

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan negara hukum, hal tersebut jelas dapat kita lihat dalam Pasal 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Hal tersebut menunjukkan bahwa setiap elemen dan perjalanan hidup bangsa Indonesia harus didasari oleh hukum.

Menurut Friedrich Julius Stahl, ciri-ciri negara hukum yaitu (1) terdapat pengakuan serta perlindungan Hak Asasi Manusia, (2) pembagian kekuasaan atau pemisahan kekuasaan untuk menjamin Hak Asasi Manusia (3) pemerintahan yang berdasarkan aturan dan (4) terdapat peradilan administrasi. (Jimly Asshiddiqie, Gagasan Negara Hukum Indonesia https://pn-gunungsitoli.go.id/assets/image/files/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada 31 Maret 2022, pukul 08.00 WIB)

Hak Asasi Manusia dilindungi secara tegas di Indonesia, hal tersebut dapat tercermin dari eksisnya Pasal Bab XA UUD NRI 1945 yaitu Pasal 28 A sampai dengan 28 J yang selanjutnya diatur lebih rinci dan tegas dalam memberikan perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM) sebagai bentuk mekanisme

perlindungan Hak Asasi Manusia di Indonesia. Tahun 2022 menandakan 77 (tujuh puluh tujuh) tahun Indonesia merdeka, namun dosa masa lalu bangsa Indonesia masih menganga dengan jelas dan belum terselesaikan, tercatat lebih dari 5 (lima) dugaan kejahatan kemanusiaan yang dilakukan oleh bangsa kita sendiri yang terjadi, diantaranya peristiwa tahun 1965-1966, peristiwa penembakan misterius 1985, peristiwa Talangsari hingga peristiwa Tanjung Priok hingga banyak lagi.

Salah satu perkara pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat masa lalu yang belum dapat diselesaikan yang akan dibahas secara khusus adalah Peristiwa 1965-1966. Peristiwa 1965-1966 terjadi pada tahun 1965-1966 dan pada tahun-tahun sesudahnya merupakan suatu peristiwa tragedi kemanusiaan yang terjadi di Indonesia. Peristiwa pembunuhan massal terhadap anggota, simpatisan hingga orang-orang yang tidak terkait namun dituduh sebagai bagian dari Partai Komunis Indonesia (PKI) pada tahun 1965-1966. Peristiwa ini merupakan salah satu tragedi kemanusiaan terbesar yang terjadi di dunia, pada abad ke-20. Korban pembunuhan massal ini hingga kini, tidak ada kepastian berapa jumlah korban pembunuhan itu. Mulai dari yang paling kecil 78.000 (tujuh puluh delapan ribu) jiwa, hingga yang sedang antara 500.000-600.000 (lima ratus ribu hingga enam ratus ribu) jiwa, dan yang tertinggi mencapai angka 3.000.000 (tiga juta) jiwa. Selanjutnya yang tidak kalah memprihatikannya karena dalam hal ini Peristiwa 1965-1966 belum terselesaikan karena banyak faktor terutama pada faktor keinginan politik para

pemangku kebijakan negara, hingga langgengnya pengaruh yang di tanamkan pemerintah terdahulu yang anti komunis.

Peristiwa Tahun 1965-1966 ini tidak terlepas dari pemberontakan Partai Komunis bersama pimpinannya Musso di Madiun pada 18 sampai dengan 30 September 1948. Peristiwa tersebut menghasilkan korban lebih dari 2000 korban jiwa yang tersebar di Madiun dan Magetan Jawa Timur, dimana korban dari peristiwa tersebut kebanyakan adalah dari golongan Islam khususnya kelompok Nahdlatul Ulama (NU).

