

## **Ratifikasi Indonesia terhadap Konvensi Anti-Penghilangan Paksa (ICPPED): Catatan tentang Keselarasan Norma dan Prospek Pembaruan Hukum**

*Abdul Munif Ashri*

Institut Demokrasi, Hukum dan HAM (Infersium),

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

*abd.munif1999@gmail.com*

### **Abstract**

Human rights treaty as an international 'law-making treaty' requires parties to make legal adjustments and reform. Those are intended for the effective realization of state obligations to respect, protect, and fulfill human rights. Indonesia itself has already become a party to eight 'core' international human rights treaties, and the one that has not yet been ratified is the Convention Against Enforced Disappearance (or ICPPED). This paper discusses some issues surrounding the discourse on the ratification of ICPPED, with the main focuses on Indonesia's legal framework compatibility with the Convention and the need for legal reform if Indonesia becomes a state party. Those issues were researched with a comparative study on other ICPPED state parties, i.e The Netherlands and Uruguay. This paper concludes that there is norm compatibility between Indonesia's legal framework and ICPPED provisions, such as the provision of the 'right not to be subjected to enforced disappearance' which is guaranteed by the Human Rights Act, and the provision of command or superior responsibility on Human Rights Court Act. However, legal reform is still needed, particularly for the criminalization of enforced disappearance as an autonomous crime, the expansion of the scope of universal jurisdiction in criminal law to include the crime of enforced disappearance, and legal reform of victims' reparation mechanisms.

**Keywords:** ICPPED; enforced disappearance; legal reform; human rights treaty ratification.

## Abstrak

Perjanjian HAM sebagai perjanjian internasional yang menciptakan kaidah baru (*law-making treaty*) mensyaratkan penyesuaian dan pembaruan hukum oleh negara yang mengikatkan diri. Hal itu dimaksudkan agar penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan HAM bisa terealisasi secara efektif. Indonesia sendiri sudah menjadi negara-pihak terhadap delapan ‘perjanjian HAM inti’, dan satu perjanjian yang belum diratifikasi ialah Konvensi Anti-Penghilangan Paksa (ICPPED). Artikel ini membahas isu seputar diskursus ratifikasi perjanjian HAM itu, dengan ulasan berfokus pada kesesuaian norma hukum positif Indonesia terhadap ICPPED, serta kebutuhan pembaruan hukum bila Indonesia menjadi negara-pihak. Persoalan tersebut dikaji dengan dilengkapi telaah perbandingan kerangka hukum negara peratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa, yakni Belanda dan Uruguay. Artikel ini menyimpulkan bahwa terdapat kesesuaian norma antara hukum Indonesia dan substansi ICPPED, utamanya terkait jaminan ‘hak untuk tidak dihilangkan paksa’ oleh UU HAM (UU 39/1999) dan prinsip pertanggungjawaban komando yang sudah diatur dalam UU Pengadilan HAM (UU 26/2000). Namun, pembaruan hukum tetap dibutuhkan, utamanya menyangkut kriminalisasi penghilangan paksa sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri, perluasan lingkup penerapan yurisdiksi universal dalam hukum pidana dengan mencakup tindak pidana penghilangan paksa, dan pembaruan kerangka hukum berkenaan mekanisme reparasi korban.

**Kata kunci:** ICPPED; penghilangan paksa; pembaruan hukum; ratifikasi perjanjian HAM.

## A. Pendahuluan

Artikel ini membahas kesesuaian norma antara hukum positif Indonesia dan ‘Konvensi Anti-Penghilangan Paksa’ (*International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, ‘ICPPED’)<sup>1</sup>, sekaligus meninjau pelbagai ketentuan hukum yang perlu disesuaikan bilamana Pemerintah Indonesia kelak meratifikasi ICPPED. Demi mengeksaminasi kompatibilitas norma terhadap

---

1 Istilah ‘Konvensi Anti-Penghilangan Paksa’ dan ‘ICPPED’ akan digunakan secara bergantian.

Konvensi Anti-Penghilangan Paksa, kajian dalam artikel ini turut dilengkapi dengan tinjauan perbandingan antara substansi hukum berkenaan penghilangan paksa terhadap dua negara peratifikasi ICCPED, yakni Belanda dan Uruguay.

Sebagaimana diketahui bahwa dari terjumlah sembilan perjanjian internasional inti di bidang hak asasi manusia (HAM), rekam jejak Indonesia memperlihatkan keikutsertaannya hampir menyeluruh.<sup>2</sup> Terhitung delapan perjanjian HAM telah disahkan,<sup>3</sup> mulai dari Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial ('ICERD') 1965 sampai dengan Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas ('CRPD') 2006. Pembangunan hukum HAM di Indonesia tampak berkembang begitu progresif. Indonesia dipandang sebagai negara yang berada di garda depan, berdampingan dengan Thailand, Filipina, dan Kamboja.<sup>4</sup>

Padahal di era sebelumnya, terdapat kecenderungan umum negara-negara Asia untuk membatasi keterlibatannya secara aktif dalam isu-isu HAM, selayaknya terlihat dari jejak ratifikasi instrumen HAM internasional. Seperti dikutip Todung Mulya Lubis, Hiroko Yamane (1987) menyebutkan bahwa, meski memang tidak cukup untuk dijadikan indikator terbaik demi mengukur kepedulian suatu negara terhadap perlindungan HAM, pengesahan instrumen HAM tetap dapat dipertimbangkan sebagai 'pedoman'. Todung turut menegaskan, ratifikasi instrumen HAM menunjukkan seberapa

---

2 Perjanjian HAM inti (*core international human rights treaties*) sebenarnya berjumlah 18, bila sembilan Protokol Opsional dari beberapa perjanjian juga turut dihitung. OHCHR, *Core International Human Rights Treaties* (New York-Geneva: United Nations, 2014).

3 Penulisan istilah 'ratifikasi' dan 'pengesahan' akan saling menggantikan, sejurus dengan definisi menurut UU No. 24 Tahun 2000. Menurut UU *a quo*, terminologi 'pengesahan' bersifat umum. Selain 'ratifikasi', terdapat pula 'aksesi' yang berarti pengesahan untuk mengikatkan diri tanpa disertai penandatanganan naskah perjanjian internasional. Dua perjanjian HAM yang diakses: Kovenan Internasional Tentang Hak Sipil dan Politik, juga Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya ('ICCPR' dan ICESCR).

4 Mathew Davies, "States of Compliance?: Global Human Rights Treaties and ASEAN Member States," *Journal of Human Rights* 13, 4 (2014), hlm. 417-9.

besar komitmen pemerintah atas penegakan HAM.<sup>5</sup> Indonesia semasa Orde Baru tercatat hanya meratifikasi dua perjanjian HAM, yakni Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan ('CEDAW') dan Konvensi Hak Anak ('CRC'). Meningkatnya keikutsertaan Indonesia sejatinya berada dalam satu tarikan napas Reformasi, dan pada akhirnya mengubah paras Indonesia lebih 'ramah HAM'.<sup>6</sup>

Betapa pun, ICPED sebagai perjanjian HAM yang mengatur tentang larangan dan pencegahan penghilangan paksa belum diratifikasi. Sebenarnya, Indonesia sudah menandatangani ICPED semasa era kepresidenan Susilo Bambang Yudhoyono, tertanggal 27 September 2010.<sup>7</sup> Di tahun sebelumnya, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) periode 2004-2009 menelurkan beberapa rekomendasi berkenaan penyelesaian kasus penghilangan paksa 1997-1998, yang salah satunya adalah ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa sebagai bentuk komitmen dan dukungan untuk menghentikan praktik penghilangan paksa.<sup>8</sup> Terlebih, ratifikasi ICPED pernah tertuang ke dalam dokumen cetak biru politik hukum HAM melalui Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia 2011-2014, dan bahkan termasuk Program Utama.<sup>9</sup>

Sayangnya komitmen ratifikasi tidak terealisasi. Faktor politik merupakan penghambat utamanya. DPR periode 2009-2014 gagal mencapai kesepakatan bulat untuk meratifikasi dan akhirnya

---

5 Todung Mulya Lubis, *Mencari Hak Asasi Manusia: Dilema Politik Hukum Indonesia Masa Orde Baru 1966-1990*, terj. Nandar Akbar Ariefianto dkk (Yogyakarta: CIRCA, 2021), hlm. 32-35.

6 Lubis, *Mencari Hak Asasi Manusia*, hlm. 19-20.

7 Human Rights Watch, "Indonesia: Signing 'Disappearances' Convention an Important Step," <https://www.hrw.org/news/2010/10/12/indonesia-signing-disappearances-convention-important-step>, 12/10/2010, diakses 2/2/2021.

8 DPR RI, "Laporan Panitia Khusus Penanganan Pembahasan atas Hasil Penyelidikan Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998," <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/LAPORAN-REKOMENDASI-PANSUS-ORANG-HILANG-DPR.pdf>, 28/9/2009, diakses 5/2/2022.

9 Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2011 tentang Rencana Aksi Nasional Hak Asasi Manusia Indonesia Tahun 2011-2014.

menunda pembahasan sampai waktu yang tak ditentukan. Isu ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa bahkan sempat dihubungkan dengan intrik politik seputar pemilihan Presiden tahun 2014. Salah satu fraksi DPR menilai, pengesahan ICPPED berpotensi digunakan untuk menjegal pencalonan politikus yang diduga memiliki keterkaitan dengan kasus pelanggaran HAM yang berat. Demi elektabilitas, prospek ratifikasi pun ditanggguhkan. Diketahui pula, pihak Tentara Nasional Indonesia tetap setuju dengan ratifikasi, tetapi dengan syarat jaminan bahwa pelaku kasus-kasus masa lalu tak akan melaju ke pengadilan.<sup>10</sup>

Ratifikasi ICPPED merupakan langkah berarti dan mesti dipertimbangkan sebagai kewajiban negara demi mencegah keberulangan praktik penghilangan paksa.<sup>11</sup> Ditengarai, penghilangan paksa tak hanya terjadi pada tahun-tahun penghujung Orde Baru. Kejahatan itu sudah dipraktikkan secara luas jauh sejak kekuasaan Orde Baru mulai terpancang, sebagaimana Komnas HAM sendiri mengungkapkan sebanyak 32.774 orang menjadi korban penghilangan paksa dalam peristiwa 1965-1966.<sup>12</sup> ELSAM mencatat, lebih 53.000 orang telah menjadi korban penghilangan paksa di Indonesia. Angka itu mencakup kasus Penembakan Misterius 1982-1985, Tanjung Priok 1984, 'Daerah Operasi Militer' Aceh, Timor-Timur 1974-1999, dan Papua.<sup>13</sup> Terlebih KontraS menunjukkan, penghilangan paksa masih terjadi bahkan ketika era Reformasi telah bergulir dan kondisi perlindungan HAM tampak lebih baik. Kasus dugaan penghilangan

---

10 Tirto.id, "Saat Keluarga Korban Penghilangan Paksa Menjaga Asa Demi Keadilan," <https://tirto.id/saat-keluarga-korban-penghilangan-paksa-menjaga-asa-demi-keadilan-gomW>, 31/1/2022, diakses 5/2/2022.

11 Koalisi Sipil Anti Penghilangan Paksa, *Naskah Akademis Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Tindakan Penghilangan Paksa* (Jakarta: KontraS, 2020), hlm. 20.

12 Komnas HAM RI, *Merawat Ingatan, Menjemput Keadilan: Ringkasan Eksekutif Peristiwa Pelanggaran HAM Yang Berat* (Jakarta: Tim Publik Komnas HAM, 2020), hlm. 249-322, 454.

13 ELSAM dan IKOHI, "Siaran Pers: Segera Tuntaskan Kasus, Ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa," <https://ikohi.org/index.php/2020/08/30/segera-tuntaskan-kasus-ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa/>, 30/8/2020, diakses 2/2/2022.

paksa atas Dedek Khairudin (November 2013) dan Warga Negara Indonesia bernama Ruth Rudangta Sitepu di Malaysia (November 2016) adalah dua contoh representatif.<sup>14</sup>

Sejak Juli 2021, Kementerian Hukum dan HAM serta beberapa lembaga terkait mulai menggulirkan kembali wacana ratifikasi ICPPED. Beberapa representasi fraksi di DPR terlihat memberikan dukungan. Ratifikasi pun ditargetkan akan direalisasi tepatnya di hari peringatan HAM internasional yang jatuh pada tanggal 10 Desember 2021.<sup>15</sup> Namun sampai artikel ini disusun, komitmen itu sekali lagi belum terpenuhi. Langkah untuk ratifikasi ICPPED masih berproses di pihak pemerintah.<sup>16</sup>

Ada beberapa kajian terdahulu yang mengkaji ICPPED dan menyinggung urgensi ratifikasinya. Avianti dan Wibowo (2020) mengkaji persoalan hak reparasi korban penghilangan paksa di Meksiko. Ratifikasi ICPPED sedikit disinggung, sebagaimana Indonesia memiliki kasus serupa.<sup>17</sup> Tulisan Munif, Magassing, dan Karita (2021) menelaah konsep normatif 'hak atas kebenaran' menurut beragam instrumen internasional, termasuk ICPPED, dan berargumentasi bahwa Pemerintah Indonesia berkewajiban untuk memenuhi hak korban penghilangan paksa 1997-1998 atas kebenaran.<sup>18</sup>

---

14 KontraS, "TNI Melindungi Pelaku Penghilangan Paksa terhadap Dedek Khairudin," <https://kontras.org/2014/03/28/tni-melindungi-pelaku-penghilangan-paksa-terhadap-dedek-khairudin/>, 28/3/2014, diakses 2/2/2022; KontraS, "Temukan dan Kembalikan Ruth Sitepu," <https://kontras.org/2019/03/27/temukan-dan-kembalikan-ruth-sitepu/>, 27/3/2019, diakses 2/2/2022.

15 Direktorat Jenderal HAM, "Ditjen HAM Terus Dorong Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa," <https://ham.go.id/2021/07/07/ditjen-ham-terus-dorong-ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa/>, 7/7/2021, diakses 2/2/2022.

