

**KEDUDUKAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT (DPR)
DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA
YANG BERAT**

(House Of Representatives Position (DPR) Completion Of Human Rights Violations)

ARIEF RIAN TO KURNIAWAN

Badan Penelitian dan Pengembangan Hak Asasi Manusia
Pusat Penelitian dan Pengembangan Transformasi Konflik Kementerian Hukum dan HAM
Jl. H.R. Rasuna Said Kav. 4-5, Kuningan Jakarta 12940
Email: jhon_ark@yahoo.com

(Naskah diterima :25/10/2013, direvisi :26/11/2013, disetujui : 10/12/2013)

Abstract

Government has yet to implement the four recommendations once submitted by the DPR to the government, particularly the completion of cases of alleged human rights violations in the past, showed that there was no political will from the government to implement the recommendations . House of Representatives as part of determining whether or not an event for past human rights violations prosecuted merely regarded as a formality. That provision was justified Law No. 26 Year 2000 on Human Rights Court which authorizes Parliament to establish the Ad Hoc Court. However, the investigation is not by Parliament but by an independent agency such as the National Human Rights Commission.

Key Word: The position of the House of Representatives, the Settlement Human rights violations, human rights violations.

Abstrak

Dengan melihat kondisi saat ini dimana pemerintah belum melaksanakan empat rekomendasi yang pernah disampaikan oleh DPR kepada pemerintah, khususnya terhadap penuntasan kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM yang berat di masa lalu, menunjukkan bahwa tidak pernah ada keinginan politik (political will) dari pemerintah untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Rekomendasi tadi merupakan produk resmi kelembagaan DPR yang bukan didasarkan pada periode DPR pada waktu tertentu. Memasukkan DPR sebagai bagian yang menentukan dari dapat tidaknya suatu peristiwa pelanggaran HAM masa lalu diadili hanyalah dianggap sebagai stempel saja. Bahwa ketentuan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang memberikan wewenang kepada DPR untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc masih dibenarkan, namun penyelidikan bukanlah oleh DPR melainkan oleh lembaga independen seperti KOMNAS HAM.

Kata Kunci: Kedudukan DPR, Penyelesaian Pelanggaran HAM, Pelanggaran HAM Yang Berat

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Salah satu upaya pemerintah untuk menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia (HAM) adalah melahirkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU No.26/2000). Undang-undang ini merupakan hukum formil dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 (UU No.39/1999). Diharapkan dengan adanya UU No.26/2000 dapat mengurangi dan mencegah terjadinya pelanggaran HAM di Indonesia. Namun, tidak semua pelanggaran HAM dapat diselesaikan pada Pengadilan HAM, hanya kasus-kasus tertentu yang menjadi kewenangan dari Pengadilan HAM dan menggunakan hukum acara sebagaimana yang diatur pada undang-undang tersebut.

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2004-2009 telah membentuk Panitia Khusus (Pansus) “Pansus Orang Hilang” yang memiliki mandat melakukan penanganan pembahasan atas hasil penyelidikan penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998. Dalam Sidang Paripurna DPR, 28 September 2009, Pansus DPR melaporkan telah terjadi pelanggaran HAM berat, dalam bentuk pembunuhan, perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, penyiksaan, penganiayaan, dan penghilangan secara paksa terhadap penduduk sipil. DPR lalu memberikan rekomendasi terkait penanganan pembahasan atas hasil penyelidikan penghilangan orang secara paksa periode 1997-1998. Rekomendasi tersebut adalah:

- a. Merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc.
- b. Merekomendasikan kepada Presiden serta segenap institusi pemerintah serta pihak-pihak terkait untuk segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) masih dinyatakan hilang. Rekomendasi ini merupakan kelanjutan dari hasil penyelidikan pro-justitia

Komnas HAM dan sangat jelas langkah-langkah yang harus diambil oleh pemerintah. Saat ini yang telah dilakukan oleh pemerintah barulah pada persiapan meratifikasi Konvensi Perlindungan Bagi Setiap Orang dari Penghilangan Paksa sebagai bentuk dukungan pemerintah melawan praktik penghilangan paksa di Indonesia.