Kebijakan negara yang diikuti dengan tindakan kekerasan terhadap warga negara yang dituduh sebagai anggota maupun simpatisan PKI pada waktu itu, dilakukan secara berlebihan dengan menggunakan cara-cara yang tidak manusiawi yang berdampak pada jatuhnya korban jiwa manusia baik yang meninggal dunia maupun yang luka-luka. Sesuai dengan laporan dari para korban maupun keluarga korban, pada peristiwa 1965-1966, telah mengakibatkan terjadinya berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia antara lain pembunuhan, pemusnahan, perbudakan, pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa, perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang, penyiksaan, perkosaan, penganiayaan (persekusi) dan penghilangan orang secara paksa. Selain itu, para korban maupun keluarga korban juga mengalami penderitaan mental (psikologis) secara turun temurun yakni berupa adanya tindakan diskriminasi di bidang hak sipil dan politik, maupun di bidang hak ekonomi, sosial dan budaya.

Sebenarnya Indonesia memiliki mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat melalui UU Pengadilan HAM, namun kendala besar selalu hadir dimana para pelaku masih duduk dalam kekuasaannya atau masih langgengnya ketakutan politik atau pandangan tertentu yang menjadi penghalang. Pemerintah secara luas untuk mulai kembali membuka kasus-kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia, namun disisi lain yang yang perlu diperhatikan bahwa korban maupun keluarga korban memiliki hak yang mutlak untuk menerima pengembalian kedudukan dan haknya yang telah hilang dirampas oleh oknum mengatasnamakan negara.

UU Pengadilan HAM memberikan peluang untuk membuka kembali kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang pernah terjadi di Indonesia baik sebelum diundangkan, yang sering disebut sebagai pelanggaran HAM berat masa lalu. Pasal 43 ayat (1) UU Pengadilan HAM mengatur bahwa penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu harus diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM *ad hoc* atau biasa kita sebut penyelesaian melalui jalur peradilan. Penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu juga dapat diselesaikan melalui Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) atau yang biasa kita sebut dengan penyelesaian melalui jalur non-yudisial sesuai dengan Pasal 47 ayat (1) UU Pengadilan HAM.

Presiden Joko Widodo pada periode pemerintahan keduanya akhirnya menerbitkan Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Masa Lalu (Tim PPHAM masa lalu) yang diterbitkan pada 26 Agustus 2022

yang didalamnya dipertimbangkan mengenai penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu harus dilaksanakan secara independen, objektif, cermat, adil dan tuntas, maka dari itu diperlukan upaya alternatif selain mekanisme yudisial dengan mengungkapkan pelanggaran yang terjadi, guna mewujudkan penghargaan atas nilai hak asasi manusia sebagai upaya rekonsiliasi untuk menjaga persatuan nasional dan hingga saat ini pelanggaran HAM berat masa lalu belum terselesaikan secara tuntas, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Masa Lalu bertugas untuk (1) melakukan pengungkapan dan upaya penyelesaian non-yudisial pelanggaran HAM berat masa lalu berdasarkan data dan rekomendasi yang ditetapkan Komnas HAM sampai dengan tahun 2020. (2) merekomendasikan pemulihan bagi korban atau keluarganya dan (3) merekomendasikan langkah untuk mencegah pelanggaran HAM berat tidak terulang lagi di masa yang akan datang.

Indonesia secara garis besar menganut teori *Retributive Justice* yaitu sebuah paham dimana “akibat nyata harus ada/mutlak sebagai pembalasan kepada pelaku tidak pidana”. Hugo Grotius menggambarkan teori ini sebagai “*malus passionis propter malum actions*” (*an evil to be inflicted because an evil has been committed*) (Eva Achjani Sulfam mengutip dari Udo Schaefer, *Crime and Punishment*; 1995, 39-68). *Retributive Justice* atau teori absolut ini menurut Sahetapy merupakan teori tertua sepanjang sejarah manusia. (J.E Sahetapy; 1982, 198).