16 Tirto.id, "Ada Banyak Politikus Takut Ratifikasi Anti Penghilangan Paksa," <https://tirto.id/ada-banyak-politikus-takut-ratifikasi-anti-penghilangan-paksa-gmbf>, 10/12/2021, diakses 5/2/2022.

17 Ridi Avianti dan Aji Wibowo, "Tinjauan Yuridis mengenai Hak untuk Mendapatkan Reparasi bagi Korban Penghilangan Paksa di Mexico Berdasarkan International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006," *Reformasi Hukum Trisakti* 2, 1 (2020): artikel 2.

18 Abdul Munif Ashri, Abdul Maasba Magassing, dan Iin Karita Sakharina,

Ada pun tulisan Fitriani, Tarigan, dan Putri (2021) mengupas pengaturan perlindungan pembela HAM sekaligus meneliti kasus penghilangan paksa 1997-1998. Para penulis mengargumentasikan, negara bertanggung jawab untuk mencari dan menemukan korban, sebagaimana penghilangan paksa merupakan 'kejahatan berlanjut'. Ditegaskan pula, ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa dibutuhkan demi menguatkan pengaturan perlindungan pembela HAM.<sup>19</sup>

Artikel ini menawarkan telaah terkait kesesuaian norma hukum positif Indonesia terhadap Konvensi Anti-Penghilangan Paksa yang dilengkapi kajian perbandingan substansi hukum (*substantive comparison*)<sup>20</sup> antara Indonesia, Belanda, dan Uruguay. Selain menempatkan ICCPED sebagai acuan bahan hukum utama, artikel ini menelaah peraturan perundang-undangan Indonesia, mulai dari Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (singkatan: UU 39/1999), Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU 26/2000), Peraturan Pemerintah (PP) terkait dengan Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi, dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya. Substansi hukum menyangkut penghilangan paksa di Belanda dan Uruguay akan dijadikan objek perbandingan, dengan pertimbangan, pertama, kolonialisme Belanda telah mewariskan sistem hukum yang sampai kini berpengaruh di Indonesia. Kedua, seperti Indonesia, rezim

---

"Hak atas Kebenaran bagi Korban Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998," *Jentera: Jurnal Hukum* 4, 2 (2021): 495-514.

19 Ade Irma Fitriani, Rehulina Tarigan, dan Ria Wierma Putri, "Pengaturan Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Penghilangan Paksa 13 Aktivis pada Tahun 1998)," *Jurnal Esensi Hukum* 3, 1 (2021): 55-66.

20 Lihat: Ratno Lukito, "'Compare But Not to Compare': Kajian Perbandingan Hukum di Indonesia," *Undang: Jurnal Hukum* 5, 2 (2022), hlm. 276-9. Kajian dengan jenis perbandingan substansi hukum ini lazim dilakukan di Indonesia, betapa pun memiliki kelemahan karena peneliti terkadang tidak memberikan perhatian khusus kepada konteks sosial dan politik yang melatari substansi hukum yang diperbandingkan. Karena keterbatasan tempat, konteks tersebut hanya akan disinggung sedikit dalam tulisan ini.

otoritarian yang militeristis pernah berkuasa di Uruguay (1973-1985). Penghilangan paksa dan bentuk pelanggaran HAM lainnya begitu marak dipraktikkan dengan motif politis dan ideologis.<sup>21</sup> Analisis perbandingan mengandalkan data yang tersedia pada pelaporan berkala negara-pihak terkait serta Kesimpulan Amatan (*Concluding Observation*) badan perjanjian Konvensi Anti-Penghilangan Paksa, yakni *Committee on Enforced Disappearance* ('CED').

Artikel ini meneroka pembahasannya dengan menelaah keikutsertaan Indonesia pada perjanjian-perjanjian HAM secara umum (Bagian B), yang kemudian disusul dengan penggambaran sketsa besar substansi ICPPED (Bagian C). Bahasan terkait keselarasan norma (Bagian D) dan prospek pembaruan hukum sehubungan ratifikasi ICPPED (Bagian E) selanjutnya mengambil tempat sebagai dua sub-bahasan terakhir sebelum kesimpulan artikel.

## **B. Keikutsertaan Indonesia terhadap Perjanjian HAM**

Perjanjian HAM umumnya dianggap sebagai perjanjian yang menciptakan kaidah baru (*law-making treaty*). Secara analitis, kategori *law-making treaty* acap kali dipersandingkan dengan kategori perjanjian yang lain: '*treaty-contract*'. Gerald Fitzmaurice sebagaimana dikutip Catherine Brölmann mengajukan klasifikasi perjanjian berdasarkan muatan norma dan hubungan hukum yang dihasilkan dari perjanjian. Pertama, yakni perjanjian yang didasarkan pada pertukaran resiprokal berkenaan hak dan manfaat antar pihak. *Treaty-contract* lebih mengacu pada kategori ini. Kedua, yaitu perjanjian yang bersifat 'interdependen', yang mana karakternya sangat bergantung dari pelaksanaan masing-masing pihak terikat, seperti perjanjian perlucutan senjata. Sedangkan kategori terakhir, *law-making treaty*, adalah perjanjian yang mengharuskan negara untuk menyesuaikan diri dengan standar dan kondisi tertentu, di mana kewajiban yuridisnya melekat dan ada dengan sendirinya, juga tanpa bergantung pada pelaksanaan pihak lain dalam perjanjian. *Law-making treaty* memuat kewajiban dan keharusan untuk pelaksanaan

---

21 CED/C/URY/1 (2012), para. 11-13.

yang mutlak bagi negara pada setiap kondisi.<sup>22</sup>

Di tataran praktik, perjanjian yang mengandung substansi *law-making* membawa implikasi bahwa negara yang mengikatkan diri berkewajiban untuk melakukan amandemen ketentuan hukum nasionalnya atau menciptakan pengaturan baru, seperti berupa peraturan perundang-undangan pelaksana (*implementing legislation*). Dalam perdebatan para ahli di Indonesia, kebutuhan akan pembuatan peraturan pelaksana akrab dengan ‘teori transformasi’, yakni teori yang menekankan bahwa negara yang mengesahkan perjanjian internasional tidak serta merta bisa berlaku, alih-alih patut ‘diterjemahkan’ atau ‘dikonversi’ ke dalam hukum nasional. Teori transformasi dinilai sarat akan pandangan dualisme, yaitu aliran teoritis yang melihat bahwa hukum internasional dan hukum nasional berada pada dua sistem yang berbeda.<sup>23</sup>

Perspektif teori transformasi menekankan, ketentuan perjanjian dianggap belum bisa berlaku tanpa ‘peraturan pelaksana’. Untuk konteks di Indonesia, anggapan demikian mengandung dalil bahwa UU pengesahan yang lazimnya terdiri atas dua hingga tiga pasal tidaklah bisa dijadikan landasan hukum pemberlakuan ketentuan perjanjian dalam proses adjudikasi, dan karenanya belum menjadi bagian hukum positif. UU pengesahan dilihat sebagai ‘tindakan eksternal’, dan lebih berbentuk keputusan (*beschikking*) alih-alih memuat pengaturan (*regelling*).<sup>24</sup> Namun, konstruksi berpikir itu telah dibongkar oleh penafsiran Mahkamah Konstitusi melalui

---

22 Catherine Brölmann, “Law-Making Treaties: Form and Function in International Law,” *Nordic Journal of International Law* 74, 3 (2005), hlm. 387-8.

23 Damos Dumoli Agusman, “Status Hukum Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional RI: Tinjauan dari Perspektif Praktik Indonesia,” *Jurnal Hukum Internasional* 5, 3 (2008), hlm. 489. Pada jurnal yang sama, kontra argumen diajukan Hikmahanto, bahwa masalah ‘transformasi’ hukum internasional tidak terkait dengan aliran monisme dan dualisme. Hikmahanto Juwana, “Catatan atas Masalah Aktual dalam Perjanjian Internasional,” *Jurnal Hukum Internasional* 5, 3 (2008), hlm. 443.

24 Lihat: Hikmahanto Juwana, “Kewajiban Negara dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional: Memastikan Keselarasan dengan Konstitusi dan Mentransformasikan ke Hukum Nasional,” *Undang: Jurnal Hukum* 2, 1 (2019), hlm. 11-22.

Putusan Nomor 13/PUU-XVI/2018 berkenaan uji materiel UU No. 24 Tahun 2000. Mahkamah berpendapat, UU pengesahan tak hanya menjadi persetujuan terikat (*consent to be bound*) dalam perjanjian ('tindakan eksternal'), tetapi juga merupakan instrumen yang sekaligus menjadikan perjanjian internasional sebagai bagian hukum nasional.<sup>25</sup>

Secara terpisah, Mochtar Kusumaatmadja pernah menyatakan, pengesahan perjanjian internasional tidak membutuhkan peraturan (UU) pelaksana dalam hal implementasi ketentuan-ketentuannya. Hukum internasional diklaim akan dengan sendirinya berlaku dan menjadi bagian hukum positif. Tegasnya, Indonesia memiliki corak hukum Eropa-Kontinental seperti Belanda yang dikenal sebagai salah satu negara yang menganut monisme, dan tidak mengikuti teori transformasi ala Amerika Serikat. Pendapat Mochtar tersebut mengedepankan pandangan monisme yang melihat hubungan hukum internasional dan hukum nasional sebagai satu kesatuan sistem tak terpisah.<sup>26</sup>

Hanya saja, Mochtar memberikan pengecualian, bahwa pengundangan peraturan (UU) pelaksana adalah keperluan mutlak bilamana perjanjian yang disahkan bersangkutan paut dengan hak warga negara sebagai perseorangan. Contoh yang ia ajukan seperti keperluan dalam rangka mengkriminalisasi dan mengubah ancaman hukuman pidana dari kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana penerbangan melalui UU No. 4 Tahun 1976 tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal KUHP Bertalian dengan Perluasan Berlakunya Ketentuan Perundang-Undangan Pidana, Kejahatan Penerbangan, dan Kejahatan terhadap Sarana/Prasarana Penerbangan.<sup>27</sup> Kriminalisasi dan perubahan ketentuan pidana

---

25 Damos Dumoli Agusman, "Putusan MK UU Perjanjian Internasional: Apa yang Diubah?" <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-uu-perjanjian-internasional-apa-yang-diubah-lt5c79077b8ebcb>, 1/3/2019, diakses 7/2/2022.

26 Simon Butt, "The Position of International Law Within the Indonesian Legal System," *Emory International Law Review* 28, 1 (2014), hlm. 6-7.

27 Mochtar Kusumaatmadja dan ETTY R. Agoes, *Pengantar Hukum Internasional* (Bandung: Penerbitan PT. Alumni, edisi dua, 2003), hlm. 92-94.

demikian merupakan bentuk pelaksanaan kewajiban Indonesia atas keikutsertaannya pada tiga perjanjian internasional terkait penerbangan.<sup>28</sup>

Dengan berpijak pada argumen Mochtar, maka dapatlah disimpulkan jikalau perjanjian HAM memang membutuhkan UU pelaksana, karena perjanjian tersebut menyangkut perlindungan, penghormatan, dan perlindungan hak perseorangan dan kelompok rentan.

Di lain konteks, Pasal 27 Konvensi Wina tentang Hukum Perjanjian 1969 mengatur bahwa “pihak [dalam perjanjian] tidak dapat menggunakan ketentuan hukum internal sebagai justifikasi atas kegagalannya dalam melaksanakan perjanjian.” Dengan begitu, negara yang mengesahkan perjanjian memang perlu memodifikasi tata hukum nasionalnya guna memberikan efek pada pelaksanaan kewajiban yang timbul dari perjanjian. Hal ini pun perlu dilihat dengan perspektif yang melampaui persoalan dikotomis aliran monisme atau dualisme.

Secara prinsipiel, perjanjian HAM patutnya dapat diberlakukan secara langsung ke dalam hukum nasional negara-pihak, sehingga hak-hak individu atau kelompok yang dijamin oleh perjanjian tersebut dapat ditegakkan (*enforceable*). Perjanjian HAM tidak mengatur bentuk sarana (atau peraturan pelaksana) yang spesifik untuk pengimplementasian ketentuan-ketentuannya. Bagaimanapun persoalan ini akan menjadi urusan domestik masing-masing negara-pihak. Akan tetapi penting pula ditegaskan, sarana atau peraturan perundang-undangan berkenaan implementasi tetap harus membuahkan hasil-hasil yang konsisten sesuai dengan kewajiban yang digariskan perjanjian HAM.<sup>29</sup>

Pengesahan perjanjian HAM adalah satu langkah reformasi atau pembaruan hukum. Perjanjian HAM mengatur standar

---

28 UU No. 2 Tahun 1976 tentang Pengesahan Konvensi Tokyo 1963, Konvensi The Hague 1970, dan Konvensi Montreal 1971.

29 Committee on Economic, Social and Cultural Rights, “General Comment No. 9: The Domestic Application of the Covenant”, (E/C.12/1998/24), 3 December 1998, para. 3-5.

tertentu (*standard-setting*) yang mengharuskan negara peratifikasi menyesuaikan perilaku, hukum, dan kebijakannya terhadap standar yang ditetapkan. Ratifikasi membuka jalan pembuatan peraturan atau pembaruan hukum yang sementara berlaku, dan pada taraf tertentu menjangkau kriminalisasi pelbagai bentuk pelanggaran HAM.<sup>30</sup> Beberapa perjanjian HAM bahkan secara eksplisit memuat klausul penghapusan produk legislasi dan kebijakan yang bertentangan dengan HAM. Contohnya seperti ICERD yang mengatur jikalau negara-pihak harus mencabut legislasi yang berakibat pada diskriminasi rasial dan etnis, atau CEDAW yang mengatur keharusan dihapuskannya ketentuan pidana yang diskriminatif terhadap perempuan.<sup>31</sup>

Meninjau praktik di Indonesia, pembuatan dan pemberlakuan peraturan pelaksana atau pembaruan hukum setelah ratifikasi tampak menelan waktu cukup lama. Semisal ratifikasi ICERD, di mana terdapat satu pengundangan UU pelaksana khusus, yaitu UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Seperti ditunjukkan Tabel 1, Indonesia sudah meratifikasi ICERD pada 1999, tetapi butuh sekitar sembilan tahun lamanya agar UU pelaksananya diundangkan. Betapa pun akhirnya UU tersebut berhasil menyediakan ketentuan tentang gugatan ganti kerugian bagi korban diskriminasi sekaligus mengkriminalisasi pelbagai perbuatan diskriminatif berdasarkan ras dan etnis, sesuai dengan klausul Pasal 4 dan 6 ICERD.<sup>32</sup>

Contoh lain ialah UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (diubah dengan UU No. 35 Tahun 2014) yang merupakan implementasi dari CRC. Lebih cukup jauh ke belakang, CRC diratifikasi pada 1990, tetapi peraturan pelaksanaannya baru diundangkan di tahun 2002.

---

30 Muladi, "Mekanisme Domestik untuk Mengadili Pelanggaran HAM Berat melalui Sistem Pengadilan atas Dasar UU No. 26 Tahun 2000," Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI ELSAM, 2007, hlm. 4.

31 Pasal 2 huruf (d) ICERD; Pasal 2 huruf (g) CEDAW.

32 Pasal 15 dan 16 UU No. 40 Tahun 2008.

Tabel 1. Keikutsertaan Indonesia terhadap Perjanjian HAM Inti

Perjanjian HAM	Substansi Pengaturan	Penanda-tanganan	Ratifikasi/Aksesi (a)	Dasar Hukum Pengesahan	Peraturan Pelaksana
ICERD	Diskriminasi Rasial	23-10-1985	25-06-1999	UU No. 29 Tahun 1999	UU No. 40 Tahun 2008
ICESCR	Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya	-	23-02-2006 (a)	UU No. 11 Tahun 2005	-
ICCPR	Hak Sipil dan Politik	-	23-02-2006 (a)	UU No. 12 Tahun 2005	-
CEDAW	Diskriminasi Perempuan	29-07-1980	13-09-1984	UU No. 7 Tahun 1984	-
CAT	Penyiksaan	23-10-1985	28-10-1998	UU No. 5 Tahun 1998	UU No. 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Pasal 530)
CRC	Hak Anak	26-01-1990	05-09-1990	Keputusan Presiden No. 36 Tahun 1990	UU No. 35 Tahun 2014
CMW	Pekerja Migran	22-09-2004	31-05-2012	UU No. 6 Tahun 2012	UU No. 18 Tahun 2017 Tentang Perlindungan Pekerja Migran
CRPD	Penyandang Disabilitas	30-03-2007	30-11-2011	UU No. 19 Tahun 2011	UU No. 8 Tahun 2016 Tentang Penyandang Disabilitas
ICPPED	Penghilangan Paksa	27-09-2010	-	-	-

Sumber: Diolah dari OHCHR.<sup>33</sup>

**Keterangan:** Identifikasi peraturan (UU) pelaksana dari pengesahan perjanjian HAM berdasarkan pernyataan dalam Konsiderans atau bagian Penjelasan UU terkait.

<sup>33</sup> OHCHR, "Ratification Status for Indonesia", [tbinternet.ohchr.org](http://tbinternet.ohchr.org).

Kelambanan dalam pembuatan peraturan pelaksana dan pembaruan hukum pasca-ratifikasi bisa juga ditinjau dari persoalan kriminalisasi penyiksaan. Satu klausul terpenting dari Konvensi Anti-Penyiksaan (“CAT”) mengatur bahwa negara-pihak harus mengkriminalisasi penyiksaan dalam hukum pidananya. CAT sudah diratifikasi sejak 1998, tetapi KUHP warisan Belanda sebelumnya tak memuat delik penyiksaan. Masalah ini membuat praktik penyiksaan oleh aparat marak dan senantiasa berujung pada impunitas.<sup>34</sup> KUHP baru yang diundangkan dengan UU No. 1 Tahun 2023 (UU 1/2023) akhirnya mengkriminalisasi penyiksaan sebagaimana diatur melalui Pasal 529 dan 530.

Dari uraian di muka, dapat disimpulkan bahwa langkah-langkah di bidang legislasi sangatlah krusial dalam hal pengimplementasian perjanjian HAM. Bagaimanapun pengesahan atau ratifikasi bukanlah akhir dari proses mengintegrasikan hukum HAM internasional ke dalam hukum nasional. Sebab, keikutsertaan terhadap perjanjian HAM yang merupakan perjanjian berkategori *law-making treaty* jelasnya akan melahirkan kewajiban untuk pembaruan hukum.

### C. Substansi ICPPED: Sketsa Besar

Sebelum Konvensi Anti-Penghilangan Paksa diadopsi, terdapat tiga instrumen hukum internasional yang memuat substansi tentang penghilangan paksa. Pertama ialah Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa 1992. Karena berbentuk ‘deklarasi’,<sup>35</sup> substansinya bersifat tidak mengikat atau akrabnya pula dianggap sebagai ‘*soft law*’. Kedua, terdapat Konvensi tentang

---

34 Sebenarnya terdapat jalan lain untuk mengkriminalisasi penyiksaan tanpa harus menempuh ‘re-kodifikasi’ melalui KUHP. Semisal, Amnesty International Indonesia merekomendasikan agar UU 26/2000 direvisi untuk pencantuman tindak pidana kejahatan penyiksaan secara terpisah sebagai ‘Pelanggaran HAM yang Berat’. Namun usulan tersebut tak mendapat respons berarti. Amnesty International, *Indonesia: Setting The Agenda: Human Rights Priorities for The New Government* (London: Amnesty International Ltd, 2014), hlm. 11-3.

35 UN GA Res. No. 47/133, *Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (A/RES/47/133), 19 December 1992.

Penghilangan Paksa Antar-Amerika 1994. Ditinjau dari bentuknya, instrumen ini bersifat mengikat, tetapi keikutsertaannya terbatas hanya di tingkat regional kontinen Amerika.<sup>36</sup> Ketiga, penghilangan paksa termuat dalam Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional ('ICC') 1998. Statuta Roma adalah instrumen yang membentuk mekanisme penuntutan pertanggungjawaban pidana individual atas kejahatan serius, dan penghilangan paksa dicantumkan sebagai salah satu bentuk kejahatan terhadap kemanusiaan.<sup>37</sup>

Konvensi Anti-Penghilangan Paksa kemudian diadopsi demi menjawab kebutuhan akan adanya instrumen HAM mengikat di tataran internasional (global). ICPPED terdiri dari tiga bagian. Bagian I mencakup tentang norma substansial yang patut dituangkan ke dalam hukum nasional bagi negara yang ikut serta. Bagian II membahas mengenai badan perjanjian: CED. Sedangkan Bagian III meliputi berbagai ketentuan formal seperti penandatanganan, ratifikasi maupun akses, syarat berlaku efektifnya perjanjian, hingga klausul amandemen.<sup>38</sup>

Spesifik di Bagian I, rentangan klausulnya dapat dirunut sebagai berikut: pengakuan atas 'hak untuk tidak dihilangkan paksa' sebagai hak yang tak dapat dikurangi dalam keadaan apa pun dan definisi legal penghilangan paksa (Pasal 1 dan 2); kriminalisasi, penuntutan, dan penghukuman (Pasal 3-8); yurisdiksi dan investigasi (Pasal 9-12); ekstradisi dan kerja sama di bidang penegakan hukum (Pasal 13-16); berbagai langkah atau mekanisme pencegahan praktik penghilangan paksa secara ekstensif (Pasal 17-23); serta definisi dan hak-hak korban, termasuk ketentuan khusus tentang korban anak (Pasal 24-25).

Pada Pasal 2 ICPPED, penghilangan paksa didefinisikan melalui tiga deretan unsur yang tak terpisah, yakni: (i) adanya tindak perampasan kemerdekaan berbentuk penangkapan, penahanan, dan penculikan, atau tindakan lainnya; (ii) sebagai halnya dilakukan oleh

---

36 *Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons* 1994.

37 Pasal 7(1)(i) dan 7(2)(i) Statuta Roma Tentang Mahkamah Pidana Internasional 1998.

38 Susan McCrory, "The International Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance," *Human Rights Law Review* 7, 3 (2007), hlm. 548-9.

aparatus negara atau individu maupun kelompok yang melakukan perampasan kemerdekaan tersebut berdasarkan otorisasi, dukungan, dan persetujuan dari negara; dan (iii) diikuti oleh penolakan untuk mengakui terjadinya perampasan kemerdekaan, atau dengan penyembunyian nasib atau keberadaan korban. Dengan perampasan kemerdekaan demikian, korban yang 'dihilangkan' berada di luar jangkauan perlindungan hukum.

ICPPED mengakui 'hak untuk tidak dihilangkan paksa' (*right not to be subjected to enforced disappearance*) sebagai hak yang tak tertanggguhkan (*non-derogable*). Tiada justifikasi bagi praktik penghilangan paksa, baik dalam keadaan dan ancaman perang, situasi ketidakstabilan politik, atau kedaruratan publik apapun, juga tiada perintah dan instruksi otoritas publik dari pemimpin sipil dan militer yang bisa dijadikan dasar pembenaran.<sup>39</sup>

Pada Pasal 4, Konvensi Anti-Penghilangan Paksa mengamanatkan agar penghilangan paksa menjadi tindak pidana yang berdiri sendiri (*autonomous crime*) dalam hukum pidana negara-pihak.<sup>40</sup> Ditegaskan pula, negara-pihak harus menyediakan sistem pertanggungjawaban pidana individual yang komprehensif, dengan artian bila setiap orang yang terlibat dalam kejahatan dapat dituntut di pengadilan, baik terhadap 'pelaku langsung' maupun atasan, termasuk komandan militer.<sup>41</sup>

Melalui ICPPED, penghilangan paksa dianggap sebagai kejahatan di bawah internasional. Praktik penghilangan paksa yang terjadi secara sistematis dan berskala luas akan terkualifikasi menjadi kejahatan terhadap kemanusiaan.<sup>42</sup> Dengan menjadi pihak ICPPED,

---

39 Pasal 1 § 2(1) § 6(2) ICPPED.

40 Pasal 4 ICPPED; Maria Clara Galvis Patiño, *The Work of the Committee on Enforced Disappearances: Achievements and Jurisprudence Ten Years After the Entry into Force of The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances* (Graduate Institute Geneva-Faculty of Law Universite De Geneve, 2021), hlm. 17-8.

41 Pasal 4 § 6 ICPPED. Juga: Amnesty International, *No Impunity for Enforced Disappearances: Checklist for Effective Implementation of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (London: Amnesty International Ltd, 2011), hlm. 9-14.

42 Pasal 5 ICPPED. Hanya saja, definisi penghilangan paksa menurut Statuta

negara memiliki kewajiban untuk memberlakukan yurisdiksinya manakala: penghilangan paksa terjadi di wilayah teritorialnya (*territorial jurisdiction*); terduga pelaku kejahatan merupakan warga negaranya (*active personality*); atau korban penghilangan paksa adalah warga negaranya (*passive personality*). ICPPED pun mempertegas bahwa prinsip yurisdiksi universal dapat berlaku. Seperti tertera pada Pasal 11(1), digariskan bahwa:

*“The State Party in the territory under whose jurisdiction a person alleged to have committed an offence of enforced disappearance is found shall, if it does not extradite that person or surrender him or her to another State in accordance with its international obligations or surrender him or her to an international criminal tribunal whose jurisdiction it has recognized, submit the case to its competent authorities for the purpose of prosecution.”*

Ketentuan Pasal 11(1) tidak hanya mengukuhkan asas *aut dedere aut judicare* atau “kewajiban untuk mengekstradisi atau mengadili”, tetapi juga menyediakan ‘alternatif ketiga’ kepada mekanisme penuntutan (tribunal) internasional, seperti ICC atau tribunal *ad hoc* lainnya.<sup>43</sup> Jadi, terdapat tiga ‘skenario hukum’ yang digariskan ketentuan itu: (i) negara di mana terduga pelaku penghilangan paksa berada melakukan penuntutan terhadap pelaku melalui pengadilan domestiknya; (ii) negara bersangkutan mengekstradisi terduga pelaku kepada negara lain yang hendak menggelar penuntutan; atau (iii) terduga pelaku diserahkan kepada tribunal internasional.<sup>44</sup>

ICPPED memuat ketentuan komprehensif berkenaan pencegahan. Ketentuan itu termasuk penjaminan bahwa setiap orang memiliki ‘hak untuk tidak ditahan pada tempat penahanan rahasia’ (Pasal 17). Konvensi tersebut mengatur, perampasan kemer-

---

Roma lebih restriktif. Statuta Roma mempersyaratkan individu pelaku memiliki “niat khusus untuk menempatkan korban di luar perlindungan hukum dalam jangka waktu yang panjang”. Syarat tersebut dinilai sangat memperberat bobot pembuktian. Amnesty International, *No Impunity for Enforced Disappearances*, hlm. 5-7.

43 International Law Commission, “The Obligation to Extradite or Prosecute,” *Yearbook of the International Law Commission II Part Two* (2014), para. 27, 34, hlm. 99-100.

