

INTEGRATED SETTLEMENT MECHANISM SEBAGAI UPAYA MEWUJUDKAN STATE RESPONSIBILITY MELALUI REKONSTRUKSI KOMNAS HAM DAN PENGADILAN HAM DI INDONESIA

Hesti Zahrona Nurul R., Felix Juanardo W., Sang Ayu Made Tamara V.P.E.P
Fakultas Hukum Universitas
hestizahrona@gmail.com

085752684827

ABSTRAK

Penelitian ini membahas mengenai evaluasi mekanisme penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Indonesia. Penulis bertujuan untuk menemukan jawaban yang solutif dengan menggunakan berbagai landasan teori dan argumentasi ilmiah. Adapun subjek penelitian ini merupakan instansi yang terkait dengan penyelesaian pelanggaran HAM di Indonesia, antara lain Komnas HAM dan Pengadilan HAM. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dan menggunakan metode penelitian kualitatif. Dalam penelitian ini, terdapat temuan bahwa penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Indonesia pada praktiknya belum cukup efektif untuk mencegah terjadinya impunitas. Hal ini disebabkan oleh sejumlah permasalahan yang cukup fundamental, antara lain *pertama*, lemahnya kewenangan Komnas HAM menyebabkan tidak efektifnya proses penyelidikan dan penyidikan pelanggaran HAM berat. *Kedua*, konsep penyelesaian perkara di Pengadilan HAM yang bersifat *offender oriented* menyebabkan sulit tercapainya *restitutio in integrum*. Selain itu, subjek yang diadili di Pengadilan HAM ialah individu (pelaku), sehingga mengesampingkan pertanggungjawaban negara. Sedangkan, berkaca pada sejarah, sejatinya negara merupakan pihak yang berpotensi tinggi dalam melakukan pelanggaran HAM. *Ketiga*, hilangnya mekanisme non- yudisial dalam penyelesaian perkara pelanggaran HAM berat menyebabkan sulitnya pengungkapan perkara, mengingat *tempus delicti* yang sudah terlampau lama serta keterbatasan ingatan saksi. Dalam mengatasi permasalahan tersebut, diperlukan suatu mekanisme yang efektif dan efisien dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM di Indonesia. Maka, Penulis mengajukan implementasi *integrated settlement mechanism* melalui rekonstruksi Komnas HAM dan Pengadilan HAM.

Kata Kunci: *Hak Asasi Manusia, Komnas HAM, Pengadilan HAM, Pertanggungjawaban Negara*



I. PENDAHULUAN

Reformasi konstitusi telah menegaskan secara eksplisit dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) bahwa Indonesia adalah negara hukum.²⁶² Salah satu ciri mutlak dari konsep negara hukum ialah adanya suatu jaminan perlindungan hak asasi manusia (HAM).²⁶³ Jaminan HAM tersebut kemudian dimanifestasikan dalam beberapa produk hukum undang-undang, salah satunya ialah 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). Namun, setelah lebih dari 20 (dua puluh) tahun Undang-Undang *a quo* berlaku di Indonesia, masih terdapat banyak kasus pelanggaran HAM yang tidak kunjung menemukan titik terang. Sebagai contoh, mulai dari peristiwa

Tanjung Priok, Tragedi Semanggi I, Tragedi Semanggi II, Tragedi Wasior dan Wamena, sampai peristiwa Paniai yang baru saja terjadi pada tahun 2014.²⁶⁴

Tidak terselesaikannya kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi di Indonesia, tidak terlepas dari mekanisme penyelesaian yang masih menyisakan banyak permasalahan.²⁶⁵ Permasalahan tersebut dipicu oleh tiga hal yang utama, yakni lemahnya kewenangan yang dimiliki Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), tidak efektifnya model penyelesaian kasus pelanggaran HAM melalui Pengadilan HAM, serta hilangnya mekanisme non-yudisial dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Indonesia.

Pertama, lemahnya kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM disebabkan oleh kewenangan yang

²⁶² Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁶³ Jimly Asshiddiqie, 2015, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 343.

²⁶⁴ Kurniawan Kunto Yuliarso dan Nunung Prajarto, "Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Menuju *Democratic Governance*", *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 8, Nomor 3, 2005, hlm. 297

²⁶⁵ Lina Hastuti, "Pengadilan Hak Asasi Manusia Sebagai Upaya Pertama dan Terakhir Dalam Penyelesaian Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia di Tingkat Nasional", *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 12, Nomor 3, 2012, hlm. 396.



hanya terbatas pada tahap penyelidikan.²⁶⁶ Sedangkan proses selanjutnya, yakni penyidikan dilakukan oleh Jaksa Agung. Hal ini menyebabkan Jaksa Agung berhak mengembalikan hasil penyelidikan tersebut kepada Komnas HAM apabila dirasa kurang lengkap. Mekanisme tersebutlah yang menyebabkan seringkali proses menuju Pengadilan HAM mengalami kebuntuan. Alhasil, tujuan didirikannya Komnas HAM sebagai lembaga negara independen yang dapat menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM tidak kunjung tercapai.²⁶⁷ Kedua, penyelesaian kasus pelanggaran HAM melalui Pengadilan HAM terlalu terpengaruh oleh model penyelesaian kasus secara pidana, sehingga cenderung bersifat *offender oriented* daripada *victim oriented*. Selain itu, tidak efektifnya penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat masa lalu melalui Pengadilan HAM *Ad Hoc* juga

dipengaruhi oleh mekanisme yang sangat politis, yakni harus meminta persetujuan DPR dan Presiden. Padahal, sangat mungkin yang melakukan pelanggaran HAM ialah elit politik yang sedang menjabat. Terakhir, kompetensi absolut Pengadilan HAM yang hanya terbatas pada pelanggaran HAM berat menyebabkan tidak mungkin diselesaikannya kasus pelanggaran HAM diluar

definisi pelanggaran HAM berat di Pengadilan HAM.

Ketiga, hilangnya mekanisme non-yudisial dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM pasca dibatalkannya Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU KKR) juga menjadi salah satu permasalahan yang menghambat terselesaikannya kasus-kasus pelanggaran HAM berat pada masa lalu. Hilangnya mekanisme non-yudisial tersebut telah menutup kemungkinan korban untuk membawa kasusnya ke ranah non-yudisial, ketika fakta-fakta hukum sulit ditemukan di dalam jalur yudisial.

²⁶⁶ Ken Setiawan, "From Hope to Dissillusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission", *Journal of the Humanities and Social Science of Southeast Asia*, Volume 172, Nomor 1, 2016, hlm. 4.

²⁶⁷ *Ibid.*



Oleh karena itu, untuk membentuk suatu mekanisme yang efektif dan efisien dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM di Indonesia serta melakukan penguatan terhadap kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM, Penulis mengajukan artikel ilmiah yang berjudul: “*Integrated Settlement Mechanism Sebagai Upaya Mewujudkan State Responsibility Melalui Rekonstruksi Komnas HAM dan Pengadilan HAM di Indonesia*”.

Adapun kajian kepustakaan yang dipakai dalam artikel ilmiah ini ialah tinjauan mengenai hak asasi manusia dan tinjauan mengenai lembaga negara independen. *Pertama*, menurut Jan Materson, HAM adalah hak-hak yang melekat pada setiap manusia, yang tanpanya manusia mustahil dapat hidup sebagai manusia.²⁶⁸ Kemudian, Mahfud MD juga menyatakan bahwa HAM adalah hak yang melekat pada martabat manusia sebagai makhluk ciptaan Tuhan yang bersifat kodrati, dan

hak tersebut bukan merupakan pemberian manusia atau Negara.²⁶⁹

Kedua, lembaga negara independen adalah lembaga negara yang lahir atas dasar ketidakpercayaan masyarakat akan ketiga cabang kekuasaan yang ada, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Zainal Arifin M. memberikan ciri-ciri lembaga negara independen sebagai berikut: 1) tidak ditempatkan dalam salah satu cabang kekuasaan yang ada; 2) proses pemilihan anggotanya bukan melalui *political appointed*; 3) mekanisme pemilihan dan pemberhentiannya harus berdasarkan peraturan yang mendasarinya; 4) proses pemilihan dan pelaporan kinerjanya dilakukan secara terbuka; 5) kepemimpinan yang bersifat kolektif kolegial; dan 6) basis legitimasinya berasal dari konstitusi dan/atau undang-undang.²⁷⁰

²⁶⁹ Mohammad Mahfud, 2001, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 5.

²⁷⁰ Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 64.

²⁶⁸ Jan Materson, 2005, *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat*, Jakarta: Prenada Media, hlm. 200.



Berdasarkan latar belakang dan urgensi yang telah dijabarkan sebelumnya, Penulis akan mengangkat beberapa permasalahan, yaitu: Pertama, bagaimana pengaturan penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Indonesia? Kedua, bagaimana implementasi *Integrated Settlement Mechanism* sebagai upaya perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia?

Adapun tujuan penulisan artikel ini secara subyektif ialah untuk mengikuti Kompetisi Artikel Ilmiah dalam rangkaian *Pre Event Constitutional Law Festival*. Sedangkan, tujuan penulisan artikel ini secara obyektif ialah untuk menganalisis, mengetahui, mengkritisi, serta memberikan solusi atas permasalahan-permasalahan dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Indonesia.

Adapun manfaat penulisan ini terdiri dari: Pertama, manfaat teoritis. Penulisan artikel ilmiah ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi masa depan penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Indonesia. Kedua, manfaat praktis. Penulisan artikel ilmiah ini

diharapkan dapat menambah wawasan bagi para akademisi, legislator, serta masyarakat secara umum agar dapat memahami urgensi dilakukannya rekonstruksi terhadap Komnas HAM serta Pengadilan HAM.

Penelitian hukum ini menggunakan beberapa pendekatan yang lazim digunakan, antara lain pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).²⁷¹ penulisan ini menggunakan metode penelitian kualitatif. Metode kualitatif disebut sebagai metode penulisan yang menitik beratkan pada analisis logis, deskripsi, serta penyimpulan yang bersifat naratif.²⁷² Metode ini juga tidak membutuhkan populasi dan sampel dalam pengumpulan serta pengolahan data.²⁷³

II. PEMBAHASAN

1. Pengaturan Penyelesaian Perkara Pelanggaran HAM di Indonesia

A. Evaluasi Penyelesaian Pelanggaran

²⁷¹ Johnny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing, hlm. 300.

²⁷² Zainuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 105.

²⁷³ *Ibid.*



HAM di Pengadilan HAM

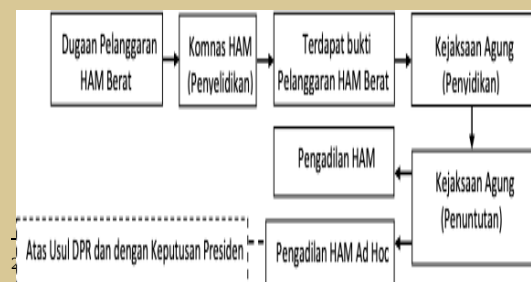
Dalam konteks hukum positif Indonesia, kompetensi absolut Pengadilan HAM hanya terbatas pada perkara pelanggaran HAM yang berat. Pasal 7 UU Pengadilan HAM telah mendefinisikan bahwa pelanggaran HAM yang berat meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.²⁷⁴

Oleh karena itu, kasus-kasus pelanggaran HAM diluar dari definisi pelanggaran HAM berat tidak dapat dijadikan objek perkara di Pengadilan HAM.²⁷⁵ Padahal, kasus-kasus pelanggaran HAM diluar dari definisi pelanggaran HAM berat juga merupakan kasus-kasus yang perlu diselesaikan melalui Pengadilan HAM, terutama untuk kasus-kasus yang melibatkan negara secara aktif maupun pasif.²⁷⁶

Kompetensi absolut Pengadilan HAM pada *status quo* yang hanya menempatkan genosida

dan kejahatan terhadap kemanusiaan sebagai objek perkaranya merupakan mekanisme yang ‘setengah hati’ dalam melindungi HAM di Indonesia.²⁷⁷ Padahal, dalam praktiknya sangat mungkin negara melakukan pelanggaran HAM diluar kejahatan genosida dan/atau kejahatan terhadap kemanusiaan.²⁷⁸ Dengan konstruksi yang demikian, menjadi mustahil bagi pelanggaran HAM diluar genosida dan/atau kejahatan terhadap kemanusiaan untuk diadili di Pengadilan HAM.

Kemudian, adapun saat ini penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Pengadilan HAM menggunakan mekanisme sebagai berikut:



Eksistensi Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia Berlandaskan Pancasila dan Statuta Roma Terhadap Pengaturan Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16, Nomor 1, 2019, hlm. 95.

²⁷⁸ Vladislava Stoyanova, “Causation Between State Omission and Harm within the Framework of Positive Obligations under the European Convention on Human Rights”, *Human Rights Law Review*, Volume 8, Nomor 1, 2018, hlm. 312.

²⁷⁴ Pasal 7 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

²⁷⁵ H Halili, “Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Pelanggaran Budaya Impunitas”, *Jurnal Civics*, Volume 7, Nomor 1, 2010, hlm. 3.

²⁷⁶ Wawancara dengan Mahaarum Kusuma Pertiwi, tanggal 15 Juli 2020 di Yogyakarta.

Gambar 1: Mekanisme Penyelesaian Pelanggaran HAM di Pengadilan HAM

**Sumber: Undang-Undang Nomor
26 Tahun 2000 tentang Pengadilan
Hak Asasi Manusia**

Mekanisme penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Indonesia memunculkan sejumlah problematika. *Pertama*, Pengadilan HAM menggunakan perspektif hukum pidana yang menitikberatkan pada *offender oriented*. Mekanisme tersebut berpotensi menyebabkan tidak terpenuhinya hak korban. Sebagai contoh, pada penyelesaian kasus Timor-Timur, jaksa maupun hakim tidak pernah menyinggung sedikitpun upaya pemulihan bagi korban, proses pengadilan hanya difungsikan untuk menghukum pelaku.²⁷⁹ Padahal, seharusnya untuk mencapai pemulihan ke keadaan semula, diperlukan penyelesaian perkara yang bersifat *victim oriented*. Pemulihan hak korban tidak akan tercapai apabila mekanisme yang digunakan hanya bertumpu pada perspektif

pemidanaan pelaku.

Kedua, subjek yang diadili dalam Pengadilan HAM adalah pelaku dengan konsep *individual responsibility*. Padahal, negara berpotensi terlibat baik secara aktif maupun secara pasif dalam melakukan pelanggaran HAM. Sayangnya, tidak dimungkinkan negara menjadi pihak yang bertanggung jawab ataupun menjadi pihak yang diadili, mengingat konsep yang digunakan adalah *individual responsibility*. Lebih lanjut, melihat sejarah kelam bangsa Indonesia, kasus Tanjung Priok, Daerah Operasi Militer Aceh, kasus Timor-Timor, penembakan mahasiswa Trisakti, serta kasus Semanggi I dan II memberikan dimensi bahwa rezim otoriter orde baru telah senyatanya melakukan pelanggaran HAM.²⁸⁰ Hal ini sejalan dengan pendapat Muladi, bahwa pelanggaran HAM berat merupakan bentuk khusus kejahatan publik (*political crimes*) yang dimungkinkan terdapat keterlibatan negara, sehingga, secara tidak

²⁷⁹ Firanti, "Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat", Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009, hlm. 10.

²⁸⁰ Nandang Kusnadi, "Perspektif Penegakan Hak Asasi Manusia Melalui Pengadilan HAM", *Pakuan Law Review*, Volume 3, Nomor 1, 2017, hlm. 97.

langsung mengandung unsur *state action*.²⁸¹

Ketiga, Jaksa Agung sebagai Penuntut Umum di Pengadilan HAM berpotensi untuk berpihak kepada negara karena adanya intervensi politik. Seringkali kejaksaan dalam menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya terpengaruh oleh kekuasaan politik, karena berkedudukan di bawah kekuasaan eksekutif.²⁸² Hal ini diperkuat dengan kewenangan mutlak dalam mengangkat dan memberhentikan Jaksa Agung.²⁸³

Keempat, sistem reparasi hak korban yang cenderung tidak adil. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban (PP 7/2018) mendefinisikan kompensasi sebagai ganti kerugian yang diberikan negara apabila pelaku tidak

mampu.²⁸⁴ Definisi tersebut merupakan suatu kesalahan fundamental karena menggantungkan pemenuhan hak korban pada eksistensi dan kemampuan pelaku. Hal ini menunjukkan bahwa negara abai terhadap pemulihan hak korban. Padahal, sesuai doktrin *the failure of the state*, bahwa apabila terjadi suatu tindak pidana, maka negara dikatakan telah gagal melindungi warga negaranya.²⁸⁵ Maka, tanggung jawab negara dalam pemulihan hak korban secara otomatis lahir dari kegagalan tersebut.

Kelima, mengenai pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc*. UU Pengadilan HAM mensyaratkan bahwa pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* haruslah berdasarkan usul DPR serta ditentukan dengan Keputusan Presiden. Konsep tersebut dilatarbelakangi oleh pertimbangan

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 98

²⁸² Riri Nazriyah, "Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden", *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, 2010, hlm. 30-32.

²⁸³ Marwan Effendy, 2005, *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 123-124.

²⁸⁴ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban.

²⁸⁵ Theresa Reinold, 2013, *Sovereignty and The Responsibility to Protect the Power of Norms and the Norms of the Powerful*, New York: Routledge, hlm. 7



bahwa pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* yang menyimpangi asas non- retroaktif memerlukan keterlibatan DPR sebagai lembaga representasi rakyat. Namun, pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* yang harus melalui Keputusan Presiden justru menutup jalan terselesaikannya pelanggaran HAM, mengingat sejarah masa lalu menunjukkan bahwa negara pernah melakukan berbagai pelanggaran HAM.

Berbagai problematika tersebut senyatanya telah melahirkan situasi impunitas yang kian sistematis dalam sistem hukum nasional. Bahkan, banyak pihak menilai pengadilan yang dilaksanakan di Indonesia hanyalah untuk menghindari pengadilan internasional dan bertujuan melindungi pihak-pihak yang bersalah.²⁸⁶

B. Evaluasi Kewenangan Komnas HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Indonesia

Penyelidikan terhadap pelanggaran HAM berat dilakukan oleh Komnas HAM sebagaimana

diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UU Pengadilan HAM. Dalam melakukan penyelidikannya, Komnas HAM membentuk Komisi Penyelidikan Pelanggaran HAM (KPP HAM). Sedangkan, tahap penyidikan merupakan kewenangan dari Jaksa Agung sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) UU Pengadilan HAM. Adapun kewenangan penyelidikan pada Komnas HAM dimaksudkan untuk menjaga objektivitas hasil penyelidikan, mengingat Komnas HAM ditujukan sebagai lembaga yang bersifat independen.²⁸⁷ Sayangnya, dengan kewenangan tersebut, kinerja Komnas HAM seringkali tidak berpengaruh besar bagi upaya penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Indonesia.²⁸⁸ Hal ini dilatarbelakangi oleh kewenangan Komnas HAM yang masih sangat lemah, karena hasil penyelidikan pelanggaran HAM berat berupa rekomendasi yang tidak memiliki kekuatan mengikat secara hukum. Akibatnya, banyak

²⁸⁷ Agung Yudhawiranata, 2005, *Pengadilan HAM di Indonesia: Prosedur dan Praktek*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, hlm. 10.

²⁸⁸ H Halili, *Op.cit.*, hlm. 5.

²⁸⁶ Lina Hastuti, *Op.cit.*, hlm. 404.



hasil penyelidikan tersebut terhambat di Kejaksaan Agung karena tidak ditindaklanjuti ke tahap penyidikan.²⁸⁹

Selain itu, apabila suatu kasus ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung, dimungkinkan perbedaan hasil penyelidikan KPP HAM dengan hasil penyidikan Kejaksaan Agung.²⁹⁰ Contoh nyata dari timpangnya hasil penyelidikan KPP HAM dengan hasil penyidikan Kejaksaan Agung adalah pada kasus Timor-Timur (Lihat Lampiran I).²⁹¹ Perbedaan tersebut menyebabkan tidak efektifnya penyelesaian perkara, terbukti dengan adanya bolak-balik berkas tujuh kasus pelanggaran HAM berat antara Komnas HAM dan Jaksa Agung.²⁹² Menurut Enny Soeprapto, pemisahan lembaga pelaksana

fungsi penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pelanggaran HAM berat mengakibatkan ketidaklancaran penyelesaian perkara karena perbedaan perspektif.²⁹³

C. Evaluasi Mekanisme Non-Yudisial dalam Penyelesaian Perkara Pelanggaran HAM Berat di Indonesia

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang diatur dalam UU KKR merupakan lembaga independen yang dibentuk untuk mengungkapkan kebenaran atas pelanggaran HAM berat di masa lalu dan melaksanakan rekonsiliasi terhadap pelanggaran HAM tersebut.²⁹⁴ Namun, UU KKR tidak lagi mempunyai kekuatan hukum mengikat sejak dikeluarkannya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006. Pembatalan UU KKR disebabkan oleh sejumlah ketentuan yang bertentangan dengan

²⁸⁹ Rommy Patra, "Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 41, Nomor 2, 2012, hlm. 212.

²⁹⁰ Lina Hastuti, *Op.cit.*, hlm. 399.

²⁹¹ David Cohen, 2003, *Intended to Fail the Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*, California: International Center for Transitional Justice, hlm. 20.

²⁹² Nurrahman Aji Utomo, "Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran HAM yang Berat", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, 2019, hlm. 811.

²⁹³ Enny Soeprapto, 2011, *Meninjau Ulang UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia, hlm. 23.

²⁹⁴ Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.



konstitusi. Salah satunya ialah adanya prasyarat rekonsiliasi pelanggaran HAM berat yang hanya dapat dilakukan setelah adanya amnesti yang diberikan Presiden kepada para pelaku.²⁹⁵

Mekanisme yang diterapkan oleh KKR tidak sesuai dengan tujuan awal pembentukannya. Adanya mekanisme amnesti menyulitkan korban untuk mendapatkan haknya.²⁹⁶ Amnesti tersebut mensyaratkan adanya pelaku, sedangkan banyak kasus pelanggaran HAM di masa lalu yang pelakunya sudah tidak ada. Konsekuensi dari tidak adanya pelaku ialah tidak diberikannya amnesti, sehingga korban tidak mungkin mendapatkan jaminan atas pemulihan.²⁹⁷

Model penyelesaian kasus

pelanggaran HAM yang diterapkan oleh KKR juga sangat dipengaruhi oleh model penyelesaian kasus secara pidana. Dalam hal ini, subjek yang diadili merupakan pelaku secara individu dan negara berperan sebagai pemberi amnesti serta fasilitator antara pelaku dan korban. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, model penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Indonesia baik itu secara yudisial maupun non- yudisial sama-sama mengarah kepada *offender oriented* dibandingkan dengan *victim oriented*.

Dengan tidak berlakunya UU KKR, maka tidak terdapat satu pun lembaga negara yang mengakomodasi fungsi dari KKR itu sendiri. Sejalan dengan *dissenting opinion* dalam Putusan MK *a quo*, I Dewa Gede Palguna menyatakan bahwa pelanggaran HAM berat di masa lalu akan menjadi sulit diungkap karena tidak ada mekanisme non-yudisial dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM.²⁹⁸

Perlu diingat bahwa

²⁹⁵ Ali Abdurahman dan Mei Susanto, "Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia dalam Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 3, 2016, hlm. 517.

²⁹⁶ Muhammad Amin Putra, "Eksistensi Lembaga Negara Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia", *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 3, 2015, hlm. 265.

²⁹⁷ Pasal 27 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.

²⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.



dibatalkannya UU KKR oleh Mahkamah Konstitusi tidak berarti menutup upaya penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa lalu melalui upaya rekonsiliasi. Oleh karena itu, marwah yang dimiliki oleh KKR harus dihidupkan kembali dengan syarat adanya mekanisme yang jelas serta sesuai dengan UUD NRI Tahun 1945 dan instrumen HAM yang berlaku secara universal.

2. **Implementasi *Integrated Settlement Mechanism* Sebagai Upaya Perlindungan dan Penegakan HAM di Indonesia**
Integrated settlement mechanism merupakan suatu mekanisme penyelesaian perkara pelanggaran HAM yang menitikberatkan pada proses yang utuh dan terpadu, sehingga reformulasi perlindungan dan penegakan HAM dalam pembangunan hukum nasional dapat tercapai. Berikut ini penjelasan mengenai implementasi *integrated settlement mechanism*:

A. Implementasi *Integrated Settlement Mechanism* dalam Pengadilan HAM

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, kompetensi absolut Pengadilan HAM yang hanya

terbatas pada pelanggaran HAM yang berat merupakan mekanisme yang tidak efektif dalam melindungi HAM di Indonesia. Hadirnya frasa pelanggaran HAM yang berat sebagai salah satu kompetensi absolut dari Pengadilan HAM menyebabkan seakan-akan pelanggaran HAM diluar pelanggaran HAM yang berat tidak dijadikan prioritas utama dalam perlindungan HAM di Indonesia. Padahal, sejatinya semua pelanggaran HAM sama-sama penting untuk diselesaikan dan ditemukan titik terangnya. Atas dasar itu, Penulis mengajukan suatu konsep untuk mengubah kompetensi absolut Pengadilan HAM menjadi lebih luas.

Konsep ini didasarkan atas *state responsibility doctrine* yang dikemukakan oleh Nicola Jägers, Viljam Engström, dan Celina Romany yang menyatakan bahwa perlindungan HAM tetap secara eksklusif menjadi tanggung jawab negara.²⁹⁹ *State responsibility*

²⁹⁹ Danwood Mzikenge Chirwa, "The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights", *Melbourne Journal of International Law*, Volume 5, Nomor 1, 2004, hlm. 3.



doctrine didasarkan atas asumsi bahwa negara memiliki kapasitas untuk mengendalikan dan mengatur tatanan hidup masyarakat.³⁰⁰ Menurut doktrin tersebut, pada dasarnya tanggung jawab negara muncul ketika dua elemen terbukti secara kumulatif dan saling berkaitan satu sama lain.³⁰¹ Pertama, tanggung jawab negara muncul ketika terdapat ‘perilaku’ dari negara yang terdiri dari ‘tindakan’ atau ‘kelalaian’.⁴⁵ Kedua, ‘perilaku’ negara tersebut harus merupakan pelanggaran terhadap kewajiban negara.³⁰² Oleh karena itu, apabila kedua elemen tersebut ada, tetapi tidak saling berkaitan, maka negara tidak memiliki tanggung jawab atas suatu pelanggaran HAM.

Diterapkannya *state responsibility doctrine* menyebabkan penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Pengadilan HAM harus dilihat dari kacamata “negara sebagai subjek yang diadili”. Sangat berbeda dengan mekanisme di Pengadilan HAM

pada *status quo*, dimana negara hanya berperan sebagai fasilitator. Hal ini dikarenakan model penyelesaian kasus pelanggaran HAM di Pengadilan HAM yang sangat terpengaruh oleh model penyelesaian kasus secara pidana. Alhasil, tanggung jawab negara seakan- akan tergantikan oleh individu yang melakukan suatu pelanggaran HAM. Padahal, sesungguhnya kewajiban untuk melindungi HAM sudah sepatutnya dilekatkan kepada negara sebagai pemegang kekuasaan.³⁰³

Secara sederhana, konsep *integrated settlement mechanism* mengubah kompetensi absolut Pengadilan HAM menjadi ‘perilaku’ yang dilakukan oleh negara secara aktif maupun secara pasif. Negara dapat dikatakan melanggar HAM secara aktif ketika negara melakukan suatu ‘tindakan’ yang mengakibatkan terlanggarnya suatu HAM. Sebagai contoh, tindakan seseorang atau sekelompok orang yang bertindak atas dasar instruksi atau dibawah kendali

³⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 27.

³⁰¹ *Ibid.*, hlm. 5

³⁰² *Ibid.*,

³⁰³ Federico Lenzerini, 2008, *Reparation for Indigenous Peoples: International and Comparative Perspectives*, New York: Oxford University Press, hlm. 768.



kekuasaan negara untuk melanggar HAM pihak tertentu.³⁰⁴ Titik berat dari pelanggaran HAM secara aktif oleh negara berada pada bukti otoritasi negara. Sehingga, apabila tindakan seseorang atau sekelompok orang melebihi dari instruksi atau arahan negara, maka negara tidak akan memiliki tanggung jawab.

Selain itu, negara juga dapat dikatakan melanggar HAM secara pasif apabila negara melakukan suatu ‘kelalaian’ yang mengakibatkan terlanggarnya suatu HAM. Namun, pelanggaran HAM secara pasif oleh negara tetap harus dibatasi dengan beberapa kriteria yang dikemukakan oleh Andrew Clapham sebagai berikut:³⁰⁵

- a. Harus terdapat hubungan kausalitas yang erat antara kelalaian negara dengan terjadinya suatu pelanggaran HAM.
- b. Kelalaian negara harus merupakan pelanggaran terhadap kewajiban negara.
- c. Negara gagal untuk melaksanakan upaya-upaya untuk ‘mencegah’ dan ‘menanggapi’ suatu pelanggaran HAM.³⁰⁶

³⁰⁴ Danwood Mzikenge Chirwa, *Op.cit.*, hlm. 6.

³⁰⁵ Andrew Clapham, 1993, *Human Rights in the Private Sphere*, New York: Oxford University Press, hlm. 104.

³⁰⁶ Danwood Mzikenge Chirwa, *Op.cit.*, hlm. 14.

Adapunagalnya negara untuk ‘mencegah’ terjadinya suatu pelanggaran HAM dapat dilihat ketika negara tidak mampu mengambil langkah-langkah yang sepatutnya dilakukan untuk mencegah terjadinya suatu pelanggaran HAM. Kemudian,agalnya negara untuk ‘menanggapi’ terjadinya suatu pelanggaran HAM dapat dilihat ketika negara tidak serius dalam melakukan investigasi kasus, mengidentifikasi pelaku, menjatuhkan hukuman yang sesuai, dan tidak memberikan pemulihan bagi korban secara memadai.³⁰⁷ Oleh karena itu, dapat diketahui bahwa tidak semua pelanggaran HAM yang terjadi merupakan tanggung jawab negara. Sebaliknya, negara hanya dapat dikatakan melanggar HAM secara pasif, apabila ketiga kriteria tersebut dipenuhi secara kumulatif.

Sehingga dari konsep-konsep yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat diketahui bahwa kompetensi absolut Pengadilan HAM bukan lagi didasarkan atas pengaturan jenis tindak pidananya,

³⁰⁷ *Ibid.*



JURNAL MIMBAR

FORUM KAJIAN DAN PENELITIAN HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BRAWIJAYA

namun didasarkan atas subjeknya, yakni negara. Mekanisme ini perlu disediakan agar setiap korban pelanggaran HAM dapat memiliki akses terhadap keadilan, serta mendapatkan pemenuhan haknya oleh negara.

Selain melalui perubahan kompetensi absolut tersebut, maka selanjutnya penting pula untuk menentukan pihak yang mewakili negara dalam Pengadilan HAM, yakni sebagai berikut:



Tabel 1: Perwakilan Negara dalam Pengadilan HAM

Dasar Pertimbangan	Pihak yang Mewakili
Dalam penentuan pihak yang mewakili negara tidak dapat ditentukan secara <i>general</i>, akan tetapi harus dilihat <i>case by case</i> dan harus merujuk pada hasil penyidikan yang bertujuan untuk mengumpulkan bukti, membuat terang perkara, serta menemukan tersangka. Selain itu, dalam penentuan perwakilan negara di Pengadilan HAM yang dilakukan secara pasif oleh negara, maka diberlakukan konsep hierarki kewajiban berdasarkan jabatan, bahwa pihak yang secara jabatan memiliki kewajiban paling tinggi dalam pencegahan pelanggaran HAM itulah yang seharusnya mewakili negara. <u>Adapun dalam hal ini, perlu diingat bahwa pihak yang diadili dalam Pengadilan HAM bukanlah individu sebagai pelaku, akan tetapi negara yang diwakili oleh individu tertentu. Wakil negara tersebut hanya merupakan manifestasi dari <i>state responsibility</i>.</u>	a. Presiden, dalam hal pelanggaran HAM dilakukan dalam skala yang luas dan <i>locus delicti</i> tersebar di berbagai daerah; atau b. Kepala Daerah, dalam hal pelanggaran HAM terjadi hanya pada daerah tertentu; atau c. Pihak lain yang dianggap bertanggungjawab sesuai hasil penyidikan.

Sumber: diolah oleh Penulis, 2020

Kemudian, konstruksi Pengadilan HAM yang bersifat *victim oriented* juga harus dicerminkan melalui putusan yang dikeluarkannya. Putusan Pengadilan HAM haruslah bersifat reparasi (pemulihan hak korban) yang dilakukan oleh negara. Pasal 35 ayat (1) UU Pengadilan HAM menyatakan bahwa setiap korban pelanggaran HAM berat atau ahli warisnya dapat memperoleh kompensasi, restitusi, dan rehabilitasi. Sayangnya, mekanisme pemberian kompensasi menggunakan konsep hierarki, yang mana kompensasi didefinisikan sebagai ganti kerugian oleh negara ketika pelaku tidak mampu memberikan ganti kerugian sepenuhnya.³⁰⁸ Dengan sistem hierarki yang demikian, seolah negara melimpahkan tanggung jawabnya kepada pelaku. Selain itu, pendefinisian tersebut sangat menyulitkan korban untuk mendapatkan haknya, karena tergantung pada eksistensi pelaku. Sehingga, tujuan dari pemulihan

korban ke keadaan semula (*restitutio in integrum*) tidak akan tercapai.

Dalam mengatasi hal tersebut, putusan Pengadilan HAM yang bersifat reparasi (pemulihan hak korban) harus menghilangkan konsep hierarki. Adapun reparasi tersebut dapat mengacu pada teori Van Boven, bahwa reparasi merupakan segala jenis ganti rugi (*redress*) yang bersifat material maupun non material bagi para korban pelanggaran HAM.³⁰⁹ Hal tersebut dijelaskan secara lebih rinci melalui poin berikut:³¹⁰

- a. Restitusi, yaitu upaya mengembalikan situasi sebelum terjadinya pelanggaran HAM (kebebasan, kehidupan keluarga, tempat tinggal, dll);
- b. Kompensasi, yaitu ganti kerugian ekonomis akibat pelanggaran HAM;
- c. Rehabilitasi, yaitu pemulihan keadaan fisik dan psikologis; dan

Nantinya, putusan Pengadilan HAM yang dilaksanakan oleh negara dapat meliputi kompensasi, rehabilitasi,

³⁰⁸ Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban.

³⁰⁹ Theo Van Boven, 2001, *Mereka yang Menjadi Korban: Kajian Terhadap Hak Korban atas Restitusi, Kompensasi, dan Rehabilitasi*, Jakarta: ELSAM, hlm. 4.

³¹⁰ Titon Slamet Kurnia, 2005, *Reparasi Terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 3

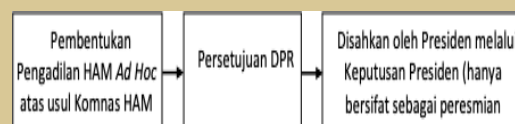


restitusi, dan/atau satisfaksi, yang mana hakim harus mempertimbangkan kondisi korban serta mempertimbangkan keterlibatan negara. Mekanisme tersebut lebih memberikan kepastian terhadap reparasi hak korban, mengingat pada *status quo*, upaya reparasi hak korban dalam UU Pengadilan HAM tidak termasuk satisfaksi. Padahal, dalam perspektif psikologis, satisfaksi merupakan unsur yang dapat meringankan beban korban akibat dari pelanggaran HAM.

Kemudian, Pengadilan HAM harus berkoordinasi dengan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) dalam proses persidangan dan pengawasan pelaksanaan putusan, sehingga hal ini lebih menjamin kepastian hukum atas pemenuhan hak korban dan pemberian reparasi.

Selain pada sifat putusan tersebut, dalam memenuhi *state responsibility*, maka dalam pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* perlu adanya rekonstruksi. Sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya, pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* yang

harus melalui Keputusan Presiden justru menutup jalan terselesaikannya pelanggaran HAM, mengingat sejarah masa lalu menunjukkan bahwa negara pernah melakukan berbagai pelanggaran HAM. Maka dari itu, Penulis mengusulkan bahwa konsep pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* adalah sebagai berikut:



Gambar 2: Konsep Baru Pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc*

Sumber: diolah oleh Penulis, 2020

B. Implementasi *Integrated Settlement Mechanism* dalam Komnas HAM

Secara garis besar, konsep *integrated settlement mechanism* digambarkan dalam skema sebagai berikut:

Gambar 3: Implementasi *Integrated Settlement Mechanism*

Sumber: diolah oleh Penulis, 2020

Dalam *integrated settlement mechanism*, Komnas HAM diberikan kewenangan yudisial dan non-yudisial, yang dijelaskan sebagai berikut:

C. Implementasi *Integrated Settlement Mechanism* dalam Komnas HAM



Secara garis besar, konsep *integrated settlement mechanism*

digambarkan dalam skema sebagai berikut:

Gambar 3: Implementasi *Integrated Settlement Mechanism*

Sumber: diolah oleh Penulis, 2020

Dalam *integrated settlement mechanism*, Komnas HAM diberikan kewenangan yudisial dan non-yudisial, yang dijelaskan sebagai berikut:



a. Kewenangan Yudisial Komnas HAM

Komnas HAM memiliki kewenangan supervisi, yaitu untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan atas pelanggaran HAM yang dilakukan oleh negara secara aktif maupun secara pasif. Hal ini sejalan dengan pendapat Jimly Asshiddiqie bahwa perlu penguatan kewenangan

Komnas HAM sehingga setara dengan lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang memiliki kewenangan sampai dengan penuntutan.³¹¹ Dalam konteks KPK, kewenangan supervise dimaksudkan untuk meminimalisir penyalahgunaan kewenangan/subjektivitas Kepolisian dan Kejaksaan Agung.³¹² Selain itu, untuk mengoptimalkan penanganan kasus korupsi, lebih baik ditangani oleh satu lembaga dari awal penyelidikan sampai dengan penuntutannya.³¹³

Adapun kedua konsep tersebut berlaku pula bagi kewenangan supervisi Komnas HAM, yakni ditujukan agar menghilangkan subjektivitas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, serta untuk mengefektifkan penyelesaian

³¹¹ Aliansi Jurnalis Independen, "Komnas HAM Perlu di Desain Ulang", <https://www.aji.or.id/read/berita/686/%20komnas-ham-perlu-didesain-ulang.html>, diakses pada 25 Juli 2020.

³¹² Victor K Pesik, "Kewenangan KPK dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi", *Jurnal Lex et Societatis*, Volume 2, Nomor 6, 2014, hlm. 107.

³¹³ Ranga Trianggara P., "Kewenangan Penuntutan KPK dan Kejaksaan dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia", *Lex Crimen*, Volume 2, Nomor 1, 2013, hlm. 32.

perkara pelanggaran HAM. Lebih lanjut, pihak yang berwenang menjadi Penuntut Umum bukanlah jaksa yang berasal dari Kejaksaan Agung, melainkan jaksa yang berasal dari Komnas HAM, demi menghindarkan intervensi kekuasaan tertentu. Hal ini berkaca pada kewenangan supervisi KPK yang salah satunya dilatarbelakangi dengan tujuan agar Penuntut Umum dapat bertindak secara netral dalam menangani kasus-kasus korupsi.³¹⁴ Selanjutnya, berdasarkan skema tersebut, setelah Komnas HAM melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, maka

³¹⁴ M. Syamsudin, “Faktor-Faktor Sosiolegal yang Menentukan dalam Penanganan Perkara Korupsi di Pengadilan”, *Jurnal Hukum*, Volume 17, Nomor 3, 2010, hlm. 416.



mekanisme selanjutnya dijelaskan sebagai berikut:

Tabel 2: Penjelasan Mekanisme *Integrated Settlement Mechanism*

Sumber: diolah oleh Penulis, 2020

Tempus 1: Sebelum <i>integrated mechanism</i>	berlakunya <i>settlement</i>	Tempus 2: Setelah <i>berlakunya integrated settlement mechanism</i>
Apabila perkara pelanggaran HAM yang ditangani merupakan pelanggaran HAM masa lalu, maka jalur yang dapat ditempuh adalah: a. Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i>; dengan subjek yang diadili adalah negara, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya (<i>state responsibility</i>); b. Kewenangan rekonsiliasi pada Komnas HAM (bersifat alternatif, yaitu antara Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i> dengan kewenangan rekonsiliasi Komnas HAM); Peradilan pidana; dengan subjek yang diadili adalah individu pelaku pelanggaran HAM (<i>individual responsibility</i>).		a. Pengadilan HAM, dengan subjek yang diadili adalah negara, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya (<i>state responsibility</i>); b. Peradilan pidana, dengan subjek yang diadili adalah individu pelaku pelanggaran HAM (<i>individual responsibility</i>).
Perlu dipahami, bahwa adanya mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM dengan subjek negara tidak menghapuskan pertanggungjawaban individu pelaku pelanggaran HAM yang akan diadili di peradilan pidana.		
Berlaku Hanya Untuk Tempus 1:	aku untuk Tempus 1 dan Tempus 2:	
- Dalam hal ini, kewenangan rekonsiliasi Komnas HAM merupakan mekanisme alternatif dari Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i>. Hal ini memerlukan persetujuan dari korban, apakah hendak menggunakan mekanisme yudisial - ataukah menggunakan mekanisme non-yudisial. Ketentuan alternatif antara		Dalam hal ini, proses pada Pengadilan HAM/Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i>/Rekonsiliasi Komnas HAM dapat berjalan pada waktu yang sama dengan peradilan pidana. adanya kepastian hukum, maka perlu adanya sinkronisasi putusan antara putusan Pengadilan HAM/Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i>/hasil rekonsiliasi di Komnas HAM dengan putusan peradilan pidana. Maka Komnas HAM wajib menjadi koordinator agar tidak ada



mekanisme yudisial dan non-yudisial: 1. Perkara yang telah diproses secara non-yudisial di Komnas HAM, maka tidak diperbolehkan untuk diproses di Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i>. 2. Perkara yang telah diproses secara yudisial di Pengadilan HAM <i>Ad Hoc</i>, maka tidak diperbolehkan untuk diproses di Komnas HAM. Mekanisme yudisial bersifat <i>win-lose solution</i> yang akan diputuskan oleh Majelis Hakim. Sedangkan, mekanisme non-yudisial bersifat <i>win-win solution</i> yang dapat diputuskan para pihak berdasarkan hasil negosiasi. Komnas HAM hanya bersifat sebagai mediator	pertentangan putusan. Dalam menjalankan fungsi koordinasi, Komnas HAM berhak meminta laporan tertulis atas perkembangan perkara.
---	---



b. Kewenangan Non-Yudisial Komnas HAM

Pasca dibatalkannya UU KKR oleh MK, penyelesaian kasus pelanggaran HAM tidak dapat diselesaikan secara non-yudisial. Oleh karena itu, melalui konsep *integrated settlement mechanism*, Penulis menambahkan fungsi rekonsiliasi pada Komnas HAM. Mekanisme rekonsiliasi yang diterapkan merupakan mekanisme yang mengakomodasi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006 mengenai KKR.

Tempus jurisdiction dari fungsi rekonsiliasi Komnas HAM adalah kasus pelanggaran HAM oleh negara secara aktif maupun pasif yang terjadi sebelum *integrated settlement mechanism* diterapkan. Berbeda dengan mekanisme rekonsiliasi KKR, mekanisme dalam fungsi rekonsiliasi Komnas HAM ialah dengan menempatkan negara sebagai subjek yang bertanggung jawab dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM. Hal ini mengacu pada *state responsibility doctrine* yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa perlindungan HAM tetap secara eksklusif menjadi tanggung jawab

negara.³¹⁵

Mekanisme rekonsiliasi yang dimiliki oleh Komnas HAM ini bersifat alternatif. Keputusan tetap ada pada korban untuk membawa kasus pelanggaran HAM yang dialaminya melalui Pengadilan HAM *Ad Hoc* atau melalui mekanisme rekonsiliasi. Apabila terbukti terdapat keterlibatan negara dalam pelanggaran HAM, maka negara wajib memberikan reparasi pada korban. Adapun reparasi tersebut sesuai dengan konsep reparasi Pengadilan HAM yang telah dijelaskan sebelumnya. Kemudian, dengan menempatkan negara sebagai subjek yang bertanggung jawab, Penulis berpendapat bahwa pemberian amnesti oleh Presiden sudah tidak relevan. Oleh karena itu, negara tidak lagi berperan sebagai fasilitator serta pemberi amnesti seperti mekanisme yang dimiliki oleh KKR. Sehingga, pemberian reparasi kepada korban dalam fungsi rekonsiliasi Komnas HAM tidak bergantung pada pemberian

³¹⁵ Danwood Mzikenge Chirwa, *Op.cit.*, hlm. 3.



amnesti.

Lebih lanjut, pemberian reparasi kepada korban juga tidak bergantung pada ada atau tidak adanya pelaku. Apabila tujuannya adalah rekonsiliasi, maka yang menjadi titik tolak adalah adanya pelanggaran HAM dan adanya korban dalam pemberian reparasi. Oleh karena itu, pelanggaran HAM masa lalu dapat diselesaikan tanpa adanya pelaku.

Mekanisme rekonsiliasi Komnas HAM bersifat *win-win solution*, yang mana mempertemukan kehendak pertanggungjawaban negara dengan keinginan korban. Berbeda dengan mekanisme yudisial yang bersifat *win-lose solution*, dimana negara sebagai subjek yang bertanggung jawab akan dianggap bersalah dan korban belum tentu mendapatkan penjelasan yang komprehensif mengenai kasus pelanggaran HAM yang terjadi.

Dengan dihidupkannya kembali fungsi-fungsi yang dimiliki oleh KKR melalui penambahan fungsi rekonsiliasi Komnas HAM, Penulis berharap terciptanya mekanisme penyelesaian

pelanggaran HAM yang mampu memberikan kepuasan bagi korban serta mengobat penderitaan yang dialami korban. Hadirnya fungsi rekonsiliasi ini dilatarbelakangi dengan semangat untuk mewujudkan *truth telling* (pengungkapan kebenaran) dan *healing* (penyembuhan) bagi korban pelanggaran HAM di masa lalu.

III. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan argumentasi ilmiah yang telah Penulis paparkan tersebut, maka penelitian ini memiliki kesimpulan sebagai berikut:

- a. Penyelesaian pelanggaran HAM di Indonesia belum cukup efektif, karena terdapat berbagai permasalahan. *Pertama*, Pengadilan HAM memiliki kompetensi absolut yang terlalu sempit, bersifat *offender oriented*, menggunakan konsep *individual responsibility* sehingga mengesampingkan *state responsibility*, menggunakan sistem hierarki reparasi hak korban, serta pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc* yang berpotensi terpengaruh kekuasaan negara. *Kedua*, kewenangan Komnas HAM yang



terlalu lemah menyebabkan tidak efektifnya proses penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pelanggaran HAM berat. *Ketiga*, hilangnya mekanisme non-yudisial dalam penyelesaian perkara pelanggaran HAM berat mengakibatkan sulitnya pengungkapan kebenaran (*truth telling*) atas pelanggaran HAM berat masa lalu.

- b. *Integrated settlement mechanism* merupakan mekanisme yang efektif dalam penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Indonesia melalui; *Pertama*, rekonstruksi Pengadilan HAM yang meliputi perubahan kompetensi absolut Pengadilan HAM, mekanisme penyelesaian kasus pelanggaran HAM yang bersifat *victim oriented*, penyelesaian kasus yang menekankan pada prinsip tanggung jawab negara, rekonstruksi reparasi hak korban, serta perubahan mekanisme pembentukan Pengadilan HAM *Ad Hoc*; *Kedua*, rekonstruksi Komnas HAM yang meliputi perluasan kewenangan yudisial, yaitu penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, serta penambahan fungsi rekonsiliasi

dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM secara non-yudisial.

2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka Penulis menyarankan beberapa hal. *Pertama*, perlu dibentuknya undang-undang yang secara utuh mengatur mengenai Komnas HAM dalam rangka penguatan kewenangan Komnas HAM sesuai dengan implementasi *integrated settlement mechanism*. *Kedua*, perlunya revisi UU HAM dan UU Pengadilan HAM sesuai dengan implementasi *integrated settlement mechanism*. *Ketiga*, perlu peningkatan kinerja berbagai instansi yang terlibat dalam penegakan HAM di Indonesia. *Keempat*, perlu adanya pengawasan dari masyarakat luas (*public control*) mengenai penyelesaian perkara pelanggaran HAM di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Ali, Z. (2009) *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika.



- Asshiddiqie, J. (2015) *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Boven, T. V. (2001) *Mereka yang Menjadi Korban: Kajian Terhadap Hak Korban atas Restitusi, Kompensasi, dan Rehabilitasi*, Jakarta: ELSAM.
- Clapham, A. (1993) *Human Rights in the Private Sphere*, New York: Oxford University Press.
- Cohen, D. (2003) *Intended to Fail the Trials Before the Ad Hoc Human Rights Court in Jakarta*, California: International Center for Transitional Justice.
- Effendy, M. (2005) *Kejaksaan RI Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ibrahim, J. (2006) *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia Publishing.
- Kurnia, T. S. (2005) *Reparasi Terhadap Korban Pelanggaran HAM di Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Lenzerini, F. (2008) *Reparation for Indigenous Peoples: International and Comparative Perspectives*, New York: Oxford University Press.
- Mahfud, M. (2001) *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rineka Cipta.
- Materson, J. (2005) *Pendidikan Kewarganegaraan: Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat*, Jakarta: Prenada Media.
- Miles, M. B. (2014) *Qualitative Data Analysis: An Expanded Sourcebook Edition 3*, Singapore: Sage Publication Asia-Pacific.
- Mochtar, Z. A. (2016) *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Reinold, T. (2013) *Sovereignty and The Responsibility to Protect the Power of Norms and the Norms of the Powerful*, New York: Routledge.
- Soekanto, S. (1984) *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia Press.
- Soekanto, S. dan Mamudji, S. (2007) *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Soeprapto, E. (2011) *Meninjau Ulang UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia.



Yudhawiranata, A. (2005) *Pengadilan HAM di Indonesia: Prosedur dan Praktek*, Yogyakarta: Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia.

B. JURNAL

Abdurahman, A. dan Susanto, M. (2016) 'Urgensi Pembentukan Undang-Undang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Indonesia dalam Upaya Penuntasan Pelanggaran HAM Berat di Masa Lalu', *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 3, Nomor 5, hlm. 510-530.

Chirwa, M. D. (2004) 'The Doctrine of State Responsibility as a Potential Means of Holding Private Actors Accountable for Human Rights', *Melbourne Journal of International Law*, Volume 5, Nomor 1, hlm. 1-36.

Halili, H. (2010) 'Pengadilan Hak Asasi Manusia dan Pelanggaran Budaya Impunitas', *Jurnal Civics*, Volume 7, Nomor 1, hlm. 1-17.

Hastuti, L. (2012) 'Pengadilan Hak Asasi Manusia Sebagai Upaya Pertama dan Terakhir Dalam Penyelesaian Pelanggaran Berat Hak Asasi Manusia di Tingkat Nasional', *Jurnal Dinamika Hukum*, Volume 12, Nomor 3, hlm. 395- 406.

Hermanto, B. (2019) 'Rekonstruksi Penguatan Eksistensi Pengadilan Hak Asasi Manusia di Indonesia Berlandaskan Pancasila dan

Statuta Roma Terhadap Pengaturan Undang-Undang Pengadilan Hak Asasi Manusia', *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 16, Nomor 1, hlm. 89-106.

Kusnadi, N. (2017) 'Perspektif Penegakan Hak Asasi Manusia Melalui Pengadilan HAM', *Pakuan Law Review*, Volume 3, Nomor 1, hlm. 95-107.

Nazriyah, R. (2010) 'Pemberhentian Jaksa Agung dan Hak Prerogatif Presiden', *Jurnal Konstitusi*, Volume 7, Nomor 5, hlm. 586-606.

Paongan, R.T. (2013) 'Kewenangan Penuntutan KPK dan Kejaksanaan dalam Penanganan Tindak Pidana Korupsi di Indonesia', *Lex Crimen*, Volume 2, Nomor 1, hlm. 21-36.

Patra, R. (2012) 'Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia', *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Volume 41, Nomor 2, hlm. 209-217.

Pesik, V. K. (2014) 'Kewenangan KPK dalam Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi', *Jurnal Lex et Societatis*, Volume 2, Nomor 6, hlm. 104-112.

Putra, M. A. (2015) 'Eksistensi Lembaga Negara Dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia', *Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 9, Nomor 3, hlm. 256-292.



Setiawan, K. (2016) 'From Hope to Dissilusion: The Paradox of Komnas HAM, the Indonesian National Human Rights Commission', *Journal of the Humanities and Social Science of Southeast Asia*, Volume 172, Nomor 1, hlm. 1-32.

Stoyanova, V. (2018) 'Causation Between State Omission and Harm within the Framework of Positive Obligations under the European Convention ON Human Rights', *Human Rights Law Review*, Volume 8, Nomor 1, hlm. 309-346.

Syamsudin, M. (2010) 'Faktor-Faktor Sosiolegal yang Menentukan dalam Penanganan Perkara Korupsi di Pengadilan', *Jurnal Hukum*, Volume 17, Nomor 3, hlm. 406-429.

Utomo, N. A. (2019) 'Dekonstruksi Kewenangan Investigatif dalam Pelanggaran HAM yang Berat', *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 4, hlm. 810-833.

Yuliarso, K. K. dan Prajarto N. (2005) 'Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia: Menuju Democratic Governance', *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 8, Nomor 3, hlm. 291-308.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2018 tentang Pemberian Kompensasi, Restitusi, dan Bantuan Kepada Saksi dan Korban

(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 24, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6184).

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4026).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4429).

D. PUTUSAN PENGADILAN

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006.

E. HASIL PENELITIAN/TUGAS AKHIR

Firanti, "Perlindungan Hukum Terhadap Korban Pelanggaran HAM Berat", Skripsi Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, 2009.

F. WAWANCARA

Mahaarum Kusuma Pertiwi. 2020. "Penyelesaian Perkara Pelanggaran HAM di Indonesia". *Hasil*



JURNAL MIMBAR

FORUM KAJIAN DAN PENELITIAN HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS BRAWIJAYA

Wawancara: 15 Juli 2020,
Yogyakarta.

G. INTERNET

Aliansi Jurnalis Independen. (2017).
Komnas HAM Perlu di Desain
Ulang. Diakses 25 Juli 2020,
dari [https://www.aji.or.id
/read/berita/686/%20komnas-
ham-
perlu-didesain-
ulang.html/](https://www.aji.or.id/read/berita/686/%20komnas-ham-perlu-didesain-ulang.html/)

