

Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara X
Tahun 2005

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

GAMBARAN PENYELIDIKAN DI KOMNAS HAM

Fajrimei A. Gofar



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

Jl Siaga II No 31 Pejaten Barat, Jakarta 12510

Telp (021) 7972662, 79192564 Fax : (021) 79192519

Website : www.elsam.or.id Email : elsam@nusa.or.id



BAB I

Penyelidikan Perkara Pelanggaran HAM Berat

1.1. Komnas HAM Sebagai Penyelidik Perkara HAM Berat

Ada dua instrumen hukum yang menjadi landasan berdirinya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Untuk pertama kali Komnas HAM dibentuk melalui Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM.¹ Berikutnya, pengaturan dalam Keppres No. 50 Tahun 1993 tersebut disempurnakan oleh UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Sejak itulah Komnas HAM yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993 dinyatakan

sebagai Komnas HAM menurut UU No. 39 Tahun 1999.²

Berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Komnas HAM diartikan sebagai lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, mediasi hak asasi manusia.³ Kedudukan Komnas HAM yang dalam UU No. 39 Tahun 1999 ini lebih signifikan dibandingkan seperti yang diatur dalam Keppres yang kedudukannya masih di bawah Presiden.

Beberapa perubahan signifikan Komnas HAM lainnya di antaranya adalah fungsi Komnas HAM diperluas dengan adanya

¹ Awalnya, terdapat dua momentum yang melatari berdirinya Komnas HAM, yaitu : Lokakarya Hak Asasi Manusia tanggal 21-22 Januari 1991 -- yang diprakarsai oleh Deplu -- dan Lokakarya HAM se-Asia Pasifik II, 26-28 Januari 1993 di Jakarta. Pada Lokakarya tahun 1991, salah satu butir kesimpulannya menyebutkan bahwa perlu untuk membentuk suatu badan konsultasi atau kelompok kerja, termasuk kemungkinan dibentuknya Komnas HAM. Sementara itu semenjak Lokarya se-Asia Pasifik di Jakarta ide dan mendesaknya pembentukan Komnas HAM yang independen digaungkan kembali -- yang telah tertunda selama dua tahun sejak 1991. Setelah Lokakarya HAM se-Asia Pasifik Deplu membentuk tim kecil untuk merancang keppres mengenai pembentukan Komnas HAM. Berikutnya pada tanggal 7 Juni 1993 draft Keppres tersebut ditandatangani dan disahkan Presiden Soeharto menjadi Keppres 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Dalam waktu yang sama, Presiden Soeharto menunjuk Ali Said untuk menyusun Komisi tersebut dan memilih para anggota Komnas HAM. Lihat: Sen Tjiauw, "Anak Kandung Deplu", dalam Didik Supriyanto (ed.), *Lima Tahun Komnas HAM: Catatan Wartawan*, Forum Akal Sehat Jakarta, 1999, hlm. 13-24.

² Lihat Pasal 105 ayat (2) UU No. 39 Tahun 1999. Tidak ada keterangan dalam UU No. 39 Tahun 1999 apakah Keppres No. 50 Tahun 1993 tidak berlaku lagi atau masih. Berdasarkan Pasal 105 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 dinyatakan bahwa *segala ketentuan mengenai hak asasi manusia yang diatur dalam perundang-undangan lain dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak diatur dalam UU ini*. Jika pengaturan mengenai hak asasi manusia termasuk juga pengaturan mengenai Komnas HAM, maka Keppres No. 50 Tahun 1993 tidak berlaku lagi karena UU No. 39 Tahun 1999 telah 'menyempurnakan' pengaturan mengenai keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan, serta tugas dan wewenang Komnas HAM.

³ Lihat : Pasal 1 butir 7 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.



fungsi mediasi⁴. Selain itu wewenang Komnas HAM dalam melakukan fungsi pemantauan terhadap kasus pelanggaran hak asasi manusia diperluas dengan adanya kewenangan untuk memanggil saksi secara paksa (*subpoena*)⁵. Begitu pula dengan segi jumlah keanggotaan, Komnas HAM berdasarkan Pasal 83 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 diisi oleh anggota yang berjumlah 35 orang.⁶ Untuk menjalankan fungsinya, awalnya Komnas HAM telah dilengkapi empat Sub Komisi, yaitu : Sub Komisi Pengkajian dan Penelitian, Subkomisi Penyuluhan, Subkomisi Pemantauan, dan Subkomisi Mediasi.⁷ Namun, sejak ditetapkannya Peraturan Tata

Tertib Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang baru -- melalui Keputusan Komnas HAM No 13/KOMNAS HAM/IV/2004 yang ditetapkan tanggal 29 April 2004 -- Sub Komisi Komnas HAM ini telah diubah menjadi tiga sub Komisi, yaitu: Subkomisi Hak Sipil dan Politik (Sipol); Subkomisi Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya (Ekosob); dan Subkomisi Perlindungan Kelompok Khusus.⁸ Saat ini, melalui tiga Subkomisi inilah fungsi-fungsi Komnas HAM seperti yang diatur dalam Pasal 76 dan Pasal 89 UU Nomor 39 Tahun 1999 dijalankan. Beberapa tugas dan fungsi Komnas HAM tersebut dapat dilihat dalam tabel berikut.

⁴ Lihat : Pasal 76 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999.

⁵ Lihat : Pasal 95 UU No. 39 Tahun 1999 yang menyebutkan 'Apabila seseorang yang dipanggil tidak datang menghadap atau menolak memberikan keterangannya, Komnas HAM dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan'.

⁶ Walaupun berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 Komnas HAM telah mengalami beberapa penguatan sebagai lembaga yang independen, tetapi Komnas HAM masih mempunyai beberapa kekurangan yang memerlukan pembenahan. Baik itu pembenahan dari segi peraturan perundang-undangan maupun pembenahan organisasi internal Komnas HAM. Untuk melihat lebih jauh beberapa kelemahan Komnas HAM dan rekomendasi pembenahannya dapat dibaca dalam SAHRDC-HRDC, *Komnas HAM dan Prinsip-prinsip Paris: Sebuah Gugatan*, ELSAM, 2001.

⁷ Lihat : Tata Tertib Komnas HAM yang ditetapkan tanggal 27 Mei 2003. Sedangkan Komnas HAM berdasarkan Keppres No. 50 Tahun 1993 hanya mempunyai tiga subkomisi, yaitu : Subkomisi Pendidikan dan Penyuluhan Masyarakat, Subkomisi Pengkajian Instrumen Hak Asasi Manusia, dan Subkomisi Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia.

⁸ Lihat : Pasal 3 Tata Tertib Komnas HAM yang ditetapkan tanggal 29 April 2004. Keputusan Komnas HAM ini juga telah mencabut Tata Tertib Komnas HAM sebelumnya.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

Tabel 1.1.
Tugas dan Kewenangan Fungsi Komnas HAM

NO	FUNGSI	TUGAS DAN KEWENANGAN
1	FUNGSI PENGKAJIAN DAN PENELITIAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional hak asasi manusia dengan tujuan memberikan saran-saran mengenai kemungkinan akses dan atau ratifikasi; b. Pengkajian dan penelitian berbagai peraturan perundang-undangan untuk memberikan rekomendasi mengenai pembentukan, perubahan, dan pencabutan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia; c. Penerbitan hasil pengkajian dan penelitian; d. Studi kepastakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai hak asasi manusia; e. Pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan hak asasi manusia; dan f. Kerjasama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.
2	FUNGSI PENYULUHAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyebarluasan wawasan mengenai hak asasi manusia kepada masyarakat Indonesia; b. Upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang hak asasi manusia melalui lembaga pendidikan formal dan non-formal serta berbagai kalangan lainnya; dan c. Kerjasama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang hak asasi manusia.
3	FUNGSI PEMANTAUAN	<ul style="list-style-type: none"> a. Pengamatan pelaksanaan hak asasi manusia dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut; b. Penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia; c. Pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya; d. Pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan; e. Peninjauan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu; f. Pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai *9960 dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan; g. Pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; dan h. Pemberian pendapat berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.
4	FUNGSI MEDIASI	<ul style="list-style-type: none"> a. Perdamaian kedua belah pihak; b. Penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli; c. Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan; d. Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan e. Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Sumber : Diolah dari Pasal 89 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

Secara organisatoris, *kekuasaan tertinggi*⁹ Komnas HAM ada pada Sidang Paripurna yang keanggotaannya terdiri atas seluruh anggota Komnas HAM. Beberapa wewenang Sidang Paripurna ini antara lain menetapkan Peraturan Tata Tertib, Program Kerja, dan Mekanisme Kerja Komnas HAM.¹⁰ Sedangkan berdasarkan Tata Tertib Komnas HAM, wewenang Sidang Paripurna Komnas HAM di antaranya seperti tercantum dalam tabel berikut ini.

⁹ Berdasarkan Tata Tertib Komnas HAM, kekuasaan tertinggi mengandung makna : (a) keputusan Sidang Paripurna mengikat semua anggota, staf, kelengkapan Komnas HAM yang lain, dan lembaga/badan/unit yang dibentuk oleh Komnas HAM; (b) keputusan Sidang Paripurna hanya dapat diubah atau dibatalkan oleh Sidang Paripurna sesuai dengan tata cara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43; dan (c) membekukan, menunda pelaksanaan, menyatakan batal sejak semula, atau membatalkan keputusan dan kegiatan sidang subkomisi, badan, lembaga, atau unit yang dibentuk Komnas HAM dan Sekretaris Jenderal yang oleh Sidang Paripurna dianggap menyimpang atau bertentangan dengan keputusan Sidang Paripurna.

¹⁰ Lihat : Pasal 79 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Komnas HAM.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

Tabel 1.2.
Kekuasaan Sidang Paripurna

KEKUASAAN SIDANG PARIPURNA MELIPUTI KEWENANGAN UNTUK MENETAPKAN :

- | | | |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">▪ Kebijakan Komnas HAM;▪ GAMBARAN PENYELIDIKAN
Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, lembaga negara lain yang terkait, serta lembaga internasional yang berkenaan dengan hak asasi manusia;▪ Pernyataan-pernyataan kepada publik;▪ Rencana strategis dan program kerja;▪ Peraturan tata tertib;▪ Mekanisme kerja;▪ Rekrutmen calon anggota Komnas HAM;▪ Ketua dan wakil ketua; | <ul style="list-style-type: none">▪ Tata cara pemilihan, pengangkatan, dan pemberhentian pimpinan dan anggota Komnas HAM;▪ Kode etik;▪ Calon Sekretaris Jenderal Komnas HAM;▪ Anggaran belanja Komnas HAM;▪ Ada atau tidaknya dugaan pelanggaran hak asasi manusia yang berat;▪ Pembentukan tim <i>ad hoc</i>;▪ Pemanggilan paksa (<i>subpoena</i>);▪ Pemberian pendapat terhadap perkara tertentu dalam proses pengadilan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf h Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; | <ul style="list-style-type: none">▪ Pembentukan kelompok kerja, badan, lembaga, atau unit yang dipandang perlu;▪ Pembentukan perwakilan Komnas HAM di daerah dan kantor Komnas HAM di daerah;▪ Pengangkatan dan pemberhentian staf fungsional;▪ Jumlah dan tugas subkomisi;▪ Penyelesaian pelanggaran kode etik anggota Komnas HAM;▪ Ketentuan lain yang menyangkut kepentingan Komnas HAM secara keseluruhan |
|--|---|--|

Sumber : Diolah dari Pasal 2 ayat (2) Tata Tertib Komnas HAM yang ditetapkan tanggal 29 April 2004

Semenjak lahirnya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, tugas dan wewenang Komnas HAM tidak saja sebagai lembaga yang bertujuan untuk mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia.¹¹ Tetapi Komnas HAM telah menjadi bagian dari anasir sistem pengadilan HAM dengan wewenangnya sebagai penyelidik pelanggaran HAM yang berat.

