Amandemen
UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM

Mengapa Undang-Undang No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM Harus Direvisi ?

Intan Kumala Sari
Supriyadi Widodo Eddyono

Jakarta 2009

Sejarah singkat lahirnya Undang-Undang No. 26 Tahun 2000

Berakhirnya pemerintahan orde baru dengan berhentinya Soeharto dari jabatannya sebagai Presiden yang menjabat selama 32 tahun, kemudian digantikan dengan Wakil Presiden ketika itu, Bachruddin Jusuf Habibie sebagai Presiden Republik Indonesia yang ke-3 dengan era reformasi. Langkah pertama yang dilakukan oleh Pemerintahan Habibie adalah dengan menetapkan kebijakan bagi penyelesaian masalah Timor Timur, dimana terjadi pro kontra tentang Timor Timur menjadi bagian dari Negara Republik Indonesia. Dimana pemerintahan Habibie membuat referendum kepada penduduk wilayah Timor Timur yang berisi dua opsi yaitu menerima status otonomi khusus atau menolaknya.

Dikarenakan adanya referendum yang diberikan oleh pemerintahan Habibie, di Timor Timur berlangsung jajak pendapat pada tanggal 30 Agustus 1999, dalam jajak pendapat tersebut mayoritas besar penduduk Timor Timur menghendaki lepasnya wilayah ini dari Republik Indonesia dan menjadi Negara merdeka. Menurut perkiraan PBB, terjadi tindak kekerasan dalam jajak pendapat di Timor Timur dengan menimbulkan korban 1300 orang meninggal. Indonesia berhasil meyakinkan komunitas internasional akan kemampuan dan komitmen Indonesia sendiri untuk menyelesaikan pelanggaranHAM di Timor Timur melalui proses peradilan nasional tanpa harus Dewan Keamanan PBB membentuk tribunal intenasional ad hoc seperti ICTY dan ICTR. Sehingga internasionalisasi proses pelanggaran HAM di Timor Timur dapat digagalkan.

Pada tanggal 23 September 1999, disaat Komisi HAM PBB memulai sidang khusus guna membahs situasi HAM di Timor Timur, dalam waktu yang bersaan di Indonesia diundangkan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 (UU 39/1999) tentang Hak Asasi Manusia. Sesuai dengan komitmenya untuk menyelesaikan dugaan pelanggaran HAM yang terjadi di Timor Timur melalui proses peradilan nasional, berangkat dari hal tersebut pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1999 (PP 1/1999) tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia pada 8 Oktober 1999. Namn, DPR menolak permintaan pemerintah untuk mengukuhkan PP 1/1999 menjadi undang-undang, dikarenakan suatu perangkat hukum itu harus memadai dalam hal substansinya, meliputi kategori dan bentuk tindak yang dapat dikategorikan sebagai "pelanggaran HAM yang berat" baik yan terjadi sesudah mapun sebelum berlakunya perangkat hukum yang bersangkutan. PP 1/1999 ini, sebagaimana dideskripsikan dalam butir 23-26 tampak nyata tidak komprehensifnya jenis kejahatan dan bentuk tindak yang dapat dikategorikan sebagai "pelanggaran HAM yang berat", tidak cukup rincinya pengaturan tentang proses peradilan, dan tidak dapat diberlakukannya Perppu No. 1 Tahun 1999 secara retroaktif.

Penolakan DPR untuk menjadikan PP 1/1999 menjadi Undang-Undang, membuat pemerintah dengan tergesa-gesa menyusun Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang hal yang bersangkutan dan disetujui oleh DPR, kemudian pada tanggal 23 November 2000 diundangkan sebagai Undang-Undang No. 26 Thaun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU 26/2000).

