

# KEJAHATAN PENGHILANGAN PAKSA DAN NATUR KONTINUITASNYA

Abdul Munif Ashri<sup>1</sup>  
Rabu, 19 Mei 2021

---

<sup>1</sup> Anggota Divisi Penelitian Institut Demokrasi, Hukum, dan HAM (Inersium) dan mahasiswa Strata 1 Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin (FH - UH). Tulisan Ilmiah ini merupakan karya yang diajukan penulis dalam Sayembara Karya "Hilang" (7 - 20 Mei 2021).

Di bawah bendera otoritarianisme, penghilangan paksa menjadi praktik represi yang efektif untuk membungkam oposisi kekuasaan *status-quo*, menebar teror, atau menciptakan rasa tidak aman di tengah masyarakat. Pada kali pertama, “penghilangan paksa” diartikulasikan sebagai terjemahan ungkapan Bahasa Spanyol: “*Desaparición Forzada*” (Nowak 2002). Terminologi ini digunakan untuk merujuk kejahatan negara-negara otoritarian di kontinen Amerika Latin – yang terjadi dalam skala besar dengan sangat sistematis dan senyap – pada kurun dasawarsa 1960-an dan 1970an.

Atas nama “operasi kontra-pemberontakan”, “keamanan nasional”, hingga propaganda “anti-komunisme”, negara-negara Amerika Latin mencatat lembar sejarahnya yang berdarah. Korban penghilangan paksa, pada pola umumnya, adalah oposan atau siapa saja yang memperoleh labelisasi demikian, seperti tokoh masyarakat adat, petani, pimpinan komunitas, politik, atau serikat pekerja, mahasiswa, akademisi, atau bahkan komunitas religius dan pendeta, dan sebagainya (Dulitzky 2019). Namun tercatat, riwayat kejahatan ini diklaim telah dipraktikkan Nazi-Jerman sejak Perang Dunia ke-II, ketika “Dekret Malam dan Kabut” (*Nacht und Nebel Erlaas*) dikumandangkan di penghujung tahun 1941. Pada intinya, Dekret itu diberlakukan dengan satu tujuan utama: menyingkapkan orang-orang yang menentang kuasa Nazi-Jerman di wilayah-wilayah okupasi, tanpa jejak.

Penghilangan paksa merupakan kejahatan yang nyaris tak meninggalkan jejak atau bekas tanda apa pun, selain berita kehilangan. Dengan lenyapnya bukti utama kekejaman – yakni tubuh korban – kasus penghilangan paksa hampir tak dapat dibuktikan, dan lantas berakhir pada ujung yang pasti: impunitas (Teitel 2000). Yang tersisa hanyalah tutur kesaksian dari keluarga, kerabat, maupun saksi mengenai keberadaan terakhir dari korban. Lazimnya, korban yang dihilangkan mendekam di tempat-tempat penahanan rahasia, merasakan derita penyiksaan yang sangat kejam, atau dieksekusi mati secara senyap. Begitu sukar untuk menemukan jasad korban, sebab pelaku acap kali mengubur jenazah tanpa pusara, menghempaskan korban di hamparan laut lepas, atau memakamkannya di antah berantah. Tanpa kepastian, setiap kemungkinan-kemungkinan itu sangat memungkinkan.

Dalam prinsip hukum umum, bahkan bila kemerdekaan seseorang harus ditangguhkan karena ia ditangkap atau ditahan, orang yang bersangkutan masih memiliki seperangkat jaminan perlindungan dasar berkaitan dengan hukum acara. Jelasnya, penghilangan paksa adalah pelecehan terhadap jaminan-jaminan itu, dan merupakan kejahatan yang lantas menempatkan korban – dalam ketelanjangan tanpa perlindungan hukum apa pun – di

ruang yang paling terasing dan terkucilkan (“*legal limbo*”). Bagi negara maupun masyarakat sipil, korban berada pada ketidakpastian antara kenyataan hidup dan mati. Atau setidaknya dalam artian itu, ia seolah-olah dianggap tak pernah ada (Cassese 2005).