- c. Merekomendasikan kepada Pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga korban yang hilang.
- d. Merekomendasikan kepada pemerintah agar segera meratifikasi konvensi Anti Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik Penghilangan Paksa di Indonesia.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor : 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM bahwa, pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM *ad hoc*. Pengadilan HAM *ad hoc* sebagaimana dimaksud dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu melalui Keputusan Presiden (Keppres).

Permasalahan

Apa yang telah disampaikan tadi menggambarkan betapa DPR memiliki peranan penting dalam menuntaskan kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM yang berat, dalam konteks pelaksanaan fungsi pengawasan DPR dalam kaitannya dalam penentuan kebijakan. Dalam Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000, disebutkan bahwa Pengadilan HAM *ad hoc* dibentuk berdasarkan usulan DPR melalui sebuah Keputusan Presiden, selengkapnya ketentuan tersebut menyatakan: “*Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden*”.

Dengan melihat kondisi saat ini dimana pemerintah belum melaksanakan empat rekomendasi yang pernah disampaikan oleh DPR kepada pemerintah,

khususnya terhadap penuntasan kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM yang berat di masa lalu, menunjukkan bahwa tidak pernah ada keinginan politik (*political will*) dari pemerintah untuk melaksanakan rekomendasi tersebut. Rekomendasi tadi merupakan produk resmi kelembagaan DPR yang bukan didasarkan pada periode DPR pada waktu tertentu. Sebagai lembaga, DPR masih memiliki tanggung jawab terhadap kelanjutan rekomendasi tersebut, dijalankan atau tidak oleh Presiden. Sedangkan rekomendasi tersebut adalah bagian dari pelaksanaan fungsi DPR, sebagai mandat dari Pasal 43 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dan Pasal 26 UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*) tidak berfungsi secara maksimal. Pertanyaannya adalah bagaimana kedudukan DPR dalam penyelesaian kasus dugaan pelanggaran HAM yang berat di Indonesia?

Tujuan

Tujuan dari penelitian ini adalah memberikan gambaran terkait kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam penyelesaian pelanggaran hak asasi manusia (HAM) Yang Berat.

Metodologi Penelitian

Penelitian merupakan penelitian hukum normatif. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan cara melihat sisi yuridis normatif. Penelitian bersifat penelitian deskriptif. Penghimpunan dan pengolahan data dilakukan secara sekunder berupa bahan-bahan hukum melalui penelusuran kepustakaan seperti tulisan-tulisan, literature, hasil-hasil penelitian dengan melihat berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan hal tersebut.

PEMBAHASAN

Kedudukan DPR Dalam Undang-Undang Pengadilan HAM

Menyikapi Resolusi Dewan Keamanan PBB terhadap pelanggaran berat HAM yang terjadi di Timor-Timur Pasca jajak pendapat, maka Pemerintah Indonesia membentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia dengan mengundangkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Pengadilan HAM adalah pengadilan khusus terhadap pelanggaran HAM yang berat. Definisi pelanggaran berat HAM terdapat pada Pasal 104 UU No.39 Tahun 1999 tentang HAM, yang menyatakan pelanggaran HAM yang berat adalah: Pembunuhan massal (*genocide*), pembunuhan sewenang-wenang atau di luar putusan pengadilan (*arbitrary/extra judicial killing*), penyiksaan, penghilangan hilang orang secara paksa, perbudakan atau diskriminasi yang dilakukan secara sistematis (*systematic discrimination*).

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tidak memberikan definisi tentang pelanggaran HAM yang berat, tetapi hanya menyebut kategori pelanggaran berat HAM, yang terdiri dari kejahatan kemanusiaan dan kejahatan genosida. Kejahatan kemanusiaan adalah: Salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa:

- a. Pembunuhan
- b. Pemusnahan
- c. Perbudakan
- d. Pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa
- e. Perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar ketentuan hukum internasional
- f. Penyiksaan
- g. Perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa tau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara

- h. Penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional
- i. Penghilangan orang secara paksa atau
- j. Kejahatan *apartheid*

Sedangkan kejahatan genosida, yaitu: Setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama dengan cara:

- a. Membunuh anggota kelompok.
- b. Mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok.
- c. Menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh atau sebagiannya.
- d. Memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan untuk mencegah kelahiran didalam kelompok.
- e. Memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Pembatasan jenis kejahatan yang diatur oleh undang-undang tersebut, mengakibatkan tidak semua pelanggaran HAM dapat diadili oleh pengadilan ini. Definisi kedua kejahatan di atas merupakan pengadopsian dari kejahatan yang merupakan yurisdiksi *International Criminal Court* (ICC) yang diatur pada Pasal 6 dan 7 Statuta Roma.

