



## **KEDUDUKAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PENUNJANG (*AUXILIARY STATE ORGANS*)**

**Aisyah Shiddiqoh, Fifiana Wisnaeni, Lita Tyesta A.L.W.**  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
Email: aisyahshqh36@gmail.com

### **ABSTRAK**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis latar belakang pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), serta mengetahui dan menganalisis implikasi pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap Susunan Organisasi Tata Kerja (SOTK) Negara Republik Indonesia (NRI). Berdasarkan hasil penelitian bahwa latar belakang pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ada dua landasan, yaitu landasan politik dan landasan yuridis, sedangkan implikasi pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia terhadap Susunan Organisasi Tata Kerja Negara Republik Indonesia, mencakup tiga hal yaitu Susunan Organisasi Tata Kerja Lembaga Negara Utama, Susunan Organisasi Tata Kerja Lembaga Negara Bantu dalam Penegakan Hak Asasi Manusia, dan Susunan Organisasi Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Setjen Komnas HAM).

Kata Kunci: Komisi Nasional HAM, Lembaga Negara Penunjang.

### **ABSTRACT**

*The purpose of this research to find out and analyze the background for the formation of National Commission on Human Rights (Komnas HAM), and also find out and analyze the implications for the formations of National Commission on Human Rights towards Organization Structure and Work Procedures (SOTK) in the State Republic of Indonesia (NRI). Based on the result of the research, the background for the formation of National Commission on Human Rights there are two bases, namely the political base and the juridical base, while the implications for the formations of National Commission on Human Rights towards Organization Structure and Work Procedures, include three things: Main State Organs, Auxiliary State Organs in Enforcement of Human Rights, and General Secretary of National Commission on Human Rights (Setjen Komnas HAM).*

*Keywords: National Commission on Human Rights, Auxiliary State Organs.*

#### **A. Latar Belakang**

Perubahan yang telah dilakukan sebanyak empat tahap terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (untuk selanjutnya disingkat “UUD NRI Tahun 1945”) membawa dampak pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya bisa dilihat pada struktur lembaga negara yang

ada. Apabila sebelum perubahan, mengenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, maka setelah perubahan, peristilahan tersebut tidak ada lagi. Selain itu, kelembagaan negara juga mengalami penambahan beberapa lembaga negara, yang semula belum dikenal keberadaannya, namun setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945,

lembaga-lembaga negara tersebut muncul. Ide pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga negara baru itu pada umumnya didasarkan atas ketidakpercayaan sesaat terhadap lembaga-lembaga negara yang telah ada serta adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang.<sup>1</sup>

Sejak masa reformasi, Indonesia tidak lagi menempatkan Majelis Permusyawaratan Rakyat (untuk selanjutnya disingkat "MPR") sebagai lembaga tertinggi negara, sehingga semua lembaga negara sederajat kedudukannya dalam sistem *checks and balances*. Hal ini merupakan konsekuensi dari supremasi konstitusi, karena konstitusi diposisikan sebagai hukum tertinggi yang mengatur dan membatasi kekuasaan lembaga-lembaga penyelenggara negara.<sup>2</sup>

Sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, yang tercermin dalam fungsi-fungsi Presiden dan Wakil Presiden, MPR, Dewan Perwakilan Rakyat (untuk selanjutnya disingkat "DPR"), Dewan Perwakilan Daerah (untuk selanjutnya disingkat "DPD"), Mahkamah Agung (untuk selanjutnya disingkat "MA"), dan Mahkamah Konstitusi (untuk selanjutnya disingkat "MK"). Lembaga-lembaga

negara itulah yang secara instrumental mencerminkan perlembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama, sehingga lembaga-lembaga negara itulah yang disebut dengan lembaga negara utama (*main state organs* atau *main state institutions*) yang hubungan antara satu dan lainnya diikat oleh prinsip *checks and balances*.<sup>3</sup>

Dalam UUD NRI Tahun 1945, masih terdapat beberapa lembaga-lembaga negara lainnya yang tidak dapat secara langsung disebut sebagai lembaga negara utama (*main state organs*) di antaranya seperti Komisi Yudisial (untuk selanjutnya disingkat "KY"), Badan Pemeriksa Keuangan (untuk selanjutnya disingkat "BPK"), dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya disingkat "Komnas HAM"). Lembaga-lembaga negara tersebut, dalam kerangka ketatanegaraan disebut sebagai Lembaga Negara Penunjang (*Auxiliary State Organs / State Auxiliary Agencies*).<sup>4</sup> Meskipun tugasnya melayani dan membantu, akan tetapi secara nasional lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) dianggap mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional.

Munculnya banyak lembaga-lembaga negara baru tersebut dapat saja menimbulkan persoalan, khususnya terkait dengan proses pembentukan lembaga-lembaga negara baru itu yang tumbuh cepat tanpa didasarkan atas desain yang matang dan komprehensif. Hal ini dijelaskan

---

<sup>1</sup>Ahmad Basarah, Kajian Teoritis terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 43 No. 1, Januari 2014, h. 1.

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 2-3.

---

<sup>3</sup>Titik Triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kencana, 2010), h. 178.

<sup>4</sup>*Ibid*, h. 179.

oleh Jimly Asshiddiqie dengan menyatakan:<sup>5</sup>

“Timbulnya ide demi ide bersifat sangat reaktif, sektoral, dan dadakan, tetapi dibungkus oleh idealisme dan heroisme yang tinggi. Ide pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, *trend* pembentukan lembaga-lembaga baru tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh penciutan peran birokrasi yang besar.”

Berdasarkan uraian tersebut, pembentukan lembaga negara baru yang ideal, yakni lembaga negara yang efisien dan efektif, tanpa desain yang matang akan menimbulkan permasalahan baru, bahkan mungkin lembaga negara baru tersebut harus berakhir dengan kegagalan. Oleh karena itu, menurut Jimly Asshiddiqie, dalam membentuk lembaga negara baru perlu adanya pemahaman desain yang mencakup dan menyeluruh mengenai kebutuhan akan pembentukan lembaga negara tersebut sehingga efisiensi dan efektivitas dalam menjalankan fungsinya.<sup>6</sup>

Keberadaan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) dapat dianggap memiliki kedudukan dan peran penting. Akan tetapi, jika ditinjau dari sisi efektivitas dari

lembaga tersebut, khususnya terkait dengan kewenangan yang dimilikinya, maka tentu akan menyisakan banyak pendapat atau pandangan yang berbeda-beda. Keberadaan Komnas HAM yang menjadi salah satu lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*) didirikan pada masa Orde Baru yang dasar hukum pembentukannya menggunakan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM. Kemudian pada era reformasi keberadaan Komnas HAM lebih diperkuat lagi dengan diatur dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Keberadaan Komnas HAM pada awal pendiriannya sempat diragukan independensinya karena dianggap rentan oleh intervensi pemerintah. Komnas HAM terkesan tak lebih dari sebuah lembaga korporatisme negara yang dibentuk oleh pemerintah untuk meredam kritikan para aktivis HAM agar bergabung dalam derap himne otoritarianisme pemerintahan Orde Baru.<sup>7</sup> Komnas HAM dianggap hanya sebagai alat politik dari kepentingan penguasa Orde Baru untuk memulihkan citra negatif Indonesia dalam penegakan Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya disingkat “HAM”).

