

BAB 3

KEWENANGAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

3.1 Komnas HAM

Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lain yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia.⁴⁸ Komnas HAM dibentuk dan diatur dalam UU HAM bertujuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, UUD 1945, Piagam PBB, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Selain itu, Komnas HAM juga bertujuan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.⁴⁹

Pada dasarnya keberadaan Komnas HAM sangat penting di setiap negara demokrasi, karena melalui Komnas HAM lah negara melindungi dan mempromosikan hak-hak asasi manusia baik di tingkat nasional maupun internasional. Dalam pembentukan Komnas HAM pun tidak semudah pembentukan lembaga negara lain di Indonesia. Komnas HAM secara internasional dipandu oleh Prinsip-Prinsip Paris 1991 untuk memenuhi standar internasional dalam melindungi dan memajukan hak asasi manusia. Dalam lembaga itu pun dipersyaratkan harus memenuhi prinsip independen dan prinsip pluralisme. Harus bersifat independen karena dalam menjalankan tugasnya tidak boleh diintervensi oleh lembaga negara lain. Kemudian dalam hal pemenuhan prinsip pluralisme, prinsip-prinsip Paris menyatakan bahwa yang menjadi anggota Komnas HAM harus terdapat perwakilan yang beragam dari kekuatan sosial.

⁴⁸ Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Ps. 1 angka 7.

⁴⁹ Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Ps. 75.

Keberagaman ini penting untuk menjaga legitimasi publik, politik, independensi, dan representasi masyarakat.⁵⁰

Pembentukan Komnas HAM telah sesuai dengan apa yang telah dipersyaratkan oleh Prinsip-Prinsip Paris. Terlihat saat organisasi internasional institusi hak asasi manusia sedunia (*Global Alliance of Nasional Human Rights Institution (GANHRI)*) yang berada di bawah naungan PBB, pada 21-23 Februari 2018 pada sidang tahunan di Jenewa Swiss memberikan akreditasi 'A' kepada Komnas HAM. Indikator penilaian tersebut adalah karena Komnas HAM telah sesuai dengan Prinsip-Prinsip Paris, memiliki kredibilitas dan eksistensi dalam bidang pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.⁵¹ Namun penilaian tersebut belum sesuai dengan apa yang terjadi saat ini, karena pada faktanya kasus-kasus pelanggaran HAM maupun pelanggaran HAM berat masih menjadi masalah yang belum juga dapat diselesaikan hingga saat ini.

3.2 Kewenangan Komnas HAM Menurut UU HAM dan UU Pengadilan HAM

Komnas HAM sebagai lembaga negara independen memiliki tugas untuk melakukan penegakan HAM. Untuk melaksanakan tugas itu Komnas HAM diberikan kewenangan penyelidikan terhadap dugaan pelanggaran HAM (Pasal 76 ayat (1) huruf b UU HAM) maupun pelanggaran HAM berat (Pasal 18 UU Pengadilan HAM).

Pelanggaran HAM menurut UU HAM Pasal 1 angka 6 adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-

⁵⁰ Rhona K.M Smith, *supra note 14*, hlm. 283-284.

⁵¹ "Komnas HAM Memperoleh Akreditasi A dari GANHRI", *komnasham.go.id*, 23 Februari 2018, diakses 30 Juli 2019, <https://www.komnasham.go.id/index.php/news/2018/2/23/489/komnas-ham-memperoleh-akreditasi-a-dari-ganhri.html>.

undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Sedangkan yang dimaksud dengan pelanggaran HAM berat menurut UU Pengadilan HAM Pasal 7 adalah meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Kejahatan genosida menurut Pasal 8 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 atau sebagiannya; (d) memaksakan tindakan-tindakan yang bertujuan mencegah kelahiran di dalam kelompok; atau (e) memindahkan secara paksa anak-anak dari kelompok tertentu ke kelompok lain.

Kemudian kejahatan kemanusiaan menurut Pasal 9 adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa: (a) pembunuhan; (b) pemusnahan; (c) perbudakan; (d) pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa; (e) perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional; (f) penyiksaan; (g) perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara; (h) penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional; (i) penghilangan orang secara paksa; atau (j) kejahatan apartheid.

3.2.1 UU HAM

Komnas HAM berdasarkan UU HAM Pasal 76 ayat (1) melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia. Kemudian dalam melaksanakan fungsi pemantauannya, 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.

Dalam fungsi pemantauan Komnas HAM terdapat kewenangan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM. Kewenangan penyelidikan inilah yang kemudian digunakan oleh Komnas HAM untuk mencari dua alat bukti yang cukup apakah telah terjadi suatu tindak pidana pelanggaran HAM.

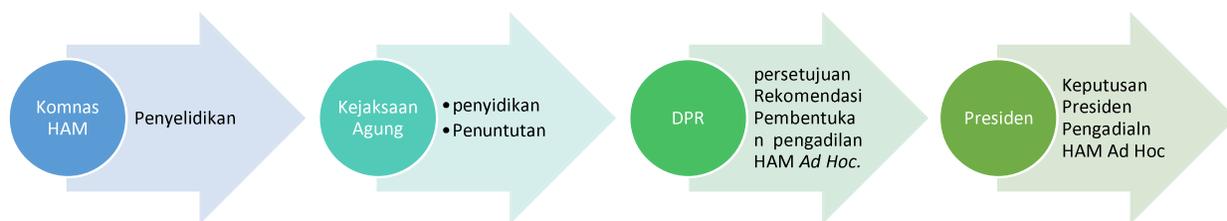
3.2.2 UU Pengadilan HAM

UU Pengadilan HAM memberikan mandat kepada Komnas HAM sebagai penyelidik sebagaimana disebut dalam Pasal 18 ayat (1) dan Kejaksaan Agung sebagai lembaga penyidik dan penuntut sebagaimana disebut dalam Pasal 21 dan 23. Pembentukan UU Pengadilan HAM merupakan perintah langsung dari UU HAM Pasal 104 ayat (2) sebagai hukum acara dalam melakukan penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran HAM berat.

Proses penegakan hukum berdasarkan UU Pengadilan HAM diawali dari penyelidikan oleh Komnas HAM untuk mencari keterangan dan barang bukti terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM berat (Pasal 19). Kemudian Komnas HAM merekomendasikan berkas hasil penyelidikannya kepada Kejaksaan Agung untuk dilakukan penyidikan (Pasal 20). Setelah dilakukan penyidikan, maka kemudian Kejaksaan Agung melakukan penuntutan ke Pengadilan HAM (Pasal 23), dan pengadilan HAM akan melakukan pemeriksaan dan memutus kasus pelanggaran HAM berat (Pasal 4). Kedudukan Pengadilan HAM merupakan pengadilan khusus yang berada di lingkungan Peradilan Umum yang berkedudukan di daerah kabupaten yang meliputi daerah hukum Pengadilan Negeri (Pasal 2 dan 3).

Namun berbeda dengan pengadilan untuk kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Pengadilan HAM ad hoc dibentuk oleh presiden atas usul DPR (Pasal 43). Skema penegakan hukum dalam kasus pelanggaran HAM berat masa lalu menurut UU Pengadilan HAM adalah sebagai berikut:

Gambar 3.1 Proses Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu



3.3 Diskursus Pemberian Kewenangan

Komnas HAM pada awal pembentukannya bertujuan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM secara keseluruhan. Hal tersebut dapat kita lihat dari keterangan pemerintah melalui Sri Sunarti sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab II di atas. Kemudian pada UU HAM juga disebutkan bahwa Komnas HAM bertugas untuk melakukan penegakan HAM. begitu juga dengan UU Pengadilan HAM yang memberikan mandat penyelesaian kasus kepada Komnas HAM dan Kejaksaan Agung.

Kemudian dalam hal pembahasan terkait kewenangan Komnas HAM, jika dilihat dari risalah pembahasan UU HAM dan UU Pengadilan HAM tidak ada usulan pemberian kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM. Hal tersebut diduga karena pemerintah dan DPR secara sengaja membentuk Komnas HAM dengan kewenangan terbatas seperti saat ini, karena mereka tidak ingin komnas HAM menjadi lembaga yang akan menjadi ancaman bagi kelompok mereka sendiri, mengingat subjek pelaku pelanggaran HAM menurut konsep pidana pelanggaran HAM adalah negara. Setidaknya ada 4 hal yang mendasari dugaan tersebut yaitu: *pertama*, pemerintah berusaha sekuat mungkin untuk melindungi para pejabat pemerintah yang terlibat dalam kasus pelanggaran HAM berat dari pidana internasional, *kedua*, terduga pelaku pelanggaran HAM merupakan elit pejabat yang memiliki kekuatan politik di negara ini seperti Wiranto, Prabowo Subianto, dan A.M Hendropriyono sebagaimana data yang telah disampaikan penulis pada bab I dalam skripsi ini, *ketiga*, berdasarkan risalah pembentukan UU

Pengadilan HAM, Fraksi TNI/POLRI menolak peniadaan kadaluarsa tindak pidana dalam UU

Pengadilan HAM sebagai berikut:⁵²

“Menyangkut Pasal 39 yang menentukan bahwa RUU ini tidak mengenal kadaluarsa, fraksi TNI/POLRI masih berbeda pendapat dengan pemerintah. Fraksi TNI/POLRI pada prinsipnya berpendapat ketentuan ini menyimpang dari azas umum terpidana dan menjadi pengecualian, sehingga apabila ketentuan mengenai kadaluarsa akan tetap berlaku dan menjadi pengecualian dari ketentuan yang diatur dalam KUHAP, batas waktunya perlu ditentukan dengan tegas, sehingga kepastian hukum dan rasa keadilan dapat terjamin”.

Selain itu fraksi TNI/POLRI juga menolak asas retroaktif (UU berlaku surut) dalam UU

Pengadilan HAM sebagai berikut:⁵³

“...namun fraksi TNI/POLRI berpendapat bahwa sesuai dengan pasal 4 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM dikemukakan antara lain hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah HAM yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun”.

Hal tersebut menunjukkan bahwa Fraksi TNI/POLRI mencoba untuk melindungi kelompok mereka dari pertanggungjawaban pidana pelanggaran HAM berat yang telah terjadi sebelum UU Pengadilan HAM dibentuk. *Keempat*, adanya campur tangan politik pemerintah dan DPR dalam melakukan penegakan hukum terkait kasus pelanggaran HAM berat masa lalu pada bagian proses pembentukan Pengadilan HAM ad hoc.

Namun pemikiran awal bahwa kewenangan Komnas HAM dibentuk selemah mungkin yaitu hanya sebatas penyelidikan dalam penegakan HAM tidak sepenuhnya benar. Jika dilihat dalam risalah proses pembentukan UU HAM dan UU Pengadilan HAM, pemerintah dan DPR pada saat itu memiliki keinginan yang cukup kuat untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat sekalipun mereka tidak meletakkan kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM. Setidaknya ada 3 hal yang menunjukkan keinginan pemerintah dan DPR untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi: *pertama*, Semua fraksi di DPR menolak Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1999 tentang

⁵² Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *supra note 41*, hlm. 224.

⁵³ *Id.*

Pengadilan HAM (Perpu Pengadilan HAM) untuk disahkan sebagai undang-undang, karena masih terdapat kekurangan atau kelemahan. Salah satu kelemahan yang paling fatal adalah Perppu tersebut tidak berlaku surut, sehingga para pelaku pelanggaran HAM berat tidak dapat diadili,⁵⁴ **kedua**, dalam UU Pengadilan HAM tidak ada masa kadaluarsa kasus, sehingga pelaku pelanggaran HAM berat masa lalu tidak dapat lepas dari jeratan hukum, **ketiga**, memperkuat legitimasi dan independensi Komnas HAM secara kelembagaan sehingga tidak dapat diintervensi oleh lembaga negara lain.

Hal tersebut juga diperjelas oleh Usman Hamid direktur Amnesty Internasional Indonesia.⁵⁵ Sempat terdapat usulan untuk memberikan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM, namun tidak terlalu kuat. Hal tersebut terjadi bukan karena tidak ada keinginan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, namun karena dua faktor yaitu; **pertama**, Komnas HAM pada saat itu dilihat bukan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana, Komnas HAM dilihat sebagai lembaga negara independen semacam badan negara tambahan yang masuk dalam skema institusi HAM nasional (*national human right institution*) seperti di banyak negara yang tidak berwenang melakukan tindakan-tindakan yuridis atau projustitia, Komnas HAM dibentuk sebagai lembaga negara tambahan yang berfungsi sebagai rekan negara ketika melaksanakan seluruh kewajiban internasional yang di bawah perjanjian-perjanjian tentang HAM, sehingga tidak perlu pemberian kewenangan penyelidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM.⁵⁶

Kedua, pada saat itu Kepala Kejaksaan Agung yang dijabat oleh Marzuki Darusman relatif terlihat mendukung upaya-upaya Komnas HAM. Terlihat saat pertamakali UU Pengadilan

⁵⁴ Lihat risalah proses pembentukan UU Pengadilan HAM buku pertama.

⁵⁵ Berdasarkan Risalah Proses Pembentukan Rancangan Undang-Undang Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, buku pertama, Usma Hamid adalah salah satu perwakilan masyarakat sipil yang menyampaikan pendapatnya terkait pembentukan Pengadilan HAM dalam forum Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) pada tanggal 12 Juli Tahun 2000 di Kantor DPR RI.

⁵⁶ Wawancara langsung dengan Usman Hamid selaku pegiat HAM di kantor Amnesty Internasional Indonesia pada tanggal 24 Juni 2019.

HAM itu diimplementasikan pada kasus Timor Timur, Marzuki Darusman sesegeramungkin menindaklanjuti penyidikan setelah berkas hasil penyelidikan Komnas HAM diberikan kepada Kejaksaan Agung. Kemudian begitu juga pada kasus Tanjung Priok, yang pada waktu itu dipimpin oleh Marzuki Darusman, kemudian dilanjutkan oleh Baharuddin Lopa, dan sempat sebentar dipimpin oleh Marsilam Simanjuntak. Selain adanya keinginan yang kuat dari Kejaksaan Agung, sosok-sosok Jaksa Agung pada masa pembentukan UU Pengadilan HAM masih dibayangkan sebagai orang yang tidak akan menjadi kendala bagi hasil penyelidikan Komnas HAM. Lembaga Kejaksaan Agung juga dipandang sebagai lembaga yang tepat karena lembaga tersebut memiliki kekuatan, kapasitas, dan sumber daya penyidikan dan penuntutan.⁵⁷

Hal tersebut juga diperkuat oleh Haris Azhar, bahwa fokus pembentukan UU Pengadilan HAM pada masa itu bukan pada lembaga mana yang memiliki kewenangan penyelidikan atau penyidikan, tetapi fokus pada pembentukan lembaga pengadilan. Apalagi pada waktu itu Komnas HAM adalah lembaga yang ‘baru’ dalam bidang proses hukum, alat kelengkapan kerja Komnas HAM pun masih minim sebagai lembaga penegak hukum yang harus menyelesaikan kasus dengan skala kejahatan internasional pada kasus Timor-Timur.⁵⁸

“...fokusnya pada institusi Pengadilan, bukan soal siapa penyelidik atau penyidik belaka. Ini soal besar. Ketiga, Komnas HAM lembaga ‘baru’ dalam bidang proses hukum, alat kelengkapan kerja sebagai lembaga penegak hukumnya masih minim. Sementara disaat bersamaan harus menghadapi kasus dengan skala kejahatan internasional, Timor Timur.”

Kondisi sosial politik pada masa pembentukan UU HAM dan UU Pengadilan HAM yang menghasilkan kewenangan sebatas penyelidikan kepada Komnas HAM, tidak lepas dari kuatnya keinginan politik presiden dan anggota DPR pada masa itu. Eksekutif (termasuk Kejaksaan Agung) di bawah pimpinan Presiden Abdurrahman Wahid memiliki keinginan politik yang kuat untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu.

⁵⁷ *Id.*

⁵⁸ Wawancara via email dengan Haris Azhar selaku akademisi dilakukan pada tanggal 28 Juni 2019.

Dalam implementasinya *pertama*, Kejaksaan Agung (bawahan dari presiden) menerima kemudian melaksanakan penyidikan dan penuntutan untuk kasus Timor Timur dan Tanjung Priok; *kedua*, K.H. Abdurrahman Wahid memecat Wiranto dari jabatan Panglima ABRI karena dianggap mengintervensi proses penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat pada kasus Timor Timur; *ketiga*, K.H. Abdurrahman Wahid membentuk Pengadilan HAM berdasarkan Keputusan Presiden No. 1 Tahun 1999. Kondisi politik DPR pada masa itu juga tidak lepas dari keberhasilan pembentukan Pengadilan HAM ad hoc untuk kasus Timor Timur dan Tanjung Priok. Hal tersebut dapat dilihat dari adanya rekomendasi DPR kepada presiden untuk membentuk Pengadilan HAM ad hoc berdasarkan Keppres.⁵⁹

Kondisi politik yang demikian turut mempengaruhi pemberian kewenangan penyelidikan Komnas HAM sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Bahwa para pembentuk UU HAM dan UU Pengadilan HAM masih melihat seorang presiden, Kejaksaan Agung, dan DPR bukanlah sebagai kendala penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu seperti kondisi yang terjadi saat ini, sehingga Komnas HAM hanya memiliki kewenangan penyelidikan sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

3.3.1 Kewenangan Komnas HAM Berdasarkan Dinamika Hukum dan Dinamika

Politik

a. Dinamika Hukum

Pelanggaran HAM merupakan suatu perbuatan kejahatan yang luar biasa dan bersifat meluas. Penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM harus dapat dilakukan secara efektif sehingga mampu memberikan efek jera kepada aparat negara yang menjadi subjek pelaku pelanggar HAM.

⁵⁹ Wawancara langsung dengan Usman Hamid selaku pegiat HAM di kantor Amnesty Internasional Indonesia pada tanggal 24 Juni 2019.

Penempatan Komnas HAM sebagai lembaga pemantau dan penegak HAM tanpa diletakkan sebagai lembaga penegak hukum merupakan salah satu kelemahan dalam penindakan terhadap pelaku pelanggaran HAM. Hal tersebut terlihat jelas berdasarkan temuan-temuan Komnas HAM melalui kewenangan penyelidikannya bahwa telah terjadi pelanggaran HAM berat pada 12 kasus sebagaimana yang telah diuraikan dalam tabel 1.1 pada bab I sebelumnya. Namun dari 12 kasus tersebut hanya 3 yang kemudian ditindaklanjuti ke proses pengadilan HAM.

Keterbatasan kewenangan Komnas HAM juga menimbulkan masalah bolak-balik berkas dengan Kejaksaan Agung. Berkas hasil penyelidikan projustitia Komnas HAM yang telah diberikan kepada Kejaksaan Agung sejak tahun 2002 hingga saat ini tidak pernah ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung. Data KontraS⁶⁰ menunjukkan bahwa telah terjadi beberapa kali bolak-balik berkas sebagaimana dalam tabel berikut:

Tabel 3.1 Bolak-Balik Berkas antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung

Tahun	Komnas HAM	Kejaksaan Agung
9 April 2002	Komnas HAM menyerahkan berkas hasil penyelidikan Kasus Trisaksi Semanggi I Semanggi II kepada Kejaksaan Agung	
19 September 2003	Komnas HAM menyerahkan berkas kasus Mei 98 ke Kejaksaan Agung	
4 Maret 2004	Kejaksaan Agung mengembalikan berkas penyelidikan TSS I & II beserta Mei 98 kepada Komnas HAM	
3 September 2004	Komnas HAM menyerahkan berkas kasus WasiorWamena ke Kejaksaan Agung	
3 September 2006	Komnas HAM menyerahkan berkas penyelidikan kasus penghilangan orang secara paksa ke Kejaksaan Agung	
15 April 2008		Kejaksaan Agung mengembalikan berkas kepada Komnas HAM

⁶⁰ “Bolak-Balik Berkas Hasil Penyelidikan Komnas HAM”, data yang tidak dipublikasikan, sumber: KontraS.

16 September 2008	Komnas HAM menyerahkan berkas kasus Talangsari ke Kejaksaan Agung	
30 Mei 2009		Kejagung mengembalikan berkas penyelidikan Talangsari kepada Komnas HAM
November 2012		Kejaksaan Agung mengembalikan berkas penyelidikan kasus 1965 – 1966
6 Juni 2014		Kejaksaan Agung mengembalikan 7 berkas penyelidikan pelanggaran HAM berat kepada Komnas HAM
Juli 2014	Komnas HAM menyerahkan kembali ke -7 berkas penyelidikan pelanggaran HAM berat ke Kejaksaan Agung	
14 Maret 2016	Komnas HAM menyerahkan berkas penyelidikan peristiwa Jambo Keupok kepada Kejaksaan Agung	
17 Juni 2016	Komnas HAM menyerahkan berkas penyelidikan peristiwa Simpang KKA kepada Kejaksaan Agung	
28 Agustus 2018	Komnas HAM menyerahkan laporan penyelidikan peristiwa Rumoh Geudong dan Pos Sattis lainnya ke Kejaksaan Agung	
27 November 2018		Kejaksaan Agung mengembalikan 9 berkas penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat
27 Desember 2018	Komnas HAM menyerahkan kembali 9 berkas penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat	

Permasalahan kewenangan Komnas HAM tidak hanya pada kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, namun juga pada kasus pelanggaran HAM. Pembunuhan terhadap Munir Said Thalib aktivis HAM yang sangat vokal mengkritisi pemerintahan Orde Baru bukan merupakan pelanggaran HAM berat, karena yang menjadi korban pembunuhan hanya lah satu orang. Sementara yang dimaksud dengan pelanggaran HAM berat adalah

kejahatan kemanusiaan yang bersifat meluas dan sistematis sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya.

Pembunuhan terhadap Munir adalah pelanggaran HAM karena pelaku adalah aparat negara yaitu Pollycarpus anggota pilot senior pada maskapai penerbangan Garuda Indonesia yang telah diputus bersalah oleh pengadilan. Selain itu, Muchdi Purwoprandjono mantan Deputy V Badan Intelijen Negara (BIN) juga diduga terlibat sebagai dalang pembunuhan Munir.⁶¹

Penanganan kasus tersebut tidak dilimpahkan kepada Komnas HAM. Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengambil alih penyelesaian kasus dengan membentuk Tim Pencari Fakta (TPF) independen melalui Keputusan Presiden No. 111 Tahun 2004 tentang Pembentukan Tim Pencari Fakta Kasus Meninggalnya Munir. Namun hasil penyelidikan TPF tersebut hingga kini tidak kunjung diumumkan ke publik, dan bahkan Presiden Jokowi dengan mantan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saling lempar tanggung jawab terkait keberadaan dokumen TPF tersebut.⁶²

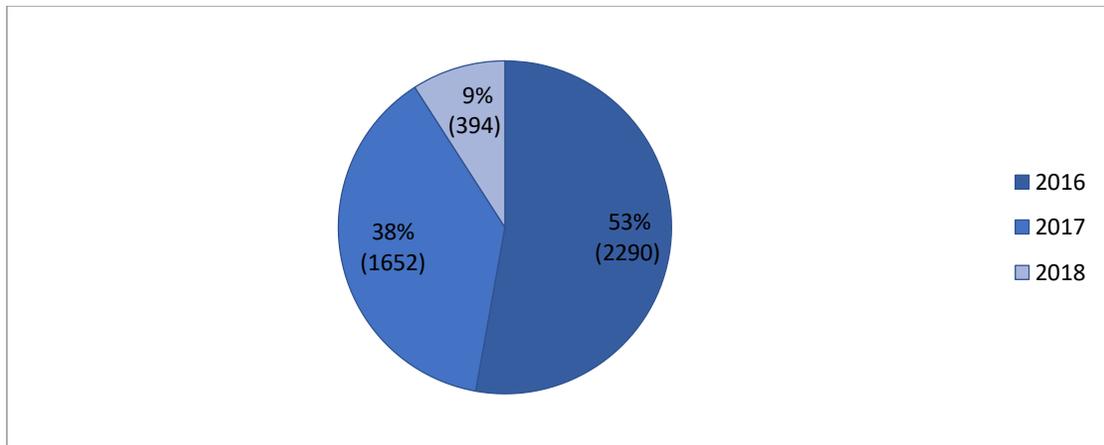
Pembunuhan terhadap Munir tersebut kembali menunjukkan tidak adanya penegakan hukum yang efektif dan berkeadilan apabila menyangkut kepentingan para penguasa. Penegakan hukum yang melibatkan aparat negara dapat dilakukan secara efektif apabila suatu lembaga yang melakukan penegakan hukum itu lepas dari dari intervensi lembaga negara lain seperti Komnas HAM, keterbatasan kewenangan Komnas HAM saat ini adalah masalah utama dalam proses penegakan hukum pada bidang pelanggaran HAM.

⁶¹ “Janji Jokowi Setelah 13 Tahun Kasus Munir,” *kontras.org*, 7 September 2017, diakses 8 Agustus 2019, <https://kontras.org/backup/home/index.php?module=pers&id=2417>.

⁶² “Kejaksaan Agung Masih Telusuri Dokumen Asli TPF Munir,” *Hukum Online.com*, 26 Oktober 2016, diakses 8 Juli 2019, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt581066f0a9995/kejaksaan-agung-masih-telusuri-dokumen-asli-tpf-munir>.

Kasus pelanggaran HAM bukan hanya pada pembunuhan terhadap Munir. Banyak kasus pelanggaran HAM yang telah terjadi sebagaimana yang tergambar dalam data berikut ini:

Gambar 3.2 Aduan Masyarakat Kepada Komnas HAM atas Pelanggaran HAM yang Dilakukan oleh Polisi Pada Tahun 2016,⁶³ 2017,⁶⁴ 2018.⁶⁵



Jenis pelanggaran HAM yang dilakukan oleh polisi⁶⁶ tersebut adalah Penanganan laporan kepolisian yang lamban, Laporan tindak kekerasan, Kriminalisasi, Penyiksaan, Penangkapan dan penahanan sewenang-wenang, Hak untuk tersangka, dan perlakuan diskriminasi.⁶⁷

Berikut adalah data aduan pelanggaran HAM dalam bentuk penangkapan dan/atau penahanan disertai kekerasan, penyiksaan dalam proses pemeriksaan, tindakan kekerasan pemukulan, penembakan, dan intimidasi pada tahun 2017.

⁶³ Komnas HAM, Laporan Tahunan Komnas HAM 2016, (Jakarta: Komnas HAM RI, 2017), hlm. 19 diakses 14 Agustus 2019, [https://www.komnasham.go.id/files/20171101-laporan-tahunan-komnas-ham-tahun-\\$LZ3FPF.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20171101-laporan-tahunan-komnas-ham-tahun-$LZ3FPF.pdf).

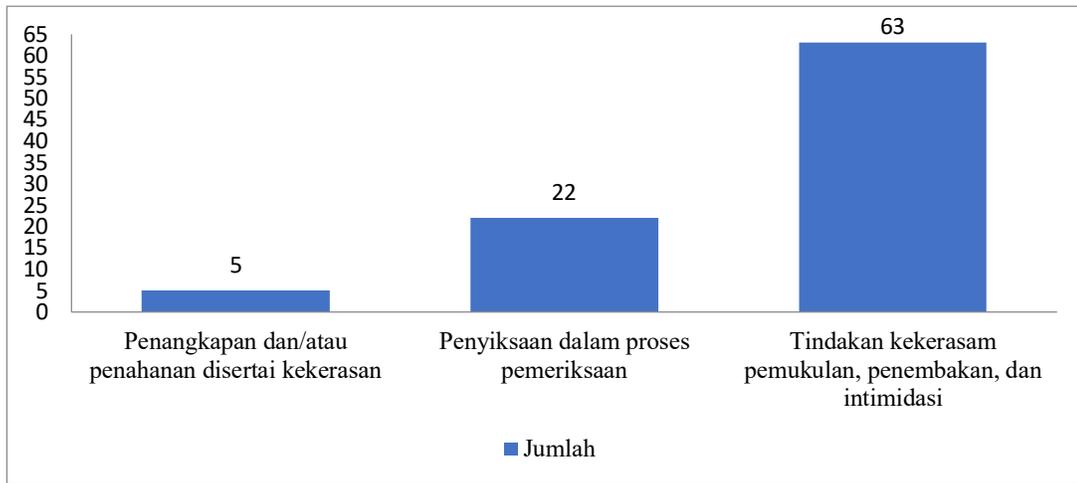
⁶⁴ Komnas HAM, Laporan Tahunan Komnas HAM 2017, (Jakarta: Komnas HAM RI, 2018), hlm. 50, diakses 14 Agustus 2019, [https://www.komnasham.go.id/files/20180914-laporan-tahunan-komnas-ham-2017-\\$80XP.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20180914-laporan-tahunan-komnas-ham-2017-$80XP.pdf).

⁶⁵ Komnas HAM, Laporan Tahunan Komnas HAM 2018, (Jakarta: Komnas HAM RI, 2019), hlm. 32, diakses 14 Agustus 2019, [https://www.komnasham.go.id/files/20190807-laporan-tahunan-komnas-ham-2018-\\$S00.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20190807-laporan-tahunan-komnas-ham-2018-$S00.pdf).

⁶⁶ TNI juga menjadi lembaga yang diadukan oleh masyarakat kepada Komnas HAM pada tahun 2018 karena telah melakukan pelanggaran HAM dengan jumlah 24 kasus.

⁶⁷ Lihat laporan tahunan Komnas HAM tahun 2016, 2017, dan 2018.

Gambar 3.3 Aduan Masyarakat kepada Komnas HAM atas Pelanggaran HAM yang Dilakukan oleh Polisi Tahun 2017 Berdasarkan Bentuk Pelanggaran HAM.



Berikut adalah data pelanggaran HAM berbentuk penyiksaan dari hasil pemantauan KontraS:⁶⁸

Tabel 3.2 Pelanggaran HAM dalam Bentuk Penyiksaan.

Pelaku	Mei 2015-Mei 2016		Mei 2017- Mei 2018		Juni 2018- Mei 2019	
	Luka	Tewas	Luka	Tewas	Luka	Tewas
Polisi	93	28	89	15	72	15
TNI	114	2	35	8	12	0
Sipir	16	7	17	5	30	1
Jumlah	223	37	141	28	114	16

Pelanggaran HAM tersebut terus terjadi karena tidak ada proses hukum yang efektif sehingga tidak memberikan efek jera bagi pelaku pelanggar HAM. Laporan tahunan Komnas HAM menyebutkan pihak kepolisian merupakan institusi yang paling sering diadukan ke Komnas HAM selama 5 tahun terakhir. Penanganan kasus tindak pidana pelanggaran HAM seharusnya diberikan kepada Komnas HAM supaya menghadirkan

⁶⁸ Data Penyiksaan untuk Tahun 2015 sampai dengan Tahun 2019, data yang tidak dipublikasikan, sumber: KontraS.

proses hukum yang efektif sehingga mampu memberikan efek jera bagi pelaku pelanggaran HAM dan lebih menghargai manusia sebagai makhluk yang bermartabat.

b. Dinamika Politik

Menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berdasarkan UU HAM dan UU Pengadilan HAM sangat bergantung pada keinginan politik dari presiden.

Penyidik pada kasus pelanggaran HAM adalah polisi, kemudian penyidik dan penuntut untuk kasus pelanggaran HAM berat adalah Kejaksaan Agung. Pemberian kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Polisi dan Kejaksaan Agung memberi celah atau ruang intervensi bagi pemerintah dan DPR, baik itu dari segi kekuasaan maupun dari segi kekuatan politik. Polisi dan Kejaksaan Agung merupakan bagian dari lembaga eksekutif yang menjalankan kebijakan-kebijakan pemerintah di bidang penegakan hukum, sehingga penegakan hukum pada tindak pidana pelanggaran HAM sangat bergantung pada keinginan dari presiden.

Sejak UU Pengadilan HAM dibentuk hingga saat ini, hanya Presiden Abdurrahman Wahid yang memiliki keinginan politik dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu melalui UU Pengadilan HAM.

Penegakan hukum berdasarkan UU Pengadilan HAM oleh Komnas HAM dan Kejaksaan Agung tidak dapat diimplementasikan pada setiap rezim. Meski dengan aturan hukum yang sama hasilnya sangat berbeda.

Kondisi politik pada masa pembentukan UU HAM dan UU Pengadilan HAM di bawah rezim Presiden Baharuddin Jusuf Habibie dan Abdurrahman Wahid sangat jauh berbeda dengan kondisi politik pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, hingga saat ini dibawah pimpinan Presiden Joko Widodo. Abdurrahman Wahid memiliki keinginan politik yang kuat untuk

menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, terlihat saat beliau memecat Wiranto dari jabatan Menteri Koordinator Politik dan Keamanan untuk mempermudah menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat, karena Wiranto merupakan orang yang diduga harus bertanggungjawab terhadap kasus pelanggaran HAM berat. Hal tersebut dilakukan supaya dalam proses penegakan hukum tidak diintervensi oleh Wiranto.⁶⁹

Kemudian Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Pengadilan HAM ad hoc untuk kasus Timor Timur dan Tanjung Priok. Namun usaha untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang diperjuangkan oleh Abdurrahman Wahid justru harus kandas karena dimakzulkan oleh DPR pada tahun 2001, dan kemudian kekuasaan pemerintahan dilanjutkan oleh Presiden Megawati. Pada rezim inilah kemudian para terdakwa diputus bebas oleh Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Mahkamah Agung.

Dalam Jurnal HAM yang dipublikasikan oleh Komnas HAM⁷⁰ dalam website resminya melaporkan bahwa 6 terdakwa kasus Timor Timur yang terdiri dari perwira tinggi polisi, militer, pemimpin sipil dan milisi⁷¹ yang telah diputus bersalah oleh Pengadilan Negeri kemudian ramai-ramai melakukan upaya hukum ke Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung (PK) hingga akhirnya diputus bebas.

Kemudian untuk kasus Tanjung Priok yang digelar pada bulan September 2003 dengan terdakwa R.A. Butar-Butar, Sutrisno Mascung dan terdakwa lainnya diputus bersalah oleh Pengadilan Negeri dan diputus bebas oleh Pengadilan Tinggi. Begitu juga dengan pelanggaran HAM berat berbentuk penyiksaan, eksekusi dan penganiayaan yang terjadi di Abupera Papua, Komnas HAM merekomendasikan 25 terduga aparat kepolisian

⁶⁹ Wawancara langsung dengan Usman Hamid selaku pegiat HAM di kantor Amnesty Internasional Indonesia pada tanggal 24 Juni 2019.

⁷⁰ Hari Reswanto, "Jurnal HAM", Jurnal HAM Komnas HAM, edisi XIII (2016): hlm. 6-11, diakses 19 April 2019, [https://www.komnasham.go.id/files/20161220-jurnal-ham-\\$CXBG9J.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20161220-jurnal-ham-$CXBG9J.pdf).

⁷¹ Lihat juga pada Laporan Bersama ICTJ dan KONTRAS yang berjudul "Indonesia Keluar Jalur, Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto", hlm. 49-52.

(21 pelaku lapangan, 4 orang penanggungjawab komando) kepada Kejaksaan Agung, dan menghadirkan hampir 100 saksi yang menyatakan bahwa telah terjadi penangkapan dan pemukulan secara sistematis dengan melibatkan petinggi perwira. Namun, pengadilan membebaskan mereka dan menolak klaim kompensasi dari korban. Lalu selang waktu 2 tahun kemudian Kejaksaan Agung hanya mendakwa 2 perwira senior.

Sebanyak 34 terdakwa pelaku kejahatan terhadap kemanusiaan atau genosida pada kasus Timor Timur, Tanjung Priok, dan Abepura diputus bebas oleh Pengadilan HAM ad hoc. Berdasarkan analisis KontraS dan ELSAM menyimpulkan bahwa negara hanya menghukum pelaku level bawah pada kasus Abepura dan Tanjung Priok. Kemudian kesimpulan dari analisis David Cohen menyimpulkan pengadilan kasus Timor Timur memang “dimaksudkan untuk gagal”. Hal tersebut terjadi karena penyidikan, penuntutan, dan pengadilan tidak dilakukan secara serius untuk mengadili para pelaku lapangan maupun penanggungjawab komando.⁷²

Kemenangan para terdakwa dalam kasus ini setidaknya terdapat dua faktor yaitu: *pertama*, tidak adanya keinginan dari elit pemerintah yang bersifat sistemik untuk menegakkan keadilan, terlihat saat Jaksa Agung tidak menindaklanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM, Jaksa Agung menyusun surat dakwaan yang lemah, dan saat anggota militer, polisi dan pejabat sipil dibawa ke pengadilan HAM seperti kasus Timor Timur, Tanjung Priok, dan Abepura, para jaksa tidak menghadirkan bukti-bukti yang terkuat.⁷³

⁷² Wawancara ICTJ dengan salah satu hakim yang tidak mau disebutkan namanya pada Juni 2009, hal ini ditulis dalam Laporan Bersama ICTJ dan KONTRAS, *Indonesia Keluar Jalur, Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto*, 2011, hlm. 53.

⁷³ Lihat juga pada Jurnal HAM pada website Komnas HAM halaman:6-11, <https://www.komnasham.go.id/files/20161220-jurnal-ham-SCXBG9J.pdf>.

Kedua, adanya perlakuan intimidasi, pelecehan, dan tekanan secara langsung kepada hakim Pengadilan HAM ad hoc agar mengubah putusan bersalah menjadi bebas.⁷⁴

Di masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono kondisi yang sama terjadi, berkas hasil penyelidikan Komnas HAM pada kasus Penculikan dan Penghilangan Orang Secara Paksa telah selesai ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung. Untuk melakukan penuntutan, Pengadilan HAM ad hoc harus terlebih dahulu dibentuk melalui proses politik DPR dan presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 43 ayat (2) UU Pengadilan HAM, bahwa Pengadilan HAM ad hoc dibentuk atas usul DPR dengan keputusan presiden. DPR telah menyetujui pembentukan Pengadilan HAM ad hoc dan telah mengirim rekomendasi kepada presiden, namun Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak pernah mengeluarkan Keppres pembentukan Pengadilan HAM ad hoc.

Terdapat perbedaan yang sangat signifikan antara rezim Presiden Abdurrahman Wahid dengan penguasa setelahnya. Kewenangan penyelidikan Komnas HAM di bawah pimpinan Presiden Megawati hingga di bawah pimpinan Presiden Jokowi hingga saat ini hampir tidak pernah ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung, dan sama sekali tidak pernah ada pembentukan Pengadilan HAM ad hoc untuk kasus pelanggaran HAM berat lainnya selain kasus Timor Timur dan Tanjung Priok.

Stagnasi penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat terjadi karena terduga pelaku pelanggaran HAM berat masa lalu kini menjadi elit di negara ini sebagaimana yang telah disampaikan pada penjelasan sebelumnya, Sehingga posisi Kejaksaan Agung sangat rentan untuk diintervensi dalam melakukan penegakan hukum. Di sisi lain, presiden juga tidak memiliki keinginan politik untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM, hal tersebut terbukti saat Presiden Jokowi tidak memberikan solusi atau mengambil tindakan

⁷⁴ Yati Andriyani *et. al.*, *Indonesia Keluar Jalur, Keadilan Transisi di Indonesia Setelah Jatuhnya Soeharto* (Jakarta: ICTJ dan KONTRAS, 2011), hlm. 53-54.

politik hukum lainnya saat Kejaksaan Agung gagal dan terus mengembalikan berkas hasil penyelidikan Komnas HAM. Presiden justru bersifat pasif dan menunjukkan ketidakinginan dalam menindaklanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM. Permasalahan politik tersebut juga dibenarkan oleh Haris Azhar, bahwa memang permasalahan yang terjadi saat ini adalah Kejaksaan Agung yang tidak menindaklanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM.⁷⁵

3.3.2 Delegitimasi Pemerintah terhadap Kewenangan Komnas HAM

Keberadaan terduga pelaku pelanggaran HAM berat masa lalu di dalam lingkaran kekuasaan pemerintahan merupakan kendala dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM. Tidak hanya sebagai kendala, bahkan terduga pelaku secara aktif ingin menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat dengan cara-cara yang tidak sesuai dengan prosedur hukum yaitu mendelegitimasi kewenangan Komnas HAM.

Lembaga Kemenkopolkukam yang dijabat oleh Wiranto telah mendelegitimasi kewenangan Komnas HAM. Kemenkopolkukam tidak memiliki tugas, pokok dan fungsi untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. UU HAM hanya memberikan mandat untuk penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu kepada Komnas HAM dan Kejaksaan Agung.

Menkopolkukam telah mengeluarkan dua kebijakan yang tidak sesuai dengan kewenangannya untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yaitu: *pertama*, membentuk Dewan Kerukunan Nasional (DKN) yang berfungsi untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu dengan cara musyawarah. Kemudian yang *kedua*, membentuk Tim Terpadu, pembentukan tim ini telah berhasil dilaksanakan terhadap kasus Peristiwa Talangsari melalui Deklarasi Damai pada 20

⁷⁵ Wawancara via email dengan Haris Azhar selaku akademisi dilakukan pada tanggal 28 Juni 2019.

Februari 2019 yang tergabung dari unsur pemerintah daerah (Wakil Bupati), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lampung Timur (Ketua DPRD), Kejaksaan Negeri, Polri (Kapolres Lampung Timur), TNI (DANDIM 0429 Lampung Timur), KPN SUKADANA Lampung Timur, Camat Labuhan Ratu, Kepala Desa Rajabasa Lama, Tokoh Masyarakat Talangsari. Kesemua unsur tersebut turut menyatakan bahwa:⁷⁶

1. Masyarakat melalui wakilnya di DPRD telah menyatakan sikap untuk tidak memperpanjang kasus ini berdasarkan Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Lampung Timur Nomor 170/3/2/XII/SK/DPRD-LTM/2000 tentang Peristiwa Talangsari Way Jepara Kabupaten Lampung Timur.
2. Bahwa selama 30 tahun telah dilakukan pembangunan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi, dan proses penanganan dalam bentuk pemenuhan hak-hak dasar korban dan keluarga korban.
3. Bahwa para pelaku, korban, dan keluarga korban menyepakati agar peristiwa tersebut tidak diungkap kembali oleh pihak-pihak manapun.

Secara hukum upaya untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu oleh Menkopolkukham memang tidak memiliki keabsahan, karena tidak memiliki landasan hukum dan hanya bersifat deklarasi semata. Namun tentu upaya tersebut berdampak dari segi aspek sosial, yaitu mempolarisasi masyarakat dan pejabat negara bahwa kasus Peristiwa Talangsari telah selesai, dan hal tersebut akan berdampak bagi upaya-upaya korban dalam mencari keadilan.

Adanya hal yang demikian semakin menunjukkan bahwa tidak adanya keinginan dari pemerintah untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang telah terjadi. UU

⁷⁶ Deklarasi Damai Dugaan Kasus Pelanggaran HAM yang Berat di Dusun Talangsari Way Jepara Subing Putra III Desa Rajabana Lama Kecamatan Labuhan Ratu Kabupaten Lampung Timur, berdasarkan Surat Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lampung Timur 170/3/2/XII/SK/DPRD-LTM/2000 Tentang Peristiwa Talangsari Way Jepara Kabupaten Lampung Timur, 20 Februari 2019.

HAM dan UU Pengadilan HAM yang memberikan kewenangan penyelidikan kepada Komnas HAM tidak cukup mampu dan efektif untuk melakukan penegakan HAM pada setiap rezim yang ada. Hukum yang baik adalah hukum yang dapat berjalan efektif pada setiap rezim dan kondisi politik yang ada, sehingga mampu memutus rantai impunitas kekuasaan otoritarianisme. Komnas HAM tidak cukup jika hanya ditempatkan sebagai *counter part* negara dalam melaksanakan laporan-laporan pemantauan HAM dalam melakukan penegakan HAM, Komnas HAM harus ditempatkan sebagai lembaga penegak hukum yang memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan layaknya seperti lembaga KPK yang juga merupakan lembaga negara independen.

3.3.3 Intervensi Pemerintah dan DPR dalam Pembentukan Pengadilan HAM Ad

Hoc

Selain permasalahan penempatan kewenangan penyidikan dan penuntutan, proses politik DPR dan pemerintah dalam pembentukan Pengadilan HAM ad hoc juga menjadi kendala dalam melakukan proses penegakan hukum. Penegakan hukum yang melibatkan kepentingan politik akan sulit memenuhi rasa keadilan bagi korban dan keluarga korban, karena proses penegakan hukum akan sulit akibat besarnya intervensi kepentingan politik untuk melindungi kekuasaan mereka.

Gagalnya proses penegakan hukum terhadap kasus Penculikan dan Penghilangan Orang Secara Paksa di tahun 2009 telah menjadi bukti buruknya penegakan hukum akibat proses politik DPR dan presiden. Penegakan hukum harus terhenti karena presiden tidak mau membentuk Pengadilan HAM ad hoc setelah mendapat persetujuan dan rekomendasi dari DPR.

Keterlibatan Lembaga DPR dan presiden bukanlah hal yang substansial dalam penegakan hukum, pasalnya kedua lembaga negara tersebut tidak memiliki kapasitas untuk

melihat sebuah permasalahan tindak pidana HAM. Pelibatan ini hanya mempertebal sulitnya proses penegakan hukum karena harus melewati kepentingan kedua lembaga itu.

Jika dilihat dalam risalah proses pembentukan UU Pengadilan HAM, ada penolakan pelibatan politik dalam proses penegakan hukum sebagai berikut:

Fraksi Kebangkitan Bangsa yang diwakili oleh A. Efendy Choiri pada saat menyampaikan pandangan umum anggota fraksi terkait RUU Pengadilan HAM sebagai berikut:⁷⁷

“...dalam RUU ini masih nampak adanya dominasi atau intervensi pemerintah dalam Pengadilan HAM ad hoc untuk memproses pelanggaran HAM yang terjadi sebelum disahkannya UU ini. hal ini tertuang dalam pasal 37 RUU yang menyebutkan bahwa presiden berdasarkan usul DPR dapat membentuk pengadilan HAM ad hoc untuk kasus pelanggaran HAM yang terjadi sebelum adanya UU ini. pasal ini akan memberikan peluang bagi para elit pemerintah (eksekutif) dan Dewan (DPR) dalam menentukan perkara-perkara mana saja yang dapat dibentuk pengadilan ad hoc. Peluang ini dapat digunakan oleh keduanya (pemerintah dan DPR) untuk melindungi para pelanggar HAM di masa lalu. F-KB mengusulkan agar pembentukan pengadilan ad hoc bagi pelanggar HAM di masa lalu dibentuk oleh Mahkamah Agung. Karena, mahkamah agunglah yang berwenang untuk menentukan hal tersebut.”

Kemudian hal serupa juga disampaikan oleh Prof. Dr. Astrid S. Susanto dari Fraksi Partai Demokrat Kasih Bangsa (PDKB) dalam Rapat kerja dengan Menteri Hukum dan Perundang-Undangan, 13 Juli 2000 sebagai berikut:⁷⁸

“...butir 4 tentang Pasal 37 ayat (2) bahwa Pengadilan HAM ad hoc dibentuk dengan keputusan presiden atas usul DPR. Hal ini dapat memberi peluang bagi elit politik baik DPR maupun eksekutif untuk melindungi para pelanggar HAM berat yang banyak terjadi sebelum dibuatnya UU ini. untuk tersebut, maka unsur yang menentukan perlu tidaknya dibentuk Pengadilan HAM ad Hoc adalah Mahkamah Agung.”

⁷⁷ Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *supra note 41*, hlm. 83-84.

⁷⁸ *Id.*, hlm. 418.

Kritikan serupa juga disampaikan oleh kelompok masyarakat dari *Human Right Campaigne* (CARMEL) dalam agenda Rapat Dengar Pendapat Umum pada 12 Juli 2000, sebagai berikut:⁷⁹

“Kami merasa di dalam RUU ini Pengadilan ad hoc akan ditentukan oleh presiden dengan berkonsultasi dengan DPR RI, ini sebenarnya kurang baik karena ini akan membawa legislatif dan eksekutif, dimana kepentingan-kepentingan politik ada, jadi keputusan untuk mengadakan pengadilan ad hoc semestinya ditangani yudikatif seperti Mahkamah Agung yang sudah direformasi”.

Hal yang dikemukakan oleh anggota DPR dan masyarakat dalam proses pembentukan UU Pengadilan HAM terbukti telah terjadi pada kasus Penculikan dan Penghilangan Orang Secara Paksa sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya. Hingga saat ini tidak ada kejelasan dalam pembentukan Pengadilan HAM ad hoc oleh presiden setelah mendapat persetujuan dari DPR.

Pembentukan Pengadilan HAM ad hoc oleh DPR dan presiden harus dihapus. Pembentukan tersebut harus diberikan kepada Lembaga Mahkamah Agung atas rekomendasi Komnas HAM, supaya proses penegakan hukum dapat berjalan secara efektif.

3.4 Usaha untuk Merevisi UU HAM dan UU Pengadilan HAM

Telah ada usaha untuk mengubah konsep untuk menyelesaikan pelanggaran HAM dengan merevisi UU HAM dan UU Pengadilan HAM. *Pertama*, Enny Soepranto mantan Komisioner Komnas HAM telah membuat sebuah tulisan dan sekaligus saran draft rancangan undang-undang untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang berjudul Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor.. Tahun.. tentang Pemberantasan Kejahatan Genosida, Kejahatan Terhadap Kemanusiaan, Kejahatan Perang, dan Kejahatan Agresi. Namun pemikiran dasar dari draft tersebut justru bukan untuk memperbaiki kewenangan Komnas

⁷⁹ *Id.*, hlm. 184.

HAM supaya dapat bekerja secara efektif, namun justru memperlemah kewenangan Komnas HAM dalam mengurut kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh penguasa.

Dalam draft tersebut menjelaskan bahwa Komnas HAM sama sekali tidak memiliki kewenangan apapun dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat. Kewenangan penegakan hukum sepenuhnya diserahkan kepada Kejaksaan Agung (penyidikan dan penuntutan).⁸⁰ Enny Soeprapto ingin mengembalikan peran Komnas HAM sebagai lembaga pemantau HAM di Indonesia sesuai dengan pemikiran dasar para pembentuk UU Pengadilan HAM pada masa itu, sebagaimana yang telah disampaikan sebelumnya. Hal tersebut tentu sangat bertentangan dengan pemikiran dasar yang telah disampaikan dalam tulisan ini yang ingin memberikan kewenangan penegakan hukum kepada Komnas HAM yaitu mulai dari tahap penyelidikan, penyidikan hingga penuntutan untuk memutus rantai impunitas dan melawan arus politik penguasa yang terlibat dalam kasus pelanggaran HAM.

Kedua, Komnas HAM juga saat ini sedang membuat draft revisi UU HAM. Namun dalam draft tersebut sama sekali tidak menambah kewenangan penyidikan dan penuntutan bagi Komnas HAM. Revisi ini seharusnya menjadi kesempatan untuk memperbaiki kewenangan Komnas HAM supaya mampu menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang dilakukan oleh negara.⁸¹

Kemudian yang **ketiga**, Kementrian Hukum dan HAM telah selesai membuat Naskah Akademik Penyusunan Perubahan UU Pengadilan HAM.⁸² Pada intinya Naskah Akademik tersebut lebih baik jika dibandingkan dengan UU Pengadilan HAM saat ini dan draft yang

⁸⁰ Enny Soeprapto, *Urgensi Perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang "Pengadilan Hak Asasi Manusia"*, (Saran Draft) Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun... Pemberantasan Kejahatan Genosida, Kejahatan Terhadap Kemanusiaan, Kejahatan Perang, dan Kejahatan Agresi dan (Saran Draft) Penjelasannya, 2017.

⁸¹ Komnas HAM, *Draft Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor... Tahun... Tentang Hak Asasi Manusia*, 20 Oktober 2017.

⁸² Eva Achjani Zulfa, *Laporan Akhir Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Perubahan UU No. 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (HAM)*, (Jakarta: Pusat Perencanaan Pembangunan Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Oktober 2012).

disusun oleh Enny Soeprpto, karena Naskah Akademik tersebut memberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan kepada Komnas HAM. Namun pemberian kewenangan tersebut belum cukup mampu untuk memberikan kekuatan kepada Komnas HAM, karena pemerintah masih memiliki ruang intervensi melalui Kejaksaan Agung sebagai penuntut umum. Kondisi yang demikian hanya akan mengulang kembali bolak-balik berkas antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung sebagaimana yang telah terjadi sejak tahun 2002.

Penambahan kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada komnas HAM juga mendapat dukungan dari Usman Hamid, Haris Azhar, dan Komisioner Komnas HAM Chairul Anam. Namun Haris Azhar dan Chairul Anam⁸³ setuju dilakukan penambahan kewenangan hanya untuk kasus pelanggaran HAM berat. Sementara Usman Hamid setuju dengan penambahan kewenangan penyidikan dan penuntutan juga untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM. Berikut adalah keterangan langsung dari narasumber tersebut:

Pernyataan Usman Hamid:⁸⁴

“...saya setuju dengan hipotesis bahwa salah satu faktor yang akan menyelesaikan pelanggaran HAM berat masa lalu adalah penguatan wewenang Komnas HAM, sehingga lembaga ini tidak menjadi lembaga yang bergantung pada yang lain. Hasil penyelidikannya akan dilanjutkan penyidikan oleh dirinya sendiri dan berkas penyidikan yang mereka buat akan digunakan sebagai dakwaan di pengadilan seperti KPK.”⁸⁵

Pernyataan Haris Azhar:⁸⁶

⁸³ Tidak berhasil melakukan wawancara langsung karena faktor kesibukan narasumber. Alasan penulis mengatakan bahwa Chairul Anam tidak setuju memberikan kewenangan penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM adalah karena berdasarkan draft revisi UU HAM yang telah disusun oleh Komnas HAM tidak menambahkan kewenangan penyidikan dan penuntutan.

⁸⁴ Wawancara langsung dengan Usman Hamid selaku pegiat HAM di kantor Amnesty Internasional Indonesia pada tanggal 24 Juni 2019.

⁸⁵ Keterangan ini dikonfirmasi kembali melalui pesan via WhatsApp pada tanggal 31 Juli 2019 untuk memastikan bahwa keterangan yang dimaksud narasumber juga mencakup kasus pelanggaran HAM.

⁸⁶ Wawancara via email dengan Haris Azhar selaku akademisi dilakukan pada tanggal 28 Juni 2019.

“Bisa saja. Masalahnya ada pada institusi Komnas HAM. Apakah institusi tersebut sudah dibangun untuk menyiapkan kapasitas tersebut? Seingat saya, persoalan kita hari ini adalah soal politis pada Kejaksaan Agung.”⁸⁷

Penyataan Chairul Anam:⁸⁸

“...alternatif kedua yaitu meminta pemerintah memberikan kewenangan lebih kepada Komnas HAM. Chairul meminta pemerintah menerbitkan Perppu untuk mengatur wewenang penyidikan dan penuntutan ada pada Komnas HAM.”

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, pemerintah melalui Kementerian Hukum dan HAM telah menuliskan penambahan kewenangan penyidikan kepada Komnas HAM melalui Naskah Akademik. Namun pemerintah melalui Wakil Presiden Jusuf Kalla menolak memberikan kewenangan penuntutan, berikut adalah pernyataan langsung dari Wakil Presiden Jusuf Kalla saat diwawancara langsung oleh media nasional *Kumparan* pada tanggal 5 Juni 2018 di Istana Wakil Presiden, Jakarta Pusat:⁸⁹

"Kalau Komnas HAM sudah diberikan kewenangan penuntutan, itu sudah menjadi (kewenangan) jaksa dan hakim, Komnas HAM itu ialah melaporkan apabila ada hal-hal itu (pelanggaran HAM) dan diselesaikan dengan sistem pengadilan kita. Kalau begitu kan nanti terlalu banyak pengadilan nanti, ada pengadilan tipikor, ada PN, ada PTUN, ada pengadilan HAM lagi? nanti orang pada bingung semuanya."

⁸⁷ Keterangan ini dikonfirmasi kembali melalui pesan via WhatsApp pada tanggal 31 Juli 2019 untuk memastikan apakah keterangan yang dimaksud narasumber juga mencakup kasus pelanggaran HAM. Namun yang dimaksud narasumber hanyalah untuk kasus pelanggaran HAM berat dengan alasan sebagai berikut:

“Kasus pelanggaran HAM itu sangat banyak. Apa semua mau dituntut oleh Komnas HAM? sepertinya kapasitas Komnas HAM masih jauh untuk mengerjakan semua itu”.

⁸⁸ “JK Tolak Usul Komnas HAM yang Minta Hak Menuntut: Ada di Jaksa,” *Kumparan.com*, 5 Juni 2018, diakses 31 Juli 2019, <https://kumparan.com/@kumparannews/jk-tolak-usul-komnas-ham-yang-minta-hak-menuntut-ada-di-jaksa>.

⁸⁹ *Id.*