

I. PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Sejak diumumkannya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia *Universal Declaration of Human Rights* pada tahun 1948 telah terjadi perubahan arus global di dunia internasional untuk mengubah cara pandang dan kesadarannya terhadap pentingnya suatu perlindungan Hak Asasi Manusia. Meningkatnya kesadaran masyarakat internasional mengenai isu Hak Asasi Manusia ini dalam tempo yang relatif singkat merupakan pula suatu langkah maju dalam kehidupan bernegara secara demokratis menuju sistem kenegaraan yang menjunjung tinggi nilai-nilai Hak Asasi Manusia.

Dituangkannya nilai-nilai Hak Asasi Manusia yang terkandung di dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tersebut telah membawa konsep tatanan dalam rezim-rezim baru yang terlibat dalam pembangunan institusi maupun konstruksi demokrasi berpandangan bahwa pendidikan Hak Asasi Manusia merupakan sarana penangkal yang tepat untuk mencegah kembalinya kembali kecenderungan Pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Hal ini juga telah membawa perubahan dalam konteks mekanisme sistem pemerintahan di belahan dunia dalam membentuk masyarakat yang menaruh penghormatan terhadap nilai-nilai Hak Asasi Manusia dalam kerangka konstitusi sebagai landasan yuridis yang tertinggi dalam kehidupan bernegara. Demikian pula halnya dengan Indonesia, dimana penyusunan muatan Hak Asasi Manusia yang lebih demokratis dalam Konstitusi Republik Indonesia mulai dilakukan dan dimuat ketika pembentukan amandemen kedua Undang-undang Dasar (UUD) 1945.

Penyusunan muatan Hak Asasi Manusia tersebut tidak terlepas dari situasi sosial dan politik yang ada, seiring dengan nuansa demokratisasi, keterbukaan, pemajuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia serta upaya mewujudkan Negara yang berdasarkan hukum. Ada 3(tiga) pemahaman terhadap Hak Asasi Manusia di Indonesia sebagai nilai, konsep dan norma yang hidup dan berkembang di masyarakat sebenarnya dapat ditelusuri melalui studi terhadap sejarah perkembangan HAM, yang mulai sejak zaman pergerakan hingga kini, yaitu pada saat terjadi amandemen terhadap UUD 1945 yang kemudian membuat konstitusi tersebut secara eksplisit memuat atau mencantumkan pasal-pasal yang berhubungan dengan Hak Asasi Manusia. Pendirian Budi Utomo pada tahun 1908 dapat dianggap sebagai titik awal timbulnya kesadaran untuk mendirikan suatu negara kebangsaan yang terlepas dari cengkeraman kolonialisasi, yang selanjutnya dalam konteks Hak Asasi Manusia dikenal dengan istilah the right of self determination.

Indonesia adalah salah satu Negara yang sangat menjunjung tinggi tentang Hak Asasi Manusia hal ini terbukti bahwa, perhatian Pemerintah Republik Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia di Indonesia secara konstitusional sudah ada sejak para pendiri Negara ini menyusun Undang-Undang Dasar 1945. Memasukkan norma Hak Asasi Manusia kedalam Undang-Undang Dasar Indonesia merupakan perjuangan yang sangat panjang . mengenai hak asasi manusia ditandai dengan

perdebatan yang sangat intensif dalam tiga periode sejarah ketatanegaraan, dimulai dari tahun 1945, sebagai periode awal perdebatan Hak Asasi Manusia, diikuti dengan periode Konstituante (tahun 1957-1959) dan periode awal bangkitnya Orde Baru (tahun 1966-1968). Dalam ketiga periode inilah perjuangan untuk menjadikan Hak Asasi Manusia sebagai sentral dari kehidupan berbangsa dan bernegara berlangsung dengan sangat serius. Tetapi sayang sekali, pada periode - periode emas tersebut wacana Hak Asasi Manusia gagal dituangkan ke dalam hukum dasar negara atau konstitusi. Perjuangan itu memerlukan waktu lama untuk

berhasil, yaitu sampai datangnya periode reformasi (tahun 1998-2000). Periode ini diawali dengan pelengseran Soeharto dari kursi Presiden Indonesia oleh gerakan reformasi. Inilah periode yang sangat “friendly” terhadap Hak Asasi Manusia, ditandai dengan diterimanya Hak Asasi Manusia ke dalam konstitusi dan lahirnya peraturan perundang-undangan dibidang Hak Asasi Manusia.

Dilihat dari sudut kebijakan politik sejak 1945, perhatian tersebut tampak pada penyusunan GBHN tahun 1999-2004. Sedangkan pelembagaan Hak Asasi Manusia itu sendiri sudah berlangsung sejak 1993 dengan dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Keputusan Presiden Nomor 129 tahun 1998 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAM HAM) Indonesia telah diubah pada Agustus 2004 dengan Ketetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 40 tahun 2004 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia (RAM HAM) Indonesia tahun 2004-2009.

Istilah pelanggaran berat Hak Asasi Manusia (ham) atau dalam bahasa Inggris disebut *gross violation of human rights* tidak diterangkan dalam satu definisi yang secara memadai memuat unsur-unsur tindak pidana tersebut. Istilah pelanggaran berat HAM muncul untuk menggambarkan dahsyatnya akibat yang timbul dari perbuatan pidana tersebut terhadap raga, jiwa, martabat, peradaban, dan sumberdaya kehidupan manusia. Tindak kejahatan tersebut dilakukan oleh pelakunya dengan maksud (intent) dan tujuan yang jelas untuk menyerang dan menghancurkan orang-orang tertentu atau sekelompok manusia sehingga membawa akibat atau dampak yang luas.

Pelanggaran Hak Asasi Manusia merupakan pelanggaran terhadap berbagai instrument Nasional seperti kovenan internasional hak sipil dan politik, konvensi anti penyiksaan dan penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat

manusia dan deklarasi mengenai perlindungan pada semua orang terhadap kejahatan Hak Asasi Manusia Berat.

Menurut Pasal 7, 8, dan 9 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, jenis-jenis kejahatan berupa pelanggaran berat terhadap Hak Asasi Manusia terdiri atas :

1. Kejahatan Genosida : adalah setiap perbuatan untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian sekelompok bangsa, ras, kelompok etnis, kelompok agama.
2. Kejahatan kemanusiaan : adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil.

Peristiwa Tanjung Priok Tahun 1984, khusus yang tidak bisa ditempatkan sebagai suatu kejahatan biasa (*ordinary crime*), tetapi kasus ini lahir dari satu rangkaian yang tidak dapat dilepaskan dari situasi dan watak rezim orde baru yang sarat dengan muatan dan motif mempertahankan kekuasaan sebagai salah satu kejahatan kekuasaan (*extra ordinary crime*), kasus Tanjung Priok adalah kasus yang sangat mungkin dapat menjelaskan rangkaian pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat yang kemungkinan terjadi pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat lain setelahnya. Pengungkapan kasus ini juga akan bermanfaat bagi upaya preventif atau pencegahan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM yang kini masih banyak terjadi. Namun pengadilan yang dijalankan merupakan pengadilan yang tidak jujur dan memihak, dimana para aparat penegak hukum menjadi alat penguasa untuk melegitimasi suatu peradilan yang tidak jujur dan berkeadilan. Februari 2007 permohonan kasasi yang diajukan oleh 13 korban Peristiwa Tanjung Priok di tolak oleh Mahkamah Agung dan penolakan itu membuat KOMNAS HAM kecewa.(SINAR HARAPAN 2008.04)

Kasus Tanjung Priok dapat kita pahami bahwa didalam pengungkapan dan penegakan kasus Hak Asasi Manusia Berat sangat sulit sekali didalam menjerat para pelaku karena selalu identik dengan penguasa sebagai pelanggar. Dan juga hukum tidak bisa menembus karena politik yang melindunginya.

Pasca reformasi salah satu agenda rakyat Indonesia adalah tentang penegakan Hak Asasi Manusia termasuk didalamnya adalah penyelesaian kasus Hak Asasi Manusia Berat pada zaman otoriterisme (Orde Baru) , Dengan disahkan Undang-Undang pengadilan Hak Asasi Manusia pada tanggal 23 November 2000 dibentuk untuk mampu menyelesaikan semua pelanggaran Hak Asasi Manusia dan selanjutnya diharapkan dapat mengembalikan kondisi aman dan damai di Indonesia. Diharapkan, pengadilan Hak Asasi Manusia dapat melindungi Hak Asasi Manusia, baik yang menimpa atau dilakukan perorangan maupun kelompok masyarakat, sehingga dapat terjadi kepastian hukum, rasa adil, dan rasa aman. Hakikat yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang pengadilan Hak Asasi Manusia tersebut di atas, maka adalah wajar bila beberapa pihak meminta agar berbagai kasus yang diduga kuat melanggar Hak Asasi Manusia Berat dapat segera disidangkan berdasarkan Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia tuntutan yang sampai saat sekarang belum ada indikasi untuk segera dipenuhi.

Kasus-kasus dugaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat yang diharapkan dapat diperiksa dan diadili dalam pengadilan Hak Asasi Manusia sebagian besar terjadi sebelum berlakunya Undang-Undang pengadilan Hak Asasi Manusia yaitu 23 November 2000. Memahami desakan waktu itu, maka oleh pembuat Undang-Undang dimaksudkan dan diberlakukan ketentuan berlaku surut (asas retroaktif). Dengan demikian, memungkinkan kasus-kasus masa lalu sebelum berlakunya Undang-Undang pengadilan Hak Asasi Manusia dapat diperiksa dan diadili oleh pengadilan Hak Asasi Manusia.

Penggunaan asas retroaktif ini sebenarnya telah menyimpang dari asas hukum legalitas yang dianut oleh Indonesia, termasuk oleh berbagai konvensi Internasional. Bahkan Undang-Undang Dasar 1945 hasil amandemen dalam Pasal 28 ayat (1) juga menegaskan adanya hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Tetapi, dalam Pasal 28 ayat (1) terdapat celah kemungkinan berlakunya asas retroaktif demi perlindungan terhadap HAM.

Pada awal berlakunya Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia untuk penggunaan asas retroaktif adalah demi dapat tercakupnya penanganan kasus-kasus Hak Asasi Manusia terdahulu namun dalam pelaksanaannya asas retroaktif itu telah menjadi bahan penolakan dalam hampir setiap pembelaan bagi terdakwa pelanggaran Hak Asasi Manusia. Demikian terdapat hal yang dilematis dalam penggunaan asas retroaktif, tanpa asas tersebut tidak mungkin tragedi kemanusiaan yang terjadi sebelumnya dapat diajukan ke pengadilan Hak Asasi Manusia, sebaliknya penggunaannya justru menimbulkan hal yang kontroversial. Disamping itu, didasarkan berbagai pertimbangan (politik dan sosial), maka dalam penggunaan asas retroaktif dan guna menghindari penggunaannya yang berlebihan, menjadikan proses penanganan perkara tidak sebagaimana lazimnya dalam hukum acara. Prosedurnya sedemikian rupa, sehingga menjadi tidak begitu mudah setiap tragedi dapat dinyatakan sebagai suatu Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat.

Berdasarkan sifat dan jenis tindak pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat, maka penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat tidak dilakukan oleh Kepolisian dan Kejaksaan sebagaimana penyidikan dan penuntutan seperti pada perkara tindak biasa seperti yang diatur di dalam KUHAP (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana).

Penyidikan dan penuntutan pada Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dilakukan oleh Jaksa Agung. Yang melakukan penyidikan dan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat sebagaimana diatur pada Pasal 21 ayat (1) “Penyidikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat oleh Jaksa Agung”. Sedangkan penuntutan disini dilakukan oleh Jaksa Agung, diatur dalam pasal 23 ayat (1) “Penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat oleh Jaksa Agung”.

Berdasarkan uraian diatas, dapat diketahui bahwa lembaga yang melaksanakan Penyidikan dan Penuntutan terhadap perkara Pelanggaran Hak Aasai Manusia Berat sangat berbeda dengan perkara tindak pidana biasa. Sehubungan dengan itu, maka tertarik untuk mengetahui secara lebih mendalam mengenai faktor-faktor penghambat dalam penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Aasasi Manusia Berat dan upaya mengatasi faktor-faktor penghambat penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Aasasi Manusia Berat, melalui penulisan skripsi yang berjudul : **“Analisis Faktor Penghambat Penyidikan Dan Penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat”**.

B. Permasalahan dan Ruang Lingkup

1. Permasalahan

Permasalahan yang akan diambil dalam penulisan skripsi ini adalah :

- a. Apakah faktor-faktor penghambat dalam penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat ?
- b. Bagaimanakah upaya mengatasi faktor-faktor penghambat penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat ?

2. Ruang Lingkup

Berdasarkan pada permasalahan tersebut diatas, maka ruang lingkup substansi dalam pembahasan skripsi ini dalam ilmu hukum pidana berkaitan dengan obyek yang berkenaan dengan faktor-faktor penghambat dalam penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat dan upaya mengatasi faktor-faktor penghambat penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat. Sedangkan ruang lingkup penelitian ini rentang pada wilayah hukum Kejaksaan Agung Republik Indonesia.

C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui faktor-faktor penghambat dalam penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat.
- b. Untuk mengetahui upaya mengatasi faktor-faktor penghambat penyidikan dan penuntutan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat.

2. Kegunaan Penelitian

a. Secara Teoritis

Untuk menambah dan memperluas penyelenggaraan ilmu pengetahuan pidana, cakrawala berpikir dan pengetahuan penulis dibidang ilmu hukum yang dipelajari.

b. Secara Praktis

Diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran dan masukan bagi Jaksa Agung terkait dalam hal pelaksanaan penegakan hukum terhadap perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat.

D. Kerangka Teoretis dan Konseptual

1. Kerangka Teoretis

Kerangka teori adalah konsep yang merupakan abstraksi dari hasil pemikiran dan kerangka acuan yang pada dasarnya bertujuan untuk mengadakan identifikasi terhadap dimensi-dimensi sosial yang dianggap relevan oleh peneliti (Soerjono, 1984 : 124).

Berdasarkan Pasal 21, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, tugas penyidikan terhadap perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat dilakukan oleh Jaksa Agung. Ruang lingkup penyidikan itu meliputi kewenangan untuk menerima laporan atau pengaduan. Dalam menjalankan tugas penyidikan, Jaksa Agung dapat membentuk penyidik Ad Hoc yang anggotanya terdiri dari unsur pemerintah dan unsur masyarakat. Tugas Penuntut terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat juga dilakukan oleh alat penyidik yaitu Jaksa Agung, berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Pasal 23.

Pertimbangan politik ternyata juga banyak mendominasi dalam menyelesaikan atau tidak menyelesaikan Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat. Di Indonesia kemungkinan untuk mengungkap dan memproses Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat dibenarkan menurut Undang-Undang, karena sistem Undang-Undang Indonesia memberikan peluang disebut asas "Retroaktif" yang berarti memproses kembali Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat yang

terjadi dimasa lampau, yaitu sebelum dikeluarkannya Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia.

Penyelesaian pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) Berat ini memiliki kendala-kendala yang harus diperhatikan oleh Pemerintah, Jaksa yang memahami masalah pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat umumnya hanya berada di Jakarta, sehingga untuk melakukan pemeriksaan (penyidikan) perkara-perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat akan terbentur dengan masalah sumber daya manusia dan pembatasan yang diatur dalam Undang-Undang. Disamping masalah sumber daya manusia kendala lain masalah pembatasan waktu/masa penyidikan yang secara limitatif ditentukan dalam Pasal 22 ayat (1), (2), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan, Hak Asasi Manusia, hanya selama 240 hari padahal karakteristik dari perkara Hak Asasi Manusia ini tidaklah sesederhana. Kendala pembatasan waktu ini juga berhubungan dengan ketersediaan anggaran dan kesiapan pengadilan HAM Ad Hoc dalam penanganan selanjutnya Permasalahan-permasalahan itu harus mendapatkan perhatian yang sangat serius dari Pemerintah

2. Konseptual

Untuk memahami esensi dari penulisan ini, penulis berupaya menyusun kerangka konseptual yang didalamnya dikemukakan definisi operasional yang akan digunakan dalam penulisan skripsi ini. Hal ini ditujukan agar didapatnya persamaan persepsi antara peneliti dan pembaca terhadap beberapa hal tertentu sehubungan dengan penelitian mengenai analisis penyidikan dan penuntutan terhadap beberapa hal tertentu sehubungan dengan penelitian mengenai analisis penyidikan dan penuntutan terhadap perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat yang dilakukan oleh Jaksa Agung, yaitu :

- a. Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya. (Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2001 : 43)

- b. Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam Undang-Undang ini untuk mencari dan mengumpulkan bukti ini untuk membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi guna menemukan tersangkanya. (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana)
- c. Penuntutan adalah tindakan penuntut umum untuk melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan neegeri yang berwenang dalam hal dan menuntut cara yang diatur dalam Undang-Undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim disidang pengadilan. (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana)
- d. Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat, meliputi Kejahatan Genosida dan Kejahatan terhadap Kemanusiaan. (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Pasal 7), Pelanggaran Genosida ialah suatu Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat yang merupakan pemusnahan suatu kaum atau kejahatan perang (*was crime*)