

# ANALISIS YURIDIS PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 18/PUU-V/2007 TENTANG MEKANISME PEMBENTUKAN PENGADILAN *AD HOC* DALAM PELANGGARAN HAM DI INDONESIA

Muhammad Roziki<sup>1</sup>

Fakultas Hukum Universitas Islam Malang  
Jl. Mayjen Haryono Nomor 193, Kota Malang  
Email: [Rojikimax@gmail.com](mailto:Rojikimax@gmail.com)

## ABSTRACT

*Law Number 26 of 2000 concerning Human Rights Courts. This regulation is responsive, considering that there have been many past gross human rights violations involving state institutions. However, there are legal problems when in Article 43 Paragraph (2) of the Human Rights Court Law which explains that a Human Rights Court is formed on the basis of "allegations" by the Parliament and is determined by the Presidential Decree. Erico Guterres thought that such a matter was too political in nature, therefore this regulation was submitted for judicial review to the Constitutional Court. This research is a normative legal research, which is carried out by examining library materials, which are secondary data and legislation as primary legal materials. This research is a statutory approach, a legal case approach, a conceptual approach. Based on this research, several problems were found, namely, why was Law Number 26 of 2000 concerning the Human Rights Court filed for judicial review to the Constitutional Court? What is the ratio of the Constitutional Court to the decision in Decision Number 18 / PUU-V / 2007 regarding the mechanism of establishing an ad hoc court in human rights cases in Indonesia?*

**Keywords :** *Human rights court, Judicial review, Constitutional court.*

## ABSTRAK

Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Regulasi ini merupakan suatu hal yang responsif, mengingat banyak kejadian pelanggaran HAM berat di masa lalu yang melibatkan institusi negara. Namun terdapat problematika hukum ketika dalam Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM yang menjelaskan bahwa pengadilan HAM dibentuk atas dasar "dugaan" oleh DPR dan ditetapkan oleh Keppres. Hal yang demikian dianggap terlalu bernuansa politik oleh Erico Guterres, maka oleh sebab itu regulasi ini diajukan uji materil ke Mahkamah Konstitusi. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka, yang merupakan data sekunder dan aturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer. Penelitian ini Pendekatan Perundang-perundangan, Pendekatan Kasus Hukum, Pendekatan Konseptual. Berdasarkan penelitian tersebut ditemukan beberapa masalah yakni, Mengapa Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia diajukan Uji materil ke Mahkamah Konstitusi? Apa *ratio decidendi* Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 18/PUU-V/2007 tentang mekanisme pembentukan pengadilan *ad hoc* dalam perkara HAM di Indonesia?

**Kata Kunci :** Pengadilan HAM, *judicial review*, Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Malang

## **PENDAHULUAN**

Negara hukum adalah negara yang berlandaskan atas hukum dan keadilan bagi warganya. Hal yang dimaksud adalah segala kewenangan dan tindakan alat-alat perlengkapan negara atau penguasa, semata-mata berlandaskan hukum atau dengan kata lain diatur oleh hukum.<sup>2</sup> Indonesia menganut pembagiaan kekuasaan, sebagaimana pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya.<sup>3</sup>

Legislatif di Indonesia mempunyai tugas salah satunya ialah membuat undang-undang dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara dan lembaga yang mengawasi pemerintahan yang menjalankan undang-undang. Sedangkan eksekutif ialah lembaga kenegaraan yang bertugas sebagai eksekutor atau pelaksana undang-undang yang dibuat legislatif.

Badan yudikatif fungsinya ialah memantau jalannya perundang-undangan, dan badan yang bertugas sebagai mengadili dan memutuskan pelanggaran undang-undang. Di Indonesia badan yudikatif terdiri atas Mahkamah Konstitusi (MK), Mahkamah Agung (MA), serta Komisi Yudisial (KY).

Mahkamah Agung membawahi badan peradilan dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara. Demikian ketentuan yang terdapat dalam Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945. Untuk mendukung terwujudnya kekuasaan kehakiman yang merdeka telah diadakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-Pokok Kekuasaan Kehakiman dan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 1999 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Pokok-pokok Kekuasaan Kehakiman yang diganti dengan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman, dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tersebut dirubah menjadi Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Salah satu inti dari Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman adalah pelaksanaan prinsip satu atap (*one roof system*) terhadap lembaga peradilan baik itu terkait dengan kelembagaan maupun teknis administrasi dan finansial peradilan sebagaimana ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman. Namun

---

<sup>2</sup> Abdul Aziz Hakim. (2011) *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, h. 8.