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, bahwa kehadiran Komnas HAM bukan satu-satunya komisi yang dibentuk sebagai lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*), terdapat banyak lagi komisi-komisi yang juga dibentuk dan berperan sebagai lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*). Meskipun banyak bentuk dari lembaga negara

<sup>5</sup>Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, cet. 1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), h. 82.

<sup>6</sup>*Loc. Cit.*

<sup>7</sup>Pratikno, Cornelis Lay dkk., *Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme*, (Yogyakarta: FISIPOL UGM, 2002), h. 4.

penunjang (*auxiliary state organs*), baik itu Komnas HAM maupun komisi nasional lainnya, persoalan utama dari kehadiran begitu banyaknya komisi-komisi negara independen dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah mereka tidak dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tapi hanya berdasarkan isu-isu parsial, insidental dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Setidaknya hal ini mengakibatkan munculnya dua permasalahan, yakni:<sup>8</sup>

- (1) Pertama, persoalan legitimasi yuridis bagi keberadaan komisi-komisi itu sangat lemah, sehingga akan mudah terkendala dalam menjalankan kewenangannya;
- (2) Kedua, komisi-komisi itu berjalan secara sendiri-sendiri tanpa tersedia sistematisasi kerja sinergis yang bisa saling mendukung satu sama lain sehingga hasil kerja suatu komisi seringkali tidak termanfaatkan dengan baik oleh komisi lainnya.

Sekalipun keberadaan Komnas HAM sekarang ini lebih kuat dibandingkan dengan pada masa lahirnya di zaman orde baru, namun dua garis besar permasalahan yang menjadi kelemahan lembaga negara penunjang (*auxiliary state organs*), dalam hal ini Komnas HAM, sebagaimana disebutkan sebelumnya di atas perlu untuk dibahas secara lebih mendalam. Karena itu, perlu kiranya mengenal secara lebih

mendalam terkait latar belakang pembentukan Komnas HAM dan implikasi pembentukan Komnas HAM terhadap Susunan Organisasi Tata Kerja (untuk selanjutnya disingkat "SOTK") Negara Republik Indonesia (untuk selanjutnya disingkat "NRI") untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Penunjang (*Auxiliary State Organs*) dalam pemerintahan di Indonesia.

## B. Hasil dan Pembahasan

### 1. Latar Belakang Pembentukan Komnas HAM

Setiap orang mempunyai hak untuk menikmati kehidupannya serta tumbuh dan berkembang dalam berbagai kehidupannya yang aman, tenteram, damai dan sejahtera. Oleh karena itu, manusia sebagai ciptaan Tuhan Yang Maha Esa dikaruniai seperangkat hak yang melekat kepadanya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah dan setiap orang demi untuk penghormatan dan perlindungan harkat dan martabatnya sebagai seorang manusia.<sup>9</sup>

Pada kenyataannya sejarah bangsa Indonesia telah mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan dan kesenjangan sosial, yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif atas dasar etnis, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, dan status sosial lainnya. Perilaku tidak adil dan diskriminatif tersebut merupakan pelanggaran HAM, baik yang bersifat vertikal (dilakukan oleh negara terhadap warga negara) maupun

---

<sup>8</sup>Lihat A. Ahsin Thohari, Kedudukan Komisi-Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jentera Jurnal Hukum: Komisi Negara, Edisi 12 tahun III, April-Juni 2006, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2006), h. 32-33.

---

<sup>9</sup>Pasal 1 angka 1 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

horizontal (dilakukan oleh antar warga negara), dan bahkan sebagian pelanggaran HAM tersebut masuk dalam kategori pelanggaran HAM yang berat (*gross violation of human rights*).<sup>10</sup>

Komnas HAM dibentuk pada tanggal 7 Juli 1993 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM. Keputusan Presiden (untuk selanjutnya disingkat “Keppres”) tersebut lahir menindaklanjuti hasil rekomendasi Lokakarya tentang HAM yang diprakarsai oleh Departemen Luar Negeri Republik Indonesia dan PBB yang diselenggarakan pada tanggal 22 Januari 1991 di Jakarta.

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

Perilaku yang tidak adil dan diskriminatif tersebut mengakibatkan terjadinya pelanggaran HAM baik

yang dilakukan oleh aparaturnya negara (*state actor*) yaitu pelanggaran HAM yang dilakukan oleh negara kepada masyarakat (pelanggaran HAM vertikal), maupun yang dilakukan oleh masyarakat (*non state actor*), yaitu pelanggaran HAM yang dilakukan diantara sesama masyarakat (pelanggaran HAM horizontal).

Menyikapi adanya berbagai bentuk pelanggaran HAM tersebut diatas guna menghindari jatuhnya korban pelanggaran HAM yang lebih banyak dan untuk menciptakan kondisi yang kondusif, maka MPR telah mengeluarkan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM. Dalam Ketetapan MPR tersebut disebutkan, antara lain menugasi lembaga-lembaga negara dan seluruh aparaturnya pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat. Selain itu, dalam Ketetapan MPR tersebut juga disebutkan bahwa pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian dan mediasi tentang HAM dilakukan oleh suatu Komnas HAM yang ditetapkan dengan UU.

Dengan telah ditingkatkannya dasar hukum pembentukan Komnas HAM dari Keppres menjadi UU, diharapkan Komnas HAM dapat menjalankan fungsinya dengan lebih optimal untuk mengungkapkan berbagai bentuk HAM. Dengan UU tersebut, Komnas HAM juga mempunyai *subpoena power* dalam membantu penyelesaian pelanggaran HAM.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup>Sriyana, *Peran Komnas HAM dalam Pemajuan dan Perlindungan HAM di Indonesia*, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI yang diselenggarakan ELSAM pada 18 Juni 2007,

---

<sup>10</sup>*Ibid.*, Bagian Umum Penjelasan.

Jika ditelusuri lebih lanjut terkait dengan literatur-literatur yang berkaitan dengan HAM di Indonesia sebelum lahirnya UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, maka dapat dirunutkan sebagai berikut:<sup>12</sup>

- (a) Kebangkitan Nasional 20 Mei 1998, yang diawali dengan lahirnya berbagai pergerakan kemerdekaan pada awal abad 20, menunjukkan kebangkitan bangsa Indonesia untuk membebaskan diri dari penjajahan bangsa lain.
- (b) Sumpah Pemuda pada tanggal 28 Oktober 1928, membuktikan bahwa bangsa Indonesia menyadari haknya sebagai satu bangsa yang bertanah air satu dan menjunjung satu bahasa persatuan Indonesia.
- (c) Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 merupakan puncak perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia diikuti dengan penetapan UUD NRI Tahun 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945 yang dalam Pembukaannya mengamanatkan: “Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa. Oleh karena itu penjajahan di atas dunia harus dihapuskan karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan”. UUD NRI Tahun 1945 menetapkan aturan dasar yang sangat pokok, termasuk HAM.
- (d) Rumusan HAM dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia secara eksplisit juga telah dicantumkan dalam UUD Republik Indonesia Serikat (untuk selanjutnya disingkat “RIS”) dan UUD Sementara 1950.