44 Pasal 9 § 11 ICPPED; Lihat juga: Amnesty International, *No Impunity for Enforced Disappearances*, hlm. 19-22.

dekaan seseorang harus memenuhi keabsahan dan tidak dapat mengesampingkan jaminan hak-hak asasi yang berhubungan dengan hukum acara pidana, semisal akses terhadap pendamping hukum, juga kesempatan berkomunikasi dengan pihak yang mempunyai kepentingan sah seperti keluarga atau kerabat yang bersangkutan. Tak terkecuali pula dengan jaminan bahwa baik pengacara maupun pihak yang berkepentingan secara sah dapat mengajukan perkara ke pengadilan berkenaan keabsahan dari perampasan kemerdekaan tersebut.<sup>45</sup>

Berikutnya, ICPPED secara ekstensif mengakui hak-hak korban penghilangan paksa, yang di antaranya meliputi hak atas kebenaran, hak untuk mendapatkan reparasi dan kompensasi secara cepat, adil, dan layak, serta hak membentuk dan terlibat dalam organisasi yang bertujuan untuk mengungkap kasus dan pendampingan korban. Secara paralel, negara diwajibkan untuk mengambil setiap langkah yang dianggap perlu demi mencari dan menemukan korban yang dihilangkan. Kewajiban tersebut termasuk pula pengembalian jasad korban bilamana korban telah meninggal. Negara pun perlu menyediakan sarana bagi korban untuk mendapatkan pelbagai bentuk reparasi yang dimaksudkan demi memulihkan kerugian material dan moral, seperti: kompensasi, restitusi, rehabilitasi, kepuasan (*satisfaction*), dan jaminan ketidakberulangan (*guarantees of non-repetition*). Terlebih, negara berkewajiban untuk mengambil berbagai langkah mengenai situasi hukum korban di bidang kesejahteraan sosial, masalah keuangan, juga masalah yang berkaitan dengan hukum keluarga dan hak properti.<sup>46</sup>

Sebagai badan perjanjian dengan beranggotakan 10 ahli, CED dibentuk berdasarkan Pasal 26 ICPPED. Dari Pasal 29 sampai dengan Pasal 33, dapat dirinci bahwa CED memiliki pelbagai fungsi. CED dapat menerima dan mengeksaminasi laporan berkala, melaksanakan prosedur tindakan mendesak (*urgent action*), juga menerima pengaduan individual (*individual complaint*). Di samping itu, CED dapat melangsungkan komunikasi antar-negara, berkunjung ke

---

45 Pasal 17-19 ICPPED.

46 Secara keseluruhan: Pasal 24 ICPPED.

negara-pihak, melakukan perujukan kepada Majelis Umum PBB bila terdapat laporan bahwa telah terjadi penghilangan paksa secara sistematis atau berskala luas, dan terakhir, memberikan laporan berkala kepada Majelis Umum PBB.<sup>47</sup>

Betapa pun komprehensifnya pengaturan terkait perlindungan setiap orang dari penghilangan paksa, ICCPED senyatanya masih memiliki masalah menyangkut keikutsertaan universal. Per Januari 2023, terpantau jumlah negara-pihak Konvensi Anti-Penghilangan Paksa baru mencapai 70 negara, dengan terhitung 98 negara sebagai penanda tangan (*signatory-state*). Dari sembilan perjanjian HAM inti, ICCPED adalah perjanjian yang paling terakhir diadopsi oleh Majelis Umum PBB. Perjanjian tersebut diadopsi pada 20 Desember 2006, terbuka untuk penandatanganan pada 6 Februari 2007, dan berlaku efektif kemudian pada 23 Desember 2010.<sup>48</sup>

Keikutsertaan terhadap ICCPED jauh berbeda bila diperbandingkan dengan Konvensi Hak-Hak Penyandang Disabilitas (CRPD). Padahal CRPD diadopsi di waktu berdekatan, yaitu pada 13 Desember 2006. Karena banyaknya negara yang mengikatkan diri, CRPD hanya membutuhkan dua tahun sejak pengesahannya oleh Majelis Umum PBB untuk berlaku efektif. Keseluruhan negara-pihak CRPD pun terhitung sebanyak 186 negara.<sup>49</sup> Perbandingan keikutsertaan terhadap ICCPED dan CRPD memperlihatkan angka yang sangat timpang.

Untuk ICCPED, laju menuju ratifikasi universal memang terbilang rendah. Jikalau pun ditinjau melalui representasi geografis dari negara-negara-pihak, terdapat kawasan wilayah yang tidak

---

47 Albane Prophette-Pallasco dan Anna Batalla Trilla, "The Committee on Enforced Disappearances: How to Reconcile Procedural Timelines with the Urgency of Enforced Disappearance?" *Völkerrechtsblog*, <https://voelkerrechtsblog.org/the-committee-on-enforced-disappearances-how-to-reconcile-procedural-timelines-with-the-urgency-of-enforced-disappearance/>, 16/12/2020, diakses 13/2/2022.

48 UNTC, "International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance (ICPPED)," [treaties.un.org](https://treaties.un.org) (Status as At: 22-01-2023).

49 UNTC, "Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD)," [treaties.un.org](https://treaties.un.org) (Status as At: 23-01-2023).

begitu terwakili.<sup>50</sup> Misalnya di region Asia Tenggara, negara yang menjadi pihak ICPPED hanyalah Kamboja. Ada pun negara penanda tangan cuman terdiri dari Indonesia, Thailand, dan Laos.<sup>51</sup> Menyikapi minimnya keikutsertaan terhadap ICPPED, sejak jauh hari, Kelompok Kerja untuk Penghilangan Paksa atau Tidak Sukarela PBB ('WGEID') dan CED senantiasa menyerukan 'ratifikasi universal' kepada negara-negara anggota PBB.<sup>52</sup>

Albane Prophette-Pallasco, Sekretaris CED, menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan rendahnya angka pengesahan ICPPED, yaitu: (i) Konvensi Anti-Penghilangan Paksa adalah perjanjian HAM inti yang masih baru dan paling terakhir berlaku efektif; (ii) berbagai negara menganggap praktik penghilangan paksa tidak menjadi bagian dari sejarah nasionalnya, atau bagi negara lain, praktik tersebut bukan lagi isu publik; dan (iii) bagi negara di mana penghilangan paksa pernah terjadi, terdapat kekhawatiran bila badan perjanjian Konvensi Anti-Penghilangan Paksa (CED) akan mengkritisnya.<sup>53</sup>

Bagaimana dengan Indonesia? Jamaknya warisan pelanggaran HAM yang berat, termasuk penghilangan paksa, dan karakter transisi politik yang ditandai dengan masih berkuasanya aktor-aktor rezim Orde Baru<sup>54</sup> membuat prospek ratifikasi ICPPED tercegat.

---

50 Suela Janina dan Emmanuel Decaux, "The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, A Human Rights Instrument of the 21<sup>st</sup> Century: Reflections on its 10<sup>th</sup> Anniversary of the Entry into Force," *Droits Fondamentaux*, 19 (2021), para. 73.

51 UNTC, "ICPPED", treaties.un.org; Davies, "States of Compliance?" (2014), hlm. 420.

52 Joint Statement by the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (WGEID) and the Committee on Enforced Disappearance (CED), "Enforced Not Only a Crime", 30/08/2012.

53 UN Human Rights, "Enforced Disappearances: Time to Act," [https://youtu.be/S65sLep6\\_eI](https://youtu.be/S65sLep6_eI), 24/12/2020, diakses 12/2/2022. Hal ini seturut dengan miskonsepsi yang cukup luas berkenaan penghilangan paksa, bahwa praktik pelanggaran tersebut seolah hanya terjadi pada kawasan spesifik (Amerika Latin) dan sekadar perkara "masa lalu". Janina dan Decaux, "The International Convention," para. 7.

54 Lihat: Sri Lestari Wahyuningroem, "Breaking the Promise: Transitional Justice between Tactical Concession and Legacies of Authoritarian Regime in Indonesia," *International Journal of Transitional Justice* 16, 3 (2022), hlm.

Apalagi, muatan normatif Konvensi Anti-Penghilangan Paksa memang bersifat sensitif dan politis (*politically-sensitive*). Tendensi untuk menghindari atau memperlambat ratifikasi ICCPED, menurut Penulis, tak lain merupakan upaya politis berbagai aktor dari rezim otoritarian pendahulu untuk mempertahankan impunitas.

#### **D. Keselarasan Norma Hukum Positif Indonesia terhadap ICCPED**

Penjaminan HAM yang cukup komprehensif telah menjadi norma konstitusional, khususnya pada Pasal 28A-28J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ada pun di level UU, payung hukum (*umbrella act*) bagi seluruh peraturan perundang-undangan mengenai HAM di Indonesia mengacu pada UU 39/1999. UU tersebut diundangkan di masa transisi politik Indonesia, sewaktu rezim otoritarian Orde Baru akhirnya tumbang dan hendak digantikan dengan rezim pemerintahan yang lebih demokratis. Latar belakang pemberlakuan UU itu dipengaruhi oleh berbagai pelanggaran HAM yang berat, termasuk kasus penghilangan paksa. Seperti termuat pada bagian Penjelasan Umum teks UU, terkatip bahwa:<sup>55</sup>

“Pada kenyataannya selama lebih lima puluh tahun usia Republik Indonesia, pelaksanaan penghormatan, perlindungan, atau penegakan hak asasi manusia masih jauh dari memuaskan. Hal tersebut tercermin dari kejadian berupa *penangkapan yang tidak sah, penculikan, penganiayaan, perkosaan, penghilangan paksa*, bahkan pembunuhan, pembakaran rumah tinggal dan tempat ibadah, penyerangan pemuka agama beserta keluarganya. Selain itu, terjadi pula penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan aparat negara yang seharusnya menjadi penegak hukum, pemelihara keamanan, dan pelindung rakyat, tetapi justru mengintimidasi, menganiaya, *menghilangkan paksa* dan/atau *menghilangkan nyawa*.”

Berdasarkan Pasal 104 Ayat (1) UU 39/1999, ‘pelanggaran HAM yang berat’ akan diadili melalui suatu pengadilan khusus, yaitu Pengadilan HAM. Penjelasan Pasalnya secara eksplisit menyatakan jikalau penghilangan paksa adalah salah satu pelanggaran HAM yang

---

419-21.

55 Penulisan *italic* penekanan oleh penulis. Alinea ke-6 dan ke-7 Penjelasan Umum UU *a quo*.

berat, di samping genosida, pembunuhan di luar hukum, penyiksaan, perbudakan, dan diskriminasi sistematis.<sup>56</sup> Selanjutnya, UU 26/2000 yang mengatur aspek hukum pidana materiel dan formal pemeriksaan perkara pelanggaran HAM yang berat diundangkan. UU tersebut mengadaptasi dua kategori kejahatan yang menjadi yurisdiksi materiel ICC: genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan (Pasal 7 UU *a quo*). Menurut UU 26/2000, penghilangan paksa memang tetap dimuat, tetapi bukan sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri,<sup>57</sup> melainkan salah satu kategori kejahatan terhadap kemanusiaan. Di titik ini, memang terlihat ketidakharmonisan antara Penjelasan Pasal 104 Ayat (1) UU 39/1999 dan Pasal 7 UU 26/2000.<sup>58</sup>

Sekurang-kurangnya, dengan meninjau norma hukum yang digariskan UU 39/1999 dan UU 26/2000, terdapat dua catatan mengenai keselarasan norma hukum positif Indonesia dengan ketentuan-ketentuan yang dimuat ICPPED, yakni pengakuan atas 'hak untuk bebas dari penghilangan paksa' dan pengaturan pertanggungjawaban komando.

### **1. Hak untuk Bebas dari Penghilangan Paksa**

Beberapa tahun sebelum Konvensi Anti-Penghilangan Paksa diadopsi, UU 39/1999 telah mengakui kategori 'hak untuk bebas dari penghilangan paksa'. Diketahui, instrumen sebelum ICPPED, yakni 'Deklarasi 1992' dan 'Konvensi Antar-Amerika 1994', bahkan tak memuat substansi hak tersebut.<sup>59</sup> Pada UU 39/1999, hak yang dimaksud termuat di dalam rubrik 'hak atas rasa aman' (Bagian

---

56 Penjelasan Pasal 104 Ayat (1) UU 39/1999.

57 Penghilangan paksa dengan sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri dan di dalam kerangka kejahatan terhadap kemanusiaan tentu berbeda. Sebab, kejahatan terhadap kemanusiaan mensyaratkan terpenuhinya kualifikasi legal berupa unsur "serangan sistematis atau berskala luas yang ditujukan kepada penduduk sipil" (*Chapeau Elements*). Pasal 7 § 9 UU 26/2000 beserta Penjelasan Pasalnya.

58 BPHN, *Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012), hlm. 102-3.

59 Lihat: McCrory, "The International Convention," hlm. 549.

Keenam: Pasal 28-35). Pasal 33 dan 34 UU *a quo* menjamin bahwa:<sup>60</sup>

**Pasal 33**

“Setiap orang berhak untuk bebas dari penyiksaan, penghukuman atau perlakuan yang kejam, tidak manusiawi, merendahkan derajat dan martabat kemanusiaannya.”

“*Setiap orang berhak untuk bebas dari penghilangan paksa dan penghilangan nyawa.*”

**Pasal 34**

“Setiap orang tidak boleh ditangkap, ditahan, dipaksa, dikecualikan, diasingkan, atau dibuang secara sewenang-wenang.”

Norma yang termaktub di Pasal 33 Ayat (2) dan Pasal 34 itu dapat dikata telah bersesuaian dengan Pasal 1(1) terkait ‘hak untuk tidak dihilangkan paksa’ dan Pasal 17 ICCPED yang mengatur ‘hak setiap orang untuk tidak ditahan pada tempat penahanan rahasia’.

Namun, ada dua permasalahan mendasar mengenai formulasi hak ini. Pertama, Penjelasan Pasal 33 Ayat (2) mendefinisikan penghilangan paksa dengan artian yang sangat sederhana dan tidak begitu menyentuh esensi utamanya, sebagaimana penghilangan paksa diartikan sebagai: “*tindakan yang dilakukan oleh siapa pun yang menyebabkan seorang tidak diketahui keberadaan dan keadaannya.*” Penghilangan paksa menurut hukum HAM internasional begitu kompleks untuk didefinisikan dengan rumusan sesederhana itu. Definisi tersebut tampak mengaburkan ‘subjek aktif’ pelaku penghilangan paksa, yakni aktor negara atau aktor non-negara yang bertindak secara tidak langsung atas nama negara. Definisi itu juga tak memuat unsur “penolakan untuk mengakui adanya perampasan kemerdekaan” atau tindakan “penyembunyian nasib atau keberadaan korban”. Unsur demikian begitu esensial dan dapat menjadi pembeda antara tindak pidana penghilangan paksa dan bentuk kejahatan lainnya, seperti penculikan.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Penulisan *italic* penekanan penulis.