Implementasi Undang-Undang Pengadilan HAM

Sejak diundangkannya pada 23 November 2000 UU 26/2000 telah dipergunakan dalam proses peradilan dugaan pelanggaran HAM yang berat, yang telah di sidangkan di pengadilan HAM yakni peristiwa peristiwa Timor Timur 1999, Tanjung Priok 1984 dan peristiwa Abepura 2000, sedangkan kasus yang masih dalam proses penyelidikian dan penyidikan adalah peristiwa kerusuhan Mei 1998, peristiwa Trisakti 1998, peristiwa Semanggi 1998, peristiwa Semanggi 1999, peristiwa Wasior 2001-2002, dan peristiwa Wamena 2003.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengadilan hak asasi manusia di Indonesia walaupun telah terlaksana namun belum memadai sebagai suatu instituti yang berstandar internasional keadilan dan juga belum mencerminkan suatu keseriusan yang tinggi baik dari pemerintah maupun dari pihak-pihak yang secara langsung terlibat di dalam proses penanganan kasus-kasus pelenggaran berat HAM, seperti lemahnya dakwaan, putusan-putusan yang mengabaikan berbagai konvensi dan norma-norma HAM internasional serta yurisprudensi dari pengadilan kejahatan internasional sebelumnya. Kelemahan-kelemahan dari UU 26/2000 diantaranya akan dijelaskan di bawah ini secara ringkas :[1]

Beberapa Kelemahan Undang-Undang Pengadilan HAM

Perumusan Tindak Pidananya

Problem mendasar dari tindak pidana yang di atur dalam UU ini adalah adopsi yang melenceng dari asalnya yani Statuta Roma. Hal ini dapat terlihat dari tidak akuratnya penerjemahan dari teks aslinya. Sebagai contoh adalah beberapa istilah yang menyulitkan penggunaan tindak pidana dari UU 26/2000 ini ialah:

- Pasal 5 UU 26/2000 mengatur bahwa Pengadilan Hak Asasi Manusia mempunyai lingkup kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara pelanggaran berat hak asasi manusia yang dilakukan oleh warga negara Indonesia di luar batas teritorial wilayah negara Republik Indonesia kekhawatir bahwa pembatasan wilayah teritorial yurisdiksi seperti itu justru tidak konsisten dengan hukum internasional karena tidak memberikan kesempatan bagi penggunaan yurisdiksi universal terhadap mereka yang dicurigai melakukan tindakan pidana menurut hukum internasional dan berada di wilayah teritorial Indonesia, atau bagi tersangka perkara-perkara semacam itu untuk diekstradisi ke negara lain yang mampu serta bersedia untuk menuntut mereka yang dituduh sebagai para pelakunya. Sebagai negara peserta Konvensi Jenewa tahun 1949 dan Konvensi Perserikatan Bangsa-Bangsa melawan Penganiyaaan dan Perlakuan Kejam yang Lain, Tidak Manusiawi atau Hukuman yang Menghinakan (Konvensi melawan Penganiyaaan), Indonesia berkewajiban melaksanakan yurisdiksi internasional.
- Tidak mendefinisikan pengertian istilah "pelanggaran HAM yang berat", melainkan menyebut kategori kejahatan yang merupakan pelanggaran HAM yang berat, yakni kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan dalam Pasal 1 angka 2, jo Pasal 7 dan jo Pasal 9).
- Tidak jelasnya pengertian meluas dan sistematik dalam UU ini menyebabkan banyaknya penefsiran yang keliru.
- Defenisi kejahatan genosida yang tidak akurat dan cenderung menyulitkan penyelidikan dan pebuktian
- Pengertian pembunuhan yang mengacu pada pasal 340 KUHP ternyata menyulitkan pembuktian di pengadilan
- Tidak adanya penjelasan yang memadai atas elemen kejahatan persekusi dalam UU ini termasuk kejahatan penyiksaan, menyebabkan tidak adanya pembuktian kejahatan ini dan dalam prakteknya pengertian perkusi dipersamakan dengan penganiayaan dalam KUHP.
- Rumusan mengenai pertanggungjawaban militer dan pertanggungjawaban non militer yang rancu
- Tidak diaturnya kejahatan perang dalam UU ini.
- Adanya hukuman mati dalam UU 26/2000 sangat bertentangan dengan tujuan dari dibuatnya undang-undang tersebut, yaitu untuk memperkuat kerangka kerja hukum dan peradilan guna

[1] Lihat *Komentar mengenai Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia 3,* Amnesty International, Februari 2001 AI Index: ASA 21/005/2001.lihat juga naskah akademis perubahan atas UU No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, Komnas HAM, 2007

melindungi hak asasi manusia dengan mengajukan ke pengadilan semua orang yang melakukan pelanggaran hak asasi manusia.

- Dasar untuk membedakan hukuman maksimum dan minimum dalam UU 26/2000 tidaklah jelas.

