

# Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Telaah Sistem Hukum

**Sholihin Bone**

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman, Indonesia.

\* E-mail: sholihinindonesia86@gmail.com

## Abstrak:

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia merupakan salah satu lembaga Negara yang dibentuk dalam usaha memulikan, menegakan, memajukan hak asasi manusia. Namun pada tataran praktis kelembagaan Komnas HAM, belum cukup kuat untuk memajukan, memulikan dan menegakan hak asasi manusia, sebab kewenangan Komnas HAM hanya bersifat rekomendasi atas hasil penyelidikan pelanggaran ham berat yang telah dilakukan oleh komnas ham dan dilimpahkan ke Kejaksaan Agung. Persoalan kemudian adalah, terjadinya tarik ulur dan proses pengembalian berkas penyelidikan dengan berbagai alasan yang membuat mandeg proses penegakan hak asasi manusia. Untuk itu, penting untuk memperkuat kewenangan Komnasham melalui penguatan regulasi atau membuat undang-undang khusus yang mengatur tentang tugas dan kewenangan Komnas HAM. Salah satunya dengan memberikan kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM, agar kerja-kerja Komnas HAM dapat berjalan maksimal dalam konteks pemajuan, pemuliaan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia.

**Kata Kunci:** Hak Asasi Manusia; Penataan Kelembagaan; Sistem Hukum

## 1. Pendahuluan

Dalam konteks Negara hukum, salah satu isu krusial yang menjadi prioritas adalah bagaimana peran Negara untuk memulikan, memajukan dan menegakan hak asasi manusia. Dalam bahasa lain, bahwa Negara Hukum menginginkan adanya pengakuan, dan perlindungan atas HAM yang mengandung persamaan dalam bidang politik, sosial, ekonomi, hukum dan budaya dan lain sebagainya.<sup>1</sup> Oleh karena itu, dalam konteks Implementasi tentang prioritas pemajuan, pemuliaan dan penegakan ham asasi manusia, sebagaimana cita negara hukum (*rechtsidee*),<sup>2</sup> maka Negara harus hadir secara aktif dengan membuat institusi yang kelak akan memulikan dan menegakan hak asasi manusia. Berbicara tentang institusi pemuliaan dan penagakan hak asasi manusia, maka pada tahun 1993 negara dibawah pemerintahan soeharto telah menelurkan satu Keputusan Presiden No 50 tahun 1993 tentang pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Itulah institusi awal atau cikal bakal dari kelahiran Komnas HAM di Indonesia.

<sup>1</sup> Muladi. 2005. "Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat". Bandung, PT Refika Aditama. Hal. 121

<sup>2</sup> Yustina Trihoni Nalesti Dewi. 2016. "Hak Konstitusional Korban atas Pengadilan HAM yang Kompeten, Independen, dan Imparsial." *Jurnal Konstitusi*, Vol. 11, No. 2: 256-275.

Keberadaan Komnas HAM pada awal pendiriannya sempat diragukan independensinya, karena dianggap rentan oleh intervensi pemerintah. Komnas HAM terkesan tak lebih dari sebuah lembaga korporatisme negara, yang dibentuk oleh pemerintah untuk meredam kritikan para aktivis HAM agar bergabung dalam derap himne otoritarianisme pemerintahan Orde Baru<sup>3</sup>.

Akar kekerasan negara pada masa orde baru tersebut dapat diidentifikasi antara lain sebagai kegagalan institusi politik dan hukum. Akibatnya kekuatan militer digunakan oleh pemerintah orde baru untuk memicu kekerasan membenarkan penumpasan kaum kritis (dissident, pembangkang) serta pada akhirnya untuk membungkam suara publik yang berbeda dengan kepentingan penguasa.<sup>4</sup>

Namun, setelah orde baru jatuh, berhembuslah angin perbaikan pada aspek HAM dengan adanya rekonstruksi kelembagaan komnas ham yang diatur dengan landasan hukum yang lebih kuat sekaligus perluasan dan penguatan tugas dan kewenangan, melalui UU No 39 Tahun 1999 sebagaimana disebutkan dalam Prinsip-prinsip Paris. Dengan UU ini, Komnas HAM ditempatkan sebagai salah satu lembaga Negara setingkat dengan lembaga Negara lainnya yang berfungsi melaksanakan, pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi HAM. Selain itu, wewenang komnas HAM dalam melakukan fungsi pemantauan terhadap kasus pelanggaran hak asasi manusia juga diperluas dengan adanya kewenangan untuk memanggil saksi secara paksa (*Subpoena*).<sup>5</sup>

Kewenangan Komnas HAM juga diatur, di dalam UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM.<sup>6</sup> Dimana Komnas HAM memiliki peran untuk melakukan penyelidikan atas dugaan terjadinya pelanggaran HAM berat dan hasil penyelidikan tersebut, dilimpahkan ke Kejaksaan Agung untuk dilakukan penyidikan. Disinilah kemudian terjadi persoalan bahwa ada semacam kemandekan dari hasil penyelidikan komnas ham ketika telah dilimpahkan ke kejaksaan agung. Kasus-kasus pelanggaran HAM kemudian stagnan dan tak tentu arah penyelesaiannya.