John Kaplan dalam bukunya "*Criminal Justice*" membagi teori *Retributive Justice* menjadi 2 (dua) bagian yaitu: (Sholehudin; 2007. 38) (1) *The Revenge Teori* (teori pembalasan); dan (2) *The Expiation Theory* (teori penebusan dosa). Pembalasan mengandung arti, bahwa utang si penjahat "telah dibayarkan kembali" (*the criminal is paid back*), sedangkan penebusan dosa mengandung arti bahwa "si penjahat membayar kembali utangnya" (*the criminal pays back*). (Nigel Welker; 1971. 8-9)

Penerapan hukum di Indonesia dikenal istilah *Ultimum Remedium* dalam hukum pidana memiliki pengertian bahwa apabila suatu perkara dapat ditempuh melalui jalur lain sebelum mengoperasionalkan hukum pidana, dewasa ini dikenalah opsi penyelesaian pada suatu kejahatan dengan konsep *Restorative Justice* yang memiliki artian keadilan bagi semua pihak dalam penyelesaian perkara pidana. Konsep *Restorative Justice* telah mengisi kekosongan dalam paradigma sistem peradilan pidana yang ada pada saat ini yaitu memberikan tanggung jawab langsung dari pelaku tindak pidana kepada korbannya dalam berbagai bentuk tanggung jawab langsung dilakukan oleh pelaku demi keuntungan korban dan hubungannya antara keduanya dalam masyarakat.

Konsep *Restorative Justice* berorientasi pada upaya untuk melakukan perbaikan-perbaikan atau pemulihan dampak-dampak kerusakan atau kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan-perbuatan tindak pidana. Konstruksi pemikiran *Restorative Justice* berorientasi pada perlindungan hak-hak dan kepentingan korban tindak pidana, tidak semata-mata berupa perlakuan yang

menghargai hak-hak asasi para korban tindak pidana dalam mekanisme sistem peradilan pidana, tetapi juga mencakup suatu upaya sistematis untuk memperbaiki dan memulihkan dampak kerusakan atau kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan pelaku tindak pidana, baik yang bersifat kebendaan maupun yang bersifat emosional.

Kembali pada UU Pengadilan HAM, sebenarnya dalam Pasal 47 ayat (1) menyatakan “Pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum berlakunya undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Selanjutnya ayat (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Restorative Justice dan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebenarnya memiliki spirit yang sama sehingga *Restorative Justice* seyogiayanya dapat masuk dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat, namun kedudukan saat ini menunjukkan hal lain, dimana KKR yang sebelumnya pernah dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) telah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan Nomor 006/PUU-IV/2006 dan dianggap Inkonstitusional.

Restorative Justice secara tidak langsung sudah pernah diterapkan di Indonesia melalui islah atau yang dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) memiliki arti perdamaian, islah sendiri akrab pada masyarakat

beragama Islam karena memang diajarkan dalam Al-Qur'an. Islah sendiri pernah diterapkan dalam kasus pelanggaran HAM berat pada kasus Talangsari dan Tanjung Priok, namun sampai saat ini belum ada mekanisme hukum melalui Undang-Undang untuk menyelesaikan Pelanggaran HAM berat melalui perdamaian.

Indonesia saat ini hanya mengenal konsepsi penyelesaian pelanggaran HAM berat melalui mekanisme Judisial yaitu dengan UU Pengadilan HAM, hal ini belum dapat memberikan keadilan bagi korban karena minimnya kasus yang diselesaikan. Keadilan yang seharusnya didapat para korban sudah seyogyanya dapat diusahakan, hal ini menjadi alasan penulis berusaha mencari tahu bagaimana bila pendekatan *Restorative Justice* dan Politik Hukum digunakan dalam penyelesaian pelanggaran HAM terkhusus pada Peristiwa Tahun 1965-1966, maka dari hal-hal diatas penulis bermaksud menulis dengan judul ***“RESTORATIVE JUSTICE DAN PENDEKATAN POLITIK HUKUM DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA YANG BERAT PADA PERISTIWA TAHUN 1965-1966”***.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari Latar Belakang Masalah di atas, maka dapat diajukan permasalahan sebagai berikut :