Kelemahan hukum acara

- UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM tidak mengatur siapa yang berhak mengajukan permintaan kepada DPR agar segera mengusulkan pembentukan suatu pengadilan HAM ad hoc. Akibatnya, putusan DPR dapat bertentangan dengan penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM.
- Ketiadaan kewenangan penyelidik untuk melakukan panggilan paksa (sub-poena).
- Ketiadaan ketentuan mengenai sanksi bagi pihak yang tidak memenuhi panggilan.
- Ketiadaan ketentuan mengenai batas waktu bagi penyidik untuk mengembalikan hasil penyelidikan kepada penyelidik. UU 26/2000 hanya menetapkan batas waktu pelengkapan dan penyampaian kembali hasil penyelidikan kepada penyidik oleh penyelidik, yaitu 30 hari. Tetapi UU 26/2000 tidak menetapkan bats waktu bagi penyidik untuk mengembalikan hasil penyelidikan kepada penyelidik. Hal ini mengakibatkan berkepanjangannya keberadaan hasil penyelidikan di tangan penyidik.
- Ketiadaan ketentuan batas waktu penyidik untuk memulai penyidikan. Tidak adanya batas waktu dimulainya penyidikan, terhitung mulai dianggap sudah cukup lengkapnya hasil penyelidikan yang disampaikan oleh penyelidik, baik yang dapat dinyatakan secara eksplisit dalam bentuk pemberitahuan kepada penyelidik atau diam-diam dalam bentuk tidak mengembalikan atau mengembalikan lagi hasil penyelidikan kepada penyelidik. Hal ini menimbulkan ketidakpastian proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat yang bersangkutan, khusus pada tahap penyidikan.
- Ketiadaan ketentuan yang mengatur penyelesaian perbedaan pendapat antara penyelidik dan penyidik.Situasi demikian akan menyebabkan terhentinya proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat yang bersangkutan, hal yang tidak selaras dengan upaya penegakan hukum dan keadilan.
- Terlampau pendeknya batas waktu bagi penuntutan perkara pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum berlakunya UU 26/2000. Bahwa penuntutan perkara pelanggaran HAM yang berat wajib dilaksanakan "paling lambat 70 hari terhitung sejak tanggal hasil penyidikan diterima" oleh penuntut umum.
- Penentuan periode 30 hari bagi penyidik untuk menyelesaikan penyelidikan awal (Pasal 20 (3)) dan batas waktu total 240 hari yang diberikan bagi penyidikan itu sendiri (Pasal 22 (butir 1, 2 & 3)) menciptakan adanya pembatasan yang sebenarnya tak perlu.
- Ketiadaan ketentuan tentang tata cara pengusulan pembentukan pengadilan HAM ad hoc. Pasal 43 UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM menyatakan bahwa pembentukan peradilan HAM ad hoc dibentuk atas usul DPR berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden. Namun, siapa yang berhak mengusulkan pada DPR tidak diatur dalam UU tersebut
- Lemahnya system perlindungan korban dan saksi. UU 26/2000 hanya mengakui hak korban dan saksi "atas perlindungan fisik dab mental dari ancaman, gangguan, terror, dan kekerasan dari pihak mana pun" (Pasal 34 (1)), tidak menetapkan kewajian hukum penyelidik, penyidik, penuntut umum, dan pengadilan HAM untuk memastikan terjaminnya perlindungan korban dan saksi. System pengaturan perlindungan korban dan saksi sebagaimana ditentukan dalam UU 26/2000 tidak cukup menjamin perlindugan korban dan saksi dengan akibat bahwa, pertama, korban atau saksi tertentu tidak bersedia atau enggan memberikan keterangan atau kesaksiannya dan, kedua, korban atau saksi tertentu tetap tidak terlindungi keamanan pribadinya karena tetap

mengalami ancaman, fisik dan/atau mental pada waktu sebelum dan/atau setelah mereka memberikan keterangan atau kesaksian.