Di Indonesia sendiri, penghilangan paksa telah terjadi sepanjang tahun-tahun represif rezim Orde Baru. Pada prahara Peristiwa 1965-1966, diestimasikan sebanyak 32.774 orang menjadi korban kejahatan ini (Komnas HAM RI 2020). Dalam kasus “Penembakan Misterius” 1982-1985, terhitung 23 orang yang dihilangkan. Dilaporkan pula, 163 orang hilang selama Daerah Operasi Militer digencarkan di Aceh 1989-1998. Bila beralih ke konflik dekolonisasi Timor-Timur dalam kurun tahun 1974-1999, Komisi Penerimaan, Kebenaran, dan Rekonsiliasi Timor-Leste (akronim Portugis: CAVR) menjumlah 18.600 kasus penghilangan paksa, yang mana angka tersebut sudah termasuk kasus-kasus pembunuhan di luar hukum. Di kasus-kasus lainnya, seperti Tanjung Priok 1984, Talangsari 1989, hingga konflik yang terus berlangsung di Papua, penghilangan paksa – dengan angka estimasi korban yang berbeda-beda – juga diduga telah mengambil tempat (ELSAM 2012).

Namun penghilangan paksa di Indonesia, meski sudah dipraktikkan oleh Orde Baru sejak titik awal kekuasaannya, baru menyita perhatian publik – baik secara nasional maupun internasional – pada kasus penculikan berantai terhadap aktivis tahun 1997-1998. Di titik nadir rezim, penghilangan paksa digencarkan demi mempertahankan kekuasaan otoritarian yang tengah goyah dan perlahan kehilangan legitimasinya. Hasil penyelidikan *pro-justitia* Komnas HAM menunjukkan, sebanyak 23 orang menjadi korban penghilangan paksa, dengan 13 orang korban yang nasib maupun keberadaannya masih belum pasti. Keseluruhan korban merupakan anggota atau simpatisan Partai Rakyat Demokratik (PRD), afiliasi PRD di gerakan mahasiswa yakni Solidaritas Mahasiswa Indonesia untuk Demokrasi, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Demokrasi Indonesia faksi Megawati, juga bahkan orang-orang yang tak terafiliasi dalam partai maupun kelompok politik mana pun.

### **Mengurai Definisi Penghilangan Paksa**

Hukum internasional merumuskan definisi penghilangan paksa dalam formulasi yang kompleks. Pasal 2 Konvensi Internasional tentang Perlindungan Setiap Orang dari Tindak Penghilangan Orang secara Paksa (ICPPED 2006) sendiri mengatur bahwa:

“[U]ntuk tujuan Konvensi ini, “Penghilangan Paksa” dipertimbangkan sebagai bentuk penangkapan, penahanan, penculikan, atau bentuk-bentuk perampasan kemerdekaan lainnya yang dilakukan oleh aparat-aparat negara, atau oleh orang-orang maupun kelompok yang bertindak dengan kewenangan, dukungan, atau persetujuan dari negara, yang diikuti dengan penolakan untuk mengakui adanya perampasan kemerdekaan atau penyembunyian nasib atau keberadaan orang yang hilang sehingga menempatkan orang yang hilang tersebut di luar perlindungan hukum.”

Sekurang-kurangnya, terdapat tiga unsur dari konstruksi definisi yang rumit itu (WGEID 2008). *Pertama*, adanya perampasan kemerdekaan seseorang yang secara bertentangan dengan kehendak orang bersangkutan, yang dapat saja berupa penangkapan, penahanan, atau penculikan. *Kedua*, perampasan kemerdekaan itu dilakukan dengan adanya keterlibatan negara, baik secara langsung atau tidak. Secara langsung, kejahatan ini mungkin saja dilangsungkan oleh aktor negara, seperti militer, intelijen, atau kepolisian.

Sedangkan dengan keterlibatan secara tidak langsung, penghilangan paksa kerapnya dilakukan oleh aktor non-negara yang di antaranya termasuk – tetapi tidak terbatas seperti – milisi, paramiliter, geng kriminal, atau regu pembunuh (*death squad*), yang bertindak atas otorisasi, sokongan, maupun “persetujuan diam-diam” dari negara. Pada titik ini, penghilangan paksa dikonstruksikan sebagai kejahatan yang senantiasa melibatkan kuasa negara. *Ketiga*, terdapat penolakan untuk mengakui, penyembunyian nasib atau keberadaan korban, atau ringkasnya dapat disebut sebagai penyangkalan. Tiga unsur tersebut bersifat kumulatif, yang dengan begitu, ketiganya mutlak terpenuhi agar suatu kasus dapat dikualifikasi sebagai penghilangan paksa.