Apakah Teori *Restorative Justice* dan Pendekatan Politik Hukum dapat digunakan dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia untuk memberikan keadilan bagi korban pada Peristiwa Tahun 1965-1966?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah mengetahui dapat tidaknya Teori *Restorative Justice* dan Pendekatan Politik Hukum digunakan untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat di Indonesia terkhusus pada Peristiwa Tahun 1965-1966 dikaitkan dengan keadilan bagi korbannya.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat teoritis dan manfaat praktis sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum di bidang hak asasi manusia dan penyelesaian perkara pelanggaran HAM berat di Indonesia, khususnya Peristiwa Tahun 1965-1966 apabila dikaitkan dengan keadilan bagi korbannya.
2. Manfaat Praktis diharapkan memberikan sumbangan pemikiran kepada :
 - a. Pemerintah dalam arti luas agar dapat segera mulai menyelesaikan pelanggaran HAM berat pada Peristiwa Tahun 1965-1966 menggunakan *Restorative Justice* sehingga dapat memberikan keadilan bagi para korban dan keluarganya.
 - b. Korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat di Indonesia sehingga dapat mengetahui opsi lain dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat.

E. Keaslian Penelitian

Penulisan dengan judul **“RESTORATIVE JUSTICE DAN PENDEKATAN POLITIK HUKUM DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA YANG BERAT PADA PERISTIWA TAHUN 1965-1966”** ini merupakan karya asli penulis dan bukan merupakan *plagiasi*. Terdapat beberapa tesis yang tema sentral dan judulnya sama namun problematik hukumnya berbeda. Sebagai perbandingan dengan penulisan teisi yang pernah ada adalah sebagai berikut :

1. Ahmad Nurkholis, Program Studi Magister Hukum, Pasca Sarjana Fakultas Hukum UPN Veteran Jakarta tahun 2021 dengan judul tesis **“Alternatif Pemenuhan Hak-Hak Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Masa Lalu (Studi Kasus Peristiwa 1965 – 1966)”** dengan rumusan masalah (1) Bagaimana mekanisme pemulihan hak-hak korban pelanggaran HAM yang berat masa lalu berdasarkan hukum yang berlaku saat ini? (2) Kendala apa saja yang dihadapi oleh Lembaga Negara yang diberi mandat untuk memberikan pemulihan hak-hak korban pelanggaran HAM berat masa lalu?.

Hasil penelitian tesis tersebut adalah prinsip utama dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat adalah pemberian perlindungan korban pelanggaran HAM berat dilaksanakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang juga menjalankan tugas sesuai dengan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Korban pelanggaran HAM berat harus terdapat putusan pengadilan yang menyatakan bahwa korban merupakan korban

Pelanggaran HAM berat dan untuk pengajuan dapat ditempuh dengan berbagai syarat formil dan materil berdasarkan Peraturan Pemerintah.

2. Gatot Sugiharto, Program Studi Magister Hukum, Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia tahun 2006 dengan judul tesis **“Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pelanggaran Ham Berat Dalam Sistem Peradilan Pidana”** dengan rumusan masalah (1) Apa dasar dan urgensi perlindungan hukum terhadap korban Pelanggaran HAM berat dalam sistem peradilan pidana? (2) Bagaimana pengaturan hak-hak korban pelanggaran HAM berat dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia ? (3) Apakah pengaturan hak-hak korban dalam peraturan perundangan yang ada sudah dapat memberikan perlindungan hukum terhadap korban pelanggaran HAM berat dalam sistem peradilan pidana? dan (4) Bagaimana seharusnya perlindungan hukum yang harus diberikan terhadap korban pelanggaran HAM berat dalam sistem peradilan pidana dimasa mendatang?