<sup>3</sup> Moh, Kusnardi dan Ibrahim Harmaily. (1988) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI. h. 140.

pengaturan mengenai pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM) yang bersifat *Ad hoc* yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara tertentu dibentuk dengan undang-undang yang berbeda, yakni Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Pengadilan Hak Asasi Manusia dibentuk merupakan wujud nyata yang dilakukan pemerintah Indonesia dalam rangka perlindungan terhadap hak asasi manusia dari segala ancaman mengingat bahwa hak asasi manusia merupakan hak asasi yang bersifat fundamental yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun, sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 huruf I ayat 1 sampai ayat 5 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang mengatur bahwa negara wajib melindungi hak asasi seluruh warganya guna terciptanya ketentraman, keadilan serta mewujudkan negara hukum yang sesungguhnya. Pengadilan Hak Asasi Manusia merupakan pengadilan yang memeriksa dan mengutus segala bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang berat, pelanggaran hak asasi manusia terdiri dari genosida dan kejahatan kemanusiaan. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia memberikan definisi tentang kejahatan genosida. Genosida adalah setiap perbuatan yang dilakukan dengan maksud untuk menghancurkan atau memusnahkan seluruh atau sebagian kelompok bangsa, ras, kelompok etnis kelompok agama, dengan cara:

- a. Membunuh anggota kelompok;
- b. Mengakibatkan penderitaan fisik atau mental yang berat terhadap anggota-anggota kelompok;
- c. Menciptakan kondisi kehidupan kelompok yang akan mengakibatkan kemusnahan secara fisik baik seluruh maupun sebagian;
- d. Memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran didalam kelompok; atau
- e. Memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Berbeda dengan lembaga pengadilan lainnya, pengadilan ini dibentuk bersifat *ad hoc*, artinya jika hanya diperlukan saat terjadinya pelanggaran hak asasi manusia. Dalam Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak asasi Manusia juga secara *explicit* telah disebutkan tentang mekanisme pembentukan pengadilan HAM.

Dalam penjelasan atas undang-undang nomor 16 tahun 2000 tentang pengadilan HAM disebutkan sebagai berikut:

“Dalam hal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mengusulkan dibentuknya Pengadilan HAM *ad hoc*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia mendasarkan pada dugaan telah terjadinya pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang dibatasi pada locus dan tempos delicti yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini”.

Penjelasan tersebut diatas menimbulkan problematika tafsir, dimana lembaga DPR dapat membentuk lembaga pengadilan HAM hanya sebatas atas “dugaan” semata, meskipun DPR merupakan representasi rakyat seutuhnya, namun DPR bukanlah lembaga yang berkompeten dibidang itu. Mungkin menurut undang-undang ini, DPR melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap adanya dugaan pelanggaran hak asasi manusia, kendatipun DPR juga bukan lembaga institusi POLRI/Kejaksaan yang berhak melakukan penyelidikan dan penyidikan ataupun DPR membentuk lembaga independen yang khusus melakukan penyelidikan dan penyidikan, meskipun kehendak undang-undang dalam hal ini memberikan kepada DPR untuk membentuk pengadilan HAM namun mekanisme yang ditempuh tentu dengan cara yang bervariasi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum.

Pada tanggal 28 juni 2007 Eurico Guterres mantan wakil panglima pejuang integrasi Timor Timur mengajukan *judicial review* terhadap pasal 43 ayat 2 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2000 tentang pengadilan hak asasi manusia beserta penjelasannya. Eurico Guterres merupakan terpidana kasus HAM dan merasa dirugikan akibat pembentukan pengadilan *ad hoc* yang dibentuk berdasarkan dugaan DPR kemudian dilanjutkan dengan keputusan presiden, Eurico Guterres menganggap bahwa pembentukan pengadilan ham dengan model mekanisme seperti ini terlalu bernuansa politik.<sup>4</sup>

Dengan diajukannya *judicial review* ke Mahkamah Konstitusi oleh Eurico Guterres melalui kuasa hukumnya, dan telah diputuskan dalam putusan nomor 18/PUU-V/2007 tanggal 20 Februari 2008 yang pada intinya bahwa Mahkamah Konstitusi telah menafsirkan bahwa DPR wajib memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi yang memang berwenang untuk itu. Berdasarkan uraian dikemukakan diatas menarik untuk dikaji dan diteliti dengan fokus permasalahan sebagai berikut: Mengapa Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia diajukan Uji materil ke Mahkamah Konstitusi? Apa *ratio*

---

<sup>4</sup>Tempo, 2007, *Eurico Ajukan Uji Materi* <https://nasional.tempo.co/read/102764/eurico-guterres-ajukan-uji-materi-uu-pengadilan-ham> Diakses pada Tanggal 1 Februari 2020 Pukul 22.00.

*decidendi* Mahkamah Konstitusi dalam putusan Nomor 18/PUU-V/2007 tentang mekanisme pembentukan pengadilan *ad hoc* dalam perkara HAM di Indonesia?

Tujuan Penelitian ini yaitu alasan pemohon terkait diajukannya uji materil undang-undang nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Untuk memahami *ratio decidendi* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-V/2007 tentang pembentukan pengadilan *ad hoc* dalam perkara HAM di Indonesia.