Seperti disebutkan di muka, dengan diundangkannya UU No. 26 Tahun 2000

¹¹ Pasal 75 UU No. 39 Tahun 1999 menyatakan "Komnas HAM bertujuan: (a) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan (b) meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan."

tugas dan wewenang Komnas HAM semakin bertambah dengan diberi wewenang sebagai penyelidikan pelanggaran HAM yang berat. Namun, berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 sebenarnya Komnas HAM telah memiliki kewenangan untuk menyelidiki pelanggaran HAM, yaitu : *penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia.*¹² Kewenangan ini merupakan kewenangan Komnas HAM dalam fungsinya sebagai *pemantauan*. Dengan demikian, terdapat dua macam penyelidikan Komnas HAM, yaitu : Penyelidikan berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 dan Penyelidikan berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999.

¹² Lihat : Pasal 89 ayat (3) huruf b UU No. 39 Tahun 1999.



Secara substansi, kedua penyelidikan tersebut di atas mempunyai perbedaan mendasar. Penyelidikan berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 adalah penyelidikan dalam lingkup pro yustisia¹³, yang berarti sebagai rangkaian penegakan hukum melalui pengadilan. Sedangkan penyelidikan berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 disebut sebagai *penyelidikan pemeriksaan*, yaitu : penyelidikan dalam rangka pemantauan. Penyelidikan pro yustisia bertujuan untuk menentukan ada tidaknya suatu tindak pidana (*crimes*) pelanggaran HAM yang berat (berupa *genocide* atau *crimes against humanity*) dalam suatu peristiwa. Sedangkan penyelidikan pemeriksaan dalam rangka pemantauan adalah kegiatan pencarian data, informasi, dan fakta untuk mengetahui ada atau tidaknya pelanggaran HAM¹⁴ -- yang bertujuan untuk menyelidiki apakah dalam suatu peristiwa terdapat pelanggaran terhadap prinsip-prinsip hak asasi manusia yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, terutama yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999. Dalam hal ini Komnas HAM mengawasi (*monitoring*) apakah prinsip-prinsip HAM dilanggar atau tidak.¹⁵

Penyelidikan pro yustisia dan penyelidikan pemeriksaan sama-sama menyelidiki pelanggaran HAM, tetapi pelanggaran HAM dalam kedua penyelidikan ini mempunyai makna yang berbeda. Pelanggaran HAM dalam penyelidikan pro yustisia berarti tindak pidana (*crimes*) -- yang mempunyai sanksi pidana -- sedangkan dalam penyelidikan pemeriksaan 'pelanggaran HAM' berarti pelanggaran prinsip-prinsip HAM.

Dilihat dari *out put*- nya, penyelidikan pro yustisia menentukan ada tidaknya kejahatan HAM. Dan jika ada selanjutnya akan ditindaklanjuti dengan penyidikan. Sedangkan penyelidikan pemeriksaan *out put*-nya berupa rekomendasi Komnas HAM kepada lembaga atau institusi terkait. Namun, di beberapa kasus, penyelidikan pemeriksaan dapat ditingkatkan ke penyelidikan pro yustisia oleh sidang paripurna Komnas HAM jika ternyata hasil temuan penyelidikan pemeriksaan ada dugaan yang kuat berdasarkan sifat dan lingkungannya terdapat pelanggaran HAM yang berat.

¹³ Lihat : Penjelasan Pasal 19 UU No. 26 Tahun 2000. Selanjutnya, untuk istilah penyelidikan pelanggaran HAM yang berat akan disebut dengan penyelidikan pro yusticia.

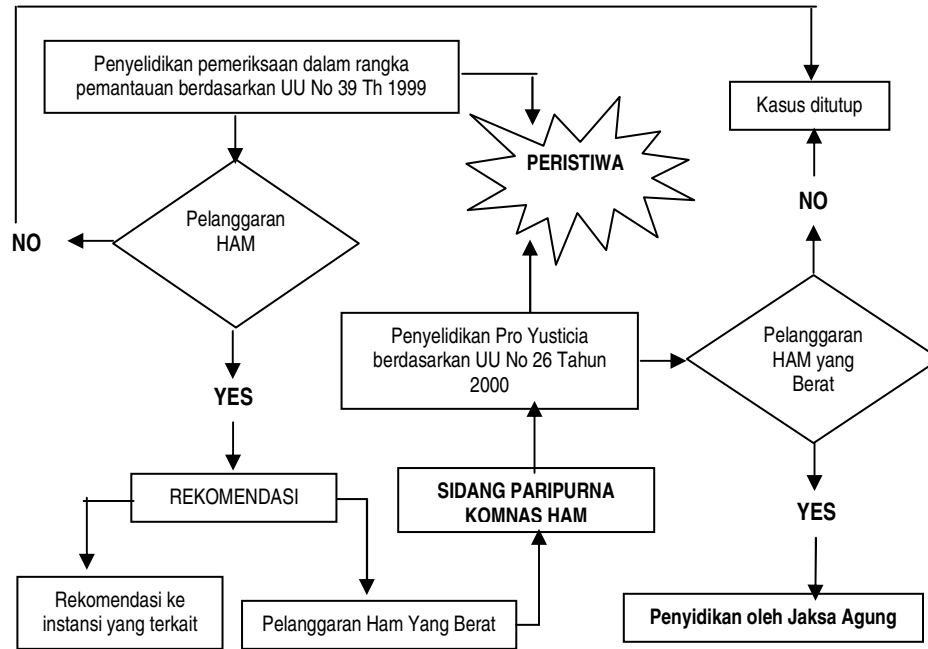
¹⁴ Lihat : Penjelasan Pasal 89 ayat (3) huruf b UU No. 39 Tahun 1999.

¹⁵ Dalam hal ini penulis berpendapat bahwa UU No. 39 Tahun 1999 adalah salah satu prinsip-prinsip HAM yang harus dijalankan oleh Negara Indonesia. Dikatakan prinsip-prinsip HAM karena di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tidak satu pun pengaturannya mengatur mengenai sanksi hukum. Berbeda dengan UU No. 26 Tahun 2000 yang menentukan secara jelas mengatur mengenai tindak pidananya dan apa akibat hukumnya jika tindak pidana tersebut dilakukan.



Bagan 1.3.

Hubungan Penyelidikan Pemeriksaan dan Penyelidikan Pro yustisia



Sumber : Diolah dari UU No. 39 Tahun 1999; UU No. 26 Tahun 2000; Tata Tertib Komnas HAM dan beberapa interview

Dilihat dari keanggotaannya, penyelidikan pro yustisia dapat terdiri atas Komnas HAM dan unsur masyarakat.¹⁶ Sedangkan penyelidikan pemeriksaan, dalam prakteknya, beranggotakan dari Komnas HAM saja -- walaupun tidak ada larangan dari peraturan perundang-undangan untuk menyertakan unsur masyarakat. Untuk lebih ringkasnya perbedaan kedua penyelidikan ini dapat dilihat dalam tabel berikut.

¹⁶ Lihat : Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000



Tabel 1.4.
Perbedaan Penyelidikan Pemeriksaan dan Penyelidikan Pro yustisia

NO	PERBEDAAN	PENYELIDIKAN PEMERIKSAAN	PENYELIDIKAN PRO YUSTISIA
1.	Dasar hukum	UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusi	UU No 26. Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM
2.	Pemaknaan 'pelanggaran hak asasi manusia'	Pelanggaran prinsip-prinsip hak asasi manusia	Kejahatan (<i>crimes</i>) yang berupa kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan
3.	Tujuan	Monitoring pelaksanaan HAM	Pemeriksaan awal sebagai rangkaian penegakan HAM melalui pengadilan
4.	Mandat kerja	Menyelidiki ada tidaknya prinsip-prinsip HAM yang telah dilanggar	Menyelidiki suatu peristiwa dan menentukan apakah terdapat kejahatan genosida atau kejahatan terhadap kemanusiaan berdasarkan bukti permulaan yang ditemukan
5.	Out put	Rekomendasi kepada lembaga atau institusi terkait	Laporan penyelidikan pro yustisia yang selanjutnya akan ditindaklanjuti ke penyelidikan pelanggaran HAM yang berat
6.	Keanggotaan	Terdiri atas Komnas HAM saja	Terdiri atas Komnas HAM dan dapat menyertakan unsur masyarakat

Sumber : Diolah dari UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Kedua macam penyelidikan oleh Komnas HAM tersebut memiliki arti penting bagi Komnas HAM, melalui penyelidikan pro yustisia Komnas HAM ditugasi untuk menentukan apakah suatu peristiwa terdapat pelanggaran HAM yang berat atau tidak. Dalam artian, Komnas HAM menjadi penentu ada tidaknya suatu kejahatan

(*crimes*). Sedangkan melalui penyelidikan pemeriksaan Komnas HAM ditugasi sebagai pengawas pelaksanaan mengenai prinsip-prinsip hak asasi manusia. Dalam artian, Komnas HAM bertindak sebagai pengawas norma apakah ada prinsip-prinsip HAM yang dilanggar dalam suatu peristiwa tertentu.

1.2. Dasar Hukum dan Pengertian Penyelidikan Pro-yustisia

Istilah penyelidikan pelanggaran HAM yang berat (penyelidikan pro yustisia) diperkenalkan oleh UU No. 26 Tahun 2000. Sehingga UU No. 26 Tahun 2000 inilah yang menjadi dasar hukum utama bagi penyelidikan pro yustisia. Namun, Pasal 10 UU No. 26 Tahun 2000 pada intinya mengatur bahwa jika dalam UU No. 26

Tahun 2000 tidak diatur maka aturannya dapat dilihat dalam KUHAP. Dengan demikian, karena penyelidikan ini digolongkan dalam lingkup pro yustisia, maka KUHAP juga merupakan dasar hukum bagi penyelidikan pelanggaran HAM yang berat.