<sup>61</sup> Secara terpisah, WGEID menegaskan bahwa kriminalisasi penghilangan paksa harus didefinisikan secara jelas dan dapat dibedakan dari delik yang

Kekurangan yang kedua adalah bahwa ‘hak untuk bebas dari penghilangan paksa’ tidak dikategorikan sebagai hak yang tak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). Seperti diterangkan di muka, hak untuk tidak dihilangkan paksa telah menjadi hak yang tak tertanggguhkan, sebagaimana digariskan Pasal 1(2) ICPPED.<sup>62</sup> Pengakuan hak untuk tidak dihilangkan paksa sebagai hak yang berdiri sendiri dan hak yang tak bisa dikurangi bukannya tak memiliki implikasi hukum dan ‘bobot politis’ tertentu, sebagaimana pengakuannya akan menegaskan larangan mutlak (*absolute prohibition*)<sup>63</sup> atas praktik penghilangan paksa.

## 2. Pertanggungjawaban Komando

Adaptasi terhadap dua bentuk kejahatan serius dari Statuta Roma menimbulkan implikasi bahwa hukum nasional harus menerima prinsip pertanggungjawaban komando.<sup>64</sup> Sederhananya, pertanggungjawaban komando adalah konsep di dalam hukum pidana yang menyediakan jenis pertanggungjawaban oleh atasan, baik militer maupun sipil, atas tindak pidana yang dilakukan bawahan (atau dalam konteks ketentaraan: prajurit).

Pertanggungjawaban komando mengandung dua konsep umum. Pertama, pertanggungjawaban secara langsung oleh komando atas perintah yang diberikan kepada bawahan yang mengakibatkan bawahan melakukan perbuatan melawan hukum. Kedua, yaitu pertanggungjawaban yang dipikul atasan karena tindakan bawahan

---

lain, seperti penculikan (*abduction or kidnapping*) dan kejahatan lainnya. WGEID, “General Comment on Article 4 of the Declaration,” Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances 1995, (E/CN.4/1996/38), para. 55.

62 Pasal 4 UU 39/1999 mengklasifikasi *non-derogable rights* di antaranya: hak untuk hidup; hak untuk tidak disiksa; hak kebebasan pribadi, pikiran, dan hati nurani; hak beragama; hak untuk tidak diperbudak; hak untuk diakui sebagai pribadi di hadapan hukum; dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut. Jaminan *non-derogable rights* juga termuat pada Pasal 28I UUD NRI 1945 Perubahan Kedua.

63 Galvis Patiño, *The Work of the Committee on Enforced Disappearances*, hlm. 6.

64 Pasal 28 (*Responsibility of Commanders and Other Superiors*) Statuta Roma tentang Mahkamah Pidana Internasional 1998.

yang melawan hukum, tanpa didasari perintah atasan. Pertanggungjawaban tersebut dapat timbul karena secara prinsipiell, komandan militer diasumsikan mengetahui atau seharusnya mengetahui (“*should have known*”) setiap tindakan bawahan. Konsep kedua sepenuhnya berdasar pada kegagalan atasan dalam mencegah dan menghentikan tindakan bawahan, juga kegagalan untuk menginvestigasi, menuntut dan, bila terbukti bersalah, menghukum bawahannya.<sup>65</sup> Konsep pertama dikatakan sebagai tindakan langsung (*commission*), sedangkan yang kedua adalah kelalaian (*omission*).

Sebelumnya tidak dikenal oleh KUHP warisan Belanda, jenis pertanggungjawaban pidana tersebut akhirnya diintroduksi ke dalam hukum positif Indonesia melalui aturan Pasal 42 UU 26/2000. Tak sekadar itu, Mahkamah Agung menyusun “Buku Saku Pedoman Unsur-Unsur Tindak Pidana Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat dan Pertanggungjawaban Komando” yang dapat menjadi pedoman penegak hukum, selayaknya ‘*Elements of Crimes*’ sebagai dokumen yang tak terpisah dari Statuta Roma, untuk menafsirkan pertanggungjawaban komando.

Terlepas pada fakta bahwa tak satu pun orang yang didakwa atas pelanggaran HAM yang berat divonis bersalah berdasarkan pertanggungjawaban komando pada kasus Timor-Timur 1999, Tanjung Priok 1984, dan Abepura 2000 (keseluruhan terdakwa divonis bebas di tahap banding, kasasi, dan peninjauan kembali), tetapi setidaknya hukum nasional telah mengakomodasi bentuk pertanggungjawaban pidana tersebut. Di sisi lain, Pasal 6(1)(b) ICCPED menekankan bahwa negara-pihak berkewajiban untuk mengadili pelaku penghilangan paksa dengan tidak luput menerapkan prinsip pertanggungjawaban komando.

Akan tetapi masih terdapat dua permasalahan yang patut digaribawahi. Pertama, pertanggungjawaban komando dalam hukum pidana Indonesia hanya berlaku bagi pelanggaran HAM yang berat (UU 26/2000). Hal itu berarti, bentuk pertanggungjawaban pidana demikian hanya dapat diterapkan pada kasus penghilangan

---

<sup>65</sup> Lihat: M. Cherif Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law: Second Revised Edition* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014), hlm. 332-5.

paksa yang dikualifikasi sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan, bukan sebagaimana tindak pidana yang berdiri sendiri. Kedua, ‘re-kodifikasi’ hukum pidana melalui KUHP baru telah merumuskan ulang genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan (versi KUHP baru disebut: ‘Tindak Pidana Berat terhadap Hak Asasi Manusia’).<sup>66</sup> Kedua tindak pidana tersebut yang sebelumnya merupakan tindak pidana di luar ‘kodifikasi umum’ kelak dimuat ke dalam kodifikasi umum. Masalah utamanya, prinsip pertanggungjawaban komando sama sekali tak ditemukan di dalam UU 1/2023. Absennya ketentuan pertanggungjawaban komando menyisakan pertanyaan yang belum terjawab dengan cukup memuaskan mengenai pertentangan antara asas-asas dalam KUHP baru dan UU 26/2000 sebagai ‘*lex specialis*’.<sup>67</sup>

## **E. Prospek Pembaruan Hukum**

Seperti yang sudah diuraikan sebelumnya, perjanjian HAM yang diratifikasi menimbulkan kewajiban agar negara menyesuaikan maupun mengamandemen ketentuan hukum yang sementara berlaku, atau juga menciptakan peraturan perundang-undangan baru. Pembaruan hukum dengan demikian memiliki signifikansi dalam rangka membuat klausul-klausul perjanjian HAM bisa berlaku secara efektif. Pada bagian berikut, dipaparkan tiga catatan mengenai kewajiban yang harus direalisasi jikalau Indonesia memutuskan untuk menjadi negara-pihak terhadap Konvensi Anti-Penghilangan Paksa.

### **1. Kriminalisasi Penghilangan Paksa**

Serupa dengan CAT yang mewajibkan negara-pihak agar mengkriminalisasi penyiksaan, kewajiban untuk mengkriminalisasi

---

<sup>66</sup> Pasal 598-599 UU 1/2023.

<sup>67</sup> Seperti halnya pengecualian asas non-retroaktif, sebagaimana Pelanggaran HAM yang Berat dalam UU 26/2000 tidak mengenal ketentuan daluwarsa. Rujuk: Rozy Brilian Sodik, “R-KUHP dan Potensi Legitimasi Impunitas,” *HukumOnline*, <https://www.hukumonline.com/berita/a/r-kuhp-dan-potensi-legitimasi-impunitas-lt60c842b502f2c/>, 15/6/2021, diakses 15/2/2022.

penghilangan paksa sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri telah digariskan oleh Pasal 4 ICPPED. Sejatinya, kewajiban tersebut telah dimuat dalam Pasal 4 Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa 1992. Namun karena instrumen Deklarasi 1992 itu tak mengikat ('soft law'), maka dengan ratifikasi ICPPED, kewajiban yang dimaksud kemudian menjadi kewajiban hukum yang mengikat dan harus dilaksanakan bagi negara-pihak ('hard law').

Dari pelaporan berkala negara-pihak, CED menggarisbawahi bahwa kewajiban mengkriminalisasi penghilangan paksa kerap gagal direalisasi secara menyeluruh. Terdapat sebagian negara-pihak sama sekali belum mencantumkan penghilangan paksa ke dalam hukum pidananya (contoh: Belgia, Burkina Faso, Kuba, dan Gabon). Bagi negara yang menggunakan bentuk sistem federasi, penghilangan paksa memang dimuat ke dalam hukum pidana, tetapi didefinisikan secara berbeda oleh hukum negara bagian (Meksiko). Pada kasus lain, penghilangan paksa mungkin dikriminalisasi, tetapi definisinya masih begitu kurang jelas dan belum sepenuhnya bersesuaian dengan definisi yang termaktub pada ketentuan Pasal 2 ICPPED (Albania). Bahkan, kriminalisasi penghilangan paksa diklaim sudah terakomodasi, tetapi bukan sebagai tindak pidana yang terpisah dari delik lain seperti penyiksaan, penculikan, penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat, dan seterusnya (Italia).<sup>68</sup>

Persoalan ini juga dapat ditinjau pada persoalan kriminalisasi penyiksaan sebelum KUHP baru diundangkan. Berkaitan pelaporan kepada badan perjanjian CAT, Pemerintah Indonesia pernah mengargumentasikan bahwa penyiksaan tak perlu dikriminalisasi karena telah termuat pada ketentuan pidana berkenaan 'penganiayaan' (Pasal 351-358 § 422 KUHP warisan Belanda). Jelas adanya bahwa definisi penyiksaan jauh berbeda dengan 'penganiayaan', sebab penyiksaan mencakup unsur tujuan pelaku untuk memperoleh informasi atau melakukan tindakan diskriminasi, juga unsur dari aktor yang melakukan tindakan tersebut adalah pelaku yang

---

68 Galvis Patiño, *The Work of the Committee on Enforced Disappearances*, hlm. 16-7.

menjalankan kapasitas pejabat publik.<sup>69</sup>

Tercatat, beberapa negara yang telah mengkriminalisasi penghilangan paksa di antaranya adalah Uruguay,<sup>70</sup> Argentina,<sup>71</sup> Belanda,<sup>72</sup> Bosnia-Herzegovina,<sup>73</sup> dan Austria.<sup>74</sup> Dari kelimanya, kriminalisasi penghilangan paksa dilakukan melalui dua model, yakni amandemen *Penal Code* (Argentina, Bosnia-Herzegovina, dan Austria), dan pemberlakuan peraturan perundang-undangan khusus (Uruguay dan Belanda).

Belanda sendiri sebenarnya telah mengundang 'UU Kejahatan Internasional' sejak 2003 dengan dasar mana UU tersebut mencantumkan penghilangan paksa sebagai bagian dari kejahatan terhadap kemanusiaan.<sup>75</sup> Kelak dengan diratifikasinya ICPPED, UU Kejahatan Internasional diamandemen pada 2010 demi menjadikan penghilangan paksa sebagai kejahatan terpisah. Reformulasi kejahatan penghilangan paksa sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri tersebut merupakan konsekuensi dari ratifikasi dan bentuk implementasi Pasal 4 ICPPED.<sup>76</sup> Adapun ancaman pidana untuk penghilangan paksa berkisar 15 tahun penjara, dengan tidak menutup adanya pemberatan hingga hukuman penjara seumur hidup.

Sedangkan di Uruguay, kriminalisasi penghilangan paksa mengambil tempat dalam 'UU Kerja Sama dengan Mahkamah Pidana

---

69 Ahmad Adi Fitriyadi dan Fikry Latukau, "Pentingnya *Implementing Legislation* Konvensi Anti Penyiksaan 1984 (*Convention Against Torture*) ke dalam Hukum Nasional Indonesia," *Jurnal Belo* 5, 2 (2020), hlm. 106.

70 CED/C/URY/CO/1 (2013), para. 5, 11.

71 CED/C/ARG/CO/1\* (2013), para. 12.

72 CED/C/NLD/CO/1 (2014), para. 5, 14.

73 CED/C/BIH/CO/1 (2016), para. 8, 13.

74 CED/C/AUT/CO/1 (2018), para. 4.

75 *Wet van 19 Juni 2003. Houdende regels met betrekking tot ernstige schendingen van het Internationaal Humanitair Recht (Wet Internationale Misdriften)*. Disebut 'UU Kejahatan Internasional'.

76 CED/C/NLD/1 (2013), para. 39-40, 45; *Section 8a UU Kejahatan Internasional*; Open Society Justice Initiative & TRIAL International, *Universal Jurisdiction Law and Practice in the Netherlands* (New York: Open Society Foundations, 2019), hlm. 5-6. Hanya saja, definisi penghilangan paksa dalam UU Kejahatan Internasional Belanda sebagai kejahatan terpisah tidak begitu selaras dengan Pasal 2 ICPPED, tetapi lebih menyerupai definisi penghilangan paksa menurut Statuta Roma.

Internasional' (Act No. 18.026) yang diberlakukan sejak 2006. Catatan menarik dari Act No. 18.026 adalah penghilangan paksa sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri akan sekaligus dikategorikan menjadi kejahatan terhadap kemanusiaan, tanpa mensyaratkan terpenuhinya unsur kontekstual (*chapeau elements*) seperti digariskan Statuta Roma.<sup>77</sup> Namun, CED sempat mengkritik bahwa ancaman sanksi pidana penjara minimum dan maksimum dari kejahatan penghilangan paksa oleh Act No. 18.026 sangat timpang, yakni 2 sampai dengan 25 tahun. CED pun merekomendasikan agar aturan ancaman pidana itu diubah demi mereduksi timpangnya ancaman minimum dan maksimum.<sup>78</sup>

Di Indonesia sendiri, memang sudah terdapat bagian dalam KUHP lama yang memuat delik tentang "Kejahatan terhadap Kemerdekaan Seseorang", seperti penculikan (Pasal 328 KUHP warisan Belanda) dan perampasan kemerdekaan dengan melawan hak (Pasal 333).<sup>79</sup> Adapun kasus penghilangan paksa 1997-1998 yang melibatkan institusi Komando Pasukan Khusus sebagaimana pernah diadili melalui mekanisme peradilan militer ternyata mendayagunakan ketentuan Pasal 333 KUHP warisan Belanda itu.<sup>80</sup> Kini, tindak pidana penculikan dan perampasan kemerdekaan dengan melawan hak direformulasikan UU 1/2023 pada Pasal 446 dan 447 serta Pasal 450.

