleh lembaga adat setingkat mukim dan/atau Gampong, dengan mempertemukan dan melakukan mediasi antara pelaku dan korban yang diikuti dengan permohonan maaf dari pelaku dan pernyataan penerimaan maaf korban secara terbuka, permohonan maaf tersebut harus disertai dengan secara jelas kesediaan untuk membayar restitusi yang disepakati oleh kedua belah pihak (Ps. 34); kedua, rekonsiliasi dilakukan pada tingkatan Kabupaten/kota Aceh dalam hal pelaku bertanggung jawab terhadap pelanggaran HAM pada tingkatan kebijakan, namun rekonsiliasi dalam tingkatan ini baru dapat dilakukan apabila rekonsiliasi pada tingkatan gampong telah selesai dilaksanakan (Ps. 35). Pelaksanaan rekonsiliasi pada tingkatan Kabupaten/Kota dilakukan dengan dihadiri oleh Wali Nanggroe Aceh atau orang yang ditunjuk olehnya, dengan mempertemukan dan melakukan mediasi antara pelaku dan korban atau perwakilan korban, peran KKR Aceh pada tingkatan ini adalah dengan membacakan kesalahan yang dilakukan oleh pelaku termasuk diantaranya perintah atau kebijakan yang mengakibatkan adanya pelanggaran HAM. Selanjutnya atas hal tersebut, pelaku secara individual memohon maaf kepada korban secara terbuka dan dijawab dengan pernyataan penerimaan maaf oleh korban secara terbuka. Permohonan maaf dari pelaku ini juga harus disertai dengan kesediaan untuk membayar restitusi (Ps. 36).

Keempat, adalah menyusun tata cara pengarsipan dan pengamanan arsip yang telah diperoleh. Hal ini sangat penting baik dalam rangka untuk memudahkan penyusunan laporan berkala dan laporan akhir KKRA, sekaligus pengarsipan yang baik akan memudahkan verifikasi nama-nama baik orang yang menjadi korban, saksi, maupun pelaku.

Kelima, berkaitan dengan kerahasiaan. Perlu disusun kriteria apa yang dimaksud rahasia diluar dari kerahasiaan atas permintaan korban (Ps. 41 ayat 3). Sebab KKRA harus banyak melakukan publikasi dalam bekerja untuk membangun perhatian publik atas hasil kerjanya, maka kerahasiaan menjadi unsur penting. Hal ini sangat terkait erat dengan kapan informasi rahasia bisa dibuka dan siapa yang boleh membuka.

H. PENUTUP DAN REKOMENDASI

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

Oleh karena Qanun mengamanatkan bahwa pada tahap pertama bekerjanya, pelanggaran HAM yang harus menjadi perhatian kerja KKRA adalah antara 4 Desember 1976 sampai 15 Agustus 2005, maka tampak sarannya adalah kondisi HAM pada masa Daerah Operasi Militer dan Darurat Militer di Aceh. Dalam era itu seluruh pelanggaran HAM yang terjadi berkait erat dengan operasi pengejaran GAM dan seluruh pendukungnya, sebaliknya bisa pula dikatakan dalam rangka GAM mempertahankan diri dari kejaran aparat keamanan. Tentu eksesnya banyak, intinya adalah operasi militer. Untuk itu ada dua jenis rekomendasi, pertama rekomendasi kebijakan dan kedua rekomendasi teknis.

Melihat permasalahan tersebut, rekomendasi kebijakan yang dibutuhkan ialah perlunya suatu kebijakan dari pemerintah pusat di Jakarta, yang secara resmi menerima Qanun. Tentu bentuknya bukan sekadar pernyataan resmi, tetapi sebuah kebijakan resmi tersurat, sehingga Qanun ini mengikat semua pihak. Kebijakan tersebut dapat berupa Peraturan Presiden (Perpres), yang materinya menegaskan bahwa semua instansi harus menghormati dan mendukung kerja KKRA, di samping itu juga mengandung dukungan anggaran dari APBN untuk rekonsiliasi dan reparasi.

Sedangkan rekomendasi teknis, ditunjukan: *Pertama*, Wali Nagroe Aceh perlu mengambil langkah mejadi tokoh rekonsiliator. Langkah Wali itu perlu mendapat dukungan dari Gubernur dan Pimpinan DPRA, agar kerja KKRA bisa diterima semua masyarakat Aceh; *Kedua*, KKRA dalam tahun pertama keberadaannya lebih baik bekerja membenahi organisasi, mendalami arsip dan laporan-laporan agar ada gambaran utuh terlebih dahulu. Setelah organisasi kokoh dan gambaran utuh sudah ada, maka KKRA mulai membuka proses pengungkapan kebenaran secara publik dengan mengundang korban berbica. Meski tentunya kerja-kerja layanan kepada publik tentu tak-bisa dielakkan; *Ketiga*, DPRA dan Gubernur Aceh perlu sesegera mungkin melakukan koordinasi dengan pemerintah Kabupaten/Kota dan DPR Kabupaten/Kota agar semuanya bisa memfasilitasi dan membantu kelancaran kerja KKRA.

DAFTAR PUSTAKA

- Afdhal, & dkk. (2008). *Runtuhnya Gampong di Aceh: Studi Masyarakat Desa Yang Bergolak*. Jakarta-Yogyakarta: P2P LIPI dan Pustaka Pelajar.
- Freeman, M. (2008). *Komisi-komisi Kebenaran dan Kepatutuan Prosedural (terj.)*. Jakarta: ELSAM.
- Hayner, P. B. (2002). *Mencari Akar dan Pandangan Bersama: Studi Banding Lima Belas Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Pelbagai Negara*. Jakarta: ELSAM.
- Ishak, O. S. (2013). *Aceh Pasca Konflik, Kontestasi Tiga Varian Nasionalisme Aceh*. Aceh: Bandar Publishing.
- Kell, T. (1995). *The Root Acehnese Rebellion, 1989-1992*. Ithaca: Cornell University.
- Marzuki, N., & Wirsadi, A. (2011). *Fakta Bicara: Mengungkap Pelanggaran HAM di Aceh 1989-2005*. Banda Aceh: Koalisi NGO HAM ACEH.
- Pontoh, S. B. (2013). *TNI dan Perdamaian di Aceh: Catatan 880 Hari Pra dan Pasca-MoU Helsinki*. Jakarta: Rayyana Komunikasindo.
- Robet, R. (2014). *Politik Hak Asasi Manusia & Transisi di Indonesia: Dari Awal Hingga Akhir Pemerintahan SBY*. Jakarta: ELSAM.

PROFIL ELSAM



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*Institute for Policy Research and Advocacy*), disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan, berbentuk Perkumpulan, yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya adalah turut berpartisipasi dalam usaha menumbuh-kembangkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik, serta hak-hak asasi manusia pada umumnya – sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi UUD 1945 dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa 1948. Sejak awal, semangat perjuangan ELSAM adalah membangun tatanan politik demokratis di Indonesia melalui pemberdayaan masyarakat sipil lewat advokasi dan promosi hak asasi manusia (HAM).

Kegiatan utama ELSAM adalah: (1) studi kebijakan dan hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (2) advokasi hak asasi manusia dalam pelbagai bentuknya; (3) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (4) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Program kerja ELSAM yaitu: (1) pengintegrasian prinsip dan norma hak asasi manusia dalam kebijakan dan hukum negara; (2) pengintegrasian prinsip dan norma hak asasi manusia dalam kebijakan tentang operasi korporasi yang berhubungan dengan masyarakat lokal; dan (3) penguatan kapasitas masyarakat sipil dalam memajukan hak asasi manusia.

Alamat:

Jl. Siaga II No.31, Pejaten Barat, Pasar Minggu
Jakarta-INDONESIA 12510
Tel. +62 21 7972662, 79192564, Fax. +62 21 79192519
Surel: office@elsam.or.id, laman: www.elsam.or.id
Twitter: @elsamnews - @ElsamLibrary