Dalam Editorial Jurnal Komnas HAM, kemudian dipaparkan kasus-kasus yang telah selesai dan berhasil diselidiki oleh Komnas HAM. Diantaranya adalah. 1. Tanjung Priok (1984) \* 2. Kerusuhan Mei (1998) 3. Timor Timur (1999)\* 4. Abepura (2000)\* 5. Wasior (2001-2002) dan Wamena (2003) 6. Penghilangan Orang Secara Paksa (1997/1998) 7. Kasus Talangsari, Lampung (1989) 8. Kasus Penembakan Misterius (Petrus) (1981-1983) 9. Peristiwa 1965-1966 10. Peristiwa Trisakti, Semanggi I, Semanggi II (1999).

Dari 10 kasus tersebut, 3 kasus telah diselesaikan proses peradilannya yaitu Kasus Timor Timur 1999 dan Tanjung Priok 1984 ditangani oleh Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta. Kasus pelanggaran berat HAM Abepura 2000 ditangani di Pengadilan HAM

---

<sup>3</sup> Pratikno, Cornelis Lay dkk, 2002, *Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme*, FISIPOL UGM, Yogyakarta, hlm. 4. Lihat Dalam Rommy Patra, Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas Ham Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 41 No 2 April 2012. Hlm. 209-210

<sup>4</sup> Testimoni Adnan Buyung Nasution dalam Buku A. M Fatwa, *Pengadilan Hak Ad Hoc Tanjung Priok Pengungkapan Kebenaran Untuk Rekonsiliasi*. Jakarta, Dharma Pena Publishing, 2005 Hal. xii

<sup>5</sup> Suparman Marzuki, *Tragedi Politik Hukum HAM*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011, Hlm. 229.

<sup>6</sup> Lihat Pasal 18 Ayat (1) UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM.

Makassar (bukan masa lalu). Sementara sisanya belum di proses Pengadilan HAM maupun Pengadilan HAM Ad Hoc.

Komnas HAM telah melimpahkan hasil penyelidikan dari peristiwa-peristiwa tersebut ke Kejaksaan Agung agar segera melakukan penyidikan. Tapi, berkas itu kemudian dikembalikan lagi kepada Komnas HAM. Komnas HAM pun mengembalikannya lagi kepada Kejaksaan Agung. Bolak-balik berkas tersebut ternyata memakan waktu bertahun-tahun. Dan kasus tak kunjung terselesaikan.<sup>7</sup>

Pada setiap rezim pemerintahan baru yang terpilih, janji untuk menuntaskan pelanggaran HAM Berat dimasa lampu selalu saja teikrar dari pemerintahan terpilih. Namun, pada tataran aplikatif, kekehendak itu kemudian sulit untuk dilakukan. Pada wilayah inilah, maka Pemerintah masih menanggung beban kewajiban pada setiap korban/keluarga pelanggaran HAM berat. Ragam instrumen hukum sudah dibentuk oleh Pembentuk Undang-Undang, namun masih sulit untuk diterapkan.<sup>8</sup> Instrument perundang-undangan yang ada ternyata masih sulit untuk menembus solusi penyelesaian pelanggaran HAM Berat karena UU yang ada masih dinilai lemah.

Sebagaimana diketahui bersama, bahwa produk perundang-undangan dalam konteks Ham adalah UU No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia juga UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Namun, setelah dua produk politik itu, tidak ada satu pun presiden Indonesia selanjutnya dengan kebijakan politik dalam menuntaskan pelanggaran HAM masa lalu.<sup>9</sup>

Berkaca pada berbagai problem yang mengitari penyelesaian Pelanggaran HAM berat. Hal penting yang harus dikemukakan secara jujur adalah, bahwa selama ini telah terjadi semacam kevakuman. Ada yang perlu segera dibenahi dalam kerangka membuat kepastian pada aspek penyelesaian pelanggaran ham berat. Kepastian itu bisa dicapai jika aturan yang ada mampu menerobos hambatan-hambatan yang ada. Kerana hambatan yang ada selama ini adalah, bagi penulis bahwa posisi komnas HAM masih sangat rapuh .