Kedua konstitusi tersebut mencantumkan secara rinci ketentuan-ketentuan mengenai HAM. Dalam sidang Konstituante upaya untuk merumuskan naskah tentang HAM juga telah dilakukan.

- (e) Dengan tekad melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 secara murni dan konsekuen, maka pada Sidang Umum MPR Sementara tahun 1966 telah ditetapkan Ketetapan MPR Sementara No. XIV/MPRS/1966 tentang Pembentukan Panitia *Ad Hoc* Untuk Menyiapkan Dokumen Rancangan Piagam HAM dan Hak-Hak serta Kewajiban Warga Negara. Berdasarkan Keputusan Pimpinan MPR Sementara tanggal 6 Maret 1967 No. 24/B/1967, hasil kerja panitia *ad hoc* diterima untuk dibahas pada persidangan berikutnya. Namun, pada Sidang Umum MPR Sementara tahun 1968 rancangan piagam tersebut tidak dibahas karena sidang lebih mengutamakan membahas masalah mendesak yang berkaitan dengan rehabilitasi dan konsolidasi nasional setelah terjadi tragedi nasional berupa pemberontakan G-30-S/PKI pada tahun 1965, dan menata kembali kehidupan nasional berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.
- (f) Terbentuknya Komnas HAM berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM yang mendapat tanggapan positif masyarakat menunjukkan besarnya perhatian bangsa Indonesia terhadap masalah penegakan HAM, sehingga lebih mendorong bangsa Indonesia untuk segera merumuskan HAM menurut sudut pandang bangsa Indonesia.

Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, h. 1-2.

<sup>12</sup>Lihat Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM.

(g) Kemajuan mengenai perumusan tentang HAM tercapai ketika Sidang Umum MPR tahun 1998 telah tercantum dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara secara lebih rinci.

Pembentukan institusi nasional HAM haruslah merupakan lembaga negara yang efektif dan mempunyai kelayakan untuk disebut sebagai sebuah institusi nasional. Oleh karena itu, pembentukan institusi nasional HAM haruslah memenuhi elemen-elemen yang diatur di dalam standar internasional pembentukan institusi nasional HAM sebagaimana disebutkan di dalam Prinsip-Prinsip Paris 1991 (*Paris Principle 1991*) dan PBB.

Adapun elemen-elemen dasar bagi pembentukan institusi nasional HAM yang efektif adalah sebagai berikut:<sup>13</sup>

(1) Independen

Sebuah lembaga negara yang efektif adalah lembaga negara yang mampu bekerja secara terpisah dari pemerintah, partai politik, serta segala lembaga negara dan situasi yang mungkin dapat mempengaruhi kinerjanya. Untuk itu, pembentukan institusi nasional HAM haruslah independen. Independen disini tidak diartikan sama sekali tidak ada hubungan dengan pemerintah, akan tetapi dimaksudkan tidak adanya intervensi pemerintah maupun pihak lain dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Independensi di sini dibagi dalam beberapa kriteria, yaitu:

(a) Independensi melalui otonomi hukum dan operasional

Pembentukan institusi nasional HAM melalui UU sangatlah penting untuk memastikan independensi hukumnya, terutama independensi dari pemerintah, sehingga memungkinkannya lembaga tersebut menjalankan fungsinya tanpa adanya gangguan dari pemerintah maupun lembaga negara lain. Sedangkan otonomi operasional adalah berhubungan dengan kemampuan institusi nasional HAM untuk melakukan kegiatan sehari-harinya secara terpisah dari individu, organisasi, departemen atau pihak mana pun.

(b) Independensi melalui otonomi keuangan

Keterkaitan antara otonomi keuangan dengan independensi fungsional sangatlah erat, karena lembaga nasional HAM yang tidak mempunyai keuangan yang mencukupi maka akan sangat tergantung kepada lembaga pemerintah atau badan lain. Untuk itu, sumber dan pendanaan institusi nasional HAM harus disebutkan di dalam UU pembentukannya untuk memastikan bahwa lembaga negara tersebut secara finansial mampu untuk melaksanakan fungsi dasarnya.

(c) Independensi melalui prosedur pengangkatan dan pemberhentian

Persyaratan dan ketentuan yang berlaku bagi anggota institusi nasional HAM harus secara spesifik diatur di dalam UU pembentukannya guna memastikan bahwa anggotanya, baik secara

<sup>13</sup>Sriyana, *Op.Cit.*, Berbagai data dan informasi yang berkenaan dengan Pedoman Internasional Pembentukan Institusi Nasional HAM (*Paris Principles 1991*), dapat dilihat dari buku Institusi Nasional HAM, seri pelatihan profesional No.4 yang diterbitkan oleh PBB, h. 4-5.

individu maupun kolektif, mampu menghasilkan dan mempertahankan tindakan yang independen. Pemberhentian anggota harus diatur secara jelas di dalam UU pembentukan yang menyebutkan secara rinci dan jelas keadaan yang menyebabkan dapat diberhentikannya anggota.

(d) Independensi melalui komposisi Komposisi lembaga nasional dapat lebih menjamin independensi terhadap pejabat publik dan harus mencerminkan suatu tingkat pluralisme sosiologis dan politis serta keragaman yang seluas-luasnya.

(2) Yurisdiksi yang Jelas dan Wewenang yang Memadai

Yurisdiksi pokok haruslah disebutkan dengan jelas di dalam UU pembentukan seperti memberikan pendidikan tentang HAM, membantu pemerintah dalam masalah-masalah legislatif serta menerima dan menangani pengaduan pelanggaran HAM.

(3) Kemudahan Akses

Keberadaan institusi nasional HAM haruslah mudah diakses oleh orang-orang atau kelompok orang yang harus dilindungi, atau yang kepentingannya harus diperjuangkan. Kemudahan akses ini antara lain akses secara fisik yaitu seperti pendirian perwakilan di daerah, sehingga memudahkan rakyat yang tinggal di daerah tidak perlu harus menyampaikan keluhannya ke pusat, akan tetapi dapat dilayani di daerah.

(4) Kerjasama

Institusi nasional HAM harus bekerjasama dengan PBB dan organisasi-organisasi lain dalam sistem PBB, lembaga-lembaga

regional dan nasional dari negara-negara yang berkompeten dalam bidang pemajuan dan perlindungan HAM. Selain itu, kerjasama juga harus dilakukan dengan organisasi non pemerintah, antar lembaga nasional dan organisasi pemerintah.

(5) Efisiensi Operasional

Institusi nasional HAM sebagaimana lembaga negara lainnya harus berusaha untuk memastikan bahwa metode-metode kerjanya adalah yang paling efektif dan efisien yang mungkin dilakukan. Efisiensi operasional menyentuh semua aspek prosedur lembaga negara, mulai dari prosedur penerimaan dan seleksi personel, pengembangan metode kerja dan peraturan prosedur serta penerapan pemeriksaan kinerja rutin.

(6) Pertanggungjawaban

Sesuai dengan dasar hukum pembentukannya, institusi nasional akan bertanggung jawab secara hukum dan keuangan kepada pemerintah dan/atau parlemen yang dilakukan melalui pembuatan laporan secara berkala. Selain bertanggung jawab secara hukum kepada pemerintah dan/atau parlemen, institusi nasional HAM juga secara langsung bertanggung jawab kepada publik yang dapat dilakukan dengan berbagai macam cara, misalnya menyebarluaskan hasil laporan dan publikasi lainnya yang berkenaan dengan HAM.

*International Co-ordinating Committee of national Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights (ICC)* pada rapatnya yang diselenggarakan pada tanggal 19 sampai dengan 22 Maret 2007, telah melakukan reakreditasi kepada

Komnas HAM dengan hasil Komnas HAM telah diberikan reakreditasi dengan status “A”, dengan beberapa catatan atau rekomendasi yang harus diperhatikan, yaitu:<sup>14</sup>

- (1) adanya pengaturan secara hukum hak imunitas bagi anggota dan staf Komnas HAM dalam menjalankan tugasnya;
- (2) keterwakilan perempuan dalam komisioner masih kurang;
- (3) organisasi kesekretariatan jenderal hendaknya diatur dengan peraturan Komnas HAM dan bukan dengan Keputusan Presiden untuk menjaga independensi Komnas HAM;
- (4) peningkatan kerjasama dengan lembaga negara lainnya.

UUD NRI tahun 1945 secara resmi ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 1945 tanpa memuat bab tentang HAM dan hak-hak individu karena kekhawatiran akan paham liberalisme dan individualisme yang dikhawatirkan bertentangan dengan asas gotong royong dan kebersamaan. Pada tanggal 23 September 1999 menjadi tonggak sejarah tersendiri bagi penegakan HAM di Indonesia, karena pada tanggal tersebut disahkan dan diundangkannya UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Namun ada yang menarik, yakni UU tentang HAM tersebut diundangkan sebelum dilakukannya amandemen kedua terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang memuat bab khusus tentang HAM, yakni Bab XA.<sup>15</sup>

Di awal pembentukan Komnas HAM dengan menggunakan Keppres

No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM, keberadaan Komnas HAM tidak ubahnya suatu bentuk respon politik dari pemerintahan Orde Baru yang mulai terdesak. Sebab dengan Keppres tersebut tidak ada sama sekali kewenangan yang mendasar yang dimiliki oleh Komnas HAM. Namun, karena Indonesia merupakan anggota PBB maka untuk menghormati adanya *universal declaration of human right*, dibentuklah lembaga HAM dengan Keppres tersebut. Setelah reformasi bergulir yang diwarnai dengan pelanggaran HAM di banyak sisi, maka pembahasan tentang penguatan HAM menjadi salah satu isu utama. Selain perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang mengagendakan untuk dimasukkannya pengaturan tentang HAM. MPR dalam Sidang Istimewa MPR tanggal 10 sampai dengan 13 November 1998 yang membahas Rancangan Ketetapan MPR tentang HAM yang dipersiapkan oleh BP MPR. Dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM ditetapkan:

“Pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian dan mediasi tentang HAM, dilakukan oleh suatu Komnas HAM yang ditetapkan dengan UU.”

Atas dasar amanat itulah sehingga dibentuk UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, yang secara yuridis sebagai dasar baru bagi berdirinya Komnas HAM. Kemudian disusul dengan dilakukannya amandemen kedua terhadap UUD NRI Tahun 1945 yang spesifik mengatur tentang HAM pada Bab XA, dan dibentuknya UU No. 16 Tahun 2001 tentang Peradilan HAM pada tahun 2002.

Untuk melaksanakan kewajiban yang diatur dalam UUD NRI Tahun

<sup>14</sup>*Ibid.*, h. 6.

<sup>15</sup>Meskipun pembahasan tentang HAM dalam UUD NRI Tahun 1945 telah dilakukan pada September 1999. Akan tetapi pembahasan yang substantif terkait bab tentang HAM baru mulai dilakukan, padahal UU tentang HAM telah disahkan.

1945 tersebut, MPR dengan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM menugaskan kepada lembaga-lembaga negara dan seluruh aparatur pemerintah, untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat, seta segera meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM, sepanjang tidak bertentangan dengan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

Di samping kedua sumber hukum di atas, pengaturan mengenai HAM pada dasarnya sudah tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, termasuk UU yang menegaskan berbagai konversi internasional mengenai HAM. Namun, untuk memayungi seluruh peraturan perundang-undangan yang sudah ada, perlu dibentuk UU No. 39 tahun 1999 tentang HAM.

Dasar pemikiran pembentukan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM adalah sebagai berikut:

- (1) Tuhan Yang Maha Esa adalah pencipta alam semesta dengan segala isinya;
- (2) pada dasarnya, manusia dianugerahi jiwa, bentuk, struktur, kemampuan, kemauan serta berbagai kemudahan oleh Penciptanya, untuk menjamin kelanjutan hidupnya;
- (3) untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan martabat manusia, diperlukan pengakuan dan perlindungan HAM, karena tanpa hal tersebut manusia akan kehilangan sifat dan martabatnya, sehingga dapat mendorong manusia menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*);

(4) karena manusia merupakan makhluk sosial, maka HAM yang satu dibatasi oleh HAM yang lain, sehingga kebebasan atau HAM bukanlah tanpa batas;

(5) HAM tidak boleh dilenyapkan oleh siapapun dan dalam keadaan apapun;

(6) setiap HAM mengandung kewajiban untuk menghormati HAM orang lain, sehingga di dalam HAM terdapat kewajiban dasar;

(7) HAM harus benar-benar dihormati, dilindungi, dan ditegakkan, dan untuk itu pemerintah, aparatur negara, dan pejabat publik lainnya mempunyai kewajiban dan tanggung jawab menjamin terselenggaranya penghormatan, perlindungan, dan penegakan HAM.

Dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, pengaturan mengenai HAM ditentukan dengan berpedoman pada DUHAM PBB, Konvensi PBB tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Wanita, Konvensi PBB tentang Hak-hak Anak, dan berbagai instrumen internasional lain yang mengatur mengenai HAM. Materi UU ini disesuaikan juga dengan kebutuhan hukum masyarakat dan pembangunan hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI Tahun 1945.

UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM secara rinci mengatur mengenai hak untuk hidup dan hak untuk tidak kehilangan paksa dan/atau tidak dihilangkan nyawa, hak berkeluarga dan melanjutkan keturunan, hak mengembangkan diri, hak memperoleh keadilan, hak atas kebebasan pribadi, hak atas rasa aman, hak atas kesejahteraan, hak turut serta dalam pemerintahan, hak wanita, hak anak,

dan hak atas kebebasan beragama. Selain mengatur HAM, diatur pula mengenai kewajiban dasar, serta tugas dan tanggung jawab pemerintah dalam penegakan HAM.

UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM merupakan payung dari seluruh peraturan perundang-undangan tentang HAM. Oleh karena itu, pelanggaran, baik langsung maupun tidak langsung atas HAM dikenakan sanksi pidana, perdata, dan/atau administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>16</sup>

## **2. Implikasi Pembentukan Komnas HAM terhadap Susunan Organisasi Tata Kerja (SOTK) Negara Republik Indonesia (NRI)**

Gagasan HAM di Indonesia sesungguhnya sudah termaktub secara esensial dalam UUD NRI Tahun 1945 yang disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Namun perkembangan paling penting mengenai kondisi HAM di Indonesia bagaimanapun baru dimulai pada dekade 1990-an. Seiring dengan menguat dan meluasnya ide-ide demokrasi dan HAM, rezim otoriter Orde Baru, atas desakan DPR akhirnya membentuk Komnas HAM pada 7 Juni 1993 berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM. Pembentukan Komnas HAM pada tahun 1993 ini bagaimanapun menjadi tonggak kemajuan penting dalam sejarah HAM Indonesia, mengingat sejak awal kemerdekaan hingga Orde Baru, HAM di Indonesia berada dalam kondisi yang sangat memprihatinkan. Selanjutnya kondisi HAM di Indonesia

baru menunjukkan kemajuan yang bermakna sejak proses reformasi bergulir pada 1999, yang ditandai dengan tumbangannya rezim Orde Baru.<sup>17</sup>

Dalam satu dekade terakhir sejak proses reformasi bergulir, pemerintah secara berkesinambungan melaksanakan domestifikasi HAM ke dalam sistem hukum dan peraturan perundang-undangan Indonesia melalui pembaruan dan penerbitan sejumlah produk hukum tentang HAM. Domestifikasi adalah sebuah langkah yang bersifat substansial, mengingat penegakan HAM dalam kerangka negara demokratis mengandaikan lebih dulu terbangunnya sistem hukum yang berbasis HAM. Selain melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1995, Negara Indonesia juga meratifikasi beberapa instrumen internasional mengenai HAM termasuk pada tahun 2005 menerbitkan dua UU untuk meratifikasi dua instrumen utama HAM internasional, yaitu UU No. 11 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* dan UU No. 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights*. Ratifikasi kedua instrumen tersebut secara otomatis mengamanatkan negara, dalam hal ini pemerintah, untuk mengambil tanggung jawab utama dalam perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi seluruh warga negara tanpa kecuali, khususnya hak-hak yang tercantum

<sup>16</sup>UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM..., *Op.Cit.*, Bagian Umum Penjelasan.

<sup>17</sup>Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Rencana Strategis Komisi Nasional HAM Tahun 2010-2014*, (Jakarta: Komnas HAM, 2010), h. 9.

dalam kedua Kovenan Internasional tersebut.<sup>18</sup>

Berdasarkan ketentuan di atas, maka dapat ditelaah tentang Komnas HAM dalam struktur organisasi negara. Pertama, Komnas HAM merupakan lembaga negara mandiri yang dapat diinterpretasikan sebagai lembaga negara yang bekerja tanpa campur tangan dari lembaga negara lainnya. Berdasarkan teori *trias politica*, dalam struktur ketatanegaraan yang konvensional, hanya ada satu lembaga negara yang bekerja mandiri, yaitu lembaga peradilan.

Kedua, kedudukan Komnas HAM setingkat dengan lembaga negara lainnya. Dalam Pasal 1 angka (7) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, memang tidak disebutkan pengertian atau yang dimaksud dengan lembaga negara. Namun, jika yang dimaksud adalah lembaga negara maka dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, lembaga negara tidak hanya DPR, Presiden, Dewan Pertimbangan Agung, BPK, dan MA saja. Akan tetapi Komnas HAM menjadi salah satu lembaga negara yang kedudukannya sejajar dengan lembaga-lembaga negara tersebut. Oleh karena itu, sebagaimana lembaga-lembaga negara lainnya maka Komnas HAM harus melakukan *Progress Report* di depan lembaga negara utama, yaitu DPR dan Presiden dengan tembusan ke MA.<sup>19</sup>

Ketiga dilihat dari sudut fungsinya, Komnas HAM menjalankan fungsi negara di bidang HAM dengan kewenangan melakukan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan/atau mediasi. Fungsi ini apabila

dilihat dari teori pemisahan kekuasaan klasik maka belum begitu jelas terdapat di dalam lembaga negara apa. Namun demikian, dilihat fungsi yang diberikan UU, maka Komnas HAM menjalankan fungsi yang spesifik di bidang HAM, sehingga Komnas HAM menjalankan fungsi eksekutif di bidang penegakan dan pemajuan HAM dan kewenangan itu diberikan oleh UU.

Melihat dari sudut pandang peraturan yang membentuk Komnas HAM pertama kali yakni Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM, di mana Komnas HAM merupakan lembaga negara yang dibentuk Presiden maka konsekuensinya ialah Komnas HAM secara vertikal ada hubungan dengan lembaga negara yang membentuknya. Dengan demikian dalam bekerja dan pertanggungjawabannya, Komnas HAM melakukan hal tersebut di bawah pengawasan Presiden.

Kemudian jika melihat dari sudut pandang Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang Pencabutan Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (Ekaprasetia Pancaksara) dan Penetapan tentang Penegasan Pancasila sebagai Dasar Negara, menegaskan bahwa Komnas HAM sejajar dengan lembaga negara lainnya. Dengan demikian, posisi vertikal Komnas HAM berada di bawah MPR sebagaimana lembaga negara lainnya dalam struktur ketatanegaraan Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen.

Selanjutnya, melihat kedudukan Komnas HAM dari sudut pandang UU yang membentuknya yakni, UU No.

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, h. 10.

<sup>19</sup>UU No. 39 Tahun 1999....*Op.Cit.*, Pasal 97.