Apabila ditinjau dalam ilmu hukum, UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan



HAM merupakan aturan khusus dari aturan mengenai pengadilan pidana.¹⁷ Sebagai aturan yang mengatur secara khusus, dalam perkembangannya terdapat dua interpretasi mengenai pengaturan penyelidikan pelanggaran HAM yang berat seperti yang diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000. Interpretasi pertama menyebutkan bahwa aturan umum penyelidikan pelanggaran HAM yang berat adalah KUHAP. Interpretasi ini didasarkan pada pemikiran bahwa penyelidikan pelanggaran HAM yang berat adalah bagian dari hukum acara pidana yang khusus sehingga aturan umumnya adalah KUHAP. Interpretasi kedua menyebutkan bahwa aturan umum penyelidikan pelanggaran HAM yang berat tidak hanya KUHAP, tetapi UU No. 39 Tahun 1999 juga merupakan aturan umumnya. Dasar pemikirannya adalah bahwa UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM -- yang mengatur secara khusus penyelidikan pelanggaran HAM yang berat -- merupakan peraturan perundang-undangan yang lahir berdasarkan amanat UU No. 39 Tahun 1999.¹⁸

Kedua interpretasi di atas berpengaruh juga terhadap proses penyelesaian pelanggaran HAM berat melalui pengadilan. Terutama berdampak pada kewenangan *subpoena*¹⁹

¹⁷ Menurut Jan Rummelink, pengejawantahan, pengakuan dan pengungkapannya dalam relia sangat tergantung dengan pengadilan. Lihat : Jan Rummelink, *Hukum Pidana : Komentar atas Pasal-pasal Terpenting Kitab Undang-undangan Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undangan Hukum Pidana Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama, 2003, hlm. 3. Jika diinterpretasikan lebih jauh tulisan Jan Rummelink ini berarti bahwa penegakan hukum pidana sangat tergantung dengan pengadilan.

¹⁸ Lihat : Pasal 104 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

¹⁹ Kewenangan untuk memanggil saksi secara paksa. Menurut Asmara Nababan,

yang dimiliki penyidik. Di dalam UU No. 26 Tahun 2000 kewenangan penyidik ini tidak diatur, begitu pula dalam KUHAP. Tetapi diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999. Perbedaan interpretasi ini sangat terasa dalam penyelidikan Pelanggaran HAM yang berat dalam Peristiwa Trisakti - Semanggi I dan II. Sehingga banyak saksi-saksi yang tidak bisa dimintai keterangannya oleh penyidik.

Menurut penulis, untuk menemukan apa yang menjadi aturan umum dari suatu peraturan khusus setidaknya dapat dilihat melalui dua cara. Pertama, memang telah secara tegas ditentukan oleh aturan khusus tersebut. Kedua, dilihat dari materi yang diatur oleh aturan khusus tersebut. UU No. 26 Tahun 2000 melalui Pasal 10 telah secara tegas menunjuk hukum acara pidana yang berlaku sebagai aturan umumnya, yaitu KUHAP. Kemudian, jika dilihat dari materi yang diatur, UU No. 26 Tahun 2000 mengatur mengenai pengadilan HAM, yang juga mengatur mengenai hukum acaranya termasuk penyelidikan. Sehingga dengan sendirinya pengaturan mengenai penyelidikan pelanggaran HAM yang berat semestinya tunduk pada ketentuan hukum acara pidana. Dengan demikian sudah jelas bahwa aturan umum penyelidikan pelanggaran HAM yang berat adalah KUHAP. Tetapi yang menjadi masalah adalah bahwa KUHAP merupakan hukum acara untuk memeriksa perkara pidana biasa (*ordinary crimes*), bukan diperuntukkan perkara pidana luar biasa (*extra ordinary crimes*).

Memang betul bahwa UU No. 26 Tahun 2000 lahir karena amanat UU No. 39 Tahun

kewenangan subpoena ini kerwenangan yang melekat pada Komnas HAM sehingga apa pun kegiatannya kewenangan ini tetap dimiliki Komnas HAM termasuk dalam penyelidikan Pro Yusticia. Interview tanggal 18 Agustus 2004 di DEMOS.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

1999, hal ini tidak berarti bahwa UU No. 39 Tahun 1999 dengan serta merta menjadi aturan umum dari pengaturan mengenai penyelidikan pro yustisia. Lagi pula sudah jelas bahwa UU No. 39 Tahun 1999 tidak mengatur mengenai hukum acara, baik secara khusus maupun umum. Selain itu, antara UU No. 39 Tahun 1999 dan UU No. 26 Tahun 2000 masing-masing mengatur hal yang berbeda. UU No. 39 Tahun 1999 mengatur mengenai prinsip-prinsip HAM yang harus ditaati sedangkan UU No. 26 Tahun 2000 mengatur mengenai kejahatan HAM yang disertai ancaman serta bagaimana penegakan hukumnya. Dengan demikian sudah cukup jelas bahwa aturan umum hukum acara pengadilan HAM adalah KUHAP.

Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000, penyelidikan (baca : penyelidikan pro yustisia) adalah serangkaian tindakan penyelidikan untuk mencari dan menemukan ada tidaknya suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan.²⁰ Pengertian penyelidikan ini tidak jauh berbeda seperti yang diatur KUHAP, yang menyatakan bahwa penyelidikan adalah serangkaian tindakan mencari dan menemukan sesuatu keadaan atau peristiwa yang berhubungan dengan tindak pidana atau yang diduga tindak pidana. Dengan demikian, secara umum penyelidikan pelanggaran HAM yang berat dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan untuk menentukan ada tidaknya suatu pelanggaran HAM yang berat guna ditindaklanjuti dengan proses penyidikan.

²⁰ Lihat : Pasal 1 butir 1 UU No. 26 Tahun 2000.



1.3. Tim ad hoc Penyelidikan Pro-yustisia Komnas HAM

Penyelidikan pro yustisia dilakukan oleh Komnas HAM apabila berdasarkan sifat dan lingkungannya suatu peristiwa dapat diduga telah terjadi pelanggaran HAM yang berat. Dugaan tersebut dapat juga dikarenakan adanya laporan maupun pengaduan. Dengan demikian, dasar dilakukannya penyelidikan pelanggaran HAM yang berat yaitu : adanya laporan, adanya pengaduan, atau atas lingkup dan sifatnya suatu peristiwa patut diduga terdapat pelanggaran HAM yang berat. Apabila ada dugaan kuat telah terjadi pelanggaran HAM, maka penyelidikan pro yustisia dapat dilakukan jika sidang paripurna Komnas HAM memutuskan untuk melakukan penyelidikan pro yustisia.

Dalam melakukan penyelidikan pro yustisia, seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000, Komnas HAM dapat membentuk tim ad hoc.²¹ Tim ad hoc ini beranggotakan Komnas HAM dan mengikutsertakan masyarakat.²² Tim ad hoc inilah yang dikenal dengan Komisi

²¹ Pasal inilah yang kemudian dijadikan dasar hukum pembentukan tim ad hoc penyelidikan pro yustisia. Tetapi, untuk pembentukan KPP HAM sebelum diundangkannya UU No. 26 Tahun 2000, dasar hukum yang dipakai adalah Perpu No 1 Tahun 1999 dan UU No. 39 Tahun 1999. Sebagai contoh misalnya KPP HAM Timtim dan KPP HAM Tanjung Priok (KP3T) menggunakan dasar hukum ini. Sedangkan KPP HAM Papua/Irian Jaya, KPP HAM Trisaksi-Semanggi I dan II, dan KPP HAM Kerusuhan Mei 1998 menggunakan Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000.

²² Dalam prakteknya, semua penyelidikan pro yustisia yang pernah dilakukan Komnas HAM dilakukan dengan membentuk tim ad hoc.

Penyelidikan Pelanggaran HAM (KPP HAM).²³ Berdasarkan Tata Tertib Komnas HAM Pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa *Tim ad hoc sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000 dibentuk oleh Sidang Paripurna Komnas HAM apabila dipandang perlu*. Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 8 ayat (2) Tata Tertib Komnas HAM bahwa *Tim ad hoc ... dibentuk oleh Sidang Paripurna berdasarkan hasil pemantauan*. Bunyi pasal tersebut mengandung makna bahwa (i) tim ad hoc hanya dapat dibentuk melalui sidang paripurna; (ii) syarat pembentukan tim ad hoc harus dilakukan pemantauan terlebih dahulu.²⁴ Namun demikian, pada prakteknya sebelum Tata Tertib Komnas HAM ini ditetapkan, tim ad hoc dapat dibentuk tanpa harus didahului dengan pemantauan. Sebagai contoh misalnya KPP HAM Timtim, KPP HAM Papua/Irian Jaya, KP3T Peristiwa Tanjung Priok 1998, dan KPP HAM Trisakti-Semanggi I dan II.

Berdasarkan Pasal 18 ayat (2) No. 26 Tahun 2000, ada dua kelompok keanggotaan tim ad hoc, yaitu : dari Komnas HAM dan dari unsur masyarakat. Penjelasan Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000 menyebutkan bahwa *yang dimaksud dengan unsur masyarakat adalah anggota masyarakat yang profesional, berdedikasi, berintegritas tinggi dan menghayati di bidang hak asasi manusia*. Oleh karenanya dalam prakteknya, anggota KPP HAM selain dari Komnas HAM terdapat

²³ Untuk selanjutnya istilah tim ad hoc dan KPP HAM akan disebut dalam tulisan ini secara bergantian dengan pengertian yang sama, yaitu : tim yang dibentuk oleh Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan pelanggaran HAM yang berat.

²⁴ Pemantauan di sini berarti penyelidikan pemeriksaan seperti yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

juga aktivis LSM, tokoh agama, dan tokoh masyarakat lainnya yang intens mengikuti dan memahami peristiwa dimaksud. Namun, UU No. 26 Tahun 2000 tidak mengatur lebih jauh mengenai jumlah anggota tim ad hoc maupun perimbangan keanggotaan antara anggota dari Komnas HAM dan keanggotaan dari Komnas HAM. Akibatnya, dari beberapa KPP HAM yang pernah ada tidak ada kesamaan baik jumlah anggota keseluruhan maupun perimbangan jumlah anggota.

Dalam UU No. 26 Tahun 2000 juga tidak diatur mengenai persyaratan keanggotaan tim ad hoc. Hanya saja Tata Tertib Komnas HAM Pasal 8 ayat (4) menyebutkan bahwa *Keanggotaan tim ad hoc ... terdiri dari orang-orang yang mempunyai latar belakang pengetahuan dan pengalaman dalam melakukan penyelidikan pro justitia.*²⁵ Untuk menutupi kekurangan pengaturan dalam UU No. 26 Tahun 2000, sebenarnya Komnas HAM pada saat pembentukan KPP HAM Timtim telah ada Pedoman Kerangka Kerja Penyelidikan (PKKP). PKKP ini awalnya akan dijadikan pedoman baku bagi Komnas HAM. Tapi sayangnya pedoman ini masih belum ditetapkan Komnas HAM untuk dijadikan standar baku prosedur penyelidikan. Sementara itu, KPP HAM lain, setelah KPP HAM Timtim, belum menjadikan PKKP ini sebagai pedoman

kerja.²⁶ Menurut KPPK ini, ada beberapa syarat yang harus dipenuhi penyidik, di antaranya dapat dilihat dalam tabel berikut.

²⁵ Selama ini, apabila Komnas HAM melalui sidang paripurna memutuskan melakukan penyelidikan pro yustisia dengan membentuk tim ad hoc, maka dalam sidang paripurna inilah ditetapkan siapa yang menjadi ketua tim ad hoc. Selanjutnya setelah ketua tim ad hoc ini ditetapkan, ketua tim ad hoc ini ditugasi untuk menyusun tim ad hoc (baca : menunjuk keanggotaan tim ad hoc) baik itu anggota dari Komnas HAM maupun anggota unsur masyarakat beserta alat kelengkapan tim ad hoc. Selanjutnya sidang pleno tinggal menetapkan saja keanggotaan tim ad hoc yang disusun ketua tim ad hoc tadi.

