



**Editorial Office:** Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 57126, Indonesia.  
 Email : [respublica@mail.uns.ac.id](mailto:respublica@mail.uns.ac.id)  
 Website : <https://jurnal.uns.ac.id/respublica>

## **Transformasi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga *Superbody* dalam Pelanggaran HAM Berat di Indonesia**

Tauba Zaka Adkia<sup>1</sup>, Agus Riwanto<sup>2</sup>, Achmad<sup>3</sup>

- 1 *Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [kia\\_27@student.uns.ac.id](mailto:kia_27@student.uns.ac.id)*
- 2 *Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [agusriwanto@staff.uns.ac.id](mailto:agusriwanto@staff.uns.ac.id)*
- 3 *Faculty of Law, Universitas Sebelas Maret. E-mail: [achmad@staff.unc.ac.id](mailto:achmad@staff.unc.ac.id)*

Artikel	Abstrak
<p><b>Kata kunci:</b></p> <p><b>Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat; Lembaga Super; Komnas HAM; Hak Asasi Manusia.</b></p> <p><b>Keywords:</b></p> <p><b>Serious Human Rights Violations; Super-Agency; National Commission on Human Rights; Human Rights.</b></p>	<p>Gross human rights violations in Indonesia have persistently faced structural obstacles, particularly due to the limited authority of the National Commission on Human Rights (Komnas HAM) and the dominant role of the Attorney General's Office (Jaksa Agung). Although Komnas HAM is constitutionally mandated to conduct inquiries into gross human rights violations, its findings often fail to translate into effective prosecution, as evidenced by the practice of indicting only individual perpetrators while neglecting structural or command responsibility. This condition not only weakens inter-institutional coordination but also undermines accountability for gross human rights violations. This paper aims to analyze the institutional design governing Komnas HAM's authority in handling gross human rights violations and to examine how the imbalance of power between Komnas HAM and the Attorney General's Office (Jaksa Agung) affects the effectiveness of the human rights justice process. The study further seeks to formulate a model for strengthening Komnas HAM's independence to ensure meaningful accountability. This research employs a normative juridical method with a statutory, conceptual, and case-based approach, focusing on Law No. 39 of 1999 on Human Rights and Law No. 26 of 2000 on Human Rights Courts, as well as selected gross human rights cases adjudicated in Indonesia. The findings indicate that Komnas HAM's subordinate position in the criminal justice process contributes to fragmented prosecutions and the non-fulfillment of victims rights. Accordingly, this paper argues for institutional reform through the enhancement of Komnas HAM's authority and procedural standing to strengthen accountability mechanisms for gross human rights violations in Indonesia.</p>

### **PENDAHULUAN**

Di Indonesia, hak asasi manusia (HAM) sebenarnya bukan hal yang baru, sebab HAM telah ada dalam Undang-Undang Dasar 1945. Meskipun, istilah yang digunakan di dalam undang-undang tersebut bukanlah spesifik hak asasi manusia. Pengakuan dan jaminan perlindungan terhadap hak asasi manusia di Indonesia juga sudah terdapat dalam dasar negara Indonesia yaitu

Pancasila sejak dahulu, meskipun tidak terdapat kata hak asasi manusia juga di dalamnya, tapi menurut Franz Magnis-suseno (2020:45) hak asasi manusia sendiri merupakan hasil pengejawantahan seluruh Pancasila dan Masalah hak asasi manusia dapat dipahami kembali sebagai operasionalisasi Pancasila. Undang- Undang Dasar 1945 dan Pancasila merupakan bentuk komitmen yang sudah dihadirkan oleh negara sejak dahulu dalam menjamin hak asasi manusia di Indonesia. Indonesia mendefinisikan hak asasi manusia secara jelas dengan dasar hukum melalui Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang menjelaskan bahwa “hak asasi manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia”.

Dasar hukum Indonesia yang mengatur terkait hak asasi manusia terdapat pada Undang-Undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Pada 7 Juni 1993 Indonesia membentuk Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) sebagai instrumen kelembagaan untuk memfasilitasi hak asasi manusia. Sebuah bentuk komitmen Indonesia untuk menyelesaikan kasus-kasus HAM yang ada di Indonesia (Rommy Patra, 2012:210-11). Komnas HAM kemudian dikukuhkan lagi agar kedudukan dan independensi Komnas HAM semakin kuat melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Komnas HAM hadir sebagai embrional dari kemunculan aneka lembaga *state auxiliary institutions* (Ni'matul Huda, 2007 :197). Meskipun demikian, sejak awal pendiriannya, lembaga ini selalu diragukan independensi yang dimilikinya karena dianggap sangat mudah sekali untuk diintervensi pemegang kekuasaan. sehingga hanya dianggap sebagai instrumen korporatis negara yang sengaja dibentuk untuk meredam kritikan aktivis HAM yang banyak membicarakan kasus pelanggaran HAM biasa maupun HAM berat.

Pelanggaran HAM berat diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Undang-Undang ini tidak menjelaskan definisi HAM berat. Undang-undang ini hanya menjelaskan bahwa pada pasal 1 ayat (2) pelanggaran hak asasi manusia yang berat adalah pelanggaran hak asasi manusia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang tersebut. Pasal 7 memberikan penjelasan lanjutan terkait kejahatan yang termasuk ke dalam pelanggaran HAM berat, yaitu kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Melalui Undang-Undang Nomor 26 tahun 2000 Indonesia juga membentuk pengadilan HAM sebagai pengadilan khusus yang berwenang memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Komnas HAM dibantu oleh Kejaksaan Agung dalam proses penyidikan hingga penuntutan terkait pelanggaran HAM berat (Abdullah, 2002:46).

Salah satu kasus yang sudah diputus pengadilan HAM adalah kasus Paniai, Papua. Sebuah kasus yang telah ditetapkan sebagai kategori pelanggaran HAM berat oleh Komnas HAM pada 3 Februari 2020 setelah dilakukan penyelidikan Pro-Justisia yang dilakukan Komnas HAM sejak 2015. Kasus ini bermula pada 7 Desember 2014 sekelompok pemuda yang meminta sumbangan ke pengguna jalan di jalur Enratoali-Madi km4, dekat Pondok Natal Gunung Merah. Saat itu salah satu anggota TNI melintas dan nyaris menabrak sehingga terjadilah cekcok hingga terjadi pemukulan terhadap saksi-saksi lokasi yang dilakukan oleh polisi. Pada 8 Desember 2014

berkumpulnya massa aksi yang kemudian diarahkan ke Lapangan Karel Gobay (Amnesty, 2022). Massa berputar dan berada di depan koramil Enarotali, memanjat pagar. Aparat TNI dari dalam kantor koramil mengambil senjata dan menganggap situasi sudah “akan perang.” Sehingga terjadi penembakan yang berujung pembunuhan terhadap 4 orang (3 Anak dan 1 orang dewasa) dan melukai 10 orang (3 anak dan 7 orang dewasa). Kejadian tersebut sudah memenuhi unsur kejahatan kemanusiaan karena terbukti pembunuhan dan penganiayaan yang sistematis terhadap warga sipil sehingga dibawa ke pengadilan HAM (Amnesty, 2022).

Kasus Paniai berakhir dengan putusan yang menyatakan bahwa Terdakwa diputus bebas karena tidak terbukti melakukan pelanggaran HAM berat. Tiga kasus yang sudah diputuskan lainnya juga berakhir dengan hasil para terdakwa diputus bebas. Terdapat pola antara 3 kasus yang sudah diputus oleh Pengadilan HAM yaitu terdapat perbedaan pandangan antara berkas penyelidikan Komnas HAM dan juga hasil dakwaan hingga penuntutan yang diberikan oleh Kejaksaan Agung. Pada Kasus Paniai, sejak awal diproses berkas penyelidikan yang diberikan oleh Komnas HAM beberapa kali dikembalikan oleh Kejaksaan Agung dengan alasan kurang bukti (ELSAM, 2020). Pada proses persidangan Kejaksaan Agung hanya menyeret satu terdakwa, padahal Komnas HAM telah menyatakan adanya pelanggaran HAM berat sehingga menekankan pada pertanggungjawaban struktural (rantai komando) (Amnesty, 2022) . Hal ini menunjukkan lemahnya sinergi antar lembaga negara. Tidak berhasilnya pengadilan HAM ini selain menimbulkan dampak bebasnya para terdakwa, pengadilan tidak mampu memenuhi hak-hak korban pelanggaran HAM yang berat meliputi hak atas kompensasi, restitusi dan rehabilitasi yang tidak satupun diterima oleh korban.

Dapat dilihat bahwa kewenangan-kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM masih sangat lemah karena hanya sampai kepada tahapan memberikan rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Dalam konteks kewenangan, Komnas HAM melakukan penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM yang berat. Namun, banyak kasus-kasus pelanggaran HAM berat yang sudah dilakukan penyelidikan oleh Komnas HAM justru terhambat di Kejaksaan Agung karena tidak ditindaklanjuti dengan penyidikan (Muhammad Arief, 2021:60). Dalam konteks ini Komnas HAM tidak berdaya untuk dapat memaksakan hasil penyelidikannya supaya ditindaklanjuti. Menurut Enny Soeprapto (2011:23–26), pemisahan lembaga pelaksana fungsi penyelidikan, fungsi penyidikan dan penuntutan pelanggaran HAM yang berat seperti dalam UU No. 26 Tahun 2000 itu, mengakibatkan tidak lancarnya hubungan antara kedua lembaga yang menjalankan fungsi tersebut yaitu Komnas HAM dan Kejaksaan Agung.

Dalam penelitian sebelumnya, Hidayat, Fatimah, dan Alfarisi (2024) dalam artikelnya “Penyelesaian Komnas HAM dalam Penyelesaian Kasus-Kasus Pelanggaran HAM di Indonesia” menyatakan bahwa meskipun Komnas HAM memiliki peran penting sebagai lembaga negara independen dalam perlindungan dan penegakan HAM, ia menghadapi berbagai kendala dalam pelaksanaan kewenangannya yang berdampak pada efektivitas penyelesaian kasus pelanggaran HAM. Penelitian ini menunjukkan bahwa keterbatasan kewenangan hukum, termasuk kelemahan dalam relasi kelembagaan dengan institusi penegak hukum lainnya, menghambat kemampuan Komnas HAM untuk menyelesaikan perkara secara substansial, dan menimbulkan kebutuhan mendesak akan penguatan kelembagaan yang lebih komprehensif.

Namun demikian, penelitian tersebut masih cenderung menggambarkan persoalan struktural tanpa merumuskan secara eksplisit solusi konseptual atau model kelembagaan alternatif yang mampu menutup celah kelembagaan yang terjadi dalam praktik penegakan HAM berat di Indonesia. Penekanan terhadap hambatan kewenangan sering kali berhenti pada pernyataan problem, dan belum mengintegrasikan diagnosis kelemahan tersebut dengan usulan desain kelembagaan yang lebih jelas misalnya dengan mempertimbangkan perluasan kewenangan Komnas HAM di luar fungsi penyelidikan semata. Hal ini menunjukkan adanya keterbatasan dalam literatur yang ada untuk menjawab kebutuhan solusi.

Berdasarkan latar belakang ini, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan merumuskan model konseptual transformasi Komnas HAM sebagai lembaga *superbody* dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat, yang mencakup perluasan kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Penelitian ini tidak hanya berfokus pada identifikasi kelemahan kelembagaan, tetapi juga menawarkan alternatif desain normatif yang menjembatani prinsip perlindungan HAM internasional dengan kebutuhan konstitusional Indonesia, sehingga dapat menjadi basis hukum dan kebijakan yang lebih efektif.

Berdasarkan uraian tersebut, pentingnya identifikasi masalah dalam penelitian ini terletak pada keterbatasan efektivitas mekanisme penegakan HAM saat ini, yang berdampak pada impunitas struktural dan ketidakpastian hukum bagi korban pelanggaran HAM berat. Penelitian ini mencari solusi normatif yang kuat dan relevan untuk memperkuat Komnas HAM dalam menjalankan fungsi penegakan HAM sebagai bagian dari negara hukum yang berkeadilan.

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **PERMASALAHAN YANG ADA DALAM MEKANISME PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT DI INDONESIA MELALUI YUDISIAL**

Mengenai hukum acara yang berlaku atas perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat, pasal 10 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 menentukan bahwa dalam hal tidak ditentukan lain dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000, hukum acara atas perkara pelanggaran HAM yang berat, dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana. Hukum acara Pidana yang dimaksud dalam pasal 10 adalah hukum acara pidana yang berlaku untuk pengadilan di lingkup Peradilan Umum. Menurut Muladi (2002:68), jika Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 dan KUHAP tidak mengatur, maka tidak ada salahnya jika atas dasar International Customary Law mengadopsi hal-hal yang diatur dalam Statuta Roma beserta segenap aturan dan prosedur sebagai lampirannya. Berikut adalah Permasalahan pada Pengadilan HAM di Indonesia, mulai dari tahap penyelidikan hingga penuntutan:

#### **1. Penyelidikan**

Dalam proses pelaksanaan penyelidikan, Pasal 19 UU No 26 Tahun 2000 tentang pengadilan HAM menyebutkan bahwa pelaksanaan penyelidikan dimaksudkan sebagai rangkaian tindakan dari Komnas HAM dalam lingkup pro justicia. Pada pasal 20 ayat (1) menyebutkan bahwa penyelidikan tetap menghormati asas praduga tak bersalah, sehingga hasil penyelidikan bersifat tertutup (tidak disebarluaskan) sepanjang menyangkut nama-nama yang menjadi terduga dalam pelanggaran ham yang berat.

Komnas HAM dalam proses penyelidikan melakukan beberapa wewenang yang sesuai dengan Pasal 89 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 seperti berikut:

- a) Pemanggilan kepada pihak pengadu, atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya.
- b) Pemanggilan saksi untuk dimintai dan didengar kesaksiannya dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan.
- c) Pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan.
- d) Pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan.

Pemanggilan saksi dan pihak terkait adalah wewenang yang paling krusial di dalam proses penyelidikan karena pelanggaran HAM berat merupakan pelanggaran yang bersifat sistematis (Farid Wajdi & Imran, 2021:239). Sehingga, akan berkaitan dengan banyak pihak termasuk aktor negara atau pihak-pihak yang memiliki relasi kepada kekuasaan. Pemanggilan saksi dan pihak terkait dalam proses penyelidikan Komnas HAM memiliki perbedaan yang sangat jelas jika dibandingkan dengan Kepolisian Republik Indonesia yang sama-sama merupakan penyidik.

Perbedaan terdapat pada tidak adanya subpoena power yang dimiliki oleh Komnas HAM. Ini memiliki arti bahwa pemanggilan yang dilakukan Komnas HAM tidak memiliki daya paksa maupun sanksi bagi yang para saksi atau pihak terkait yang dipanggil oleh Komnas HAM, sehingga banyak pihak yang dapat menolak hadir jika dipanggil oleh Komnas HAM (Gabriel Timoti Maramis, 2025:11). Ketidakhadiran banyak pihak mengakibatkan kualitas penyelidikan dari Komnas HAM yang akan diberikan kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti ke tahap penyidikan tidak akan pernah maksimal.

Lemahnya kewenangan ini terlihat jelas dalam proses penyelidikan untuk kasus Orang Hilang 1998. Setelah dilakukan pemanggilan dua kali terhadap pihak yang terkait dan tak kunjung datang, penyidik meminta bantuan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat untuk memanggil para perwira militer secara paksa. Ketua Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak memenuhi permintaan tim Ad hoc tersebut dengan alasan bahwa Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tidak memberi kewenangan kepada Komnas HAM sebagai penyidik untuk melakukan pemanggilan paksa (Badan Pembinaan Hukum Nasional 2012:38).

## **2. Penyelidikan**

Setelah diterimanya berkas penyelidikan Komnas HAM oleh Jaksa Agung, maka dilanjutkan ke tahap selanjutnya, yaitu tahap penyidikan. Meskipun penyelidikan dilaksanakan oleh Komnas Ham yang merupakan lembaga yang bersifat independen, namun terkait penyidikan tetap diserahkan kembali ke pihak eksekutif melalui Jaksa Agung. Keadaan ini menimbulkan kebingungan, sebab proses peradilan HAM berat yang bersifat independen seakan kehilangan konsistensinya.

Pada proses inilah sering sekali terjadinya bolak balik berkas penyelidikan dari Komnas HAM dan Jaksa Agung (Febriansyah Ramadhan, Xavier Nugraha, & Patricia Inge Felany, 2020:208). Polemik dalam bolak-balik berkas penyelidikan, berkuat pada saling lempar kewenangan hingga berujung pada tidak lengkapnya dalam segi administratif atau formil (Nurrahman Aji Utomo, 2019:822). Padahal tujuan pengembalian berkas seharusnya lebih berfokus pada hal yang mendasar seperti menentukan peristiwa tersebut merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Berdasarkan 7 peristiwa pelanggaran HAM yang berat antara lain Peristiwa Wasior dan Wamena, Peristiwa Trisakti, Semanggi 1 dan Semanggi 2, Peristiwa Talangsari, Peristiwa Penembakan Misterius, Peristiwa Penghilangan Orang 1997-1998, Peristiwa Kerusakan Mei 1998, serta Peristiwa 1965-1966. Terdapat pola alasan Jaksa Agung dalam pengembalian berkas sebagai berikut:

**Table 1: Pola Jawaban Jaksa Agung Dalam Pengembalian Berkas**

No	Aspek	Segi Administratif	Segi Substansial
1.	Sumpah	Jaksa Agung meminta terdapatnya Sumpah penyidik <i>ad hoc</i>	
2.	Pemeriksaan	Jaksa Agung meminta Pencantuman Frasa “dibuat atas kekuatan sumpah jabatan” dan “projusticia” dalam BAP	Meminta Komnas HAM melayangkan surat kepada DPR RI untuk merekomendasikan pembentukan pengadilan HAM <i>ad hoc</i> oleh Presiden.
3.	Dokumen	Perbaikan Penomoran dalam berita acara; perbaikan terhadap BAP	Petunjuk Jaksa Agung, meningkatkan rekomendasi DPR RI, bahwa kasus direkomendasikan untuk ditangani oleh Pengadilan Umum/Militer

*Source: Nurrahman Aji Utomo, Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat, 2019, 817.*

Tabel 1 menunjukkan pola konsisten dalam pengembalian berkas penyelidikan Komnas HAM oleh Kejaksaan Agung yang lebih mementingkan teknis administratif daripada substansial yang berimplikasi langsung pada keberlanjutan proses peradilan HAM. Alasan pengembalian berkas membentuk suatu mekanisme berulang yang menempatkan Komnas HAM dengan kewenangannya saat ini sebagai penyidik, masih harus dalam posisi bergantung pada penilaian Kejaksaan Agung untuk menentukan apakah suatu hasil penyelidikan dapat dilanjutkan ke tahap penyidikan.

Sesuai dengan kewenangan yang diberikan, Jaksa Agung dalam tahap penyidikan melanjutkan progress yang sudah dilakukan oleh Komnas HAM sebagai permulaan. Menurut pasal 22 ayat (1) ditentukan bahwa penyidikan wajib diselesaikan paling lambat 90 (sembilan puluh) hari terhitung

sejak tanggal hasil penyelidikan diterima dan dinyatakan lengkap oleh penyidik. Jika penyidikan belum selesai dalam jangka waktu 90 (sembilan puluh) hari, pada Pasal 22 ayat (2) dijelaskan Jaksa Agung dapat memperpanjang proses penyidikan kembali paling lama 90 (sembilan puluh) hari dan jika masih belum selesai maka dapat diperpanjang kembali paling lama 60 (enam puluh) hari sesuai Pasal 22 ayat (3). Total waktu yang dapat ditentukan untuk melakukan penyidikan maksimal adalah 240 (dua ratus empat puluh) hari. Perpanjangan waktu penyidikan diberikan oleh Ketua Pengadilan HAM sesuai dengan daerah hukumnya.

Jika sampai akhir batas waktu yang ditentukan penyidikan tidak diperoleh bukti yang cukup bahwa tersangka melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat, maka sesuai ketentuan Pasal 22 ayat (4), Jaksa Agung wajib mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan. Jika Jaksa Agung melakukan penghentian penyidikan, Jika penghentian penyidikan dilakukan, Komnas HAM tidak memiliki alat hukum untuk melawan dan tidak adanya forum keberatan untuk menentang penghentian penyidikan, sehingga kasus berhenti dan berdasarkan pasal 22 ayat (5), hanya dapat dibuka kembali dan dilanjutkan apabila terdapat alasan dan bukti lain yang melengkapi hasil penyidikan untuk dilakukan penuntutan.

### 3. Penuntutan

Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum memberikan dakwaan hasil dari proses penyelidikan dan penyidikan yang telah dilakukan. Dalam proses dakwaan ini, perbedaan pemahaman terhadap unsur kejahatan mendorong ketidakharmonisan relasi antara Komnas HAM dan Jaksa Agung. Sebagai contoh, dalam kasus pelanggaran HAM Timor-Timur sangat terlihat jelas perbedaan hasil kerja KPP HAM Timor-Timur milik Komnas HAM dengan Jaksa Agung. Perbedaan ini dapat dilihat dari perbandingan dakwaan Kejaksaan Agung dan hasil penyelidikan yang telah dilakukan oleh Komnas HAM melalui KPP HAM. Perbedaan dapat dilihat melalui tabel di bawah.

**Tabel 2. Perbandingan Ringkasan Dakwaan Kejaksaan Agung dan Hasil Investigasi KPP HAM**

No	Aspek	KPP HAM	Kejaksaan Agung
1.	Pola Kejahatan	1. Pembunuhan massal; 2. Penyiksaan dan persekusi; 3. Penghilangan paksa; 4. Pemerksaan dan perbudakan seksual; 5. Scorched-earth operation; 6. Pemandahan paksa dan deportasi; 7. Penghancuran dan	1. Pembenuhan; Persekusi.

	penghilangan bukti.	
2. Peristiwa Kejahatan	1. Pembantaian di Gereja Liquisa; 2. Penangkapan dan penyiksaan di Kailako; 3. Penyergapan terhadap kelompok Manual Gamma; 4. <i>Summary executions</i> di Bobonaro; 5. Serangan terhadap rumah Manuel Carrascalao; 6. Kerusakan di Dili; 7. Serangan terhadap rumah Uskup Belo; 8. Pembakaran rumah-rumah penduduk; 9. Serangan terhadap Gereja Suai; 10. Pembunuhan Sander Thoenes; 11. Pembantaian di Los Palos; Tindakan berbasis gender, termasuk pemerkosaan	1. Pembantaian di Gereja Liquisa; 2. Serangan Terhadap Gereja Suai; 3. Penyergapan terhadap kelompok Manual Gamma; 4. Serangan terhadap rumah Uskup Belo
3. Tempat Kejadian Perkara	Seluruh 13 Kabupaten di Timor-Timur	1. Suai; 2. Dili; 3. Liquisa
4. Jumlah Terdakwa	Lebih dari 100 yang mencakup pelaku kejahatan langsung maupun komandan tinggi	16 Orang
5. Rentang Waktu	Januari-September 1999	April-September 1999

*Source: David Cohen, intended to fail: The trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta, 2003, 20*

Pada tabel 2 Perbedaan antara hasil penyelidikan Komnas HAM melalui Komisi Penyelidik Pelanggaran Hak Asasi Manusia (KPP) HAM dengan dakwaan yang diajukan oleh Kejaksaan

Agung dalam kasus Timor Timur menunjukkan adanya persoalan sistematis dalam acara pengadilan HAM yang ada di Indonesia. Perbedaan ini terjadi karena daya ikat yang dimiliki oleh hasil penyelidikan Komnas HAM lemah. Sehingga Kejaksaan Agung dalam proses penyidikan hingga penuntutan tidak memiliki ketergantungan terhadap hasil penyelidikan Komnas HAM. Keadaan dalam kerangka hukum ini menempatkan Komnas HAM tidak memiliki peran yang kuat dan cenderung lemah dalam proses pengadilan HAM. Komnas HAM hanya sebuah formalitas bagi negara untuk menghadirkan lembaga HAM nasional. Bukan sebagai lembaga independen yang memang memiliki peran proaktif dengan kewenangan dengan daya ikat yang kuat untuk tindakannya dilanjuti.

### **PENGUATAN KEWENANGAN KOMNAS HAM**

Jika dikelompokkan dan dirangkum dari apa yang dijelaskan di sub bab sebelumnya, maka permasalahan yang dialami dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Tidak adanya daya paksa (subpoena) oleh penyidik untuk memanggil saksi ataupun mengakses dokumen penting;
2. Perbedaan tafsir terkait “bukti permulaan yang cukup” sehingga sering terjadi bolak-balik berkas penyelidikan antara Jaksa Agung dan Komnas HAM;
3. Terdapat perbedaan yang sangat jauh antara hasil investigasi Komnas HAM dengan dakwaan yang dibuat oleh Penuntut Umum;
4. Wewenang yang ada dalam proses Peradilan HAM masih banyak didominasi oleh eksekutif sehingga kehilangan independensinya.

Berdasarkan hal-hal tersebut, maka penulis memberikan sebuah model alternatif sebagai penguatan kewenangan Komnas HAM dengan tetap menjaga Independensi di dalamnya. Pada model ini Komnas HAM akan ditransformasi sebagai lembaga superboddy untuk mengambil alih proses penyidikan, penuntutan, serta memperkuat kewenangan penyelidikan yang sudah ada.

Transformasi memiliki makna yang sama dengan alternation, change, conversion, revolution, renovation, dan makeover. Kata tersebut memiliki arti yang sama yaitu perubahan dan pembaharuan (Indah Susanti, 2018:28). Transformasi merupakan proses perubahan suatu bentuk menjadi bentuk baru yang mempertimbangkan aspek ruang dan waktu yang dijalani secara bertahap, dimana bentuk baru tersebut menjadi tahap akhir dari proses perubahan. Transformasi dapat mencakup perubahan yang meliputi kebijakan (policies), prosedur, sistem, dan struktur (Pramono, Agus Joko, and Hendy Hendharto, 2017:97–110). Model ini dapat dipahami melalui penjelasan berikut:

#### **Kewenangan Penyelidikan yang efektif**

Salah satu permasalahan paling fundamental dalam proses penyelidikan pelanggaran HAM berat di Indonesia terletak pada keterbatasan kewenangan Komnas HAM dalam memastikan kehadiran saksi serta memperoleh akses terhadap dokumen dan informasi yang relevan. Dalam praktiknya, tidak sedikit pihak yang tidak memenuhi panggilan yang dilakukan oleh Komnas HAM, baik individu maupun aparat negara. Ketidakhadiran saksi ini berdampak langsung pada

kualitas dan kelengkapan hasil penyelidikan, mengingat pembuktian pelanggaran HAM berat sangat bergantung pada keterangan saksi, rekonstruksi peristiwa, serta penelusuran pola kebijakan atau perintah struktural. Di sisi lain, keterbatasan akses Komnas HAM terhadap dokumen resmi, arsip negara, dan informasi yang dikuasai oleh institusi pemerintah semakin mempersempit ruang penyelidikan, terutama dalam perkara yang melibatkan aktor negara.

Penguatan kewenangan penyelidikan Komnas HAM harus diarahkan pada penciptaan mekanisme penyelidikan yang efektif. Penguatan tersebut dapat dilakukan melalui pemberian kewenangan pemanggilan yang bersifat wajib hukum, akses yang dijamin terhadap dokumen dan arsip negara, serta pengaturan sanksi yang terhadap pihak yang tidak kooperatif. Model penguatan ini tidak bertujuan menjadikan Komnas HAM sebagai aparat penegak hukum pidana, melainkan untuk memastikan bahwa proses penyelidikan HAM memiliki integritas, kemandirian, dan efektivitas yang memadai dalam mendukung proses penegakan hukum selanjutnya.

Untuk mengatasi permasalahan tersebut, model yang dapat digunakan adalah dengan cara melakukan penguatan proses penyelidikan tersebut dengan dilengkapinya Komnas HAM dengan diberikannya *subpoena power*. *Subpoena* sendiri terdiri dari 2 yaitu 1) *subpoena ad testificandum*, yang memiliki arti perintah kepada seseorang untuk bersaksi di depan lembaga yang berwenang yang dapat dikenakan sanksi apabila tidak memenuhi, 2) *subpoena duces tecum*, yaitu perintah kepada seseorang atau organisasi untuk menyerahkan bukti-bukti fisik kepada lembaga yang berwenang dapat dikenakan sanksi apabila tidak memenuhi (Muhammad Adriansyah 2020:12). Dalam pengertian yang lebih sederhana ini dapat menciptakan Komnas HAM yang memiliki wewenang untuk memanggil seseorang untuk bersaksi dan mendapatkan bukti-bukti fisik seperti dokumen dengan daya paksa dan memiliki sanksi jika dilanggar.

Kewenangan *subpoena* ini tidak hanya memiliki kekuatan daya paksa, namun harus juga dilengkapi dengan sanksi bagi para pihak terkait yang tidak menghadiri panggilan secara paksa tersebut (Viddy Firmandiaz, 2020:102). Sehingga, penyesuaian norma juga harus tetap dilakukan terutama pada Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM yang berisikan kewenangan penyelidikan yang dapat dilakukan oleh penyidik. Pada huruf (d) dan (f) dapat ditambahkan frasa secara paksa ataupun *subpoena* secara eksplisit di dalamnya untuk memberikan kewenangan secara normatif kepada Komnas HAM.

### **Transformasi Komnas HAM sebagai Penyidik Independen**

Model transformasi Komnas HAM sebagai penyidik independen berangkat dari fakta bahwa desain penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia saat ini masih belum mampu untuk menjamin efektivitas penegakan HAM. Pemisahan kewenangan antara Komnas HAM sebagai penyidik dan Jaksa Agung sebagai penyidik, sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 melahirkan kebuntuan terutama ketika proses penyidikan sepenuhnya bergantung pada kehendak dan penilaian eksekutif. Selain itu, Ketika kewenangan penyidikan diletakkan di luar Komnas HAM yang independen, proses tersebut menjadi rentan terhadap intervensi politik dan konflik kepentingan terutama karena pelanggaran HAM berat hampir selalu melibatkan aparat negara atau aktor yang memiliki kedekatan dengan rezim pemerintahan.

Penguatan Komnas HAM sebagai lembaga penyidik independen pada pelanggaran HAM berat juga dimaksudkan untuk menyelesaikan masalah yang selama ini menjadi penghambat utama penyelesaian pelanggaran HAM berat yang ada di Indonesia, yaitu banyaknya terjadi bolak-balik berkas penyelidikan karena perbedaan penafsiran terkait “bukti permulaan yang cukup”. Dengan memberikan kewenangan penyidikan kepada Komnas HAM, persoalan perbedaan tafsir mengenai bukti permulaan dapat diminimalisir karena proses penilaian alat bukti dilakukan dalam institusi yang sama dan tidak terikat dengan kepentingan eksekutif.

Meskipun Komnas HAM diperkuat sebagai lembaga penyidik independen, prinsip *due process of law* tetap harus dijaga. Oleh karena itu, Komnas HAM tetap perlu membentuk penyidik ad hoc yang memiliki kualifikasi, keahlian, dan independensi yang memadai dalam hukum pidana dan hukum acara pidana. Pembentukan penyidik ad hoc ini penting untuk memastikan bahwa proses penyidikan pelanggaran HAM berat dilakukan secara profesional, objektif, dan sesuai dengan standar peradilan pidana, sekaligus mencegah terjadinya konsentrasi kewenangan yang tidak terkontrol dalam satu organ kelembagaan.

### **Transformasi Komnas HAM sebagai Penuntut Umum Pelanggaran HAM Berat**

Penguatan Komnas HAM sebagai penuntut umum dalam perkara pelanggaran HAM berat merupakan bagian dari model ini agar pelanggaran HAM berat melalui proses yudisial dapat sampai ke tahap persidangan. Jika penuntutan masih berada pada Jaksa Agung, maka penguatan Komnas HAM sebelumnya sebagai penyelidik dan penyidik tidak akan berpengaruh banyak. Model penuntutan yang terpisah tetap akan menciptakan masalah seperti sebelumnya, terkait perbedaan yang sangat signifikan terkait dakwaan dengan hasil penyelidikan yang telah dilakukan oleh tim penyelidik Komnas HAM. Dalam konteks pelanggaran HAM berat yang bersifat sistematis dan melibatkan aparatur negara, perbedaan ini tidak dapat dipandang sebagai perbedaan sudut pandang semata, melainkan sebagai persoalan desain kelembagaan yang berketergantungan dengan dominasi eksekutif, sehingga hasil dakwaan akan lebih cenderung tidak merugikan pihak eksekutif.

Perlu diingat bahwa pelanggaran HAM berat di Indonesia secara historis banyak melibatkan aktor negara atau akibat dari kebijakan negara (Abdul Munif Ashri, 2023:12). Dalam ketatanegaraan Indonesia, Kejaksaan Agung berada di bawah cabang eksekutif (Askana Fikriana & Muhammad Ilham Munadi, 2024:101). Kondisi ini menciptakan konflik kepentingan ketika Jaksa Agung diberi kewenangan untuk menuntut perkara yang berpotensi menyeret institusi negara atau pejabat negara, baik yang masih aktif maupun yang memiliki jaringan pada kekuasaan.

Penempatan Komnas HAM sebagai penuntut umum jelas untuk mengurangi dominasi eksekutif yang ada. Sebagai lembaga Independen yang tidak dalam kekuasaan manapun, Komnas HAM memiliki posisi netral untuk menjalankan penuntutan dalam perkara pelanggaran HAM berat. Model ini tidak hanya bersifat prosedural, melainkan juga berusaha menjawab masalah yang fundamental terkait memastikan penegakan HAM tidak tunduk pada kepentingan kekuasaan yang ada.

## KESIMPULAN

Penelitian ini menunjukkan bahwa persoalan utama dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia bukan semata-mata terletak pada ketiadaan regulasi, melainkan pada desain kewenangan kelembagaan yang timpang dan tidak efektif. Komnas HAM, meskipun dibentuk sebagai lembaga independen dengan mandat konstitusional di bidang hak asasi manusia, pada praktiknya hanya ditempatkan sebagai penyelidik awal tanpa kewenangan lanjutan yang memadai. Kondisi ini menciptakan ketergantungan struktural pada institusi eksekutif, khususnya Kejaksaan Agung, yang berimplikasi pada stagnasi penanganan perkara dan penghentian proses hukum tanpa mekanisme koreksi yang seimbang. Tujuan penelitian ini, yaitu merumuskan model penguatan kewenangan Komnas HAM sebagai lembaga *superbody* dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat, dijawab dengan menawarkan transformasi Komnas HAM menjadi lembaga dengan kewenangan yang lebih baik dalam rantai penegakan hukum. Penguatan tersebut diarahkan pada perluasan peran Komnas HAM tidak hanya sebagai penyelidik, tetapi juga sebagai penyidik independen dan penuntut umum khusus pelanggaran HAM berat. Model ini diharapkan mampu mengatasi persoalan bolak-baliknya berkas perkara, perbedaan antara hasil penyelidikan dan dakwaan, serta dominasi satu arah penghentian perkara yang selama ini menjadi hambatan utama penyelesaian kasus HAM berat.

Temuan penelitian ini juga menunjukkan bahwa penguatan kewenangan Komnas HAM memerlukan revisi normatif yang komprehensif terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000. Revisi tersebut diperlukan untuk merumuskan secara tegas pembagian fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sekaligus memastikan mekanisme akuntabilitas yang jelas agar perluasan kewenangan tidak menimbulkan tumpang tindih kelembagaan maupun persoalan legitimasi hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Jurnal :

- Askana Fikri., Muhammad Ilham Munadi., (2024). Kedudukan Kejaksaan Dalam Ketatanegaraan Dari Prespektif Hukum Tata Negara. *Jurnal Sean Institute*, 2(2), 100-106. <https://doi.org/10.58471/dalihannatolu.v3i01.285>
- Abdul Munif Ashari, (2023). Kontestasi Aktor seputar Inisiasi Mekanisme Penyelesaian Non-Yudisial Pelanggaran HAM Berat Masa Lalu: Studi Sosio-Legal terhadap Tim PPHAM. *The Indonesian Journal of Socio-Legal Studies*, 3(1), 1-30. <https://doi.org/10.54828/ijsls.2023v3n1.1>
- Farid Wajidi., Imran., (2021). Pelanggaran Hak Asasi Manusia dan Tanggung Jawab Negara Terhadap Korban. *Jurnal Yudisial*, 14(2), 239-246. <https://doi.org/10.29123/jy.v14i2.445>
- Febriansyah Ramadhan., Xavier Nugraha., & Patricia Inge Felany (2020). Penataan Ulang Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan Dalam Penegakan Hukum Pelanggaran HAM Berat. *Jurnal UNPAR*, 6(1), 172-212. <https://doi.org/10.25123/vej.3514>
- Gabriel Timoti Maramis. (2025). Analisis Hukum Terhadap Kewenangan Komisi Nasional Hak

Asasi Manusia Dalam Melakukan Penyelidikan Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat Di Indonesia, *Jurnal Fakultas Hukum Unstrat*, 15(5), 1-15.

Hidayat, R., Fatimah, S., & Alfarisi, M., (2024). Penyelesaian Komnas Ham Dalam Penyelesaian Kasus-Kasus Pelanggaran Ham Di Indonesia. *Indonesian Journal of Legality of Law*, 7(1), 115-122. <https://doi.org/10.35965/ijlf.v7i1.5427>

Indah Susanti. (2018). Tatanan Teritorial Dalam Proses Transformasi Hunian. *Jurnal Arsitektur Zonasi*, 1(1), 27-37. <https://doi.org/10.17509/jaz.v1i1.11542>

Muhammad Arief. (2021). Re-Evaluasi Proses Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia. *Jurnal Hukum Kalabbirang*, 3(1), 59-69. <https://doi.org/10.35877/454RI.kljv4i1>

Nurrahman Aji Utomo. (2019). Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat. *Jurnal Konstitusi*, 16(4), 810-883. <https://doi.org/10.31078/jk1647>

Pramono., Agus Joko., & Hendy Hendharto., (2017). Model Transformasi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia. *Jurnal Tata Kelola & Akuntabilitas Keuangan Negara*, 3(2), 91-111. <https://doi.org/10.28986/jtaken.v3i2.105>

Viddy Firmandiaz. (2020), Penyelesaian Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia Berat Di Indonesia Oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Ditinjau Dari Kewenangannya (Studi Kasus Timor-Timur), *Res Republica*, 4(1) 92-105. <https://doi.org/10.20961/respublica.v4i1.45695>

#### **Buku :**

Abdullah, Rozali. (2002). *Perkembangan Hak Asasi Manusia Dan Keberadaan Peradilan Hak Asasi Manusia Di Indonesia*. Ghalia Indonesia.

David Cohen. (2003). *Intended to fail: The trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*. International Center For Transitional Justice.

Enny Soeprpto. (2011). *Meninjau Ulang UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia*. PUSHAM UII.

Franz Magnis-suseno. (2021). *Demokrasi, Agama, Pancasila: Catatan sekitar Perpolitikan Indonesia Now*. Kompas Penerbit Buku

Muladi. (2002). *Demokratisasi, Hak Asasi Manusia, dan Reformasi Hukum di Indonesia*. Habibie Center.

Ni'matul Huda. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press.

#### **Peraturan Perundang – Undangan :**

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAK Asasi Manusia

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM

Badan Pembinaan Hukum Nasional. Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang

Perubahan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.  
Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, Tahun.