Bila komitmen pengesahan ICPPED direalisasi, ketentuan pidana tentang penculikan dan perampasan kemerdekaan yang ada dalam UU 1/2023 tentunya tak dapat dijadikan dasar bahwa

---

77 CED/C/URY/1 (2012), para. 65-7; Penghilangan paksa juga dinyatakan bersifat permanen sejauh nasib atau keberadaan korban belum dapat ditetapkan. Pasal 21 *Ley No. 18.026 de Cooperación con la Corte Penal Internacional en Materia de lucha Contra el Genocidio, los Crimenes de Guerra y de Lesa Humanidad 2006* (Act No. 18.025).

78 CED/C/URY/CO/1 (2013), para. 11-2.

79 R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) Serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal* (Bogor: Politeia, 1995), hlm. 234, 237.

80 KontraS, "Kasus Penculikan dan Penghilangan Paksa Riwayatmu Kini?" <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/kertas-posisi-singkat-Penculikan-1998-2009.pdf>, diakses 24/1/2023, hlm. 2.

kewajiban untuk mengkriminalisasi penghilangan paksa telah terpenuhi. Pasal 4 ICCPED menekankan, penghilangan paksa harus dikriminalisasi secara terpisah, yang dengan demikian mencerminkan derajat keparahan serta kekhususan karakter kejahatan tersebut. Pada Kesimpulan Amatan terhadap pelaporan negara-pihak Italia dan Jerman, CED menegaskan bahwa penghilangan paksa perlu dikriminalisasi menjadi suatu kejahatan terpisah dengan karakternya yang kompleks (*a separate and single complex offence*), dan ketentuan pidana yang ada seperti penculikan atau perampasan kemerdekaan tidaklah cukup.<sup>81</sup>

Dua opsi relevan perlu menjadi pertimbangan untuk pembaruan hukum berkenaan kriminalisasi penghilangan paksa di Indonesia, yakni: (i) penambahan tindak pidana penghilangan paksa di dalam UU 1/2023 (KUHP baru); dan (ii) perubahan UU 26/2000 dengan penambahan kejahatan penghilangan paksa sebagai kejahatan terpisah. Pilihan pertama tampak menyerupai model kriminalisasi layaknya Argentina, Bosnia-Herzegovina, dan Austria yang menempatkan tindak pidana penghilangan paksa dalam kodifikasi umum, sedangkan pilihan kedua cenderung mengikuti praktik Belanda dan Uruguay yang memberlakukan UU khusus.

## **2. *Yurisdiksi Universal***

Esensi yang terkandung di dalam prinsip yurisdiksi universal adalah anggapan bahwa kejahatan-kejahatan tertentu sangatlah kejam atau 'luar biasa', sehingga setiap negara berkepentingan untuk melakukan penuntutan. Kepentingan (hukum) tersebut melampaui pertimbangan tempat di mana kejahatan terjadi juga status kewarganegaraan pelaku dan korban. Karena itulah, yurisdiksi universal cenderung lebih dianggap sebagai penggunaan yurisdiksi berdasarkan karakter kejahatan (*nature of the crime*). Yurisdiksi universal dapat mengesampingkan prinsip yurisdiksi teritorial dan nasionalitas (*personality*) yang dikenal dalam hukum

---

81 CED/C/DEU/CO/1 (2014), para. 7; CED/C/ITA/CO/1 (2019), para. 14.

pidana dan hukum internasional.<sup>82</sup> Yurisdiksi universal berlaku pada tindak pidana yang dianggap sebagai ‘kejahatan bagi seluruh umat manusia’, walaupun daftar lengkap kejahatan itu juga masih belum bulat disepakati. Manakala pengadilan nasional suatu negara memberlakukan yurisdiksi universal, tertampak bahwa pengadilan tersebut bekerja atas nama masyarakat internasional dan menegakkan norma hukum internasional.<sup>83</sup> Untuk ICCPED, muatan yurisdiksi universal mengacu pada Pasal 9 dan 11.

Berdasarkan KUHP warisan Belanda, yurisdiksi universal dapat diberlakukan untuk dua jenis umum kejahatan: pembajakan laut (*piracy*) dan kejahatan tentang penguasaan pesawat udara dan kejahatan yang mengancam keselamatan penerbangan (*hijacking*).<sup>84</sup> Untuk kejahatan berkaitan dengan penerbangan, penerapan yurisdiksi universal merupakan konsekuensi dari pengesahan perjanjian internasional terkait, seperti diatur pada UU No. 4 Tahun 1976.<sup>85</sup> Yurisdiksi universal juga masih dipertahankan oleh KUHP baru, sebagaimana Pasal 6 dan 7 (asas universal UU 1/2023):

**Pasal 6**

“Ketentuan pidana dalam Undang-Undang berlaku bagi Setiap Orang yang berada di luar wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan Tindak Pidana menurut hukum internasional yang telah ditetapkan sebagai Tindak Pidana dalam Undang-Undang.”

**Pasal 7**

“Ketentuan pidana dalam Undang-Undang berlaku bagi Setiap Orang yang melakukan Tindak Pidana di luar wilayah Negara Kesatuan Republik

---

82 Diajeng Wulan Christianti, “Yurisdiksi *International Criminal Court* (ICC) terhadap Warga Negara Non-Pihak Statuta Roma dan Dampaknya terhadap Indonesia,” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, 1 (2015), hlm. 32-3.

83 Amnesty International, *Universal Jurisdiction: UN General Assembly Should Support This Essential International Justice Tool* (London: Amnesty International Ltd, 2010), hlm. 10.

84 Pasal 4 angka (4) KUHP. Lihat: Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana* (1995), hlm. 32.

85 BPHN, *Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015), hlm. 109.

Indonesia yang penuntutannya diambil alih oleh Pemerintah Indonesia atas dasar suatu perjanjian internasional yang memberikan kewenangan kepada Pemerintah Indonesia untuk melakukan penuntutan pidana.”

Pada Penjelasan Pasal, diterangkan bahwa landasan yurisdiksi universal bersumber dari perjanjian internasional sehubungan tindak pidana tertentu yang telah disahkan oleh Indonesia, yang di antaranya seperti kejahatan berkenaan uang palsu, pembajakan laut, kejahatan penerbangan dan kejahatan terhadap sarana / prasarana penerbangan, dan peredaran gelap narkotika dan psikotropika (Penjelasan Pasal 6 UU 1/2023). Sangat disayangkan, UU 1/2023 tidak secara *expressis verbis* mengatur bahwa yurisdiksi universal akan bisa diterapkan untuk genosida, kejahatan terhadap kemanusiaan, dan penyiksaan. Padahal, ketiga tindak pidana itu sejatinya telah dianggap sebagai kejahatan internasional dengan status norma hukum internasional yang memaksa (*jus cogens*).<sup>86</sup> Di sisi lain pun, Indonesia sudah menjadi negara-pihak dari CAT, sebagai halnya perjanjian HAM tersebut memiliki klausul yang mengatur bila yurisdiksi universal patut diberlakukan untuk kasus penyiksaan (Pasal 5 § 7 CAT).<sup>87</sup>

Selain itu, yurisdiksi Pengadilan HAM menurut Pasal 5 UU 26/2000 juga ternyata menganut yurisdiksi nasionalitas (*personality*) aktif, dengan artian bahwa pelaku pelanggaran HAM yang berat yang melakukan tindak pidana di luar teritori Indonesia akan diadili oleh pengadilan (forum) nasional. Penjelasan Pasal 5 tersebut menyatakan jikalau ketentuan itu dimaksudkan untuk ‘melindungi’ warga negara yang melakukan pelanggaran HAM yang berat di luar batas teritorial. Bagaimanapun, pembatasan pada yurisdiksi nasionalitas aktif atas ‘kejahatan internasional’ dengan dasar mana yurisdiksi universal dapat diterapkan, terlihat inkonsisten dengan norma hukum internasional itu sendiri. Dengan meninjau konteks konfigurasi politik bahwa UU 26/2000 diundangkan karena adanya faktor tekanan masyarakat internasional berkenaan kasus Timor-

---

86 Lihat: Devita Kartika Putri, “Urgensi Asas Subsider pada Pengaturan Asas Universal dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana,” *Masalah-Masalah Hukum* 51, 2 (2022), hlm. 163.

87 ILC, “The Obligation to Extradite or Prosecute,” para. 15.

Timur,<sup>88</sup> dapat disimpulkan bahwa ketentuan yurisdiksi personalitas aktif ditujukan untuk menghindari penggunaan yurisdiksi universal oleh pengadilan negara lain ataupun tribunal internasional.

Sebagai catatan perbandingan, terdapat kesamaan substansial antara aturan yurisdiksi universal di Belanda dan Uruguay. UU Kejahatan Internasional Belanda memuat aturan pemberlakuan yurisdiksi universal, termasuk bagi perkara penghilangan paksa, dengan syarat kondisional bila terduga pelaku berada di wilayah teritorial Belanda. Dengan mempertimbangkan ‘*subsidiarity principles*’, yurisdiksi universal hanya dapat diberlakukan pengadilan Belanda ketika tribunal internasional atau negara tempat di mana kejahatan penghilangan paksa terjadi tidak memberlakukan yurisdiksinya.<sup>89</sup> Pada kasus Uruguay, yurisdiksi universal juga diakui dalam Act No. 18.026. Karena spesifik diundangkan sebagai UU pelaksana Statuta Roma, prinsip yurisdiksi universal yang diatur hanya dapat berlaku sepanjang tiada permintaan penyerahan terduga pelaku (*request of surrender*) kepada ICC, atau permintaan ekstradisi yang diterima Pemerintah Uruguay.<sup>90</sup>

Untuk prospek pembaruan hukum Indonesia berkaitan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan yang ada perlu menjamin bahwa yurisdiksi universal bisa diterapkan pada kasus penghilangan paksa. Perluasan keberlakuan ‘Asas Universal’ pada UU 1/2023 dengan menjangkau tindak pidana penghilangan paksa atau revisi UU 26/2000 patut menjadi pertimbangan signifikan untuk penyesuaian normatif terhadap ICCPPED.

### **3. Reparasi Korban**

Pasal 24(4) ICCPPED menggariskan kewajiban negara agar memastikan sistem hukumnya menyediakan hak bagi korban penghilangan paksa

---

88 Ken Setiawan, “The Human Rights Courts: Embedding Impunity,” dalam *The Politics of Court Reform: Judicial Change and Legal Culture in Indonesia*, ed. M. Crouch (Cambridge University Press, 2019), hlm. 291.

89 Section 2(1)(a) UU Kejahatan Internasional; Justice Initiative dan TRIAL, *Universal Jurisdiction Law*, hlm. 11, 14.

90 Amnesty International, *Universal Jurisdiction*, hlm. 27; Pasal 4(2) Act No. 18.026; CED/C/URY/1 (2012), para. 96, 101.

untuk mendapatkan reparasi dan kompensasi secara cepat, adil, dan layak.

Dari perspektif hukum HAM internasional, hak korban atas reparasi atau ‘pemulihan’ merupakan tanggung jawab negara. Hak tersebut pun sejatinya sudah tercantum pada berbagai instrumen HAM, mulai dari Deklarasi Universal HAM 1948, ICCPR, ICESCR, CAT, dan CRC. Majelis Umum PBB juga telah mengadopsi Resolusi No. 60/147 tentang Prinsip-Prinsip Dasar Hak atas Pemulihan dan Reparasi Korban Pelanggaran Berat Hukum HAM Internasional dan Pelanggaran Serius Hukum Humaniter yang dengan sangat komprehensif mengidentifikasi pelbagai bentuk reparasi korban.<sup>91</sup>

Sedangkan untuk kerangka hukum nasional, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang menyinggung hak tersebut. Di antaranya ialah: UU 26/2000; PP No. 3 Tahun 2002 tentang Kompensasi, Restitusi, dan Rehabilitasi terhadap Korban Pelanggaran HAM yang Berat; UU No. 13 Tahun 2006 Tentang Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (diubah dengan UU No. 31 Tahun 2014); serta PP No. 44 Tahun 2008 Tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban;<sup>92</sup> dan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi Kepada Korban Tindak Pidana (PERMA 1/2022).

Namun nyatanya, korban pelanggaran HAM yang berat di Indonesia sangat sulit memperoleh hak atas reparasi, khususnya kompensasi. Kerangka hukum yang ada menyediakan satu mekanisme, yakni melalui Pengadilan HAM. Beberapa waktu lalu, Pemerintahan Joko Widodo dan Ma’ruf Amin sempat mendirikan “Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia

---

91 UN GA Res. No. 60/147, *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* (A/RES/60/147), 16 December 2005.

92 Andrey Sudjatmoko, “Hak atas Pemulihan Korban Pelanggaran Berat HAM di Indonesia dan Kaitannya dengan Prinsip Tanggung Jawab Negara dalam Hukum Internasional,” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, 2 (2016), hlm. 340-1.

**Tabel 2.** Definisi Bentuk-Bentuk Reparasi Berdasarkan UU 26/2000 dan Resolusi Majelis Umum PBB No. 60/147

Kategori	UU 26/2000	Resolusi No. 60/147
Kompensasi	Ganti kerugian yang diberikan oleh negara, karena pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya yang menjadi tanggung jawabnya	Pemulihan atas kerugian yang secara ekonomis dapat diperkirakan, seperti kerusakan fisik dan mental, kesakitan, penderitaan, hilangnya berbagai kesempatan termasuk pendidikan, mata pencaharian, dan kemampuan mencari nafkah, dan seterusnya
Restitusi	Ganti kerugian yang diberikan kepada korban atau keluarganya oleh pelaku atau pihak ketiga yang dapat berupa pengembalian harta milik, pembayaran ganti kerugian untuk kehilangan atau penderitaan, atau penggantian biaya untuk tindakan tertentu	Pemulihan kebebasan, kewarganegaraan, tempat tinggal, lapangan kerja atau kepemilikan
Rehabilitasi	Pemulihan pada kedudukan semula, misalnya kehormatan, nama baik, jabatan, atau hak-hak lain	Layanan medis dan psikologis, hukum, dan sosial.