Selain cakupan kejahatan yang dapat diproses oleh pengadilan HAM, masalah retroaktif juga menjadi perbincangan hangat dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat. Pengadilan HAM Indonesia berwenang untuk mengadili pelanggaran HAM yang berat setelah Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 berlaku. Bagi pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum undang-undang ini diundangkan, maka dilaksanakan oleh Pengadilan HAM *Ad hoc*, yang dibentuk berdasarkan Keputusan

Presiden melalui usul Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Hal ini sering disalahtafsirkan bahwa DPR-lah yang berwenang untuk menentukan bahwa suatu peristiwa merupakan pelanggaran berat HAM atau bukan, padahal sebagai lembaga politik DPR tidak memiliki kewenangan sebagai penyelidik yang merupakan tindakan yudisial dan merupakan kewenangan Komnas HAM seperti yang diatur undang-undang.

Hukum acara yang digunakan dalam Pengadilan HAM adalah Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) sepanjang tidak diatur secara khusus oleh Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 (*lex specialis derogat lex generalis*).

Menurut penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM, secara eksplisit ditegaskan, "dalam hal DPR mengusulkan dibentuknya pengadilan HAM ad hoc, DPR mendasarkan pada dugaan telah terjadinya pelanggaran HAM yang berat yang dibatasi pada locus dan tempus delicti tertentu yang terjadi sebelum diundangkannya UU ini". Ini berarti, setiap pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum UU No 26/2000 terbentuk, DPR wajib merekomendasikan/mengusulkan pembentukan pengadilan HAM ad hoc atas peristiwa dugaan pelanggaran HAM berat berdasarkan hasil temuan Komnas HAM dan Jaksa Agung.

Di tahapan ini, DPR tak boleh menolak memberikan rekomendasi pembentukan pengadilan HAM ad hoc dengan alasan tidak ditemukan pelanggaran HAM berat. Di sini DPR tak perlu menilai substansi perkara ada tidaknya pelanggaran HAM berat. Yang berwenang menilai hanya pengadilan HAM *ad hoc*, bukan DPR.

Dalam pelaksanaannya, pembentukan pengadilan HAM ad hoc atas peristiwa pelanggaran HAM berat Timor Timur 1999 dan Tanjung Priok 1984 adalah satu kesatuan yang didasarkan pada Keppres No 53/2001 yang diperbarui dengan Keppres

No 96/2001. Sebelumnya didahului penyelidikan Komnas HAM dan penyidikan Kejaksaan Agung tentang adanya dugaan pelanggaran HAM berat tersebut. Hasil temuan itu mendapat rekomendasi/usul pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* dari DPR kepada presiden. Sehingga jikalau ada kemauan politik dari Presiden/Pemerintah, sejarah pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* atas peristiwa Timor Timur dan Tanjung Priok dapat diterapkan pada peristiwa 1965/1966 dan 1997/1998.

Tujuan Penanganan Dan Penyelesaian Pelanggaran Ham Yang Berat

Untuk memahami tujuan penanganan dan penyelesaian pelanggaran HAM yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM perlu meninjau dari aspek politik hukum. Politik hukum penghormatan terhadap HAM dimaksudkan sebagai kebijakan hukum tentang penghormatan terhadap HAM yang mencakup kebijakan Negara tentang bagaimana sebenarnya hukum mengenai HAM itu dibuat.

Pada awal masa reformasi, hukum mengenai HAM, yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, dibentuk dilabelakangi oleh keinginan yang dominan dari masyarakat untuk membangun masa depan yang lebih baik dan bersih dari pelanggaran-pelanggaran HAM. Untuk menuju ke arah itu, ada persoalan besar yang dihadapi yaitu bagaimana menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi pada masa lalu dan bagaimana menyiapkan perangkat hukum yang responsive agar pada masa mendatang pelanggaran HAM, terutama yang dilakukan oleh Negara, dapat dihindari.

Bagaimana menyelesaikan hutang-hutang pelanggaran HAM masa lalu yang ditengarai dilakukan secara massif oleh Negara ini tampaknya dianggap sebagai kunci bagi upaya bangsa ini untuk membangun cita-cita demokrasi Indonesia ke depan. Sebagaimana yang dialami oleh negara

lain pada masa transisi politik, di Indonesia pada era reformasi juga muncul berbagai tuntutan penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat. Kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat pada masa lalu ini dianggap menjadi kunci untuk membangun demokrasi ke depan di antaranya kasus pelanggaran HAM Pasca jajak pendapat Timor Timur, kasus DOM di Aceh, kasus Tanjung Priok kasus di Ambon dan kasus di Lampung. Persoalan inilah yang menjadi latar belakang dari penguatan Pasal 43 dan Pasal 47 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM dan pembentukan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (yang telah dibatalkan oleh MK).

Mekanisme penyelesaian persoalan HAM yang berat yang terjadi pada masa lalu ini diangkat bukan tanpa konsep yang dapat menjastifikasi. Mekanisme ini mengadopsi konsep “*Transitional Justice*” yang dalam terminologi bahasa diartikan sebagai “Keadilan selama masa peralihan”. *transitional justice* di sini merujuk pada bidang aktivitas pengumpulan informasi yang berpusat pada bagaimana masyarakat memandang pelaku pelanggaran hak asasi manusia di masa lalu, kekejaman massal (*mass atrocity*), atau bentuk-bentuk trauma sosial berat lainnya, termasuk genosida ataupun perang sipil, dalam rangka membangun masa depan yang lebih berdemokrasi, berkeadilan dan penuh kedamaian. *Transitional justice* memerlukan kesadaran akan adanya keadilan yang kompleks pada periode peralihan politik yakni keadilan menyeluruh yang menyangkut nilai-nilai penting seperti demokrasi, stabilitas, kewajaran dan keadilan bagi para korban dan keluarganya.

Dari penjelasan dua aspek di atas, maka dapat ditegaskan bahwa tujuan penanganan dan penyelesaian pelanggaran HAM yang berat adalah terciptanya sistem kenegaraan dan sistem politik yang demokratis berdasarkan hukum, yang memiliki keterbukaan pikiran dan hati untuk melihat persoalan pelanggaran HAM yang berat dalam kerangka kepentingan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila.

Pengadilan Ham Ad Hoc Sebagai Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran Ham Yang Berat Pada Masa Lalu

Pelanggaran HAM yang berat menurut UU NO 39 tahun 1999 tentang HAM disebutkan dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) yaitu: "pelanggaran hak asasi manusia yang berat" adalah pembunuhan massal (*genocide*), pembunuhan sewenang-wenang atau di luar putusan pengadilan (*arbitrary/extra judicial killing*), penyiksaan, penghilangan orang secara paksa, perbudakan, atau diskriminasi yang dilakukan secara sistematis (*systematic discrimination*). UU No 39 tahun 1999 tentang HAM merupakan ketentuan payung bagi pengaturan-pengaturan di bawahnya di bidang hak asasi manusia.

Berdasarkan UU No 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, dalam Pasal 7 disebutkan bahwa pelanggaran HAM berat dapat digolongkan dalam dua jenis kejahatan yakni kejahatan *genocide* dan kejahatan terhadap kemanusiaan UU ini hanya menyebut jenis pelanggaran HAM yang berat tapi tidak memberikan definisinya. Rumusan delik kejahatan *genocide* tersebut di atas diadopsi dari Statuta Roma 1998, dimana Statuta Roma 1998 itu mendasarkan pada *Genocide Convention* 1948.

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat diketahui bahwa unsur esensial ada atau tidaknya kejahatan *genocide* didasarkan pada niat untuk menghancurkan atau memusnahkan sebagian atau seluruh kelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama, dengan melakukan perbuatan-perbuatan yang secara limitatif diatur dalam Pasal 8 UU No 26 tahun 2000.

Sesuai dengan rumusan Pasal 9 di atas, maka unsur esensial dari kejahatan terhadap kemanusiaan yaitu :

- a. melakukan salah satu perbuatan yang merupakan bagian serangan secara meluas dan sistematis.
- b. Diketuainya bahwa serangan tersebut ditujukan langsung pada penduduk sipil.

Menurut Penjelasan Pasal 9 UU No 26

tahun 2000 yang dimaksud dengan penyerangan yang ditujukan langsung pada penduduk sipil adalah suatu rangkaian perbuatan yang dilakukan terhadap penduduk sipil sebagai kelanjutan dari kebijakan penguasa atau kebijakan yang berhubungan dengan organisasi.