²⁶ Interview dengan Asmara Nababan tanggal 18 Agustus 2004. Pedoman Kerangka Kerja Penyelidikan ini dijadikan sebagai lampiran laporan dalam KPP HAM Timtim. Pedoman ini disusun dengan mengacu pada prinsip dasar, instrumen hak asasi manusia, dan hukum internasional.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

Tabel 1.5.
Kualifikasi Keanggotaan dan Kredibilitas Komisi

NO	KUALIFIKASI KEANGGOTAAN DAN KREDIBILITAS KOMISI	KETERANGAN
1.	Non partisipan dan imparial	Anggota komisi tidak bolehberhubungan erat dengan individu, badan pemerintah, partai politik atau organisasi-organisasi yang mempunyai kaitan pelaku maupun korban, yaitu: kaitan tanggung jawab atas kejahatan-keahatan kemanusiaan tersebut atau atas hilangnya korban, atau organisasi maupun kelompok yang berhubungan dengan korban, karena hal ini dapat merusak kredibilitas komisi
2.	Kompetensi	Anggota komisi harus mampu mengevaluasi dan mempertimbangkan, serta melaksanakan penilaian dengan baik. Jika mungkin komisi pencari informasi (komisi lapangan) harus beranggotakan antara lain, ahli hukum, kedokteran, ilmu forensik, dan bidang spesialisasi lainnya yang sesuai
3.	Kejujuran	Anggota komisi harus mempunyai reputasi sebagai orang yang jujur dan adil dalam komunitasnya
4.	Jumlah anggota Komisi	Di dalam <i>principles on the Effective Prevention and Investigation of Extra-Legal, Arbitrary and Summary Executions</i> tidak ada ketentuan mengenai jumlah anggota komisi. tetapi akan sangat masuk akal untuk memperhatikan bahwa obyektivitas penyelidikan dan penemuan-penemuan komisi, antara lain, bergantung pada jumlah anggota, yakni tiga atau lebih, di banding satu atau dua. Penyelidikan kejahatan terhadap kemanusiaan ini tidak bisa akan terbatas sejauh mana kemampuannya untuk menyelidiki sendiri. Di samping itu, penyelidikan oleh satu anggota komisi akan terpaksa memutuskan hal-hal yang kontroversial dan penting, tanpa melakukan diskusi, dan akan rentan terhadap tekanan pemerintah dan pihak luar.

Sumber : PKKP Komnas HAM²⁷

²⁷ Tabel ini juga mengambil beberapa data yang disajikan dalam Komnas HAM Perempuan, *Seri Dokumen Kunci 4 : Kumpulan Ringkasan Eksekutif*, 2003.



Tim ad hoc penyelidikan dilengkapi pula dengan beberapa alat kelengkapan untuk mendukung kinerjanya. Di antaranya adalah : tim asistensi, tim dokumentasi, dan sekretariat. Mengenai alat kelengkapan ini sebenarnya tidak diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000. Pembentukan alat kelengkapan ini merupakan inisiatif Komnas HAM sendiri untuk membantu kerja-kerja penyelidikan pro yustisia. Alat kelengkapan tim ad hoc biasanya direkrut dari staff Komnas HAM dan unsur masyarakat yang kebanyakan didominasi oleh aktivis LSM. Sama halnya dengan keanggotaan tim ad hoc, dalam beberapa KPP HAM, jumlah keanggotaan masing-masing alat kelengkapan tidak mempunyai kesamaan.

Selama ini, dalam melakukan penyelidikannya Komnas HAM masih belum memiliki standar yang baku mengenai bagaimana tim ad hoc bekerja. Mengenai tata kerja penyelidikan pro yustisia yang dilakukan oleh tim ad hoc, dalam Pasal 9 Tata Tertib Komnas HAM ditentukan bahwa *Tata kerja tim ad hoc ... diatur dalam ketentuan tersendiri yang ditetapkan oleh Sidang Paripurna*. Namun sayangnya, sampai saat ini Komnas HAM belum juga mempunyai tata kerja dimaksud. Ketiadaan tata kerja ini dapat menjadi kendala tersendiri bagi tim ad hoc dalam melakukan kerjanya. Di antaranya tim harus menyepakati terlebih dahulu tata kerja sebelum turun ke lapangan. Sementara itu, menurut keterangan Asmara Nababan PKKPP KPP HAM Timtim tersebutlah yang diharapkan dijadikan pedoman untuk penyelidikan-penyelidikan untuk peristiwa yang lain.²⁸

²⁸ Interview dengan Asmara Nababan tanggal 18 Agustus 2004. Ada delapan materi yang diatur dalam PKKPP KPP HAM Timtim, di antaranya yaitu : (i) prasyarat keefektifan penyelidikan, (ii) ruang lingkup penyelidikan, (iii) prinsip kerja penyelidikan, (iv) kekuasaan dan wewenang, (v) kualifikasi keanggotaan dan

Sebagai pelaksana tugas Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan pelanggaran HAM yang berat, kewenangan tim ad hoc dalam melakukan penyelidikan adalah kewenangan penyelidikan seperti yang diatur dalam Pasal 19 UU No. 26 Tahun 2000.²⁹ Walaupun tugas penyelidikan ini dilaksanakan oleh tim ad hoc, dalam menjalankan kewenangannya tetap mengatasnamakan Komnas HAM.

kredibilitas komisi, (vi) sasaran penyelidikan, (vii) tata cara penyelidikan, dan (viii) laporan Komisi.

²⁹ Lihat Bab II tulisan ini.



1.4. Laporan Hasil Penyelidikan Pro-yustisia

Setidaknya ada dua alasan mengapa laporan hasil penyelidikan pro yustisia menjadi penting, yaitu : (i) dari hasil laporan itulah diketahui apakah benar atau tidaknya telah terjadi pelanggaran HAM yang berat; jika benar (ii) Laporan hasil penyelidikan dijadikan dasar oleh Jaksa Agung untuk melakukan penyelidikan. Oleh karenanya dapat dikatakan bahwa menyusun laporan

hasil penyelidikan merupakan kewajiban bagi tim ad hoc dalam melakukan pekerjaannya. Dalam UU No. 26 Tahun 2000 juga tidak mengatur apa saja persyaratan-persyaratan minimal dari suatu laporan hasil penyelidikan, baik itu persyaratan materiil maupun formiilnya. Berikut ini akan coba diuraikan mengenai persyaratan materiil dan persyaratan formiil laporan hasil penyelidikan pelanggaran HAM yang berat.

1.4.1. Mengenai Kelengkapan Persyaratan Materiil

Seperti disebutkan di muka, UU No. 26 Tahun 2000 tidak begitu jelas mengatur mengenai persyaratan materiil laporan hasil penyelidikan. Dalam KUHAP tidak berbeda jauh, tidak satu aturan pun yang mengatur mengenai substansi hasil penyelidikan. Namun, Atas interpretasi terhadap KUHAP, Yahya Harahap berpendapat, pada intinya, bahwa substansi laporan penyelidikan (baca : persyaratan materiil) adalah hasil penyelidikan dan tindakan-tindakan selama penyelidikan tersebut.³⁰

Dalam UU No. 26 Tahun 2000 Pasal 1 butir 5 disebutkan bahwa : *penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan ada tidaknya suatu peristiwa yang merupakan pelanggaran HAM yang berat guna ditindaklanjuti dengan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini.* Bunyi pasal ini berarti bahwa tugas penyelidik adalah menyelidiki apakah peristiwa yang terjadi – pada suatu waktu tertentu (*tempus*) dan suatu tempat tertentu

(*locus*) -- tersebut merupakan tindak pidana pelanggaran HAM yang berat atau bukan. Jika benar maka akan ditindaklanjuti dengan penyidikan. Tugas penyelidik ini tidak jauh berbeda seperti yang diatur dalam KUHAP Pasal 1 butir 5, yaitu : menemukan apakah peristiwa yang terjadi merupakan tindak pidana atau bukan.³¹

Mengingat pengaturan Pasal 7 UU No. 26 Tahun 2000, tugas penyelidik tidak berhenti hanya menemukan ada tidaknya pelanggaran HAM yang berat. Tetapi, menjadi tugasnya pula untuk menentukan jenis pelanggaran HAM yang terjadi, yaitu : *kejahatan genosida* ataukah *kejahatan terhadap kemanusiaan* atau kedua-duanya telah terjadi. Dari sinilah maka penguraian unsur tindak pidana (*element of crimes*) menjadi penting. Sejalan dengan hal ini, Pasal 20

³⁰ Lihat : Yahya Harahap, Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP, Sinar Grafika, 2000 (edisi Kedua), hlm. 108.

³¹ Pasal 1 butir 5 KUHAP menyatakan bahwa Penyelidikan adalah serangkaian tindakan penyelidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini.



ayat (3) UU No. 26 Tahun 2000 beserta penjelasannya bisa dipahami. Pasal 20 ayat (3) menyatakan bahwa :

“Dalam hal penyidik berpendapat bahwa hasil penyelidikan ... masih kurang lengkap, penyidik segera mengembalikan hasil penyelidikan kepada penyidik untuk dilengkapi ...”

Penjelasannya menyebutkan bahwa : *“dalam ketentuan ini yang dimaksud ‘kurang lengkap’ adalah belum cukup memenuhi unsur pelanggaran HAM yang berat untuk dilanjutkan ke tahap penyidikan”*. Dengan demikian, penyidik pelanggaran HAM yang berat harus menguraikan pula *element of crimes* pelanggaran HAM yang terjadi. Sampai saat ini, semua laporan hasil penyelidikan pro yustisia Komnas HAM menyimpulkan bahwa pelanggaran HAM yang terjadi adalah kejahatan terhadap kemanusiaan. Pasal 9 UU No. 26 Tahun 2000 menyebutkan bahwa:

“Kejahatan terhadap kemanusiaan ... adalah salah satu perbuatan yang dilakukan sebagai bagian dari serangan yang meluas atau sistematis yang diketahuinya bahwa serangan tersebut ditujukan secara langsung terhadap penduduk sipil, berupa :

- a. Pembunuhan;
- b. Pemusnahan;
- c. Perbudakan;
- d. Pengusiran atau pemindahan penduduk secara paksa;
- e. Perampasan kemerdekaan atau perampasan kebebasan fisik lain secara sewenang-wenang yang melanggar (asas-asas) ketentuan pokok hukum internasional;
- f. Penyiksaan;
- g. Perkosaan, perbudakan seksual, pelacuran secara paksa, pemaksaan kehamilan, pemandulan atau sterilisasi secara paksa atau bentuk-bentuk kekerasan seksual lain yang setara;

- h. Penganiayaan terhadap suatu kelompok tertentu atau perkumpulan yang didasari persamaan paham politik, ras, kebangsaan, etnis, budaya, agama, jenis kelamin atau alasan lain yang telah diakui secara universal sebagai hal yang dilarang menurut hukum internasional;
- i. Penghilangan orang secara paksa;
- j. Kejahatan apartheid.

Jika hasil temuan penyidik menyimpulkan terdapat pelanggaran HAM yang berat berupa kejahatan terhadap kemanusiaan seperti tersebut di atas, maka laporan hasil penyelidikan harus dapat menunjukkan telah terpenuhinya unsur delik (*element of crimes*) dari kejahatan terhadap kemanusiaan dimaksud. Di antaranya *element meluas* atau *sistematis*; dan *element serangan* ditujukan terhadap penduduk sipil.

Selanjutnya, Penjelasan Pasal 20 ayat (1) UU No 26 Tahun 2000 menyebutkan bahwa :

“Dalam hal Komnas HAM berpendapat bahwa terdapat bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran HAM yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik.”

Penjelasannya menyebutkan bahwa : *“ ... bukti permulaan yang cukup adalah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana bahwa seseorang yang karena perbuatannya atau keadaannya, berdasarkan bukti permulaan patut diduga sebagai pelaku pelanggaran HAM yang berat.”* Bunyi pasal ini mengandung makna bahwa penyidik membuat kesimpulannya berdasarkan *bukti permulaan yang cukup*. Baik dalam KUHAP, UU No. 26 Tahun 2000, maupun dalam peraturan perundang-undangan lainnya tidak ditemukan mengenai penjelasan apa yang dimaksud dengan bukti permulaan. Hanya saja dalam Pedoman Pelaksanaan KUHAP menyerahkan penafsiran ini



kepada praktek pengadilan.³² Dalam melakukan penyelidikan, penyelidik dapat menemukan bukti permulaan melalui fakta-fakta peristiwa yang ditemukan.³³

Menurut keterangan Kepala Dir Peran HAM Kejaksaan Agung, I Ketut Murtika, dalam melakukan penyelidikan sebaiknya menggunakan rumus 5W1H (*what, where, when, who, why, dan how*). Artinya, dalam penyelidikan pelanggaran HAM yang berat, penyelidik diharapkan dapat menemukan *apa* peristiwa yang terjadi; *di mana* terjadi, *kapan* terjadi, *siapa saja* korbannya, *siapa* kira-kira pelakunya, dan *bagaimana* peristiwa itu terjadi.³⁴ Pertanyaan-pertanyaan ini dijawab melalui fakta-fakta yang ditemukan pada waktu penyelidikan.

Dengan demikian, berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000, maka substansi laporan hasil penyelidikan pelanggaran HAM yang berat setidaknya memuat : (i) kesimpulan mengenai hasil temuan penyelidikan apakah peristiwa tersebut merupakan tindak pidana pelanggaran HAM yang berat atau bukan; (ii) mengumpulkan fakta-fakta dan menemukan bukti permulaan yang

menunjukkan telah terjadi pelanggaran HAM yang berat; (iii) menguraikan *element of crimes* dari pelanggaran HAM yang dimaksud berdasarkan fakta-fakta yang ditemukan; (iv) mencoba untuk menyebutkan siapa saja korbannya; (v) mencoba untuk menyebutkan pihak yang diduga bertanggung jawab atas terjadinya pelanggaran HAM yang berat.

³² Lihat : Keputusan Menteri Kehakiman RI No. M.01.PW.07.03.TH.1982 tentang Pedoman Pelaksanaan KUHAP. Dalam proses penyelesaian pelanggaran HAM yang berat, tiadanya pengertian bukti awal ini dapat merupakan suatu permasalahan tersendiri. Sebab, bisa saja terjadi suatu kondisi yang menurut penyelidik dianggap bukti awal, sementara itu oleh penyelidik hal itu belum dianggap sebagai bukti awal untuk menduga telah ada pelanggaran HAM yang berat. Tentu saja hal ini dapat menimbulkan hambatan dalam penyelesaian pelanggaran HAM yang berat.

³³ Menurut Pasal 184 ayat (1) KUHAP, macam-macam alat bukti di antaranya : keterangan saksi, keterangan ahli, bukti surat, petunjuk, dan keterangan tersangka.

³⁴ Interview tanggal 1 Oktober 2004 di Kejaksaan Agung RI.



1.4.2. Mengenai Kelengkapan Persyaratan Formil

Dalam UU No. 26 Tahun 2000 tidak diatur mengenai persyaratan formil penyelidikan pelanggaran HAM yang berat. UU No. 26 Tahun 2000 hanya mengatur bahwa Komnas HAM sebagai penyelidik.³⁵ Dalam melaksanakan kewenangannya Komnas HAM dapat membentuk tim ad hoc.³⁶ Dan selanjutnya dalam penjelasan Pasal 19 UU No. 26 Tahun 2000 disebutkan bahwa pelaksanaan 'penyelidikan' dalam ketentuan ini dimaksudkan sebagai rangkaian tindakan Komnas HAM dalam lingkup pro yustisia.

Kata 'pro yustisia' inilah yang menjadi kunci mengenai persyaratan formil laporan penyelidikan pelanggaran HAM yang berat. Dalam *Kamus Hukum*, pro yustisia berarti 'untuk keperluan pengadilan'.³⁷ Dengan demikian, penyelidikan pro yustisia merupakan penyelidikan untuk keperluan pengadilan. Ini berarti bahwa segala aktivitas penyelidikan merupakan aktivitas yang sah dan dapat dipertanggungjawabkan. Sah di sini maksudnya adalah memenuhi persyaratan yuridis. Sedangkan dapat dipertanggungjawabkan tidak lain dibuat berita acara. Oleh karenanya, dalam menjalankan setiap aktivitas sesuai kewenangannya seperti yang diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000³⁸, penyelidik diharuskan membuatkan berita-acara-nya. Terutama dalam hal meminta

keterangan dari para saksi; pemeriksaan surat; penggeledahan dan penyitaan; pemeriksaan setempat terhadap rumah,pekarangan, bangunan, dan tempat lainnya.

Ketentuan keharusan penyelidik membuat berita acara dalam melaksanakan kewenangannya memang tidak tercantum dalam UU No. 26 Tahun 2000. Ketiadaan pengaturan tersebut tidak berarti tidak diharuskan. Tetapi, mengingat bahwa penyelidikan pelanggaran HAM yang berat merupakan penyelidikan pro yustisia maka pembuatan berita acara menjadi suatu keharusan. Dalam KUHAP keharusan penyelidik membuat berita acara dapat ditemukan dalam Pasal 102.³⁹

Pertanyaan selanjutnya adalah kapan suatu berita acara dikatakan sah? Dalam KUHAP Pasal 75 dijelaskan bahwa :

- A. Berita acara dibuat untuk setiap tindakan tentang :
1. Pemeriksaan tersangka;
 2. Penangkapan;
 3. Penahanan;
 4. Penggeledahan;
 5. Pemasukan rumah;

³⁵ Pasal 18 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000.

³⁶ Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000.

³⁷ Lihat : Subekti dan Tjitro Soedibyo, *Kamus Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta, 1973.

³⁸ Mengenai kewenangan penyelidik pelanggaran HAM yang berat ini lihat Bab 2 sub judul *Sepintas mengenai Penyelidikan Pelanggaran HAM yang berat*.

³⁹ (1) Penyelidik yang mengetahui, menerima laporan atau pengaduan tentang terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan tindak pidana wajib segera melakukan tindakan penyelidikan yang diperlukan. (2) Dalam hal tertangkap tangan tanpa menunggu perintah penyidik, penyelidik wajib segera melakukan tindakan yang diperlukan dalam rangka penyelidikan sebagaimana tersebut pada Pasal 5 ayat (1) huruf b. (3) Terhadap tindakan yang dilakukan tersebut pada ayat (1) dan ayat (2) penyelidik wajib membuat berita acara dan melaporkannya kepada penyidik seadanya hukum.



6. Penyitaan benda;
7. Pemeriksaan surat;
8. Pemeriksaan saksi;
9. Pemeriksaan di tempat kejadian;
10. Pelaksanaan penetapan dan putusan pengadilan;
11. Pelaksanaan tindakan lain sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini.

hanya berlaku untuk penyidik ad hoc, penuntut ad hoc, dan hakim hoc.⁴¹

- B. Berita acara dibuat oleh pejabat yang bersangkutan dalam melakukan tindakan tersebut pada ayat (1) dan dibuat atas kekuatan sumpah jabatan.
- C. Berita acara tersebut selain ditandatangani oleh pejabat tersebut pada ayat (2) ditandatangani pula oleh semua pihak yang terlibat dalam tindakan tersebut pada ayat (1).

Dari bunyi Pasal 75 tersebut di atas dapat diambil kesimpulan bahwa (i) berita acara dibuat oleh pejabat yang bersangkutan atas kekuatan sumpah jabatan; (ii) berita acara tersebut ditandatangani oleh pejabat bersangkutan dan semua pihak yang terlibat. Selanjutnya dalam Pasal 8 ayat (1) KUHAP ditentukan bahwa pembuatan berita acara seperti dimaksud Pasal 75 di atas dilakukan oleh penyidik.⁴⁰ Apakah persyaratan ini juga berlaku untuk berita acara yang dibuat penyidik?

Dalam UU No. 26 Tahun 2000 tidak ditemukan aturan bahwa penyidik pelanggaran HAM yang berat harus disumpah. Dalam UU No. 26 Tahun 2000 pengaturan mengenai keharusan disumpah

⁴⁰ Pasal 8 ayat (1) KUHAP menyatakan bahwa Penyidik membuat berita acara tentang pelaksanaan tindakan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 dengan tidak mengurangi ketentuan lain dalam undang-undang ini.

⁴¹ Lihat : Pasal 21; Pasal 23, dan Pasal 30 UU No. 26 Tahun 2000.



BAB II

Pemeriksaan Permulaan Perkara Pelanggaran HAM yang Berat Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000

2.1. Latar Belakang Pengadilan HAM

UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia merupakan dasar utama pembentukan pengadilan hak asasi manusia. Kemunculan UU ini merupakan amanat Pasal 104 UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia untuk memeriksa dan memutus perkara-perkara (tindak pidana) pelanggaran hak asasi manusia. Kemunculan kedua instrumen ini merupakan bagian dari produk agenda penegakan hak asasi manusia pemerintahan pasca pemerintahan Presiden Soeharto. Kalangan korban pelanggaran HAM pemerintahan Soeharto dan kelompok pro-demokrasi secara terus-menerus mendesak pemerintahan pasca Soeharto agar segera menunjukkan komitmen mereka terhadap penegakan hak asasi manusia. Desakan itu akhirnya membuat MPR mengeluarkan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia. TAP MPR itulah yang kemudian menjadi pijakan bagi pemerintahan transisi yang dijalankan Habibie menyusun Rencana Aksi Nasional HAM Periode 1998 – 2003. Salah satu agendanya adalah pembuatan regulasi hak asasi manusia di tingkat nasional.