**Sumber:** Penjelasan Pasal 35 UU 26/2000 dan terjemahan Penulis atas Resolusi No. 60/147.

Yang Berat Masa Lalu” melalui Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2022. Pada Keppres *a quo*, Tim dapat merekomendasikan pemberian rehabilitasi fisik sampai dengan bantuan beasiswa. Tim tersebut sempat mendapat sorotan kritis karena pembentukannya tak melibatkan partisipasi bermakna dari korban dan kelompok kepentingan, juga menyangkut bentuk reparasinya yang terbatas dan sekadar bersifat material.<sup>93</sup>

<sup>93</sup> KontraS, *Catatan Kritis Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Masa Lalu* (Jakarta: KontraS, 2022).

Terlepas dari itu, definisi bentuk-bentuk reparasi yang dipaparkan Tabel 2 sebenarnya memperlihatkan permasalahan yuridis yang signifikan. Kompensasi didefinisikan dengan artian ganti rugi yang ditanggung negara karena pelaku tidak mampu menebus restitusi yang merupakan ‘tanggung jawabnya’. Dengan begitu, kompensasi yang seharusnya menjadi tanggung jawab negara akan sangat bergantung pada pembuktian bersalah kepada pelaku. Padahal, definisi kompensasi menurut Resolusi No. 60/147 tidak mencantumkan prasyarat ketidakmampuan pelaku untuk memberikan ganti rugi selayaknya definisi menurut Pasal 35 UU 26/2000. Tertampak, kompensasi sebagai sebarang reparasi yang sejatinya adalah tanggung jawab negara, justru dipertukarkan dengan pembuktian tanggung jawab pidana individual. Demikiannya, kompensasi hanya akan dipenuhi sepanjang pelaku terbukti bersalah dan bertanggung jawab berdasarkan putusan Pengadilan HAM yang berkekuatan hukum tetap.<sup>94</sup>

Berdasarkan Pasal 35 UU 26/2000, majelis hakim Pengadilan HAM memutuskan pemberian reparasi, sebagaimana penetapannya tercantum pada amar putusan. Pasal 31 PERMA 1/2022 mengatur lebih lanjut, pelaksanaan pemberian kompensasi dilaksanakan oleh Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban berdasar pada putusan Pengadilan HAM yang ‘telah’ berkekuatan hukum tetap. Pengaturan itu mengindikasikan, kompensasi hanya diberikan sepanjang terdapatnya pelaku yang dihukum menurut putusan *inkracht*.

Sangat penting digarisbawahi jikalau dalam Resolusi No. 60/147, status kedudukan korban adalah otonom dan tidak bergantung pada keberadaan pelaku. Korban ada dan dapat diidentifikasi, terlepas bila pelaku sudah diidentifikasi, ditangkap, didakwa atau dijatuhi hukuman.<sup>95</sup> Parameter objektif untuk menentukan status korban adalah terdapatnya *peristiwa* pelanggaran HAM yang berat yang mengakibatkan penderitaan dari segi materiel dan ekonomis, bukan

---

94 Supriyadi Widodo Eddyono dan Zainal Abidin, *Memastikan Pemenuhan Hak atas Reparasi Korban Pelanggaran HAM yang Berat* (Jakarta: ICJR, edisi revisi, 2016), hlm. 13-5.

95 Sudjatmoko, “Hak atas Pemulihan Korban,” hlm. 343.

pelaku. Dengan begitu, adalah kekeliruan bila hak-hak korban hanya semata-mata digantungkan pada bersalah-tidaknya pelaku.

Saat ini, dengan dasar hukum PP No. 44 Tahun 2008, 'jalan kecil' bagi korban untuk memperoleh reparasi hanya bersandar pada layanan rehabilitasi Bantuan Medis dan Psikososial (BMP) yang secara resmi dilaksanakan pemerintah sejak 2010. Berbeda dengan Kompensasi atau Restitusi, Program BMP adalah bentuk pemberian reparasi kepada korban tanpa mensyaratkan adanya putusan Pengadilan HAM. BMP juga dilaksanakan dengan melibatkan kerja sama dua institusi, yakni Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban dan Komnas HAM yang berwenang selaku penyelidik perkara pelanggaran HAM yang berat.<sup>96</sup>

Penting pula kiranya untuk menganalisis perbedaan pemenuhan hak atas kompensasi bagi korban pelanggaran HAM yang berat dan terorisme. Catatan kritis yang diajukan KontraS memperlihatkan, terdapat pengaturan yang berbeda menyangkut pemberian kompensasi kepada korban kedua kategori tindak pidana itu. Pasal 36 Ayat (8) dan (9) UU No. 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas UU No. 15 Tahun 2003 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme mengatur, kompensasi tetap bisa diberikan kepada korban terlepas bahwa putusan pengadilan menyatakan pelaku (terdakwa) bebas dari jerat hukuman, maupun bila pelaku terorisme telah meninggal atau tidak ditemukan. Kompensasi tersebut dapat diberikan berdasarkan penetapan pengadilan. Ketentuan sebagaimana yang dimaksud memperlihatkan bahwa reparasi korban terorisme tak bertumpu pada pembuktian pertanggungjawaban pidana individual pelaku di hadapan pengadilan, tetapi sepenuhnya menjadi tanggung jawab negara. Nahas, pengaturan demikian tak ditemukan pada pengaturan reparasi korban pelanggaran HAM yang berat.<sup>97</sup>

Beralih pada bahasan perbandingan, kerangka hukum mengenai

---

96 Atnike Nova Sigiro, "Jalan Kecil Keadilan Transisi: Program Bantuan Medis bagi Korban Pelanggaran Berat HAM di Indonesia," *Prisma* 38, 2 (2019), hlm. 23-7.

97 KontraS, *Catatan Kritis 20 Tahun Penerapan UU Pengadilan HAM (2000-2020): Mengkaji UU Pengadilan HAM yang Efektif* (Jakarta: KontraS, 2020).

reparasi korban di Belanda ternyata tidak sebegitu komprehensif. Pada pelaporannya kepada CED, Pemerintah Belanda mengklaim bahwa langkah legislasi tambahan tidak perlu dilakukan untuk mengadaptasi Pasal 24 ICPPED yang mengatur pelbagai hak-hak korban. Belanda mengklaim jikalau aturan tentang reparasi terhadap korban telah termuat di dalam hukum acara pidananya. Namun, CED menggarisbawahi bila kerangka hukum di Belanda berkenaan pemberian kompensasi yang ada hanya diberikan oleh pelaku kejahatan, dan tiada ketentuan spesifik yang mengatur mengenai pertanggungjawaban negara untuk pemberian reparasi secara umum.<sup>98</sup>

Sedangkan untuk Uruguay, dinyatakan secara eksplisit melalui Pasal 14 Act No. 18.026 bahwa negara bertanggung jawab atas pemberian reparasi berupa kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi terhadap korban kejahatan serius, termasuk penghilangan paksa. Sebagai catatan terpisah, Pemerintah Uruguay sebenarnya telah membentuk semacam ‘Komisi Pencarian Orang Hilang’ bernama *Comisión para la Paz* (terjemahan: *Peace Commission*) pada 2000. Komisi tersebut bertujuan untuk mengklarifikasi nasib warga Uruguay yang menjadi korban penghilangan paksa, dan menemukan keberadaan empat anak yang dihilangkan dan belum dipertemukan dengan keluarga asalnya. Pada laporan akhirnya *Comisión para la Paz* menyimpulkan, sebanyak 26 orang dinyatakan hilang, dan 182 warga Uruguay telah ditahan di Argentina semasa era kediktatoran militer. Sebagai kelanjutannya, Pemerintah Uruguay pun berjanji untuk memberikan reparasi, yang kelak direalisasi dengan pengundangan Act No. 18.596 (*Ley de Reparación Integral*) pada 2009. Saat pelaporannya, Pemerintah Uruguay menyatakan sudah mengucurkan US\$ 9,119,000 untuk reparasi korban.<sup>99</sup>

Kebijakan yang dilakukan Pemerintah Uruguay tersebut dapat

---

98 CED/C/NLD/1 (2013), para. 70-72; CED/C/NLD/CO/1 (2014), para. 32-3.

99 Elin Skaar, *Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violations, Politics, and Prosecution* (New York: Palgrave Macmillan, 2011), hlm. 161-2; CED/C/URY/1 (2012), para. 236-8.

dijadikan contoh perwujudan pertanggungjawaban negara berkenaan pemberian reparasi, tanpa mengharuskan adanya putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap yang menyatakan pelaku bersalah. Demi ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa, hak atas reparasi perlu dijamin dan direalisasi kepada korban penghilangan paksa. Kerangka hukum yang ada di Indonesia saat ini masih menyulitkan korban untuk mendapatkan reparasi secara cepat, adil, dan layak. Di samping itu, terlihat perbedaan pengaturan mekanisme pemberian kompensasi kepada korban pelanggaran HAM yang berat dan tindak pidana terorisme, dengan dasar mana korban terorisme justru bisa memperoleh kompensasi berdasarkan penetapan pengadilan tanpa mengharuskan adanya vonis pelaku. Atas dasar itu, UU 26/2000 perlu direvisi guna menyediakan mekanisme bagi korban penghilangan paksa selayaknya pengaturan pemberian reparasi kepada korban terorisme.

## **F. Kesimpulan**

Dengan mengingat bahwa lembar-lembar sejarah Indonesia memuat berbagai kasus penghilangan paksa yang saat ini juga masih diliputi keadaan 'nirpidana', ratifikasi ICPPED sebagai bentuk jaminan ketidakberulangan adalah keperluan mendesak. Terlebih, ratifikasi dapat menjadi satu lajur untuk pembaruan hukum demi penegakan hak-hak korban dan komitmen pencegahan praktik penghilangan paksa. Keengganan meratifikasi ICPPED akan memperkokoh impunitas yang hingga kini masih terlembagakan.

Terdapat kesesuaian normatif antara hukum positif Indonesia dan klausul-klausul ICPPED, utamanya pada jaminan tentang 'hak untuk tidak dihilangkan paksa' di dalam UU 39/1999 dan prinsip pertanggungjawaban komando pada UU 26/2000. Kendati begitu, penyesuaian norma tetap perlu mengambil tempat. Berbagai catatan prospektif perlu dikedepankan pada kebutuhan pembaruan hukum menyangkut kriminalisasi penghilangan paksa sebagai tindak pidana yang berdiri sendiri ('*stand-alone crime*'), perluasan cakupan yurisdiksi universal, dan pembaruan kerangka normatif tentang reparasi

korban. Pembaruan hukum bisa ditempuh dengan merevisi UU 26/2000 ataupun UU 1/2023.

Kajian perbandingan kerangka hukum Belanda dan Uruguay sebagai negara-pihak ICPPED dapat dijadikan rujukan untuk pembaruan hukum. Belanda dan Uruguay sendiri sudah meng-kriminalisasi penghilangan paksa dan mengatur bahwa yurisdiksi universal dapat diberlakukan untuk perkara penghilangan paksa, meski sepenuhnya bukan tanpa kelemahan substansial. Spesifik untuk Uruguay, pemberian reparasi kepada korban penghilangan paksa melalui kebijakan yang dirancang dengan dasar hukum khusus patut dijadikan rujukan guna pembaruan hukum Indonesia. Tidak seperti Indonesia, dasar hukum dan kebijakan pemberian reparasi oleh Pemerintah Uruguay tidak mensyaratkan pembuktian pertanggungjawaban pidana individual pelaku. Hal demikian adalah manifestasi pertanggungjawaban negara, dan begitu dibutuhkan korban penghilangan paksa.

## **Daftar Pustaka**

### **Artikel, Buku, dan Laporan**

- Agusman, Damos Dumoli. "Putusan MKUU Perjanjian Internasional: Apa yang Diubah?". *HukumOnline*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/putusan-mk-uu-perjanjian-internasional-apa-yang-diubah-lt5c79077b8ebcb?page=1>, 1/3/2019. Diakses 7/2/2022.
- Agusman, Damos Dumoli. "Status Hukum Perjanjian Internasional dalam Hukum Nasional RI: Tinjauan Dari Perspektif Praktik Indonesia." *Jurnal Hukum Internasional*, 5, 3 (2008): 488-504. DOI: 10.17304/ijil.vol5.3.178.
- Amnesty International. *Indonesia: Setting the Agenda: Human Rights Priorities for The New Government*. London: Amnesty International Ltd, 2014. Tersedia secara elektronik pada <https://www.amnesty.org/en/documents/asa21/011/2014/id/>.
- Amnesty International. *No Impunity for Enforced Disappearances: Checklist for Effective Implementation of the International Convention*

*for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.* London: Amnesty International Ltd, 2011. Tersedia secara elektronik pada <https://www.amnesty.org/en/documents/ior51/006/2011/id/>.

Amnesty International. *Universal Jurisdiction: UN General Assembly Should Support This Essential International Justice Tool.* London: Amnesty International Ltd, 2010. Tersedia secara elektronik pada <https://www.amnesty.org/en/wp-content/uploads/2021/07/ior530152010en.pdf>.

Ashri, Abdul Munif, Abdul Maasba Magassing, dan Iin Karita Sakharina. "Hak atas Kebenaran bagi Korban Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998." *Jentera: Jurnal Hukum* 4, 2 (2021): 495-514.

Avianti, Ridi dan Aji Wibowo. "Tinjauan Yuridis mengenai Hak untuk Mendapatkan Reparasi bagi Korban Penghilangan Paksa di Mexico Berdasarkan International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006." *Reformasi Hukum Trisakti* 2, 1 (2020): artikel 2. DOI: 10.25105/refor.v2i1.8845.

Bassiouni, M. Cherif. *Introduction to International Criminal Law: Second Revised Edition.* Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014.

Brölmann, Catherine. "Law-Making Treaties: Form and Function in International Law." *Nordic Journal of International Law* 74, 3 (2005): 388-404. DOI: 10.1163/157181005774939887.