39 Tahun 1999 tentang HAM dan UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, maka Komnas HAM harus menjalankan peran sesuai dengan yang diatur di dalam UU tersebut. Sehingga secara vertikal posisi Komnas HAM berada pada lembaga yang mengeluarkan UU tersebut. Mengingat Undang-UU dibuat oleh DPR bersama Presiden maka ada dua lembaga negara yang secara tidak langsung mengawasi Komnas HAM, yakni DPR dan Presiden. Namun demikian, dilihat dari sifat kelembagaan Komnas HAM yang independen maka sudah sepatutnya DPR yang melakukan pengawasan, karena DPR merupakan representasi seluruh rakyat Indonesia sehingga sudah sewajarnya lembaga yang melakukan pelayanan public diawasi oleh Parlemen. Akan tetapi, dalam Pasal 1 angka 7 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, dengan tegas disebutkan bahwa kedudukan Komnas HAM setingkat dengan lembaga negara lainnya. Dengan demikian posisi vertikal Komnas HAM tidak merupakan subordinat atau *under* dari lembaga negara lainnya melainkan *neben* atau di samping maupun di sebelah dari lembaga negara yang lain. Namun demikian, dari sudut pemilihan anggota Komnas HAM menurut Pasal 83 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, dilakukan oleh DPR dan diresmikan oleh Presiden, maka Komnas HAM berada dalam pengawasan parlemen. Adapun peran Presiden adalah melakukan tindakan administratif yaitu meresmikan dalam keputusan Presiden. Peresmian melalui Keppres itu dilakukan untuk menjaga kemandirian Komnas HAM sebagaimana dijelaskan dalam

penjelasan Pasal 83 ayat (1) UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Selain itu, dilihat dari sudut pandang pertanggungjawabannya, menurut Pasal 97 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Komnas HAM harus melaporkan pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangannya kepada DPR dan Presiden dengan tembusan kepada MA. Maka ada dua lembaga yang secara langsung berkompeten dalam soal pertanggungjawaban komnas HAM yaitu DPR dan Presiden. Dengan demikian UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, menjadikan dualisme posisi vertikal Komnas HAM. Pertama jika berangkat dari Pasal 1 angka 7 maka posisi vertikal Komnas HAM sejajar dengan lembaga negara yang lainnya. Sedangkan dilihat dari prosedur pemilihan anggota pada Pasal 83 ayat (1) dan Pertanggungjawaban pada Pasal 97 maka posisi vertikal Komnas HAM ada pada dua lembaga yaitu DPR dan Presiden. Setidaknya hal ini dipandang dari sudut pandang Peraturan Perundang-undangan yang membentuk Komnas HAM.

Dari sisi fungsi Komnas HAM, berdasarkan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, khususnya Pasal 89 ayat (4) Komnas HAM mempunyai fungsi mediasi yang meliputi perdamaian pihak yang berselisih dan penyelesaian perkara melalui konsultasi, mediasi, negosiasi, konsiliasi, dan penilaian para ahli, maka Komnas HAM menjalankan sebagian kecil fungsi peradilan, sebab langkah-langkah tersebut, terutama perdamaian para pihak yang berselisih, konsiliasi, dan penilaian para ahli terhadap suatu kasus juga dilakukan oleh lembaga peradilan. Kemudian berdasarkan Pasal 18, Pasal 19 dan

Pasal 20 UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM, Komnas HAM menjalankan fungsi penyelidikan terhadap kasus pelanggaran HAM berat, maka berdasarkan fungsi tersebut Komnas HAM berada pada sistem peradilan.

Dengan uraian di atas, penentuan kedudukan Komnas HAM dalam struktur ketatanegaraan Indonesia menunjukkan posisi yang beragam. Berdasarkan hukum yang membentuknya posisi Komnas HAM berada sejajar dengan lembaga negara lainnya. Kemudian berdasarkan fungsi mediasi dan penyelidikan, posisi Komnas HAM berada pada lingkaran struktur lembaga peradilan dengan fungsi *semi judicial*, sehingga secara tidak langsung Komnas HAM mempunyai hubungan dengan institusi peradilan. Fungsi *semi judicial* ini merupakan kewenangan *sub-poena* di mana Komnas HAM mempunyai kewenangan investigasi. Namun demikian, kewenangan itu sesungguhnya mempunyai standar internasional.<sup>20</sup>

Kewajiban menghormati HAM tercermin dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 yang menjiwai keseluruhan pasal dalam batang tubuhnya. Untuk melaksanakan kewajiban tersebut maka dikeluarkan Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM. Atas dasar Kontitusi dan amanat Ketetapan MPR tersebut pada tanggal 23 September 1999 diundangkanlah UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM. Setelah sebelumnya meratifikasi berbagai instrumen PBB tentang HAM.

Di dalam UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM tersebut mengatur tentang pembentukan Komnas sebagai lembaga mandiri yang mempunyai fungsi, tugas, wewenang dan tanggungjawab untuk melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang HAM yang pernah diatur dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM. Pada bulan Juni 1993, melalui Keppres tersebut, Presiden Soeharto mendirikan Komnas HAM.

Berdasarkan Pasal 75 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, Komnas HAM bertujuan:

- (1) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksana HAM sesuai dengan Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, dan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (untuk selanjutnya disingkat "PBB"), serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (untuk selanjutnya disingkat "DUHAM"); dan
- (2) meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuan berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Guna mencapai dua tujuan utama tersebut, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang HAM. Kemudian guna melaksanakan fungsinya tersebut Komnas HAM diberikan wewenang oleh UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM sebagai berikut.<sup>21</sup>

- (1) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam Pengkajian dan Penelitian, Komnas HAM

---

<sup>20</sup>Agung Yudhawanata, *ed. al.*, Komnas HAM dan Prinsip-Prinsip Paris, Sebuah Gugatan (Jakarta: Elsam, 2001), h. 27.

---

<sup>21</sup>UU No. 39 Tahun 1999..., *Op. Cit.*, Pasal 89.

- bertugas dan berwenang melakukan:
- (a) pengkajian dan penelitian berbagai instrumen internasional HAM 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 HAM;
  - (c) penerbitan hasil pengkajian dari penelitian;
  - (d) studi kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai HAM;
  - (e) pembahasan berbagai masalah yang berkaitan dengan perlindungan, penegakan, dan pemajuan HAM; dan
  - (f) kerja sama pengkajian dan penelitian dengan organisasi, lembaga, atau pihak lainnya, baik tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang HAM.
- (2) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam Penyuluhan, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:
- (a) penyebarluasan wawasan mengenai HAM kepada masyarakat Indonesia;
  - (b) upaya peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM melalui lembaga pendidikan formal dan non formal serta berbagai kalangan lainnya; dan
  - (c) kerja sama dengan organisasi, lembaga atau pihak lainnya, baik di tingkat nasional, regional, maupun internasional dalam bidang HAM.
- (3) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam Pemantauan, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:
- (a) pengamatan pelaksanaan HAM dan penyusunan laporan hasil pengamatan tersebut;
  - (b) penyidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM;
  - (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 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 HAM dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak.

(4) Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam Mediasi, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- (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 HAM kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan
- (e) penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran HAM kepada DPR untuk ditindaklanjuti.

Di samping kewenangan yang disebutkan di atas, Komnas HAM juga berwenang melakukan Penyelidikan terhadap pelanggaran HAM yang berat dengan dikeluarkannya UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM. Dalam melakukan Penyelidikan ini, Komnas HAM dapat membentuk tim *ad hoc* yang terdiri atas Komnas HAM dan unsur masyarakat.<sup>22</sup> Dalam melaksanakan Penyelidikan, penyidik dalam hal ini Komnas HAM berwenang:<sup>23</sup>

(1) melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa

yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran HAM yang berat;

- (2) menerima laporan atau pengaduan dari seseorang atau kelompok orang tentang terjadinya pelanggaran HAM yang berat, serta mencari keterangan dan barang bukti;
- (3) memanggil pihak pengadu, korban, atau pihak yang diadukan untuk diminta dan didengar keterangannya;
- (4) memanggil saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya;
- (5) meninjau dan mengumpulkan keterangan di tempat kejadian dan tempat lainnya yang dianggap perlu;
- (6) memanggil pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya;
- (7) atas perintah penyidik dapat melakukan tindakan berupa:
  - (a) pemeriksaan surat;
  - (b) penggeledahan dan penyitaan;
  - (c) pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu;
  - (d) mendatangkan ahli dalam hubungan dengan penyelidikan.

Dalam hal penyidik mulai melakukan penyelidikan suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM yang berat, penyidik memberitahukan hal itu kepada penyidik.<sup>24</sup> Penyidikan perkara pelanggaran HAM yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung.<sup>25</sup>

<sup>22</sup>UU No. 26 Tahun 2000..., *Op.Cit*, Pasal 18.

<sup>23</sup>*Ibid.*, Pasal 19 ayat (1).

<sup>24</sup>*Ibid.*, Pasal 19 ayat (2).

<sup>25</sup>*Ibid.*, Pasal 21.

Kemudian, berdasarkan UU No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, Komnas HAM mendapatkan tambahan kewenangan berupa Pengawasan. Pengawasan yang dimaksud meliputi:<sup>26</sup>

- (1) pemantauan dan penilaian atas kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang dinilai berpotensi menimbulkan diskriminasi ras dan etnis;
- (2) pencarian fakta dan penilaian kepada orang perseorangan, kelompok masyarakat, atau lembaga publik atau swasta yang diduga melakukan tindakan diskriminasi ras dan etnis;
- (3) pemberian rekomendasi kepada pemerintah dan pemerintah daerah atas hasil pemantauan dan penilaian terhadap tindakan yang mengandung diskriminasi ras dan etnis;
- (4) pemantauan dan penilaian terhadap pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan penghapusan diskriminasi ras dan etnis; dan
- (5) pemberian rekomendasi kepada DPR untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah yang tidak mengindahkan hasil temuan Komnas HAM.

Pengaduan berbagai kasus pelanggaran HAM yang disampaikan oleh masyarakat, baik yang datang secara langsung ke Komnas HAM maupun melalui surat, ditangani oleh Komnas HAM sesuai dengan fungsi pemantauan maupun mediasi. Bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang diadukan oleh masyarakat yang selama ini terjadi hampir di seluruh daerah,

meliputi pelanggaran hak sipil dan politik maupun pelanggaran hak ekonomi, sosial, dan budaya. Pengaduan terhadap adanya pelanggaran ini dapat dilakukan, baik secara langsung bertatap muka dengan Komnas HAM maupun secara tidak langsung melalui surat. Pada tahun 2006, telah diterima sebanyak 3.372 pengaduan atau rata-rata 281 pengaduan setiap bulannya.

Seluruh pengaduan yang diterima dianalisis secara intensif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan analisis tersebut diambil tindak lanjut yang diperlukan, baik dengan meneruskan pengaduan tersebut kepada instansi pemerintah yang bersangkutan; mengadakan peninjauan lapangan untuk memperoleh fakta lanjutan; menyarankan diadakannya mediasi, atau jika diduga ada pelanggaran HAM yang berat, mengusulkan pembentukan tim *ad hoc* penyelidikan berdasar UU No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.<sup>27</sup>

Komnas HAM berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan dapat mendirikan Perwakilan Komnas HAM di daerah<sup>28</sup>. Sampai dengan saat ini, Komnas HAM memiliki sebanyak 3 (tiga) Perwakilan Komnas HAM yaitu di Kalimantan Barat, Sumatera Barat, Papua dan 3 (tiga) Kantor Perwakilan Komnas HAM di Aceh, Ambon, dan Palu.<sup>29</sup>

Komnas HAM mempunyai kelengkapan yang terdiri dari:

---

<sup>27</sup>Sriyana, *Op.Cit*, h. 3. Disarikan dari naskah Laporan Tahunan Komnas HAM 2006.

<sup>28</sup>UU No. 39 Tahun 1999..., *Op.Cit*, Pasal 76 ayat (3) dan (4)

<sup>29</sup>Sriyana, *Op.Cit*, h. 3.

---

<sup>26</sup>UU No. 40 Tahun 2008, *Op.Cit*, Pasal 8.

(1) Sidang Paripurna<sup>30</sup>

Sidang Paripurna adalah pemegang kekuasaan tertinggi Komnas HAM. Sidang Paripurna terdiri dari seluruh anggota Komnas HAM. Sidang Paripurna menetapkan Peraturan Tata Tertib, Program Kerja, dan Mekanisme Kerja Komnas HAM.

(2) Subkomisi<sup>31</sup>

Pelaksana kegiatan Komnas HAM dilakukan oleh Subkomisi. Ketentuan mengenai Subkomisi diatur dalam Peraturan Ketua Komnas HAM No.: 002/PER.KOMNAS HAM/VII/2015 tentang Tata Tertib Komnas HAM yang ditetapkan pada tanggal 8 Juli 2015 dalam rangka pengaturan, efektifitas, hubungan kerja, distribusi kewenangan serta pengawasan terhadap pelaksanaan fungsi dan kewenangan tersebut oleh Anggota Komnas HAM.

Pada periode keanggotaan 2017-2022, Subkomisi Komnas HAM terdiri atas:<sup>32</sup>

- (a) Subkomisi Pemajuan HAM, terdiri atas fungsi Pengkajian dan Penelitian dan fungsi Penyuluhan; dan
- (b) Subkomisi Penegakan HAM, terdiri atas fungsi pemantauan /penyelidikan dan fungsi mediasi.

(3) Sekretariat Jenderal

Sekretariat Jenderal Komnas HAM (untuk selanjutnya disingkat “Setjen Komnas HAM”) memberikan

pelayanan administratif bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM. Setjen Komnas HAM dipimpin oleh Sekretaris Jenderal Komnas HAM (untuk selanjutnya disingkat “Sesjen Komnas HAM”) yang diusulkan oleh Sidang Paripurna dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Sesjen Komnas HAM dijabat oleh seorang Pegawai Negeri dan bukan anggota Komnas HAM. Sekretaris Jenderal dibantu oleh unit kerja dalam bentuk biro-biro.<sup>33</sup> Sesjen Komnas HAM mempunyai tugas sebagai berikut:<sup>34</sup>

- (a) memimpin Setjen Komnas HAM sesuai dengan tugasnya;
- (b) membina seluruh satuan organisasi di lingkungan Setjen Komnas HAM agar berdaya guna dan berhasil guna;
- (c) menentukan kebijakan teknis pelaksanaan kegiatan Setjen Komnas HAM; serta membina dan melaksanakan hubungan kerja sama dengan instansi/lembaga lain di luar Setjen Komnas HAM.

Adapun susunan organisasi tata kerja dari Setjen Komnas HAM terdiri dari Sesjen Komnas HAM, Wakil Sesjen Komnas HAM, 4 Biro, 10 Bagian dan 26 Subbagian. Setiap Biro memiliki Kelompok Jabatan Fungsional yang sejajar tingkatannya dengan Bagian. Adapun biro yang mendukung teknis operasional dan administrasi, yakni Biro Umum, Biro Perencanaan dan Kerjasama, Biro Administrasi Penegakan HAM, dan Biro Administrasi Pemajuan HAM. Kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan susunan organisasi Sekretariat

<sup>30</sup>UU No.39 Tahun 1999..., *Op.Cit*, Pasal 79.

<sup>31</sup>*Ibid.*, Pasal 80.

<sup>32</sup>Komnas HAM, Tentang Komnas HAM, Online, diakses dari: <https://www.komnasham.go.id/index.php/about/1/tentang-komnas-ham.html>, pada tanggal 12 November 2018;

<sup>33</sup>UU No. 39 Tahun 1999..., *Op.Cit* Pasal 81.

<sup>34</sup>Pasal 5, Peraturan Setjen Komnas HAM No. 002/PERSES/III/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Setjen Komnas HAM.

Jenderal Komnas HAM ditetapkan dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 48 Tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komnas HAM pada tanggal 6 April 2001. Kemudian mengenai struktur organisasi diatur dalam Peraturan Sekretaris Jenderal Komnas HAM No. 001/SES.SK/I/2009 tentang Organisasi Tata Kerja Komnas HAM. Namun, pada tahun 2015 peraturan tersebut direvitalisasi menjadi Peraturan Sekretaris Jenderal Komnas HAM No. 002/PERSES/III/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komnas HAM yang ditetapkan pada tanggal 20 Maret 2015.

### C. Kesimpulan

Latar belakang pembentukan Komnas HAM ada dua landasan, yakni:

- (1) Landasan Politis, di mana Komnas HAM terkesan tak lebih dari sebuah lembaga korporatisme negara yang dibentuk oleh pemerintah untuk meredam kritikan para aktivis HAM agar bergabung dalam derap himne otoritarianisme pemerintahan Orde Baru; dan
- (2) Landasan Yuridis, di mana Komnas HAM didirikan pada masa Orde Baru dengan dasar hukum pembentukannya Keppres No. 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM yang lebih diperkuat lagi pada era reformasi dengan UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Sedangkan implikasi pembentukan Komnas HAM terhadap SOTK NRI, mencakup tiga hal:

- (1) SOTK Lembaga Negara Utama, di mana kedudukan Komnas HAM berada pada posisi yang beragam, baik berada pada posisi secara

vertikal ada hubungan dengan Presiden maupun di posisi lingkaran struktur lembaga peradilan;

- (2) SOTK Lembaga Negara Penunjang dalam Penegakan HAM, di mana Komnas HAM mempunyai kelengkapan terdiri dari:

(a) Sidang Paripurna;

(b) Subkomisi yang terdiri atas Subkomisi Pemajuan HAM yang melaksanakan fungsi Pengkajian dan Penelitian, serta fungsi Penyuluhan; dan Subkomisi Penegakan HAM yang melaksanakan fungsi Pemantauan dan fungsi Mediasi; dan

(c) Sekretariat Jenderal; dan

- (3) SOTK Setjen Komnas HAM, di mana Setjen Komnas HAM bertugas menyelenggarakan dukungan di bidang teknis operasional dan administratif kepada Komnas HAM serta pembinaan terhadap seluruh unsur dalam lingkungan Setjen Komnas HAM.

Sebaiknya eksistensi kelembagaan Komnas HAM lebih diperkuat lagi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan penguatan dasar hukum pembentukannya yang diatur langsung oleh konstitusi, penguatan independensi kelembagaan dan kewenangan, alokasi anggaran yang memadai, memperluas akses pelayanan dengan pembentukan Komnas HAM di setiap Provinsi, serta menjalin dan meningkatkan kerjasama dengan berbagai pihak baik di level nasional maupun internasional.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

- Asshiddiqie, Jimly, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- \_\_\_\_\_, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II, cet. 1, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006).
- Basarah, Ahmad, Kajian Teoritis terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 43 No. 1, Januari 2014.
- Komnas HAM, Rencana Strategis Komnas HAM Tahun 2010-2014. (Jakarta: Komnas HAM, 2010).
- Mahkamah Konstitusi, Naskah Komprehensif Perubahan UU Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945: Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002 – Buku VIII: Warga Negara dan Penduduk, HAM dan Agama (Edisi Revisi), (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MK, 2010).
- Pratikno, Cornelis Lay dkk., Komnas HAM 1993-1997: Pergulatan dalam Otoritarianisme, (Yogyakarta: FISIPOL UGM, 2002).
- Sriyana, Peran Komnas HAM dalam Pemajuan dan Perlindungan HAM di Indonesia, Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara XI yang diselenggarakan ELSAM pada 18 Juni 2007, Jakarta, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat.
- Thohari, A. Ahsin, Kedudukan Komisi-Komisi Negara dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Jentera Jurnal Hukum: Komisi Negara, Edisi 12 tahun III, April-Juni 2006, (Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, 2006).
- Tutik, Titik Triwulan, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, (Jakarta: Kencana, 2010).
- Yudhawanata, Agung, *ed. al.* Komnas HAM dan Prinsip-Prinsip Paris, Sebuah Gugatan (Jakarta: Elsam, 2001).

**Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Ketetapan MPR No. XVII/MPR/1998 tentang HAM.
- Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM.
- Undang-Undang No. 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM.
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.
- Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 48 Tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komnas HAM.



Peraturan Ketua Komnas HAM No. 002/PER.KOMNAS HAM/VII/2015 tentang Tata Tertib Komnas HAM.

Peraturan Sekretaris Jenderal Komnas HAM No. 002/PERSES/III/2015 tentang Organisasi Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komnas HAM.

**Website**

Komnas HAM, tentang Komnas HAM, Online, diakses dari:

<https://www.komnasham.go.id/index.php/about/1/tentang-komnas-ham.html>, pada tanggal 12 November 2018

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Sejarah dan Perkembangan Konstitusi di Indonesia, Online, diakses dari <https://mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=11776>, pada tanggal 11 November 2018.