

KEWENANGAN JAKSA AGUNG DALAM PENYELESAIAN PELANGGARAN HAM BERAT DIHUBUNGKAN DENGAN PRINSIP NEGARA HUKUM

Oleh: Bambang Santoso

Dosen Magister Hukum Universitas Pamulang
Jl. Raya Puspitek Buaran Pamulang, Tangerang Selatan
Email:bambang041067@yahoo.co.id

Abstrak

Polemik penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu terus tertunda. Rezim yang berkuasa sejak reformasi tidak mampu menyelesaikannya karena persoalan teknis-yuridis dan mempunyai nuansa khusus sehingga menyulitkan untuk diadakan pengadilan HAM bagi pelaku secara adil dan imparial. Penelitian ini bertujuan (1) Untuk mengetahui Implementasi kewenangan Jaksa Agung Dalam Penyelesaian kasus Pelanggaran HAM berat dihubungkan dengan prinsip negara hukum. (2) Untuk mendeskripsikan upaya penegakan hukum penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa yang akan datang untuk memberikan kepastian hukum

Kata Kunci: Jaksa Agung, Pelanggaran HAM Berat, Prinsip Negara Hukum, Kepastian Hukum

Abstract

Polemic finished gross human rights violation the past of constantly delayed. The power regime since the reform was not able to finish it due to technical problem juridical and has special feel, making it difficult to held the court of human rights for the perpetrators in a fair and impartial. This research aims to (1) to determine the authority of the supreme prosecutors in resolving cases gross human rights of violation connected with the principle state of law. (2) to know effort the enforcement of the legal settlement of the gross human rights of violation in the foreseeable future to provide legal certainty.

Keywords : Authority Supreme Prosecutors, Gross Human Right of Violations, The Principle State of Law, legal certainty.

A. Pendahuluan

Pemerintah Indonesia saat ini masih tersandera oleh kekuatan politik untuk menyelesaikan masalah HAM yang sebenarnya telah memiliki titik terang. Sebagai contoh kasus pembunuhan dan penghilangan orang secara paksa pada tahun 1965-1966 dikategorikan sebagai pelanggaran HAM berat dan Komnas HAM telah mengeluarkan rekomendasi kepada Jaksa Agung untuk menindaklanjuti kasus tersebut pada proses hukum berikutnya. Akan tetapi sampai saat ini belum ada tindak lanjut atas kasus tersebut.

Kewenangan yang dimiliki Jaksa Agung sama dengan mempertaruhkan *image* Indonesia di mata dunia internasional bahwa Indonesia sebagai negara hukum dapat dipercaya mampu menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM berat, sehingga tidak memerlukan bantuan negara lain untuk menyelesaikannya atau membentuk suatu pengadilan tribunal ad-hoc. Dalam praktik penegakannya, kewenangan Jaksa Agung yang diberikan oleh Undang-undang tidak dilaksanakan dengan baik, karena berbagai faktor yang melingkupinya.

Ada berbagai kasus pelanggaran HAM di Indonesia baik di masa lalu maupun di masa kini yang sampai saat ini belum terselesaikan dengan tuntas oleh Jaksa Agung sebagai pemegang otoritas dalam penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM berat dan begitu banyak korban yang telah berguguran akibat ketidakmanusiawian pelaku yang memiliki kekuasaan. Akan tetapi nampak begitu sulit untuk meminta pertanggungjawaban pelaku pelanggaran HAM berat. Padahal jenis kejahatan ini termasuk dalam kategori *extra ordinary crime*, tetapi apabila dilihat dari segi penanganannya tidak begitu serius. Hal itu dapat dibuktikan dengan tidak jelasnya penanganan beberapa kasus HAM berat yang menjadi perhatian publik, yang sudah menjadi perhatian serius dunia internasional.¹

Indonesia sebagai salah satu negara yang memiliki instrumen hukum untuk memberikan perlindungan kepada setiap warganya mestinya diimplementasikan dalam proses penegakan hukum dengan menuntaskan berbagai kasus HAM berat. Namun demikian hingga saat ini seolah negara enggan dalam penuntasan kasus pelanggaran HAM berat yang sudah bertahun-tahun terselesaikan penuntasannya. Keluarga korban pun tak kunjung mendapat keadilan atas peristiwa yang dialami oleh anggota keluarganya.²

Sendi negara hukum Indonesia mestinya dijalankan dalam sebuah penegakan hukum termasuk di dalamnya penegakan hukum terhadap pelaku pelanggaran HAM berat yang harus dimintai tanggung jawab hukumnya di muka pengadilan HAM. Karena saat ini Indonesia telah memiliki Pengadilan HAM sendiri, semestinya pengadilan ini dijalankan fungsinya. Namun karena proses penyidikan yang dijalankan Jaksa Agung

¹ Romli Atmasasmita, *Hukum Pidana Internasional*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2010), hal. 15.

² Azumardi Azra, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dalam Masyarakat Madani*, (Jakarta: UIN, 2012), hal. 28.

tidak pernah tuntas sehingga proses penyelesaian kasus HAM berat terus menerus mengalami kemandegan.

Dalam sistem peradilan pidana yang terdiri dari beberapa tahapan yaitu penyelidikan, penyidikan, persidangan, pada semua tahapan tersebut harus saling mendukung dan mempengaruhi satu sama lain.³

Apabila satu sub sistem tidak berjalan, maka akan mengganggu kerja sub sistem yang lainnya. Itulah yang terjadi dalam proses penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM berat. Salah satu tahapan yaitu tahap penyidikan yang merupakan kewenangan Kejaksaan di bawah Jaksa Agung tidak mau (*unwilling*) menuntaskan perkara-perkara HAM berat. Indikasinya cukup jelas terlihat adanya penundaan proses pengadilan nasional yang tidak sewajarnya dengan berbagai alasan yang mengarah agar pengadilan HAM ad-hoc tidak dibentuk.