Berbagai aksi kekerasan, pengusiran dan politik bumi hangus yang terjadi di Timor Timur, baik sebelum maupun sesudah Jajak Pendapat 1999, telah menjadi keprihatinan masyarakat nasional dan internasional terhadap kondisi HAM di Indonesia. Berbagai desakan muncul untuk menyelesaikan tragedi itu. Di sisi lain, para korban Peristiwa Tanjung Priok 1984 terus mendesak pemerintah untuk mengუსut

tuntas kasus tersebut. Tetapi hukum (baca : peraturan perundang-undangan) yang berlaku saat itu belum bisa mengakodasi desakan penyelesaian peristiwa-peristiwa tersebut. Ada kebutuhan yang mendesak untuk menörobos kebuntuan hukum dan perangkat-perangkatnya. Akhirnya, pemerintahan saat itu mengeluarkan Perpu Nomor 1 Tahun 1999 tentang Pengadilan HAM. Tetapi sayangnya, Perpu ini akhirnya ditolak oleh DPR RI untuk menjadi undang-undang dengan alasan : (i) Tiada situasi darurat (kegentingan yang memaksa) untuk diterbitkannya Perpu; (ii) Substansi Perpu masih mempunyai berbagai kelemahan, di antaranya: tidak menerapkan asas retroaktif, masih ada ketentuan yang dinilai menyimpang, dan tidak sesuai dengan asas-asas hukum yang berlaku, masih belum menjangkau pertanggungjawaban secara lembaga, dan adanya ketentuan yang kontradiktif. Setelah penolakan tersebut, pemerintah menyusun RUU tentang Pengadilan HAM dan diajukan ke DPR RI untuk dibahas. Akhirnya pada tanggal 6 November 2000 RUU tersebut disahkan menjadi UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.

Berdasarkan UU No. 26 Tahun 2000 ditentukan bahwa tidak semua pelanggaran hak asasi manusia dapat diselesaikan melalui pengadilan HAM. Tetapi pengadilan HAM lebih khusus lagi untuk memeriksa dan memutus perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat. Kejahatan hak asasi manusia yang digolongkan sebagai pelanggaran HAM



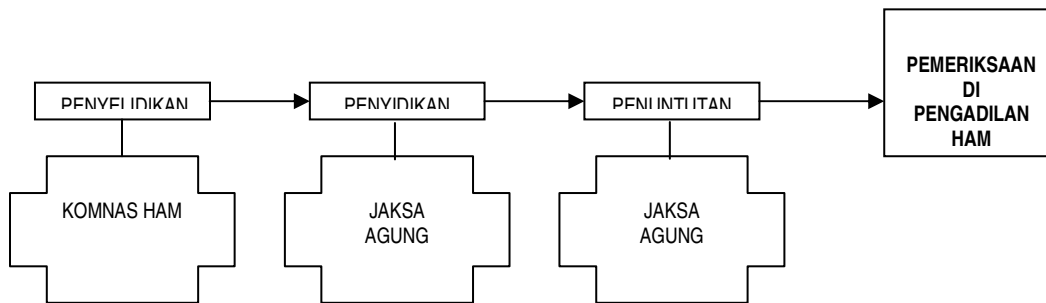
yang berat yaitu : kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Dengan demikian, pengadilan HAM hanya dapat memeriksa dua jenis kejahatan tersebut.

Sebagai aturan yang mengatur secara khusus mengenai pengadilan HAM, UU No 26 Tahun 2000 tidak saja menentukan kejahatan apa saja yang dapat diperiksa melalui pengadilan HAM, tetapi mengatur secara khusus juga mengenai bagaimana pemeriksaan perkara pelanggaran HAM yang berat dari pemeriksaan awal sampai pemeriksaan tahap akhir. Prosedur inilah yang dalam ilmu hukum lebih dikenal dengan hukum acara. Namun demikian, melalui Pasal 10 UU No. 26 Tahun 2000 ditentukan bahwa “dalam hal tidak ditentukan lain dalam undang-undang ini, hukum acara

atas perkara pelanggaran HAM yang berat dilakukan berdasarkan ketentuan hukum acara pidana”. Dalam ketentuan ini diketahui bahwa KUHAP telah ditunjuk UU No. 26 Tahun 2000 sebagai aturan umum hukum acara pengadilan HAM.

Prosedur dan tahapan-tahapan pemeriksaan perkara dalam UU No. 26 Tahun 2000 tidak begitu berbeda dengan KUHAP, yaitu penyelidikan dan penyidikan -- sebagai pemeriksaan awal, serta penuntutan dan pemeriksaan di muka pengadilan. Hanya saja dalam UU No. 26 Tahun 2000 telah diatur secara khusus bahwa Komnas HAM sebagai penyelidik dan Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum. Untuk lebih jelas dapat dilihat dalam bagan berikut.

Bagan 2.1.
Tahapan Pemeriksaan Perkara Pelanggaran HAM yang Berat



Sumber : Diolah dari UU No. 26 Tahun 2000.

Meskipun kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan baru dinyatakan sebagai tindak pidana setelah berlakunya UU No. 26 Tahun 2000, Pengadilan HAM juga berwenang untuk memeriksa dan mengadili tindak pidana tersebut yang terjadi sebelum UU No. 26 Tahun 2000 dibentuk. Hal ini dikarenakan UU No. 26 Tahun 2000 menerapkan asas retroaktif. Dengan demikian, dilihat dari segi waktu terjadinya (*tempus delicti*) terdapat dua macam tindak pidana (pelanggaran HAM yang berat) yang dapat diperiksa melalui pengadilan HAM, yaitu: tindak pidana yang

terjadi sesudah UU No. 26 Tahun 2000 berlaku; dan tindak pidana yang terjadi sebelum UU No. 26 Tahun 2000 berlaku. Perbedaan ini menjadi penting mengingat UU No. 26 Tahun 2000 memperlakukan kedua macam tindak pidana ini secara berbeda.

Tindak pidana yang terjadi setelah berlakunya UU No. 26 Tahun 2000 diperiksa dan diputus melalui pengadilan HAM permanen. Sedangkan tindak pidana yang terjadi sebelumnya diperiksa dan diputus



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

melalui pengadilan HAM ad hoc.⁴² Berdasarkan Pasal 44 UU No. 26 Tahun 2000 walaupun kedua pengadilan HAM ini memeriksa macam tindak pidana yang berbeda, tetapi pemeriksaan di muka pengadilan tetaplah sama. Di antaranya : diperiksa dan diputuskan oleh pengadilan HAM dalam waktu paling lama 180 hari terhitung sejak perkara dilimpahkan ke pengadilan HAM; dan diperiksa oleh majelis hakim yang berjumlah 5 orang yang terdiri atas 2 orang hakim pengadilan HAM dan 3 orang hakim ad hoc.

Mengenai kedudukan Pengadilan HAM, berdasarkan Pasal 3 UU No. 26 Tahun 2000 pengadilan HAM berkedudukan di daerah kabupaten atau daerah kota yang daerah hukumnya meliputi daerah hukum pengadilan negeri yang bersangkutan. Sedangkan untuk Daerah Khusus Ibukota Jakarta, pengadilan HAM berkedudukan di setiap wilayah pengadilan negeri Jakarta. Pasal 45 UU No. 26 Tahun 2000 menentukan bahwa untuk pertama kalinya saat UU No. 26 Tahun 2000 berlaku Pengadilan dibentuk di empat wilayah, yaitu: Jakarta Pusat, Surabaya, Medan, dan Makasar yang berkedudukan di pengadilan negeri.⁴³

⁴² Pasal 43 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 menentukan "*pelanggaran HAM yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya undang-undang ini, diperiksa dan diputuskan oleh pengadilan HAM ad hoc*".

⁴³ Wilayah Jakarta Pusat meliputi wilayah DKI Jakarta, Jawa Barat, Banten, Sumatera Selatan, Lampung, Bengkulu, Kalimantan Barat, dan Kalimantan Tengah. Wilayah Surabaya meliputi Jawa Timur, Jawa Tengah, Yogyakarta, Bali, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Wilayah Makasar meliputi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Utara, Maluku, Maluku Utara, dan Irian Jaya. Sedangkan Wilayah Medan meliputi Sumatera Utara, Aceh, Riau, Jambi, dan Sumatera Barat.

Sementara itu, pengadilan HAM ad hoc dibentuk melalui Keputusan Presiden atas usulan DPR-RI yang kedudukannya berada di lingkungan peradilan umum bersangkutan. Usulan DPR tersebut didasarkan pada adanya dugaan pelanggaran HAM yang berat yang terjadi pada *locus* dan *tempus delicti* sebelum UU No. 26 Tahun 2000 berlaku.⁴⁴

⁴⁴ Lihat : Penjelasan Pasal 43 UU No. 26 Tahun 2000.



A. Penunjukan Komnas HAM sebagai Penyelidik

UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM melalui Pasal 18 ayat (1) telah menunjuk Komnas HAM sebagai penyelidik pelanggaran HAM yang berat. Berdasarkan penjelasannya, penunjukan Komnas HAM sebagai penyelidik ini dimaksudkan untuk menjaga obyektivitas hasil penyelidikan karena Komnas HAM adalah lembaga yang independen. Dalam melakukan penyelidikan perkara pelanggaran HAM yang berat, Komnas HAM dapat membentuk tim ad hoc yang terdiri dari Komnas HAM dan unsur masyarakat.⁴⁵ Yang dimaksud dengan unsur masyarakat masyarakat di sini adalah tokoh dan anggota masyarakat yang profesional, berdedikasi, berintegritas tinggi, dan menghayati di bidang hak asasi manusia. Misalnya, aktivis LSM, akademisi, praktisi hukum, dan tokoh masyarakat lainnya berdasarkan kebutuhan.

Sebagai penyelidik pelanggaran HAM yang berat, Komnas HAM mempunyai dua jenis wewenang, yaitu : wewenang berdasarkan hukum dan wewenang berdasarkan perintah penyidik.⁴⁶ Wewenang berdasarkan hukum di antaranya :⁴⁷ (i) Melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam

⁴⁵ Lihat : Pasal 18 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000.

⁴⁶ Istilah 'kewenangan berdasarkan hukum' meminjam istilah yang digunakan Yahya Harahap -- dalam bukunya *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Penyelidikan dan Penuntutan* -- yang membedakan dua jenis fungsi dan kewenangan penyelidik dalam KUHAP. Dalam tulisan ini istilah ini digunakan untuk memudahkan dalam pembedaan jenis fungsi dan kewenangan penyelidik.

⁴⁷ Lihat : Pasal 19 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 huruf a s.d. f.

masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya dapat diduga terdapat pelanggaran HAM yang berat; (ii) Menerima laporan atau pengaduan dari seseorang atau kelompok orang tentang terjadinya pelanggaran HAM yang berat, serta mencari keterangan dan barang bukti; (iii) Memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan untuk meminta dan didengar keterangannya; (iv) Memanggil saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya; (v) Meninjau dan mengumpulkan keterangan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu; dan (vi) Memanggil pihak terkait untuk memberi keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya. Sedangkan atas perintah penyidik, penyelidik dapat melakukan tindakan berupa⁴⁸: (i) Pemeriksaan surat; (ii) Penggeledahan dan penyitaan; (iii) Pemeriksaan setempat terhadap rumah, perkarangan, bangunan, dan tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu; dan (iv) Mendatangkan ahli dalam hubungan dengan penyelidikan.

Penyelidikan pelanggaran HAM berat yang dilakukan oleh Komnas HAM ini berdasarkan penjelasan Pasal 19 UU No. 26 Tahun 2000 merupakan penyelidikan dalam lingkup *pro justitia*. Dalam artian, penyelidikan ini akan ditindaklanjuti ke tahap berikutnya, yaitu penyidikan. Oleh karenanya, menjadi penting pula bagi Komnas HAM untuk menyusun laporan

⁴⁸ Lihat : Pasal 19 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 huruf g. Yang dimaksud perintah penyidik adalah perintah tertulis yang dikeluarkan penyidik atas permintaan penyelidik dan penyidik segera mengeluarkan surat perintah setelah menerima permintaan dari penyelidik.



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

hasil penyelidikan untuk disampaikan kepada penyidik.

Setelah melakukan penyelidikannya, menurut Pasal 20 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 dalam hal Komnas HAM berpendapat bahwa terdapat *bukti permulaan yang cukup* telah terjadi pelanggaran HAM yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik. Paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah kesimpulan penyelidikan disampaikan, Komnas HAM menyerahkan seluruh hasil penyelidikan kepada penyidik.⁴⁹ Terhadap penyerahan hasil laporan ini, penyidik akan menilai apakah laporan hasil penyelidikan sudah lengkap atau masih kurang lengkap.⁵⁰ Dalam artian, apakah laporan hasil penyelidikan sudah cukup atau belum cukup memenuhi unsur pelanggaran HAM yang berat untuk ditindaklanjuti ke tahap penyidikan.⁵¹ Apabila ternyata hasil penyelidikan dinilai masih kurang lengkap oleh penyidik, maka penyidik akan mengembalikan laporan hasil penyelidikan kepada Komnas HAM *untuk dilengkapi* yang disertai dengan petunjuk untuk dilengkapi. Dalam waktu 30 hari, Komnas HAM selaku penyidik wajib melengkapi kekurangan tersebut berdasarkan petunjuk dari penyidik. Sebaliknya, jika penyidik menyatakan sudah lengkap maka hasil laporan penyelidikan segera ditindaklanjuti dengan tahap penyidikan oleh penyidik.

⁴⁹ Lihat : Pasal 20 ayat (2) UU No 26 Tahun 2000.

⁵⁰ Lihat : Pasal 20 ayat (3) UU No 26 Tahun 2000.

⁵¹ Lihat : Penjelasan Pasal 20 ayat (3) UU No 26 Tahun 2000.



B. Penyidikan Pelanggaran HAM yang Berat Oleh Jaksa Agung

Dalam penyidikan pelanggaran HAM yang berat, melalui Pasal 21 ayat (1) UU No. 26 Tahun 2000 telah menunjuk Jaksa Agung sebagai penyidik. Penyidikan pelanggaran HAM yang berat ini tidak termasuk menerima laporan atau pengaduan.⁵² Ketentuan ini mempertegas bahwa menerima laporan atau pengaduan dugaan pelanggaran HAM yang berat hanya merupakan wewenang Komnas HAM. Untuk pelaksanaan tugas sebagai penyidik, Jaksa Agung dapat mengangkat penyidik ad hoc yang terdiri dari unsur pemerintah dan atau unsur masyarakat sesuai dengan kebutuhan.⁵³ Penyidik ad hoc sebelum menjalankan tugasnya harus mengucapkan sumpah atau janji menurut agamanya masing-masing.

Menurut Pasal 21 ayat (5) UU No. 26 Tahun 2000, syarat untuk dapat diangkat menjadi penyidik ad hoc di antaranya : (i) warga negara Indonesia; (ii) berumur sekurang-kurangnya 40 tahun dan paling tinggi 65 tahun; (iii) berpendidikan sarjana hukum atau sarjana lainnya yang memenuhi keahlian di bidang hukum; (iv) sehat jasmani dan rohani; (v) berwibawa, jujur, adil, dan berkelakuan tidak tercela; (vi) setia kepada Pancasila dan UUD 1945; dan (vii) memiliki pengetahuan dan kepedulian di bidang hak asasi manusia.

Sejak penyidik menyatakan bahwa hasil penyelidikan Komnas HAM dinyatakan

⁵² Lihat : pasal 21 ayat (2) UU No 26 Tahun 2000.

⁵³ Lihat : Pasal 21 ayat (3) UU No. 26 Tahun 2000 beserta penjelasannya. Unsur masyarakat di sini terdiri dari organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, lembaga swadaya masyarakat, atau lembaga kemasyarakatan yang lain seperti perguruan tinggi.

lengkap oleh penyidik, dalam waktu paling lambat 90 hari penyidik harus menyelesaikan penyidikan. Jangka waktu penyidikan ini dapat diperpanjang sebanyak dua kali. Perpanjangan pertama selama 90 hari dan perpanjangan waktu kedua selama 60 hari yang permohonannya masing-masing melalui Ketua Pengadilan HAM sesuai daerah hukumnya. Jika dalam jangka waktu ini hasil penyidikan tidak diperoleh bukti yang cukup maka Jaksa Agung mengeluarkan surat penghentian penyidikan (SP3). Akibatnya penyidikan dihentikan dan penyidikan hanya dapat dibuka kembali dan dilanjutkan apabila terdapat alasan dan bukti lain yang melengkapi hasil penyidikan untuk dilakukan penuntutan.⁵⁴ Namun demikian, terhadap penghentian penyidikan ini dapat diajukan pra peradilan ke Ketua Pengadilan HAM oleh korban atau keluarganya.⁵⁵

Dalam menjalankan tugasnya, sesuai dengan Pasal 11 sampai dengan Pasal 17 UU No. 26 Tahun 2000, penyidik mempunyai wewenang pula untuk melakukan penangkapan dan penahanan untuk kepentingan penyidikan kepada pihak yang diduga kuat sebagai pelaku pelanggaran HAM yang berat.⁵⁶ Penahanan yang dilakukan Jaksa Agung dapat dilaksanakan

⁵⁴ Lihat : Pasal 22 UU No. 26 Tahun 2000.

⁵⁵ Lihat : Pasal 22 ayat (6) UU No. 26 Tahun 2000. keluarga di sini termasuk juga keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus ke bawah sampai dengan derajat ketiga (cucu).

⁵⁶ Mengenai penangkapan dan prosedur penangkapan diatur dalam Pasal 11 UU No. 26 Tahun 2000 sedangkan mengenai penahanan dan prosedurnya diatur dalam Pasal 12 s.d. 17 UU No. 26 Tahun 2000



di tahap penyidikan, penuntutan, pemeriksaan banding sampai tahap pemeriksaan kasasi.

Untuk merespon tugasnya yang baru sebagai penyidik pelanggaran HAM yang berat, melalui Keputusan Jaksa Agung No KEP-558/A/J.A/12/2003 tertanggal 17 Desember 2003, Kejaksaan Agung telah membentuk Direktorat Penanganan Pelanggaran HAM yang berat (disingkat Dir Peran HAM). Direktorat ini mempunyai tugas utama untuk melaksanakan sebagian tugas dan wewenang Jaksa Agung di bidang yusticia dalam penanganan pelanggaran HAM yang berat, termasuk di situ tugas penyidikan dan penuntutan. Oleh karenanya Direktorat ini bertanggung jawab langsung kepada Jaksa Agung. Di direktorat inilah laporan hasil penyelidikan pelanggaran HAM yang berat diolah. Sebelum dibentuk Dir Peran HAM, penanganan perkara pelanggaran HAM yang berat ditangani oleh Satuan Tugas Penanganan Perkara Pelanggaran HAM yang berat yang dibentuk Jaksa Agung melalui Keputusan No KEP-112/A/JA/02/2002. Bersamaan dengan dibentuknya Dir Peran HAM Keputusan No KEP-112/A/JA/02/2002 tersebut dicabut. Berdasarkan struktur organisasi Kejaksaan Agung, kedudukan Dir Peran HAM berada di bawah Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Khusus.

Dalam melaksanakan tugas Jaksa Agung, Dir Peran HAM menyelenggarakan beberapa fungsi yang penting, diantaranya :⁵⁷

- a. Perumusan rencana dan program kerja serta laporan pelaksanaannya;
- b. Menyiapkan perumusan kebijaksanaan teknis kegiatan yustisial dalam penanganan perkara pelanggaran HAM yang berat, berupa pemberian bimbingan dan pembinaan dalam tugasnya;
- c. Pelaksanaan penerimaan, analisis dan penelitian terhadap penyelidikan oleh Komnas HAM serta menyiapkan pendapat dan saran;
- d. Perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan penyidikan, pemeriksaan tambahan, penuntutan, eksekusi atau melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan, pengawasan terhadap pelaksanaan putusan lepas bersyarat dan tindakan hukum lain serta pengadministrasiannya;
- e. Penyampaian saran dan pertimbangan kepada Jaksa Agung RI mengenai pemilihan, penunjukan dan pengangkatan penyidik ad hoc perkara pelanggaran HAM yang berat;
- f. Pembinaan kerja sama, koordinasi dan pemberian bimbingan serta petunjuk teknis dalam perkara pelanggaran HAM yang berat, dengan instansi dan lembaga terkait mengenai pelaksanaan penyidikan, penuntutan, dan pelaksanaan putusan hakim berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung RI;
- g. Pemberian bimbingan dan petunjuk teknis pengumpulan, penelitian, pengolahan dan penelaahan serta pengadministrasian laporan dari kejaksaan di daerah dan instansi lain;
- h. Pemberian saran, konsepsi tentang pendapat dan/atau pertimbangan hukum Jaksa Agung mengenai

⁵⁷ Lihat : Keputusan Jaksa Agung RI No KEP-558/A/J.A/12/2003 tentang Perubahan atas Keputusan Jaksa Agung RI No KEP-225/A/JA/05/2003 tentang Perubahan Keputusan Jaksa Agung RI No. KEP-115/A/JA/10/1999 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.



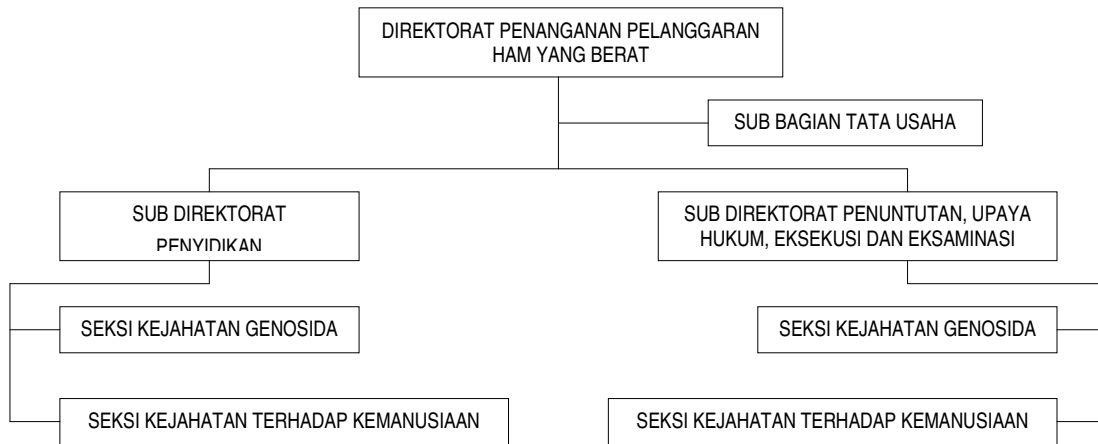
perkara pelanggaran HAM yang berat, serta masalah hukum lainnya dalam kebijaksanaan penegakan hukum; dan

- i. Pembinaan dan peningkatan kemampuan keterampilan dan

integritas kepribadian aparat yang terkait dengan penanganan perkara pelanggaran HAM yang berat di Lingkungan Kejaksaan.

Bagan 2.2.

Struktur Organisasi Dir Peran HAM Kejaksaan Agung RI



Sumber : Keputusan Jaksa Agung RI No KEP-558/A/J.A/12/2003

Secara organisatoris, Dir Peran HAM dilengkapi oleh Sub Direktorat Penyidikan, Sub Direktorat penuntutan, upaya hukum, eksekusi dan eksaminasi; dan Sub Bagian Tata Usaha. Selanjutnya, Sub Direktorat Penyidikan tersebut terdiri dari dua seksi, yaitu : Seksi Kejahatan Genosida dan Seksi Kejahatan Terhadap Kemanusiaan (Lihat: Bagan 3). Dalam melaksanakan tugasnya, Sub Direkotrart Penyidikan menjalankan beberapa fungsi sebagai berikut :⁵⁸

1. Penyiapan bahan perumusan kebijakan teknis di Sub Direktorat Penyidikan berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis;
2. Pelaksanaan analisis dan evaluasi laporan, informasi dan data mengenai

perkara pelanggaran HAM yang berat, disertai dengan penyiapan saran dan pendapat kepada pimpinan;

3. Penalaahan dan penelitian hasil penyelidikan dan tindakan hukum lain dari Komnas HAM, penyiapan petunjuk untuk melengkapi hasil penyelidikan dalam hal hasil penyelidikan perlu dilengkapi serta penyampaian laporan pelaksanaannya dalam rencana penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat;
4. Penyiapan dan/atau pelaksanaan rencana penyidikan dan tindakan hukum lainnya dalam rangka penanganan perkara pelanggaran HAM yang berat, termasuk mempersiapkan dan membentuk Tim Penyidik Perkara Pelanggaran HAM yang berat;
5. Penyiapan saran dan pertimbangan kepada Jaksa Agung RI mengenai pemilihan, penunjukan dan

⁵⁸ Lihat : Pasal 307 e Keputusan Jaksa Agung RI No KEP-558/A/J.A/12/2003



- pengangkatan penyidik dan penyidik ad hoc perkara pelanggaran HAM yang berat;
6. Pelaksanaan evaluasi hasil penyidikan dan tindakan hukum lainnya serta penyampaian laporan pelaksanaannya dalam rangka pengendalian penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat;
 7. Penyiapan penyerahan berkas perkara tahap pertama kepada penuntut umum ad hoc;
 8. Penyiapan petunjuk kepada penyidik ad hoc dalam penyempurnaan berkas perkara sesuai dengan petunjuk penuntut umum;
 9. Penyiapan dan penyampaian pertimbangan, pendapat dan saran kepada Jaksa Agung melalui Direktur Peran HAM atas usul penghentian penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat;
 10. Pelaksanaan pembinaan kerjasama dan koordinasi dengan instansi terkait mengenai penyelidikan dan penyidik perkara pelanggaran, termasuk pelaksanaan perlindungan terhadap para saksi dan korban perkara pelanggaran HAM pada tahap penyidikan, dengan melakukan koordinasi dengan aparat keamanan;
 11. Pelaksanaan kerjasama, koordinasi, pemberian bimbingan dan petunjuk teknis kepada penyidik dalam perkara pelanggaran HAM yang berat;
 12. Penyiapan bahan-bahan yang berkaitan dengan administrasi perkara berupa penyusunan sistem tata persuratan dan register penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat termasuk pencatatan dan pendistribusian seluruh surat yang ditujukan kepada dan/atau berasal dari Sub Direktorat Penyidikan;
 13. Pelaksanaan penghimpunan informasi dan data yang berkaitan dengan penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat, termasuk pengolahan dan pengarsipannya; dan
 14. Penyiapan bahan laporan pelaksanaan rencana kerja dan program kerja,

pengumpulan, penelitian, pengolahan dan penelaahan serta pengadministrasian laporan dari kejaksaan di daerah dan instansi lain.

Untuk Seksi Kejahatan Genosida dan Seksi Kejahatan Terhadap Kemanusiaan bertugas melaksanakan pengadministrasian register perkara pada tahap penelitian hasil penyelidikan Komnas HAM, penyidikan dan pengawasan terhadap penyidikan perkara masing-masing kejahatan tersebut.⁵⁹

⁵⁹ Lihat Pasal 307 f s.d. Pasal 307 h Keputusan Jaksa Agung RI No KEP-558/A/J.A/12/2003



Kursus HAM untuk Pengacara X, 2005

Bahan Bacaan

Materi : Mekanisme Penyelidikan di Komnas HAM

C. Hubungan antara Penyelidik dan Penyidik dalam Penyelesaian Perkara Pelanggaran HAM yang Berat

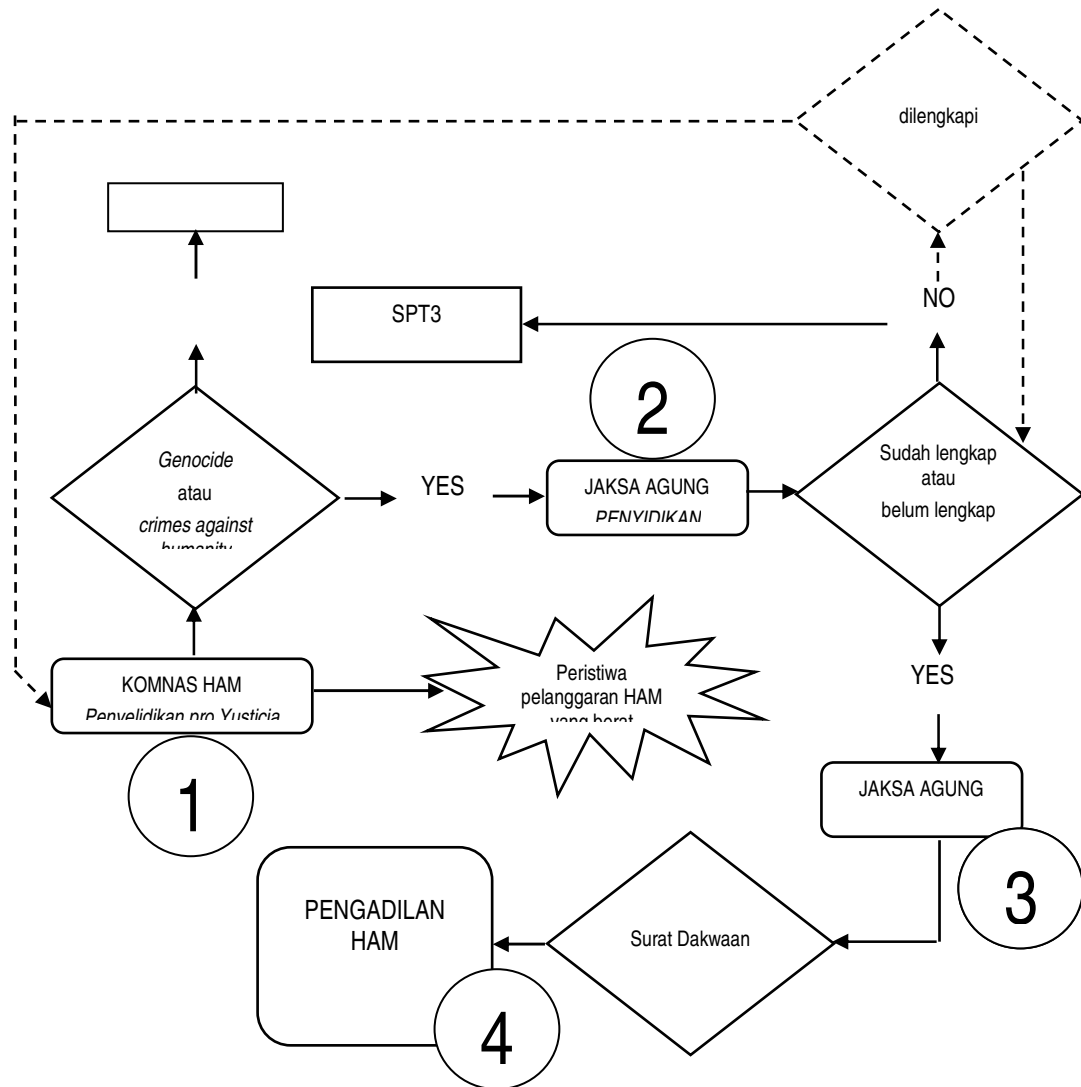
penyelidikan dan penuntutan perkara pelanggaran HAM yang berat.⁶⁰

Dalam penyelesaian perkara pelanggaran HAM yang berat, hubungan kerja antara penyelidik dan penyidik – dalam artian hubungan antara Komnas HAM dan Jaksa Agung – yang diatur dalam UU No. 26 Tahun 2000 dapat dibagi ke dalam tiga kelompok, yaitu : (i) saat dimulainya penyelidikan; (ii) saat penyelidikan sedang berjalan; dan (iii) saat penyelidikan telah selesai. Saat dimulainya penyelidikan, dalam Pasal 19 ayat (2) UU No. 26 Tahun 2000 ditentukan bahwa *“dalam hal penyelidik mulai melakukan penyelidikan suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran hak asasi manusia yang berat penyelidik memberitahukan hal itu kepada penyidik.”* Jadi, penyelidik harus menyampaikan pemberitahuan dimulainya penyelidikan kepada penyidik. Ketentuan ini dimaksudkan untuk memperlancar hubungan kerja antara penyelidik dan penyidik saat penyelidikan tengah berlangsung. Hubungan kerja tersebut di antaranya saat penyelidik akan menjalankan wewenang yang harus berdasarkan *atas perintah penyidik*.

Hubungan kerja sesudah dilakukan penyelidikan, yaitu penyelidik harus menyampaikan hasil penyelidikan kepada penyidik apabila ada bukti permulaan yang cukup bahwa telah terjadi pelanggaran HAM yang berat. Namun demikian, penyelidikan masih harus dilaksanakan lagi oleh penyelidik jika penyidik menilai bahwa hasil penyelidikan masih kurang lengkap. Sedangkan jika hasil penyelidikan telah dinyatakan lengkap oleh penyidik, Komnas HAM hanya sewaktu-waktu dapat meminta keterangan secara tertulis kepada Jaksa Agung mengenai perkembangan

⁶⁰ Lihat : Pasal 25 UU No. 26 Tahun 2000.

Bagan 2.3.
Penyelesaian Pelanggaran HAM yang berat Melalui Pengadilan



Sumber : Diolah dari UU No 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia