



SEKOLAH TINGGI HUKUM  
INDONESIA JENTERA

**ANALISIS SOSIOLEGAL ATAS DESAIN KOMISI NASIONAL HAK ASASI  
MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN**

**Skripsi**

**DISUSUN OLEH:**

**Muhammad Al Ayyubi Harahap**

**(101150014)**

**SEKOLAH TINGGI HUKUM INDONESIA JENTERA**

**JAKARTA**

**2019**

## PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI

Saya Muhammad Al Ayyubi Harahap

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi yang berjudul:

Bahasa Indonesia :

**ANALISIS SOSIOLEGAL ATAS DESAIN KOMISI NASIONAL HAK ASASI  
MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN.....**

Bahasa Inggris :

**SOCIOLEGAL ANALYSIS ON THE DESIGN OF THE NATIONAL HUMAN RIGHTS  
COMMISSION AS AN INDEPENDENT STATE INSTITUTIONS.....**

adalah benar hasil karya saya dan belum pernah diajukan sebagai karya ilmiah, sebagian atau seluruhnya, atas nama saya atau pihak lain.

Jakarta, Agustus 2019

Muhammad Al Ayyubi Harahap

101150014

**HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING**

**ANALISIS SOSIOLEGAL ATAS DESAIN KOMISI NASIONAL HAK ASASI  
MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN**

**Muhammad Al Ayyubi Harahap  
101150014**

Jakarta, Agustus 2019

Mengetahui

Pembimbing I,

Pembimbing II,

Bivitri Susanti, S.H., LL.M

Reny Rawasita Pasaribu, S.H., LL.M

**PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR**

**ANALISIS SOSIOLEGAL ATAS DESAIN KOMISI NASIONAL HAK ASASI  
MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN**

**Disetujui untuk Diajukan dalam Sidang Ujian Skripsi**

**Panitia Sidang Ujian Sarjana Hukum**

**Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera**

Wakil Ketua Bidang Akademik dan Penelitian  
Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera

Bivitri Susanti, S.H., LL.M

## PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI

Saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Muhammad Al Ayyubi Harahap  
Nomor Induk Mahasiswa : 101150014  
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi  
Nomor Telepon : 082122841631  
Email : muhammad.ayyubi@jentera.ac.id

Demi pengembangan ilmu pengetahuan, saya menyerahkan karya ilmiah berupa skripsi dengan judul:

### **Analisis Sosiolegal Atas Desain Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga Negara Independen**

Menyetujui memberikan kepada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera Hak Bebas Royalti Non-eksklusif (*Non-exclusive Royalty free right*) atas seluruh isi/sebagian karya ilmiah saya tersebut di atas.

Dengan Hak Bebas Royalti ini, Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera berhak menyimpan, mengalih media/formatkan, mengelolanya dalam bentuk pangkalan data, dan menampilkan/mempublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis tanpa perlu izin saya selagi tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis dan sebagai pemilik Hak Cipta, dengan menerapkan prinsip-prinsip, etika, dan aturan hukum yang berlaku tentang penggunaan informasi.

Saya bersedia untuk menanggung secara pribadi, tanpa melibatkan pihak Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera atas segala bentuk tuntutan hukum yang timbul atas pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah saya ini.

Jakarta, Agustus 2019

Yang Menyatakan,

Menyetujui,

M. Al Ayyubi H.

Bivitri Susanti, S.H.,  
LL.M

Reny Rawasita P,  
S.H., LL.M

Fajri Nursyamsi,  
S.H., M.H.

## PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG SKRIPSI

Nama : Muhammad Al Ayyubi Harahap  
NIM : 101150014  
Bidang Studi : Konstitusi dan Legisprudensi  
Nomor Telepon : 082122841631  
Email : muhammad.ayyubi@jentera.ac.id  
Judul Skripsi : Analisis Sosiolegal Atas Desain Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga Negara Independen

Kelengkapan Sidang Akhir Skripsi:

- Surat Bebas Perpustakaan
- Surat Bebas Keuangan
- Photocopy rancangan skripsi sebanyak 1 (satu) eksemplar
- Transkrip Nilai
- Lembar Bimbingan Skripsi

Jakarta, Agustus 2019

Yang Menyatakan,

Menyetujui,

M. Al Ayyubi H.

Bivitri Susanti, S.H.,  
LL.M

Reny Rawasita P,  
S.H., LL.M

Fajri Nursyamsi,  
S.H., M.H.

## ABSTRAK

Nama : Muhammad Al Ayyubi Harahap  
Peminatan : Hukum Konstitusi dan Legisprudensi  
Judul : Analisis Sosiolegal atas Desain Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga Negara Independen

Skripsi ini mengangkat dua permasalahan sebagai fokus membahas. *Pertama*, mengenai urgensi keberadaan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagai lembaga negara independen di Indonesia, hal tersebut lebih lanjut akan membahas desain kelembagaan serta pemberian kewenangan Komnas HAM yang tidak sampai pada tahap penyidikan dan penuntutan kasus pelanggaran HAM dan pelanggaran HAM berat. *Kedua*, terkait jaminan efektivitas Komnas HAM jika diberikan kewenangan penyidikan dan penuntutan dalam menangani kasus pelanggaran HAM dan pelanggaran HAM berat.

Untuk membahas kedua permasalahan tersebut, penelitian ini akan menggunakan metode penelitian sosiolegal dan penelitian hukum kualitatif dengan membedah penerapan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Selain itu akan membedah UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai perbandingan kewenangan dalam menyelesaikan suatu tindak pidana yang dilakukan oleh aparat negara. Tujuan penelitian ini adalah ingin menunjukkan bahwa ada permasalahan penempatan kewenangan dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM dalam UU HAM dan UU Pengadilan HAM. Skripsi ini berkesimpulan bahwa untuk dapat menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang telah terjadi, UU HAM dan UU Pengadilan HAM harus memberikan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM layaknya seperti KPK supaya penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM dapat dilakukan secara efektif.

Kata Kunci: Komnas HAM, Lembaga Negara Independen, Kewenangan, Pelanggaran HAM.

## *ABSTRACT*

Name : Muhammad Al Ayyubi Harahap  
Subject : Konstitution and Legisprudance  
Judul : Sociolegal Analysis on The Design of The National Human Rights Commission As an Independent State Institutions

This thesis will focus on two issues. *First*, regarding the urgency on the existence of the Nasional Human Rights Comission as an independent organ, which it will be further discussed as far as its organ design and authorities but not far as stages of investigation and prosecution. *Second*, regarding the effectivity of the Commission's guarantee in handling cases of human rights violations and severe human rights violations.

The research method used to elaborate these two issues are sociolegal and qualitative legal research. The qualitative legal research will analyse the application of Law No. 39/1999 on Human Rights, Law No. 26/2000 on Human Rights Court, and Law No. 30/2002 on The Comission on The Eradication of Corruption as a comparison on state apparatus authority to complete cases. The goal of this research is to reveal the problems within authorities placed in human rights violation cases. This research concluded that the completion of human rights violation cases will only be effective if the National Human Rights Commission are given the authority to investigate and prosecute like its counterpart, the Comission on The Eradication of Corruption.

Keywords: National Human Rights Commission, Independent State Organ, Authority, Human rights violation

## KATA PENGANTAR

Manusia adalah makhluk yang memiliki harkat dan martabat mulia sehingga harus dijaga dan dihormati. Atas dasar itu pula pelanggaran terhadap hak asasi manusia adalah merupakan suatu kejahatan yang luar biasa (*extraordinary crime*) dan bersifat universal yang harus dikecam di seluruh dunia.

*Alhamdulillah*, Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas kasih dan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan skripsi ini. Penulisan skripsi ini merupakan salah satu syarat untuk mencapai gelar Sarjana Hukum pada Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Semoga skripsi ini menjadi sumbangsih ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Konstitusi dan Hak Asasi Manusia.

Penulis merasa bahwa hasil skripsi ini jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, penulis berharap akan ada penelitian-penelitian lanjutan mengenai topik Komnas HAM dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM secara umum. Terlepas dari hal tersebut, penulis menerima kritik maupun saran yang membangun untuk kesempurnaan skripsi ini.

Penulis menyadari, tanpa kasih dan rahmat dari Allah SWT dan tanpa bantuan, bimbingan serta doa dari berbagai pihak, dirasa sangat sulit bagi penulis untuk menyelesaikan penulisan skripsi ini. Oleh karena itu, penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

- Kedua orang tua penulis, yaitu: Suryana Siregar dan Mara Sakti Harahap, yang senantiasa terus mendoakan penulis dalam setiap sujudnya. Tanpa doa dari mereka, tentunya perjuangan selama menempuh pendidikan ini akan terasa sia-sia.
- Pembimbing I, Bivitri Susanti dan Pembimbing II, Reny Rawasita Pasaribu atas kesabaran dan kesediaan keduanya dalam membimbing penulis untuk menyelesaikan

skripsi, meluangkan waktu untuk diskusi, serta membagi ilmu penulisan terhadap penulis.

- Pembimbing Akademik, Erni Setyowati yang terus membimbing penulis dari awal masuk perkuliahan hingga penulis mendapatkan gelar sarjana di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera.
- Kepada pemberi beasiswa, yaitu PT. Adaro Energy, Tbk. tentunya tanpa beasiswa yang diberikan, penulis tidak akan pernah mendapat kesempatan untuk menempuh pendidikan tinggi hingga mendapat gelar sarjana.
- Bapak Yunus Husein yang terus memberikan inspirasi bagi saya selama menumpuh pendidikan di STHI Jentera.
- Seluruh Staf pengajar STHI Jentera, yang terus tanpa henti memberikan arahan dan mencontohkan nilai-nilai kehidupan yang baik dalam menjalani rutinitas di dunia hukum.
- Seluruh staf pengajar bidang kekhususan Konstitusi dan Legisprudensi diantaranya: Fajri Nursyamsi, Rizki Argama, Muhammad Nur Solikhin, Mulki Sahder, Muhammad Isro, Bivitri Susanti, Erni Setyowati, yang telah memberikan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis.
- Seluruh staf Perpustakaan Daniel S. Lev Library, yang telah membantu penulis dalam mendapatkan bahan terkait penelitian skripsi ini.
- Seluruh Staf KontraS yang telah bersedia memberikan pemahaman lebih mendalam dan memberikan data terkait kasus pelanggaran HAM sehingga memudahkan penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.
- Usman Hamid dan Puri Kencana Putri yang telah memberikan masukan sebelum dimulainya penyusunan skripsi ini.
- Haris Azhar yang telah bersedia menjadi narasumber dalam penyusunan skripsi ini.

- Martadina Yosefin Siregar adik ku yang selalu setia mendengarkan keluh kesah ku dalam menempuh pendidikan di STHI Jentera.
- Seluruh teman-teman angkatan 1 yang selalu mendukung dan memberikan semangat kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan pendidikan di STHI Jentera.

Semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang membantu untuk menyelesaikan skripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

## DAFTAR ISI

PERNYATAAN KEASLIAN SKRIPSI .....	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING.....	ii
PERSETUJUAN PANITIA SIDANG TUGAS AKHIR .....	iii
PERSETUJUAN PUBLIKASI SKRIPSI.....	iv
PERNYATAAN KESIAPAN SIDANG SKRIPSI.....	v
ABSTRAK.....	vi
<i>ABSTRACT</i> .....	vii
KATA PENGANTAR.....	viii
DAFTAR ISI .....	xi
DAFTAR SINGKATAN.....	xiv
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR .....	xvi
BAB 1 PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar belakang masalah.....	1
1.1.1 Hipotesis.....	8
1.2 Identifikasi Masalah.....	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.4 Kegunaan Penelitian .....	11
1.5 Kerangka Pemikiran .....	11
1.5.1 Teori Negara Hukum .....	11
1.5.2 Teori pembagian kekuasaan .....	13

1.5.3 Teori Lembaga Negara Independen.....	14
1.5.4 Teori Politik Hukum .....	15
1.5.5 Teori dan Konsep Hak Asasi Manusia.....	16
1.6 Metodologi Penelitian.....	18
1.6.1 Sosiolegal.....	18
1.6.2 Penelitian Hukum .....	20
1.6.3 Metode Pengumpulan Data .....	21
1.6.4 Alat Pengumpul Data.....	22
<b>BAB 2 KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PENDUKUNG DI INDONESIA.....</b>	<b>23</b>
2.1 Latar Belakang Lahirnya Lembaga Negara Independen Di Indonesia.....	23
2.2 Latar Belakang Lahirnya Komnas HAM .....	25
2.2.1 Pernyataan Para Pejabat Negara .....	27
2.3 Komnas HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	31
<b>BAB 3 KEWENANGAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA .....</b>	<b>34</b>
3.1 Komnas HAM .....	34
3.2 Kewenangan Komnas HAM Menurut UU HAM dan UU Pengadilan HAM.....	35
3.2.1 UU HAM.....	37
3.2.2 UU Pengadilan HAM.....	38
3.3 Diskursus Pemberian Kewenangan .....	39
3.3.1 Kewenangan Komnas HAM Berdasarkan Dinamika Hukum dan Dinamika Politik .....	43

3.3.2 Delegitimasi Pemerintah terhadap Kewenangan Komnas HAM .....	53
3.3.3 Intervensi Pemerintah dan DPR dalam Pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc .	55
3.4 Usaha untuk Merevisi UU HAM dan UU Pengadilan HAM.....	57
BAB 4 BELAJAR DARI LEMBAGA KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI.....	61
4.1 Lembaga KPK Sebagai Perbandingan .....	61
BAB 5 PENUTUP .....	67
5.1 Kesimpulan.....	67
5.2 Saran .....	69
DAFTAR PUSTAKA .....	70
CURRICULUM VITAE .....	i

## DAFTAR SINGKATAN

DKN	:	Dewan Kerukunan Nasional
DPR	:	Dewan Perwakilan Rakyat
DUHAM	:	Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia
ELSAM	:	Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat
GANHRI	:	<i>Global Alliance of Nasional Human Rights Institution</i>
Keppres	:	Keputusan Presiden
Komnas HAM	:	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
KPK	:	Komisi Pemberantasan Korupsi
PBB	:	Perserikatan Bangsa-Bangsa
Perppu Pengadilan HAM	:	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM
TAP MPR	:	Ketetapan MPR RI No. XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia
TPF	:	Tim Pencari Fakta
UU HAM	:	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia
UU Pengadilan HAM	:	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

## DAFTAR TABEL

<b>Tabel 1.1</b>	Daftar Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu.....	3
<b>Tabel 3.1</b>	Bolak-Balik Berkas antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung.....	45
<b>Tabel 3.2</b>	Pelanggaran HAM dalam Bentuk Penyiksaan.....	49

## DAFTAR GAMBAR

<b>Gambar 1.1</b>	Kewenangan Komnas HAM dan Kejaksaan Agung dalam Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat.....	4
<b>Gambar 1.2</b>	Daftar Nama Terduga Pelaku Pelanggar HAM Berat Masa Lalu.....	6
<b>Gambar 1.3</b>	Stakeholders HAM yang Akan Menjadi Narasumber dalam Penyusunan Skripsi.....	21
<b>Gambar 3.1</b>	Proses Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu.....	54
<b>Gambar 3.2</b>	Aduan Masyarakat Kepada Komnas HAM atas Pelanggaran HAM yang Dilakukan oleh Polisi Pada Tahun 2016, 2017, 2018.....	48
<b>Gambar 3.3</b>	Aduan Masyarakat kepada Komnas HAM atas Pelanggaran HAM yang Dilakukan oleh Polisi Tahun 2017 Berdasarkan Bentuk Pelanggaran HAM.....	49
<b>Gambar 4.1</b>	Kasus Tindak Pidana Korupsi.....	64

# BAB 1

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar belakang masalah

Baron de Montesquieu dalam teori klasik (1689-1785) membagi tiga cabang kekuasaan dalam sebuah negara, yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif, atau yang lebih dikenal dengan *theory trias politica*. Montesquieu mengidealkan ketiga cabang kekuasaan tersebut berjalan secara sendiri-sendiri, yaitu legislatif sebagai pembentuk peraturan, eksekutif sebagai pelaksana peraturan, dan yudikatif sebagai lembaga peradilan.<sup>1</sup> Namun dalam praktik perkembangannya, *theory trias politica* tersebut justru dianggap tidak lagi relevan dan tidak mampu menjawab permasalahan yang muncul di tengah-tengah masyarakat luas. Dalam penelitian ini, berkaitan dengan penegakan dan atau penuntasan kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) baik di masa lalu, masa kini maupun di masa mendatang, ternyata instrumen hukum yang ada saat ini sebagaimana yang akan dibahas dalam skripsi ini justru tidak cukup efektif dipergunakan untuk menegakkan dan melindungi hak-hak asasi manusia di Indonesia sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (UUD 1945) dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM).

Sementara itu, negara harus lebih responsif serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakat, karena negara memiliki tanggung jawab yang lebih besar untuk mencapai kesejahteraan bagi masyarakat. Hal tersebut dipengaruhi oleh perkembangan kebutuhan masyarakat baik secara nasional maupun internasional pada bidang ekonomi, politik, sosial dan budaya. Perkembangan kebutuhan masyarakat tersebut menuntut perubahan terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi

---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 35.

lembaga negara. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tidak terelakkan karena semakin kompleksnya kepentingan-kepentingan yang timbul serta tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata dalam kehidupan masyarakat.<sup>2</sup> Atas dinamika dan kebutuhan itu bermunculanlah lembaga-lembaga negara yang berada di luar cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif. Ketiga cabang lembaga negara tersebut sudah tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat, sehingga masyarakat membutuhkan lembaga negara independen yang tidak dapat diintervensi oleh cabang kekuasaan lain supaya lembaga negara independen tersebut dapat berjalan efektif dan efisien menjalankan tugasnya dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Lembaga negara independen adalah lembaga negara yang berada diluar cabang kekuasaan lembaga negara utama seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif, namun tetap memiliki fungsi campur sari ketiga cabang utama itu. Lembaga negara independen dibentuk supaya lebih leluasa dalam melaksanakan tugasnya dan tidak dapat diintervensi oleh kepentingan cabang lembaga negara lain.<sup>3</sup> Lembaga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan contoh teori lembaga negara independen saat ini.

Komnas HAM merupakan lembaga yang sangat penting dalam sebuah negara demokrasi sebagai penjamin perlindungan dan penegakan terhadap hak asasi manusia. Namun pada praktiknya Komnas HAM dengan kewenangan yang ada belum berhasil mencapai tujuan pembentukannya tersebut. Hal ini dapat dilihat dengan banyaknya kasus-kasus pelanggaran HAM yang tidak terselesaikan khususnya kasus pelanggaran HAM berat masa lalu. Dari 12 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu, hanya 3 kasus yang telah diproses dalam sidang

---

<sup>2</sup> *Id.*, hlm. 1-2.

<sup>3</sup> Lihat Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK*, hlm. 45-50.

pengadilan, yaitu peristiwa Timor Timur, Tanjung Priok dan Abepura.<sup>4</sup> Berikut adalah daftar kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang belum pernah ditindaklanjuti:<sup>5</sup>

**Tabel 1.1 Daftar Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu**

No.	Nama Kasus Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu	Tahun Peristiwa
1	Peristiwa penumpasan PKI	1965-1966
2	Peristiwa penembakan misterius	1982-1985
3	Peristiwa Tanjung Priok	1984-1985
4	Peristiwa Talangsari	1989
5	Peristiwa Rumah Geudong dan Pos Sattis lainnya <sup>6</sup>	1989-1998
6	Peristiwa Penghilangan Orang secara paksa	1998
7	Peristiwa Kerusuhan Mei	1998
8	Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II	1998
9	Peristiwa Timor Timur	1999
10	Peristiwa Simpang KKA <sup>7</sup>	1999
11	Peristiwa Abepura Papua/Irian Jaya	2000
12	Peristiwa Papua (Wasiur dan Wamena)	2001

Berdasarkan Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM), yang berwenang menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu adalah Komnas HAM sebagai penyelidik (Pasal 18) dan Kejaksaan Agung sebagai penyidik dan penuntut (Pasal 21 dan Pasal 23), sebagaimana dapat diuraikan dalam Skema di bawah ini :

### **Gambar 1.1 Kewenangan Komnas HAM dan Kejaksaan Agung dalam Penyelesaian**

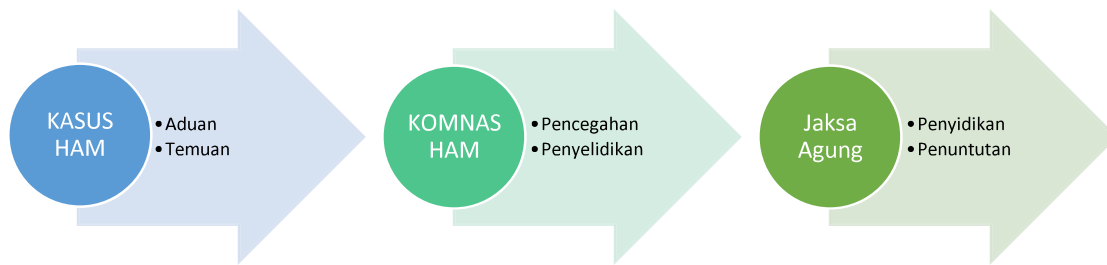
#### **Kasus Pelanggaran HAM Berat**

<sup>4</sup> Sekalipun ketiga peristiwa ini telah dibawa ke dalam proses peridangan, namun belum dapat memberikan keadilan bagi korban, karena para terdakwa diputus bebas oleh pengadilan pada tingkat banding dan kasasi. Hal tersebut akan dijelaskan pada bagian bab III dalam tulisan ini.

<sup>5</sup> Komnas HAM, *Ringkasan Eksekutif Laporan Penyelidikan Pelanggaran Ham yang Berat*, (Jakarta: Komnas HAM RI), hlm. v-xix

<sup>6</sup> Komnas HAM, "Laporan Penyelidikan Peristiwa Pelanggaran HAM yang Berat Di Aceh, Peristiwa Rumoh Geudong dan Pos Sattis Lainnya," Siaran Pers, Kamis, September 06 2018, diakses tanggal 26 Juli 2019, <https://www.komnasham.go.id/files/20180906-siaran-pers-laporan-penyelidikan-SP4.pdf>

<sup>7</sup> Komnas HAM, "Komnas HAM Simpulkan Pelanggaran HAM yang Berat Pada Peristiwa Simpang KKA di Aceh," Siaran Pers, Rabu, Juni 22 2016, diakses tanggal 26 Juli 2019, [https://www.komnasham.go.id/files/20160622-keterangan-pers-tentang-komnas-\\$TNMIU.pdf](https://www.komnasham.go.id/files/20160622-keterangan-pers-tentang-komnas-$TNMIU.pdf).



Komnas HAM telah menyelesaikan penyelidikan dan telah menyerahkan berkas hasil penyelidikan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu kepada Kejaksaan Agung sejak tahun 2002. Namun berkas hasil penyelidikan tersebut hingga kini tidak kunjung ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung dengan berbagai alasan, sehingga kasus pelanggaran HAM berat yang pernah terjadi tidak kunjung dapat diselesaikan.

Selain pada penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat, sebagai contoh keterbatasan kewenangan Komnas HAM dalam melakukan penegakan HAM adalah pada kasus pelanggaran HAM,<sup>8</sup> tulisan ini akan mengangkat kasus pembunuhan terhadap aktivis HAM yaitu Munir Said Thalib dan menunjukkan data kasus pelanggaran HAM yang terus terjadi.

Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) hanya memberikan kewenangan penyelidikan kepada Komnas HAM sebagaimana disebutkan dalam Pasal 51 ayat (3). Padahal kewenangan ini sangat tidak memadai dalam upaya penuntasan kasus-kasus pelanggaran HAM.

Hal inilah yang menjadi pokok permasalahan yang akan dibahas dalam skripsi ini. Tulisan ini mencoba melihat bahwa dengan memberikan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kepada Komnas HAM, ia akan mampu lebih efektif dalam menyelesaikan kasus-kasus baik di masa lampau maupun yang sedang dan akan terjadi.

---

<sup>8</sup> Dalam tulisan ini terdapat pelanggaran HAM dan pelanggaran HAM berat. Penyebutan pelanggaran HAM merujuk pada pengertian pelanggaran HAM yang dimaksud dalam UU HAM. Sementara pengertian pelanggaran HAM berat merujuk pada pengertian pelanggaran HAM berat yang dimaksud dalam UU Pengadilan HAM.

Pemberian kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan kepada lembaga negara independen telah terbukti dapat berjalan efektif. Sebagai perbandingan, KPK merupakan contoh yang terbukti efektif berdasarkan data yang akan disampaikan dalam pembahasan skripsi ini dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya di bidang pemberantasan korupsi. Sedangkan Komnas HAM, jika dilihat pada data yang akan disampaikan pada bagian pembahasan skripsi ini justru terlihat tidak memiliki kemampuan dalam mengungkap dan atau menuntaskan kasus-kasus pelanggaran HAM. Skripsi ini akan menunjukkan bahwa ketidakmampuan Komnas HAM dalam melakukan penegakan HAM disebabkan oleh kewenangan yang tidak cukup memadai. Jika Komnas HAM diberikan kewenangan yang sama seperti KPK, maka Komnas HAM akan mampu menyelesaikan kasus pelanggaran HAM yang terus terjadi.

Selain masalah kewenangan, tulisan ini juga akan mencoba menganalisis dari aspek politik. Hal ini penting dilakukan karena praktik yang terjadi saat ini adalah masalah politis, karena terduga pelaku pelanggaran HAM maupun pelanggaran HAM berat tergabung dalam lingkaran kekuasaan dan memiliki kekuatan politik. Sehingga dengan kewenangan sebatas penyelidikan oleh Komnas HAM tidak cukup mampu untuk melakukan penegakan hukum, dan membuka ruang bagi pelaku untuk mengintervensi proses penegakan hukum melalui Kejaksaan Agung.

Stagnasi penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu terjadi karena pelaku pelanggaran HAM sebenarnya adalah aparaturnya sendiri, sedangkan Kejaksaan Agung RI secara ketatanegaraan dan secara politis ternyata dapat diintervensi oleh kekuasaan, karena berdasarkan Undang-Undang No. 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Agung Pasal 19 ayat (2) menyebutkan “*Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh Presiden*”, artinya bahwa Jaksa Agung tunduk kepada kepala eksekutif.

Pada 27 November 2018 Kejaksaan Agung mengembalikan sembilan berkas hasil penyelidikan Komnas HAM. Kesembilan kasus tersebut diantaranya (1) Peristiwa 1965-1966, (2) Peristiwa Talangsari, Lampung 1998, (3) Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985, (4) Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II, (5) Peristiwa Kerusuhan Mei 1998, (6) Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa 1997-1998, (7) Peristiwa Wasior dan Wamena, (8) Peristiwa Simpang KKA 3 Mei 1999 di Provinsi Aceh dan (9) Peristiwa Rumah Geudong dan Pos Sattis lainnya di Provinsi Aceh.<sup>9</sup> Pengembalian berkas hasil penyelidikan tersebut merupakan kejadian yang telah berulang kali. Hal itu terjadi karena terduga pelaku dan keluarga terduga pelaku pelanggaran HAM berada dan dekat dengan kekuasaan pemerintahan saat ini, seperti Hendropriyono<sup>10</sup> tergabung dalam koalisi pemerintahan Presiden Jokowi, Prabowo Subianto<sup>11</sup> menjabat sebagai ketua umum Partai Gerindra sekaligus sebagai calon presiden periode 2019-2024. Wiranto<sup>12</sup> kini menjabat sebagai Menteri Koordinator Politik Hukum dan Kemanan (Menkopolkum).

Bagan berikut adalah nama dan kekuatan politik terduga pelaku pelanggaran HAM berat masa lalu yang menjadi elit penguasa:

---

<sup>9</sup> Komnas HAM, "Penyelesaian Pelanggaran HAM yang Berat Belum Ada yang Berubah", Siaran Pers Nomor 001/Humas-KH/I/2019.

<sup>10</sup> Komnas HAM, *supra note 5*, hlm. 200.

<sup>11</sup> *Id.*, hlm. 245.

<sup>12</sup> *Id.*, hlm. 445.

**Gambar 1.2 Daftar Nama Terduga Pelaku Pelanggar HAM Berat Masa Lalu**

Prabowo Subianto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Calon Presiden RI</li><li>• Ketua Umum dan Pembina Partai Gerindra</li><li>• Dapat mengintervensi kewenangan legislatif melalui Fraksi Gerindra dan koalisinya</li></ul>
Hendro Priyono	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mantan Kepala BIN</li><li>• Mantan Ketua PKPI, dan kini dijabat oleh anaknya Diaz Hendropriyono</li><li>• Andika Perkasa (menantu) menjabat KSAD TNI</li></ul>
Wiranto	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menkopolkam di Era Presiden Joko Widodo</li><li>• Pendiri Partai HANURA</li></ul>

Sehingga, secara politik Kejaksaan Agung RI sangat rentan diintervensi oleh kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Secara garis besar, hal inilah yang akan menjadi fokus tugas akhir penulis, dengan melihat secara lebih dekat permasalahan-permasalahan kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM. Hal ini dilakukan dengan mengkaji beberapa peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan kepada Komnas HAM, menganalisis kewenangan Komnas HAM, dan membandingkan Komnas HAM dengan KPK. Penulis melihat terdapat kesamaan pada kedua lembaga negara tersebut dalam menyelesaikan permasalahan yang ada di masyarakat yaitu; *pertama*, dari sisi subjek pemeriksaan, Komnas HAM dan KPK sama-sama memeriksa pelanggaran hukum yang dilakukan oleh aparat penyelenggara negara. Kemudian yang *kedua*, dari sisi sistem ketatanegaraan, kedua lembaga negara tersebut berada pada posisi lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh lembaga negara lain. Penempatan posisi sebuah lembaga negara tentu sangat berpengaruh pada efektivitas kinerja masing-masing lembaga.

### **1.1.1 Hipotesis**

Terlepas dari kekurangan yang dimiliki KPK, namun ada banyak hal yang dapat dipelajari dari prestasi KPK dalam menyelesaikan kasus tindak pidana korupsi, salah satunya adalah terkait kewenangan KPK yang mampu melawan arus kepentingan politik para pejabat negara dan mampu bekerja secara efektif dalam setiap rezim yang ada. Hal itulah yang menjadi alasan utama bahwa Komnas HAM tidak hanya diletakkan sebagai lembaga yang kuat secara independensi kelembagaan yang melakukan pemantauan dan penegakan terhadap HAM, namun juga harus diletakkan sebagai lembaga penegak hukum yang memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan sehingga mampu bekerja secara efektif dalam melakukan penegakan hukum terhadap aparat negara yang melakukan pelanggaran HAM.

Komnas HAM dan KPK sama-sama tidak dapat mengungkap kasus yang terjadi di masa lalu dan melibatkan aparat militer. Namun setidaknya KPK berhasil berkerja secara efektif menangani kasus tindak pidana korupsi di masa kini dengan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Sementara Komnas HAM sama sekali tidak berdaya dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM baik di masa lalu, dan di masa kini. Sehingga pemberian kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan seperti KPK masih dianggap relevan untuk memperkuat Komnas HAM secara kelembagaan.

### **1.2 Identifikasi Masalah**

Pada dasarnya keberadaan Komnas HAM sangat penting di setiap negara hukum yang menganut sistem demokrasi konstitusional, karena materi yang diatur dalam sistem demokrasi itu adalah terkait hak asasi manusia. Negara demokrasi menjamin kebebasan masyarakat untuk hidup dan menjalankan kehidupannya dengan jaminan kepastian hukum. Melalui Komnas HAM lah negara melindungi dan mempromosikan hak asasi manusia baik di tingkat nasional

maupun internasional.<sup>13</sup> Dalam pembentukan Komnas HAM pun tidak semudah pembentukan lembaga negara lain di Indonesia. Komnas HAM secara internasional dipandu oleh Prinsip-Prinsip Paris 1991 (*Paris Principle*) untuk memenuhi standar internasional dalam melindungi dan memajukan hak asasi manusia. Komnas HAM dipersyaratkan harus memenuhi prinsip independen dan prinsip pluralisme. Harus bersifat independen karena dalam menjalankan tugasnya tidak boleh diintervensi oleh lembaga negara lain. Selain itu juga harus bersifat pluralis karena anggota Komnas HAM harus terdapat perwakilan yang beragam dari kekuatan sosial. Keberagaman ini penting untuk menjaga legitimasi publik, politik, independensi, dan representasi masyarakat.<sup>14</sup> Secara *check list* kelembagaan, Komnas HAM sudah sesuai dengan apa yang telah disyaratkan oleh *Paris Principle*, namun hasil kinerja yang telah dilakukan berdasarkan tujuan pembentukannya masih belum tercapai karena masalah keterbatasan kewenangan tersebut.

Berdasarkan Pasal 89 ayat (3) huruf b UU HAM dan Pasal 18 ayat (1) UU Pengadilan HAM, Komnas HAM hanya memiliki tugas dan kewenangan sebatas penyelidikan untuk mencari bukti permulaan apakah benar telah terjadi pelanggaran HAM. Kemudian Komnas HAM merekomendasikan Hasil penyelidikan tersebut kepada Kejaksaan Agung untuk ditindaklanjuti. Prosedur hukum yang demikian menjadi masalah, karena hasil penyelidikan Komnas HAM yang telah direkomendasikan kepada Kejaksaan Agung seringkali tidak pernah ditindaklanjuti, bahkan yang terjadi adalah pengulangan pengembalian berkas antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung.

Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan Komnas HAM tidak berjalan efektif dan tidak dapat menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM. Jika demikian lantas apa sebenarnya

---

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *supra note 1*, hlm. 104

<sup>14</sup> Rhona K.M Smith dkk, *Hukum Hak Asasi Manusia*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, 2008), hlm. 283-284.

tujuan pembentukan Lembaga Komnas HAM. Atas hal itu, Komnas HAM dapat dinilai hanya sebagai formalitas atas kepedulian negara terhadap perlindungan HAM. Untuk membahas mengenai permasalahan-permasalahan yang timbul atas eksistensi Komnas HAM, tulisan ini akan membahas secara komprehensif dengan dua pertanyaan penelitian sebagai fokus pembahasan, yaitu:

1. Bagaimana signifikansi keberadaan Komnas HAM sebagai lembaga negara independen di Indonesia?
  - a. Bagaimana desain kelembagaan Komnas HAM?
  - b. Mengapa Komnas HAM tidak diberi kewenangan penyidikan dan penuntutan dalam penanganan kasus pelanggaran HAM?
2. Apakah pemberian kewenangan penyidikan dan penuntutan dalam penanganan kasus pelanggaran HAM akan membuatnya efektif?

Sejalan dengan hipotesis yang telah dikemukakan di atas, pertanyaan penelitian yang kedua ini akan dicoba untuk dijawab dengan melihat desain kelembagaan KPK.

### **1.3 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian atas rumusan masalah yang pertama adalah untuk melihat komitmen Negara Indonesia dalam melakukan pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Kemudian untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat terkait pentingnya peran Komnas HAM dalam negara hukum. Tujuan penelitian atas rumusan masalah yang kedua adalah memberikan pemahaman kepada masyarakat bahwa selama ini telah terjadi kasus pelanggaran HAM yang tidak dapat diselesaikan oleh Lembaga Komnas HAM karena kewenangan yang diberikan undang-undang tidak cukup memadai untuk menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM.

Penelitian ini akan memberikan kritik terhadap kewenangan Komnas HAM, dan mencoba menawarkan metode yang dapat menjadi solusi terhadap permasalahan hukum supaya Komnas HAM menjadi kuat sehingga dapat bekerja secara efektif dalam melakukan penegakan hukum di bidang hak asasi manusia.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

Dari aspek hukum, penelitian ini diharapkan berkontribusi untuk perbaikan Komnas HAM. Hal ini penting dilakukan supaya Komnas HAM memiliki kewenangan yang begitu kuat sehingga dapat bekerja secara efektif dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM sebagaimana yang telah dipersyaratkan dalam *paris principle*.

Dari aspek sosial, penelitian ini diharapkan berguna bagi masyarakat Indonesia khususnya bagi korban pelanggaran HAM supaya benar-benar mendapatkan rasa keadilan dari negara atas penegakan hukum. Kemudian yang terakhir adalah penulis percaya bahwa penegakan hukum yang efektif akan menimbulkan ketakutan bagi aparat negara dan masyarakat untuk melakukan pelanggaran HAM, sehingga negara dan masyarakat lebih menghargai hak-hak asasi manusia sebagaimana yang telah dijamin oleh UUD 1945.

#### **1.5 Kerangka Pemikiran**

##### **1.5.1 Teori Negara Hukum**

Norma atau hukum merupakan faktor penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan karena berkaitan erat dengan ide kedaulatan hukum atau prinsip hukum sebagai kekuasaan tertinggi. Hal tersebut dapat dikaitkan dengan istilah milik A.V. Dicey yaitu “*rule of law*” yang menekankan bahwa hukum sebagai pemimpin, bukan manusia. Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte merupakan tokoh yang mengembangkan konsep Negara Hukum di zaman modern dengan istilah Jerman, yaitu “*rechtsstaat*”. Sedangkan pada

negara Anglo Amerika, Negara Hukum dikembangkan atas ketokohan A.V. Dicey dengan sebutan “The Rule of Law”.<sup>15</sup>

Dalam teori negara hukum setidaknya terdapat dua sistem hukum yang berbeda (*Anglo Saxon system* dan *Eropa Kontinental system*), yang kemudian berkembang dengan berbagai variasinya ke negara-negara lain. Pada negara *Anglo Saxon* seperti Amerika Serikat menganut *Common law system*, yang dimana hukum yang berlaku adalah hukum kebiasaan yang tidak dikriminalisasi ke dalam hukum tertulis (hukum positif). Sementara pada negara Eropa Kontinental seperti Belanda dan Inggris menganut *Civil Law system*, yang dimana hukum harus bersifat tertulis ke dalam peraturan perundang-undangan untuk membatasi kekuasaan supaya tidak disalahgunakan oleh penguasa, sehingga memberikan kepastian hukum.

Indonesia, sangat kental dengan tradisi hukum eropa kontinental, sangat menekankan pada peraturan perundang-undangan sebagai sumber hukum utama.<sup>16</sup> Hal tersebut terlihat jelas dari Pasal 1 ayat (3) yang menekankan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Begitu juga dengan pemberian kewenangan kepada Komnas HAM, tidak dapat semata-mata bekerja melakukan penyelidikan, penyidikan hingga penuntutan dengan alasan penegakan hukum yang berkeadilan. Penambahan kewenangan komnas HAM harus berdasar pada *Civil Law system*, sehingga penambahan kewenangan penyidikan dan penuntutan harus dituangkan ke dalam hukum tertulis.

---

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, SH, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*.

<sup>16</sup> Bagir Manan, *Negara Hukum yang Berkeadilan, Kumpulan Tulisan Dalam Rangka Purnabakti*, (Bandung: Pusat Sudi Kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran (PSKN FH UNPAD), 2011), hlm. xi.

### 1.5.2 Teori pembagian kekuasaan

Fungsi kekuasaan dibagi menjadi tiga cabang sebagaimana yang digagas oleh Baron de Montesquieu dalam teori klasik (1689-1785), legislatif sebagai pembentuk peraturan, eksekutif sebagai pelaksana peraturan, dan yudikatif sebagai lembaga peradilan. Selain menjalankan kekuasaan sesuai dengan wilayah masing-masing, ketiga cabang kekuasaan tersebut juga saling mengawasi satu sama lain sebagai bentuk pelaksanaan prinsip *check and balances*. Kekuasaan harus memiliki batasan serta pengawasan yang bertujuan untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dan tirani. Untuk melakukan pengaturan penyelenggaraan negara, maka dibutuhkan sebuah instrumen yang menjadi dasar utama, yaitu konstitusi. Melalui sistem pembagian dan pemisahan kekuasaan (*division and separation of power*), maka pemusatan kekuasaan dalam satu pilar tertentu tidak akan terjadi. Dalam pelaksanaan kekuasaan negara harus dibagi menurut fungsinya yang disesuaikan dengan sumber, tujuan, penggunaan dan pembatasan kekuasaan.<sup>17</sup>

Penambahan kewenangan kepada Komnas HAM tentu harus juga memerhatikan potensi terjadinya kesewenang-wenangan dan tirani. Lembaga Komnas HAM tentu harus mendapat pengawasan dari lembaga lain. Hal tersebut dapat kita lihat misalnya seperti: *Pertama*, pengisian jabatan komisioner Komnas HAM yang diseleksi oleh Panitia Seleksi yang dibentuk oleh presiden, kemudian seleksi dilanjutkan oleh Lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam proses uji kelayakan dan uji kepatutan (*fit and proper test*). *Kedua*, pengawasan oleh DPR dalam bidang keuangan (*budgeting*). *Ketiga*, pengawasan DPR dalam pelaksanaan undang-undang. *Keempat*, pengawasan oleh pengadilan apabila Komnas HAM memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan,

---

<sup>17</sup> Vernon Bogdanor (editor), *The Blackwell Encyclopedia of Political Science*, (Cambridge: Blackwell, 1991), hlm.142. Dikutip kembali oleh Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2016), hlm. 19.

hingga penuntutan. Contoh tersebut merupakan wujud dari pentingnya pembagian kekuasaan pada suatu negara.

### 1.5.3 Teori Lembaga Negara Independen

Bruce Ackerman menyampaikan “Pemisahan kekuasaan baru” telah muncul di abad kedua puluh satu. Sudah waktunya untuk memikirkan kembali *trias politica* ala Montesquieu. *Trias politica* tersebut telah membutakan kita pada gagasan dunia tentang bentuk-bentuk kelembagaan baru yang tidak dapat dikategorikan sebagai bagian dari legislatif, eksekutif atau yudikatif. Model *trias politica* menjadi tidak relevan karena lembaga-lembaga yang baru dan fungsional menjalankan peran yang semakin penting dalam pemerintahan modern. Untuk memahami fitur-fiturnya yang khas perlu untuk mengembangkan kerangka kerja konseptual yang berisi lima atau enam kotak - atau mungkin lebih. Jadi kita harus mengucapkan selamat berpisah kepada Montesquieu, dan menciptakan landasan baru untuk hukum administrasi komparatif yang setara dengan tantangan pemerintah modern.

Ackerman menyampaikan bahwa penting untuk meletakkan sebuah lembaga negara yang bersifat independen dan tidak dapat diintervensi oleh lembaga negara lain. Hal tersebut dilakukan semata-mata untuk melindungi kepentingan pelayanan atas kebutuhan masyarakat dan negara. Ackerman mencontohkan seperti komisi pemilihan umum. Jika komisi itu tidak diletakkan dalam sebuah lembaga yang berada di luar cabang legislatif, eksekutif dan yudikatif, maka seringkali terjadi kecurangan karena diintervensi melalui kekuasaan. Sehingga komisi penyelenggara pemilihan umum tersebut harus diletakkan pada kamar tersendiri dari tiga cabang kekuasaan tersebut.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Bruce Ackerman, ‘Good-bye, Montesquieu’ in Susan Rose-Ackerman and Peter Lindseth (eds), *Comparative Administrative Law* (Edward Elgar Publishing 2010) 129.

Kelahiran Lembaga Komnas HAM sebagaimana yang dimaksud oleh Ackerman merupakan respon dari kompleksnya permasalahan dan kebutuhan masyarakat yang tidak dapat dijawab oleh ketiga cabang negara tersebut. Sehingga masyarakat menginginkan Komnas HAM sebagai lembaga yang tidak dapat diintervensi oleh cabang kekuasaan yang ada untuk menjawab permasalahan dan kebutuhan masyarakat pada bidang hak asasi manusia.

#### **1.5.4 Teori Politik Hukum**

Secara defenisi, Prof. Dr. Moh. Mahfud MD mengartikan “politik hukum sebagai *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara”. Politik hukum bicara mengenai bagaimana menerapkan suatu hukum, apakah diberlakukan atau tidak, atau justru hukum itu perlu untuk dicabut, hal tersebut semata-mata untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945.<sup>19</sup>

Kebijakan Presiden Jokowi untuk tidak menyentuh atau tidak menyelesaikan kasus pelanggaran HAM merupakan bagian dari politik hukum. Karena secara ketatanegaraan, Presiden Jokowi memiliki kewenangan untuk memerintahkan Kejaksaan Agung untuk menyelesaikan kasus hingga pada tahap penuntutan. Sebagaimana yang dikatakan oleh Prof. Mahfud MD sebelumnya, bahwa menggunakan atau tidak menggunakan suatu undang-undang (UU 26/2000 Pengadilan HAM) merupakan bagian dari politik hukum. Secara politis, kebijakan politik hukum tersebut dapat digunakan untuk melindungi kepentingan kelompok presiden.

---

<sup>19</sup> Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 1.

### 1.5.5 Teori dan Konsep Hak Asasi Manusia

John Locke dalam teori hak kodrati (*natural right theory*) menyampaikan bahwa Tuhan memberikan hak-hak yang melekat pada setiap diri manusia seperti hak untuk hidup, kebebasan, serta kepemilikan, yang merupakan milik mereka sendiri dan tidak dapat dicabut oleh negara karena hak-hak tersebut bukan merupakan pemberian dari negara.<sup>20</sup> Kemudian jika dilihat dari hubungan antara masyarakat dengan negara, masyarakat menyerahkan perlindungan atas hak yang tidak dapat dicabut itu kepada negara melalui konstitusi (kontrak sosial), sehingga negara memiliki kewajiban dalam pemenuhan HAM untuk menghormati (*to respect*), memenuhi (*to fulfill*), dan melindungi (*to protect*) hak asasi manusia. Pemenuhan HAM dibagi menjadi dua yaitu; *pertama*, tidak dapat dikurangi dalam kondisi sedarurat apapun (*non-derogable right*). Dalam klasifikasinya bagian ini termasuk dalam hak sipil dan politik (sipol) yang diatur dalam Kovenan Internasional hak-hak sipil dan politik (ICCPR) dan telah diratifikasi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2005. Kemudian yang *kedua*, hak yang dapat dibatasi/dikurangi (*derogable right*) namun harus melalui undang-undang. Pada bagian ini termasuk dalam bagian hak ekonomi, sosial dan budaya yang diatur dalam Kovenan Internasional hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (ICESCR) dan telah diratifikasi menjadi Undang-Undang No. 12 Tahun 2005.<sup>21</sup> Jadi berdasarkan penjelasan kewajiban negara di atas, hak asasi manusia hanya melekat pada individu bukan pada negara. Negara hanya memiliki kewajiban terhadap hak asasi warga negara.

Materi tentang HAM berbeda dengan materi pidana pada umumnya. Jadi perlu sebuah pemahaman yang khusus untuk menegakkan hukum HAM apabila terjadi sebuah pelanggaran HAM. Seseorang yang melakukan penganiayaan terhadap orang lain

---

<sup>20</sup> Rhona K.M Smith dkk, *supra note 13*, hlm. 12.

<sup>21</sup> Asfinawati *et. al.*, *Pemuda Sebagai Agen Perubahan Mengenai Hak Kebebasan Beragama Dan Berkeyakinan* (Jakarta: Lembaga Bantuan Hukum Jakarta (LBH Jakarta), 2016), hlm. 14-15.

bukanlah merupakan sebuah pelanggaran HAM, karena pelakunya adalah individu atau warga negara. Kemudian demonstran yang melakukan pengeroyokan dan penganiayaan kepada aparat kepolisian juga bukan merupakan perbuatan pelanggaran HAM, karena yang mempunyai hak asasi manusia hanyalah individu. Di luar individu seperti kelembagaan, pemerintah, polisi, militer, perusahaan tidak memiliki hak asasi manusia. Jadi kedua perbuatan tersebut adalah perbuatan tindak pidana biasa, bukan perbuatan pelanggaran HAM.<sup>22</sup>

Perbuatan pelanggaran HAM terjadi apabila hak-hak individu sebagai manusia yang melekat, diakui dan telah dijamin itu dicabut, ditekan dan ditindas oleh negara. Karena pengakuan hak-hak warga negara itu telah tercantum dalam konstitusi negara. Misalnya saja adalah polisi yang membunuh warga negara adalah pelanggaran HAM. Namun apabila sesama warga negara saling membunuh bukan merupakan pelanggaran HAM, melainkan hanya perbuatan pidana.<sup>23</sup>

Konsep HAM perlu untuk dijelaskan sebagai landasan pemikiran bahwa subjek pelaku tindak pidana pelanggaran HAM adalah negara (vertikal), bukan warga negara (horizontal). Hal ini sekaligus menunjukkan bahwa ada kesulitan tersendiri untuk melakukan penegakan hukum apabila pelaku tindak pidana itu sendiri adalah negara, sehingga perlu untuk melakukan cara yang berbeda dari penegakan hukum pidana pada umumnya. Harus ada aparat penegak hukum yaitu Komnas HAM yang berada diluar kelompok orang-orang yang melakukan pelanggaran HAM, sehingga penegakan hukum dapat berjalan efektif.

---

<sup>22</sup> “Perbedaan Rezim Ham dan Rezim Pidana”, Syamsuddin Radjab, UIN Alauddin Makassar, 2014, hlm. 154. Diakses tanggal 22 Mei 2018.

<sup>23</sup> *Id.*

## 1.6 Metodologi Penelitian

### 1.6.1 Sosiolegal

Untuk menjawab dua pertanyaan penelitian yang menjadi fokus penelitian ini akan menggunakan studi sosiolegal dengan melakukan studi tekstual terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan secara kritis untuk menjelaskan problematika filosofis, sosiologis dan yuridis dari hukum tertulis serta bagaimana implikasinya terhadap subjek hukum. Dalam hal ini dapat dijelaskan bagaimanakah makna yang terkandung dalam pasal-pasal tersebut merugikan atau menguntungkan kelompok masyarakat tertentu dan dengan cara bagaimana. Oleh karena itu, studi sosio-legal juga berurusan dengan jantung persoalan dalam studi hukum, yaitu membahas konstitusi sampai peraturan perundangundangan pada tingkat yang paling rendah seperti peraturan desa. Sosiolegal bukan merupakan penelitian hukum empiris yang melakukan studi lapangan untuk mengetahui bagaimana hukum bekerja dan beroperasi dalam masyarakat. Metode sosiolegal ini justru lebih luas daripada itu, karena harus memiliki pemahaman tentang peraturan perundang-undangan, instrumen dan substansi hukum yang terkait dengan bidang studinya, dan kemudian menganalisisnya.<sup>24</sup>

Studi sosiolegal ini berbeda dengan studi sosiologi hukum, sociological jurisprudence dan antropologi hukum. Studi sosio-legal, tidak identik dengan sosiologi hukum, ilmu yang sudah banyak dikenal di Indonesia sejak lama. Studi sosiologi hukum benih intelektualnya berasal dari sosiologi arus utama, dan bertujuan untuk dapat mengkonstruksi pemahaman teoretik dari sistem hukum. Hal itu dilakukan oleh para sosiolog hukum dengan cara menempatkan hukum dalam kerangka struktur sosial yang luas. Kata 'sosio' tidaklah merujuk pada sosiologi atau ilmu sosial. Namun pada

---

<sup>24</sup> Sulistyowati Irianto et. al., *Kajian Sosio-legal* (Bali: Pustaka Larasa, 2012), hlm. 3-6.

prinsipnya studi sosio-legal adalah studi hukum, yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam arti yang luas. Sociological jurisprudence adalah suatu kegiatan hakim yang mengkaji dan menyelesaikan perkara masyarakat dengan memperhatikan dan menggali kenyataan-kenyataan sosial melalui putusannya supaya hakim selalu dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat. Sementara antropologi hukum mempelajari tentang bagaimana hukum bekerja sebagai bagian dari kebudayaan masyarakat dalam menyelesaikan konflik yang terjadi dalam suatu masyarakat. Dalam kajiannya menjelaskan mengenai bagaimana hukum bekerja melalui hubungannya dengan unsur kebudayaan yang lain, yaitu ekonomi, sosial, relasi kekuasaan, dan keagamaan. Pendekatan yang dilakukan adalah tentang pendekatan pluralisme hukum yang lahir dari isu-isu adanya keberagaman hukum dalam masyarakat.<sup>25</sup>

Metode yang dikembangkan secara interdisipliner ini akan menjelaskan filosofi lahirnya Komnas HAM dan kemudian bagaimana Komnas HAM itu diperkuat ke dalam level regulasi yang lebih tinggi. Penelitian ini juga akan melihat dan menganalisis apakah UU HAM dan UU Pengadilan HAM dibentuk karena kesadaran atas perkembangan kehidupan masyarakat yang harus diatur, atau karena adanya tekanan yang mendesak sehingga DPR dan pemerintah membentuk UU HAM dan UU Pengadilan HAM, serta apa tujuan yang hendak dicapai dalam pembentukan kedua peraturan tersebut. Kemudian dari problematika sosiologis akan menjelaskan bagaimana kondisi sosial pada rezim Orde Baru sehingga UU HAM dan UU Pengadilan HAM dibentuk, apakah karena keadaan kondisi sosial yang bersifat antisipasi untuk melindungi hak asasi manusia atau justru ingin menyelesaikan kekacauan yang telah terjadi di dalam masyarakat. Lalu kemudian penelitian ini akan menganalisis implementasi penggunaan UU HAM dan UU Pengadilan

---

<sup>25</sup> *Id.*

HAM, apakah berhasil menyelesaikan dan memenuhi kebutuhan masyarakat di bidang HAM secara efektif.

### 1.6.2 Penelitian Hukum

Penelitian ini juga akan menggunakan metode penelitian hukum kualitatif dengan menggunakan teori-teori yang dapat mendukung penelitian untuk melihat perilaku manusia dengan melakukan pengkajian secara normatif yaitu membedah UUD 1945, UU HAM, UU Pengadilan HAM, Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).<sup>26</sup>

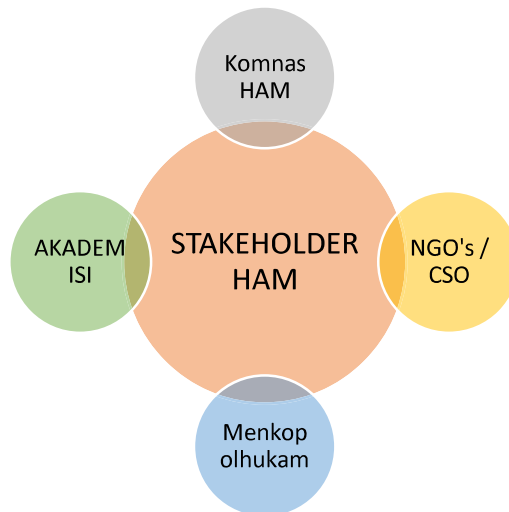
Selain itu, penelitian ini juga akan melakukan pengkajian secara empiris dengan melakukan wawancara terhadap *stakeholders* yang berhubungan dengan objek penelitian seperti kelompok masyarakat yang bergerak dalam lingkup isu hak asasi manusia, akademisi (ahli hukum dan HAM), DPR RI, Menteri Koordinator Politik, Hukum dan Keamanan RI, Kejaksaan Agung RI, dan Komisioner Komnas HAM. Penelitian ini juga tidak menutup kemungkinan akan melakukan wawancara terhadap korban atau keluarga korban pelanggaran HAM, baik itu di masa lalu maupun di masa sekarang.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> John W. Creswell, *Research Design, Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, dan Campuran*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), hlm. 84-85.

<sup>27</sup> *Id.*

**Gambar 1.3 Stakeholders HAM yang Akan Menjadi Narasumber dalam  
Penyusunan Skripsi**



### 1.6.3 Metode Pengumpulan Data

Penulis akan melakukan penelusuran data dengan melakukan tinjau pustaka ke perpustakaan Daniel S Lev, perpustakaan Komnas HAM, dan perpustakaan Universitas Indonesia, perpustakaan Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM), namun penelitian ini juga tidak menutup kemungkinan akan melakukan studi pustaka ke tempat lain. Kemudian mencari jurnal, media nasional dan melakukan wawancara langsung dengan stakeholders HAM. Data yang dimaksud adalah:<sup>28</sup>

- a. Data primer yaitu penelitian yang dilakukan dengan menggunakan informasi yang diterima secara langsung dari hasil wawancara dengan berbagai narasumber.
- b. Data sekunder yaitu berbentuk doktrinal dengan menelusuri teori ahli hukum yang dapat mendukung penelitian yang bersumber dari buku, literatur, makalah dan lain-lain.

---

<sup>28</sup> *Id.*, hlm. 253-255.

- c. Data tersier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap data primer dan sekunder dengan menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus istilah hukum, internet, dan artikel.

#### **1.6.4 Alat Pengumpul Data**

Untuk memudahkan penelitian, penulis akan menggunakan akses internet untuk menelusuri berita, artikel, hasil penelitian orang lain dan sebagainya. Selain itu, penulis juga akan terlebih dahulu melakukan penyusunan pertanyaan yang bersifat terbuka sebelum melakukan wawancara terhadap narasumber yang berhubungan dengan objek penelitian ini. Kemudian yang terakhir adalah menggunakan katalog perpustakaan, direktori putusan Mahkamah Agung, bibliografi dan daftar bacaan dari buku orang lain.