Berkaitan dengan penjelasan tersebut, maka seseorang sudah dapat dikatakan melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan apabila dalam melakukan tindakannya dia mengetahui bahwa yang dijadikan sasaran serangan adalah penduduk sipil, dan perbuatan yang dilakukannya merupakan bagian dari kebijakan penguasa atau kebijakan organisasi. Dengan kata lain perbuatan tersebut sebagai bagian dari kejahatan yang secara sistematis, dan ada hubungan antara bawahan dengan atasan. Jadi dalam hal ini tidak perlu dilihat apakah yang dibunuh satu orang atau lebih, karena unsur utamanya adalah perbuatan tersebut merupakan bagian dari kebijakan penguasa atau organisasi.

DPR Sebagai Penentu Pembuatan Pengadilan Ham Ad Hoc

Mengacu kepada sejarah lahirnya rumusan Pasal 43 ayat (2) UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, pada dasarnya tidak dapat dilepaskan dari sejarah lahirnya UU No.26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Sejarah mencatat bahwa Orde Baru yang berkuasa selama lebih kurang 33 tahun ditengarai telah melakukan banyak pelanggaran HAM termasuk diantaranya pelanggaran HAM yang berbentuk aksi kekerasan massa, konflik antar etnis yang banyak menelan korban jiwa dan pembumihangusan di Timor Timur pasca jajak pendapat menambah panjang sejarah pelanggaran HAM. Berbagai pelanggaran HAM yang terjadi belum pernah terselesaikan secara tuntas sedangkan gejala pelanggaran kian bertambah. Penyelesaian kasus Tanjung Priok, DOM Aceh, Papua dan kasus Pelanggaran HAM berat di Timor Timur selama pra dan pasca jajak pendapat belum ada yang terselesaikan. Atas kondisi ini sorotan dunia internasional terhadap Indonesia semakin menguat.

Berdasarkan laporan hasil penyelidikan oleh

Komisi Penyelidik Pelanggaran HAM (KPP-HAM), telah ditemukan fakta, dokumen, keterangan dan kesaksian dari berbagai pihak yang mengarah pada tindakan yang dapat digolongkan sebagai pelanggaran berat HAM yang menjadi tanggung jawab negara (*state responsibilities*). Pelanggaran tersebut mencakup pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, pengusiran, pemindahan paksa dan lain-lain tindakan tidak manusiawi terhadap penduduk sipil.

Kasus pembumihangusan di Timor Timur telah mendorong dunia internasional agar dibentuk peradilan internasional (*international tribunal*) bagi para pelakunya. Desakan untuk adanya peradilan internasional khususnya bagi pelanggaran HAM yang berat yang terjadi di Timor Timur semakin menguat bahkan Komisi Tinggi HAM untuk hak-hak asasi manusia telah mengeluarkan resolusi untuk mengungkapkan kemungkinan terjadinya pelanggaran HAM berat di Timor Timur. Atas resolusi tersebut Indonesia secara tegas menolak dan akan menyelesaikan kasus pelanggaran HAM dengan menggunakan ketentuan nasional karena konstitusi Indonesia memungkinkan untuk menyelenggarakan peradilan hak asasi manusia.

Mekanisme penyelesaian secara hukum atas pelanggaran berat HAM pada dasarnya mengacu kepada prinsip *exhaustion of local remedies* yang mengutamakan penyelesaian secara hukum di forum pengadilan nasional. Namun, faktor-faktor ketidakmauan dan ketidakmampuan dari Negara pelaku pelanggaran HAM berat dapat menyebabkan mekanisme internasional mengambil alih fungsi pengadilan nasional. Akan tetapi, faktor *inability* pada kenyataannya tidak secara otomatis menyebabkan penyelesaian dilakukan melalui mekanisme internasional, tetapi melalui hybrid tribunal yang merupakan internasionalisasi pengadilan nasional. Dengan demikian sistem hukum nasional tetap merupakan pilihan utama (*primary fora*) untuk menegakkan pertanggungjawaban tersebut. Hal ini sesuai dengan kewajiban negara untuk menegakkan

prinsip supremasi hukum. Pertimbangan lain adalah kedekatannya dengan tempat, suasana dan iklim pada saat kejahatan terjadi, dan kedekatannya dengan pelaku serta korban. *Tribunal ad hoc* internasional sekalipun menggunakan istilah '*primacy*' terhadap pengadilan nasional, pada dasarnya tetap memberikan kesempatan mengadili terlebih dahulu kepada sistem pengadilan nasional. Istilah yang digunakan dalam *Preamble ICC* lebih jelas yakni '*complementary*'.

Meskipun secara umum dapat dikatakan bahwa sistem pengadilan nasional tidak mungkin dapat menerapkan yurisdiksi atas semua kejahatan tanpa mempedulikan di mana kejahatan tersebut terjadi. Yurisdiksi nasional tersebut harus mentaati ketentuan-ketentuan baik yang diatur oleh hukum nasional maupun asas-asas hukum internasional.

Berdasarkan kondisi tentang perlunya instrumen hukum untuk berdirinya sebuah pengadilan HAM secara cepat maka pemerintah menerbitkan Peraturan pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM. Perpu ini telah menjadi landasan yuridis untuk adanya penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat Timor Timur oleh Komnas HAM. Karena berbagai alasan Perpu Nomor 1 Tahun 1999 kemudian ditolak oleh DPR untuk menjadi Undang-Undang. Alasan mengenai ditolaknya Perpu tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Secara konstitusional pembentukan Perpu tentang Pengadilan HAM dengan mendasarkan pada Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi "dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa" yang dijadikan dasar untuk mengkualifikasikan adanya kegentingan yang memaksa dianggap tidak tepat.
- b. Substansi yang diatur dalam Perpu tersebut masih terdapat kekurangan atau kelemahan.

Setelah adanya penolakan Perpu tersebut oleh DPR maka pemerintah kemudian mengajukan rancangan undang-undang (RUU) tentang Pengadilan HAM. Dalam Penjelasan pengajuan RUU tentang pengadilan HAM tersebut disebutkan sebagai berikut:

- a. Merupakan perwujudan tanggung jawab bangsa Indonesia sebagai salah satu anggota PBB. Dengan demikian merupakan salah satu misi yang mengembangkan tanggung jawab moral dan hukum dalam menjunjung tinggi dan melaksanakan deklarasi HAM yang ditetapkan oleh PBB, serta yang terdapat dalam berbagai instrument hukum lainnya yang mengatur mengenai HAM yang telah ada atau diterima oleh Negara Indonesia.
- b. Dalam rangka melaksanakan Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM dan sebagai tindak lanjut dari Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999.
- c. Untuk mengatasi keadaan yang tidak menentu di bidang keamanan dan ketertiban umum, termasuk perekonomian nasional. Keberadaan pengadilan HAM ini sekaligus diharapkan dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat dan dunia internasional terhadap penegakan hukum dan jaminan kepastian hukum mengenai penegakan HAM di Indonesia.

Dari ketiga alasan di atas, landasan hukum bahwa perlu adanya pengadilan HAM untuk mengadili pelanggaran HAM berat adalah alasan yang kedua dimana terbentuknya pengadilan HAM ini adalah pelaksanaan dari Tap MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM dan sebagai tindak lanjut dari Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999. Dalam Pasal 104 ayat (1) Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Komnas HAM menyatakan bahwa untuk mengadili pelanggaran HAM berat dibentuk pengadilan HAM di lingkungan peradilan umum, ayat (2) menyatakan “pengadilan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Undang-Undang dalam jangka waktu paling lama 4 (empat) tahun”. Tidak sampai empat tahun, Undang-Undang yang khusus mengatur tentang Pengadilan HAM terbentuk yaitu Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.

DPR Sebagai Lembaga Legislatif Bukan Bagian Dari CJS

Dilihat dari perjalanan tersebut diatas, maka salah satu alasan adalah penolakan dari DPR yang menganggap bahwa ukuran untuk menginterpretasikan kepentingan yang memaksa. Dapat dipahami bahwa mengingat sejarah panjang HAM dilatarbelakangi penolakan terhadap pengekangan kekuasaan absolut raja, maka pertimbangan perlunya lembaga yang merepresentasikan kehendak masyarakat menjadi penting sebagai faktor penyeimbang. DPR dianggap sebagai representasi tersebut. Oleh karenanya dalam rumusan Pasal 43 ayat (2) memberikan kewenangan pada DPR sebagai bagian dari representasi tersebut. Akan tetapi dalam perjalanannya hal ini kemudian mengundang masalah.

