

**SKRIPSI**

**PENEGAKAN HAK ATAS KEBENARAN DALAM  
KASUS PENGHILANGAN ORANG SECARA PAKSA  
PERIODE 1997-1998**

Disusun dan Diajukan Oleh:

**ABDUL MUNIF ASHRI**

**B011 17 1 020**



PROGRAM STUDI ILMU HUKUM  
DEPARTEMEN HUKUM INTERNASIONAL  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2021

**HALAMAN JUDUL**

**PENEGAKAN HAK ATAS KEBENARAN DALAM  
KASUS PENGHILANGAN ORANG SECARA PAKSA  
PERIODE 1997-1998**

Oleh

**ABDUL MUNIF ASHRI**

**NIM: B011 17 1020**

**SKRIPSI**

Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana pada  
Departemen Hukum Internasional Program Studi Ilmu Hukum

**PEMINATAN HUKUM INTERNASIONAL  
DEPARTEMEN HUKUM INTERNASIONAL  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2021**

## LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

### LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

#### PENEGAKAN HAK ATAS KEBENARAN DALAM KASUS PENGHILANGAN ORANG SECARA PAKSA PERIODE 1997-1998

Disusun dan diajukan oleh

**ABDUL MUNIF ASHRI**

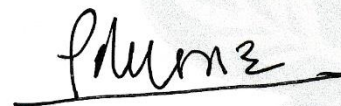
**B011 17 1 020**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Departemen Hukum Internasional Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada hari Kamis, tanggal 14 Oktober 2021 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

**Menyetujui,**

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**



**Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H.**  
NIP. 19550803 198403 1 002



**Dr. lin Karita Sakharina, S.H., M.A.**  
NIP. 19770120 200112 2 001

**Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum,**



**Dr. Maskun, S.H., LL.M.**  
NIP. 19761129 199903 1 005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

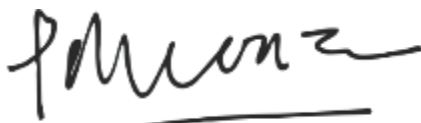
Diterangkan bahwa Skripsi mahasiswa:

Nama : Abdul Munif Ashri  
NIM : B011171020  
Program Studi : S1 Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Internasional  
Peminatan : Hukum Internasional  
Judul Skripsi : Penegakan Hak atas Kebenaran dalam  
Kasus Penghilangan Orang secara Paksa  
Periode 1997-1998

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada Ujian Skripsi.

Makassar, 7 Oktober 2021

**Pembimbing Utama**



Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H.  
NIP. 19550803 198403 1 002

**Pembimbing Pendamping**



Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.  
NIP. 19770120 200112 2 001



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : ABDUL MUNIF ASHRI  
N I M : B011171020  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Internasional  
Judul Skripsi : Penegakan Hak Atas Kebenaran dalam Kasus Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Oktober 2021

a.n. Dekan,  
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset  
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH.,MH  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Abdul Munif Ashri

NIM : B011171020

Program Studi : Ilmu Hukum

Jenjang : S1

Menyatakan dengan ini bahwa Skripsi dengan judul **Penegakan Hak atas Kebenaran dalam Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari Skripsi karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 8 Oktober 2021

Yang Menyatakan



Abdul Munif Ashri

## ABSTRAK

**ABDUL MUNIF ASHRI (B011171020)**, Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin, dengan judul skripsi: “***Penegakan Hak atas Kebenaran dalam Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998***”. Di bawah bimbingan **Abdul Maasba Magassing** dan **Iin Karita Sakharina**.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 dan konsep hak atas kebenaran bagi korban penghilangan paksa dalam norma hukum HAM internasional.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-empiris dengan beberapa pendekatan, yakni pendekatan metode kasus dan sejarah, juga pendekatan konseptual dan perbandingan. Data empiris diperoleh melalui wawancara terhadap anggota organisasi HAM, organisasi korban, dan pihak Komnas HAM. Bahan hukum yang dipergunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, perjanjian internasional, putusan, dan pelbagai dokumen *Soft Law*. Sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, publikasi artikel jurnal, literatur-literatur, dan arsip relevan melalui penelitian kepustakaan.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 masih tak kunjung menunjukkan perkembangan signifikan, di mana penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM belum ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung untuk penyidikan dan penuntutan juga dengan tiadanya Keputusan Presiden untuk pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc*; (2) Perkembangan progresif hukum HAM internasional memperkenalkan konsep ‘hak atas kebenaran’ bagi korban penghilangan paksa, yang mana hak tersebut adalah hak korban untuk mengetahui fakta atau keadaan penghilangan paksa, kemajuan serta hasil investigasi, serta nasib bagi sanak keluarga yang dihilangkan, yang juga secara korelatif mengandaikan agar negara harus mengungkap kebenaran tentang nasib korban yang dihilangkan melalui investigasi, baik melalui mekanisme yudisial maupun non-yudisial.

**Kata Kunci:** Hak atas Kebenaran; Penghilangan Orang secara Paksa; Pelanggaran HAM yang Berat

## ABSTRACT

**ABDUL MUNIF ASHRI (B011171020)**, Faculty of Law, Hasanuddin University, with thesis titled: “***Enforcement of The Right to The Truth in the Enforced Disappearances 1997-1998 Case***”. Under the supervision of **Abdul Maasba Magassing** and **Iin Karita Sakharina**.

This research aimed to analyze the progress of Enforced Disappearances 1997-1998 Case settlement and the concept of right to the truth for the victim of enforced disappearance in international human rights law.

This research is normative-empirical research using several approaches, *i.e.* case, and historical method, also a conceptual, and comparative approach. The empirical data obtained through interviews with member of human rights groups, victim’s organization, and representatives of National Human Rights Commission. The legal materials used in this research encompass the primary legal materials such as statutes, international treaties, decisions of judicial bodies, and several *Soft Law* documents. While secondary legal materials are obtained from books, publication of journal articles, literatures, and relevant archives through library research.

The results of this research shown that: (1) The settlement of Enforced Disappearances 1997-1998 Case didn’t show significant progress which is the *pro-justitia* investigation by National Human Rights Commission still not followed up by Attorney General Office for further investigation and prosecution, and also with the absence of President Decree for the establishment of an *ad hoc* Human Rights Tribunal; (2) The progressive development of international human rights law introduce the concept of the ‘right to the truth’ for the victim’s of enforced disappearance, that those right means the victim’s right to know the fact or circumstances of enforced disappearance, the progress and the result of investigation, and the fate of the disappeared persons, which correlatively presupposes that the State shall disclose the truth about the fate of disappeared persons through investigation, whether in judicial or non-judicial mechanism.

**Keywords:** Right to the Truth; Enforced Disappearance; Gross Violation of Human Rights



## KATA PENGANTAR

*Assalamualaikum Wr. Wb. Salam Sejahtera.*

Karya penulisan ini adalah hasil dari penelitian yang penulis lakukan dalam rangka menuntaskan studi dan memperoleh gelar sebagai Sarjana Hukum pada Program S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Tulisan ini tentu dapat dikata masih jauh dari kesempurnaan. Namun, sangat diharapkan agar karya penulisan skripsi ini menjadi salah satu sumbangan akademis dalam memahami isu hak asasi manusia (HAM), khususnya hak atas kebenaran sebagai hak bagi korban penghilangan paksa, dalam kerangka hukum HAM internasional.

Penulis menyampaikan Puji Syukur kepada Allah SWT. sebagai pemberi nikmat dan perlindungan, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas studi ini. Ucapan terima kasih tak terhingga kepada kedua orang tua penulis yang senantiasa berdoa dan memaafkan penulis sebagai anak. Teruntuk Ayahanda Prof. Dr. Muhammad Ashri, S.H., M.H., sebagai sosok Ayah yang membesarkan, mendidik, dan menginspirasi penulis untuk terus tumbuh menuju kedewasaan, dan kepada Ibunda Dra. Afdaliah Haris, M.M. yang memberikan kasih sayang yang sangat dalam dengan penuh kesabaran dan ketulusan telah membesarkan penulis, yang secara bersamaan pula penulis sadari bahwa apa yang sudah diberikannya tak akan pernah dapat terbalaskan setimpal. Dengan doa, harapan, dan pemaafan yang tak terhenti, penulis sadari bahwa tanpa sosok keduanya, penulis tak akan tumbuh selayaknya kini. Ungkapan terima kasih tak luput pula penulis

alamatkan kepada kakak Muhammad Haekal Ashri dan istri Bhinneka Ika Sakty, Abdullah Fikri Ashri beserta istri Dwi Ayu, Muhammad Rusydi Ashri, sepupu Muhammad Rayhan, juga dua keponakan kecil nan cantik Ayra Mednia dan Afiqa Hafizah.

Secara khusus, penulis mengucapkan terima kasih kepada Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama dan Ibu Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku Pembimbing Pendamping, yang telah meluangkan waktunya untuk membimbing, juga memberikan motivasi, perbaikan konstruktif, dan saran-saran yang sangat berarti bagi skripsi ini.

Di samping itu, penulis perlu mengungkapkan terima kasih kepada:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajarannya;
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan segenap jajarannya;
3. Bapak Dr. Maskun, S.H., LL.M., selaku Ketua Program Studi S1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Bapak Prof. Dr. Abdul Razak, S.H., M.H., selaku Penasehat Akademik bagi penulis;
5. Ibu Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. sebagai Ketua Departemen Hukum Internasional juga dengan seluruh dosen Departemen Hukum Internasional, yang telah memberikan ilmu pengetahuan

yang berharga sepanjang penulis menempuh pendidikan di jenjang S1 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

6. Kepada Tim Penilai Bapak Prof. Dr. Judhariksawan S.H., M.H. dan Ibu Mutiah Wenda Juniar, S.H., LL.M. yang telah memberikan catatan kritis dan saran konstruktif bagi penulisan skripsi ini;
7. Seluruh dosen dan staf pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu penulis selama menempuh pendidikan ini;
8. Para pihak yang telah menjadi narasumber dalam wawancara yang dilaksanakan penulis dalam pengerjaan skripsi ini, yaitu Syahar Banu (KontraS), Ari Yurino (ELSAM), Zaenal Muttaqin (IKOHI), dan Bapak Eko Dahana Djajakarta (Komnas HAM RI);
9. Kamerad-kamerad yang terhimpun dalam Institut Demokrasi, Hukum, dan HAM Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (Inersium FH-UH), dengan bahu-membahu menghidupkan organisasi HAM yang bersifat otonom berbasis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, di mana Inersium FH-UH sendiri telah menjadi ruang berarti bagi penulis dalam memperoleh banyak pengalaman sekaligus mengembangkan diskursus kritis terkait HAM. Dari Vier (Ketua 'Pendahulu'), Faiz (Koordinator Umum), Namira (Sekretaris), Raihan (Bendahara), Hans Giovanni sebagai "Ian Brownlie"-nya Inersium FH-UH, Jaya, Jo, Danu, Alvin, Syahrir, Gasyah, Syahwal, dan kamerad-kamerad lainnya yang tak sempat

disebutkan. Tak terkecuali kepada Bapak Prof. Dr. Judhariksawan S.H., M.H., Ibu Dr. Iin Karita Sakharina S.H., M.A., dan Ibu Mutiah Wenda Juniar S.H., LL.M., yang pada beberapa kesempatan telah bersedia terlibat dalam agenda pendiskusian yang diusung oleh Insersium FH-UH;

10. Kamerad-kamerad dari Unit Kegiatan Pers Mahasiswa Universitas Hasanuddin (UKPM-UH), wadah jurnalisme kritis dan ‘eksplosif’ bagi mahasiswa Universitas Hasanuddin. UKPM-UH telah membuka cakrawala pemikiran yang sangat luas bagi penulis. Sepenuhnya penulis pahami, UKPM-UH bukanlah sekadar wadah pengembangan minat dan bakat, tetapi juga ruang pembelajaran kritis dan ruang untuk memperjuangkan hak-hak mereka yang tersisihkan. Dari Ilman, Hendra, Bambang, Fahmi, ‘Boy’, Araf, Malik, Ade Wahid, Uki’, Asfar, dan deretan nama yang tak sempat terucap, kesemuanya telah merangkul penulis;
11. ‘Mace-mace’ kantin dan para *cleaning service* di Universitas Hasanuddin, sebagai teman berbagi cerita dan kerap memberikan nasihat berarti kepada penulis. Terutama bagi Sapri’, bekas *cleaning service* Fakultas Hukum yang senantiasa bertukar cerita, terlebih khusus menyangkut nasib peliknya kehidupan harian. Semoga ia tetap dalam keadaan sehat dan diberikan rezeki yang lapang;
12. Para mentor dari SeHAMA Angkatan IX, yakni Putri Kanesia, Dimas Arya, Haris Azhar, Fatia Maulidiyanti, rekan-rekan KontraS dan

teman-teman SeHAMA Angkatan IX yang tak sempat disebutkan. Meski berlalu hanya dengan waktu singkat, SeHAMA Angkatan IX sendiri telah menjadi kesempatan bagi penulis untuk memperdalam pengetahuan terkait kajian HAM;

13. Teman-teman 'The Alarms' dan 'Sayidan', yang sejak usia sekolah rendah telah menjadi sahabat penulis. Teruntuk Adhiem, Yusfi, Ashraf, Aldi, 'Bob' Fardhian, Asbudi, Ammar, dan Gatra *the Escobar*, dengan kerekatan persahabatan yang terus utuh;
14. Terakhir, khususnya kepada Dinda Apriyani sebagai kekasih, teman, dan sahabat hidup, yang telah dengan setia menggenggam tangan penulis bahkan sejak awal penulis menempuh pendidikan program studi S1 Ilmu Hukum ini. Tiada yang lebih berat untuk ditanggung daripada kenangan hari-hari bahagia. Namun penulis yakin jikalau hari-hari bahagia bersamanya bukanlah sebatas kisah tentang masa silam, tetapi juga tentang masa mendatang.

Pada penghujung rangkaian kata pengantar, penulis mengharapkan bahwa proses akademis yang terpetik dari pengerjaan skripsi ini, menjadi titik awal agar penulis tak berhenti untuk meneruskan tekad dan upaya pembelajaran yang lebih jauh. *A luta Continua!*

Penulis  
**Abdul Munif Ashri**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI .....	iii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iv
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI .....	v
PERNYATAAN KEASLIAN .....	vi
ABSTRAK.....	vii
KATA PENGANTAR .....	ix
DAFTAR ISI.....	xiv
DAFTAR TABEL .....	xvi
DAFTAR SINGKATAN .....	xvii
<b>BAB I. PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Keaslian Penelitian .....	9
F. Metode Penelitian .....	11
1. Jenis Penelitian .....	11
2. Pendekatan Penelitian .....	12
<b>BAB II. KASUS PENGHILANGAN ORANG SECARA PAKSA PERIODE 1997-1998 .. 14</b>	
A. Tinjauan Pustaka .....	14
1. Penghilangan Paksa di Indonesia .....	14
a. Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 .....	14
i. Korban .....	18
ii. Dugaan Pelaku dan Institusi yang Bertanggung Jawab.....	21
b. Gambaran Umum Penghilangan Paksa di Indonesia.....	23
2. Konsep Penghilangan Paksa dalam Hukum Internasional.....	28
a. Penghilangan Paksa di Beberapa Negara .....	29
b. Konsep Penghilangan Paksa.....	34
B. Pembahasan.....	40
1. Perkembangan Penyelesaian Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998.....	40
a. Peradilan Militer .....	40
b. Penyelidikan Pro-Justitia Komnas HAM .....	43
c. Rekomendasi DPR dan Setelahnnya .....	46
d. Mekanisme dan Prosedur Hukum HAM Internasional.....	54
2. Faktor Penghambat Penyelesaian Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 .....	56
a. Faktor Yuridis: Kelemahan Norma UU 26/2000 dan Masalah Praktik Penerapannya.....	59
b. Faktor Non-Yuridis: Faktor Kekuasaan Politik.....	64

<b>BAB III. HAK ATAS KEBENARAN BAGI KORBAN PENGHILANGAN PAKSA MENURUT HUKUM HAM INTERNASIONAL .....</b>	<b>69</b>
A. Tinjauan Pustaka .....	69
1. Tinjauan Umum tentang HAM.....	69
a. Definisi HAM .....	69
b. Sejarah HAM.....	70
c. Prinsip-Prinsip dan Instrumen Hukum HAM .....	77
d. HAM yang Terlanggar Karena Praktik Penghilangan Paksa.....	82
2. Tinjauan Umum tentang Hak atas Kebenaran bagi Korban Penghilangan Paksa ..	84
a. Definisi Korban.....	84
b. Konsep Hak atas Kebenaran secara Umum .....	86
B. Pembahasan.....	90
1. Konseptualisasi Hak atas Kebenaran.....	90
a. Konteks Hukum Humaniter .....	92
b. Putusan Badan Peradilan .....	94
i. Pengadilan HAM Antar-Amerika (IACtHR).....	94
ii. Pengadilan HAM Eropa (ECtHR) .....	96
iii. Majelis HAM Bosnia dan Herzegovina (HRCBiH) .....	97
c. Preseden Komisi Kebenaran .....	99
d. Resolusi Majelis Umum dan Organ-Organ PBB ( <i>Soft Law</i> ) .....	102
2. Kewajiban Negara terhadap Penegakan Hak atas Kebenaran Berdasarkan ICPPED 2006 dan Komentar Umum WGEID .....	105
3. Penegakan Hak atas Kebenaran Sehubungan Kasus Penghilangan Paksa di Beberapa Negara.....	112
4. Kewajiban Indonesia dalam Penegakan Hak atas Kebenaran sebagai Skema Pemulihan dan Reparasi .....	118
<b>BAB IV. PENUTUP .....</b>	<b>126</b>
A. Kesimpulan .....	126
B. Saran .....	127
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>129</b>

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.</b> Data Korban yang Masih Dinyatakan Hilang (Tidak Kembali) .....	19
<b>Tabel 2.</b> Data Korban yang telah Kembali (Dilepaskan) .....	20
<b>Tabel 3.</b> Data Estimasi Korban Penghilangan Paksa di Indonesia 1965-2001 .....	24
<b>Tabel 4.</b> Daftar Terdakwa dan Vonis Peradilan Militer .....	42
<b>Tabel 5.</b> Realisasi Rekomendasi DPR RI 2009 (2009-2019) .....	53
<b>Tabel 6.</b> Dikotomi Hak Berdasarkan Kategorisasi Karel Vašák .....	75
<b>Tabel 7.</b> Dimensi HAM .....	78
<b>Tabel 8.</b> Perbandingan Hukum HAM Internasional dan Hukum Internasional Klasik .....	80
<b>Tabel 9.</b> Rujukan Komisi Kebenaran terhadap 'Hak atas Kebenaran' .....	100
<b>Tabel 10.</b> Bentuk Reparasi bagi Korban Menurut Prinsip-Prinsip van Boven/Bassiouni	122



## DAFTAR SINGKATAN

ABRI	:	Angkatan Bersenjata Republik Indonesia
ACHR	:	<i>American Convention on Human Rights</i>
ANKUM	:	Atasan yang Berhak Menghukum
CAVR	:	Komisi Kebenaran, Penerimaan, dan Rekonsiliasi Timor-Leste
CED	:	<i>Committee on Enforced Disappearance</i>
CO	:	<i>Concluding Observation</i>
CONADEP	:	<i>Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas</i> (Komisi Nasional untuk Penghilangan Orang secara Paksa Argentina)
Deklarasi 1992	:	<i>Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 1992 (A/RES/47/133)</i>
ECHR	:	<i>Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms</i>
ECtHR	:	<i>European Court of Human Rights</i>
ELSAM	:	Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
HRC	:	<i>Human Rights Committee</i>
HRCBiH	:	<i>Human Rights Chambers for Bosnia and Herzegovina</i> (Majelis HAM Bosnia dan Herzegovina)
IACFDP	:	<i>Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons 1994</i>
IACHR	:	<i>Inter-American Commission on Human Rights</i>
IACtHR	:	<i>Inter-American Court of Human Rights</i>
ICCPR	:	<i>International Convention on Civil and Political Rights 1966</i>
ICJ	:	<i>International Commission of Jurists</i>
ICPPED	:	<i>International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances 2006</i>
Inf.	:	Infanteri
KKR	:	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
KontraS	:	Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan
Komnas HAM	:	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
Kopassus	:	Komando Pasukan Khusus

KUHAP	:	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
KUHP	:	Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
OAS	:	<i>Organization of American States</i> (Organisasi Negara-Negara Amerika)
OHCHR	:	<i>Office of the High Commissioner for Human Rights</i> (Kantor Komisaris Tinggi HAM PBB)
ORI	:	Ombudsman Republik Indonesia
PAPERA	:	Perwira Penyerah Perkara
PBB	:	Perserikatan Bangsa-Bangsa
PDI	:	Partai Demokrasi Indonesia
PPP	:	Partai Persatuan Pembangunan
PRD	:	Partai Rakyat Demokratik
Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas	:	<i>Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity</i> (E/CN.4/2005/102/Add.1)
Prinsip-Prinsip van Boven/Bassiouni	:	<i>United Nations Basic Principles And Guidelines On The Right To A Remedy And Reparation For Victims Of Gross Violations Of International Human Rights Law And Serious Violations Of International Humanitarian Law</i> (A/RES/60/147)
SMID	:	Solidaritas Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi
TNI	:	Tentara Nasional Indonesia
UDHR	:	<i>Universal Declaration on Human Rights</i> 1948
UN GA	:	<i>United Nations General Assembly</i>
UU 26/2000	:	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia
UU 27/2004	:	Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi
UU 39/1999	:	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
WGEID	:	<i>Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances</i> (Kelompok Kerja untuk Penghilangan Paksa atau Tidak Sukarela)

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sebagai negara yang telah melewati periode penuh represi di bawah rezim otoritarian, terdapat banyak kasus penghilangan paksa di Indonesia. Kasus penghilangan aktivis menyusul berakhirnya rezim Orde Baru adalah salah satu di antaranya. Pada rentang tahun 1997 hingga 1998, serangkaian operasi penculikan digencarkan Komando Pasukan Khusus (Kopassus) terhadap beberapa aktivis pro-demokrasi, dengan terhitung 23 orang telah menjadi korban. Dari angka tersebut, sebanyak 13 orang sampai saat ini masih dinyatakan hilang atau 'belum kembali'.<sup>1</sup>

Ketiga belas korban antara lain, yakni: Yani Afrie, Sony, Herman Hendrawan, Dedi Hamdun, Noval Alkatiri, Ismail, Suyat, Petrus Bima Anugerah, Wiji Thukul, Ucok Munandar Siahaan, Hendra Hambali, Yadin Muhidin, dan Abdun Naser. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM) telah melakukan penyelidikan *pro-justitia* dan mencapai kesimpulan, bahwa serangkaian penghilangan paksa tersebut terjadi secara sistematis dan berskala luas. Komnas HAM menetapkannya sebagai kasus Pelanggaran HAM yang Berat berupa kejahatan terhadap kemanusiaan.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan, Menjemput Keadilan: Ringkasan Eksekutif Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat*, Tim Publikasi Komnas HAM, Jakarta, hlm. 320.

<sup>2</sup> *Ibid.*

Dalam hukum hak asasi manusia (HAM) internasional, penghilangan paksa merupakan salah satu bentuk Pelanggaran HAM yang Berat. Senyata-nyatanya, praktik tersebut adalah pelanggaran atau kejahatan yang menihilkan harkat dan martabat manusia. Penghilangan paksa sangat rentan terjadi kala pecahnya perang, instabilitas politik dalam negeri, atau pelbagai bentuk kedaruratan publik lainnya. Bagi rezim kediktatoran militer, penghilangan paksa acap kali dijadikan strategi dan taktik untuk menebar teror atau menciptakan rasa tidak aman di tengah masyarakat, juga 'praktik pembungkaman' terhadap oposisi kekuasaan *status-quo*.<sup>3</sup>

Penghilangan paksa menjadikan seseorang terlepas dari perlindungan hukum. Praktik ini niscaya menimbulkan penderitaan fisik dan psikis kepada korban yang dihilangkan, keluarga maupun kerabatnya, juga bahkan masyarakat luas. Bila meninjau deretan hak asasi yang tercantum dalam Deklarasi Universal HAM (UDHR) 1948, penghilangan paksa mengancam hak atas pengakuan sebagai pribadi di hadapan hukum, hak atas kebebasan dan keamanan, hak untuk tidak disiksa atau diperlakukan secara kejam maupun dihukum secara tidak manusiawi, hak untuk hidup bilamana korban yang dihilangkan dibunuh<sup>4</sup>, dan ragam hak yang lain.

Berpijak pada terminologi hukumnya, Konvensi Internasional tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Tindakan Penghilangan Orang secara Paksa (*International Convention for the Protection of All Persons*

---

<sup>3</sup> OHCHR, 2009, *Enforced or Involuntary Disappearances Fact Sheet No. 6/Rev.3*, p. 2.

<sup>4</sup> *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 1992* ("Deklarasi 1992").

from *Enforced Disappearance*, ICPPED)<sup>5</sup> tahun 2006 mendefinisikan 'penghilangan paksa' melalui tiga unsur kumulatif: (a) adanya perampasan kemerdekaan yang dapat berupa penangkapan, penahanan, atau penculikan; (b) praktik tersebut dilakukan aparat negara atau oleh orang maupun kelompok yang bertindak berdasarkan kewenangan, dukungan, atau persetujuan negara; dan (c) tindakan itu diikuti dengan penolakan untuk mengakui adanya perampasan kemerdekaan atau terdapatnya penyembunyian nasib atau keberadaan orang yang dihilangkan, sehingga korban yang bersangkutan berada di luar perlindungan hukum.<sup>6</sup>

Penghilangan paksa senantiasa dikonstruksikan sebagai pelanggaran atau kejahatan yang melibatkan otoritas negara. Namun penting dipertimbangkan pula jikalau praktik ini turut mungkin dilakukan oleh suatu 'organisasi politik'<sup>7</sup> non-negara – atau dalam artian yang lebih tepat – suatu entitas yang bertindak tanpa keterlibatan otoritas negara. Pada taraf tertentu, penghilangan paksa dapat dikualifikasi sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan (*crime against humanity*) manakala terjadi dalam skala yang luas atau sistematis.<sup>8</sup> Ada pun korban dari penghilangan paksa sendiri adalah korban yang kemerdekaannya dirampas melalui tindakan penangkapan, penahanan, penculikan, atau bentuk-bentuk tindakan

---

<sup>5</sup> Terhitung 98 negara telah menandatangani konvensi ini, tetapi kini hanya disahkan oleh 63 negara. ICPPED diadopsi Majelis Umum PBB pada 20 Desember 2006, dan mulai berlaku mengikat pada 23 Desember 2010.

<sup>6</sup> Terjemahan Pasal 2 ICPPED dalam: Amnesty International, *Jangan Ada Impunitas untuk Penghilangan Paksa: Checklist untuk Penerapan Efektif Konvensi Internasional untuk Perlindungan bagi Semua Orang dari Penghilangan Paksa*, 2011, hlm. 9.

<sup>7</sup> Pasal 7(1)(i) dan (2)(i) dalam Statuta Roma Mahkamah Pidana Internasional.

<sup>8</sup> Mukadimah dan Pasal 5 ICPPED.

lainnya, serta siapa saja yang menerima dampak langsung, seperti keluarga maupun kerabat yang bersangkutan.

Perkembangan signifikan Hukum HAM internasional perlahan memperkenalkan konsep hak khusus yang dimiliki korban penghilangan paksa, yakni ‘hak untuk mengetahui kebenaran’ (*right to know the truth*). Hak ini kerap disebut secara bergantian dengan istilah ‘hak atas kebenaran’ (*right to the truth*).<sup>9</sup> Norma hak atas kebenaran tercantum dalam Pasal 24(2) ICCPED. Ketentuan pasal itu mengatur bahwa korban – termasuk bagi sanak saudaranya – memiliki hak untuk mengetahui keadaan (*circumstances*) penghilangan paksa, juga dengan kemajuan proses maupun hasil investigasi, dan nasib berkenaan orang yang dihilangkan.

Pada konteks yang lebih luas, konsep hak ini – sebagaimana dicatat Mark Freeman – setidaknya mencakup hak individual untuk meminta agar suatu pelanggaran HAM diselidiki secara efektif, hak untuk terus diberikan informasi tentang berjalannya penyelidikan resmi, hak untuk disediakan sisa-sisa tubuh dari korban setelah lokasinya sudah ditemukan atau ditetapkan, dan hak untuk mengetahui identitas pelaku atau orang yang bertanggung jawab. Terlebih lagi, hak atas kebenaran diakui mempunyai dimensi sosial (*societal*), yang mana masyarakat secara umum turut menjadi penyandang hak dalam mengetahui ‘kebenaran’ tentang

---

<sup>9</sup> UN WGEID, 2010, *General Comment on the Right to the Truth in Relation to Enforced Disappearance* (Bagian Mukadimah).

pelanggaran serius yang telah terjadi (*past abuses*), dengan tujuan menghindari keberulangan pelanggaran di masa mendatang.<sup>10</sup>

Studi Kantor Komisararis Tinggi HAM PBB (OHCHR) menguraikan, gagasan utama konsep hak atas kebenaran dapat ditelusuri pada norma hukum humaniter, khususnya melalui Pasal 32 Protokol Tambahan 1 Konvensi Jenewa tahun 1977.<sup>11</sup> Konsepnya juga turut dikembangkan oleh badan-badan atau mekanisme HAM regional, seperti Komisi HAM Antar-Amerika dan Pengadilan HAM Antar-Amerika (*Inter-American Court of Human Rights*, IACtHR).<sup>12</sup> Luas dan sistematisnya skala penghilangan paksa di Amerika Latin pada dasawarsa 1970-an, seperti di Argentina, telah mendorong respons masyarakat internasional yang kemudian menjadi cikal bakal proses formulasi konsep tentang hak ini.

Lahirnya beragam Komisi Kebenaran pun, semisal Komisi Nasional untuk Penghilangan Orang secara Paksa (*Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas*, CONADEP Argentina, 1983), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Chile (*Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación*, 1990), Komisi Kebenaran di El Salvador (*La Comisión de la Verdad para El Salvador*, 1992), hingga KKR Afrika Selatan, menandai pentingnya proses pengungkapan kebenaran (*truth-seeking*) terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi dalam kurun waktu yang

---

<sup>10</sup> Mark Freeman, 2006, *Komisi-Komisi Kebenaran dan Keputusan Prosedural*, diterjemah-kan B. E. Wibowo *et.al.*, 2008, Penerbit ELSAM, Jakarta hlm. 5-6.

<sup>11</sup> OHCHR, *Study on the Right to Truth: Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. 8 February 2006. para. 6-7; ICRC, 2005, Rule 117 *Customary International Humanitarian Law*, Rules Vol. I, Cambridge, p. 421-427.

<sup>12</sup> OHCHR, *Enforced or Involuntary Disappearances Fact Sheet*, *Op.Cit.*, p. 9.

panjang. Faktor itu pula yang menjadi stimulus penting terkait perkembangan konsep hak atas kebenaran.<sup>13</sup>

Di samping ICPPED 2006, terdapat pelbagai instrumen hukum HAM internasional yang sifatnya tidak mengikat (*non-legally binding*) dengan muatan yang menyinggung substansi hak atas kebenaran. Di antaranya seperti 'Prinsip-Prinsip van Boven/Bassiouni'<sup>14</sup>, 'Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas' tahun 2005<sup>15</sup>, dan Resolusi Majelis Umum PBB No. 68/165 mengenai Hak atas Kebenaran (*Right to the Truth*).

Penting dicatat, Indonesia sampai saat ini belum kunjung menjadi negara pihak (*state-party*) di dalam ICPPED, tetapi hanya sebatas negara penanda tangan (*signatory-state*). Kendati demikian, hukum positif Indonesia nyatanya telah mengatur penghilangan paksa sebagai salah satu bentuk Pelanggaran HAM yang Berat, yang rujukannya tercantum dalam Penjelasan Pasal 104 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999). Melalui Pasal 33 ayat (2) UU tersebut, eksplisit dinyatakan bahwa setiap orang berhak untuk "bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa". Sedangkan dalam konteks kejahatan terhadap kemanusiaan, penghilangan paksa juga dikriminalisasi melalui UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU 26/2000).

---

<sup>13</sup> OHCHR, *Study on the Right to Truth, Op.Cit.*, para. 12-13.

<sup>14</sup> 'Prinsip-Prinsip van Boven/Bassiouni'. UN GA Resolution 60/147. *United Nations Basic Principles And Guidelines On The Right To A Remedy And Reparation For Victims Of Gross Violations Of International Human Rights Law And Serious Violations Of Inter-national Humanitarian Law*.

<sup>15</sup> 'Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas'. *Updated Set of Principles for the Protection and Promotion of Human Rights through Action to Combat Impunity*.



Berkenaan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998, tampak belum terdapat tindak lanjut dari pemerintah terhadap hasil penyelidikan Komnas HAM. Kendati memang pada tahun 2009 sebelumnya, DPR sudah mengeluarkan 4 butir rekomendasi kepada pemerintah dalam rangka penyelesaian kasus ini. Keempat rekomendasi yang dimaksud adalah: (1) Pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*; (2) Pencarian ketiga belas orang yang masih dinyatakan hilang, (3) Pemberian serangkaian reparasi kepada korban berupa kompensasi atau rehabilitasi; serta (4) Pengesahan (ratifikasi) ICPPED 2006. Betapa pun, tak terlihat langkah konkret yang ditempuh pemerintah demi melaksanakan rekomendasi-rekomendasi tersebut.<sup>16</sup>

Demikianlah dapat disimpulkan dengan sementara, jikalau hak atas kebenaran bagi korban penghilangan paksa masih belum kunjung ditegakkan. Nasib dan keberadaan menyangkut ketiga belas korban hilang tetap tak terungkap. Sesuai kesimpulan penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM yang menyatakan bahwa kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 adalah kejahatan yang berlanjut (*continuing offence*)<sup>17</sup>, maka dengan begitu kasus tersebut tetap dikonstruksikan masih sedang terjadi atau sementara berlangsung.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Siaran Pers ELSAM dan IKOHI, "Segera Tuntaskan Kasus, Ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa", 30 Agustus 2020.

<sup>17</sup> Pasal 17(1) Deklarasi 1992; Pasal 8(1)(b) ICPPED 2006.

<sup>18</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan, Op.Cit.*, hlm. 318-322.

Beranjak dari titik itu, diperlukan suatu pengkajian mengenai kompleksitas kejahatan penghilangan paksa serta kaitannya pada kewajiban maupun tanggung jawab negara dalam menegakkan salah satu hak korban, yaitu hak atas kebenaran. Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis lebih dalam terkait penegakan hak atas kebenaran bagi korban Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 oleh Pemerintah Indonesia, serta konsep dan substansi hak atas kebenaran dalam bidang hukum HAM internasional.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Sejauh manakah penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998?
2. Bagaimanakah konsep hak atas kebenaran bagi korban penghilangan paksa dalam hukum HAM internasional?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui sejauh mana penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998; dan
2. Untuk mengetahui konsep hak atas kebenaran bagi korban penghilangan paksa menurut hukum HAM internasional.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Bagi Universitas Hasanuddin, penelitian ini diharapkan bisa menjadi salah satu referensi untuk mengulas perkembangan hukum HAM internasional, terlebih khususnya menyangkut norma hak atas

kebenaran dan isu Pelanggaran HAM yang Berat kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998;

2. Bagi penulis, penelitian ini diharapkan dapat memperdalam ilmu pengetahuan terkait isu penghilangan paksa serta membimbing penulis agar mampu mengimplementasikan ilmu hukum di bidang hukum HAM internasional, utamanya dalam kajian tentang Pelanggaran HAM yang Berat di Indonesia; dan
3. Bagi masyarakat secara luas, penelitian ini diekspektasikan mampu menjadi referensi hukum HAM internasional dan menyediakan solusi ataupun alternatif mengenai penegakan hak atas kebenaran pada kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998.

#### **E. Keaslian Penelitian**

Terdapat beberapa penelitian maupun ulasan mengenai kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 yang berhubungan dengan bahasan pokok yang akan penulis teliti, yakni:

1. Shinta Agustina *et.al*, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2011 (Jurnal).<sup>19</sup> Judul: *Kajian Yuridis terhadap Kasus Penghilangan Paksa Aktivis Tahun 1998 dari Perspektif Hukum Pidana Internasional*. Rumusan Masalah: "(1) Apakah kasus penghilangan paksa para aktivis merupakan pelanggaran berat HAM menurut UU Pengadilan HAM?; (2) Bagaimanakah seharusnya proses penegakan hukum terhadap kasus

---

<sup>19</sup> Tersedia dan dapat diunduh pada tautan resmi [www.ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/10468/8342](http://www.ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/10468/8342).

tersebut menurut UU Pengadilan HAM?; dan (3) Dari perspektif Hukum Pidana Internasional, dapatkah Pengadilan Pidana Internasional menangani kasus tersebut?”.

2. Ester Tri Novayulia S., Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2014 (Skripsi).<sup>20</sup> Judul: *Penghilangan Orang secara Paksa sebagai Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat di Indonesia (Studi Kasus: Penghilangan Paksa Aktivis 1997/1998)*.
3. Veby Oktia, Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2015 (Tesis Diploma).<sup>21</sup> Judul: *Tanggung Jawab Negara terhadap Tindak Pidana Internasional (Studi Kasus Penghilangan Paksa Aktivis Tahun 1997-1998)*.
4. Satya Kumarajati, Universitas Airlangga, 2018 (Jurnal).<sup>22</sup> Judul: *Analisis Pasal 43 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia: Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Tahun 1997/1998*.
5. Dewi Sartika, Fakultas Hukum Universitas Bung Hatta, 2020 (Artikel Skripsi).<sup>23</sup> Judul: *Pengaturan Perlindungan Hukum terhadap Semua Orang dari Upaya Penghilangan Paksa Ditinjau dari International Convention for the Protection of All Persons from Enforced*

---

<sup>20</sup> Tersedia hanya bagian Abstrak. <<http://etd.repository.ugm.ac.id/penelitian/detail/76197>>.

<sup>21</sup> Hanya dapat diakses jika memiliki akun eSkripsi Universitas Andalas. <<http://scholar.unand.ac.id/-11536/>>.

<sup>22</sup> Tersedia dan dapat diunduh pada tautan resmi jurnal.unej.ac.id. <<https://jurnal.unej.ac.id/index.php/eJLH/article/view/6816>>

<sup>23</sup> Dapat diunduh pada tautan resmi [www.ejurnal.bunghatta.ac.id](http://www.ejurnal.bunghatta.ac.id). <<https://www.ejurnal.bunghatta.ac.id/index.php/JFH/article/view/17852>>.

*Disappearance (ICPPED) 2006 dan Implementasinya di Indonesia.*

Rumusan Masalah: “(1) Bagaimanakah pengaturan perlindungan hukum terhadap semua orang dari upaya penghilangan paksa di-tinjau dari ICPPED 2006?; dan (2) Bagaimanakah implementasi ICPPED 2006 di Indonesia?”

Setelah meninjau kelima penelitian atau ulasan yang telah penulis identifikasi, terdapat isu hukum yang kiranya luput dikaji. Penulis memandang, kajian khusus mengenai ‘hak atas kebenaran’ kurang mendapatkan tempat. Penelitian-penelitian terlebih dahulu cenderung banyak mengupas topik berkenaan hukum pidana internasional (Statuta Roma), UU 26/2000, pertanggungjawaban negara, kerangka normatif ICPPED 2006 secara umum, dan lain sebagainya. Oleh karena itu, garis demarkasi yang membedakan penelitian penulis dengan kelima penelitian atau ulasan terdahulu dapat tergambar cukup jelas, yang mana penulis menitikberatkan pokok bahasan terkait hak atas kebenaran dan penegakannya dalam kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998.

## **F. Metode Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Berdasarkan fokus kajian, jenis penelitian yang diandalkan penulis merupakan penelitian normatif-empiris. Jenis penelitian tersebut pada dasarnya tetaplah penelitian hukum dan berinduk pada ilmu hukum, tetapi dilengkapi dengan perolehan data empiris. Penelitian nomatif-empiris

diklaim sebagai jalan tengah antara penelitian normatif dan empiris, yang mana jenis penelitiannya mengandalkan data sekunder dari studi kepustakaan (referensi hukum) dengan didukung oleh data primer yang didapatkan melalui penelitian lapangan, seperti observasi, wawancara, dan survei.<sup>24</sup> Data primer yang akan dirujuk oleh penulis diperoleh melalui wawancara kepada beberapa pihak, seperti korban, lembaga swadaya masyarakat (LSM) yang mengawal isu penghilangan paksa, dan representasi dari Komnas HAM.

## 2. Pendekatan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah, garis besar pemetaan kajian dalam penelitian ini dapat dipilah menjadi dua, yakni: (1) Penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998; dan (2) Konsep hak atas kebenaran menurut hukum HAM internasional. Merujuk yang pertama, isu hukum yang dikaji pada dasarnya merupakan peristiwa masa lampau yang terjadi kurang lebih dua dasawarsa silam. Maka dari itu, pendekatan dalam metode penelitian yang digunakan adalah metode kasus (*case method*), dan sejarah (*historical or prosopographic method*).<sup>25</sup> Metode kasus dimanfaatkan dalam rangka mengkaji peristiwa kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998, dan sejauh mana penegakan

---

<sup>24</sup> Irwansyah, 2021, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Mirra Buana Media, Yogyakarta, hlm. 42-43.

<sup>25</sup> Kedua metode atau pendekatan tersebut berbeda dengan identifikasi jenis pendekatan penelitian normatif oleh Peter Mahmud Marzuki. Menurut Peter, pendekatan kasus (*case approach*) adalah kajian terhadap kasus yang telah memiliki putusan berkekuatan hukum tetap, sementara pendekatan historis (*historical approach*) mengacu pada studi terhadap latar belakang dan perkembangan historis dari norma dalam suatu peraturan perundang-undangan. *Case Method* dan *Prosopographic Method* sendiri adalah pelbagai metode yang diidentifikasi oleh Hugo F. Reading sebagaimana dirujuk S. Soekanto. Lihat: Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit UI, Jakarta, hlm. 5

hukum berkenaan kasusnya. Sementara metode dengan pendekatan sejarah dirujuk untuk menjelaskan fakta-fakta umum seputar kasus tersebut.

Isu hukum kedua yang mengkaji konsep hak atas kebenaran akan dikaji melalui pendekatan konseptual dan perbandingan. Pendekatan konseptual umumnya digunakan demi memahami konsep-konsep yang berkaitan dengan suatu norma, dengan meninjau ide-ide yang melahirkan pengertian, konsep, dan asas-asas hukum menyangkut isu yang dikaji.<sup>26</sup> Konkretnya, penulis akan mengidentifikasi pandangan sarjana atau ahli hukum internasional mengenai penghilangan paksa sebagai Pelanggaran HAM yang Berat, serta konseptualisasi dan norma hak atas kebenaran.

Dengan mengingat catatan studi OHCHR yang menguraikan jikalau konsep hak atas kebenaran berkembang dari pelbagai sistem hukum nasional dan regional, pendekatan perbandingan dimaksudkan untuk mengomparasikan muatan norma hak atas kebenaran oleh berbagai sistem hukum, baik secara domestik atau regional.<sup>27</sup> Di sisi lain, pendekatan perbandingan juga diarahkan untuk mengetahui praktik dari mekanisme-mekansime penyelesaian kasus penghilangan paksa dan penegakan hak atas kebenaran di beberapa negara.

---

<sup>26</sup> Irwansyah, *Op.Cit.*, hlm. 147-148.

<sup>27</sup> UN GA Resolution 68/165. Dinyatakan bahwa hak atas kebenaran dapat saja dikonseptualisasikan berbeda oleh pelbagai sistem hukum, sebagaimana petikan resolusinya: "... *that a specific right to the truth may be characterized differently in some legal systems ...*".

## BAB II

### KASUS PENGHILANGAN ORANG SECARA PAKSA PERIODE 1997-1998

#### A. Tinjauan Pustaka

##### 1. Penghilangan Paksa di Indonesia

##### a. Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998

Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 mengambil bagian dalam lini sejarah tiga dasawarsa kekuasaan Soeharto, tepat di penghujungnya. Peristiwa tersebut dilatarbelakangi oleh kondisi sosial dan politik dari runutan peristiwa politik, mulai dari Kerusuhan 27 Juli 1996 ('Peristiwa Kudatuli'), Pemilihan Umum tahun 1997, dan Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (SU MPR) dan lengsernya Soeharto pada Mei 1998. Serangkaian penghilangan paksa itu juga beririsan dengan dua kasus dugaan kejahatan terhadap kemanusiaan, yakni Peristiwa Kerusuhan Mei dan Peristiwa Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II (TSS 1998-1999).<sup>28</sup>

Penghilangan paksa menjelang lengsernya Soeharto tak dapat dilepaskan dari kebijakan maupun doktrin yang sejak dahulu digenggam oleh kekuasaan, yang mana rezim Orde Baru senantiasa menganggap setiap mobilisasi gerakan massa rakyat sebagai ancaman bagi stabilitas politik. Melalui konsep 'Trilogi Pembangunan', Orde Baru menandakan bahwa stabilitas politik merupakan modal mutlak atas nama pertumbuhan dan pemerataan ekonomi, sehingga ruang bagi politik akar rumput melalui

---

<sup>28</sup> Komnas HAM, 2012, *Merawat Ingatan*, *Op.Cit.*, hlm.158, 191-192.



organisasi-organisasi rakyat dan partai politik dipersempit sedemikian rupa. Kebijakan tersebut ditopang pula oleh gagasan 'Massa Mengambang', dengan inti gagasannya yang memandang massa rakyat "selalu menjadi korban kepentingan politik dan ideologi partai-partai tertentu." Karenanya, fokus masyarakat secara keseluruhan dialihkan dari urusan politik atau ideologi (depolitisasi) ke arah usaha-usaha pembangunan nasional.<sup>29</sup>

Kontrol ketat kehidupan sosial-politik oleh Badan Koordinasi Bantuan Pemantapan Stabilitas Nasional (Bakorstanas)<sup>30</sup>, kebijakan komando teritorial, perampangan partai politik, hingga intimidasi, intervensi, pengawasan, dan 'teror', adalah sekian upaya Orde Baru dalam menciptakan kondisi di mana masyarakat terdepolitisasi secara massal. Namun, gerakan politik di akar rumput tetap tumbuh seiring meluasnya ketidakpuasan terhadap rezim, meski harus bergulat dengan kontrol dan represi.

Sampai dekade 1990-an, mobilisasi gerakan tani, buruh, mahasiswa, dan gerakan masyarakat sipil, kian tampil di permukaan menjadi oposan terhadap rezim. Organisasi massa mulai banyak bercokol, salah satunya adalah 'Persatuan Rakyat Demokratik' yang kelak menjelma menjadi partai pada tahun 1996.

Partai Rakyat Demokratik (PRD) – bersama Serikat Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi (SMID) sebagai sayap organisasi di aras

---

<sup>29</sup> ELSAM, 2012, *Pulangkan Mereka! Merangkai Ingatan Penghilangan Paksa di Indonesia*, Jakarta, Penerbit ELSAM, hlm. 411-412.

<sup>30</sup> Lembaga ini adalah suksesor Komando Pemulihan Keamanan dan Ketertiban (Kopkamtib). Kopkamtib diklaim sebagai lembaga 'ekstra-konstitusional' bentukan Orde Baru yang awalnya bekerja untuk menumpas unsur-unsur gerakan politik kiri, terutama PKI. Geoffrey B. Robinson, 2018, *The Killing Season: A History of the Indonesian Massacres, 1965-1966*, Princeton University Press, United Kingdom, p. 58-59.

gerakan mahasiswa – hadir dengan mengartikulasikan tuntutan-tuntutan politik yang terbilang radikal, mulai dari demokratisasi di bidang politik, ekonomi, dan kebudayaan, kebebasan berserikat, penghapusan peran politik militer, pembebasan serta pemenuhan hak-hak tahanan politik, hingga penyelesaian damai konflik Timor-Timur.<sup>31</sup> PRD bermanuver untuk menjalin koalisi dengan elite semi-oposisi kubu Megawati Soekarnoputri dari Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Dengan pembentukan komite-komite aksi di berbagai kota, PRD turut gencar memobilisasi dukungan agar Megawati menjadi Presiden. Bagi Orde Baru, tuntutan itu mutlak adalah ancaman serius.

Berikutnya, konflik internal membelah PDI dalam kubu Megawati dan kubu Soerjadi sebagai faksi dukungan Soeharto berujung pecahnya Peristiwa Kudatuli 1996.<sup>32</sup> PRD sendiri dituding menjadi dalang kerusuhan. Penyelidikan Komnas HAM terhadap Peristiwa Kudatuli 1966 menyimpulkan ada 5 korban tewas dan 149 orang mengalami luka-luka. Rezim Orde Baru mulai mengencarkan perburuan – alias penghilangan paksa – terhadap pimpinan serta anggota PRD dan SMID, sekaligus dengan melontarkan tuduhan bahwa organisasi tersebut merupakan jelmaan Partai Komunis Indonesia (PKI).

Suhu politik terus meningkat pada Pemilihan Umum 1997. Kubu Megawati, bersama PRD dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP),

---

<sup>31</sup> Edward Aspinall, 2005, *Opposing Soeharto: Compromise, Resistance, and Regime Change in Indonesia*, Stanford University Press, California, p. 130-131.

<sup>32</sup> Tirto.id, "Sejarah Kerusuhan 27 Juli 1996: Soeharto Gembosi Megawati", 27 Juli 2019.

mengumandangkan kampanye 'Mega-Bintang', yang beralih menjadi 'Mega-Bintang-Rakyat', dan kemudian muncul pula 'Solidaritas Indonesia untuk Amien-Mega' (SIAGA). Megawati mengampanyekan agar suara pendukungnya tak memilih faksi Soerjadi. Lebih dari itu, wacana boikot dan Golongan Putih (Golput) turut bergulir. Namun hasil pemilihan umum tetap memenangkan Partai Golongan Karya (Golkar). Hingga 1998, beragam protes mahasiswa dan pemuda menyeruak dengan tuntutan penolakan Soeharto menjadi Presiden. Partai Golkar sendiri sudah mencapai kebulatan agar Soeharto kembali melanjutkan kekuasaan untuk periode 1998-2003. SU MPR 1998 tetap terhelat tanpa hambatan substansial, kendati protes rakyat semakin meluas. Seperti yang terprediksi kala itu, Soeharto kembali menduduki tampuk kekuasaan.

Akan tetapi, masa kepresidenan Soeharto di periode 1998-2003 hanya hitungan jari. Krisis yang terjadi tak hanya di bidang politik, tetapi juga diiringi krisis moneter yang mengakibatkan kolapsnya perekonomian Indonesia. Gelombang pemutusan hubungan kerja dan kepanikan massal, simetris dengan menguatnya tuntutan kemunduran Soeharto. Kerusuhan paruh Mei 1998 pecah, dari ibukota menjalar ke berbagai daerah. Warga etnis Tionghoa menjadi sasaran amuk massa, tanpa pencegahan efektif dari aparat keamanan. Demonstrasi-demonstrasi mahasiswa yang direspons penembakan aparat – seperti yang paling mencolok adalah tragedi di Universitas Trisakti – paralel dengan peristiwa itu. Soeharto akhirnya memutuskan untuk undir diri pada 21 Mei 1998.

Penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM (2005 s.d. 2006) memvalidasi fakta bilamana terjumlah 23 orang yang menjadi korban penghilangan paksa. Institusi negara yang terlibat dalam kejahatan sistematis tersebut merujuk pada 'Tim Mawar' dari Grup IV Kopassus. Terhitung 10 di antara 23 orang telah dilepaskan setelah diculik dan ditahan di Pos Komando Taktis, Markas Kopassus, Cijantung. Saat itu, tekanan publik 'memaksa' Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI) untuk menggelar mekanisme khusus. Menteri Pertahanan dan Keamanan-Panglima ABRI, Jenderal Wiranto, membentuk Dewan Kehormatan Perwira (DKP). Hasil mekanisme DKP merekomendasikan pemberhentian Prabowo Subianto yang sedang menjabat Panglima Komando Cadangan Strategis (Komandan Kopassus tahun 1995-1998) dan Mayor Jenderal Muchdi PR (Komandan Kopassus saat itu). Di level 'eksekutor lapangan', 11 orang anggota Tim Mawar diadili dengan mekanisme peradilan militer. Vonis hukum terdakwa dinilai tak memenuhi rasa keadilan, dengan kisaran pidana penjara bagi terdakwa mulai dari satu sampai dua tahun.<sup>33</sup>

### **i. Korban**

Penelitian ELSAM mengklasifikasi latar belakang peristiwa politik secara umum dari praktik penghilangan paksa, yaitu: (1) Periode kampanye Pemilihan Umum 1997; (2) Pra-SU MPR 1998; dan (3) Pasca SU MPR 1998, lebih khusus sesaat terjadinya Kerusuhan Mei.<sup>34</sup> Dominannya, para

---

<sup>33</sup> Laporan Bersama ICTJ & KontraS, 2011, *Keluar Jalur: Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*, hlm. 29-30.

<sup>34</sup> ELSAM, 2012, *Pulangkan Mereka!*, *Op.Cit.*, hlm. 408.

korban menjadi sasaran penghilangan paksa dikarenakan atas alasan latar belakang politik, meski tercatat pula jikalau terdapat korban yang sama sekali tidak memiliki afiliasi politik tertentu.

Jelang dan sesaat dihelatnya SU MPR 1998, Desmond J. Mahesa, Pius Lustrilanang, Haryanto Taslam, dan Suyat, diculik lalu ditahan di Markas Kopassus. Menyusul korban lainnya, Raharja Waluyo Jati, Faisol Riza, Aan Rusdianto, Mugiyanto, Nezar Patria, dan Andi Arief, dilaporkan hilang. Dengan laporan-laporan yang tersiar, beberapa nama yang dihilangkan sejak tahun 1997 juga mencuat, seperti Dedi Hamdun, Noval Alkatiri, Ismail, Yani Afrie, dan Sonny. Ada pula beberapa orang yang hilang sesaat pecahnya Kerusuhan Mei 1998, yaitu Ucok Munandar Siahaan, Hendra Hambali, Yadin Muhidin, dan Abdun Naser. Tidak terkecuali dengan Wiji Thukul, Herman Hendrawan Petrus Bima Anugerah, dan 'St'.<sup>35</sup>

**Tabel 1.** Data Korban yang Masih Dinyatakan Hilang (Tidak Kembali)

<b>Nama</b>	<b>Terakhir Dilihat</b>	<b>Latar Belakang</b>	<b>Catatan Khusus</b>
Yani Afrie	26 April 1997	Pendukung PDI (Pro-Megawati)	-
Sonny	26 April 1997	Pendukung PDI (Pro-Megawati)	-
Dedi Hamdun	29 Mei 1997	Pendukung PPP	-
Noval Alkatiri	29 Mei 1997	Pendukung PPP	Kolega Dedi Hamdun
Ismail	29 Mei 1997	-	Supir Dedi Hamdun
Suyat	12 Februari 1998	PRD/SMID	-
Herman Hendrawan	12 Maret 1998	PRD/SMID	-

<sup>35</sup> Data KontraS menunjukkan terdapat lagi satu orang korban atas nama M. Yusuf. Dalam penyelidikan Komnas HAM, nama yang bersangkutan tak dimuat. Di sisi lain, data KontraS tidak memuat nama Abdun Naser. Rujuk: Jiwon Suh, 2012, *The Politics of Transitional Justice in Post-Suharto Indonesia*, Dissertation in Political Science, The Ohio State University, p. 116. Penulis tetap mempertahankan data yang divalidasi oleh Komnas HAM.

Bima Petrus Anugerah	13 Maret 1998	PRD/SMID	-
Wiji Thukul	Antara akhir 1997 atau awal 1998	PRD	Sudah menjadi target 'pengamanan' sekaligus dituduh sebagai dalang Peristiwa Kudatuli 1996
Ucok Munandar Siahhaan	14 Mei 1998	-	Hilang saat menyaksikan terjadinya penjarahan dan pembakaran Mall Ramayana, Ciputat
Hendra Hambali	14 Mei 1998	-	Hilang saat menyaksikan kerusuhan di Glodok Plaza
Yadin Muhidin	14 Mei 1998	-	Hilang saat menyaksikan kerusuhan di Ruko Griya Inti
Abdun Naser	14 Mei 1998	-	Hilang saat menyaksikan terbakarnya Mall Karawaci di Tangerang

Sumber: Diadaptasi dari Komnas HAM (2021) dan Jiwon Suh (2012).

Kendati tak dicantumkan sebagai korban penghilangan paksa, terdapat seseorang berdarah Timor yang juga mendekam dalam tempat penahanan Kopassus, yaitu Lucas Da Costa. Dalam konstruksi kasus kejahatan terhadap kemanusiaan, Komnas HAM tidak luput pula mencatat fakta akan tewasnya aktivis dan pengamen jalanan – Leonardus 'Gilang' Nugroho – yang dilaporkan meninggal dunia beberapa saat setelah mundurnya Soeharto dengan luka tembak. Jenazah Gilang ditemukan di Hutan Watu Mloso, Magetan, Jawa Timur.

**Tabel 2.** Data Korban yang telah Kembali (Dilepaskan)

<b>Nama</b>	<b>Tanggal Penculikan</b>	<b>Tanggal Pelepasan oleh Kopassus</b>	<b>Latar Belakang</b>	<b>Catatan</b>
Desmond J. Mahesa	3 Februari 1998	3 April 1998	LBH Nusantara	-
St.	12 Februari 1998	Bulan April 1998	GMNI	Teman dari Suyat. Tempat penculikan tal jelas, tetapi tercatat diculik di wilayah Solo
Pius Lustrilanang	14 Februari 1998	2 April 1998	SIAGA	-
Haryanto Taslam	8 Maret 1998	17 April 1998	PDI	-

Faisol Reza	12 Maret 1998	25 April 1998	PRD/SMID	-
Raharja Waluyo Jati	12 Maret 1998	26 April 1998	PRD/SMID	-
Mugiyanto	13 Maret 1998	26 April 1998	PRD/SMID	Diserahkan ke Polri, dan dilepaskan 7 Juni 1998
Aan Rusidanto	13 Maret 1998	15 Maret 1998	PRD/SMID	Diserahkan ke Polri, dan dilepaskan 7 Juni 1998
Nezar Patria	13 Maret 1998	15 Maret 1998	PRD/SMID	Diserahkan ke Polri, dan dilepaskan 7 Juni 1998
Andi Arief	18 Maret 1998	16 April 1998	PRD/SMID	Ditangkap di Bandar Lampung. Diserahkan ke Polri, lalu dilepaskan 14 April 1998

Sumber: Diadaptasi dari Komnas HAM (2021) dan Jiwon Suh (2012).

## ii. Dugaan Pelaku dan Institusi yang Bertanggung Jawab

Komnas HAM menyebutkan, praktik penghilangan paksa memiliki keterkaitan dengan 'Operasi Mantap' yang diusung ABRI untuk mengamankan pagelaran Pemilihan Umum 1997 dan SU MPR 1998, sebagaimana Panglima ABRI telah menerbitkan Speng/031/III/1996 tertanggal 25 Maret 1996. Di tataran kepolisian, surat itu diterjemahkan menjadi 'Operasi Mantap Brata' yang langsung dipimpin Kepala Polisi Republik Indonesia (Kapolri). Kopassus sendiri gencar melakukan pengejaran dan penangkapan terhadap 'kelompok radikal' yang ditudingnya ingin menggagalkan SU MPR 1998. Kelompok yang ditarget tersebut adalah PRD dan SMID, yang memang sejak Peristiwa Kudatuli 1996 dituduh sebagai organisasi jelmaan PKI.