Metode penelitian merupakan prosedur dan teknik untuk menjawab permasalahan yang akan dilakukan penelitian oleh peneliti, dan jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang berpijak pada suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sehingga diperoleh argumentasi, teori atau konsep sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah.<sup>5</sup> Sedangkan metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*statue approach*), Pendekatan Kasus Hukum (*Case Approach*), Pendekatan Konseptual (*Conseptual Approach*), kemudian teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan kegiatan studi kepustakaan (*library research*) dan dokumentasi (*documentary research*). Dengan melakukan pengumpulan dan klasifikasi bahan hukum akan membawa akibat pada penataan dan pengorganisasian bahan hukum melalui proses sinkronisasi.<sup>6</sup>

## **PEMBAHASAN**

### **Alasan Undang Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia diajukan Uji materil ke Mahkamah Konstitusi**

Pengujian Undang-undang Nomor 26 Tahun 2003 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, diajukan oleh Eurico Guterres, umur 38 tahun, Mantan Wakil Panglima Pasukan Pejuang Integrasi PP, seorang terpidana kasus HAM Timor Timur yang menilai bahwa adanya kerugian konstitusional yang dialaminya terhadap pembentukan pengadilan HAM dan bertentangan dengan UUD 1945, yang dipermasalahkan yakni Pasal 43 ayat (2) UU. Nomor 26 Tahun 2000 tentang HAM, menurut kuasa hukum Mahendradatta, dengan diberlakukannya pengadilan HAM *adhoc*, kliennya harus dihukum selama 10 tahun penjara. Pembentukan pengadilan HAM *adhoc*

---

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, (2011), *Penelitian Hukum*, Jakarta; Kencana Prenada Media Group. h. 35.

<sup>6</sup> Suratman, Philips Dillah, (2015), *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta., h. 84.

yang dilakukan melalui keputusan presiden juga dinilai bertentangan dengan konstitusi, yakni Pasal 27 ayat (1), Pasal 28 D ayat (1), Pasal 28 G ayat (1) dan Pasal 28I ayat (2) UUD 1945.<sup>7</sup>

Dalam penjelasan Pasal 43 ayat (2) Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 tentang HAM yakni, dapat dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan keputusan Presiden Republik Indonesia. hal ini yang dianggap oleh Pemohon yakni terlalu mengandung unsur politik, dan menciderai keadilan. Selain itu Pemohon merasa keberatan terhadap setiap yang terjadi setelah undang-undang Nomor 26 tahun 2000 dapat diadili. Dengan ini kuasa hukum pemohon mendalilkan bahwa hal ini telah melanggar konstitusional pemohon yang dijamin oleh Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 salah satunya yakni Pasal 24 (5) UUD 1945 yang berbunyi:

“susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang”

Dengan adanya proses pembentukan pengadilan *ad hoc* berdasarkan undang-undang tentu telah merugikan hak konstitusional dari pemohon yang dalam klausula Pasal 43 ayat (2) terdapat kata “dugaan” yang hanya diperoleh dari pertimbangan DPR yang menyebabkan ketidakpastian hukum. Dengan demikian Penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM. Proses pembentukan pengadilan *ad hoc* ini banyak mengalami perdebatan publik, salah satunya pendapat dari RB Sularto yakni berdasarkan acuan pada penafsiran/interpretasi melalui kata dalam undang-undang terlihat bahwa regulasi pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* melalui tata urutan atau hirarki yang tidak sistematis.

Pendapat ini dilakukan berdasarkan penafsiran interpretasi sistematis, yang dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki, yang beberapa istilah interpretasi lainnya seperti interpretasi gramatikal menurut Peter Mahmud Marzuki adalah identik dengan interpretasi sistematis. Di sisi lain, interpretasi autentik biasanya dimaksudkan sebagai interpretasi sebagaimana tertuang di dalam penjelasan undang-undang.<sup>8</sup>

Dengan demikian pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* seharusnya melalui Peraturan Pemerintah sebagai *delegated regulation* dan bukan melalui keputusan Presiden, terlebih lagi menurut UU. No. 10 tahun 2004 Produk perundang-undangan dalam bentuk keputusan yang

---

<sup>7</sup><https://news.detik.com/berita/d-798824/guterres-gugat-pengadilan-ham> Diakses pada Tanggal 1 Februari 2020 Pukul 22.00

<sup>8</sup> Peter Mahmud, *Op.cit.* h. 107

diterbitkan oleh Presiden selaku pejabat administrasi yang bersifat konkret dan khusus.<sup>9</sup> Berkaitan dengan penjelasan UU No. 26 Tahun 2000 itu sendiri tidak dijelaskan alasan pembuatan *delegated regulation*nya melalui produk keputusan Presiden. Demikian pula Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-V/2007 tidak memberikan putusan yang berkaitan dengan *delegated regulation* untuk pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* tersebut.