Namun selain ICCPED 2006, perjanjian multilateral yang mendasari berdirinya Mahkamah Pidana Internasional – yakni *Rome Statute of International Criminal Court* (Statuta Roma 1998) – turut merangkai definisi penghilangan paksa yang cukup berbeda dalam satu dan pelbagai hal. Penghilangan paksa, manakala terjadi dalam konteks serangan yang berskala luas atau sistematis – dalam artian ini sebagai bagian dari kejahatan terhadap kemanusiaan – didefinisikan melalui Pasal 7(2)(i) Statuta Roma 1998 sebagaimana:

“[P]enangkapan, penahanan atau penculikan orang-orang oleh, atau dengan kewenangan, dukungan atau persetujuan dari, suatu Negara atau organisasi politik, yang diikuti oleh penolakan untuk mengakui perampasan kebebasan itu atau untuk memberi informasi tentang nasib atau keberadaan orang-orang tersebut, dengan maksud untuk melepaskan mereka dari perlindungan hukum untuk suatu kurun waktu yang lama.”

Perbedaan ICPPED 2006 Statuta Roma 1998 dalam merumuskan batasan definitif tentang penghilangan paksa dapat ditinjau dalam tiga hal (Hall & Herik 2015). *Pertama*, dimungkinkannya kejahatan penghilangan paksa dilakukan oleh suatu organisasi politik selain negara. Perluasan aktor pelaku itu menunjukkan bahwa kejahatan ini tidak hanya terbatas dapat dilakukan aktor negara dan non-negara yang bertindak secara tidak langsung atas kewenangan, dukungan, atau persetujuan dari negara. Artinya, penghilangan paksa dalam rumusan Statuta Roma tidak lagi mutlak harus melibatkan kuasa negara.

*Kedua*, adanya unsur subjektif pelaku sebagai prasyarat kejahatan, di mana pelaku harus memiliki intensi atau tujuan spesifik untuk melepaskan korban dari perlindungan hukum. Formulasi ini agaknya memang bermasalah. Padahal, ICPPED 2006 menggariskan bahwa terlepasnya perlindungan hukum bagi korban adalah konsekuensi objektif dari perampasan kemerdekaan. *Ketiga*, adanya penambahan unsur temporal yang menegaskan bahwa tercerabutnya perlindungan hukum itu terjadi selama kurun waktu yang lama. Akan tetapi, teks Unsur-Unsur Tindak Pidana (*elements of crimes*) Statuta Roma 1998 tidak memberikan penafsiran mengenai batasan dari “kurun waktu yang lama” tersebut.

### **“Kontinuitas” Kejahatan**

Betapapun, kompleksitas kejahatan penghilangan paksa bertumpu pada unsur penyangkalan. Sebab negara – sebagai institusi yang memikul tanggung jawab atas pelanggaran ini – dengan ragam macam dalih penampikannya, enggan mengakui adanya perampasan kemerdekaan atau menyembunyikan fakta tentang nasib maupun keberadaan korban. Berdasarkan prototipenya, penghilangan paksa adalah kejahatan yang kontinu (*continuous*). Karakternya yang “berlanjut” menandakan jika kejahatan ini akan terus dikonstruksikan “sementara berlangsung” atau “sedang terjadi”, sepanjang negara tidak mengungkapkan nasib atau keberadaan korban (WGEID 2011).

Natur kontinuitas penghilangan paksa setidaknya telah dinyatakan dalam Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa 1992. Pasal 17(1) Deklarasi ini mengimbuhkan:

“[T]indakan penghilangan paksa akan dianggap sebagai tindak pidana yang berkelanjutan selama pelakunya terus menyembunyikan nasib dan keberadaan orang-orang hilang serta fakta-fakta tentangnya tetap tidak jelas.”

Dengan begitu, penghilangan paksa bukanlah tindak pidana yang “seketika” (*instantaneous*). Ia dianggap “belum berhenti” manakala korban ditangkap, ditahan, atau diculik. Justru perampasan kemerdekaan itu merupakan titik awal terjadinya kejahatan. Bahkan kala nyawa korban terenggut akibat penyiksaan maupun eksekusi rahasia, tetapi “kebenaran” menyangkut nasib atau keberadaan korban terus disembunyikan, penghilangan paksa belum lantas dikonstruksikan telah berakhir (Scovazzi & Citroni 2007). Natur kontinuitas itu bertautan erat dengan pelaksanaan kewajiban negara untuk menegakkan hak atas kebenaran (“*right to know truth*”, atau kerapnya juga disebut “*right to the truth*”), yang mana negara memikul kewajiban untuk melakukan investigasi, menginformasikan berjalannya proses dan hasil investigasi itu, dan memastikan nasib korban yang dihilangkan (Pasal 24(2) ICCPED 2006).

Sebagai kejahatan yang berlanjut, konstruksi penghilangan paksa tentunya akan berimplikasi pada ketentuan daluwarsa (*statute of limitation*). Dengan demikian, pemberlakuan asas non-retroaktif – terlebih khusus dalam kaitan terhadap peradilan pidana – memungkinkan untuk disimpangi. Pasal 17(2) Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa 1992 sendiri menyatakan, pemberlakuan ketentuan daluwarsa patut untuk ditangguhkan selama korban penghilangan paksa – termasuk keluarga maupun kerabat korban yang dihilangkan – belum memperoleh pemulihan yang efektif (*effective remedy*).

Betapapun, ketentuan Pasal 8 ICCPED menyiasati masalah pelik mengenai ketentuan daluwarsa. Pasal tersebut pada pokoknya mengatur bahwa pemberlakuan ketentuan daluwarsa tetap dapat dimungkinkan dengan adanya dua persyaratan yang sangat ketat (Amnesty International 2011), yakni: (1) berlangsung lama dan proporsional dengan pertimbangan atas dimensi keseriusan ekstrem penghilangan paksa; serta (2) pemberlakuannya dimulai sesaat kejahatan penghilangan paksa berhenti, atau tepatnya ketika telah terdapat pengungkapan kebenaran oleh negara menyangkut nasib atau keberadaan korban yang dihilangkan.\*\*\*

## KEPUSTAKAAN

- Amnesty International. 2011. *Jangan Ada Impunitas untuk Penghilangan Paksa: Checklist untuk Penerapan Efektif Konvensi Internasional untuk Perlindungan bagi Semua Orang dari Penghilangan Paksa*. London: Amnesty International Publications.
- Cassese, Antonio. 2005. *Hak Asasi Manusia di Dunia yang Berubah*. Diterjemahkan Rahman A. Zainuddin. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (Deklarasi tentang Perlindungan Semua Orang dari Penghilangan Paksa). UN General Assembly Resolution No. 47/133 (1992).
- Dulitzky, Ariel E. 2019. "The Latin-American Flavor of Enforced Disappearances." *Chicago Journal of International Law: Vol. 19: No. 2, Article 3*.
- ELSAM. 2012. *Pulangkan Mereka! Merangkai Ingatan Penghilangan Paksa di Indonesia*. Jakarta: Penerbit ELSAM.
- Hall, Christopher K., & Larissa van den Herik. 2015. "Article 7: Crimes against Humanity." Dalam *Commentary on the Rome Statute of the International Criminal Court*, Otto Triffterer (Editor), 256. C.H.Beck/Hart/Nomos - Nomos Verlagsgesellschaft.
- International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (ICPPED) 2006.
- Komnas HAM RI. 2020. *Merawat Ingatan, Menjemput Keadilan: Ringkasan Eksekutif Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat*. Jakarta: Tim Publikasi Komnas HAM.
- Nowak, Manfred. 2002. *Report submitted by Mr. Manfred Nowak, Independent Expert Charged with Examining the Existing International Criminal and Human Rights Framework for the Protection of Persons from Enforced or Involuntary Disappearances* (E/CN.4/2002/71). UN Commission on Human Rights.
- Rome Statute of International Criminal Court* (Statuta Roma) 1998.
- Scovazzi, Tulio, & Gabriella Citroni. 2007. *The Struggle against Enforced Disappearance and the 2007 United Nations Convention*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.
- Teitel, Ruti G. 2000. *Keadilan Transisional: Sebuah Tinjauan Komprehensif*. Diterjemahkan Tim Penerjemah ELSAM. Jakarta: Penerbit ELSAM.
- WGEID. 2011. *General Comment on Enforced Disappearance as a Continuous Crime* (A/HRC/16/48). Report of the Working Group on Enforced or Involuntary, Human Rights Council.
- WGEID. 2008. *General Comment on the Definition of Enforced Disappearance* (A/HRC/7/2). Report of the Working Group on Enforced or Involuntary, Human Rights Council.