Dalam perjalanannya, ternyata peran-peran komnas ham masih belum dianggap mampu dalam menerjemahkan kehendak publik pada aspek penyelesaian pelanggaran ham berat. Hal tersebut dikarenakan kewenangan yang dimiliki oleh komnas ham masih sangat lemah, karena hanya sampai kepada tahapan memberikan rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Sebagai contoh dalam konteks kewenangan Komnas HAM melakukan penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM yang berat, dimana banyak kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat yang sudah dilakukan penyelidikan oleh Komnas HAM malahan terhambat di Kejaksaan Agung karena tidak ditindaklanjuti dengan penyidikan. Dalam konteks ini Komnas HAM tidak berdaya untuk dapat memaksakan hasil penyelidikannya supaya ditindaklanjuti.<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Jurnal HAM, Editorial, Volume XIII Tahun 2016. Hlm xii-xiii

<sup>8</sup> Febriansyah Ramadhan, dkk. Jurnal Vej, *Penataan Ulang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan Dalam Penegakan Hukum Pelanggaran Ham Berat*. Vol 6 2020 No 1. 177

<sup>9</sup> Brian Septiadi Daud, Nyoman Serikat Putra Jaya. *Penyelesaian Masalah Hak Asasi Manusia Masa Lalu dan Rekonsiliasi Nasional di Indonesia* Jurnal Pandecta, Volume 13 No 2 Desember 2019, Hal. 84

<sup>10</sup> Ibid, Rommy Patra, Hal 212.

Penyelesaian perkara pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat merupakan wujud pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia (HAM) sebagaimana telah disepakati oleh negara-negara dalam perjanjian-perjanjian internasional. Negara berkewajiban untuk mengadili para pelaku pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat sesuai dengan peraturan perundang-undangan nasional yang berlaku. Penyelesaian perkara pelanggaran hak asasi manusia (HAM) berat dilaksanakan secara imparial dan bebas intervensi kepentingan dari pihak manapun, karena para pelaku yang diadili dapat saja dari pihak militer, polisi dan sipil.<sup>11</sup>

Persolan lambannya penyelesaian pelanggaran HAM berat, yang berimbas pada bolak-baliknya berkas penyelidikan pelanggaran HAM berat dari Kejaksaan Agung kepada Komnas HAM, menjadi dasar pemikiran untuk mengurainya dalam tulisan ini. Inilah kemudian, yang menjadi dasar titik berangkat, yang akan menjadi fokus dari kajian dalam tulisan ini, agar Komnas HAM dapat menjadi salah satu lembaga Negara yang memiliki kewenangan yang kuat dalam usaha menyelesaikan pelanggaran HAM berat yang terjadi di Indonesia.

## **2. Telaah Sistem Hukum Kelembagaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia**

Pandangan ini saya akan mulai dengan mengetengahkan satu teori dari Lawrence M Friedman, yang sangat anyar dengan teori sistem hukumnya. Menurut Friedman, berbicara tentang sistem hukum maka kita akan berfokus untuk membahas tiga aspek penting yaitu Aspek Struktur, aspek substansi dan aspek budaya hukum.<sup>12</sup> Ketiganya sangat penting dalam upaya memperkuat sistem hukum. Pada aspek Struktur yang sangat ditekankan adalah, keseluruhan institusi-institusi hukum beserta aparatnya. Pada aspek substansi berfokus pada keseluruhan aturan hukum, norma hukum, dan asas hukum baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis termasuk putusan pengadilan. Kemudian kultur hukum berfokus pada opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (keyakinan-keyakinan), kebiasaan-kebiasaan cara berpikir dan cara bertindak.

### **2.1. Aspek Struktur Hukum**

Teori Friedman tersebut, jika dikorelasikan dengan sistem hukum dibidang Hak Asasi Manusia, menjadi sangat relevan tentunya dalam usaha memperkuat penegakan hak asasi manusia di Indonesia. Dalam konteks ini kemudian, menjadi sangat penting untuk memperbaiki dan menata kewenangan institusi atau kelembagaan dibidang Hak Asasi Manusia. disinilah kemudian menguat ikhtiar untuk menata ulang kewenangan Komnas Ham sebagai lembaga yang diharapkan memiliki power yang besar dalam pemajuan, pemuliaan dan penegakan hak asasi manusia.

Dalam UU No 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia terutama pada Pasal 76 tertuang fungsi dari Komnas HAM yaitu Fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. fungsi - fungsi tersebut dijabarkan didalam Pasal 89.

---

<sup>11</sup> Jootje Jafet Rares, Penyelesaian Perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) Berat Prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI), Jurnal Vol.1/No.3/Juli-September/2013. Hal 44

<sup>12</sup> Lawrence M Friedman, Sebagaimana dikutip Ahmad Ali Dalam *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Jurisprudence)*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group. 2009. Hal. 204.

Pada Ayat (1) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pengkajian dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- a. Pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan atau ratifikasi;
- b. Pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia;
- c. Penerbitan hasil pengkajian dan penelitian;
- d. Studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia;
- e. Pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; dan
- f. Kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.

Pada Ayat (2) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- a. Penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia;
- b. Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal serta berbagai kalangan lainnya; dan
- c. Kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik ditingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia;

Pada Ayat (3) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pemantauan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- a. Pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
- b. Penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia;
- c. Pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;
- d. Pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;
- e. Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
- f. Pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan ketua pengadilan;
- g. Pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan ketua pengadilan; dan



- h. Pemberian pendapat berdasarkan persetujuan ketua pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan. Bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

Pada Ayat (4) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- a. Perdamaian kedua belah pihak;
- b. Penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;
- c. Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
- d. Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan
- e. Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Merujuk pada tugas, fungsi dan kewenangan komnas HAM tersebut, terutama pada Pasal 89 Ayat (3) huruf b pada aspek kewenangan komnas ham dalam melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa dimasyarakat yang diduga terjadi pelanggaran hak asasi manusia, kemudian didalam Ayat (4) huruf d juga termaktub kewenangan komnas HAM untuk menyampaikan rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya. Lebih jauh lagi, di dalam Pasal 18 Ayat (1) dan (2) UU No 26 tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM juga menegaskan tentang kewenagangan Komnas HAM untuk melakukan Penyelidikan Pelanggaran HAM Berat, kemudian Komnas Ham juga dapat membentuk Tim Adhoc yang melibatkan Komnas HAM dan unsur masyarakat.

Mencermati perkembangan penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia, dapat dikatakan tidak mengalami kemajuan yang berarti, hal itu disebabkan belum terbangunnya komitmen yang utuh pada tubuh kejaksaan untuk segera melakukan penyidikan atas hasil penyelidikan yang telah dilakukan oleh Komnas HAM. Ini kemudian yang menjadi penghambat terwujudnya penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia.

Persoalan tersebut dapat diurai pada beberapa sumber berita yang menarasikan keengganan Kejaksaan Agung untuk melakukan penyidikan pada pelanggaran HAM berat. Dalam merdeka. com misalnya, pada tanggal 11 Januari 2019 mengangkat berita tentang sikap kejaksaan agung yang mengembalikan Sembilan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang telah diselidiki oleh Komnas HAM. Kasus-kasus tersebut adalah Peristiwa 1965-1966, Peristiwa Talangsari 1998, Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985, Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, Peristiwa Kerusakan Mei 1998, Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa 1997-1998, Peristiwa Wasior dan Wamena, Peristiwa Simpang KKA 3 Mei 1999 di Provinsi Aceh dan Peristiwa Rumah Geudong dan Pos Sattis lainnya di Provinsi Aceh.

Kejaksaan Agung berdalih bahwa masih ada petunjuk yang belum dilengkapi, masih dalam sumber yang sama Usman Hamid Direkur Eksekutif Amnesty Internasional Indonesia memberikan pandangan bahwa seharusnya Jaksa Agung melakukan penyidikan terlebih dahulu berkas-berkas tersebut. Kemudian proses penyidikan-lah

nantinya yang akan mengkonfirmasi apakah bukti-bukti yang telah dikumpulkan Jaksa Agung cukup atau tidak untuk membawa kasus-kasus HAM masa lalu tersebut ke pengadilan HAM. Jika tidak, maka undang-undang memberi korban sebuah hak untuk mengajukan keberatan melalui praperadilan.<sup>13</sup>

Dalam sumber lain, yang dapat kita jadikan dasar terkait lambannya proses penanganan pelanggaran HAM Berat dapat kita sorot pada [bbc.com](http://bbc.com), pada tanggal 11 Januari 2019 juga mengangkat tentang masih bolak-baliknya berkas penyelidikan dari Kejaksaan Agung ke Komnas HAM. Berkas perkara yang dikembalikan adalah berkas peristiwa 1965-1966, peristiwa Talangsari, Lampung 1998, peristiwa penembakan misterius 1982-1985, peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, peristiwa Kerusuhan Mei 1998, peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa 1997-1998, peristiwa Wasior dan Wamena. Selain itu, tiga berkas pelanggaran HAM berat di Aceh juga dikembalikan, yakni peristiwa Simpang KAA 3 Mei 1999 di Provinsi Aceh, peristiwa Rumah Geudong dan Pos Sattis lainnya di Provinsi Aceh.

Pihak kejaksaan agung memberikan dalil bahwa masih ada persoalan pada aspek formil dan materil hal ini kemudian yang membuat lambannya penyelesaian pelanggaran HAM berat.<sup>14</sup> Dalam liputan Media Indonesia terpapar argumen dari pihak kejaksaan Agung tentang sikap pengembalian berkas pelanggaran HAM berat kepada Komnas HAM bahwa. Dasar dari kejaksaan agung adalah bahwa belum terpenuhinya unsur formil dan materil terhadap hasil penyelidikan komnas HAM.<sup>15</sup> Namun menurut Komnas HAM argumen tersebut adalah argumen yang terus berulang yang dikeluarkan oleh pihak kejaksaan agung dan tidak ada argumen-argumen baru. Ini kemudian yang membuat komnas HAM, pegiat HAM dan Demokrasi terlebih masyarakat sipil mempertanyakan komitmen pihak kejaksaan Agung dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat.

Kebuntuan penyelesaian pelanggaran HAM yang berat berawal dari bolak-balik berkas penyelidikan yang diajukan ke penyidik, selalu dikembalikan dengan jawaban yang sama. Kondisi tersebut menghambat proses penyelesaian 7 (tujuh) peristiwa pelanggaran HAM yang Berat, antara lain: Peristiwa di Wasior dan Wamena, Peristiwa Trisakti, Semanggi 1 dan Semanggi 2, Peristiwa Talangsari, Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985, Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa 1997-1998, Peristiwa Kerusuhan Mei 1998, serta Peristiwa 1965-1966.2 Bolak-balik berkas antara Komnas HAM dan Jaksa Agung terjadi sebanyak sebanyak 1 hingga 6 kali, dan telah berlangsung 13 tahun.<sup>16</sup>

Membedah persoalan diatas, menurut hemat penulis menyisakan dua persoalan penting. Pertama, bagaimana masa depan penegakan HAM di Indonesia jika problem ini tidak segera diurai? Kedua, bagaimana langkah-langkah yuridis yang harus

---

<sup>13</sup> Merdeka.com, 2019. "Kembalikan Sembilan Kasus Pelanggaran HAM Berat, Jaksa Agung Dinilai Tak Patuh UU". Dikutip pada laman <https://www.merdeka.com/peristiwa/kembalikan-sembilan-kasus-pelanggaran-ham-berat-jaksa-agung-dinilai-tak-patuh-uu.html>. Data dikses 02 Januari 2021

<sup>14</sup> BBC News Indonesia, 2019. "Kejaksaan Agung Kembalikan Berkas Kasus Pelanggaran HAM Berat, Bagaimana Komitmen Presiden Jokowi?". Dikutip pada laman : <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46822119>, Data diakses pada 15 Januari 2021

<sup>15</sup> Media Indonesia, 2020. "Diminta Jokowi Tuntaskan Pelanggaran HAM ini Respon Kejagung". Dikutip Pada Laman <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/369118/diminta-jokowi-tuntaskan-pelanggaran-ham-ini-respons-kejagung>. Data diakses pada 17 Januari 2021

<sup>16</sup> Nurrahman Aji utomo, *Dekonstruksi Kewenangan Investigatif Dalam pelanggaran HAM Berat*, Jurnal Konstitusi, Volume 16. Tahun 2019. Hal. 3.

ditempuh agar penyelesaian pelanggaran ham berat dapat diselesaikan dan tidak menumpuk pada pemerintahan selanjutnya. Karena selama ini, proses penyelesaian pelanggaran HAM berat terkesan stagnan dan tak tentu arah penyelesaiannya. Hal itu disebabkan ada situasi lemahnya komitmen untuk memprioritaskan penyelesaian pelanggaran HAM berat.

Bagi penulis, langkah konkrit yang harus segera ditempuh adalah melakukan usaha untuk memperkuat komnas HAM secara kelembagaan, dengan menambahkan kewenangan penyidikan ditubuh Komnas HAM. Jika penegakan hukum dalam bidang hak asasi manusia ingin maksimal, maka institusi-institusi dalam aspek HAM harus dikuatkan. Ini kemudian berkorelasi dengan teori Friedman tentang sistem hukum yang mengarahkan pada penguatan institusi-institusi penegakan hukum, dalam hal ini, Komnas HAM sebagai institusi yang diharapkan dapat menjawab kehendak publik dalam pemuliaan, pemajuan dan penegakan hak asasi manusia harus diberikan kewenangan yang kuat.

## 2.2. Aspek Substansi Hukum

Pertanyaan selanjutnya yang harus dijawab adalah, bagaimana cara-cara ideal untuk memperkuat komnas HAM dengan menambah kewenangan komnas HAM. Salah satu jalan alternatif adalah, sebagaimana mengutip pandangan Friedman, bahwa penting untuk memperkuat (substansi). Substansi yang dimaksud adalah, terkait aturan, norma, asas hukum yang memungkinkan sistem hukum dapat berjalan maksimal. Jika dikaitkan dengan Sistem hukum pada aspek penegakan HAM maka menjadi penting untuk membenahi aturan-aturan yang terkait dengan pemajuan, pemuliaan dan penegakan Hak Asasi Manusia.

Berpijak pada pandangan Friedman tentang substansi, maka sudah selayaknya untuk segera melakukan revivsi UU No 39 Tahun 1999 Tentang HAM dan UU No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Revisi adalah kebutuhan mendesak dan tidak bisa ditawar lagi. Hal yang sangat mendesak adalah, dengan menambahkan kewenangan Penyidikan dan penuntutan di tubuh Komnas HAM. Pandangan ini kemudian saya dasarkan dengan model yang dipraktikkan oleh KPK. Bahwa KPK secara kelembagaan dapat melakukan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan terhadap Tindak pidana Korupsi.<sup>17</sup>

Dalam pandangan penulis, mengadopsi model KPK menjadi pilihan ideal, ditengah kebuntuan penyelesaian pelanggaran HAM berat di Tanah Air, dengan diberikannya kewenangan Komnas HAM melakukan penyelidikan, Penyidikan dan Penuntutan kemudian dilimpahkan ke Pengadilan HAM, maka diharapkan tidak akan terjadi lagi proses bolak balik berkas penyelidikan dari Kejaksaan Agung ke Komnas HAM. Praktek ini kemudian akan membawa pada secercah harapan dan kemandirian di Tubuh Komnas HAM yang selama ini memiliki kewenangan yang sangat lemah. Karena jika hanya bersifat rekomendasi tidak akan memiliki dampak yang kuat dalam penyelesaian pelanggaran HAM Berat.

Selain itu, hal yang tidak kalah penting adalah, juga memberikan kewenangan kepada Komnas HAM untuk membuat design atau membuat sistem penyidik internal agar

---

<sup>17</sup> . Lihat di Pasal 6 huruf e UU No 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi



terjadi independensi pada hasil penyidikannya. Ini penting, agar ada jaminan setiap hasil penyidikan serta mampu meminimalisir intervensi dari pihak manapun.

Mekanisme KPK jika digunakan ditubuh Komnas HAM akan membawa secercah harapan dalam pemajuan, pemuliaan dan penegakan HAM. Selain itu dapat memberikan kepastian hukum bagi para korban pelanggaran HAM berat yang selama ini menginginkan penyelesaian dan kepastian hukum.

Kebutuhan untuk melakukan revisi UU No 39 Tahun dan UU No 26 Tahun 2000 sebenarnya telah lama digelorkan oleh masyarakat Madani, juga pernah disampaikan oleh Komnas HAM. Ada yang menyarankan untuk membuat Perppu dan ada pihak yang memberikan pandangan untuk segera melakukan Perubahan UU. Dalam beberapa sumber pemberitaan misalnya, Komnas HAM pernah meminta agar Pemerintah dapat membuat terobosan dengan melakukan Perubahan UU atau membuat Peprppu dalam menyikapi kasus pelanggaran HAM berat.<sup>18</sup> permintaan Komnas HAM tersebut keluar ketika menyikapi peristiwa Paniai di Papua.

Revisi UU No 39 tahun 1999 dalam kerangka penguatan Komnas HAM juga pernah dilontarkan oleh Politisi Senayan Sarifudin Sudding, bahwa komnas HAM akan kuat secara kelembagaan jika ada semacam keinginan untuk melakukan perubahan UU. Terutama pada aspek kewajiban menaati dan menindaklanjuti hasil rekomendasi dari penyelidikan Komnas HAM.<sup>19</sup> Praktik selama ini yang terjadi adalah, ada semacam pengabaian atas hasil rekomendasi dari Komnas HAM.

Pandangan penguatan Komnas HAM juga pernah dilontarkan oleh Asfinawati, Ketua YLBHI ketika menanggapi respon Komnas HAM untuk diberikan kewenangan Penyidikan dan penuntutan. Menurut Asfinawati, permintaan Komnas HAM sangat beralasan. Ia berpendapat, pemberian kewenangan untuk melakukan penyelidikan maupun penuntutan kepada Komnas HAM sama seperti ketika KPK dilimpahi wewenang untuk mengusut kasus korupsi. Asfinawati menjelaskan, selama ini, Kejaksaan Agung memberi porsi bagi Komnas HAM sebagai penyidik. Oleh Kejagung, Komnas HAM diminta untuk mencari bukti-bukti kasus pelanggaran HAM yang layak dibawa ke pengadilan. Setelah itu, barulah Kejagung menindaklanjuti bukti-bukti dari Komnas HAM sebelum akhirnya memutuskan siapa pihak yang bersalah. "Memberikan kewenangan menuntut tidak berarti Komnas HAM menjadi hakim karena setelah penuntutan tetap akan diberikan ke pengadilan," Asfinawati menerangkan. "Memberi kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM juga tidak membuat pengadilan HAM bertambah karena sebelumnya memang sudah ada."<sup>20</sup>

Beberapa pandangan diatas yang penulis himpun dari berbagai sumber pemberitaan, kemudian semakin memperkuat analisa dan kehendak untuk melakukan perbaikan aturan dalam konteks HAM. Mengingat, UU tentang HAM telah lama dan perlu kembali disergarkan dengan konstruksi aturan yang lebih responsif dan progresif

---

<sup>18</sup> Tempo.co 2020. "Komnas HAM Minta Ke Jokowi wewenang Penyidikan dan Penuntutan". Dikutip Pada Laman <https://nasional.tempo.co/read/1349715/komnas-ham-minta-ke-jokowi-wewenang-penyidikan-dan-penuntutan>. Diakses 27 Januari 2021

<sup>19</sup> Media Indonesia, 2019. "Revisi UU HAM, DPR Ingin Perkuat Komnas HAM" Dikutip Pada Laman : <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/276778/revisi-uu-ham-dpr-ingin-perkuat-peran-komnas-ham>. Diakses 27 Januari 2021

<sup>20</sup> Tirto.id 2019 " Komnas HAM 26 Tahun Tumpul Karena Politik dan Undang-undang" Dikuti Pada Laman : <https://tirto.id/komnas-ham-26-tahun-tumpul-karena-politik-undang-undang-d9hS> diakses 27 Januari 2021

dalam menjawab kebutuhan penegakan hak asasi manusia, sekali lagi tawaran yang paling memungkinkan adalah, perubahan UU dengan mengadopsi model KPK. Dalam konteks demikian, maka substansi dalam pemikiran Friedman mampu diaktualkan dengan merekonstruksi aturan dalam bidang HAM.

### 2.3. Aspek Budaya Hukum

Upaya memperkuat sistem dalam penegakan HAM juga mesti mampu menerjemahkan aspek kultur hukum, yang mana dalam pandangan Friedman, Kultur hukum berfokus pada opini-opini, kepercayaan-kepercayaan (Keyakinan - keyakinan), cara berpikir dan cara bertindak. Berpijak dari pandangan ini, maka sudah selayaknya seluruh lembaga Negara dan juga masyarakat baik perorangan maupun kelompok juga diberi hak dalam menegakan dan memajukan hak asasi manusia.<sup>21</sup> Cara-cara konkrit adalah dengan membuka keran-keran partisipatif sebesar dan sekutan-kuatnya untuk menyatukan cara pandang, cara bertindak, dalam memberikan jalan keluar agar penyelesaian pelanggaran HAM dapat segera terwujud. Hal yang paling penting adalah sikap dan tindakan pemerintah serta Dewan perwakilan Rakyat untuk memprioritaskan dimasa depan arah revisi dari UU No 39 tahun 1999 dan UU No 26 Tahun 2000 Tentang pengadilan HAM. Kedua UU tersebut harus dapat dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional kemudian dibahas dan dikonkritkan dengan hadirnya Revisi UU dalam diskursus HAM.

### 3. Penutup

Upaya startegis dan konkrit untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia adalah dengan memperkuat kelembagaan Komnas HAM secara total. Salah satu cara ideal adalah, selain kewenangan penyelidikan atas dugaan terjadinya pelanggaran HAM Berat. Komnas HAM juga perlu diberikan kewenangan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan seperti model yang telah diparktekan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi. Oleh karena itu, pintu yang harus dilalui adalah dengan melakukan revisi UU No 39 Tahun 1999 dan UU No 26 Tahun 2000 Tentang pengadilan HAM.

Upaya revisi ke dua UU tentu menjadi kewenangan dari DPR, maka sudah selayaknya DPR menunjukan sikap dan komitmen yang kuat untuk menjawab berbagai keresahan publik dengan menerjemahkan keinginan masyarakat sipil, pegiat ham dan demokarsi serta yang paling penting adalah kepastian dari para korban pelanaggaran HAM Berat. Sehingga pandangan ini dapat dijadikan saran untuk wakil rakyat di Senayan.

### Referensi

- A. Bazar Harahap, Nawangsih Sutardi. *Hak Asasi Manusia dan Hukumnya*. Jakarta, Perhimpunan Cendekiawan Independen Republik Indonesia (Pecirindo). Hal. 57. 2007
- A. M Fatwa, *Pengadilan Hak Ad Hoc Tanju Priok Pengungkapan Kebenaran Untuk Rekonsiliasi*. Jakarta, Dharma Pena Publishing, 2005

---

<sup>21</sup> A. Bazar Harahap, Nawangsih Sutardi. *Hak Asasi Manusia dan Hukumnya*. Jakarta, Perhimpunan Cendekiawan Independen Republik Indonesia (Pecirindo). 2007, Hal. 57 .

- Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Jurisprudence)*. Jakarta, Kencana Prenada Media Group. 2009.
- BBC News Indonesia, 2019. "Kejaksaan Agung Kembalikan Berkas Kasus Pelanggaran HAM Berat, Bagaimana Komitmen Presiden Jokowi?" Dikutip pada laman : <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-46822119>, Diakses pada 15 Januari 2020
- Brian Septiadi Daud, Nyoman Serikat Putra Jaya. *Penyelesaian Masalah Hak Asasi Manusia Masa Lalu dan Rekonsiliasi Nasional di Indonesia* Jurnal Pandecta, Volume 13 No 2 Desember 2019
- Febriansyah Ramadhan, dkk. *Jurnal Vej, Penataan Ulang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan Dalam Penegakan Hukum Pelanggaran Ham Berat*. Vol 6 No 1, 2020
- Jootje Jafet Rares, *Penyelesaian Perkara Pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) Berat Prajurit Tentara Nasional Indonesia (TNI)*, Jurnal Vol.I/No.3/Juli-September/2013.
- Komnas HAM, *Jurnal HAM, Editorial*, Volume XIII Tahun 2016.
- Media Indonesia, 2019. "Revisi UU HAM, DPR Ingin Perkuat Komnas HAM" Dikutip Pada Laman :<https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/276778/revisi-uu-ham-dpr-ingin-perkuat-peran-komnas-ham>. Diakses 27 Januari 2021
- Media Indonesia, 2020. "Diminta Jokowi Tuntaskan Pelanggaran HAM ini Respon Kejaksaan". Dikutip Pada Laman <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/369118/diminta-jokowi-tuntaskan-pelanggaran-ham-ini-respons-kejaung>. Diakses pada 17 Januari 2021
- Muladi (Editor) *Hak Asasi Manusia Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat*. Bandung, PT Refika Aditama. 2005
- Nurrahman Aji utomo, *Dekonstruksi Kewenangan Investigatif Dalam pelanggaran HAM Berat*, Jurnal Konstitusi, Volume 16. Tahun 2019.
- Rommy Patra, *Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas Ham Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal MMH, Jilid 41 No 2 April 2012.
- Suparman Marzuki, 2011. *Tragedi Politik Hukum HAM*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar.
- Tempo.co 2020. "Komnas HAM Minta Ke Jokowi wewenang Penyidikan dan Penuntutan". Dikutip Pada Laman <https://nasional.tempo.co/read/1349715/komnas-ham-minta-ke-jokowi-wewenang-penyidikan-dan-penuntutan>. Diakses 27 Januari 2021
- Tirto.id 2019 "Komnas HAM 26 Tahun Tumpul Karena Politik dan Undang-undang" Dikutip Pada Laman: <https://tirto.id/komnas-ham-26-tahun-tumpul-karena-politik-undang-undang-d9hS> Diakses 27 Januari 2021