Secara institusional, penghilangan paksa dilakukan oleh Kopassus melalui tim khususnya: 'Tim Mawar'. Tim itu bekerja di bawah komando Grup IV Kopassus, sebagai tim yang dibentuk untuk melakukan

'pengamanan' terhadap anggota 'kelompok radikal'.<sup>36</sup> Praktik umumnya, korban yang diculik dikonsentrasikan di Pos Komando Taktis, Markas Kopassus di Cijantung. Di lokus tersebutlah, korban mengalami ragam bentuk penyiksaan dan tindakan tidak manusiawi, mulai dari pemukulan, penyetruman, cambuk, ditidurkan di atas balok es dengan tubuh telanjang, penyuntikan, dan seterusnya.<sup>37</sup>

Dalam menganalisis pertanggungjawaban komando, Komnas HAM memetakan bahwa operasi penghilangan paksa juga tidak terlepas dari tanggung jawab Panglima ABRI. Penyelidik menjelaskan, operasi itu adalah operasi Intel Sandi Yudha yang pengendali operasinya hanya dapat dilakukan oleh jabatan setingkat Panglima. Runutannya: (1) Operasi Intel Sandi Yudha ditetapkan Panglima ABRI dengan suatu Perintah Operasi; (2) Penanggung jawab dari operasi adalah Panglima ABRI; dan (3) Pelaku Operasi Sandi Yudha adalah Kopassus.

Tanpa mencantumkan nama secara eksplisit, kesimpulan Komnas HAM mengungkapkan adanya 27 orang yang dapat dituntut pertanggungjawabannya, dengan rincian:<sup>38</sup>

- 11 orang individu yang diduga melakukan kejahatan terhadap kemanusiaan secara langsung;
- 10 orang individu yang patut dimintai pertanggungjawabannya berdasarkan prinsip tanggung jawab komando; dan

---

<sup>36</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan, Op.Cit.*, hlm. 308.

<sup>37</sup> *Ibid*, hlm. 286-290.

<sup>38</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan, Op.Cit.*, hlm. 321.



- 6 orang individu yang bertindak dalam penyertaan tindak kejahatan (*Joint Criminal Enterprise*).

## **b. Gambaran Umum Penghilangan Paksa di Indonesia**

Munir Said Thalib, pembela HAM sekaligus penasehat hukum korban Kasus Penghilangan Orang secara Paksa 1997-1998 yang dibunuh pada 7 September 2004, telah menyatakan bahwa serangkaian penculikan pada penghujung kekuasaan Soeharto adalah fenomena ‘gunung es’ atau satu dari sekian praktik penghilangan paksa selama era Orde Baru.<sup>39</sup> Kasus tersebut memang begitu mencolok dan memperoleh perhatian publik serta sorotan tajam secara luas, baik dari dalam maupun luar negeri.

Tercatat, rezim Orde Baru sangat identik dengan pelbagai bentuk Pelanggaran HAM yang Berat, termasuk penghilangan paksa. Dari tahun 1965 hingga 1998, dengan lokus kekerasan dan konflik khusus dari Aceh, Sumatera, Timor-Timur, Papua, dan Pulau Jawa, riwayat penghilangan paksa pernah mengambil masa dan tempat. Penelitian ELSAM menunjukkan, terjadinya praktik penghilangan paksa diarahkan atas dasar dua bentuk kepentingan: stabilitas kekuasaan (*status-quo*) dan kepentingan modal.<sup>40</sup>

Dari dua kepentingan itu, ELSAM memilah empat babakan longgar terkait praktik penghilangan paksa di Indonesia: (a) penghilangan paksa dengan tujuan untuk membuka jalan bagi modernisasi Indonesia di bawah

---

<sup>39</sup> Cuplikan wawancara Munir dalam film dokumenter ‘Batas Panggung’. Diunggah oleh KontraS dengan judul “*Munir: Gagasan Penculikan untuk Melindungi Kepentingan Politik Suharto*”. 10 Mei 2014. <<https://youtu.be/i4vt3TT4HCs>>.

<sup>40</sup> ELSAM, 2012, *Pulangkan Mereka*, *Op.Cit.*, hlm. 15.

rezim Orde Baru; (b) penghilangan paksa dengan tujuan demi memuluskan modal besar, terutama modal asing serta konsolidasi Orde Baru; (c) penghilangan paksa yang dioperasikan dengan tujuan untuk mengukuhkan atau ‘menyelamatkan’ Orde Baru; dan (d) penghilangan paksa atas alasan mempertahankan negara kesatuan serta melancarkan ekspansi modal dan bisnis militer.<sup>41</sup>

**Tabel 3.** Data Estimasi Korban Penghilangan Paksa di Indonesia 1965-2001

<b>Peristiwa atau Kasus</b>	<b>Jumlah Korban</b>
Peristiwa 1965-1966	32.774
Okupasi Timor-Timur 1974-1999	18.600 (termasuk kasus pembunuhan di luar hukum)
Penembakan Misterius 1982-1985	23
Tanjung Priok 1984	14
Talangsari Lampung 1989	88
Daerah Operasi Militer (DOM) Aceh 1989-1998	1.958 (Forum Peduli HAM Aceh); 350 (KontraS); 163 (Komnas HAM)
Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998	23 (13 masih hilang, 10 orang telah kembali)
Peristiwa Wasior, Papua 2001	4
Pembunuhan Theys Hiyo Eluay, Papua 2001	1

Sumber: Olahan penulis dari KontraS (2006); CAVR (2010); ELSAM (2012); dan Komnas HAM (2020).

Betapa pun, menghadirkan angka pasti mengenai jumlah korban penghilangan paksa, terutama dalam rentang waktu periode yang panjang, sangatlah sulit. Bahkan meski mekanisme pengungkapan kebenaran didirikan – seperti Komisi Kebenaran (*Truth Commission*)<sup>42</sup> – angka yang

<sup>41</sup> *Ibid*, hlm. 15-16.

<sup>42</sup> CONADEP Argentina mencantumkan angka korban penghilangan paksa sebanyak 8.960 orang dengan penegasan bahwa daftar itu belum lengkap. Angka tersebut diperoleh berdasarkan aduan dan hasil persilangan dengan data yang disediakan organisasi HAM. Hanya 1.300 orang yang memiliki nama. Hal ini disebabkan, karena kesaksian terhadap korban yang berada di kamp-kamp penahanan hanya dapat dikenali melalui julukan atau ciri fisik.

dicantumkan tetaplah berupa taksiran. Kompleksitas penghilangan paksa juga mempersulit kepastian angka kasus, yang mana pelaku sendiri kerapnya tidak meninggalkan jejak maupun bukti-bukti atas tindak perampasan kemerdekaan, termasuk jasad korban bilamana korban dibunuh.

Peristiwa 1965-1966 dapat dirujuk sebagai markah pertama penghilangan paksa sesaat Orde Baru merengkuh kekuasaan. Peristiwa Gerakan 30 September 1965 yang ditandai tragedi pembunuhan beberapa perwira jenderal Angkatan Darat (AD), kelak dijadikan dalih 'pembumihangusan' setiap unsur Partai Komunis Indonesia (PKI). Kekerasan berskala besar yang digencarkan AD dengan keterlibatan warga sipil yang dipersenjatai itu, memang sangat dipengaruhi oleh realitas geopolitik Perang Dingin.<sup>43</sup> Penghilangan paksa menjadi bagian dari kampanye kekerasan terhadap anggota, organisasi afiliasi, serta simpatisan PKI. Hasil penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM mencantumkan angka estimasi korban penghilangan paksa sebanyak 32.774 orang.<sup>44</sup>

Di Timor-Timur, Komisi Kebenaran, Penerimaan, dan Rekonsiliasi Timor-Leste (akronim Portugis: CAVR) mengungkapkan temuannya bahwa sepanjang masa pendudukan Indonesia dari tahun 1974 hingga 1999,

---

<sup>43</sup> Ada tiga dinamika berpengaruh yang saling terkait sehingga kekerasan massal tahun 1965 dapat terjadi. Pertama, Perang Dingin membentuk polarisasi antara faksi politik 'kiri dan kanan' yang mengakibatkan ketegangan konstelasi politik di Indonesia. Kedua, aksi dan intervensi negara Blok Barat di kawasan Asia Tenggara terus mempertajam ketegangan itu. Ketiga, terdapat intensi AS dan Inggris untuk menggulingkan Soekarno seperti tampak dari adanya pendanaan juga bantuan kepada faksi-faksi anti-komunis, termasuk militer. Geoffrey B. Robinson, 2018, *Op.Cit.*, p. 115-116.

<sup>44</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan*, *Op.Cit.*, hlm. 454.

kasus penghilangan paksa dan pembunuhan di luar hukum ditaksir sebanyak 18.600. CAVR menunjukkan, 70% dari jumlah itu merupakan kejahatan yang dilakukan pasukan keamanan Indonesia, sedangkan persentase sisanya adalah kejahatan yang dilakukan oleh gerakan resistansi *Frente Revolucionária de Timor-Leste Independente* (Fretilin dan/atau Falintil).<sup>45</sup>

Bersumber pada data hasil pemeriksaan saksi pada kasus Penembakan Misterius 1982-1985, Komnas HAM mencatat bahwa terdapat 23 orang korban penghilangan paksa, di samping 167 korban pembunuhan (106 orang di antaranya mati ditembak).<sup>46</sup> Sedangkan pada kasus Tanjung Priok 1984, di mana demonstrasi kubu gerakan Islam yang menentang kebijakan Asas Tunggal Pancasila serta menuntut pembebasan beberapa masyarakat Tanjung Priok yang ditahan berujung represi aparat, terhitung 14 orang dihilangkan.<sup>47</sup> Berselang 5 tahun setelahnya, serangan brutal oleh ABRI terhadap kelompok Jamaah Warsidi di Talangsari Lampung juga turut menyisakan angka korban yang dihilangkan dengan jumlah 88 orang.<sup>48</sup>

Kian ke barat, tim penyelidik Komnas HAM yang dipimpin Baharuddin Lopa tertanggal 24 Agustus 1998 melaporkan temuan bahwa terhitung 163

---

<sup>45</sup> CAVR, 2010, *Chega! Laporan Komisi Kebenaran, Penerimaan, dan Rekonsiliasi (CAVR) di Timor-Leste*, Volume II, "Bab 7.2.: Pembunuhan di Luar Hukum dan Penghilangan Paksa", Jakarta, PT. Gramedia, hlm. 851-852.

<sup>46</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan*, *Op.Cit.*, hlm. 500.

<sup>47</sup> "Ringkasan Eksekutif Laporan Tim Tindak Lanjut Hasil Komisi Penyelidik dan Pemerik-saan Pelanggaran Hak Asasi Manusia di Tanjung Priok (KP3T)", Jakarta 11 Oktober 2000. Berkas terlampir dalam: Wahyu Wagiman, *Final Progress Report Pengadilan HAM Tanjung Priok: Gagal Melakukan Penuntutan yang Efektif*, ELSAM.

<sup>48</sup> ELSAM, 2012, *Pulangkan Mereka!*, *Op.Cit.*, hlm. 378.

orang telah hilang tanpa diketahui keberadaannya selama periode Daerah Operasi Militer Aceh (DOM 1989-1998). Disilangkan dengan versi lain<sup>49</sup>, Forum Peduli HAM Aceh melaporkan angka 1.958 orang sedangkan Komisi untuk Orang Hilang dan Korban Tindak Kekerasan (KontraS) mencatat 350 orang berdasarkan dokumentasinya yang telah terverifikasi.

Penghilangan paksa turut mengambil tempat di Papua. Selama Orde Baru, Papua sendiri merupakan wilayah dengan konflik berkepanjangan serta sangat tertutup dari dunia luar. Karenanya, penyelidikan dan dokumentasi mengenai penghilangan paksa masih terbilang cukup minim. Berdasarkan catatan ELSAM, penghilangan paksa diduga telah terjadi sejak masa awal konflik dekolonisasi di Papua. Penghilangan paksa – bersamaan dengan bentuk pelanggaran HAM lainnya – berkelindan dengan operasi-operasi penumpasan ‘Gerakan Pengacau Keamanan’ Organisasi Papua Merdeka (OPM) serta upaya pengamanan proyek-proyek investasi di bidang sumber daya alam. Penghilangan paksa umumnya terjadi dengan paralel dengan tindakan penyerangan ke basis OPM, dengan metode penangkapan, penculikan, kemudian penghilangan atau dengan pembuangan jasad korban ke lokasi tertentu.<sup>50</sup>

Kasus yang cukup mencolok merujuk pada kasus-kasus pasca reformasi, seperti Peristiwa Wasior yang pecah pada tahun 2001 dan penghilangan paksa terhadap Aristoteles Masoka, sopir pribadi dari Theys

---

<sup>49</sup> KontraS, 2006, *Aceh: Damai dengan Keadilan? Mengungkap Kekerasan Masa Lalu*, Seri Aceh II, Jakarta: KontraS, hlm. 50-51, 56.

<sup>50</sup> ELSAM, 2012, *Pulangkan Mereka!*, *Op.Cit.*, hlm. 298.

Hiyo Eluay yang merupakan tokoh adat dan pimpinan gerakan Papua Merdeka. Hasil penyelidikan Komnas HAM mengidentifikasi adanya kasus penghilangan paksa dalam Peristiwa Wasior dengan korban terhitung 4 orang.<sup>51</sup> Sedangkan untuk kasus pembunuhan Theys tertanggal 10 November 2001, kendati pelaku pembunuhan dari Kopassus telah diadili melalui mekanisme peradilan militer atas kejahatan pembunuhan, nasib dan keberadaan Aristoteles Masoka sampai detik ini belum terungkap.<sup>52</sup>

## **2. Konsep Penghilangan Paksa dalam Hukum Internasional**

Bila dipersandingkan dengan penyiksaan (*torture*), konsep penghilangan paksa dirumuskan lebih belakangan. Penghilangan paksa sebagai subjek khusus dalam hukum HAM internasional baru mulai dikonseptualisasikan seturut dengan praktik represi yang terjadi pada rezim otoritarian di beberapa negara pada dekade 1960-an dan 1970-an.

Antonio Cassese mendeskripsikan, praktik tersebut mengacu pada operasi 'bawah tanah' yang digencarkan pemerintah Junta Militer Argentina. Operasi itu melibatkan jaringan pusat atau tempat-tempat penahanan rahasia yang beroperasi di luar segala sistem hukum, baik hukum acara pidana maupun manual kemiliteran, dengan tujuan untuk menumpas gerakan 'subversif', memperoleh informasi dari jejaring gerakan tersebut, dan menyebarkan rasa takut.<sup>53</sup> Manfred Nowak di sisi lain

---

<sup>51</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan*, *Op.Cit.*, hlm. 242.

<sup>52</sup> ELSAM, 2012, *Pulangkan Mereka!*, *Op.Cit.*, hlm. 288-287.

<sup>53</sup> Antonio Cassese, 2005, *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*, diterjemahkan A. Rahman Zainuddin, Yayasan Obor, Jakarta, hlm. 182-183.

menjelaskan, hukum HAM internasional pada dasarnya tak bisa dipandang sebagai suatu sistem yang statis. Konseptualisasi HAM – juga termasuk dengan praktik yang dinyatakan sebagai ‘pelanggaran HAM’ – umumnya dibangun atas tanggapan terhadap suatu bentuk ancaman atau represi tertentu.<sup>54</sup> Konsep penghilangan paksa pun demikian adanya.

#### **a. Penghilangan Paksa di Beberapa Negara**

Praktik penghilangan paksa modern dapat ditelusuri sejak Perang Dunia ke-II. Pada 7 Desember 1941, Adolf Hitler bersama Marshall Wilhelm Keitel selaku Komandan Angkatan Bersenjata Tertinggi Jerman memberlakukan ‘Dekret Malam dan Kabut’ (*Nacht und Nebel Erlaas*).<sup>55</sup> Dekret ini pada intinya memerintahkan agar siapa saja yang diduga atau dinyatakan bersalah menentang pemerintahan Hitler maupun pasukan Jerman di wilayah pendudukan, akan menerima hukuman paling berat, baik dengan hukuman mati atau ‘tindakan-tindakan yang membuat keluarga dan penduduk tidak mengetahui secara pasti mengenai nasib pelaku’.

Diestimasikan ribuan orang dipindahkan ke Jerman dari wilayah-wilayah okupasi secara rahasia. Kebijakan tangan besi itu memang ditujukan untuk menebarkan ‘efek jera’ yang berskala luas, di mana nasib pelaku penentang rezim sama sekali tidak diinformasikan kepada keluarganya dan penduduk sebagai bentuk intimidasi. Kala Peradilan Militer Internasional (IMT)

---

<sup>54</sup> Manfred Nowak, 2003, *Pengantar pada Rezim HAM Internasional*, diterjemahkan Sri Sulastini, Raoul Wallenberg Institute – Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, hlm. 3.

<sup>55</sup> Report submitted by Mr. Manfred Nowak, *Independent Expert Charged with Examining the Existing International Criminal and Human Rights Framework for the Protection of Persons from Enforced or Involuntary Disappearances*, para. 7.

Nürnberg dibentuk, Wilhelm Keitel dituntut atas kejahatan tersebut. Ia divonis bersalah dan mendapatkan hukuman mati dengan cara digantung pada 16 Oktober 1946.<sup>56</sup>

Dalam referensi lain, diketahui juga jikalau Uni Soviet di bawah kekuasaan Joseph Stalin telah memberlakukan praktik yang hampir serupa dengan Dekret Malam dan Kabut, terutama dalam kasus Pembantaian Katyn di Polandia. Pembantaian yang dilakukan secara diam-diam tanpa pengumuman informasi terkait korbannya, juga dianggap sebagai praktik penghilangan paksa.<sup>57</sup> Tercatat pula, penghilangan paksa sudah dipraktikkan oleh Prancis di wilayah-wilayah koloni seperti Aljazair dan Indochina pada dekade 1940-an serta 1960-an. Kala perang berkecamuk di Aljazair dan Indochina, tentara Prancis kerapnya melakukan interogasi dengan metode penyiksaan. Ketika penyiksaan berujung pada kematian, mayat korban kelak disembunyikan tanpa jejak yang tertinggal. Namun, praktik yang digunakan Uni Soviet maupun Prancis tak begitu mengundang reaksi keras masyarakat internasional. Memang penting ditegaskan bahwa pada era tersebut, pemahaman konseptual mengenai penghilangan paksa sebagai kejahatan atau pelanggaran HAM khusus belum begitu utuh.<sup>58</sup>

Maraknya penghilangan paksa di kawasan Amerika Tengah dan Latin pada akhir dekade 1960-an sampai 1980-an memang paling mencolok.

---

<sup>56</sup> Tullio Scovazzi & Gabriella Citroni, 2007, *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, p. 4-7.

<sup>57</sup> Ariel E. Dulitzky (2019) "The Latin-American Flavor of Enforced Disappearances", *Chicago Journal of International Law*: Vol. 19: No. 2, Article 3, p. 422-423.

<sup>58</sup> *Ibid*, p. 423.



Terminologi 'penghilangan paksa' sendiri diakui berasal dari ungkapan Bahasa Spanyol: '*Desaparición Forzada*'.<sup>59</sup> Terminologi tersebut muncul sebagai kosakata baru, yang sejak awalnya diartikulasikan oleh organisasi-organisasi HAM kala itu. Merentang dari Guatemala, El Salvador, Chile, Uruguay, Argentina, Brazil, Kolombia, Peru, Honduras, Bolivia, Haiti, hingga Meksiko, praktik penghilangan paksa terjadi dengan mengikuti suatu pola umum. Lazimnya, pemerintah menyeleksi korban lalu membawanya tempat-tempat penahanan rahasia di mana korban umumnya disiksa dan dibunuh, mayat-mayat korban yang mati kelak dibuang, dan pemerintah lantas menyangkal keterlibatannya atau tidak memberikan informasi terkait nasib maupun keberadaan korban.

Catatan riwayat praktiknya mengungkapkan, korban penghilangan paksa adalah tokoh-tokoh masyarakat adat, petani, pemimpin komunitas, politik, atau serikat buruh, mahasiswa, akademisi, anggota komunitas religius dan pendeta, agen-agen militer atau paramiliter yang bekerja sama dengan musuh, serta anggota kelompok oposisi bersenjata.<sup>60</sup> Sebagai kepanjangan kebijakan rezim otoritarian, penghilangan paksa ditopang oleh pelbagai faktor ideologis, seperti doktrin 'kontra-pemberontakan', 'keamanan nasional', 'anti-komunisme' yang juga digaungkan melalui kebijakan luar negeri AS, hingga doktrin pemberantasan 'musuh internal', 'oposisi', 'teroris', atau 'subversi'.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Report submitted by Mr. Manfred Nowak, *Op.Cit.*, para. 8.

<sup>60</sup> Dulitzky (2019), *Op.Cit.*, p. 433.

<sup>61</sup> Scovazzi & Citroni, 2007, *Op.Cit.*, p. 7; Dulitzky (2019), *Op.Cit.*, p. 436.

Tak begitu berlebihan untuk menyatakan bahwa deretan kasus penghilangan paksa yang ditangani oleh IACtHR berkontribusi besar dalam proses kodifikasi hukum HAM internasional di bidang ini. Untuk pertama kali pula, respons resmi masyarakat internasional mengenai situasi penghilangan paksa di kawasan Amerika Latin ditandai dengan keluarnya Resolusi Majelis Umum PBB No. 33/173 tertanggal 18 Desember 1978. Dua tahun setelahnya, Komisi HAM PBB membentuk Kelompok Kerja untuk Penghilangan Paksa atau Tidak Sukarela (*Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances, WGEID*) yang terdiri dari lima orang anggota ahli.<sup>62</sup> WGEID dikenal sebagai mekanisme HAM tematik terhadap kasus-kasus penghilangan paksa, dengan mandat kerjanya untuk mendampingi sanak saudara korban dalam menentukan nasib atau keberadaan orang-orang yang dilaporkan hilang, serta menghubungkan komunikasi antara keluarga korban dengan pemerintah terkait.

Hasil temuan mengenai kejahatan penghilangan paksa oleh beberapa Komisi Kebenaran yang dibentuk di negara-negara Amerika Tengah dan Latin sangat mencengangkan. Saat CONADEP di Argentina meluncurkan laporan akhir bertajuk "*Nunca Más!*" (Tidak akan Pernah Lagi!), diestimasikan sebanyak 8.960 orang telah dihilangkan selama periode represif Junta Militer (1976-1983).<sup>63</sup> Komisi Kebenaran El Salvador yang dibentuk melalui Perjanjian Damai antara pemerintah dengan kubu oposisi

---

<sup>62</sup> Antonio Cassese, 2005, *Op.Cit.*, hlm. 190-191.

<sup>63</sup> CONADEP, 2007, *Nunca Más! Laporan Final CONADEP: Argentina Pasca Junta Militer (1976-1983)*, diterjemahkan Suma Mihardja *et.al*, People's Empowerment Consortium, Jakarta, hlm. 283-284.

bersenjata pada konklusi laporannya mengemukakan, dari estimasi 22.000 aduan terjadinya kekerasan serius sepanjang periode 1980 hingga medio 1990, berkisar 25% adalah aduan yang berhubungan dengan penghilangan paksa.<sup>64</sup> Sedangkan di Guatemala, Komisi Klarifikasi Sejarah (*La Comisión para el Esclarecimiento Histórico*) menerima laporan penghilangan paksa dengan jumlah 45.000 kasus, yang mana 11% dari jumlah kasus yang banyak itu merupakan kasus penghilangan paksa terhadap anak.<sup>65</sup>

Penghilangan paksa berskala besar bahkan pernah melibatkan berbagai negara Amerika Latin melalui ‘Operasi Condor’, ketika negara-negara seperti Chile, Argentina, Brazil, Uruguay, dan Paraguay – dengan dukungan *Central Intelligence Agency* (CIA) – mempraktikkan kejahatan itu melalui koordinasi dan kerja sama militer dan intelijen.<sup>66</sup> Dulitzky mengulas, praktik yang lebih kontemporer penghilangan paksa kini banyak dilakukan aktor-aktor non-negara, seperti oleh geng, kelompok kriminal terorganisir, dan kartel narkoba. Tidak terkecuali pula pada penangkapan dan penahanan rahasia pasca peristiwa 9/11 oleh CIA, yang mana orang-orang yang dituduh memiliki hubungan dengan serangan teror mengalami perampasan kemerdekaan hingga penyiksaan atas nama ‘Perang Melawan Teror’ (*War against Terror*).<sup>67</sup>

---

<sup>64</sup> Scovazzi & Citroni, 2007, *Op.Cit.*, p. 81.

<sup>65</sup> *Ibid*, p. 18, 92.

<sup>66</sup> Dulitzky (2019), *Op.Cit.*, p. 435.

<sup>67</sup> *Ibid*, p. 348-349.

Penghilangan paksa adalah masalah global. Laporan-laporan WGEID mengindikasikan meluasnya praktik kekejaman tersebut. Penghilangan paksa tak lagi sekadar isu kemanusiaan di kawasan-kawasan geografis tertentu, seperti Amerika Tengah dan Latin. Di Eropa, sebelumnya tercatat kasus-kasus yang muncul di negara Siprus, Turki, Rusia, Belarus, Ukraina dan Azerbaijan. Di Asia, terdapat pula kasus di India, Kashmir, Indonesia, Filipina, Sri Lanka, Thailand, hingga Cina dan Nepal. Sedangkan di kontinen Afrika, beberapa kasus juga beralamat di negara Aljazair, Mesir, Mauritania, Maroko, Sudan, dan lainnya.<sup>68</sup>

#### **b. Konsep Penghilangan Paksa**

Sebelum Majelis Umum PBB mengadopsi ICPPED pada 20 Desember 2006, definisi penghilangan paksa yang final dan mengikat secara universal masih belumlah konsisten.<sup>69</sup> Statuta Roma Mahkamah Pidana Internasional (ICC) 1998 sebenarnya memiliki pendefinisian tersendiri, tetapi harus dicatat jika pun definisi itu terkait dengan konteks kejahatan terhadap kemanusiaan. Bila mundur beberapa dekade, IACtHR telah mengeluarkan putusan dalam kasus *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (1988) yang menguraikan kejahatan penghilangan paksa secara kompleks, seperti dikutip bahwa:<sup>70</sup>

“... Fenomena penghilangan paksa merupakan suatu bentuk pelanggaran HAM yang kompleks yang harus dipahami dan dihadapkan secara integral.”

---

<sup>68</sup> Scovazzi & Citroni, 2007, *Op.Cit.*, p. 63-72.

<sup>69</sup> *Ibid*, p. 267.

<sup>70</sup> IACtHR, *Velásquez Rodríguez v. Honduras*, Judgement of July 29, 1988 (*Merits*), para. 150, 155-157.

“... Penghilangan paksa adalah pelanggaran berganda serta berlanjut dari beberapa hak yang diatur oleh Konvensi [HAM Amerika] yang mana negara pihak berkewajiban untuk menghormati dan menjaminnya. Penculikan terhadap seseorang adalah perampasan kemerdekaan secara sewenang-wenang, pelanggaran terhadap hak tahanan untuk diproses tanpa penundaan di hadapan hakim, dan hak untuk meminta pemberlakuan prosedur yang sesuai demi meninjau legalitas penangkapan, semuanya melanggar Pasal 7 Konvensi yang mengakui hak atas kebebasan pribadi.”

“... Terlebih lagi, penahanan berkepanjangan dan pencabutan komunikasi adalah perlakuan kejam dan tidak manusiawi, merugikan integritas psikologis dan moral orang bersangkutan dan melanggar hak tahanan mana pun atas penghormatan martabat yang melekat kepadanya sebagai manusia. Perlakuan seperti itu, betapa pun, melanggar Pasal 5 Konvensi yang mengakui hak integritas seseorang.”

“... Praktik penghilangan paksa bahkan melibatkan eksekusi rahasia tanpa persidangan, diikuti dengan penyembunyian tubuh untuk mengeliminasi bukti kejahatan, dan untuk menjamin impunitas bagi pelaku yang bertanggung jawab. Hal ini merupakan pelanggaran mencolok (*flagrant*) terhadap hak untuk hidup yang diakui dalam Pasal 4 Konvensi.”

Selanjutnya, Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa 1992 (“Deklarasi 1992”) mendeskripsikan bahwa penghilangan paksa adalah pelanggaran HAM yang Berat yang mengancam penikmatan hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum, hak atas kebebasan dan keamanan, serta hak untuk tidak disiksa dan mendapatkan perlakuan kejam, tidak manusiawi, atau perlakuan maupun hukuman yang merendahkan martabat, juga dengan hak hidup.<sup>71</sup> Di tingkat regional, Organisasi Negara-Negara Amerika (OAS) pada tahun 1994 sudah mengadopsi Konvensi Antar-Amerika tentang Penghilangan Orang secara Paksa (*Inter-American Convention on Forced Disappearance*

---

<sup>71</sup> Pasal 1 dan 2 Deklarasi 1992.

of Persons, 'IACFDP 1994').<sup>72</sup> Definisi penghilangan termaktub dalam

Pasal II konvensi tersebut, yang ter kutip bahwa:

*“For the purposes of this Convention, forced disappearance is considered to be the act of depriving a person or persons of his or their freedom, in whatever way, perpetrated by agents of the state or by persons or groups of persons acting with the authorization, support, or acquiescence of the state, followed by an absence of information or a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the whereabouts of that person, thereby impeding his or her recourse to the applicable legal remedies and procedural guarantees.”*

[**Terjemahan:** Untuk tujuan Konvensi ini, Penghilangan Paksa merupakan tindakan perampasan kemerdekaan seseorang atau sekelompok orang, dengan cara apa pun, yang dilakukan oleh aparat-aparat negara atau oleh orang atau kelompok orang yang bertindak atas kewenangan, dukungan, atau persetujuan negara, diikuti dengan ketiadaan informasi atau penolakan untuk mengakui perampasan kemerdekaan atau memberikan informasi mengenai keberadaan orang tersebut, yang dengan demikian menghalangi upaya pemulihan hukum dan jaminan-jaminan prosedural yang berlaku.]

Hingga ICPPED diadopsi pada akhir 2006 dan berlaku mengikat empat tahun setelahnya, definisi penghilangan paksa akhirnya digariskan. Pasal 2

ICPPED mengatur:

“Untuk tujuan dari Konvensi ini, “penghilangan paksa” dipertimbangkan sebagai bentuk penangkapan, penahanan, penculikan atau bentuk-bentuk perampasan kemerdekaan lainnya yang dilakukan oleh aparat-aparat Negara atau oleh orang-orang maupun kelompok yang bertindak dengan kewenangan, dukungan atau persetujuan dari Negara, yang diikuti dengan penolakan untuk mengakui adanya perampasan kemerdekaan atau penyembunyian nasib atau keberadaan orang yang hilang sehingga menempatkan orang yang hilang tersebut di luar perlindungan hukum.”

Beranjak dari definisinya, unsur-unsur penghilangan paksa dapat diurai secara kumulatif, yaitu: (a) terdapat penangkapan, penahanan, penculikan atau bentuk-bentuk perampasan kemerdekaan lainnya; (b) perbuatan

---

<sup>72</sup> Scovazzi & Citroni, 2007, *Op.Cit.*, p. 252-253.

tersebut dilakukan oleh aparat negara atau orang-orang maupun kelompok yang bertindak dengan wewenang, dukungan atau persetujuan dari negara; dan (c) perbuatan itu diikuti dengan penolakan untuk mengakui adanya perampasan kemerdekaan atau penyembunyian nasib atau keberadaan orang yang dihilangkan. Konsekuensi objektif penghilangan paksa adalah ditematkannya korban yang dihilangkan tersebut berada di luar perlindungan hukum (*protection of the law*).

Karakteristik khusus praktik penghilangan paksa adalah konstruksi kejahatannya yang berlanjut (*continuous*). Karakteristik ini disebabkan karena salah satu unsur utamanya adalah penolakan otoritas yang berwenang untuk mengakui (dalam artian lain dapat juga disebut dengan 'penyangkalan'), atau penyembunyian nasib maupun keberadaan korban. Penghilangan paksa bukanlah kejahatan atau pelanggaran yang sifatnya seketika (*instantaneous*), dan tidak dapat pula dikonstruksikan bahwa ia telah berhenti sesaat terjadinya penangkapan, penahanan, penculikan atau bentuk-bentuk perampasan kemerdekaan kepada korban. Justru momentum ketika dirampasnya kemerdekaan korban itulah yang menjadi titik awal dari terjadinya penghilangan paksa. Manakala nasib atau keberadaan korban belum dipastikan oleh otoritas berwenang – baik dalam kondisi telah mati atau hidup – kejahatan penghilangan paksa tetap dikonstruksikan sedang berlangsung.<sup>73</sup>

---

<sup>73</sup> Scovazzi & Citroni, 2007, *Op.Cit.*, p. 309-310.

Sifat 'berlanjut' penghilangan paksa sudah diakui sejak kasus *Velásquez Rodríguez v. Honduras* (1988) diputuskan. Pasal III IACFDP 1994 menegaskan jika kejahatan itu "harus dianggap berlanjut atau permanen selama nasib atau keberadaan korban belum ditentukan." Pasal 17(1) Deklarasi 1992 pun pada pokoknya mengimbuhkan bila penghilangan paksa akan dianggap sebagai tindak pidana berlanjut "selama pelakunya terus menyembunyikan nasib dan keberadaan orang-orang yang hilang serta fakta-faktanya belum terklarifikasi."

Pasal 8(1) ICCPED kembali menegaskan karakter berlanjut kejahatan penghilangan paksa, dengan formulasi normanya yang menggariskan bahwa pemberlakuan ketentuan kedaluwarsa (*statute of limitations*) oleh negara pihak harus mengacu pada dua persyaratan ketat, yakni: (a) berlangsung lama dan proporsional dengan dimensi keseriusan ekstrem tindak pidana ini; dan (b) dimulai dari saat kejahatan penghilangan paksa berhenti, dengan mempertimbangkan sifat berkelanjutannya.<sup>74</sup>

Pada konteks hukum pidana internasional, penghilangan paksa merupakan bagian dari kejahatan terhadap kemanusiaan. Dengan sebelas bentuk unsur objektif (*actus reus*), penghilangan paksa diatur pada Pasal 7(1)(i) Statuta Roma yang mengatur tentang kejahatan terhadap kemanusiaan. Penghilangan paksa dengan demikian terkuualifikasi menjadi kejahatan terhadap kemanusiaan manakala praktiknya terjadi sebagai

---

<sup>74</sup> Amnesty International, *Jangan Ada Impunitas*, Op.Cit., hlm. 23.



bagian dari serangan berskala luas atau sistematis yang ditujukan terhadap penduduk sipil.<sup>75</sup> Sebagaimana diatur:

*“Enforced disappearance of persons means the arrest, detention or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.”*

[**Terjemahan:** Penghilangan paksa berarti penangkapan, penahanan atau penculikan orang-orang oleh, atau dengan kewenangan, dukungan atau persetujuan dari, suatu Negara atau organisasi politik, yang diikuti oleh penolakan untuk mengakui perampasan kebebasan itu atau untuk memberi informasi tentang nasib atau keberadaan orang-orang tersebut, dengan maksud untuk melepaskan mereka dari perlindungan hukum untuk suatu kurun waktu yang lama.]

Ada tiga perbedaan substansial dari formulasi Statuta Roma dengan Pasal 2 ICCPED.<sup>76</sup> Pertama, Pasal 7(2)(i) mensyaratkan unsur subjektif (*mens rea*) yang diformulasikan dengan frasa “untuk melepaskan mereka [korban] dari perlindungan hukum”. Rumusan tersebut akan mengimplikasikan bobot pembuktian yang begitu sulit, di mana terlepasnya perlindungan hukum bagi korban tak ditafsirkan sebagai konsekuensi objektif atas kejahatan<sup>77</sup>, tetapi patut dibuktikan dengan adanya niat spesifik pelaku.

---

<sup>75</sup> Pada dasarnya, suatu serangan tak harus dibuktikan bersifat berskala ‘luas’ sekaligus ‘sistematis’. Terminologi ‘luas’ mengacu pada jumlah korban atau luasan geografis serangan. Sedangkan ‘sistematis’ mengindikasikan karakter terorganisir maupun pola umum yang didasarkan oleh kebijakan, dengan keterlibatan sumber daya publik atau privat. Christopher K. Hall/Kai Ambos, “Article 7: Crimes against Humanity”, in Otto Triffterer & Kai Ambos (eds.), 2015, *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, C.H.Beck/Hart/Nomos, Nomos Verlagsgesellschaft (3<sup>rd</sup> Edition), p. 167-172; Mahkamah Agung RI, *Buku Saku Pedoman Unsur-Unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando*, hlm. 14-16.

<sup>76</sup> Christopher K. Hall/Larissa van den Herik, “Article 7: Crimes against Humanity”, in Otto Triffterer & Kai Ambos (eds.), 2015, *Op.Cit.*, p. 256.

<sup>77</sup> Beratnya bobot pembuktian tersebut telah dipersoalkan Nowak. Ia menjelaskan, praktik penghilangan paksa umumnya didorong oleh niat pelaku untuk melakukan interogasi, intimidasi, penyiksaan, atau pembunuhan kilat, tanpa meninggalkan jejak maupun bukti. Bahkan dalam taraf tertentu, tidak setiap

Kedua, yaitu muatan unsur temporal yang berimplikasi pada keharusan pembuktian bahwa terlepasnya korban dari perlindungan hukum terjadi dalam “suatu kurun waktu yang lama” (*a prolonged period of time*). Unsur tersebut dinilai cukup bermasalah, dikarenakan *Elements of Crimes* (Unsur-Unsur Tindak Pidana) yang merupakan dokumen tak terpisah dari Statuta Roma tidak memberikan penjelasan menyangkut durasi kurun waktu yang dimaksud.

Ketiga, dimasukkannya ‘organisasi politik’ selaku aktor yang dapat menjadi pelaku penghilangan paksa. *Elements of Crimes* sekali lagi tidak mengualifikasi aktor-aktor dari ‘organisasi politik’ yang dimaksud. Namun dengan adanya unsur itu menunjukkan, konstruksi kejahatan penghilangan paksa semakin inklusif. Kejahatan penghilangan paksa tidak lagi ditafsirkan secara sempit dan eksklusif hanya dapat dilakukan oleh aktor dengan keterlibatan otoritas negara.<sup>78</sup>

## **B. Pembahasan**

### **1. Perkembangan Penyelesaian Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998**

#### **a. Peradilan Militer**

Dengan putusan bernomor PUT.25-16/K-AD/MMT-II/IV/1999, proses peradilan di Mahkamah Militer II memvonis 11 orang anggota Tim Mawar berkisar 12 hingga 22 bulan pidana penjara, juga hukuman pemecatan terdakwa dari dinas kemiliteran. Dari dokumentasi KontraS, para terdakwa

---

pelaku yang terlibat dalam kejahatan kompleks ini serta merta akan mengetahui nasib maupun keberadaan akhir dari korban. Report submitted by Mr. Manfred Nowak, *Op.Cit.*, para. 69.

<sup>78</sup> *Elements of Crimes*, “Article 7(1)(i) Crime against Humanity of Enforced Disappearance of Persons”.

dituntut berdasarkan delik perampasan kemerdekaan secara bersama-sama (Pasal 333 ayat (1) *juncto* Pasal 55 ayat (1) KUHP).<sup>79</sup> Patut digarisbawahi, para terdakwa hanya mengakui tindak penculikan terhadap para korban yang telah kembali atau dilepaskan. Peradilan militer tak mampu menjawab atau menjelaskan nasib maupun keberadaan ketiga belas orang yang masih dinyatakan hilang hingga sekarang. Peradilan militer itu juga dinilai tak menjangkau rantai komando teratas.<sup>80</sup> Persoalan tersebut merupakan implikasi dari masalah struktural dalam sistem dan praktik peradilan militer di Indonesia, di mana wewenang Atasan yang Berhak Menghukum (ANKUM) dan Perwira Penyerah Perkara (PAPER) memungkinkan 'terputusnya' pertanggungjawaban komandan militer yang lebih tinggi.<sup>81</sup>

Bila ditinjau secara normatif, Pasal 16(2) Deklarasi 1992 jelas menyatakan bahwa kejahatan penghilangan paksa harus dituntut di hadapan badan peradilan yang kompeten juga bersifat umum, dan bukan melalui mekanisme khusus seperti peradilan militer. Dalam pelbagai pengaduan individual, Komite HAM PBB (*Human Rights Committee*) turut menegaskan, peradilan militer tak mencapai standar imparialitas utamanya tentang

---

<sup>79</sup> KontraS, "Kasus Penculikan dan Penghilangan Paksa, Riwayatmu Kini?: Monitoring Kasus Penculikan dan Penghilangan Paksa Aktivis 1997/1998", hlm. 2.

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Adnan Buyung Nasution, "Transparansi Penegakan Hukum di Lingkungan TNI", dalam *Arus Pemikiran Konstitusionalisme: Hukum & Peradilan*, 2007, Penerbit Kata Hasta Pustaka, Jakarta, hlm. 130. Di samping itu, Pasal 49 UU 26/2000 mengatur bahwa ANKUM dan PAPER tak berlaku dalam pemeriksaan perkara Pelanggaran HAM yang Berat.

praktik peradilan yang adil (*fair trial*)<sup>82</sup>, seperti dalam hal kejahatan di mana korbannya adalah penduduk sipil.

**Tabel 4.** Daftar Terdakwa dan Vonis Peradilan Militer

No.	Terdakwa	Vonis Tingkat Pertama	Vonis Tingkat Banding
1.	Mayor (Inf.) Bambang Kristiono	22 Bulan/Dipecat	22 Bulan/Dipecat
2.	Kapten (Inf.) F. S. Multhazar	20 Bulan/Dipecat	36 Bulan/Tidak Dipecat
3.	Kapten (Inf.) Nugroho Sulisty	20 Bulan/Dipecat	32 Bulan/Tidak Dipecat
4.	Kapten (Inf.) Yulius Stevanus	20 Bulan/Dipecat	18 Bulan/Tidak Dipecat
5.	Kapten (Inf.) Untung Budi Harto	20 Bulan/Dipecat	30 Bulan/Tidak Dipecat
6.	Kapten (Inf.) Dadang Hendra Yuda	16 Bulan	16 Bulan
7.	Kapten (Inf.) Djaka Budi Utama	16 Bulan	16 Bulan
8.	Kapten (Inf.) Fauka Noor Farid	16 Bulan	16 Bulan
9.	Sersan Kepala Sunaryo	12 Bulan	12 Bulan
10.	Sersan Kepala Sigit Sugianto	12 Bulan	12 Bulan
11.	Sersan Satu Sukadi	12 Bulan	12 Bulan

Sumber: Disadur dari Tempo (Edisi 13-19 Mei 2013)

Belakangan terungkap, kesebelas anggota Tim Mawar mengajukan upaya banding yang putusannya sudah dibacakan 24 Oktober 2000 silam.<sup>83</sup> Terdapat perubahan vonis yang menganulir sebagian hukuman pemecatan terdakwa. Putusan itu telah bersifat mengikat dan berkekuatan hukum tetap, sebagaimana Mahkamah Agung mengumumkan informasi tersebut kepada publik pada tahun 2007 setelah terdapat desakan dari korban.<sup>84</sup> Bambang Kristiono, komandan Tim Mawar, merupakan satu-satunya terdakwa yang tetap diganjar pemecatan<sup>85</sup>, sebab sejak awal persidangan

<sup>82</sup> Scovazzi & Citroni, 2007, *Op.Cit.*, hlm 315.

<sup>83</sup> Kompas, "Kilas Politik dan Hukum: Soal Tim Mawar", Edisi 29 Mei 2007.

<sup>84</sup> detikNews, "Bagir: Kasus Tim Mawar Tidak Pernah Sampai ke MA", 24 Mei 2007.

<sup>85</sup> Tempo, "Putusan terhadap Tim Mawar Tidak Jelas", Edisi 25 Mei 2007

peradilan militer digelar tahun 1999, Bambang memang mendaku bahwa pembentukan Tim Mawar merupakan inisiatif dirinya seorang diri, bukan dari komandan militer yang lebih tinggi.<sup>86</sup>

### **b. Penyelidikan Pro-Justitia Komnas HAM**

Tanggal 23 September 2003, Komnas HAM membentuk 'Tim Pengkajian Penghilangan Orang secara Paksa' berdasarkan UU 39/1999. Tim tersebut diketuai M.M. Billah, dengan hasil penyelidikan menunjukkan adanya indikasi Pelanggaran HAM yang Berat. Status tim ini kemudian ditingkatkan dan kelak bekerja dalam kerangka *pro-justitia* berdasarkan UU 26/2000 sejak 1 Oktober 2005 s.d. 30 Oktober 2006.<sup>87</sup> Komnas HAM mencatat ada ragam kendala yang menghambat penyelidikan, yaitu:<sup>88</sup>

1. Keengganan atau ketidakmauan sebagian saksi korban memenuhi panggilan penyidik;
2. Jadwal pemeriksaan anggota atau purnawirawan Polri yang tertunda-tunda;
3. Penolakan TNI yang berdalih bahwa penyelidikan tidak dapat dilakukan bila pengadilan HAM *ad hoc* belum dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atas usul DPR;
4. Sikap Jaksa Agung – sebagaimana hampir serupa dengan dalih pihak TNI – yang tidak menerbitkan surat 'perintah penyidik' untuk mengunjungi lokasi atau tempat penahanan, serta menghadirkan saksi ahli; dan

---

<sup>86</sup> Majalah Tempo Edisi 13-19 Mei 2013, "Pertanyaan yang Tak Terjawab" dalam *Teka-Teki Wiji Thukul*. hlm. 76.

<sup>87</sup> Mugiyanto, "Akuntabilitas Penyelesaian Kasus-Kasus Penghilangan Orang secara Paksa", dalam Mufti Makaarim A. *et.al* (editor), 2009, *Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan 2009*, IDSPS – DCAF, Jakarta, hlm. 205-206.

<sup>88</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan*, *Op.Cit.*, hlm. 250. Komnas HAM memperoleh keterangan 77 orang saksi, dengan 58 orang merupakan korban, keluarga korban, dan masyarakat umum, 18 orang saksi dari anggota/purnawirawan Polri, dan 1 orang saksi dari purnawirawan TNI.

5. Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang tidak memenuhi permintaan penyidik untuk menghadirkan secara paksa sejumlah saksi yang enggan memenuhi panggilan.

Selaku salah satu penyintas, Mugiyanto menjelaskan bahwa hasil penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM tampak tak memiliki temuan baru. Namun setidaknya, ia menyatakan jikalau laporan akhir penyelidikan itu merupakan penegasan dan pengakuan institusi negara atas pengetahuan dan asumsi publik yang sudah berkembang. Penyelidikan Komnas HAM pun diklaim belum dapat menjelaskan nasib dan keberadaan tiga belas korban yang masih dihilangkan, sebagaimana sanak korban telah menyandarkan harapan kepada lembaga itu, bahwa setidaknya terdapat sedikit petunjuk yang mengarah pada fakta-fakta berkenaan nasib maupun keberadaan korban.<sup>89</sup> Betapa pun, persoalan tersebut mesti dipertimbangkan, karena adanya penolakan pihak unsur TNI terhadap pemanggilan untuk pemeriksaan penyelidikan<sup>90</sup>, juga absennya ketentuan kewenangan upaya pemanggilan paksa (*subpoena*) bagi Komnas HAM dalam UU 26/2000.<sup>91</sup>

---

<sup>89</sup> Mugiyanto, "Kejelasan Nasib Korban Penghilangan Paksa", dimuat di Kompas, Selasa, 28 November 2006.

<sup>90</sup> Penolakan TNI juga berkuat pada asas *ne bis in idem*. Perspektif tersebut bertolak pada argumentasi bahwa kasus penghilangan paksa sudah tuntas. Bekas Panglima ABRI Wiranto bahkan mengutarakan, korban yang dinyatakan hilang telah meninggal. Tempo, "Komnas HAM: Wiranto Mengatakan 14 Orang Itu Sudah Meninggal", 1 Juli 2005.

<sup>91</sup> Tak hanya dalam kasus yang sementara diulas, PN Jakarta Pusat beberapa kali menolak permintaan otorisasi pemanggilan paksa dalam rangka penyelidikan *pro-justitia*. Jawaban PN Jakarta Pusat adalah, Komnas HAM tak memiliki kewenangan tersebut berdasarkan UU 26/2000. Masalah ini cukup serius, dengan mengingat jikalau penyelidikan yang bersifat '*non-pro-justitia*' melalui fungsi pemantauan dalam UU 39/1999, Komnas HAM justru dapat meminta kekuasaan peradilan untuk upaya pemanggilan paksa. BPHN, 2012, *Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM)*, Jakarta, BPHN Kemenkumham RI, hlm. 38-40.

Kendati begitu, penyelidikan Komnas HAM bukannya tak berarti. Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 dengan demikian telah diselidiki dalam kerangka sistem peradilan pidana (*criminal justice system*), yang akan membuka jalan bagi penegakan hukum melalui pengadilan HAM.

Penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM setidaknya memberikan penegasan beberapa hal substansial. Pertama, konstruksi penghilangan paksa sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, yang dengan begitu menjadi yurisdiksi pengadilan HAM. Kedua, Komnas HAM mengklasifikasi para korban yang telah kembali dan masih dinyatakan hilang, yang secara langsung menegaskan pula bahwa peristiwa penghilangan paksa bagi korban yang nasib dan keberadaannya belum jelas merupakan kejahatan yang berlanjut (*continuing crime*). Dengan mempertimbangkan natur berlanjutnya penghilangan paksa, negara dengan demikian mempunyai kewajiban untuk melangsungkan pencarian dan penemuan orang yang masih dinyatakan hilang, sampai dengan nasib atau keberadaan korban dapat ditetapkan.

Ketiga, hasil penyelidikan Komnas HAM turut mencantumkan rekomendasi yang patut ditempuh oleh negara demi pemenuhan hak atas reparasi, dengan pemberian kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi kepada korban.<sup>92</sup> Keempat, kesimpulan Komnas HAM memberikan petunjuk atas

---

<sup>92</sup> ELSAM, 2012, *Menyangkal Kebenaran, Menunda Keadilan: Berlanjutnya Penyangkalan Negara atas Hak-Hak Korban, Madegnya Penuntasan Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998*, Kertas Posisi Keadilan Transisional Seri #1, hlm. 10.

jejaring pertanggungjawaban yang lebih luas, dengan menjangkau pertanggungjawaban pidana oleh komandan maupun penyertaan. Hal ini mengindikasikan, terdapat banyak individu yang diduga terlibat dan seharusnya menanggung pertanggungjawaban pidana.<sup>93</sup> Dengan jumlah terduga pelaku sekurang-kurangnya 27 orang, penyelidikan tersebut menerangkan bahwa pertanggungjawaban pidana seharusnya tidak terhenti pada 11 orang anggota Tim Mawar sebagai 'pelaku langsung' atau 'aktor lapangan' semata.

Namun selama dan setelah penyelidikan Komnas HAM, pihak Kejaksaan Agung sudah menunjukkan sikap keengganan untuk menindaklanjutinya. Jaksa Agung mendalilkan *tempus delicti* kasus itu terjadi sebelum UU 26/2000 diundangkan dan penyidikan hanya dapat dijalankan setelah terdapat keputusan DPR mengenai pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*.<sup>94</sup> Tampak Kejaksaan Agung sama sekali tak mempertimbangkan natur penghilangan paksa sebagai kejahatan yang berlanjut, yang dengan demikian sejatinya tak mensyaratkan pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* sebagai prasyarat yuridis yang harus dipenuhi untuk melangsungkan penyidikan terlebih dahulu.<sup>95</sup>

### **c. Rekomendasi DPR dan Setelahnnya**

Demi mempercepat pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*, Komnas HAM melayangkan surat kepada DPR. Tertanggal 27 Februari 2007, DPR

---

<sup>93</sup> Komnas HAM RI, 2020, *Merawat Ingatan*, *Op.Cit.*, hlm. 310-311, 321.

<sup>94</sup> Tempo, "Kejaksaan Diminta Sidik Kasus Penghilangan Paksa 1997-1998", 5 Desember 2006.

<sup>95</sup> Rujuk: ICTJ & KontraS, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 43.



masa jabatan periode 2004-2009 memutuskan untuk membentuk 'Panitia Khusus Penanganan Pembahasan atas Hasil Penyelidikan Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998' (Pansus) yang beranggotakan 50 orang untuk menindaklanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM. Pansus dipimpin oleh Panda Nababan dan selanjutnya digantikan Effendi MS Simbolon yang keduanya berasal dari fraksi PDI-P.<sup>96</sup> Pada akhirnya, Pansus menghasilkan empat butir rekomendasi yang disahkan melalui sidang paripurna pada 28 September 2009, sebagaimana terikutip:

1. Merekomendasikan kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM *ad hoc*;
2. Merekomendasikan kepada Presiden serta segenap institusi pemerintah serta pihak-pihak terkait untuk segera melakukan pencarian terhadap 13 orang yang oleh Komnas HAM masih dinyatakan hilang;
3. Merekomendasikan kepada Pemerintah untuk merehabilitasi dan memberikan kompensasi terhadap keluarga korban yang hilang.
4. Merekomendasikan kepada pemerintah agar segera meratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik Penghilangan Paksa di Indonesia.

Empat rekomendasi tersebut merupakan terobosan berarti dan dapat dikatakan telah sangat bersesuaian dengan standar norma penegakan hak-hak korban Pelanggaran HAM yang Berat. Keempatnya merepresentasikan empat komponen Keadilan Transisi (*transitional justice*)<sup>97</sup>, yang menjadi

---

<sup>96</sup> DPR RI, *Laporan Panitia Khusus Penanganan Pembahasan atas Hasil Penyelidikan Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998*. Tertanggal 28 September 2009.

<sup>97</sup> Ringkasnya, Keadilan Transisi adalah pelbagai proses dan mekanisme terkait upaya masyarakat atau negara dalam berurusan dengan warisan kejahatan berskala besar, dengan tujuan untuk memastikan akuntabilitas, menyediakan keadilan dan mencapai rekonsiliasi. Mekanisme-mekanisme umumnya terdiri dari proses yudisial atau non-yudisial, termasuk penuntutan pidana, pengungkapan kebenaran, program reparasi, reformasi institusional, atau kombinasi di antaranya. UN Secretary-General, *Guidance Note of the Secretary-General: United Nations Approach to Transitional Justice* (March 2010), p. 3.

hak-hak korban yakni berupa hak atas keadilan, kebenaran, reparasi, dan jaminan ketidakberulangan.<sup>98</sup> Rekomendasi pertama diarahkan untuk pemenuhan kewajiban negara dalam rangka menyelidiki, menuntut, dan menghukum pelaku, yang berkorespondensi dengan hak atas keadilan bagi korban. Rekomendasi kedua memuat kewajiban negara demi menyelidiki dan mengidentifikasi korban yang masih dinyatakan hilang, yang dengan begitu berkorespondensi dengan hak atas kebenaran. Rekomendasi pemberian kompensasi dan rehabilitasi kepada korban berkorespondensi dengan hak atas reparasi. Terakhir, pengesahan ICPPED 2006 sebagai bagian dari kewajiban negara dalam rangka pencegahan praktik penghilangan paksa merupakan korespondensi dari hak atas jaminan ketidakberulangan.<sup>99</sup>

Namun dengan terbitnya rekomendasi DPR, penuntasan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 masih terbilang berjalan di tempat. Jaksa Agung sendiri mengutarakan, rekomendasi ini ditujukan kepada Presiden dan pihaknya menunggu sikap pemerintah. Terlebih lagi, Jaksa Agung saat itu, Hendarman Supanji, justru menyarankan agar kasus tersebut cukup dilanjutkan melalui peradilan militer saja.<sup>100</sup> Sementara dari pihak istana, Presiden SBY tak menunjukkan sikap politik yang mengarah pada tindak lanjut konkret keseluruhan butir

---

<sup>98</sup> Wawancara dengan Ari Yurino (ELSAM) via Zoom Meeting 10 Agustus 2021; Wawancara dengan Zaenal Muttaqin (IKOHI) via Zoom Meeting 21 Agustus 2021.

<sup>99</sup> Prinsip 1 Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas 2005.

<sup>100</sup> detikNews, "Hendarman: Rekomendasi DPR itu Untuk Presiden". 7 Oktober 2009.

rekomendasi DPR. Terlepas dari fakta bahwa Menteri Luar Negeri RI Marty Natalegawa<sup>101</sup> telah menandatangani ICPPED 2006 pada 27 September 2010, perjanjian HAM internasional tersebut belum juga diratifikasi hingga masa kepresidenan SBY berakhir.<sup>102</sup>

Tercatat pula, pandangan lain muncul dari pembantu Presiden, Patrialis Akbar yang merupakan bekas Menteri Hukum dan HAM. Patrialis sempat mengemukakan jikalau pengusutan kasus penghilangan paksa dikhawatirkan akan menyebabkan 'kegaduhan politik'. Betapa pun, pernyataan tersebut dinilai mengisyaratkan ketiadaan kehendak politik (*political will*) pemerintah berkenaan pengusutan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998.<sup>103</sup>

Pada bulan April 2012, KontraS bersama organisasi korban (IKOHI) mengadukan Presiden SBY ke Ombudsman Republik Indonesia (ORI) atas dugaan praktik maladministrasi berkenaan realisasi 4 butir rekomendasi DPR. ORI sudah mengirimkan dua kali permintaan klarifikasi serta mengajukan permohonan pertemuan dengan Presiden. Respons terhadap ORI tak datang langsung dari Presiden SBY, pun tiada tanggapan dengan permohonan pertemuan yang diajukan. ORI pada akhirnya menyimpulkan,

---

<sup>101</sup> Human Rights Watch, "Indonesia: Signing 'Disappearances' Convention an Important Step", 12 October 2010.

<sup>102</sup> Pengesahan ICPPED 2006 telah tercantum dalam RAN-HAM di masa periode kedua SBY. Lihat: Peraturan Presiden RI No. 23 Tahun 2011 Tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Tahun 2011-2014. Namun kebijakan ini tak terealisasi.

<sup>103</sup> ELSAM, 2012, *Menyangkal Kebenaran, Menunda Keadilan*, *Op.Cit.*, hlm. 12, 18.

telah terjadi pelayanan berlarut-larut (*undue delay*) dalam penuntasan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998.<sup>104</sup>

Tahun-tahun berlalu hingga jelang akhir kepresidenan SBY, wacana penuntasan kasus penghilangan paksa sempat mengemuka. Albert Hasibuan dari Dewan Pertimbangan Presiden sempat mengatakan, Pengadilan HAM *ad hoc* akan dibentuk sebelum masa kepresidenan SBY usai. Namun pernyataan itu kelak dibantah Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan, Djoko Suyanto dengan mengklaim bahwa Hasibuan salah menafsirkan arahan Presiden, dengan klaim jikalau SBY menginstruksikan suatu penyelesaian yang 'komprehensif' terhadap semua masalah HAM masa lalu, bukan kasus per kasusnya. Djoko lebih lanjut menegaskan, masalah penghilangan paksa berada di tangan Komnas HAM dan Jaksa Agung.<sup>105</sup> Terungkap, di samping mempersoalkan belum terbentuknya pengadilan HAM *ad hoc*, Jaksa Agung memberikan alasan lain atas keengganannya melangsungkan penyidikan, yakni: berkas penyelidikan Komnas HAM 'belum lengkap' atau belum memenuhi 'bukti permulaan yang cukup'.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> ORI mengungkapkan, pelayanan berlarut-larut merupakan bentuk maladministrasi dan pengingkaran terhadap tata kelola pemerintahan yang baik. Lihat: KontraS, 2014, *Hak Asasi Diakui tapi Tidak Dilindungi: Catatan Hak Asasi Manusia di Masa Pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono [2004-2014]*. hlm. 14-15.

<sup>105</sup> ICJ, *Alternative Report of the International Commission of Jurists (ICJ) to the UN Human Rights Committee on the Initial Report of Indonesia under the International Covenant on Civil and Political Rights*. June 2013. para. 3-6.

<sup>106</sup> Kompas, "Orang Hilang: Kejaksaan Agung Dinilai Melanggar UU Pengadilan HAM", Edisi 25 Maret 2013.

Masa kepresidenan SBY terbukti tak mampu menuntaskan kasus, isu penghilangan paksa pun mencuat di ajang Pemilihan Presiden tahun 2014. Pasangan Jokowi dan Jusuf Kalla (JK) mengampanyekan janji politik pengusutan kasus secara tuntas. Semasa kampanye, Jokowi sendiri mewacanakan keberpihakannya kepada korban, dengan secara literal mengumumkan komitmen untuk mencari 13 orang yang masih hilang.

Setelah memenangkan kontestasi politik, penuntasan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 tertuang dalam dokumen program Nawacita yang diusung Jokowi-JK.<sup>107</sup> Akan tetapi, realisasinya pun masih terbilang nihil. Pengadilan HAM *ad hoc* tak kunjung dibentuk yang juga ditandai dengan ‘bolak-balik berkas’ antara Jaksa Agung dan Komnas HAM<sup>108</sup>, tiada inisiatif institusi negara dalam pencarian ketiga belas korban yang memberikan hasil konkret<sup>109</sup>, begitu pula dengan kompensasi maupun rehabilitasi kepada korban, serta proses ratifikasi ICCPED 2006 yang masih tersendat.

---

<sup>107</sup> Poin keempat Nawacita Jokowi-JK: “Berkomitmen menyelesaikan secara berkeadilan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM di masa lalu yang sampai dengan saat ini masih menjadi beban sosial politik bagi bangsa Indonesia seperti: Kerusuhan Mei, Trisakti, Semanggi 1 dan 2, Penghilangan Paksa, Talang Sari-Lampung, Tanjung Priok, Tragedi 1965.” (Garis bawah penekanan penulis). CNN Indonesia, “Janji di Atas Ingkar Jokowi soal Pelanggaran HAM”, 19 Oktober 2018.

<sup>108</sup> Dalam hal pengembalian berkas, Jaksa Agung mencantumkan petunjuk untuk dilengkapi oleh penyidik. Menurut Komnas HAM, petunjuk-petunjuk yang diberikan kepadanya bukanlah kewenangan penyidik, melainkan Jaksa Agung itu. Dengan seteru antara penyidik dan penyidik, tampak adanya perbedaan penafsiran dan penerapan norma secara umum, khususnya mengenai kewenangan kedua lembaga tersebut. Nurrahman Aji Utomo, “Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat”, Jurnal Konstitusi, Vol. 16, No. 4, Desember 2019, hlm. 817-819.

<sup>109</sup> Wawancara dengan Syahar Banu (KontraS) via Zoom Meeting 9 Agustus 2021; Wawancara dengan Zaenal Muttaqin (IKOHI), *Op.Cit.*

Jilid pertama masa kepresidenan Jokowi berlalu tanpa kemajuan berarti penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat secara umum<sup>110</sup>, yang mana pemerintahannya justru semakin gencar menggulirkan wacana penyelesaian melalui jalur non-yudisial, seperti dengan ‘Dewan Kerukunan Nasional’ (DKN)<sup>111</sup> cetusan Wiranto (Menteri Koordinator Politik, Hukum, dan Keamanan 2016-2019).

Kritisisme publik kelak mempersoalkan janji politik mengenai penuntasan kasus HAM yang tampak hanya diperlakukan sebagai ‘komoditas politik’<sup>112</sup>, dengan mengingat bahwa pesaing Jokowi dalam dua putaran Pemilihan Presiden sebelumnya adalah Prabowo Subianto, kandidat yang diduga memiliki rekam jejak yang terkait erat dengan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998. Prabowo sendiri cenderung menempatkan wacana mengenai kasus itu sebagai tendensi politis untuk memangkas elektabilitasnya. Di gelanggang politik elektoral, kubu pemenangan Prabowo secara literal menyatakan bahwa kasus tersebut tak lainnya “kaset rusak yang diputar ulang”.<sup>113</sup>

Terlebih, politik hukum penuntasan kasus Pelanggaran HAM yang Berat dinilai kian regresif dengan diangkatnya dua eks anggota Tim Mawar – yakni Yulius Stevanus dan Dadang Hendrayuda – sebagai pejabat publik di

---

<sup>110</sup> detikNews, “Komnas HAM Beri Rapor Merah ke Jokowi soal Penyelesaian Kasus HAM”, 19 Oktober 2018.

<sup>111</sup> Tirto.id, “Draf Perpres HAM Jokowi: Bermula Dari Wiranto & Ditolak Korban”, 12 April 2021.

<sup>112</sup> CNN Indonesia, “KontraS: Isu HAM Jadi Komoditas Politik Capres Setiap Pemilu”, 12 Desember 2018.

<sup>113</sup> BBC News Indonesia, “Prabowo: Bayang-Bayang Isu Pelanggaran HAM dan Mengapa Kembali Ikut Pilpres”, 10 Maret 2019.

lingkungan Kementerian Pertahanan, yang sebelumnya simultan dengan pengangkatan Prabowo sendiri selaku Menteri Pertahanan di dalam kabinet pemerintahan Jokowi-Ma'ruf Amin.<sup>114</sup>

**Tabel 5.** Realisasi Rekomendasi DPR RI 2009 (2009-2019)

No.	Rekomendasi DPR	Catatan Realisasi
1.	Pembentukan pengadilan HAM <i>ad hoc</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presiden belum menerbitkan Keputusan Presiden pembentukan pengadilan HAM <i>ad hoc</i>.</li> <li>• Jaksa Agung menyatakan tak dapat menyidik kasus selama Pengadilan HAM <i>ad hoc</i> belum dibentuk.</li> <li>• Jaksa Agung sempat menyatakan bahwa kasus penghilangan paksa cukup dilanjutkan di peradilan militer.</li> <li>• Jaksa Agung menganggap berkas penyelidikan Komnas HAM "belum memenuhi syarat formal dan materiel".</li> </ul>
2.	Pencarian 13 korban yang masih dinyatakan hilang	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak terdapat upaya pencarian korban yang dilakukan oleh Kepolisian RI.</li> <li>• Baik Presiden SBY maupun Jokowi tidak atau belum memberikan arahan khusus kepada Kepolisian RI untuk mencari ketiga belas korban.</li> </ul>
3.	Kompensasi dan rehabilitasi	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sesuai UU 26/2000, kompensasi dan rehabilitasi hanya dapat diberikan kepada korban selama terdapat putusan pengadilan HAM.</li> </ul>
4.	Ratifikasi ICPPED 2006	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemerintah Indonesia telah menandatangani ICPPED 2006 pada tahun 2010.</li> <li>• Pemerintah Indonesia menerima rekomendasi beberapa negara dalam putaran <i>Universal Periodic Review</i> untuk melanjutkan proses ratifikasi ICPPED 2006.</li> <li>• Rencana pengesahan ICPPED 2006 termuat dalam dokumen RAN-HAM Pemerintah Indonesia Ketiga dan Keempat.</li> <li>• Beberapa fraksi DPR belum sepakat untuk meneruskan proses ratifikasi.</li> </ul>

Sumber: Diolah dari lansiran pemberitaan media massa dan wawancara.

Penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 terbilang mengalami stagnasi. Silih rezim berganti, umbaran pernyataan normatif Presiden mengenai komitmen penuntasan kasus Pelanggaran HAM yang Berat tak kunjung terpenuhi. Sedangkan Jaksa Agung saat ini, ST Burhanuddin, terakhir kali mengutarakan alasan yang

<sup>114</sup> KontraS, 2020, *Resesi Demokrasi: Catatan atas Kinerja 1 Tahun Pemerintah Joko Widodo – Ma'ruf Amin*, hlm. 23.

dianggap masih repetitif: berkas perkara penyelidikan Komnas HAM belum memenuhi syarat 'formal dan materiel'.<sup>115</sup> Secara keseluruhan, sama sekali tak terlihat tindak lanjut efektif mengenai rekomendasi yang dikeluarkan DPR. Terlepas bahwa rekomendasi DPR memang tak bersifat eksekutorial bila ditinjau dari sudut pandang hukum tata negara<sup>116</sup>, tetapi jika ditinjau dari norma hukum HAM internasional, negara tetap menyanggah kewajiban untuk menyelidiki, menuntut, dan menghukum pelaku Pelanggaran HAM yang Berat sebagai bagian dari penegakan hak atas pemulihan yang efektif kepada korban.<sup>117</sup>

#### **d. Mekanisme dan Prosedur Hukum HAM Internasional**

Indonesia telah menjadi negara-pihak terhadap 8 perjanjian HAM inti. ICCPED 2006, betapa pun, sampai sekarang belum kunjung diratifikasi. Sebagaimana konsekuensi mengikatnya ragam perjanjian HAM inti tersebut, kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 menjadi salah satu persoalan signifikan menyangkut komitmen penegakan kewajiban Indonesia. Setidaknya, dalam pelaporan Pemerintah Indonesia terhadap Komite Anti-Penyiksaan (*Committee Against Torture, CAT*) dan Komite HAM PBB, rekomendasi mengenai penyelesaian kasus ini telah

---

<sup>115</sup> CNN Indonesia, "Jaksa Agung Ungkap Hambatan Penyelesaian Kasus HAM Berat", 7 September 2019.

<sup>116</sup> Shinta Agustina, "Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR oleh Presiden (Studi Yuridis Komparatif terhadap Akibat Hukum Pengabaian Rekomendasi DPR dalam Kasus Penghilangan Aktivistis)", *Jurnal Konstitusi* Vol. 1, No. 1, November 2012, PUSaKO Fakultas Hukum Universitas Andalas, hlm. 37-39.

<sup>117</sup> General Comment No. 31 [80] ICCPR, *The Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant*. CCPR/C/21/Rev.1/Add. 13. para. 18.



mengambil tempat dalam observasi penutup (*concluding observation*) dari kedua badan perjanjian itu (*treaty body*).

Tahun 2008, saat Pemerintah Indonesia memberikan pelaporan periodik yang kedua, CAT menggarisbawahi absennya penyidikan dan penuntutan efektif oleh Kejaksaan Agung terhadap kasus-kasus Pelanggaran HAM yang Berat yang melibatkan praktik penyiksaan, termasuk Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 itu sendiri.<sup>118</sup> Sedangkan dalam laporan pertamanya menyangkut implementasi klausul-klausul ICCPR pada tahun 2013, Komite HAM PBB menyesalkan kegagalan Pemerintah Indonesia untuk membentuk pengadilan HAM *ad hoc*, sesuai dengan hasil penyelidikan Komnas HAM dan DPR. Komite turut menyoroti ‘ambang batas bukti’ yang dijadikan dalih Kejaksaan Agung untuk tak menindaklanjuti hasil penyelidikan. Komite mempersoalkan indikasi adanya iklim impunitas (*climate of impunity*) serta ketiadaan reparasi bagi korban.<sup>119</sup>

Beralih ke prosedur khusus PBB, WGEID turut memberikan catatan berarti. Per 2020, WGEID menjumlah adanya 164 kasus luar biasa (*outstanding cases*) di Indonesia. Hingga kini, permohonan kunjungan misi (*country visits*) yang dialamatkan oleh WGEID kepada Pemerintah Indonesia belum memperoleh respons positif. Permohonan tersebut telah diajukan sejak 12 Desember 2006, dan diajukan kembali 12 Maret 2020.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> *CO of the Committee against Torture: Indonesia*. 2 July 2008. CAT/C/IDN/CO/2. para. 25.

<sup>119</sup> *CO on the Initial Report of Indonesia*. 21 August 2013. CCPR/C/IDN/CO/1. para. 8.

<sup>120</sup> UN WGEID, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (2020)*. 7 August 2020. A/HRC/45/13, p. 10, 15, 26.

Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 telah disinggung cukup mendetail dalam pelaporan WGEID di tahun 2011.<sup>121</sup> Dalam observasinya, WGEID mengingatkan kembali kewajiban Indonesia untuk mengatur kriminalisasi penghilangan paksa dalam hukum pidana nasional dan pelakunya dihukum dengan hukuman yang pantas, dengan mempertimbangkan taraf keseriusan kasus. WGEID juga menyoroti penegakan hak-hak korban untuk memperoleh pemulihan (*redress*), yang mana hak ini akan terpenuhi manakala terdapat putusan yudisial, dan putusan tersebut dilaksanakan dengan efektif. WGEID menegaskan, putusan yudisial yang dimaksud akan menjadi instrumen pencegahan sekaligus pemberantasan kasus penghilangan paksa<sup>122</sup>, yang dengan demikian akan menandakan bahwa Indonesia telah mengimplementasikan kewajiban-kewajiban yang timbul dari Deklarasi 1992.<sup>123</sup>

## **2. Faktor Penghambat Penyelesaian Kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998**

Impunitas adalah hambatan supremasi hukum<sup>124</sup>, yang secara simultan menandakan bahwa pertanggungjawaban seseorang atau sekelompok orang atas kejahatan serius tak dapat ditundukkan atau terjangkau oleh hukum. Kamus *Black's Law* mendefinisikan 'impunitas' dalam artian

---

<sup>121</sup> UN WGEID, *Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances* (2011). 2 March 2012. A/HRC/19/58/Rev.1., para. 238-248.

<sup>122</sup> *Ibid*, para. 246-248.

<sup>123</sup> WGEID bekerja berlandaskan dasar humanitarian, terlepas suatu negara menjadi pihak dalam perjanjian HAM yang mengatur ketentuan pengaduan individual (*individual complaint*) bagi korban. Mandat WGEID termasuk pemantauan pemenuhan kewajiban negara menurut Deklarasi 1992. OHCHR, *Fact Sheet No.6/Rev.3*, *Op.Cit.*, p. 12-14.

<sup>124</sup> ICJ, 2015, *International Law and the Fight Against Impunity: A Practitioner's Guide*, International Law Commission of Jurists, Geneva, p. 14.

sederhana: “pembebasan atau perlindungan dari penghukuman”.<sup>125</sup>

Sementara Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas 2005 menyediakan definisi yang lebih kompleks, yaitu:<sup>126</sup>

*“Impunity” means the impossibility, de jure or de facto, of bringing the perpetrators of violations to account – whether in criminal, civil, administrative or disciplinary proceedings – since they are not subject to any inquiry that might lead to their being accused, arrested, tried and, if found guilty, sentenced to appropriate penalties, and to making reparations to their victims. [Terjemahan: “Impunitas” berarti ketidakmungkinan, de jure atau de facto, untuk membawa pelaku pelanggaran guna mempertanggungjawabkan perbuatannya – baik dalam persidangan peradilan pidana, perdata, administratif, maupun hukum disiplin – karena mereka tak tunduk pada penyelidikan apa pun yang dapat membuat ia didakwa, ditangkap, disidangkan dan, jika terbukti bersalah, dihukum dengan hukuman yang sesuai, serta memberikan reparasi kepada korban.]*

Prinsip 1 dari Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas 2005 menyatakan, impunitas timbul ketika negara gagal memenuhi kewajibannya untuk menyelidiki pelanggaran-pelanggaran; mengambil tindakan yang dianggap perlu untuk menuntut, menyidangkan, dan – bila terbukti bersalah – menghukum pelaku; menyediakan pemulihan efektif bagi korban; menegakkan hak atas kebenaran; dan mengambil langkah-langkah untuk mencegah keberulangan pelanggaran.<sup>127</sup>

Bertolak dari penjelasan konseptual tentang impunitas, juga dengan fakta-fakta yang memperlihatkan stagnasi proses penyelesaian kasus dengan belum diterbitkannya Keputusan Presiden mengenai pembentukan pengadilan HAM *ad hoc*, tidaklah begitu berlebihan untuk menarik garis

---

<sup>125</sup> Bryan A. Garner (ed.), 2004, *Black's Law Dictionary* (8<sup>th</sup> Edition), West Publishing Co., US, p. 1722

<sup>126</sup> Terjemahan penulis.

<sup>127</sup> Prinsip-Prinsip Menentang Impunitas 2005, *Op.Cit.*

konklusif bahwa penuntasan kasus tersebut menunjukkan kondisi impunitas. Kondisi stagnan penuntasan kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 mengindikasikan penundaan yang tak wajar (*unjustified delay*) untuk membawa pelaku agar segera diadili.<sup>128</sup>

Impunitas dipahami tidaklah harus bersifat *de jure* atau dijustifikasi oleh hukum, yang mensyaratkan adanya suatu kondisi yuridis di mana penuntasan kasus telah secara resmi 'berakhir' atau 'tertutup', seperti penghentian proses yudisial maupun pemberian amnesti atau pengampunan. Impunitas dapat termanifestasi dalam rupanya yang bersifat *de facto*. Terlepas bahwa terdapat kerangka hukum yang memungkinkan penuntutan pertanggungjawaban, impunitas *de facto* merujuk pada situasi ketika penegak hukum menolak untuk menuntut dan menghukum pelaku, atau terdapat upaya yang disengaja oleh otoritas yang lebih tinggi untuk menggagalkan proses investigasi kejahatan, juga berbagai kemungkinan lainnya.<sup>129</sup> Impunitas dengan begitu, dapat melampaui perihal yuridis, di mana faktor-faktor 'non-yuridis' seperti politik, sosial, kultural, ekonomi, dan lainnya, memiliki signifikansinya tersendiri.

---

<sup>128</sup> Pasal 17(2)(b) Statuta Mahkamah Pidana Internasional. Sebelum memutus keberlakuan yurisdiksi ICC, *Pre-Trial Chambers* akan mengeksaminasi situasi kejahatan internasional berdasarkan asas komplementaritas dan derajat keparahannya. Melalui asas komplementaritas, yurisdiksi ICC hanya berlaku sepanjang negara di mana kejahatan internasional itu terjadi tidak berkehendak (*unwilling*) atau tidak mampu (*unable*) untuk menuntut dan menyidangkan pelaku. Salah satu ukuran bahwa negara tidak berkehendak tak lainnya penundaan yang tidak wajar dalam keseluruhan proses peradilan (*unjustified delay*); Shinta Agustina, 2012, *Op.Cit.*, hlm. 45.

<sup>129</sup> Menurut Amnesty International, impunitas dapat terjadi pada setiap tahap proses peradilan. Khusus mengenai impunitas *de facto*, manifestasinya dapat ditelisik dari kultur koruptif dan lemahnya kekuasaan peradilan. Bila pun kekuasaan peradilan independen, impunitas dapat terjadi dengan adanya resistansi aparat keamanan (yang merupakan terduga pelaku), seperti penolakan untuk hadir dalam persidangan, pemberian keterangan bukti yang keliru dan penyangkalan, kegagalan menangkap pelaku, intimidasi terhadap hakim, pengacara, hingga saksi. Amnesty International, 1993, *"Disappearances" and Political Killings: Human Rights Crisis of the 1990s: A Manual For Action (Bringing the Perpetrators to Justice)*.

Analisis berikut memilah dua garis besar faktor impunitas dalam kasus Penghilangan Orang secara Paksa 1997-1998, yang juga sebenarnya dapat merefleksikan faktor-faktor impunitas dalam setiap kasus Pelanggaran HAM yang Berat di Indonesia. Dua faktor tersebut di satu sisi berkarakter yuridis, dan di sisi yang lain bersifat non-yuridis. Betapa pun dalam analisis ini, faktor non-yuridis yang dimaksud hanya dititikberatkan pada faktor kekuasaan politik. Hal itu dikarenakan, kerangka hukum UU 26/2000 sendirilah yang menyediakan mekanisme pengambilan keputusan oleh institusi politik – dalam hal ini DPR dan Presiden – berkenaan penyelesaian kasus Pelanggaran HAM yang Berat masa lalu.<sup>130</sup> Dengan begitu, analisis menyangkut faktor kekuasaan politik memiliki relevansinya secara khusus, terpisah dari faktor hambatan yuridis.

**a. Faktor Yuridis: Kelemahan Norma UU 26/2000 dan Masalah Praktik Penerapannya**

UU 26/2000 memuat aturan hukum materiel dan formal (acara) berkenaan pemeriksaan perkara Pelanggaran HAM yang Berat. Dalam UU *a quo*, kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan diakui sebagai kejahatan luar biasa (*extra-ordinary crimes*). Karenanya UU 26/2000 mengatur mekanisme khusus yang berbeda dari ketentuan-ketentuan pemeriksaan perkara tindak pidana lainnya. Bila dirangkum, ketentuan pokok serta kekhususannya dapat ditinjau sebagaimana berikut:

---

<sup>130</sup> Pasal 43 UU 26/2000. Rujuk juga Putusan MK No. 18/PUU-V/2007, hlm. 93-94.

- Dimungkinkannya pembentukan tim penyelidik, penyidik, dan penuntut umum secara *ad hoc*. Majelis hakim juga terdiri dari 5 hakim, dengan terdapat 3 hakim *ad hoc* di antaranya;
- Penyelidikan hanya dilakukan oleh Komnas HAM, dengan penyidikan serta penuntutan menjadi kewenangan Jaksa Agung. Penyidik tak berwenang menerima laporan atau pengaduan sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
- Ketentuan mengenai tenggat waktu berlangsungnya penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan;
- Adanya ketentuan pertanggungjawaban pidana bagi komandan militer dan/atau atasan sipil;
- Tidak berlakunya kewenangan ANKUM dan PAPERAs sebagaimana diatur dalam Pasal yang diatur dalam UU No. 31 Tahun 1997 tentang Peradilan Militer;
- Ketentuan mengenai perlindungan saksi dan korban;
- Ketentuan terkait kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi;
- Tidak dikenalnya daluwarsa, sehingga untuk perkara Pelanggaran HAM yang Berat masa lalu akan diadili melalui mekanisme pengadilan HAM *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atas usul DPR;
- Dimungkinkannya penyelesaian kasus Pelanggaran HAM yang Berat masa lalu secara non-yudisial melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR).

Oleh pelbagai analisis, tak sedikit yang memberikan catatan kritis tentang kelemahan-kelemahan UU 26/2000. Pada tahun 2012, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) telah menerbitkan Naskah Akademik yang secara komprehensif – dengan melingkupi tinjauan dari aspek materiel dan formal – memaparkan masalah-masalah krusial dari UU 26/2000. Tak semua catatan kelemahan UU 26/2000 akan dimuat dalam analisis ini, tetapi penekanan penting harus diberikan pada bagian kelemahan hukum acara dengan meliputi pengaturan kewenangan antara penyelidik dan penyidik, yang sekaligus menimbulkan perbedaan persepsi yang tajam antara penyelidik dan penyidik.

Seteru antara penyidik dan penyidik dapat ditilik ketika penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM berlangsung tahun 2005-2006. Sebagaimana Jaksa Agung menyatakan berkas penyelidikan ‘kurang lengkap’, petunjuk-petunjuk untuk melengkapi berkas itu justru sebenarnya merupakan kewenangan penyidik, di antaranya seperti petunjuk tentang pemeriksaan surat, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan setempat, dan pemanggilan ahli.<sup>131</sup> Padahal sesaat penyelidikan digelar, permohonan tindakan tersebut sebenarnya sudah diajukan, tetapi Jaksa Agung sendiri tak memberikan respons dengan dalih bahwa pemeriksaan Penghilangan Orang secara Paksa Periode Tahun 1997-1998 membutuhkan pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* terlebih dahulu.

Lebih lanjut, ketentuan Pasal 20 ayat (1) UU 26/2000 menggariskan, hasil penyelidikan *pro-justitia* diserahkan kepada Jaksa Agung jika Komnas HAM berpendapat telah terdapat ‘bukti permulaan yang cukup’ terjadinya peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat. Namun penjelasan pasal yang dimaksud menimbulkan kerancuan penafsiran, di mana ‘bukti permulaan yang cukup’ diartikan sebagai bukti “bahwa seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku”.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Wawancara dengan Eko Dahana Djakarta (Tim Penyelidik Tindak Lanjut Hasil Penyelidikan Pelanggaran HAM yang Berat Komnas HAM RI) via Zoom Meeting 13 Agustus 2021.

<sup>132</sup> Bila dianalisis seksama, kutipan penjelasan pasal tersebut dapat dikata merupakan adaptasi dari definisi ‘tersangka’ dalam Pasal 1 angka 14 UU No. 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP).

Presedennya menunjukkan, Komnas HAM dianggap harus mengidentifikasi pelaku atau 'tersangka' secara tegas, yang dengan begitu justru menampakkan perbedaan pemahaman mengenai pengertian 'penyelidikan' yang sejatinya merupakan tindakan untuk menemukan "ada tidaknya peristiwa".<sup>133</sup> Sementara itu, Komnas HAM bersikukuh bahwa kewenangannya hanya mencakup pada penetapan adanya bukti permulaan yang cukup berkenaan 'peristiwa tindak pidana', sesuai Pasal 1 angka 5 UU 26/2000.<sup>134</sup>

Terpisahannya institusi yang berwenang dalam tahap proses yang sebenarnya merupakan satu kesatuan (antara penyelidikan dan penyidikan) menjadikan friksi kelembagaan pun sangat potensial.<sup>135</sup> Terlebih, perbedaan pendapat kedua lembaga juga tak terlepas dari paradigma hukum yang berbeda antara keduanya, seperti standar pembuktian. Dalam menyelidiki kasus Pelanggaran HAM yang Berat, Komnas HAM sendiri cenderung tak terpaku pada keterbatasan prosedur pembuktian konvensional berdasarkan KUHAP.

Misalnya saja, penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM tak kadang merujuk norma hukum internasional, seperti praktik maupun putusan hukum pidana internasional.<sup>136</sup> Sedangkan Kejaksaan Agung kerap

---

<sup>133</sup> Nurrahman Aji Utomo (2019), *Op.Cit.*, hlm. 815-816.

<sup>134</sup> BPHN, 2012, *Laporan Akhir Naskah Akademik*, *Op.Cit.*, hlm. 37-38.

<sup>135</sup> Nurrahman Aji Utomo (2019), *Op.Cit.*, hlm. 817-822.

<sup>136</sup> Wawancara dengan Eko Dahana Djajakarta, *Op.Cit.* Perbedaan paradigma ini juga terjadi pada tataran konstruksi kasus, di mana Komnas HAM menitikberatkan tanggung jawab terhadap penguasa atau pengambil kebijakan seperti komandan militer atau atasan, sedangkan Jaksa Agung berfokus pada 'aktor lapangan'.



mempersoalkan alat bukti yang harus mengacu pada KUHAP, seperti keterangan saksi yang harus ditunjang oleh keterangan ahli forensik, uji balistik, dan dokumen lainnya.<sup>137</sup> Patut digarisbawahi, rujukan terhadap KUHAP memiliki kelemahan mendasar sebab karakternya yang konvensional – di mana KUHAP dijadikan landasan dalam prosedur pembuktian ‘kejahatan biasa’ (*ordinary*) – justru dapat memperlakukan pemeriksaan Pelanggaran HAM yang Berat bukan sebagai kejahatan yang luar biasa.<sup>138</sup> Hal ini merupakan kelemahan mendasar dalam UU 26/2000 yang luput memuat pengaturan alat bukti, yang dengan demikian akan menundukkan pengaturan pembuktian pada hukum acara konvensional.

Krusialnya, UU 26/2000 tak memuat ketentuan terkait mekanisme yang menjembatani perbedaan pendapat antara Komnas HAM (penyelidik) dan Jaksa Agung (penyidik). Ketiadaan mekanisme ‘jalan keluar’ dalam hal terjadinya perbedaan pendapat menunjukkan tidak lengkapnya pengaturan UU *a quo*.<sup>139</sup> Friksi kedua lembaga – baik dalam penafsiran, praktik, dan penerapan norma – sekaligus kelemahan UU 26/2000 sendiri, telah menjadi faktor signifikan stagnasi penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998. Faktor tersebut jelasnya sudah mengukuhkan

---

<sup>137</sup> CNN Indonesia, “Jaksa Agung Ungkap Hambatan”, *Op.Cit.*

<sup>138</sup> Dikutip dari Naskah Akademik BPHN, praktik peradilan pidana internasional justru menggunakan alat-alat bukti yang jauh dari klasifikasi KUHAP, seperti rekaman film atau kaset yang berisi pidato, siaran pers, wawancara korban dan pelaku, kondisi keadaan tempat, dan seterusnya. Demikian, Pasal 184 KUHAP tak begitu memadai dalam penanganan perkara Pelanggaran HAM yang Berat. BPHN, 2012, *Laporan Akhir Naskah Akademik, Op.Cit.*, hlm. 50-51, 89-91.

<sup>139</sup> Putusan MK No. 75/PUU-XIII/2015, hlm. 83-84.

ketidakpastian hukum bagi penegakan keadilan dan kebenaran untuk korban.

#### **b. Faktor Non-Yuridis: Faktor Kekuasaan Politik**

Dengan transisi politik menuju rezim demokratis, perkembangan hukum HAM di Indonesia memang dapat terbilang cukup maju. Realitas itu didasarkan pada ragam 'perubahan drastis' semasa awal reformasi, mulai dari rangkaian amandemen UUD NRI 1945, pengesahan pelbagai perjanjian internasional di bidang HAM, juga dengan pembentukan kerangka institusional untuk penegakan HAM. Spesifik pada konteks penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat yang terjadi semasa rezim otoritarian Orde Baru, hukum positif Indonesia menyediakan dua mekanisme utama Keadilan Transisi, yakni pengadilan HAM *ad hoc* (yudisial), dan KKR (non-yudisial).

Sudah ada dua kasus yang disidangkan melalui pengadilan HAM *ad hoc*, yakni kasus Tanjung Priok (1984) dan kekerasan massal pasca jajak pendapat di Timor-Timur (1999), meski pada ujungnya tiada satu pun terdakwa yang terjerat vonis bersalah dan penghukuman. Sedangkan UU No. 27 Tahun 2004 (UU 27/2004) yang menjadi dasar hukum KKR telah diputus inkonstitusional oleh Mahkamah Konstitusi pada tahun 2006<sup>140</sup>, sehingga membuat penyelesaian pelanggaran HAM yang Berat secara

---

<sup>140</sup> Permohonan uji materiel diajukan oleh korban bersama organisasi HAM terhadap pasal-pasal bermasalah, utamanya mengenai ketentuan amnesti, kompensasi dan rehabilitasi korban yang dipersyaratkan terhadap pemberian amnesti kepada pelaku, serta karakter substitutif dari KKR terhadap pengadilan HAM *ad hoc*. Secara harfiah, putusan MK tersebut terbilang bersifat *ultra-petita* yang membatalkan keseluruhan UU. Lihat: Putusan MK No. 006/PUU-IV/2006.

non-yudisial di tingkat nasional masih absen. Banyak catatan yang cukup sukar untuk dibantah yang memperlihatkan bahwa UU 26/2000 sendiri dibentuk sebagai respons desakan masyarakat internasional atas kejahatan terhadap kemanusiaan di Timor-Timur pada satu sisi<sup>141</sup>, dan pembentukan KKR sendiri yang lebih memberikan banyak keuntungan terhadap pihak pelaku ketimbang korban.<sup>142</sup>

Untuk menjelaskan ‘lumpuhnya’ kedua mekanisme Keadilan Transisi itu, tak sedikit analisis kritis yang menyebutkan masalah utamanya disebabkan lemahnya kehendak politik pemerintah.<sup>143</sup> Komnas HAM pun mengklaim demikian adanya.<sup>144</sup> Kendati begitu, jawaban mengenai ketiadaan kehendak politik pemerintah terlihat tampil begitu simplifikatif dan ‘monolitik’.<sup>145</sup> Sri Lestari Wahyuningroem (2019) menjelaskan, gagalnya penuntasan Pelanggaran HAM yang Berat dapat ditelisik pada faktor transisi politik Indonesia itu sendiri. Bertolak dari tipologi Samuel Huntington, peralihan rezim di Indonesia ditandai dengan penggulingan rezim otoritarian (*rupture*) sekaligus kompromi dan negosiasi bertahap

---

<sup>141</sup> Klaim bahwa UU 26/2000 adalah respons terhadap tekanan internasional bahkan datang dari Yusril Ihza Mahendra (Bekas Menteri Kehakiman) dan Marzuki Darusman (Bekas Jaksa Agung). Suparman Marzuki, 2011, *Tragedi Politik Hukum HAM*, PUSHAM UII, Yogyakarta, hlm. 286-293; Suzannah Linton, *Accounting For Atrocities in Indonesia*, (2007) 10 SYBIL 199-231, p. 207, 218; KontraS, 2020, *Catatan Kritis 20 Tahun Penerapan UU Pengadilan HAM (2000-2020): Mengkaji UU Pengadilan HAM yang Efektif*, Jakarta.

<sup>142</sup> Eduardo González, 2005, *Comment by the International Center for Transitional Justice on the Bill Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Indonesia*, ICTJ, p. 13-14.

<sup>143</sup> Munafrizal Manan, “Seeking Transitional Justice in Indonesia: Lessons From the Cases of Aceh, Papua, and East Timor”, Constitutional Review December 2015 Volume 1, Number 2, p. 91-92; ICTJ & KontraS, 2011, *Op.Cit.*, hlm. 87-88.

<sup>144</sup> Tempo, “Komnas HAM Anggap Tak Adanya Political Will Jadi Kendala Penyelesaian Kasus HAM”, 23 November 2020; Wawancara dengan Eko Dahana Djajakarta, *Op.Cit.*

<sup>145</sup> Sri Lestari Wahyuningroem, “Faktor Transisi Politik dalam Keadilan Transisi di Indonesia”, Jurnal Prisma Vol. 38 No. 2, 2019, hlm. 4.

antara aktor rezim pendahulu dan elite-elite reformasi yang baru (*transplacement*).<sup>146</sup> Alhasil, watak transisi demikianlah yang menciptakan konfigurasi politik di mana para aktor yang diduga bertaut erat dengan ragam Pelanggaran HAM yang Berat, tetap dapat memiliki kekuasaan yang signifikan<sup>147</sup>, dan bahkan mampu mengisi jabatan-jabatan strategis di lingkaran pemerintahan.

Pengusutan Pelanggaran HAM yang Berat pun layaknya ‘membuka kotak pandora’<sup>148</sup>, yang juga kerap diklaim akan menimbulkan instabilitas politik. Atas dalih stabilitas, pemerintah cenderung ‘menegosiasikan’ tanggung jawabnya untuk menegakkan keadilan. Stabilitas dengan demikiannya menjadi batu pengganjal akuntabilitas. Hal ini dapat dilihat, setidaknya dalam kurun waktu era kepresidenan Jokowi, adanya tendensi pemerintah yang gencar menyodorkan pilihan penyelesaian melalui jalur non-yudisial dengan cara ‘rekonsiliasi’, entah melalui DKN hingga Unit Kerja Presiden untuk Penanganan Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat (UKP-PPHB). Nyatanya pula, opsi penyelesaian melalui rekonsiliasi tak hanya datang dari Presiden beserta menteri-menteri terkait, tetapi juga dari Jaksa Agung.<sup>149</sup> Bagi sebagian korban dan organisasi HAM, jalur tersebut justru

---

<sup>146</sup> Perubahan rezim bertipologi ‘*rupture*’ dihasilkan dari penggulingan rezim oleh kelompok oposisi. Sedangkan ‘*transplacement*’ merupakan perubahan rezim yang ditandai adanya proses negosiasi dan kompromi antara unsur rezim otoritarian dan oposisi. *Ibid*, hlm. 10, 18-19.

<sup>147</sup> Munafrizal Manan (2015), *Op.Cit.*, p. 92-93.

<sup>148</sup> Wawancara dengan Zaenal Muttaqin (IKOHI), *Op.Cit.*

<sup>149</sup> KontraS, 2019, *Catatan Lima Tahun Kinerja Pemerintahan Joko Widodo – Jusuf Kalla 2014-2019: Pekerjaan Rumah yang Tidak Selesai Sektor Hak Asasi Manusia*, Jakarta.

dipandang sebagai rupa impunitas<sup>150</sup>, alias 'jalan pintas' yang ditempuh pemerintah dalam berurusan dengan kewajiban-kewajibannya di bawah hukum HAM internasional.<sup>151</sup>

Penjelasan mengenai watak transisi politik Indonesia akan memperkuat klaim, bahwa komitmen pemerintah dalam menyelesaikan kasus Pelanggaran HAM yang Berat memanglah lemah atau 'setengah hati'. Bila pun komitmen tersebut ada<sup>152</sup>, *realpolitik* akan selalu menjadi pertimbangan kalkulasinya. Variabel relasi kuasa senantiasa menyelubungi penegakan hukum terhadap penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat masa lalu, sebagaimana UU 26/2000 memang menempatkan institusi politik dalam tahapan alur proseduralnya. Sepanjang konfigurasi politik di Indonesia tetap diliputi aktor-aktor yang diduga bertanggung jawab, kemungkinan untuk menuntut akuntabilitas atas kejahatan-kejahatan serius dari masa lalu akan terus berada di tingkat yang minimal.<sup>153</sup>

Penyelesaian kasus Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 merupakan satu-satunya kasus Pelanggaran HAM yang Berat masa lalu – di luar kasus Tanjung Priok 1984 dan Timor-Timur 1999 – yang

---

<sup>150</sup> BBC News Indonesia, "Jokowi Siapkan Unit Kerja Penanganan Kasus HAM sebagai 'Penyelesaian secara Kemanusiaan', Namun Dikritik Justru 'Melindungi Pelaku Pelanggaran HAM Berat'", 9 April 2021.

<sup>151</sup> Siaran Pers LBH Jakarta, "R-Perpres UKP-PPHB 2021: Melanggengkan Impunitas dan Bentuk Pengingkaran terhadap Hak Korban Pelanggaran HAM", 20 April 2021.

<sup>152</sup> Wahyuningroem mencatat, komitmen tersebut memang terdapat pada masa awal reformasi, tetapi sebagai suatu 'konsesi taktis' yang tujuannya tak lain demi memperoleh kembali legitimasi politik atas desakan yang datang dari masyarakat internasional maupun domestik.

<sup>153</sup> KontraS mengkritik bahwa masalah ini disebabkan ketiadaan mekanisme '*vetting*' atau kerap pula disebut sebagai '*lustration*'. Mekanisme tersebut akrabnya diterapkan pada masa transisi politik di negeri-negeri Eropa Timur. Dengan *vetting*, para aktor yang memiliki catatan dugaan Pelanggaran HAM yang Berat tidak diperkenankan menduduki posisi-posisi strategis dalam pemerintahan. Hal itu ditujukan sebagai sanksi non-pidana dengan tujuan untuk mengembalikan kepercayaan publik. Dalam kerangka kerja Keadilan Transisi, *vetting* menjadi bagian dari Reformasi Institusional. KontraS, 2020, *Resesi Demokrasi, Loc.Cit.; United Nations Approach to Transitional Justice, Op.Cit.*, p. 9.

memperoleh legitimasi politik dari DPR. Bagaimanapun, sikap DPR setelah dikeluarkannya rekomendasi itu tampak tak begitu tegas dan konsisten untuk terus mendesak pemerintah untuk merealisasikannya.<sup>154</sup>

Seperti pada tahun 2014 (DPR Periode 2009-2014), terdapat kendala dalam pengesahan ICPED 2006 dikarenakan adanya permintaan penundaan oleh beberapa fraksi, utamanya Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).<sup>155</sup> Baik fraksi Partai Gerindra dan Hanura memberikan pertimbangan bahwa konvensi HAM tersebut dapat memberikan celah ‘intervensi internasional’ terhadap sistem hukum Indonesia.<sup>156</sup> Ratifikasi pun terhambat. Terlepas dari itu, kedua partai ini dinilai mempunyai persoalan tersendiri, di mana patron atau pemimpinnya acap kali disangkut-pautkan dengan rekam jejak kasus Pelanggaran HAM yang Berat masa lalu.<sup>157</sup>

Tersendatnya penegakan keadilan, kebenaran, reparasi, dan jaminan ketidakberulangan kepada korban Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998 tak dapat dipungkiri telah dideterminasi faktor kekuasaan politik, yang mana faktor tersebut telah menjadi kendala yang tak kalah berpengaruhnya bila dipersandingkan dengan faktor yuridis.

---

<sup>154</sup> DPR dinilai belum menggunakan wewenangnya dalam fungsi pengawasan berkenaan hal ini. Seperti dipantau ELSAM, DPR periode berikutnya tampil lamban untuk mengajukan ‘pertanyaan parlementer’ kepada pemerintah mengenai implementasi rekomendasi. ELSAM, 2012, *Menyangkal Kebenaran, Menunda Keadilan, Op.Cit.*, hlm. 19-20.

<sup>155</sup> PSHK, “Political Parties Refuses the Convention on Enforced Disappearance”, Indonesia Law Reform Weekly Digest (LRWD), Edition 03/January 2014.

<sup>156</sup> The Jakarta Post, “Politics Puts Ratification of UN Convention by House in Doubt”, 11 July 2014.

<sup>157</sup> Wahyudi Djafar, “Legislasi Sektor Keamanan 2008-2013: Sebuah Potret Involusi?”, dalam Mufti Makaarim A (editor), 2015, *Almanak Hak Asasi Manusia di Sektor Keamanan Indonesia 2014*, IDSPS – DCAF, Jakarta, hlm. 75-76.