Pembentukan pengadilan yang mengadili pelanggaran HAM berat melalui produk perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden tidak hanya terjadi di Indonesia, Presiden Amerika Serikat, George W. Bush pada tanggal 13 November 2001 telah mengeluarkan keputusan yang menugaskan Menteri Pertahanan Amerika Serikat untuk merancang peraturan dan membentuk Pengadilan Militer untuk menuntut dan mengadili warga non Amerika Serikat yang melakukan, membantu ataupun berkspirasi melakukan terorisme internasional.<sup>10</sup> Dilihat dari sudut pendekatan kebijakan, terlihat jelas bahwa pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* merupakan upaya untuk mengatasi masalah/ masalah sosial dalam masyarakat Indonesia yaitu sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran HAM yang berat dan juga sebagai upaya untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat Indonesia dari perbuatan yang merupakan pelanggaran HAM yang berat dengan memberikan jaminan landasan hukum untuk mengadili para pelaku, pelanggaran HAM yang berat tersebut.<sup>11</sup>

Pihak pemohon mengajukan keberatan terhadap pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* karena pembentukannya terlalu bersifat politik dan tidak mencerminkan keadilan. Selain itu menurut kuasa hukumn pemohon bahwa kata “dugaan” Pada Pasal 43 ayat (2) dapat ditafsirkan secara bebas, bahkan DPR bisa membentuk pengadilan HAM hanya sebatas dugaan yang belum tentu pasti adanya kejahatan

### ***Ratio Decidendi* putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-V/2007 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia Ad Hoc**

Terdapat 22 (duapuluh dua) poin terkait dengan pokok permohonan yang diajukan oleh pemohon, pemohon lebih menekankan kepada proses pembentukan Pengadilan HAM ini bertumpu pada kebijakan DPR yang hanya sebatas “dugaan” telah terjadi pelanggaran HAM, hal ini sesuai dengan Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM, namun sebaliknya apabila DPR tidak mempunyai dugaan maka tidak terbentuk Pengadilan HAM *ad hoc* ini, dengan demikian proses

---

<sup>9</sup> RB. Sularto, *Op.cit.* h. 171.

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup> RB. Sularto, *Op.cit.* h. 174.

intervensi ini menyalahi aturan *criminal justice system* DPR hanya sebatas membuat undang-undang bukan untuk memberikan pendapat yang bersifat “segera”.

Secara logika, undang-undang ini memaksa DPR untuk menduga terlebih dahulu dan memberikan putusan atau penilaian (*judgement*) terlebih dahulu sebelum mengajukan usul pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc*. Dan artinya DPR telah mengambil fungsi Pengadilan yang hanya didasarkan atas dugaan. Perihal sebatas yang ditentukan oleh Undang-undang hanya sebatas dugaan yang tidak dibarengi dengan alat bukti apapun, atau bahan-bahan yang didapat secara konstitusional, sedangkan laporan atau rekomendasi dari Komnas HAM hanyalah merupakan kebiasaan dalam praktik belaka dan bukan merupakan suatu aturan yang mengikat. Dengan kata lain, bahwa DPR mempunyai kewenangan penuh untuk membentuk Pengadilan tanpa melibatkan lembaga lain. Dalam uraian pemohon yang ke 7, pemohon mendalilkan bunyi Pasal 1 ayat 5 yang berbunyi, “*Penyelidikan adalah serangkaian peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini*”.dimana berdasarkan pengertian pasal tersebut, maka dugaan merupakan suatu bagian dari sebuah tindakan hukum penyelidikan. Yang menjadi persoalan adalah, seperangkat penyelidikan merupakan suatu wewenang di dalam sistem Pengadilan HAM yang hanya dimiliki oleh Komnas HAM sebagaimana Pasal 18 ayat (1) Undang-undang *aquo* yang berbunyi, “*Penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*”. Sedangkan penjelasan Pasal 18 ayat (1) UU Pengadilan HAM yang berbunyi, “*kewenangan penyelidikan hanya dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dimaksudkan untuk menjadi objektivitas hasil penyelidikan karena lembaga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia adalah lembaga yang bersifat independen*”. Pemohon mendalilkan bahwa mekanisme semacam ini tumpang tindih, disisi lain DPR menggantikan peran Pengadilan atau juga mengambil alih fungsi Komnas HAM sebagai penyelidik dalam tindak pidana pelanggaran HAM berat. Yang menjadi inti permasalahan dalam point 10 pemohon kembali menegaskan bahwa tentang cara pembentukan pengadilan yang *overlap* yakni atas usulan DPR dan keputusan Presiden, maka dari itu pemohon mengajukan *judicial review* terhadap pembentukannya. Maka dari itu eksistensi keberadaan pengadilan HAM *ad hoc* tidak dipermasalahkan, dan hal ini telah bertentangan dengan UUD 1945 karena pemohon menganggap telah diadili oleh proses kekuasaan politik yang tidak merdeka karena bukan dalam rangka menegakkan hukum dan keadilan namun mengakomodasi kepentingan politik.