Butt, Simon. "The Position of International Law Within the Indonesian Legal System." *Emory International Law Review* 28, 1 (2014): 1-28.

Christianti, Diajeng Wulan. "Yurisdiksi International Criminal Court (ICC) terhadap Warga Negara Non-Pihak Statuta Roma dan Dampaknya terhadap Indonesia." *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 2, 1 (2015): 27-43. DOI: 10.22304/pjih.v2n1.a3.

Davies, Mathew. "States of Compliance?: Global Human Rights Treaties and ASEAN Member States." *Journal of Human Rights* 13, 4 (2014): 414-33. DOI: 10.1080/14754835.2014.886949.

Eddyono, Supriyadi Widodo dan Zainal Abidin. *Memastikan*

*Pemenuhan Hak atas Reparasi Korban Pelanggaran HAM yang Berat.*  
Jakarta: ICJR, edisi eevisi, 2016.

- ELSAM dan IKOHI. "Siaran Pers: Segera Tuntaskan Kasus, Ratifikasi Konvensi Anti-Penghilangan Paksa." <https://ikohi.org/index.php/2020/08/30/segera-tuntaskan-kasus-ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa/>, 30/8/2020. Diakses 2/2/2022.
- Fitriani, Ade Irma, Rehulina Tarigan, dan Ria Wierma Putri. "Pengaturan Perlindungan Pembela Hak Asasi Manusia Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Penghilangan Paksa 13 Aktivis pada Tahun 1998)." *Jurnal Esensi Hukum* 3, 1 (2021): 55-66. DOI: 10.35586/esensihukum.v3i1.59.
- Fitriyadi, Ahmad Adi dan Fikry Latukau. "Pentingnya Implementing Legislation Konvensi Anti Penyiksaan 1984 (Convention Against Torture) ke dalam Hukum Nasional Indonesia." *Jurnal Belo*, 5, 2 (2020): 97-114. DOI: 10.30598/belovol5issue2page97-114.
- Human Rights Watch. "Indonesia: Signing 'Disappearances' Convention an Important Step." <https://www.hrw.org/news/2010/10/12/indonesia-signing-disappearances-convention-important-step>, 12/10/2010. Diakses 2/2/2021.
- International Law Commission. "The Obligation to Extradite or Prosecute." *Yearbook of the International Law Commission 2014 Volume II Part Two*. United State dan Geneva: United Nations, 2019. Tersedia secara elektronik pada <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210474252>.
- Janina, Suela dan Emmanuel Decaux. "The International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, A Human Rights Instrument of the 21st Century: Reflections on its 10th Anniversary of the Entry into Force." *Droits Fondamentaux* 19 (2021): 1-54.
- Joint Statement by the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances (WGEID) and the Committee on Enforced Disappearance (CED). "Enforced Not Only a Crime." <https://newsarchive.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12472&LangID=E>, 30/8/2012. Diakses 12/2/2022.

- Juwana, Hikmahanto. "Catatan atas Masalah Aktual dalam Perjanjian Internasional." *Jurnal Hukum Internasional* 5, 3 (2008): 443-51. DOI: 10.17304/ijil.vol5.3.175.
- Juwana, Hikmahanto. "Kewajiban Negara dalam Proses Ratifikasi Perjanjian Internasional: Memastikan Keselarasan dengan Konstitusi dan Mentransformasikan ke Hukum Nasional." *Undang: Jurnal Hukum* 2, 1 (2019): 1-32. DOI: 10.22437/ujh.2.1.1-32.
- Koalisi Sipil Anti Penghilangan Paksa. *Naskah Akademis Ratifikasi Konvensi Internasional tentang Perlindungan terhadap Semua Orang dari Tindakan Penghilangan Paksa*. [https://kontras.org/wp-content/uploads/2022/01/Naskah\\_Akademik\\_Ratifikasi\\_Konvensi\\_Internasional\\_Penghilangan\\_Paksa.pdf](https://kontras.org/wp-content/uploads/2022/01/Naskah_Akademik_Ratifikasi_Konvensi_Internasional_Penghilangan_Paksa.pdf), 5/10/2020. Diakses 24/1/2023.
- KontraS. "Kasus Penculikan dan Penghilangan Paksa Riwayatmu Kini?" <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/kertas-posisi-singkat-Penculikan-1998-2009.pdf>. Diakses 24/1/2023.
- KontraS. "Temukan dan Kembalikan Ruth Sitepu." <https://kontras.org/2019/03/27/temukan-dan-kembalikan-ruth-sitepu/>, 27/3/2019. Diakses 2/2/2022.
- KontraS. "TNI Melindungi Pelaku Penghilangan Paksa terhadap Dedek Khairudin." <https://kontras.org/2014/03/28/tni-melindungi-pelaku-penghilangan-paksa-terhadap-dedek-khairudin/>, 28/3/2014. Diakses 2/2/2022.
- KontraS. *Catatan Kritis 20 Tahun Penerapan UU Pengadilan HAM (2000-2020): Mengkaji UU Pengadilan HAM yang Efektif*. Jakarta: KontraS, 2020.
- KontraS. *Catatan Kritis Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2022 tentang Pembentukan Tim Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat Masa Lalu*. Jakarta: KontraS, 2022.
- Kusumaatmadja, Mochtar dan ETTY R. Agoes. *Pengantar Hukum Internasional*. Bandung: Penerbitan PT. Alumni, edisi kedua, 2003).
- Lubis, Todung Mulya. *Mencari Hak Asasi Manusia: Dilema Politik*

- Hukum Indonesia Masa Orde Baru 1966-1990*. Terjemahan Nandar Akbar Ariefianto, dkk. Yogyakarta: CIRCA, 2021.
- Lukito, Ratno. “‘Compare But Not to Compare’: Kajian Perbandingan Hukum di Indonesia.” *Undang: Jurnal Hukum* 5, 2 (2022): 258-91. DOI: 10.22437/ujh.5.2.257-291.
- McCrorry, Susan. “The International Convention on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.” *Human Rights Law Review* 7, 3 (2007): 545-66. DOI: 10.1093/hrlr/ngm021.
- Muladi. “Mekanisme Domestik untuk Mengadili Pelanggaran HAM Berat melalui Sistem Pengadilan atas Dasar UU No. 26 Tahun 2000.” Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2007. Tersedia secara elektronik pada <https://referensi.elsam.or.id/2014/09/mekanisme-domestik-untuk-mengadili-pelanggaran-ham-berat-melalui-sistem-pengadilan-atas-dasar-uu-no-26-tahun-2000/>.
- OHCHR. *Core International Human Rights Treaties*. New York-Geneva: United Nations, 2014.
- OHCHR. “Ratification Status for Indonesia.” [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=80&Lang=EN](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=80&Lang=EN). Diakses 7/2/2022.
- Open Society Justice Initiative & TRIAL International. *Universal Jurisdiction Law and Practice in the Netherlands*. New York: Open Society Foundations, 2019. Tersedia secara elektronik pada <https://trialinternational.org/wp-content/uploads/2019/05/Universal-Jurisdiction-Law-and-Practice-in-The-Netherlands.pdf>.
- Patiño, Maria Clara Galvis. *The Work of the Committee on Enforced Disappearances: Achievements and Jurisprudence Ten Years After the Entry into Force of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearances*. Geneva: Graduate Institute Geneva-Faculty of Law Universite De Geneve, 2021. Tersedia secara elektronik pada <https://www.geneva-academy.ch/research/publications/detail/607-the-work-of-the-committee-on-enforced-disappearances>.

- Prophette-Pallasco, Albane dan Anna Batalla Trilla. "The Committee on Enforced Disappearances: How to Reconcile Procedural Timelines with the Urgency of Enforced Disappearance?" *Völkerrechtsblog*. <https://voelkerrechtsblog.org/the-committee-on-enforced-disappearances-how-to-reconcile-procedural-timelines-with-the-urgency-of-enforced-disappearance/>, 16/12/2020. Diakses 13/2/2022.
- Putri, Devita Kartika. "Urgensi Asas Subsider Pada Pengaturan Asas Universal dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana." *Masalah-Masalah Hukum* 51, 2 (2022): 162-70. DOI: 10.14710/mmh.51.2.2022.162-170.
- Republik Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Draft Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2015.
- Republik Indonesia, Badan Pembinaan Hukum Nasional. *Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2012.
- Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat. "Laporan Panitia Khusus Penanganan Pembahasan atas Hasil Penyelidikan Penghilangan Orang secara Paksa Periode 1997-1998." <https://kontras.org/home/WPKONTRAS/wp-content/uploads/2018/09/LAPORAN-REKOMENDASI-PANSUS-ORANG-HILANG-DPR.pdf>, 28/9/2009. Diakses 5/2/2022.
- Republik Indonesia, Direktorat Jenderal HAM. "Ditjen HAM Terus Dorong Ratifikasi Konvensi Anti Penghilangan Paksa." <https://ham.go.id/2021/07/07/ditjen-ham-terus-dorong-ratifikasi-konvensi-anti-penghilangan-paksa/>, 7/7/2021. Diakses 2/2/2022.
- Republik Indonesia, Komnas HAM. *Merawat Ingatan, Menjemput Keadilan: Ringkasan Eksekutif Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat*. Jakarta: Tim Publikasi Komnas HAM, 2020.
- Setiawan, Ken. "The Human Rights Courts: Embedding Impunity." Dalam *The Politics of Court Reform: Judicial Change and Legal*

- Culture in Indonesia*, diedit oleh M. Crouch, 287-310. Cambridge University Press, 2019.
- Sigiro, Atnike Nova. “Jalan Kecil Keadilan Transisi: Program Bantuan Medis bagi Korban Pelanggaran Berat HAM di Indonesia.” *Prisma* 38, 2 (2019): 20-32.
- Skaar, Elin. *Judicial Independence and Human Rights in Latin America: Violations, Politics, and Prosecution*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.
- Sodik, Rozy Brilian. “R-KUHP dan Potensi Legitimasi Impunitas.” *HukumOnline*. <https://www.hukumonline.com/berita/a/r-kuhp-dan-potensi-legitimasi-impunitas-lt60c842b502f2c/?page=all>, 15/6/2021. Diakses 15/2/2022.
- Soesilo, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) serta Komentar-Komentarnya Lengkap Pasal Demi Pasal*. Bogor: Politeia, 1995.
- Sudjatmoko, Andrey. “Hak atas Pemulihan Korban Pelanggaran Berat HAM di Indonesia dan Kaitannya dengan Prinsip Tanggung Jawab Negara dalam Hukum Internasional.” *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 3, 2 (2016): 330-350. DOI: 10.22304/pjih.v3n2.a6.
- Tirto.id. “Ada Banyak Politikus Takut Ratifikasi Anti Penghilangan Paksa.” <https://tirto.id/ada-banyak-politikus-takut-ratifikasi-anti-penghilangan-paksa-gmbf>, 10/12/2021. Diakses 5/2/2022.
- Tirto.id. “Saat Keluarga Korban Penghilangan Paksa Menjaga Asa Demi Keadilan.” [https://tirto.id/gomW?utm\\_source=CopyLink&utm\\_medium=Share](https://tirto.id/gomW?utm_source=CopyLink&utm_medium=Share), 31/1/2022. Diakses 5/2/2022.
- United Nations Human Rights. “Enforced Disappearances: Time to Act.” [https://youtu.be/S65sLep6\\_eI](https://youtu.be/S65sLep6_eI), 24/12/2020. Diakses 12/2/2022.
- Wahyuningroem, Sri Lestari. “Breaking the Promise: Transitional Justice between Tactical Concession and Legacies of Authoritarian Regime in Indonesia.” *International Journal of Transitional Justice* 16, 3 (2022): 406-21. DOI: 10.1093/ijtj/ijac021.

## **Peraturan dan Putusan Hukum**

Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General

- Comment No. 9: The Domestic Application of the Covenant. E/C.12/1998/24. 03 December 1998.
- Committee on Enforced Disappearance. Concluding Observations on the Report Submitted by Netherlands. CED/C/NLD/CO/1. 10 April 2014.
- Committee on Enforced Disappearance. Concluding Observations on the Report Submitted by Uruguay. CED/C/URY/CO/1. 08 May 2013.
- Committee on Enforced Disappearance. Initial Reports of State Parties due in 2011: Uruguay. CED/C/URY/1. 15 October 2012.
- Committee on Enforced Disappearance. Reports of States Parties due in 2013: Netherlands. CED/C/NLD/1. 29 July 2013.
- Oriental Republic of Uruguay. Ley No. 18.026 de Cooperación con la Corte Penal Internacional en Materia de lucha Contra el Genocidio, los Crimenes de Guerra y de Lesa Humanidad 2006 (Act No. 18.025).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Peraturan Hukum Pidana (Pemberlakuan *Wetboek van Strafrecht*).
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1976 tentang Perubahan dan Penambahan Beberapa Pasal KUHP Bertalian dengan Perluasan Berlakunya Ketentuan Perundang-undangan Pidana, Kejahatan Penerbangan, dan Kejahatan terhadap Sarana/Prasarana Penerbangan. Lembaran Negara Tahun 1976 Nomor 26, Tambahan Nomor 3080.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Nomor 3886.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Nomor 4026.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2000 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Terorisme. Lembaran Negara Tahun 2018 Nomor 92, Tambahan Nomor 4301.

- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Lembaran Negara Tahun 2023 Nomor 1, Tambahan Nomor 6842.
- Republik Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan kepada Saksi dan Korban. Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 84, Tambahan Nomor 4860.
- Republik Indonesia. Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2022 tentang Tata Cara Penyelesaian Permohonan dan Pemberian Restitusi Kepada Korban Tindak Pidana. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 225.
- The Kingdom of Netherlands. Wet van 19 Juni 2003. *Houdende regels met betrekking tot ernstige schendingen van het Internationaal Humanitair Recht* (Wet Internationale Misdrijven).
- United Nations, General Assembly. Resolution No. 60/147. *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*. A/RES/60/147. 16 December 2005.
- United Nations, Treaty Collection. International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006. [treaties.un.org](https://treaties.un.org).
- United Nations, Treaty Collection. Vienna Convention on The Law of Treaties 1969. [treaties.un.org](https://treaties.un.org).