Dikatakan tidak mau karena selama ini Jaksa Agung tidak pro aktif dalam mencari berbagai fakta-fakta hukum yang dapat mendukung bukti-bukti yang sebelumnya telah disampaikan oleh Komnas HAM. Jaksa Agung dalam kasus pelanggaran HAM berat cenderung bersikap pasif. Padahal Undang-undang memerintahkannya untuk melakukan penyidikan sesegera mungkin setelah ia menerima berkas dari Komnas HAM.

Ketidajelasan status hukum berbagai perkara pelanggaran HAM berat yang ada di Kejaksaan Agung dapat melanggar asas kepastian hukum, karena penundaan perkara secara berlarut-larut akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan akan menjadi penyebab ketidakpercayaan publik pada lembaga penegak hukum.

Sebagai negara hukum Indonesia semestinya mengedepankan perlindungan terhadap HAM termasuk di dalamnya adalah penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM oleh penegak hukum yang dalam hal ini dilakukan oleh Jaksa Agung sebagai penyidik. Komnas HAM selama ini telah merampungkan berkas-berkas hasil penyelidikan dan menyerahkannya kepada Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti dalam proses penyidikan. Namun persoalan yang terjadi saat ini kewenangan Jaksa Agung dalam melakukan penyidikan tidak pernah optimal, karena dipengaruhi oleh berbagai

³Achmad Rifa'i, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2014), hal. 38.

faktor yang melingkupinya. Sebagai negara hukum Indonesia sudah seharusnya menyelesaikan kasus HAM yang belum dapat dituntaskan sampai saat ini.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Implementasi kewenangan Jaksa Agung dalam penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat dihubungkan dengan prinsip negara hukum?
2. Bagaimana model penegakan hukum penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa yang akan datang untuk memberikan kepastian hukum?

C. Metode Penelitian

Dalam penulisan ini, metode yang penulis gunakan adalah metode penelitian yuridis normatif dengan menggunakan data sekunder. Penelitian normatif merupakan suatu penelitian dengan menggunakan studi kepustakaan. Sementara data sekunder adalah data yang penulis dapatkan melalui studi literatur terkait permasalahan yang diteliti.

D. Pembahasan

1. Implementasi Kewenangan Jaksa Agung Dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat Dihubungkan Dengan Prinsip Negara Hukum

Seruan Presiden bahwa negara memiliki kewajiban hukum menyelesaikan semua pelanggaran HAM berat seadil-adilnya. Mestinya pernyataan tersebut diaplikasikan secara nyata melalui Undang-undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM karena hanya UU Pengadilan HAM satu-satunya yang dapat menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat setelah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) berdasarkan UU No 27 Tahun 2004 dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi tanggal 7 Desember 2006.⁴

Sesuai seruan Presiden demi penegakan hukum di bidang HAM, tidak ada lagi alasan bagi Jaksa Agung untuk tidak menindaklanjuti setiap hasil temuan Komnas HAM terhadap kasus-kasus dugaan pelanggaran HAM berat masa lalu dan masa

⁴Aries, *Komitmen Presiden Jokowi Dalam Penuntasan HAM Masa Lalu*, (Jakarta: Elsam, 2016), hal. 15.

sekarang, khususnya kasus-kasus yang sudah selesai diselidiki oleh Komnas HAM mestinya diselesaikan lewat jalur hukum.

Menurut penulis cukup banyak kasus pelanggaran HAM berat yang terkesan ditutup-tutupi. Sejauh ini hanya ada tiga kasus pelanggaran HAM berat yang pernah diselesaikan oleh Pengadilan HAM Indonesia, yaitu kasus Timor-Timur 1999 dan Tanjung Priok 1984 ditangani oleh Pengadilan HAM Ad Hoc Jakarta, serta kasus pelanggaran HAM berat Abepura 2000 ditangani oleh Pengadilan HAM Makassar, itu pun semua terdakwa akhirnya bebas dari segala tuntutan hukum di tingkat kasasi dan peninjauan kembali. Menjadi pertanyaan besar bagi masyarakat apabila pemerintah Indonesia tidak ingin secara serius melaksanakan yurisdiksi nasional dan tidak mampu melaksanakan yurisdiksi secara benar untuk menyelesaikan berbagai pelanggaran HAM berat yang terjadi.

Sikap Jaksa Agung yang cenderung menghindari proses yudisial mengindikasikan sikap tidak mau (*unwilling*) bertentangan dengan prinsip-prinsip negara hukum yang berlaku secara universal. Berdasarkan doktrin yang dikemukakan oleh Julius Stahl beberapa prinsip yang melekat pada sebuah negara hukum antara lain.⁵

a. Prinsip Supremasi hukum (*Supremacy of Law*)

Prinsip supremasi hukum telah dijalankan terbukti dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 sebagai konstitusi NKRI menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Ketentuan konstitusional ini ditindaklanjuti dengan politik hukum negara yang melahirkan berbagai produk peraturan perundang-undangan di berbagai sektor. Kondisi ini mencerminkan bahwa Indonesia adalah benar-benar negara hukum (*rechstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*). Sebagai negara hukum yang memegang teguh supremasi hukum maka setiap orang baik sipil maupun militer harus tunduk pada hukum yang sama. Artinya ketika mereka melakukan pelanggaran hukum maka harus diproses dengan hukum dan pengadilan yang sama. Realitasnya prinsip supremasi hukum dalam konteks penuntasan pelanggaran HAM berat belum dilaksanakan secara konsisten, mengingat sampai saat ini rekomendasi hasil penyelidikan Komnas HAM yang menyebut adanya keterlibatan golongan militer tidak pernah ditindaklanjuti oleh Kejaksaan Agung. Proses semacam ini mengindikasikan adanya impunitas yang