Pemohon kembali menegaskan Fungsi DPR pada uraian point ke 12 bahwa yang diberika UUD 1945I yakni hanya untuk menjalankan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, serta utamanya menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang. Di dalam UUD 1945 tidak ada satu pasal pun secara normatif yang memberikan hak kepada DPR untuk ikut serta di dalam *criminal justice system atau in casu* melakukan penyelidikan terhadap tindak pidana;

Peran serta DPR membentuk Pengadilan bukan menjadi persoalan, namun cara DPR membentuk pengadilan dan proses mengusulkannya ternyata terkandung kewajiban DPR untuk melakukan penilaian yang bersifat menghakimi tentang suatu peristiwa hukum pidana sebagai telah disebut dan dijelaskan Pasal 43 ayat (2)

Pasal 43 ayat (2) yang mengharuskan DPR menentukan pembentukan Pengadilan dan ditindaklanjuti dengan Keputusan Presiden inilah Pemohon di adili dengan cara yang memuat ketidakpastian hukum. Oleh karenanya pemohon menilai bahwa pasal *a quo* menilai tidak mengikat secara hukum. Pemohon berpendapat bahwa peranan lembaga lain dalam menentukan terbentuknya Pengadilan *ad hoc* dan menerapkan prinsip kehati-hatian dapat dikembalikan lagi dalam lingkup kekuasaan kehakiman, sebagaimana dalam penanganan tindak pidana terorisme (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2003 juncto Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2002) yang mempergunakan hasil laporan intelijen

Bahwa sesuai dengan bunyi Pasal 28 D ayat (1) UUD 1945 khususnya berbunyi, “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum dan Pasal 28 I ayat (2) berbunyi “Setiap orang berhak bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar-dasar apapun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu” maka dengan hal ini pemohon menyatakan bahwa secara konstitusional dapat memperoleh perlakuan yang sama di hadapan hukum dan bebas dari perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apapun, dan ha ini dilanggar Oleh Pasal 43 ayat (2) udnang-undang HAM *ad hoc*.

Secara normatif dan tegas menyatakan bahwa pengadilan HAM dibentuk berdasarkan keputusan presiden. Hal ini pemohon berpendapat bahwa pengadilan HAM tidak dapat dilakukan dengan keputusan presiden karena bertentangan dengan pasal 24 ayat 5 UUD 1945, sehingga pantas dinyatakan tidak lagi mengikat secara hukum. Kedudukan pengadilan HAM didalam keputusan presiden nomor 53 Tahun 2001 tentang pembentukan pengadilan HAM pasca jejak

pendapat ditentukan adalah di pengadilan Negeri Jakarta pusat padahal bahwa ketika mengacu pada undang-undang pengadilan hak asasi manusia khususnya pasal 45 ayat 2, itu *haruslah locus delicti* Timor Timor sehingga pemohon yang sebelumnya dihukum diadili di Pengadilan Negeri Surabaya, oleh karena itu sangat jelas bahwa keputusan presiden menentukan posisi pengadilan hak asasi manusia dan tidak ditentukan oleh UU Pengadilan HAM *ad hoc* melainkan dengan Keputusan Presiden. Bahwa Pasal 24A ayat (5) UUD 1945 menyatakan, "Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang". Hal ini sesuai pula dengan ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman sebagai implementasi dari Pasal 24A ayat (5) UUD 1945. Pasal 15 ayat (1) yang berbunyi, "Pengadilan khusus hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan peradilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 yang diatur dengan undang-undang".

Sedangkan pertimbangan Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, yang pertama ialah sesuai dengan Pasal 24 c ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-undang Nomor 24 tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan undang-undang Nomor 8 tahun 2011 tentang Mahkamah Konstitusi, bahwa Mahkamah berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap UUD 1945. Dalam hal ini pemohon mengajukan *judicial review* tentang undang-undang nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. dan selanjutnya berkaitan dengan *legal standing* pemohon dikabulkan atau memenuhi syarat Pasal 51 ayat (1) UU MK. Mahkamah Berpendapat bahwa pemohon sekaligus sudah memiliki *legal standing* dan sesuai dengan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PU-V/2007 tentang syarat terjadinya kerugian konstitusional pemohon. Pertimbangan selanjutnya pada Point (3.6) Mahkamah Konstitusi kembali menegaskan bahwa Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM pernah dimohonkan pengujian dalam perkara Nomor 065/PUU-II/2004. Sesuai dengan pasal 60 UUMK *juncto* Pasal 42 ayat (2) Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 05/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Perkara Pengujian Undang-Undang yang berbunyi, "...permohonan pengujian UU terhadap muatan ayat, pasal, dan/atau bagian yang sama dengan perkara yang pernah diputus oleh Mahkamah dapat dimohonkan pengujian kembali dengan syarat syarat konstitusionalitas yang menjadi alasan permohonan yang bersangkutan berbeda"; Pendapat semua pihak yang terlibat telah dibaca dan didengar oleh