- Lemahnya aturan pemberian kopensasi, restitusi, dan rehabilitasi bagi korban.
- Dilaksanakannya fungsi penyelidikan di satu pihak dan fungsi penyidikan serta fungsi penuntutan di pihak lain oleh institusi yang berbeda. Peneetapan penyelidik yang penyelidik untuk kejahatan biasa (*ordinary crimes*) dan penetapan pengadilan yang bukan pengadilan yang memeriksa dan memutus perkara kejahatan biasa, yang diatur oleh UU 26/2000 elaras dengan sifatnya sebagai *lex specialis,* tidak secara konsisten dilanjutkan dengan penetapan penyidik dan penuntut umum yang bukan penyidik dan penuntut umum untuk kejahatan biasa. Akibatnya, dalam mata rantai penyelesaian pelanggaran HAM yang berat menurut UU 26/2000 tidak terdapat konsistensi system kekhususan lembaga yang menangani tahap-tahap penyelesaian tersebut.
- Menurut Pasal 10 UU 26/2000, kecuali jika ditentukan lain, hukum acara bagi kasus-kasus pelanggaran berat hak asasi manusia akan dilakukan sesuai dengan ketentuan KUHAP yang berlaku, namun UU 26/2000 tidak memasukan ketetapan yang khusus mengenai penangkapan dan penahanan para tersangka yang berbeda dengan yang disebutkan dalam KUHAP.
- Dalam Pasal 11 (1) Jaksa Agung diberi kekuasaan melakukan penangkapan. Berdasarkan standar-standar internasional, penangkapan dan penahanan tersangka haruslah dilakukan hanya oleh mereka yang diberi wewenang melakukan tugas tersebut dan penggunaan kekuasaan ini harus diawasi oleh seorang petugas peradilan atau badan berwenang lainnya yang menurut hukum status serta masa jabatannya akan bisa memberikan jaminan kuat terhadap kompetensi, ketidak-berpihakan, dan keindependenan.
- Sejumlah ketetapan di dalam UU 26/2000 berpotensi mengganggu kemandirian dan ketidak-berpihakan dewan peradilan yang bertugas di Pengadilan HAM atau dalam pengadilan banding yang berkaitan. Hakim-hakim *ad hoc* yang bertugas di pengadilan-pengadilan HAM dan, dalam kasus pengajuan banding, yang bertugas di Pengadilan Tinggi ditunjuk oleh Presiden dengan rekomendasi dari Mahkamah Agung (masing-masing Pasal 28 (1) dan 32 (5)). Dalam kasus adanya pengajuan banding ke Mahkamah agung, para hakim *ad hoc* akan ditunjuk oleh presiden berdasarkan usulan dari DPR (Pasal 33 (4)).

Perlu Perubahan & Amandemen Segera

Setelah diuraikan beberapa kelemahan-kelemahan yang ada dalam UU 26/2000. Perlu kiranya untuk merevisi UU 26/2000 tersebut. Dengan berbagai **usulan perubahan** yang ada, diantaranya:

1. Perlu perbaikan dalam hukum dan harus mempunyai hukum acara sendiri;
2. Penerjemahan secara konsisten konsep bahwa pelanggaran HAM yang berat adalah kejahatan luar biasa, dan karenanya harus diselesaikan melalui langkah-langkah penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan yang bersifat khusus.
3. Sesuai dengan kekhususan sifat pelanggaran HAM yang berat, yang penyelesaiannya harus dilakukan dengan langkah-langkah dan perangkat yang khusus pula, selain pemeriksaan yang sudah dilakukan oleh pengadilan khusus yaitu Pengadilan HAM, penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan hendaknya dilakukan pula oleh lembaga khusus pula, jadi bukan lembaga campuran menurut UU 26/2000.
4. UU 26/2000 sebagaimana diubah hendaknya menetapkan bahwa: (i) Pengadilan HAM memeriksa dan memutus semua perkara pelanggaran HAM yang berat, baik yang terjadi sejak meupun sebelum berlakunya undang-undang yang sudah diubah. Dengan demikian, tidak akan ada lagi Pengadilan HAM ad hoc yang harus dibentuk secara khusus dan atas dasar kasus demi untuk memeriksa dan memutus perkara pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum berlakunya undang-undang yang bersangkutan. (ii) Penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan dilakukan oleh lembaga khusus untuk pelanggaran HAM yang berat, dalam hal ini Komnas HAM. Dengan demikian fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutantidak akan lagi

dilakukan oleh dua lembaga yang berbeda. Yakni Komnas HAM yang ditetapkan secara khusus untuk menangani pelanggaran HAM yang berat dan Jaksa Agung yang tugas utamanya adalah menangani kejahatan biasa.

5. Jika dilihat secara keseluruhan, maka perubahan UU 26/2000 hendaknya harus: (i) memperbaiki segala kelemahan, (ii) Memperbaiki berbagai kerancuan, (iii) Mengoreksi ketidaktelitian bahasa dan tata bahasa, (iv) Mengakurasikan penggunaan istilah dan perumusan ketentuan yang tidak akurat.