Hasil penelitian tesis tersebut adalah Perlindungan hukum terhadap korban pelanggaran HAM berat harus diupayakan semaksimal mungkin dengan merujuk kepada *The Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* sebagai acuan dasar pemberian perlindungan hukum kepada korban dengan merumuskan peraturan pelaksana dari peraturan perundang-undangan yang ada untuk memberikan perlindungan kepada korban khususnya korban pelanggaran HAM berat. Selanjutnya

dengan memberikan penegasan atas keharusan atau kewajiban pemberian perlindungan hukum terhadap korban yaitu dengan cara menegaskan dengan kata “Wajib” dan disertai dengan sanksi yang jelas dan tegas, bukan dengan kata “dapat” sehingga dengan kata wajib tersebut menunjukkan adanya sanksi jika perlindungan tidak dilakukan serta melakukan revisi terhadap UU Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM.

3. Pradipta P. Hakim, Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, tahun 2017 dengan judul **“Kebijakan Legislatif Mengenai Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana Nasional”** dengan rumusan masalah apa yang menjadi dasar pemikiran perlunya pembaharuan kebijakan legislatif mengenai pelanggaran HAM yang berat dan bagaimana urgensi perlunya kebijakan legislatif mengenai pelanggaran HAM yang berat di masa mendatang.

Hasil penelitian tesis tersebut adalah dasar pemikiran perlunya dilakukan pembaharuan hukum pidana materiil pelanggaran HAM yang berat adalah peraturan perundang-undangan mengenai pelanggaran HAM yang berat baik dalam *“ius constitutum”* (Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia) maupun dalam *“ius constituendum”* (Bab IX RKUHP) masih berada di bawah standar atau ukuran internasional khususnya Statuta Roma 1998. Konsekuensinya,

Pengadilan HAM tidak berjalan secara efektif dan kebijakan legislatif mengenai pelanggaran HAM yang berat di masa mendatang khususnya pada aspek hukum pidana materielnya, mencakup tiga permasalahan pokok hukum pidana, yaitu tindak pidana, pertanggungjawaban pidana, dan pemidanaan.

Berdasarkan penulisan hukum tesis yang telah dipaparkan diatas, terdapat perbedaan dengan yang akan diteliti dan ditulis oleh penulis, dimulai dengan Ahmad Nurkholis dengan judul **Alternatif Pemenuhan Hak-Hak Korban Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Masa Lalu (Studi Kasus Peristiwa 1965 – 1966)**” yang secara luas berfokus pada alternatif penyelesaian pelanggaran HAM secara luas dan berfokus pada pelanggaran HAM berat masa lalu kasus Peristiwa 1965 – 1966 dan pengoptimalan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, Selanjutnya penulisan **“Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pelanggaran Ham Berat Dalam Sistem Peradilan Pidana”** oleh Gatot Sugiharto yang menekankan pada perlindungan hukum terhadap korban pelanggaran HAM berat harus diupayakan semaksimal mungkin dengan merujuk kepada *The Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* sebagai acuan dasar pemberian perlindungan hukum kepada korban dan kembali menegaskan pentingnya pengoptimalan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, dan yang terakhir penulisan teisi berjudul **“Kebijakan Legislatif Mengenai Pelanggaran Hak Asasi Manusia Yang Berat Dalam Perspektif Pembaharuan Hukum Pidana**

Nasional” oleh Pradipta P. Hakim yang menekankan kepada kebijakan legislatif mengenai pelanggaran HAM berat dalam perspektif pembaharuan hukum pidana nasional dengan menitikberatkan pada perbandingan efektifitas penggunaan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Statuta Roma Tahun 1998, dan Bab IX RUU KUHP. Sedangkan dalam hal ini Penulis sendiri akan menekankan terkait Efektivitas penerapan prinsip *Restorative Justice* dalam penyelesaian Pelanggaran HAM berat dengan opsi tambahan dengan rujukan penerapan *Restorative Justice* di negara lain.