pemohon, maka Mahkamah Mempunyai pendapat awal proses pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc*, didasarkan atas mandat yang diberikan Dewan PBB seperti termuat di dalam Resolusi 1264 (1999) yang telah diputuskan pada tanggal 15 September 1999 yang isinya antara lain, Dewan Keamanan PBB sangat prihatin karena memburuknya situasi keamanan di Timor Timur, khususnya adanya kekerasan yang berlanjut yang dilakukan terhadap warga sipil di Timor Timur sehingga mengakibatkan pemindahan yang sangat luas, termasuk laporan mengenai pelanggaran yang berat terhadap hukum humaniter dan HAM yang terjadi di Timor Timur dan Dewan Keamanan mendesak agar orang-orang yang melakukan kekerasan tersebut memikul tanggung jawabnya. Karena itu Dewan Keamanan PBB juga mengutuk semua tindakan kekerasan di Timor dan meminta mereka yang terlibat untuk bertanggung jawab atas kekerasan yang tersebut dibawa ke pengadilan.

Mahkamah telah menerima dan memeriksa dengan seksama uraian para pemohon dan bukti-bukti yang diajukan, keterangan lisan maupun tulisan dari ahli pemohon, pemerintah, dewan perwakilan rakyat, Komnas HAM dan latar belakang pembentukan Pengadilan HAM, dan Mahkamah Berpendapat bahwa Pasal 43 ayat (2) telah bertentangan dengan Pasal 24 A ayat (5) UUD 1945, dikarenakan secara tegas bahwa pemohon tidak mempersoalkan ekistensi keberadaan Pengadilan melainkan mempersalahkan proses pembentukannya yang melalui usulan DPR kepada Presiden yang kemudian menetapkannya dengan Keppres yang merugikan konstitusional untuk menjamin kepastian hukum dan keadilan.

Oleh karena Pemohon juga mempersoalkan bagian dari keluarnya Keppres sebagai suatu proses pembentuk Pengadilan HAM dan pertimbangan hukum oleh Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa yang diatur dengan undang-undang adalah Mahkamah Agung dan empat lingkaran peradilan di bawah Mahkamah Agung serta pengadilan-pengadilan khusus yang merupakan diferensiasi atau spesialisasi dari empat lingkungan peradilan tersebut. Pengadilan HAM sebagai pengadilan khusus di lingkungan peradilan umum telah dibentuk dengan UU Pengadilan HAM, hal ini walaupun pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* yang merupakan kekhususan dari Pengadilan HAM dan berdiri sendiri, maka keberadaan lembaga Pengadilan HAM *ad hoc* dengan keputusan Presiden (Keppres) tidaklah bertentangan dengan Pasal 2A ayat (5) UUD 1945 dengan demikian dalil Pemohon tidak beralasan.

Sedangkan terhadap dalil pemohon yang menyebutkan bahwa setiap pembentukan Pengadilan HAM *ats locus* dan *tempus delicti* terlalu bernuansa politik, namun Mahkamah berpendapat

bahwa Pengadilan HAM dalam pembentukannya memang sewajarnya melibatkan instansi politik yang mencerminkan representasi rakyat itu DPR. Maka oleh sebab itu hal yang demikian tidak beralasan secara hukum. Namun Mahkamah berpendapat bahwa DPR harus memperhatikan hasil penyelidikan dan penyidikan dari institusi yang memang berwenang untuk itu, maka sebab itu DPR tidak boleh hanya sebatas “menduga” pada suatu peristiwa pidana, namun harus memperhatikan dan mempertimbangkan pendapat dari Komnas HAM sebagai penyidik dan Kejaksaan Agung sebagai penyidik sesuai ketentuan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000.

Mahkamah sependapat tentang klausula “atas dugaan” dalam Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM dapat menimbulkan ketidakpastian hukum (*rechtsonzekerheid*) sebagai akibat dapat ditafsirkannya kata “dugaan” berbeda dengan mekanisme sebagaimana diuraikan, dan Mahkamah berpendapat bahwa permohonan pemohon yang berkaitan dengan Penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM sepanjang mengenai kata “dugaan” beralasan.

Dalam amar putusannya Mahkamah Konstitusi dengan putusannya mempertegas bahwa kata “dugaan” dalam Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Oleh karena itu DPR tidak boleh lagi membentuk Pengadilan HAM berdasarkan dugaan semata namun harus sesuai dan mematuhi dari Komnas HAM yang melakukan penyelidikan dan penyidikan berdasarkan undang-undang yang berlaku.

Terdapat perbedaan pendapat oleh hakim konstitusi I D. G Palguna mengenai permohonan *a quo* bahwa permohonan sepanjang menyangkut Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM harus dinyatakan ditolak, sedangkan menyangkut Penjelasan Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM harus dinyatakan ditolak dengan konstitusional bersyarat (*conditionally constitutional*) dalam pengertian bahwa penjelasan itu harus ditafsirkan bahwa keputusan DPR untuk mengusulkan pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* kepada Presiden setelah diambil terlebih dahulu hasil penyelidikan dan penyidikan yang dilakukan oleh lembaga yang independen yang khusus dibentuk diberi kewenangan untuk melakukan penyelidikan terhadap dugaan telah terjadinya pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat.