DPR yang memang bukan merupakan bagian dari sub sistem peradilan pidana maka pertimbangan mengenai dapat tidaknya proses peradilan pidana yang terjadi terhadap peristiwa pidana yang terjadi pada masa lalu menjadi penting. Sebagai pembanding misalnya tujuan adanya lembaga Daluarsa penuntutan dalam KUHP ditengarai oleh Van Bemmelen sebagai lembaga untuk memutuskan apakah suatu perkara yang sudah sangat lama yang mungkin telah dilupakan orang tidak perlu diadili lagi. Mungkin pula, segala bukti-bukti didalam perkaranya sudah hilang atau kabur karena terlalu lama, sehingga tidak dapat dipercaya lagi.

Memasukkan DPR Sebagai Penentu Pembentukan Pengadilan HAM Membuat Pelanggaran Ham Sebagai Isu Hukum Menjadi Politik

Memasukkan DPR sebagai bagian yang menentukan dari dapat tidaknya suatu peristiwa pelanggaran HAM masa lalu diadili hanya sebagai stempel saja. Hal ini disebabkan bahwa bila Komnas HAM sudah menyelidik ada pelanggaran HAM, maka DPR harus membentuk pengadilan HAM ad hoc, jelasnya mengartikan maksud dari putusan ini. Namun yang selalu ditanyakan adalah apakah ijin DPR pasti didapatkan?

Pandangan bahwa DPR bergantung pada sub

sistem peradilan pidana sebagaimana dikemukakan diatas pada praktiknya tidaklah demikian. DPR bisa melakukan penyelidikan sendiri terhadap suatu peristiwa apakah termasuk pelanggaran HAM berat atau tidak. Sehingga, sering ditemukan, hasil penyelidikan dari Komnas HAM berbeda dengan hasil penyelidikan DPR. Di satu sisi Komnas HAM mengatakan telah terjadi pelanggaran HAM, sedangkan di sisi lain DPR menyatakan tidak terjadi pelanggaran HAM. Contohnya, adalah kasus kekerasan Trisakti dan Semanggi.

Tidak dapat dipungkiri, pertimbangan politis, pasti juga mewarnai pertimbangan DPR dalam memutuskan apakah suatu pelanggaran HAM masa lalu dapat diadili atau tidak. Hal ini berarti bahwa pelanggaran HAM yang pada dasarnya merupakan isu HAM dengan mekanisme yang ada justru menjadi isu politis. Dan hal ini juga dapat menjadi suatu pertanyaan tentang adanya mekanisme peradilan yang bebas dan tidak memihak.

PENUTUP

Kesimpulan

Berdasarkan uraian sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa sesungguhnya kedudukan DPR dalam penyelesaian pelanggaran HAM Yang Berat masih memiliki urgensi sebagai lembaga Pembentuk Pengadilan HAM Ad Hoc, oleh karena pertimbangan salah satunya adalah DPR sebagai lembaga politik merupakan perwakilan rakyat yang membentuk pengadilan atas hasil penyelidikan Kejaksaan Agung sehingga khusus untuk kasus pelanggaran HAM Yang Berat penentuannya melibatkan lembaga eksekutif, legislative, yudikatif serta lembaga independen lainnya dalam hal ini KOMNAS HAM. DPR hanyalah bersifat menindak lanjuti hasil temuan Kejaksaan Agung dan tidak boleh melakukan penyelidikan atas kasus dugaan pelanggaran HAM Yang Berat.

Bahwa ketentuan Undang Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang

memberikan wewenang kepada DPR untuk membentuk Pengadilan HAM Ad Hoc masih dibenarkan, namun penyelidikan bukanlah oleh DPR melainkan oleh lembaga independen seperti KOMNAS HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- Laporan Tim Anotasi Putusan Pengadilan tentang pembatalan UU No. 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi Oleh MK, di bawah pimpinan Topo Santoso (Jakarta: BPHN, 2008)
- Moh. Mahfud MD., Politik Hukum dan Hak Azasi di Indonesia: Pidato Pengukuhan Guru Besar Ilmu Politik di UII (Yogyakarta: UII, 2000)
- Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X tahun 2005 tentang KOMNAS HAM yang diterbitkan oleh ELSAM

Undang-Undang

- Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM