

UNIVERSITAS KATOLIK PARAHYANGAN
FAKULTAS HUKUM

Terakreditasi Berdasarkan Keputusan Badan Akreditasi Nasional
Perguruan Tinggi

Nomor: 2803/SK/BAN-PT/Ak-PPJ/S/V/2020

**PENATAAN KEWENANGAN KOMISI NASIONAL HAK
ASASI MANUSIA SEBAGAI PENYELIDIK DALAM
MENANGANI PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA
BERAT DI INDONESIA**

OLEH

Daniel Pontas

NPM : 2017200171

PEMBIMBING

Dr. iur. Liona N. Supriatna, S.H., M.Hum.



Penulisan Hukum

Disusun Sebagai Salah Satu Kelengkapan
Untuk Menyelesaikan Program Pendidikan Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum

2021

Telah disidangkan pada Ujian
Penulisan Hukum Fakultas Hukum
Universitas Katolik Parahyangan

Pembimbing/Pembimbing I

(Dr. iur. Liona Nanang Supriatna,S.H.,M.H.)

Dekan,

(Dr. iur. Liona Nanang Supriatna,S.H.,M.H.)



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dalam rangka mewujudkan nilai-nilai ideal dan standar mutu akademik yang setinggi-tingginya, maka Saya, Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang beranda tangan di bawah ini :

Nama : Daniel Pontas

NPM : 2017200171

Dengan ini menyatakan dengan penuh kejujuran dan dengan kesungguhan hati dan pikiran, bahwa karya ilmiah / karya penulisan hukum yang berjudul: **“PENATAAN KEWENANGAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI PENYELIDIK DALAM MENANGANI PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA BERAT DI INDONESIA”**

Adalah sungguh-sungguh merupakan karya ilmiah /Karya Penulisan Hukum yang telah saya susun dan selesaikan atas dasar upaya, kemampuan dan pengetahuan akademik Saya pribadi, dan sekurang-kurangnya tidak dibuat melalui dan atau mengandung hasil dari tindakan-tindakan yang:

- a. Secara tidak jujur dan secara langsung atau tidak langsung melanggar hak-hak atas kekayaan intelektual orang lain, dan atau
- b. Dari segi akademik dapat dianggap tidak jujur dan melanggar nilai-nilai integritas akademik dan itikad baik;

Seandainya di kemudian hari ternyata bahwa Saya telah menyalahi dan atau melanggar pernyataan Saya di atas, maka Saya sanggup untuk menerima akibat-akibat dan atau sanksi-sanksi sesuai dengan peraturan yang berlaku di lingkungan Universitas Katolik Parahyangan dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pernyataan ini Saya buat dengan penuh kesadaran dan kesukarelaan, tanpa paksaan dalam bentuk apapun juga.

Bandung, 28 Juli 2021

Mahasiswa penyusun Karya Ilmiah/ Karya Penulisan Hukum



(_____)
Daniel Pontas
2017200171

ABSTRAK

Penegakan hukum terhadap kasus pelanggaran HAM berat memerlukan adanya suatu tindakan khusus dari negara dalam penyelesaiannya. Salah satu upaya negara melakukan perlindungan HAM dengan dibentuknya Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000. Undang-Undang tersebut memiliki suatu semangat untuk memberikan jaminan keadilan bagi para korban dan keluarga korban pelanggaran HAM berat, yakni dengan adanya suatu peradilan bagi para pelaku pelanggaran HAM berat. Namun demikian ternyata Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 masih mengandung banyak kelemahan yang mengakibatkan proses peradilan tidak dapat berjalan dengan semestinya. Salah satunya adalah proses penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM sebagai satu-satunya lembaga yang diberikan kewenangan dalam menyelidiki kasus pelanggaran HAM berat. Permasalahan terletak dalam lemahnya Kewenangan Komnas HAM sebagai lembaga negara yang memiliki tujuan khusus yaitu perlindungan HAM di Indonesia. Dengan adanya kendala secara yuridis dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 dan tidak memadainya kewenangan Komnas HAM dalam Hukum Positif Negara Indonesia berdampak pada praktik penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM salah satunya yaitu fenomena “ping-pong” berkas penyelidikan antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung yang menyebabkan tidak selesainya proses pelanggaran HAM berat. Kewenangan yang diberikan pada Komnas HAM juga pada akhirnya tidak sesuai dengan tujuan pembentukan lembaga negara Komnas HAM yaitu sebagai lembaga penegakan dan perlindungan HAM di Indonesia.

Kata Kunci: Pelanggaran HAM yang Berat, Komnas HAM, Penyelidikan, Lembaga Negara

Abstract

Law enforcement against major human rights violations cases require some vivid action proposed by the nation in order to settle the cases. Some example that was shown by the nation in order to enforce this violation is by establishing Law no. 26 of 2000. This law ensure justice for the victim and the victim's family that are involved in major violation cases, by guaranteeing the prosecution of the perpetrator. However Law no. 26 of 2000 still holds a lot of weakness and laxity causing the uncertainty of the judicial process. One of the example is that the national commission of human rights is the only legislative body who is accountable for this major violation investigation process. The problem acquire within the weakness of national commission of human rights acting as the state institutions that have a specific purpose or reason which was the justice and protection of human rights in Indonesia. With the legal constraints within Law no. 26 of 2000 and insufficient authority within the National committee of human rights itself causing issue on the practice of investigation conduct by the national committee of human rights. Some example is the "ping-pong" incident between national committee of human rights with the general attorney leading into the unfinished process of the human rights violation trial. The authority that was given to National committee of human rights doesn't comply with the purpose of their believe and purpose which was as an institution's that serves and protect human rights in Indonesia.

Key Words : Major Human rights violations, National Committee of Human rights, Investigation, Nation Institution

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan atas berkat rahmat dan karunia kepada Tuhan Yang Maha Esa, yang senantiasa dilimpahkan kepada Penulis sehingga dapat menyelesaikan Penulisan Hukum dengan judul **“Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Penyelidik Dalam Menangani Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat Di Indonesia”**

Penulisan hukum ini disusun sebagai kelengkapan untuk menyelesaikan Program Studi Sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Penulis meyakini sepenuhnya tidak akan dapat menyelesaikan Penulisan Hukum ini tanpa bantuan, bimbingan, serta dorongan dari berbagai pihak. Untuk itu pada kesempatan ini, dengan segenap ketulusan dan kerendahan hati Penulis menyampaikan rasa terimakasih kepada:

1. Kedua orang tua tercinta, Drs. Juliaster Lumban Gaol, dan Rulia Siagian yang senantiasa menuntun Penulis dengan doa, dukungan baik materil maupun moril sehingga penulis senantiasa diberikan kelancaran dan dapat menyelesaikan salah satu perjalanan hidup Penulis yaitu berkuliah di Universitas Katolik Parahyangan.
2. Bapak Dr.iur. Liona Nanang Supriatna, S.H., M. Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan selaku dosen Pembimbing penulisan hukum yang senantiasa meluangkan waktunya dalam membimbing penulis dan memberikan arahan sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan hukum dengan sebaik-baiknya.
3. Ibu Dr. W.M. Herry Susilowati, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan dan dosen pembimbing Seminar yang membimbing Penulis dalam menentukan judul dan substansi materi.
4. Bapak Valerianus Beatae Jehanu, S.H., M.H. selaku dosen yang selama ini menjadi pembimbing dalam menulis penulisan hukum dan memberikan arahan agar dapat menyelesaikan penulisan hukum yang baik.

5. Kakak Rovolin, S.H. selaku kakak kandung dari Penulis yang selalu membimbing Penulis selama berkuliah di Universitas Katolik Parahyangan serta memberikan dukungan dan arahan kepada Penulis.
6. Teman, sahabat dan pasangan dari Penulis yaitu Ame Fedora Ignacia Ginting yang selalu membantu, mendoakan dan memberikan Penulis semangat dalam menjalani proses demi proses untuk menyelesaikan penulisan hukum.
7. Seluruh Dosen yang ada dan mengajar di Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan yang sangat bermanfaat dalam mengajarkan bagaimana pentingnya arti kejujuran, keadilan, serta berintegritas untuk dapat membangun karakter mahasiswa.
8. Seluruh sahabat dan kerabat Penulis yang senantiasa memberikan dukungan kepada Penulis.

Pada akhirnya, Penulis menyadari bahwa penulisan hukum berupa skripsi ini masih terdapat banyak kekurangan dan masih jauh dari kata sempurna. Oleh karena itu, dengan sikap terbuka dan hati yang lapang, Penulis bersedia menerima kritik, saran, dan masukan dari pihak pembaca untuk perbaikan skripsi ini. Akhir kata, atas seluruh perhatiannya, Penulis mengucapkan terimakasih yang tak terhingga.

Bandung, 28 Juli 2021

Penulis

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR.....	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan masalah	7
1.3 Tujuan Penelitian	7
1.4 Manfaat Penelitian	7
1.4.1 Manfaat Teoritis	7
1.4.2 Manfaat Praktis	8
1.5 Metode Penelitian	8
1.5.1 Sifat Penelitian	8
1.5.2 Metode Pendekatan	9
1.5.3 Teknik Pengumpulan Data.....	10
1.5.4 Metode Pengelolaan dan Analisa Data	11
1.6 Sistematika Penulisan	12
BAB II KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA KOMNAS HAM SEBAGAI PENYELIDIK DALAM UPAYA PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT DI INDONESIA	13
2.1 Pendahuluan	13
2.2 Tinjauan Umum Tentang Kewenangan	13
2.2.1 Pengertian Wewenang.....	13
2.2.2 Sifat Wewenang Pemerintahan	15
2.2.3 Sumber Wewenang Pemerintahan	16
2.3 Pengertian HAM	19
2.4 Sejarah Hak Asasi Manusia Universal	23

2.5	Sejarah Perkembangan HAM di Indonesia	27
2.6	Pengertian Pelanggaran HAM	31
2.7	Bentuk-Bentuk Pelanggaran Terhadap HAM	31
2.7.1	Pelanggaran HAM Ringan	31
2.7.2	Pelanggaran HAM Berat	31
2.7.2.1	Kejahatan Genosida	32
2.7.2.2	Kejahatan Terhadap Kemanusiaan.....	32
2.8	Lembaga Negara di Indonesia.....	33
2.8.1	Pengertian Lembaga negara di Indonesia	33
2.8.2	Macam-macam Lembaga negara berdasarkan Pembentukannya	35
2.9	Lembaga Negara Komnas HAM.....	40
2.9.1	Sejarah Pembentukan Komnas HAM	40
2.9.2	Dasar Hukum Lembaga Komnas HAM.....	42
2.9.3	Tugas dan Kewenangan Komnas HAM.....	43
2.10	Pengertian Penyelidikan.....	47
BAB III	PERLINDUNGAN TERHADAP HAK ASASI MANUSIA	
	DI INDONESIA	48
3.1	Pendahuluan	48
3.2	Upaya Penegakan HAM di Indonesia	48
3.3	Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat	54
3.3.1	Pelaku Pelanggaran HAM dan Kasus Pelanggaran HAM Berat di Indonesia	54
3.3.2	Dasar Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat	58
3.4	Hak-Hak Korban dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia	61
3.5	Upaya Komnas HAM dalam Penyelesaian kasus Pelanggaran HAM Berat	63

3.6 Peran Komnas HAM dan Penegak Hukum dalam Proses Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat dalam Sistem Peradilan UU No. 26 Tahun 2000.....	64
3.7 Peran Masyarakat dalam Penegakan HAM	66
3.7.1 Mengetahui keberadaan pengaturan tentang HAM	66
3.7.2 Menciptakan Lingkungan Masyarakat yang Baik	67
BAB IV ANALISIS PENATAAN KEWENANGAN PENYELIDIKAN KOMNAS HAM DALAM UPAYA PENEGAKKAN HAM BERAT DI INDONESIA	68
4.1 Kewenangan Komnas HAM dalam Hukum Positif Indonesia guna penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia.....	68
4.2 Penataan Kewenangan Penyelidikan Komnas HAM Dalam Pembentukan Hukum Ke Depan Yang Dapat Lebih Berguna Dalam Menyelesaikan Pelanggaran HAM Berat Di Indonesia	76
BAB V PENUTUP.....	85
5.1 Kesimpulan	85
5.2 Saran.....	86
DAFTAR PUSTAKA	88

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sejarah negara Indonesia mencatat berbagai bentuk penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial yang disebabkan antara lain oleh warisan konsepsi tradisional tentang hubungan feodalistik dan patriarkal antara pemerintah dengan rakyat, belum konsistennya penjabaran sistem dan aparatur penegak hukum dengan norma-norma yang diletakkan para pendiri negara dalam UUD 1945, belum tersosialisasikannya secara luas dan komprehensif instrumen hak asasi manusia, dan belum kukuhnya masyarakat warga (*civil society*). Ringkasnya, masih didapati adanya kondisi yang belum cukup kondusif untuk perlindungan dan pemajuan hak asasi manusia. Sebagai akibatnya, maka telah menimbulkan berbagai perilaku yang tidak adil dan diskriminatif.

Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia serta Bab XA Pasal 28 A sampai Pasal 28 J Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) menjamin perlindungan HAM di Indonesia, yang kemudian dipertegas perlindungan serta penegakannya melalui Undang- Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) dan Undang- Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM). Dalam rangka perlindungan, penghormatan, serta penegakan HAM di Indonesia juga dibentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang merupakan lembaga setingkat lembaga negara lainnya yang memiliki tugas pengkajian dan penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi HAM.¹

Hampir setiap negara ada permasalahan dalam usaha untuk menegakkan HAM, tidak terkecuali di Indonesia. Masalah penegakan HAM selalu beriringan dengan masalah penegakan hukum, di mana hal ini menjadi salah satu hal krusial yang paling sering dikeluhkan oleh warga masyarakat pada saat ini, yaitu lemahnya penegakan hukum. Masyarakat terkesan apatis melihat hampir semua kasus hukum

¹ Viddy, Firmandiaz, Jadmiko Anom Husodo, *Penyelesaian Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat di Indonesia oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Ditinjau dari Kewenangannya (Studi Kasus Timor-Timur)*. Res Publica, 2020, 4.1, hlm. 92-105, 93.

dalam skala besar dan menghebohkan, baik yang berhubungan dengan tindak kriminal, kejahatan ekonomi, terutama pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM), belum ada yang diselesaikan dengan tuntas dan memuaskan. Masyarakat berharap, bahwa demi kebenaran, maka hukum harus senantiasa ditegakkan.²

Salah satu upaya pemerintah untuk menegakkan dan melindungi Hak Asasi Manusia tersebut adalah dengan dibentuknya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dibentuk pada tanggal 7 Juni 1993 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Keputusan Presiden tersebut lahir menindaklanjuti hasil rekomendasi Lokakarya tentang Hak Asasi Manusia yang diprakarsai oleh Departemen Luar Negeri Republik Indonesia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa, yang diselenggarakan pada tanggal 22 Januari 1991 di Jakarta.³ Lebih lanjut Pemerintah menerbitkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Undang-Undang ini merupakan hukum formil dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999.⁴ Sekalipun UU No. 39/1999 Tentang HAM dan UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM tidak memberi gambaran secara jelas alasan pembentukan komisi ini, namun dari beberapa pasal yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Komnas HAM dilatarbelakangi oleh tiga hal, yaitu pertama, belum maksimalnya upaya pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari pelanggaran HAM berat yang tergolong *extra ordinary crime*.⁵ Kedua, belum berkembangnya kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM. Ketiga, masih lemahnya perlindungan dan penegakan HAM di

² Bambang Heri Supriyanto, *Penegakan Hukum Mengenai Hak Asasi Manusia (HAM) Menurut Hukum Positif di Indonesia*. Jurnal Al-Azhar Indonesia Seri Pranata Sosial, 2016, 2.3, hlm. 151-168, 152.

³ Meskipun Indonesia telah menunjukkan komitmennya dalam perlindungan HAM melalui konstitusinya perlindungan HAM di Indonesia baru mencapai kulminasinya pada tahun 1993 dengan dibentuknya oleh PBB, Komisariat Tinggi PBB untuk HAM dan pengangkatan Komisaris Tinggi PBB untuk HAM, Indonesia menanggapinya antara lain dengan, pembentukan Komnas HAM untuk menunjukkan bahwa Indonesia memberi perhatian pada upaya internasional dan nasional bagi pemajuan dan perlindungan HAM. Namun, karena Komnas HAM dilahirkan, dan dalam lima tahun pertama keberadaannya, hidup dibawah rezim otoriter, represif, dan menekan HAM. Komnas HAM pada waktu itu sesungguhnya lebih merupakan pajangan belaka daripada lembaga pemajuan dan perlindungan HAM yang kredibel independensi dan integritasnya. *Op.Cit.* hlm. 93.

⁴ H. Muladi, *Hak Asasi Manusia-Hakikat, Konsep Dan Implikasinya, Dalam Perspektif Hukum Dan Masyarakat*, Refika Aditama, Bandung, 2005, 130.

⁵ Penjelasan Umum butir 1 Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000.

Indonesia. Dapat disimpulkan bahwa lahirnya berbagai macam lembaga sampiran negara tersebut lebih disebabkan oleh tingginya kecurigaan publik (*public distrust*) terhadap lembaga lembaga negara yang ada karena dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda reformasi.

Sebelum diperbaharui dengan UU No. 39/1999, keberadaan Komnas HAM yang dibentuk dengan Keppres No. 50/1993 digugat banyak pihak karena tidak memiliki mandat yang kuat dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM. Hal ini disebabkan karena disamping dibentuk dengan Keppres, kewenangan Komnas HAM hanya melakukan pemantauan dan penyelidikan serta hanya sebatas memberikan pendapat, pertimbangan, saran dan rekomendasi kepada pemerintah. Dibalik eksistensi Komnas HAM dalam melakukan kajian dan penyelidikan HAM, masih terdapat beberapa kasus yang belum ditangani dengan tuntas dan kasus tersebut merupakan pelanggaran HAM berat, diantaranya:⁶

- 1) Peristiwa Tragedi 1965-1966;
- 2) Peristiwa Penembakan Misterius 1982-1985;
- 3) Peristiwa Talang Sari di Lampung 1989;
- 4) Peristiwa Penghilangan Orang Secara Paksa Periode 1997-1998;
- 5) Peristiwa Kerusuhan Mei 1998;
- 6) Peristiwa Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II;⁷ dan
- 7) Peristiwa Wasior dan Wamena 2003.

Dalam pelaksanaan tahun 2019 juga data menunjukkan pada laporan caturwulan pertama, Komnas HAM telah menerima 525 kasus dugaan pelanggaran HAM dan pada laporan November 2018, Komnas Ham menerima 493 berkas kasus dugaan pelanggaran HAM.

⁶ Wacana HAM, *Lagi, Hasil Penyelidikan Dikembalikan*, Edisi I/Tahun XII/2014, hlm. 11.

⁷ Salah satu kasus yang kemudian tidak terselesaikan dengan tuntas dalam pengadilan HAM adalah kasus Trisakti, Semanggi I dan Semanggi II. Kasus yang melibatkan mahasiswa dan mengakibatkan 4 mahasiswa Trisakti meninggal dunia tersebut telah sampai pada pembentukan Panitia Khusus (Pansus) 49. Dari pandangan terhadap kasus di atas, terbagi menjadi dua golongan, diantaranya: (1) Kelompok yang merekomendasikan diselesaikan dalam Pengadilan Umum atau Pengadilan Militer; (2) Kelompok yang merekomendasikan diselesaikan dalam Pengadilan HAM Ad Hoc. Muhammad Amin Putra, *Eksistensi Lembaga Negara Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*, Fiat Justisia, Jurnal Ilmu Hukum, 9.3, 2015.

Melihat persoalan-persoalan yang telah disebutkan diatas, Komnas HAM di Indonesia belum memberikan adanya jaminan bagi masyarakat maupun korban pelanggaran HAM dalam mendapatkan hak-haknya sebagai warga negara.

Sebagai bahan ilustrasi, dimana saat kita sedang menunggu tindak lanjut atas rekomendasi tim pencari fakta kerusuhan Mei 1997 yang belum tuntas, tragedi yang dramatis pasca jajak pendapat mengenai penentuan nasib Timor-Timor menyusul, belum lagi peristiwa Tanjung Priok, penyerbuan kantor PDI, penculikan aktivis pro demokrasi, penembakan mahasiswa Universitas Trisakti (Tragedi Semanggi) dan atau peristiwa unik seperti pembunuhan dukun santet dan lain sebagainya. Rangkaian berbagai peristiwa yang mewarnai khasanah pelanggaran Hak Asasi Manusia di tanah air tidak satupun secara hukum terselesaikan. Pengusutan tuntas dengan membawa ke pengadilan untuk menemukan pelaku utamanya sering kali kandas. Gambaran persoalan di atas menjelaskan bahwa penyebab “*impunity*” selain faktual juga bersifat normatif, karena alasan itulah barangkali yang dimungkinkan adanya pemberlakuan amnesti umum, atau secara basa-basi mengajukan pelakunya ke pengadilan, tetapi dengan vonis ringan karena dianggap hanya “*kesalahan prosedur*” bahkan vonis bebas.⁸

Kasus pelanggaran HAM yang berat diperlukan langkah-langkah penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan yang bersifat khusus. Menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Pengadilan HAM, kekhususan dalam penanganan pelanggaran HAM yang berat adalah: ⁹

- a. Diperlukan penyidik dengan membentuk tim *ad hoc*, penyidik *ad hoc*, penuntut umum *ad hoc*, dan hakim *ad hoc*;
- b. Dalam tahap penyelidikan yang berwenang ialah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM);
- c. Dalam tahap penyidikan yang berwenang ialah Jaksa Agung;
- d. Diperlukan ketentuan mengenai waktu tertentu untuk melakukan penyidikan, penuntutan, dan pemeriksaan di pengadilan;

⁸ Bambang Heri Supriyanto, *Op.Cit.* hlm. 154.

⁹ Johannes Hutapea, Syafruddin Kalo, Mahmud Mulyadi, *Tinjauan Yuridis Kewenangan Dalam Penyelidikan Dan Penyidikan Terhadap Pelanggaran Hak Asasi Manusia (Ham) Yang Berat Menurut Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Studi Putusan No. 02/Pid. Ham/Ad. Hoc/2003/Pn. Jkt. Pst)*, Jurnal Mahupiki, 3.01, 2013.

- e. Diperlukan ketentuan mengenai perlindungan korban dan saksi;
- f. Diperlukan ketentuan yang menegaskan tidak ada kadaluarsa bagi pelanggaran Hak Asasi Manusia yang berat.

Eksistensi Komnas HAM saat ini dilihat masih belum efektif dalam upaya perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia. Hal ini disebabkan karena dari segi pengaturan kelembagaannya masih mengandung sejumlah kelemahan dan tidak memadai dalam menghadapi begitu kompleksnya persoalan HAM di Indonesia. Adapun yang menjadi persoalan kelembagaan Komnas HAM, yaitu diantaranya adalah kewenangan yang belum memadai dan potensi terjadi sengketa kewenangan.¹⁰

Berdasarkan UU No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Komnas HAM diberi tugas untuk melaksanakan fungsi pengkajian dan penelitian, penyuluhan, pemantauan serta mediasi. Komnas HAM juga memiliki kewenangan sebagai penyelidik kasus pelanggaran HAM yang berat berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia dan berdasarkan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Komnas HAM diberi wewenang sebagai pengawas dari pelaksanaan UU tersebut. Melihat sejumlah kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM yang tersebar ke dalam beberapa UU seperti di atas, maka hal ini memperlihatkan tidak adanya sebuah desain kelembagaan Komnas HAM yang utuh dan komprehensif. Terkesan kewenangan- kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM seperti tambal sulam dan tidak sebagai sebuah kewenangan yang secara sistemik melekat kepada lembaga tersebut dikaitkan dengan tujuan yang dimandatkan kepadanya.¹¹

Selain itu kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM itu dirasakan masih sangat lemah karena hanya sampai kepada tahapan memberikan rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Sebagai contoh dalam konteks kewenangan Komnas HAM melakukan penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM yang berat, dimana banyak kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat yang sudah dilakukan penyelidikan oleh Komnas

¹⁰ Rommy Patra. *Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Masalah-Masalah Hukum, 2012, 41.2: hlm. 209-217, 210.

¹¹ *Ibid.*

HAM malahan terhambat di Kejaksaan Agung karena tidak ditindaklanjuti dengan penyidikan. Dalam konteks ini Komnas HAM tidak berdaya untuk dapat memaksakan hasil penyelidikannya agar ditindak lanjuti. Persoalan banyaknya hasil penyelidikan yang sudah dilakukan oleh Komnas HAM masih tertahan di Kejaksaan, hal ini disebabkan oleh relasi institutional yang dikonstruksikan oleh UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia antara Komnas HAM sebagai penyidik pro-yustisia dan Kejaksaan Agung yang merupakan penyidik untuk kasus pelanggaran HAM yang berat.¹²

Kewenangan penyelidikan dan penyidikan dalam pelanggaran HAM berat telah tertuang dalam Pasal 18, Pasal 19, dan Pasal 21 UU Pengadilan HAM.

*“Penyelidikan terhadap pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Komnas HAM yang dapat membentuk tim ad hoc. Sementara kewenangan untuk melakukan penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dimiliki oleh Jaksa Agung, namun tidak termasuk kewenangan untuk menerima laporan dan pengaduan,”*¹³

Menurut Pasal 18 ayat (1) UU 26/2000, penyelidikan atas pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Komnas HAM dalam melaksanakan tugasnya, berwenang menerima laporan atau pengaduan seseorang atau kelompok orang tentang terjadinya pelanggaran HAM yang berat (Pasal 19 ayat [1] huruf b UU 26/2000). Sedangkan, untuk penyidikan dan penuntutan atas pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Jaksa Agung (Pasal 21 ayat [1] jo. Pasal 23 ayat [1] UU 26/2000).¹⁴ Menurut Eva Achjani Zulfa,

*“Hal tersebut berbeda ketentuan dalam KUHAP yang menyatakan kewenangan penyelidikan dan penyidikan di dalam penerimaan laporan adalah sama. Lembaga penyelidikan dan penyidikan, baik untuk pelanggaran HAM berat maupun tindak pidana biasa, merupakan satu model integrasi proses peradilan pidana. Sayangnya, dalam kenyataannya hubungan kerja dari penyidik dan penyidik di dalam UU Pengadilan HAM menjadi pertanyaan karena tidak setiap rekomendasi dari penyidik diterima oleh penyidik dan dilakukan proses selanjutnya. Oleh karena itu, akibat dari pandangan yang berbeda mengenai sistem ini tidak dapat berproses sebagaimana yang diharapkan oleh undang-undang,”*¹⁵

Rumusan Pasal 20 UU Pengadilan HAM, pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), menurut Eva rancu atau bias. Dalam UU tersebut, penyidik dibebani tugas

¹² *Ibid.*

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

¹⁵ Lulu Hanifah, Aturan Pengembalian Hasil Penyelidikan Pelanggaran HAM Berat Melanggar Konstitusi, 2015.

untuk menemukan minimal 2 alat bukti karena diatur di Pasal 20 ayat (1) UU Pengadilan HAM, yaitu adanya bukti permulaan yang cukup. Padahal, kewenangan itu harusnya ada pada penyelidik.¹⁶

Bedasarkan uraian permasalahan di atas, penulis tertarik mengangkatnya ke dalam sebuah penelitian hukum. Penelitian ini berguna untuk mengkaji lebih lanjut mengenai bagaimana seharusnya kewenangan penyelidikan Komnas HAM dalam membantu penegakan HAM di Indonesia. Judul penelitian yang dimaksud adalah: **“PENATAAN KEWENANGAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI PENYELIDIK DALAM UPAYA PENYELESAIAN PELANGGARAN HAK ASASI MANUSIA BERAT DI INDONESIA”**

1.2 Rumusan masalah

1. Apakah kewenangan Komnas HAM dalam Hukum positif cukup memadai dalam menangani kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia?
2. Bagaimana penataan kewenangan penyelidikan Komnas HAM dalam pembentukan hukum ke depan (*ius consttitudum*) yang dapat lebih berguna dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah, maka penelitian ini memiliki tujuan yaitu untuk mendalami tentang permasalahan tidak memadainya Hukum positif dalam menangani kasus pelanggaran HAM berat yang terdapat dalam Lembaga Negara Komnas HAM serta menawarkan konsep dari penataan kewenangan rekomendasi Komnas HAM dalam membantu menangani perkara pelanggaran HAM berat di Indonesia.

1.4 Manfaat Penelitian

1.4.1 Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan manfaat sumbangan teoritis dalam mengidentifikasi hubungan desain kelembagaan dan pembagian kewenangan penanganan kasus pelanggaran HAM berat, selain dari pada itu adanya

¹⁶ *Ibid.*

tulisan ini dapat menambah perbendaharaan koleksi karya ilmiah dengan memberikan kontribusi juga bagi perkembangan Komnas HAM di Indonesia.

1.4.2 Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah terkait bagaimana cara dan upaya agar Komnas HAM dapat meningkatkan peran dan fungsinya agar dapat membantu mengatasi permasalahan HAM yang masih marak terjadi di Indonesia. Komnas HAM juga diharapkan menjadi lembaga yang sesuai dengan harapan masyarakat dalam membantu menyelesaikan permasalahan HAM sampai tuntas.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1 Sifat Penelitian

Penelitian mengenai “Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Penyelidik Dalam Menangani Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat di Indonesia” ini memiliki sifat deskriptif analitis. Adapun pengertian dari metode deskriptif analitis adalah:¹⁷ “Metode Deskriptif adalah suatu metode yang berfungsi untuk mendeskripsikan atau memberi gambaran terhadap objek yang diteliti melalui data atau sampel yang telah terkumpul sebagaimana adanya tanpa melakukan analisis dan membuat kesimpulan yang berlaku untuk umum.” Penelitian deskriptif analitis mengambil masalah atau memusatkan perhatian kepada masalah-masalah sebagaimana adanya saat penelitian dilaksanakan, hasil penelitian yang kemudian diolah dan dianalisis untuk diambil kesimpulannya.

Dalam penelitian ini dikatakan deskriptif analisis dikarenakan terdapat masalah hukum yang perlu diteliti atas penelitian mengenai “Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Penyelidik Dalam Menangani Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat di Indonesia” dan penelitian ini bertujuan untuk mencari jawaban atas masalah hukum tersebut. Karena dalam hal tersebut permasalahan dalam kewenangan lembaga Komnas HAM masih terdapat adanya perdebatan dan kebingungan didalamnya. Bersifat deskriptif analisis pun karena didalam penelitian ini penulis bertujuan memperoleh pemaparan yang objektif

¹⁷ *Ibid*

mengenai kewenangan Komnas HAM sebagai penyelidik dalam mengatasi permasalahan penyelesaian kasus HAM berat yang belum terselesaikan di Indonesia.

1.5.2 Metode Pendekatan

Dalam melakukan penyusunan penulisan hukum yang berjudul “Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Penyelidik Dalam Menangani Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat di Indonesia” didasarkan pada metode penelitian Yuridis-Normatif. Artinya, metode ini merupakan suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.¹⁸ Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif pula, diharapkan penyusunan penulisan hukum ini mampu menjangkau segala bentuk permasalahan yang akan dibahas. Sehingga akan menjadi jawaban atas kebutuhan masyarakat. Selain itu pula dalam penelitian ini menggunakan pendekatan historis dalam hal perkembangan pengaturan mengenai Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dari awal pembentukannya hingga saat yang termutakhir.

Peneliti juga akan menggunakan inventarisasi hukum dimana sebuah kegiatan penelitian pendahuluan sebelum seorang peneliti lebih lanjut pada penelitian inconcrito, penelitian asas, penelitian perbandingan hukum dan penelitian hukum lainnya.

Soetandyo Wignjosoebroto mengatakan terdapat tiga kegiatan pokok yang harus dikerjakan dalam penelitian inventarisasi hukum positif, yakni :

- 1) Menetapkan kriteria identifikasi untuk menyeleksi manakah norma-norma yang harus disebut sebagai norma hukum positif, dan mana yang harus dikelompokkan sebagai norma sosial atau nonhukum.
- 2) Melakukan koreksi terhadap norma-norma yang teridentifikasi sebagai norma hukum positif.
- 3) Mengorganisasikan norma-norma yang sudah berhasil diidentifikasi dan dikumpulkan itu ke dalam suatu sistem yang komprehensif.

¹⁸ Johnny Ibrahim. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Surabaya, 2005, hlm. 57

Dengan demikian penelitian inventarisasi hukum positif bukanlah sebatas pada aktifitas untuk mengumpulkan peraturan semata, akan tetapi juga memberikan koreksi dan juga menyusun peraturan-peraturan tersebut dalam sebuah sistem yang komprehensif.¹⁹

1.5.3 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini ialah pengumpulan kepustakaan. Artinya dalam metode tersebut merupakan metode pengumpulan data dengan cara meneliti bahan pustaka.²⁰ Tentunya bahan pustaka yang dipilih hanyalah bahan yang dirasa sesuai dan terpercaya kebenarannya. Penelitian juga dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder dengan inventarisasi hukum positif. Metode penelitian ini akan menitik beratkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagai pedoman pembahasan masalah. Dalam penelitian ini telah dijelaskan sebelumnya bahwa pada penelitian normatif, sumber data yang dipakai adalah sumber data sekunder, yakni sumber yang cukup didapatkan melalui kepustakaan saja. Data sekunder tersebut memiliki tiga bahan hukum, yakni:

A. Bahan hukum primer

Dalam penulisan hukum ini, bahan hukum primer yang digunakan adalah peraturan perundang-undangan nasional seperti UUD 1945, UU No.39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang No. 26/2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

B. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan merupakan bahan-bahan yang menjelaskan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang dimaksud adalah data yang tidak diperoleh langsung dari masyarakat, melainkan data yang diperoleh

¹⁹ Soetandyo Wignjosoebroto, *Penelitian Hukum: Sebuah Tipologi*, Majalah Masyarakat Indonesia, tahun ke-I, No.2.

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-13, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2000.

cukup dari bahan-bahan kepustakaan. Bahan Hukum Sekunder sendiri merupakan bahan mengenai penjelasan hukum primer seperti hasil dari sebuah penelitian atau pendapat dari ahli hukum, buku, jurnal dan internal serta berbagai bahan lainnya.²¹ Bahan-bahan pustaka dengan melakukan inventarisasi terhadap buku, literatur, peraturan perundang-undangan dan artikel yang selanjutnya dicatat relevansinya dalam rangka memecahkan masalah. Tentu kesemua bahan hukum sekunder tersebut dipilah secara selektif dari para ahli yang memiliki kewibawaan yang memadai.

C. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier akan memberikan petunjuk maupun penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti halnya penggunaan Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum. Hal ini akan membuat bahan hukum yang dikumpulkan akan disusun secara sistematis lalu dilakukan pengkajian dan kemudian ditarik suatu kesimpulan dan akan dihubungkan dengan masalah yang akan diteliti.²²

1.5.4 Metode Pengelolaan dan Analisa Data

Penulis menggunakan analisa deskriptif kualitatif, yaitu metode analisa data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan dan peristiwa konkrit yang menjadi objek penelitian, kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan, kemudian secara induktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.

²¹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 1999.

²² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 2000, hlm. 52.

1.6 Sistematika Penulisan

Untuk memberikan gambaran secara menyeluruh tentang isi skripsi, maka sistematika penulisan skripsi sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN.

Bab pertama akan menguraikan tentang latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan kajian terdahulu, kegunaan penelitian, metode penelitian, sistematika penulisan skripsi yang dilakukan dalam penelitian ini.

BAB II KEWENANGAN LEMBAGA NEGARA KOMNAS HAM SEBAGAI PENYELIDIK DALAM UPAYA PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT DI INDONESIA

Bab kedua akan membahas Komnas HAM sebagai Lembaga negara, Pengertian wewenanga, Tugas dan Kewenangan Komnas HAM, Pengertian Penyelidikan, Tinjauan tentang Kewenangan.

BAB III PERLINDUNGAN TERHADAP HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Bab ketiga akan membahas bagaimana upaya perlindungan hak asasi manusia di Indonesia mencakup upaya penegakan HAM di Indonesia, hak dan kewenangan korban pelanggaran HAM berat dan upaya serta peran Komnas HAM dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia.

BAB IV ANALISIS PENATAAN KEWENANGAN PENYELIDIKAN KOMNAS HAM DALAM UPAYA PENEGAKKAN HAM DI INDONESIA

Bab keempat akan menganalisis rumusan masalah yang ada berdasarkan pembahasan pada bab-bab sebelumnya.

BAB V PENUTUP

Dalam Bab penutup ini menguraikan kesimpulan yaitu berupa jawaban dari rumusan masalah yang diperoleh berdasarkan penelitian, serta berisi saran-saran yang diajukan berdasarkan jawaban dari rumusan masalah dalam penelitian ini.