Penulis berusaha membangun argumentasi hukum setelah menelaah alasan pemohon dan mengkaji pertimbangan Hakim Mahkamah Konstitusi. Problematika kenegaraan semacam ini banyak terjadi di berbagai negara hukum di dunia, hal ini merupakan satu hal yang biasa namun tidak bisa diremehkan, Pasalnya Pengadilan Hak Asasi Manusia yang dibentuk berdasarkan “dugaan” oleh anggota DPR dan ditetapkan dengan Keppres sangat kental dengan nuansa politik.

Berbagai macam kepentingan individu dan kelompok dapat masuk didalamnya, pembentukan Pengadilan Hak Asasi Manusia dibawah usul dari DPR sebetulnya menciderai kemurnian Hukum itu sendiri, sebagaimana diketahui bahwa DPR lembaga politik sedangkan proses pembentukan pengadilan Hak Asasi Manusia sarat dengan pendekatan yuridis. Hal inilah yang muncul di permukaan bahwa pengadilan HAM bukanlah cerminan supremasi hukum.

Pendapat penulis bertumpu pada pemikiran Roberto Mangabeira Unger, yang menyatakan bahwa perdebatan di parlemen dengan program legislasi yang panjang, menyebabkan keberadaan hukum tidak dapat dipisahkan dari politik hukum itu sendiri, dan tidak tercipta dengan sendirinya. Hukum lahir melalui perdebatan dan proses politik yang cenderung memihak dan subyusif untuk keuntungan golongan tertentu, inilah yang kemudian menggiring kepada terminologi bahwa hukum itu cacat sejak diberlakukan.<sup>12</sup> Senada dengan teori *Critical Legal Study* R. Wietholter berpendapat bahwa, teori hukum politik merupakan sebuah teori yang mengkaji hubungan antara hubungan antara hukum dan politik. Hukum merupakan produk dari proses politik. Dengan demikian, di dalam penyusunan dan pembuatan undang-undang, yang paling dominan adalah adanya keinginan politik berasal dari pemerintah dan anggota parlemen. Hukum dipandang sebagai kategori politik, yaitu sarana untuk mewujudkan suatu pergaulan hidup yang baik dan adil.<sup>13</sup>

Uraian tersebut diatas merupakan kritik keras terhadap perkembangan hukum modern yang susah dipisahkan dengan nuansa politik, jika undang-undang sebelum dibentuk telah banyak mengalami proses politik dan menciderai kemurnian hukum, tentu sama halnya dengan pengadilan Hak Asasi Manusia yang dibentuk berdasarkan usulan DPR.

Di samping itu berbagai macam kemungkinan bisa saja terjadi dalam Undang-undang Nomor 26 tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM, yakni ketiadaan hukum acara khusus yang dibentuk dalam undang-undang tersebut. Akibatnya ketiadaan hukum yang mengatur secara khusus ini maka berlakulah KUHAP. Pengadilan HAM disebut juga pengadilan yang hanya dibentuk apabila dibutuhkan (*ad hoc*) maka seharusnya, hal ini menandakan bahwa hukum acara Pengadilan HAM harus mempunyai karakteristik tersendiri.

Di tahap penuntutan, terdapat pula penyidikan yang dapat diproses pada penuntutan pelanggaran HAM berat oleh Jaksa Agung, untuk hal tersebut dimungkinkan Jaksa Agung

---

<sup>12</sup> Adji Samekto, (2005), *Studi Hukum Kritis, Kritik terhadap Hukum Modern*, Bandung; Citra Aditya Bakti, h. 58.

<sup>13</sup> Salim HS, (2010), *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta; Rajawali Persada, h. 74.

mengangkat penuntut umum *ad hoc* yang terdiri dari unsur pemerinitah dan atau masyarakat sesuai dengan Pasal 23 Undang-undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM.

Kelemahan di dalam Undang-undang tersebut juga ditemukan dalam ketidakjelasan unsur rumusan di dalam pengertian kejahatan kemanusiaan, tidak ada mekanisme menyelesaikan perbedaan pendapat antara penyelidik dan penyidik serta tidak diatur mengenai pembentukan pengadilan HAM *ad hoc* secara komprehensif. Selain itu, DPR sebagai lembaga politik dalam penyelesaian kasus hukum merupakan hal yang rentan berdampak pada ketidakadilan.

Hadirnya Mahkamah Konstitusi yang putusannya bersifat *progressif*, Mahkamah telah menunjukkan kualitasnya menegakkan keadilan sesuai amanat UUD 1945, dengan membatalkan Pasal 43 ayat (2) UU Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang mengakibatkan, DPR harus mematuhi pendapat serta hasil penyelidikan dan penyidikan oleh Komnas HAM, sebab tidak dapat dihindari bahwa tindak pidana pelanggaran HAM berat menurut Muladi merupakan salah satu bentuk khusus kejahatan politik (*political crimes*) yang memiliki nuansa khusus yakni penyalahgunaan kekuasaan dalam arti para pelaku berbuat dalam konteks pemerintahan dan difasilitasi oleh kekuasaan pemerintah yang mengandung unsur "*state action or policy action*"<sup>14</sup>. Dengan konteks dan situasi demikian, maka perumusan norma-norma di dalam Undang-undang ini harus dapat dipastikan dapat menjerat segala kemungkinan dari pengaruh politik yang mampu membiaskan praktik penegakan HAM. Hal

Dengan adanya putusan ini selain mengakhiri problematika yang terjadi juga sekaligus memperkuat komnas HAM sebagai lembaga independen yang dipercaya untuk menegakkan pelanggaran-pelanggaran HAM.

## **KESIMPULAN**

Dari uraian skripsi yang telah penulis bahas tersebut maka dapat diambil kesimpulan untuk mengingatkan kembali hal-hal yang penting dan sekaligus menjadi inisari sari daripada skripsi ini, Beberapa hal yang dapat penulis simpulkan berdasarkan permasalahan yang dibahas, antara lain:

1. Alasan pemohon mengajukan *judicial review* yakni salah satunya merasa dirugikan konstitusionalnya karena pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* terlibat DPR dan Pemerintah (dalam bentuk Keppres) yang bernuansa politis, tentu hal ini tidak sesuai

---

<sup>14</sup> Muladi, (2000), *Pengadilan Pidana Bagi Pelanggar HAM berarti di Era Demokrasi*, Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1. No. 1. h. 43.

dengan ketentuan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif. Maka dari itu Pemohon beranggapan bahwa hal ini dianggap bertentangan dengan Pasal 24 ayat (2) UUD NRI 1945

2. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi telah menyatakan bahwa Pembentukan Pengadilan HAM melalui mekanisme usulan DPR dan ditindak lanjuti oleh pemerintah dengan Keppres tidak menyalahi aturan, melainkan kata “dugaan” dalam Pasal 43 ayat (2) merupakan salah satu kata yang sepakat dihapus karena dianggap muatan yang terlalu politis dan sewenang-wenang, meskipun ada perbedaan pendapat (*disenting opinion*) hal itu tidak mempengaruhi karena hanya terdapat satu hakim konstitusi yang berbeda pendapat.

## **SARAN**

Saran yang dapat penulis berikan mengenai hasil putusan Mahkamah Konstitusi ialah sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan sosialisasi terkait dengan Undang-undang tentang Pengadilan HAM terkhusus putusan Mahkamah Konstitusi yang telah mengabulkan permohonan pemohon terkait kata “dugaan” Pada pasal 43 ayat (2) UU Nomor 26 tahun 2000 Tentang pengadilan Ham
2. Perlu dikaji lagi tentang mekanisme pembentukan Pengadilan HAM, dengan mengeluarkan surat edaran Mahkamah Agung terkait perdebatan antara perbedaan Pengadilan HAM dan Pengadilan HAM *ad hoc*.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman

Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 atas perubahan Undang-undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

## **Putusan**

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 18/PUU-V/2007

## **Buku**

Abdul Aziz Hakim. (2011) *Negara Hukum dan Demokrasi di Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.

Adji Samekto, (2005), *Studi Hukum Kritis, Kritik terhadap Hukum Modern*, Bandung; Citra Aditya Bakti.

Barda Nawawi Areif,(1996), *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana* Bandung; Citra Aditya Bhakti.

Moh, Kusnardi dan Ibrahim Harmaily. (1988) *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI.

Peter Mahmud Marzuki, (2011), *Penelitian Hukum*, Jakarta; Kencana Prenada Media Group.

Salim HS, (2010), *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Jakarta; Rajawali Persada.

## **Website**

Tempo, 2007, *Eurico Ajukan Uji Materi* <https://nasional.tempo.co/read/102764/eurico-guterres-ajukan-uji-materi-uu-pengadilan-ham> Diakses pada Tanggal 1 Februari 2020 Pukul 22.00

<https://news.detik.com/berita/d-798824/guterres-gugat-pengadilan-ham> Diakses pada Tanggal 1 Februari 2020 Pukul 22.00

## **Jurnal**

Abdul Wahid, Sunardi, dan Dwi Ari Kurniawati, (2019), *Membumikan Konstitusi Indonesia Sebagai Upaya Menjaga Kebhinekaan*, Yurispruden:Jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Malang, Vol 2, No. 2, Malang Fakultas Hukum Universitas Islam Malang.

Muladi, (2000), *Pengadilan Pidana Bagi Pelanggar HAM berarti di Era Demokrasi*, Jurnal Demokrasi dan HAM, Vol. 1. No. 1