⁵Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, (Bandung: Pustaka Pelajar, 2013), hal. 43.

dimiliki oleh sekelompok orang yang diduga terlibat dalam kasus HAM berat tetapi sulit tersentuh hukum karena ada pengaruh kekuasaan, sehingga supremasi hukum di Indonesia masih dapat dipengaruhi oleh supremasi kekuasaan.

b. Prinsip Pembagian Kekuasaan (*The Separation of Power*)

Implementasi penyelesaian pelanggaran HAM berat melibatkan (3) tiga poros kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Jaksa Agung sebagai penyidik adalah representasi kekuasaan eksekutif di bidang penegakan hukum, namun Jaksa Agung tidak sendirian, untuk membentuk pengadilan HAM Ad-hoc memerlukan DPR sebagai kekuasaan legislatif untuk memberikan rekomendasi kepada Presiden (eksekutif) membentuk pengadilan HAM Ad-hoc melalui Kepres, jika pengadilan HAM Ad-hoc terbentuk maka di sini peran kekuasaan yudikatif untuk menunjukkan independensinya sebagai kekuasaan negara yang imparial untuk menghadirkan keadilan bagi para pelaku, korban dan masyarakat. Artinya penuntasan kasus pelanggaran HAM berat memerlukan kerjasama yang sinergi antara kekuasaan yang ada dalam negara Indonesia, jika salah satu tidak memiliki komitmen yang tegas untuk menuntaskan pelanggaran HAM berat maka cukup sulit untuk menemukan titik terang penyelesaiannya. Fakta saat ini menunjukkan lemahnya komitmen eksekutif (Presiden) dan Jaksa Agung untuk menyelesaikan hutang kasus HAM berat masa lalu baik melalui jalur yudisial maupun non yudisial terbukti dengan tidak kunjung keluarnya Kepres pembentukan pengadilan HAM Ad-hoc padahal beberapa kasus yang terjadi di tahun 1998 dan 1999 sudah dapat dilakukan penuntutan.

c. Prinsip perlindungan dan penegakan HAM (*Protection of human rights*)

Jaminan perlindungan dan penegakan HAM, secara historis lahirnya gerakan HAM disebabkan karena kewenang-wenangan raja terhadap rakyat sipil. Gerakan perlindungan dan penegakan HAM ini mendorong dunia internasional membentuk berbagai konvensi yang bertujuan melindungi hak-hak sipil seperti hak ekonomi dan budaya serta hak politik. Indonesia menjamin adanya perlindungan dalam konsitusinya yaitu dalam Pasal 28 UUD 1945. Jaminan perlindungan HAM dalam UUD 1945 diimplementasikan dalam berbagai peraturan pelaksana seperti Undang-undang No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia, Undang-undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM dan dibentuknya Komnas HAM.

Jaminan perlindungan dan penegakan hukum atas pelanggaran HAM dianggap sebagai ciri yang mutlak harus ada pada setiap negara yang disebut *rechstaat*. Meski demikian pelaksanaan prinsip perlindungan dan penegakan atas pelanggaran HAM belum sepenuhnya terealisasi karena bagi bangsa Indonesia masih ada peristiwa pelanggaran HAM yang belum diselesaikan secara hukum yaitu peristiwa Semanggi I dan II, peristiwa kerusuhan Mei 1998, peristiwa penculikan paksa, pembunuhan asal Talangsari.

Belum tuntasnya kasus-kasus ini menunjukkan bahwa prinsip negara hukum dalam realitas kekinian masih menjadi semboyan para pembesar negeri tetapi belum sampai menyentuh rasa keadilan anak negeri yang menjadi korban dalam peristiwa-peristiwa yang mencabut hak asasi yang dilindungi secara tegas dalam konstitusi. Meskipun jaminan perlindungan HAM telah diatur sampai pada tahap Undang-undang tetapi belum memberikan jaminan pemberian keadilan bagi para korban dan keluarganya sampai bertahun-tahun.

d. Prinsip adanya peradillan administrasi negara (*Administratif state judicial*)

Prinsip yang mendorong adanya sistem peradilan administrasi negara, peradilan administrasi lahir dari konsep negara hukum *civil law* (Eropa Kontinental). Adanya peradilan administrasi dimaksudkan untuk menjadi lembaga yang dapat mengontrol segala kebijakan yang dikeluarkan oleh pejabat administrasi negara terhadap orang atau badan hukum perdata. Dengan adanya peradilan administrasi negara maka para pejabat atau badan administrasi tidak dapat bertindak sewenang-wenang dengan kekuasaannya karena jika keputusan (*beleid*) yang dikeluarkannya melanggar hak asasi orang atau badan hukum perdata maka keputusan itu dapat dikoreksi atau dibatalkan oleh pengadilan administrasi. Model peradilan ini telah diterapkan di Indonesia dengan nama Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang berada di setiap ibu kota provinsi.

Disamping prinsip-prinsip yang disebutkan di atas terdapat pula asas yang wajib dijunjung tinggi dalam konteks penegakan hukum dalam sebuah negara hukum yaitu asas persamaan setiap orang dihadapan hukum (*equality before the law*). Asas ini bersifat fundamental dalam sebuah negara hukum yang bercorak *Rechstaat* yang ditransformasikan dalam hukum acara pidana untuk dijadikan pedoman agar setiap orang harus tunduk pada aturan hukum yang berlaku.

Prinsip *equality before the law* selain diterapkan dalam negara hukum *Rechtsstaat* juga diakui dan dilaksanakan dalam tipe negara hukum *The Rule of Law* sebuah bentuk negara hukum yang berkembang di negara-negara *Anglo Saxon*. Prinsip ini diterapkan dalam negara *The Rule of Law* karena dilatar belakangi pengamatan Albert Van Dicey tentang adanya realitas di Prancis yang menerapkan perbedaan perlakuan antara pejabat negara dengan rakyat biasa.

Penerapan asas *equality before the law* dalam penuntasan kasus-kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia berdasarkan realitas empiris yang ada belum dilaksanakan secara konsisten. Artinya asas itu masih cenderung diterapkan dalam kasus-kasus pidana yang bersifat *blue collar crime*, sementara untuk kasus pidana yang berdimensi *white collar crime* penegak hukum masih cenderung tebang pilih karena khawatir akan menimbulkan dampak politis yang menimbulkan gejolak sosial.

Berbagai peristiwa pelanggaran HAM berat di masa lalu disinyalir banyak melibatkan petinggi militer terbukti dengan diadilinya beberapa korps militer di pengadilan HAM. Meski telah disebut nama-nama tersebut tidak dilakukan pemeriksaan oleh penegak hukum, artinya asas persamaan dihadapan hukum hanya menysar masyarakat golongan bawah. Ketika kasus pelanggaran HAM berat menyeret nama-nama besar asas *equality before the law* hanya sebuah semboyan.

2. Penegakan Hukum Penyelesaian Kasus Pelanggaran HAM Berat di Masa Mendatang Untuk Memberikan Kepastian Hukum

Menurut penulis penegakan hukum terhadap pelanggaran HAM berat di masa mendatang harus mengutamakan kepastian hukum agar tidak berlarut-larut dan menjunjung tinggi asas *equality before the law*, siapapun yang terlibat dalam kasus yang sedang ditangani wajib dimintai pertanggungjawaban hukum karena prinsip *equality* menuntut kesetaraan setiap warga negara dihadapan hukum tanpa memandang status kedudukan dan jabatan.⁶

Setidaknya ada 3 (tiga) strategi penegakan hukum yang dapat menjadi pilihan untuk digunakan oleh pemerintah dan penegak hukum dalam menuntaskan pelanggaran

⁶ Bambang Semedi, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum*, (Jakarta: Pusdiklat Bea Cukai, 2013), hal. 27.

HAM berat di masa lalu untuk memberikan kepastian hukum di masa mendatang, ketiga strategi tersebut adalah:

a. Membentuk Pengadilan HAM Ad-hoc

Pembentukan pengadilan HAM Ad-hoc adalah amanat Pasal 43 Undang-undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM yang mengatur bahwa:

- (1). Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum diundangkannya Undang-undang ini, diperiksa dan diputus oleh Pengadilan HAM ad hoc.
- (2) Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk atas usul Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan peristiwa tertentu dengan Keputusan Presiden.
- (3) Pengadilan HAM ad hoc sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) berada di lingkungan Peradilan Umum.

Sorotan yang paling tajam dari ketentuan di atas yaitu adanya kewenangan DPR untuk dapat mengusulkan dibentuknya Pengadilan HAM ad hoc. DPR sebagai lembaga politik dianggap sebagai pihak yang dapat menentukan untuk mengusulkan adanya Pengadilan HAM ad hoc untuk pelanggaran HAM yang berat dimasa lalu karena pelanggaran HAM yang berat tersebut lebih banyak bernuansa politik sehingga lembaga politik yang paling cocok adalah DPR. Adanya ketentuan ini oleh sebagian kalangan dianggap sebagai kontrol atas adanya pengadilan HAM ad hoc sehingga adanya pengadilan HAM ad hoc untuk kasus pelanggaran HAM berat di masa lalu tidak akan dapat dilaksanakan tanpa adanya usulan dari DPR Meskipun masih diperdebatkan, sebagian kalangan praktisi dan akademisi hukum menganggap hal ini secara implisit sama halnya dengan memberikan kewenangan kepada DPR memandang pelanggaran HAM berat ini dalam konteks politik dan dapat menyatakan ada tidaknya pelanggaran HAM yang berat.

Selama ini Komnas HAM telah menyerahkan beberapa kasus yang terjadi sebelum terbentuknya Pengadilan HAM kepada Jaksa Agung dan untuk kasus Kerusuhan Mei 1998. Penghilangan Secara Paksa 1999 dan Talangsari 1989 telah dinyatakan lengkap. DPR telah mengusulkan kepada Presiden untuk dilaksanakan Pengadilan HAM Ad-hoc tetapi tidak dilaksanakan tanpa alasan yang jelas.

Kewenangan DPR sebagai lembaga *controlling* dapat dioptimalkan untuk mengawasi pemerintah (Presiden) agar berkomitmen menuntaskan kasus pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum tahun 2000. DPR berwenang menagih janji politik Presiden untuk penuntasan pelanggaran HAM di Indonesia. DPR juga berwenang memanggil Jaksa Agung untuk membuka hasil pengungkapan kasus.

Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan mempunyai kewajiban untuk memerintahkan Jaksa Agung segera mengajukan kasus yang sudah lengkap ke Pengadilan HAM Ad-hoc. Meski demikian selama ini kekuasaan itu tidak pernah digunakan oleh Presiden sebagai kepala negara, yang justru memperlambat penyelesaian dengan berbagai alasan yang tidak relevan. Untuk itu DPR sebagai representasi kekuasaan rakyat khususnya para korban yang mengalami penderitaan bertahun-tahun agar menggunakan kewenangan *controlling* kepada Presiden dan Jaksa Agung karena saat ini kunci penuntasan kasus ada di tangan eksekutif.

Menurut penulis langkah ini merupakan strategi politik yang dapat dimaksimalkan DPR untuk mendorong Presiden mengeluarkan Kepres pembentukan Pengadilan HAM Ad-hoc. Langkah politis ini akan memberikan manfaat khususnya kepada para korban dan memberikan jalan untuk mencapai kepastian hukum. Jika Presiden memiliki alasan politis tidak membentuk Pengadilan HAM Ad-hoc, maka DPR pun memiliki alasan politik dan hukum yang kuat untuk mendorong Presiden dan Jaksa Agung menyidangkan kasus yang tidak kunjung selesai.

Dengan pembentukan Pengadilan HAM Ad-hoc sesuai amanat Undang-undang kepastian hukum akan secara berangsur dapat dirasakan oleh masyarakat karena selama ini korban pelanggaran HAM berat telah mengalami ketidakpastian hukum yang diakibatkan oleh lemahnya kinerja lembaga negara dalam mempraktikkan norma hukum.

b. Mengalihkan Kewenangan Penyidikan dan Penuntutan Kepada Komnas HAM

Selama ini kewenangan penyidikan dan penuntutan pelanggaran HAM berat berada pada Jaksa Agung berdasarkan Pasal 21, 22 dan 23 Undang-undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM. Namun demikian dengan berbagai fakta yang telah diuraikan sebelumnya cukup jelas terlihat ketidakmauan Jaksa Agung dalam menuntaskan kasus-kasus HAM berat di masa lalu yang masih menjadi hutang bagi pemerintah. Sudah hampir 20 tahun kasus-kasus tersebut tak kunjung disidangkan. Oleh

karena itu, sebaiknya kewenangan penyidikan dan penuntutan dialihkan dari Jaksa Agung kepada Komnas HAM sehingga kewenangan Komnas HAM menjadi satu kesatuan dari penyelidikan, penyidikan dan penuntutan secara bulat tidak dipisah-pisah kepada lembaga lain. Ada 3 (tiga) alasan rasional perlunya pengalihan kewenangan penyidikan dan penuntutan dari Jaksa Agung kepada Komnas HAM, yaitu:

Pertama, sistem pemerintahan yang menempatkan “Jaksa Agung” sejajar dengan Menteri mengakibatkan penyelesaian kasus HAM berat menjadi tidak menentu dan diselubungi unsur politis. Jaksa Agung adalah jabatan hukum tetapi pengisian jabatan ini sarat dengan nuansa politis dan berimplikasi pada pelaksanaan kewenangan penyidikan dan penuntutan kejahatan HAM berat. Sudah banyak tuntutan dari masyarakat terutama pegiat HAM agar Jaksa Agung menuntaskan kasus HAM masa lalu, tetapi Jaksa Agung tidak memiliki sikap yang responsif untuk mengakomodir aspirasi tersebut dengan mendorong Presiden membentuk Pengadilan HAM Ad-hoc malah melakukan pembiaran dan mengulur-ulur penuntutan. Untuk mengembalikan kepercayaan publik dan menuntut pertanggungjawaban pelaku sebaiknya kewenangan penyidikan dan penuntutan dijalankan secara sekaligus oleh Komnas HAM.

Kedua, Tidak sinergisnya koordinasi penegakan hukum antara Kejaksaan Agung dengan Komnas HAM terutama menyangkut perbedaan pendapat yang berlarut-larut antara penyelidik (Komnas HAM) dan penyidik (Jaksa Agung) mengenai dugaan adanya pelanggaran HAM berat, bukti-bukti dan cara melakukannya. Perbedaan pendapat itu mengakibatkan berkas pelanggaran HAM berat bolak-balik sampai belasan tahun. Persoalan bolak-balik berkas ini menimbulkan ketidakpastian hukum kapan kasus HAM berat disidangkan sedangkan institusi penyelidik dan penyidik tidak pernah sepaham sehingga situasinya menjadi problematis.

Ketiga, Realitas kinerja Jaksa Agung dalam bidang penyidikan dan penuntutan sejak pengadilan HAM beridiri hanya kasus Timor Timur dan Tanjung Priok yang berhasil diadili selebihnya masih terkatung-katung menunggu ketidakjelasan komitmen Jaksa Agung. Posisi Jaksa Agung seolah terbelenggu dengan kekuasaan yang membuatnya tidak mampu menuntut kasus yang dinyatakan telah siap dilaksanakan penuntutan. Kondisi yang sama juga dialami Presiden karena sampai saat ini Kepres pembentukan Pengadilan HAM Ad Hoc tidak kunjung dikeluarkan untuk kasus kerusuhan Mei 1998 dan penghilangan orang secara paksa tahun 1998. Padahal kedua

kasus tersebut menurut surat Jaksa Agung sudah siap dilakukan penuntutan sejak tahun April 2008 tetapi kenyataan sampai sekarang tidak pernah ada penuntutan. Sementara untuk penuntutan kasus Semanggi I, II dan kasus Talangsari Lampung juga tidak mengalami perkembangan ke arah penyelesaian dan menjadi status quo.

Pengalihan kewenangan penyidikan dan penuntutan ke Komnas bukan tanpa alasan. Dalam beberapa kasus besar Komnas HAM mampu menunjukkan independensi dan berhasil melakukan penyelidikan dengan baik dan merekomendasikan kepada Kejaksaan Agung untuk melakukan penyidikan sebagai tindak lanjut dari penyelidikan. Komnas HAM melalui kewenangan penyelidikan setidaknya berhasil menunjukkan bahwa peristiwa pelanggaran HAM berat seperti Talangsari, kerusuhan Mei 1998, penculikan orang secara paksa, semanggi I dan II adalah peristiwa yang benar-benar nyata terjadi.

c. Pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)

Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) adalah sebuah komisi yang dibentuk dan ditugasi untuk menemukan dan mengungkapkan pelanggaran-pelanggaran HAM di masa lalu oleh suatu pemerintahan dengan harapan menyelesaikan konflik yang tertinggal di masa lalu.⁷ Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) merupakan fenomena transisi, muncul dari konteks negara-negara yang sedang mengalami transisi dari rezim otoriter ke rezim demokratis. Salah satu masalah yang sangat pelik dan dilematis adalah menjawab tuntutan masyarakat atas kejahatan HAM (*gross violation of human rights*) yang terjadi di bawah rezim sebelumnya. Pemerintahan-pemerintahan transisi berusaha menjawab masalah ini dengan mencoba mendamaikan kecenderungan menghukum di satu sisi dengan memberikan kecenderungan memberi maaf atau amnesti di sisi yang lain. Sehingga dapat dikatakan, kemampuan pemerintahan-pemerintahan transisi itu terbatas pada usaha memberikan “keadilan transisional”.⁸

Dengan penekanan KKR pada pembangunan kembali tata politik maka akan menjadi perdebatan mengenai keadilan bagi para korban. Perdebatan mengenai isu ini telah mewarnai wacana penolakan dan penerimaan terhadap KKR. Bagi mereka yang menolak, KKR dilihat sebagai gerakan politik untuk menyelamatkan penjahat-penjahat

⁷Wikipedia.org.diaksesTgl 13-06-2017. Pkl 14.00.

⁸Ifdhal Kasim, *Komisi Kebenarandan Rekonsiliasi*, Elsam, Jakarta, 2000, hal. 4.

yang sebenarnya (*actor intellectual*). Sedangkan bagi mereka yang menerimanya KKR dipandang sebagai penyelesaian yang realistis di tengah situasi transisi politik.

Sikap mereka yang menolak KKR tidak sepenuhnya keliru. Penolakan mereka dapat dibenarkan dengan tiga alasan, *pertama*, hukum internasional mewajibkan kepada negara untuk mengadili kejahatan-kejahatan serius seperti genosida dan kejahatan kemanusiaan. *Kedua*, perkembangan terakhir menunjukkan bahwa mungkin saja menyeret pejabat tinggi negara ke meja hijau, ini merupakan gejala yang gamblang terlihat pada peradilan Ad-hoc bekas Yugoslavia dan Rwanda. *Ketiga*, rekonsiliasi yang ditawarkan KKR sulit diterima oleh korban yang mengalami penderitaan akibat kejahatan tersebut.

Begitu pula sikap yang menerima model penyelesaian melalui KKR juga tidak dapat dikatakan salah. Penerimaan mereka dapat dibenarkan dengan alasan kebenaran yang diungkap oleh KKR menunjukkan dan mengidentifikasi orang-orang yang bertanggung jawab, menunjukkan apa yang mereka lakukan, sama dengan menandai mereka dengan suatu aib di mata masyarakat yang menjadi suatu hukuman tersendiri bagi mereka dan KKR dapat menciptakan *harmony society*.⁹

Kedua posisi itu sama-sama sah, tetapi dalam praktik yang riil, mengapa suatu negara memilih menyelesaikan masa lalunya dengan KKR dan mengapa yang lain tidak, pada akhirnya sangat ditentukan oleh percaturan politik, proses demokratisasi suatu negara dan distribusi kekuasaan politik selama transisi dan sesudahnya. Menurut pengamatan Samuel Huntington diantara negara-negara yang menjadi demokrasi sebelum tahun 1990 hanya di Yunani pengadilan dan penjatuhan hukuman yang berarti terhadap cukup banyak pejabat otoriter, sebagian besar memilih penyelesaian melalui KKR.¹⁰

Permasalahan yang sangat mendasar adalah KKR memungkinkan pelaku untuk memperoleh amnesti. Sudah banyak contoh pelaksanaan KKR terutama di negara-negara Amerika Selatan berujung pada pembebasan pelaku dari pertanggungjawaban hukum (*immunity*). Dengan demikian pelaksanaan KKR berpotensi melanggar asas *equality before the law*.¹¹

⁹ Muladi, *Pengadilan Pidana Bagi Pelanggar HAM Berat di Era Reformasi*, Jurnal Demokrasi, 2002, hal. 23.

¹⁰ Samuel Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, (Jakarta: Gramedia, 1995), hal. 6.

¹¹ Agus Wahyudi, *Filsafat Politik Barat dan Masalah Keadilan*, Jurnal Filsafat No 1 April 2004, hal. 27.

Cherif Bassiouni menjelaskan amnesti adalah bentuk lain dari pemberian maaf yang diberikan oleh pemerintah terhadap suatu kejahatan publik. Kekuatan untuk memberikan maaf (*to forgive*), melupakan (*to forget*) terhadap kasus-kasus kejahatan terhadap kemanusiaan genosida, kejahatan perang bukanlah porsi dari pemerintah melainkan oleh para korban, terlebih amnesti hanya dapat diberikan setelah orang atau sekelompok orang telah dijatuhi hukuman (*convicted*). Untuk itu pemberian maaf hanya diberikan oleh entitas-entitas yang memiliki kedudukan sederajat.¹²

Meski demikian kewenangan yang dimiliki oleh KKR memiliki kekhususan di mana KKR dapat merekomendasikan kepada Presiden untuk mengeluarkan amnesti pada pelaku sebelum dilakukan penuntutan untuk menciptakan rekonsiliasi dan kesatuan nasional. Pemberian amnesti sebelum dilakukan penuntutan oleh negara kepada aparat negara adalah bentuk pembersihan diri negara dari dosa-dosanya.

Sesuai dengan TAP MPR No V/MPR/2000 tentang Pemantapan Persatuan dan Kesatuan Nasional guna penyelesaian pelanggaran HAM berat masa lalu, pembentukan KKR Indonesia difokuskan pada penyelamatan persatuan dan kesatuan nasional. Dengan kata lain, pembentukan KKR ditekankan pada terciptanya *social harmony*. Namun seringkali dalam pembentukan *social harmony* tersebut mengorbankan proses *legal justice*. Pengalaman Afrika Selatan secara jelas mengambil jalan yang berujung pada impunitas. Tidak ditemukan penuntutan pada pelaku pelanggaran HAM berat, suatu harga yang sangat mahal yang harus dibayar oleh korban dan keluarga demi terwujudnya rekonsiliasi.

Semua bergantung pada pilihan pemerintah apakah assesment KKR akan mengarahkan pada penekanan pertanggungjawaban pelaku dihadapan pengadilan yang independen dan imparial atau lebih memilih rekonsiliasi diikuti dengan pemberian amnesti terhadap perwira tinggi yang terlibat dalam peristiwa-peristiwa seperti Kerusuhan Mei, Penghilangan Paksa dan Talangsari.

Penuntasan masalah pelanggaran HAM berat di Indonesia dimungkinkan untuk diselesaikan melalui KKR sebagaimana amanat Pasal 47 Undang-undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM bahwa:

¹²Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Transnational Publisher, 2003, hal. 122, dalam Romli Atmasasmita, *Hukum Pidana Internasional*, (Jakarta: Fikahati Aneska, 2010), hal. 157.

- (1). Pelanggaran hak asasi manusia yang berat yang terjadi sebelum berlakunya Undang-undang ini tidak menutup kemungkinan penyelesaiannya dilakukan oleh Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi.
- (2). Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dibentuk dengan Undang-undang.

Meskipun menjadi yurisdiksi ICC tetapi genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan yang terjadi di Indonesia sebagai pelanggaran HAM berat tidak dapat memberikan pengaruh yang signifikan atau tidak dapat dijangkau oleh yurisdiksi ICC karena ada dua (2) alasan. *Pertama*, Indonesia belum meratifikasi Statuta Roma sebagai konferensi diplomatik yang menjadi dasar terbentuknya ICC (*non party state Statute Rome*). *Kedua*, ICC menganut asas temporal, asas ini hanya menjangkau kejahatan serius yang terjadi setelah berlakunya Statuta Roma secara efektif pada 1 Juli 2002. Dengan kata lain, yurisdiksi ICC tidak berlaku surut (*non retroaktif*) terhadap kejahatan yang terjadi sebelum tahun 2002.

Pada saat ini pemerintah telah melakukan kajian terhadap RUU KKR yang baru dengan melibatkan stakeholder agar dapat menjadi payung hukum yang memberikan kepastian penyelesaian pelanggaran HAM berat. Pembentukan KKR melalui Undang-undang menurut penulis harus menekankan pada kepastian hukum agar kasus-kasus pelanggaran HAM berat di masa lampau dapat dituntaskan. Oleh karena itu, apabila KKR berhasil mengungkap dan menemukan fakta-fakta telah terjadinya pelanggaran HAM berat di masa rezim Orde baru yang represif maka hasil penyelidikan KKR sebaiknya memuat beberapa assesment yang bersifat fundamental yaitu:

- 1) Memberikan pilihan kepada Presiden untuk mengadili pelaku melalui pengadilan yang independen dan imparsial atau merekomendasikan Presiden untuk memberikan maaf melalui amnesti umum (*blanket amnesty*) kepada pelaku pelanggaran HAM berat meskipun harus melanggar asas *equality before the law* dan melahirkan *imunity*. Keputusan ini diambil demi menciptakan kepastian hukum para korban atau keluarganya dan mewujudkan rekonsiliasi persatuan dan kesatuan nasional;
- 2) Memberikan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi kepada korban atau keluarganya yang masih hidup sebagai bentuk tanggung jawab pelaku untuk memenuhi rasa keadilan para korban.

- 3) Pemerintah harus terbuka dan menjelaskan semua hal yang mereka ketahui berkaitan dengan kebijakan-kebijakan yang telah dibuat serta membuka semua informasi kepada korban dan masyarakat.
- 4) Menjamin bahwa peristiwa pelanggaran HAM berat tidak terulang kembali di masa mendatang.

Keempat rekomendasi di atas merupakan langkah konkrit yang dapat ditempuh pemerintah melalui KKR untuk menuntaskan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di masa lampau demi jalan menuju keadilan dan kepastian hukum. Dengan dibentuknya KKR pemerintah dapat mengakhiri konflik pelanggaran HAM berat masa lalu yang tidak berkesudahan melalui mekanisme yang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan sehingga tidak diwarisi kepada pemerintah generasi berikutnya. Namun demikian, semuanya bergantung pada kemauan “*willingnes*” dan kemampuan “*ability*” dari rezim yang berkuasa saat ini. Selama pemegang tampuk kekuasaan tertinggi masih terbelenggu oleh kepentingan-kepentingan politis maka kepastian hukum penyelesaian kasus HAM berat cuma menjadi janji politik yang tidak pernah terlaksana. Untuk itu diperlukan strategi dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa mendatang.

Kepentingan politik dalam penuntasan kasus HAM berat akan selalu ada seperti yang terjadi di banyak negara tetapi jika rezim yang berkuasa memiliki komitmen yang kuat untuk membuka jalur yudisial atau non yudisial maka kepastian hukum (*legal certainty*) akan menjadi terwujud dan dibalik kepastian hukum penyelesaian berbagai kasus HAM berat masyarakat akan merasakan nilai keadilan hukum yang selama ini dinantikan.¹³ Semua pilihan ada di tangan pemerintah (Presiden), sudah seharusnya pemerintah menggunakan yurisdiksi pengadilan nasional untuk mengadili kasus yang lama tidak terungkap, karena pelanggaran HAM berat di Indonesia adalah salah satu kasus yang menjadi perhatian dunia internasional. Itu sebabnya Indonesia harus mampu melaksanakan kekuasaannya sebagai negara berdaulat dalam menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat untuk mewujudkan kepastian hukum sekaligus langkah konkrit melaksanakan ketertiban dunia.

¹³ Ismansyah, *Aparatur Hukum Sebagai Salah Satu Penyebab Lemahnya Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Vol XII Januari 2014, hal. 32.

E. Penutup

1. Simpulan

a. Implementasi kewenangan Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum belum menunjukkan usaha dan hasil yang signifikan untuk menyelesaikan kasus pelanggaran HAM berat karena sarat nuansa politis. Jaksa Agung menunjukkan sikap tidak mau (*unwilling*) dan terus menolak hasil penyelidikan Komnas HAM dengan alasan tidak cukup bukti dan menunggu pembentukan Pengadilan HAM Ad-hoc, sikap *unwilling* Jaksa Agung menunjukkan pertentangan terhadap prinsip perlindungan HAM sebagai ciri utama Negara hukum *Rechtsstaat* dan *The Rule of Law* yang dianut oleh Indonesia, sementara kemungkinan menuntut dan mengadili pelaku ke *Internasional Criminal Court* (ICC) tidak bisa dilaksanakan karena ICC menganut prinsip temporal (*non retro active*) dan Indonesia belum meratifikasi Statuta Roma 1998.

b. Penegakan hukum penyelesaian pelanggaran HAM berat dapat dilakukan dengan menerapkan 3 (tiga) strategi kebijakan *law enforcement* untuk memberikan kepastian hukum di masa mendatang, yaitu:

1) DPR sebagai representasi kekuasaan rakyat dapat melakukan *check and balances* melalui fungsi pengawasan (*controlling*) kepada Presiden dengan mengusulkan kembali pembentukan Pengadilan HAM Ad-hoc untuk menyelesaikan pelanggaran HAM berat dan menuntut pertanggungjawaban pidana pada setiap *actor intellectual* seperti peristiwa Semanggi I dan II, Kerusuhan Mei 1998, Penghilangan Paksa 1999 dan peristiwa Talangsari 1989;

2) Mengalihkan kewenangan penyidikan dan penuntutan dari Jaksa Agung kepada Komnas HAM dengan merevisi Undang-undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM sehingga kewenangan Komnas HAM dimulai sejak tahap penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Pengalihan kewenangan bertujuan untuk percepatan penuntasan kasus pelanggaran HAM berat masa lalu.

3) Membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) sebagai upaya penyelesaian non yudisial untuk melakukan penyelidikan dan mengungkap fakta-fakta adanya pelanggaran HAM berat yang disampaikan dalam laporan akhir serta memuat rekomendasi yang wajib dijalankan oleh Presiden.

2. Saran

a. Pembentukan Pengadilan HAM merupakan upaya politik hukum pemerintah yang sungguh-sungguh (*genuinely*) berkeinginan (*willing*) dan menunjukkan kemampuan (*ability*) dalam menuntaskan kasus pelanggaran HAM berat. Untuk mengaktifkan yurisdiksi hukum pidana nasional lembaga DPR disarankan mengusulkan kembali kepada Presiden untuk membentuk Pengadilan HAM Ad-hoc dan Presiden sebaiknya bersikap independen dalam menjalankan komitmen menuntaskan pelanggaran HAM serta mengalihkan kewenangan penyidikan dan penuntutan dari Jaksa Agung kepada Komnas HAM agar fungsi kewenangan menyidik dan menuntut dapat dijalankan secara bulat oleh satu lembaga dan mempercepat proses pro justitia.

b. Untuk menciptakan penegakan hukum yang memberikan kepastian sebaiknya pemerintah mengutamakan pelanggaran HAM berat diselesaikan melalui jalur pengadilan (yudisial) dan menuntut pertanggungjawaban pidana para pelaku untuk menghindari imunitas. Namun jika Pengadilan HAM Ad-hoc tidak dapat dibentuk dengan pertimbangan *harmony social* dan menjaga stabilitas politik maka pemerintah disarankan menempuh penyelesaian secara non yudisial dengan membentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) yang memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. Memberikan pilihan kepada Presiden untuk tetap menuntut para pelaku melalui Pengadilan HAM Ad-hoc atau memberikan *blanket amnesty* (amnesti umum) kepada para pelaku yang terbukti terlibat dalam peristiwa pelanggaran HAM berat.
2. Memberikan kompensasi, restitusi dan rehabilitasi kepada korban atau keluarganya.
3. Memberikan jaminan peristiwa pelanggaran HAM berat di masa lalu tidak akan terulang kembali.

Daftar Pustaka

Buku

Achmad Rifa'i, *Penemuan Hukum Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Aries, *Komitmen Presiden Jokowi Dalam Penuntasan HAM Masa Lalu*, Elsam, Jakarta, 2016.

Azumardi Azra, *Demokrasi Hak Asasi Manusia Dalam Masyarakat Madani*, UIN Jakarta, 2012.

Bambang Semedi, *Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum*, Pusdiklat Bea Cukai, Jakarta, 2013.

Bassiouni, *Introduction to International Criminal Law*, Transnational Publisher, 2003.

Ifdhal Kasim, *Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi*, Elsam, Jakarta, 2000.

Nukthoh Arfawie Kurde, *Telaah Kritis Teori Negara Hukum*, Pustaka Pelajar, Bandung, 2013.

Romli Atmasasmita, *Hukum Pidana Internasional*, Fikahati Aneska, Jakarta, 2010

Samuel Huntington, *Gelombang Demokrasi Ketiga*, Gramedia, Jakarta, 1995.

Jurnal

Agus Wahyudi, *Filsafat Politik Barat dan Masalah Keadilan*, Jurnal Filsafat No 1 April 2004.

Ismansyah, *Aparatur Hukum Sebagai Salah Satu Penyebab Lemahnya Penegakan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Vol XII Januari 2014.

Muladi, *Pengadilan Pidana Bagi Pelanggar HAM Berat di Era Reformasi*, Jurnal Demokrasi, Jakarta, 2002.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang No 26 Tahun 2000 Tentang Pengadilan HAM

Undang-Undang No 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia