

Volume 7, Juli - Desember 2019

ISSN 2460-2043

Jurnal Peradilan Indonesia

teropong

Evaluasi Peran Penegakan Hukum oleh Lembaga Negara Penunjang (State Auxiliary Bodies)

Tantangan Reformulasi pada Peran Komnas HAM dalam Penegakan Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia

Rosita Miladmahesi

Evaluasi Kelembagaan Komisi Informasi dalam Menyelesaikan Sengketa Informasi

Astrid Debora S.M

Tindak Lanjut Survei Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik

Bernardino Rakha Adjiebrata

Evaluasi Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Perspektif Sosiologi Hukum

Satria Sukananda dan Chrisinta Dewi Destiana

Merumuskan Peran *Dominus Litis* pada Komnas HAM dalam Mekanisme Penegakan Hukum HAM di Indonesia

Sahid Hadi

diterbitkan oleh
Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

JURNAL PERADILAN INDONESIA

Jurnal Berkala MaPPI FHUI
ISSN 2460-2043
Volume 7, Juli-Desember 2019.

Dewan Pengawas

Wiwiek Awiati, S.H., M.Hum
Junaedi, S.H., M.Si., LL.M

Penanggung Jawab

Dio Ashar Wicaksana, S.H., M.A.

Ketua Dewan Redaksi

Maria Isabel Tarigan, S.H.

Sekretaris Dewan Redaksi

Siska Trisia, S.H.

Mitra Bestari

Hasril Hertanto, S.H., M.H.
Astriyani, S.H., M.PP.

Penyunting

Fathan Qorib, S.IP.

Anggota Dewan Redaksi

Rima Ameilia, S.Sos., M.Krim.
Tri Suciati, S.H.

Redaksi Pelaksana

Andreas Nathaniel Marbun, S.H
Bestha Inatsan Ashila, S.H.
Nanda Oktaviani, S.Sos
Arsa Ilmi Budiarti, S.Sos
Josua Satria Collins, S.H.
Gita Nadia Pramesa, S.Psi.
Meyriza Violyta, S.H.
Muhammad Rizaldi, S.H., LL.M.

Tata Usaha dan Pemasaran

Dian Saraswati, S.Ak
Shofana Sekar Humairoh, A.Md

Desain dan Tata Letak

Neka Rusyda Supriatna, S.Hum.

Cover

Freepik.com

JURNAL PERADILAN INDONESIA

Jurnal Berkala MaPPI FHUI

ISSN 2460-2043

Volume 7, Juli-Desember 2019.

Kata Pengantar	iii
Tantangan Reformulasi pada Peran Komnas HAM dalam Penegakan Hukum Hak Asasi Manusia di Indonesia	
Rosita Miladmahesi	1 – 20
Evaluasi Kelembagaan Komisi Informasi dalam Menyelesaikan Sengketa Informasi	
Astrid Debora S.M.....	21 – 44
Tindak Lanjut Survei Ombudsman Republik Indonesia (ORI) dalam Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik	
Bernardino Rakha Adjiebrata	45 – 62
Evaluasi Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam Perspektif Sosiologi Hukum	
Satria Sukananda dan Chrisinta Dewi Destiana	63 – 85
Merumuskan Peran Dominus Litis pada Komnas HAM dalam Mekanisme Penegakan Hukum HAM di Indonesia	
Sahid Hadi	87 – 112



KATA PENGANTAR

Setelah lama berselang, Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia (MaPPI-FHUI) kembali menerbitkan jurnal yang bertemakan “Evaluasi Peran Penegakan Hukum oleh Lembaga Negara Penunjang”. Tema ini dipilih sebagai salah satu sarana untuk melakukan refleksi paska munculnya era reformasi yang sudah berjalan lebih dari 20 tahun, dimana salah satu tuntutan reformasi kala itu adalah penegakan supremasi hukum.

Reformasi yang terjadi 20 tahun lalu membawa beberapa agenda dan semangat untuk mewujudkan penegakan supremasi hukum dengan melakukan perbaikan atau pembentukan lembaga-lembaga baru, salah satunya melalui amandemen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Hingga saat ini, UUD 1945 telah mengalami empat kali amandemen; lahirnya *states auxiliary bodies* (lembaga negara penunjang atau lembaga negara bantu) di Indonesia menjadi salah satu tindak lanjut dari amandemen konstitusi dan peraturan perundangan dibawahnya. Lembaga-lembaga negara penunjang dibentuk berdasarkan kebutuhan negara; di antara lembaga-lembaga itu ada juga yang disebut sebagai *self-regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran antara regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman—yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga baru tersebut. Menurunnya kepercayaan publik pada lembaga yang ada turut pula mendorong lahirnya lembaga-lembaga penunjang ini.

Hadirnya berbagai lembaga penunjang seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Nasional Perlindungan Anak (Komnas Anak), Dewan Pers, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban, maupun Komisi Yudisial menunjukkan adanya “wajah” baru dalam kelembagaan di Indonesia, khususnya dalam bidang penegakan hukum. Masyarakat merespon hadirnya lembaga-lembaga penunjang dengan antusiasme yang tinggi; khususnya KPK yang menjadi salah satu lembaga negara dengan kepercayaan tertinggi dari masyarakat.



Akan tetapi, paska 20 tahun reformasi ini berjalan, tidak sedikit masukan dan kritik terhadap kinerja dari lembaga-lembaga penunjang tersebut. Sebagai bagian dari masyarakat sipil, tentu saja kinerja dari lembaga yang dilahirkan pada era reformasi menjadi sangat penting. Sayangnya, kajian-kajian akademis mengenai kinerja dan peran dari lembaga-lembaga tersebut tidaklah banyak beredar di ranah publik.

Oleh karena itu, melalui tulisan dari berbagai latar belakang diharapkan dapat memaparkan mengenai refleksi, evaluasi dan gagasan baru mengenai peran lembaga penunjang tersebut. Sehingga hasil tulisan ini dapat dijadikan suatu acuan atau bahan untuk memperkuat peran-peran dari lembaga penunjang tersebut. Dimana pada akhirnya, lembaga-lembaga tersebut dapat memaksimalkan perannya dalam mewujudkan penegakan supremasi hukum sesuai mandat rakyat Indonesia paska reformasi 98.

Depok, 29 Mei 2019

Ketua Harian MaPPI-FHUI
Dio Ashar Wicaksana, S.H.,M.A

TANTANGAN REFORMULASI PADA PERAN KOMNAS HAM DALAM PENEGAKAN HUKUM HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA

Rosita Miladmahesi¹

Abstrak

Pembentukan Komnas HAM pada awalnya sangatlah sederhana dan terkesan terbatas, namun patut diakui bahwa Komnas HAM juga terus mengikuti perkembangan dalam pengaturannya. Meskipun demikian, beberapa pengaturan atas Komnas HAM sendiri masih berbanding terbalik dengan realita penegakan hukum HAM di Indonesia, karena terdapat beberapa kasus krusial mengenai HAM yang diduga justru diciptakan oleh negara. Maka seiring berjalannya waktu, dapat terlihat adanya tumpang-tindih kehendak antara Komnas HAM dan Pemerintah dalam hal penegakan hukum hak asasi manusia di Indonesia. Peran Komnas HAM di Indonesia pun mendapatkan berbagai tantangan tersendiri untuk menuntaskan kasus HAM.

Kata Kunci: reformulasi, Komnas HAM, penegakan hukum.

Abstract

The establishment of the National Human Rights Commission was initially very simple and seemed limited, but it should be recognized that the National Human Rights Commission also followed developments in its regulation. Nevertheless, some arrangements for the National Human Rights Commission itself are inversely proportional to the reality of upholding human rights law in Indonesia, because there are several crucial cases regarding human rights which are allegedly created by the state. So over time, it can be seen that there is an overlap of will between the National Human Rights Commission and the Government in terms of enforcement of human rights law in Indonesia. National Human Rights Commission part's in Indonesia get a lot of measure to accomplish unsettle problem of human rights case.

Keywords: *reformulation, National Human Rights Commission, law enforcement.*

¹ Mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

A. Pendahuluan

Di dalam kehidupan bernegara, terdapat tiga hal yang tidak bisa dilepaskan dalam konteks kenegaraan. Pertama, negara yang menjadi institusi organ kemasyarakatan. Kedua, wadah ekspresi masyarakat di dalam tubuh pemerintahan. Ketiga, keberadaan masyarakat yang menjadi elemen utama dalam negara. Keberadaan manusia sebagai masyarakat jika tidak mempunyai hak asasi manusia, merupakan manusia atau masyarakat yang hidup dengan tidak layak. Usaha untuk menjamin segala hak yang melekat pada manusia sangatlah penting, lalu aturan dan pemahaman mengenai hak asasi tersebut mesti menyusul dengan cepat, agar tidak kerap terjadi pelanggaran atas hak asasi yang disandang. Di dalam masyarakat yang lebih sederhana, konsepsi hak asasi hanya akan muncul jika terdapat konflik yang muncul dari individu dengan individu lainnya atau dengan individu yang membentuk kelompok lebih besar yang mengatasnamakan negara. Akan tetapi, di dalam masyarakat yang lebih kompleks dan lebih modern, konsepsi atas hak asasi akan muncul ketika masyarakat tersebut berhadapan langsung dengan negara. Sebab, benturan antara masyarakat dengan negara sering terjadi karena terdapat posisi bahwa negara ditempatkan sebagai organisasi kekuasaan. Ketika benturan ini terus terjadi akan timbul isu tersendiri antara masyarakat dan negaranya yang berujung menjadi saling ketidakpercayaan antara kedua belah pihak.

Konsep HAM awalnya berangkat dari pemikiran yang bersifat teologis, filsafat dan sosial. Kemudian seiring dengan perubahan zaman, akhirnya konsep HAM berubah menjadi pemikiran yang lebih bersifat yuridis bahkan politik. Isu yang bersangkutan dengan HAM merupakan isu yang sering dijadikan sebagai alat politis bagi bermacam kepentingan yang selalu mengatasnamakan masyarakat atau negara. HAM di Indonesia juga dipengaruhi oleh sistem demokrasi yang digunakan oleh Indonesia. HAM dan demokrasi merupakan konsepsi kemanusiaan yang sama sama lahir dari ide mengenai negara hukum. Melihat konteks HAM, sama seperti melihat keberadaan konteks hukum yang didasarkan pada asas *ubi societas ibi ius*². Hanya saja, HAM lebih kepada apa yang melekat pada manusia, dan hukum lebih kepada aspek di luar manusianya. Hukum

² Asas yang berarti: di mana ada masyarakat, di situ ada hukum.

tersebut jelas meliputi demokrasi. Dalam negara hukum (*rule of law*), yang menjalankan pemerintahan pada prinsipnya adalah hukum dan bukan manusia, oleh karenanya HAM diatur oleh hukum. Kemudian, hukum digunakan sebagai dasar atau instrumen untuk menjalankan HAM.

Pelaksanaan perlindungan dan penjaminan atas HAM di Indonesia dijalankan beberapa lembaga, yang salah satunya adalah Komnas HAM. Kelahiran Komnas HAM di melalui suatu Keputusan Presiden menimbulkan banyak pendapat yang berujung pesimisme mengenai keberlangsungannya di Indonesia. Tetapi, Komnas HAM terus-menerus membuktikan bahwa dirinya mampu bertahan dan mempertahankan diri, walau terus-menerus mendapatkan kritikan dan tuntutan oleh masyarakat mengenai kasus HAM yang *high profile*. Komnas HAM dewasa ini, telah berusaha semaksimal mungkin untuk meningkatkan integritas serta profesionalitas dalam menjalankan tugas, wewenang, dan fungsinya. Meskipun demikian, kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM masih memiliki beberapa celah untuk dilakukannya intervensi yang membuat kinerjanya menurun. Setidak-tidaknya terdapat beberapa mekanisme untuk melakukan evaluasi terhadap kinerja dari Komnas HAM sendiri, termasuk evaluasi terhadap peran serta evaluasi terhadap dasar yuridis Komnas HAM.

B. Dinamika HAM di Indonesia

Pemikiran HAM di Indonesia telah dikenal sejak tahun 1908. Pemikiran mengenai hak masyarakat untuk turut serta dalam pemerintahan pertama kali dikemukakan oleh Budi Utomo pada masa itu. Periode mengenai pengenalan HAM, dan apakah pemberlakuannya tepat di Indonesia bahkan berlangsung cukup lama, yakni hingga tahun 1945. Terdapat setidaknya tiga argumen yang menarik yang dilontarkan oleh Soepomo, Soekarno dan Muhammad Hatta serta Muhammad Yamin:

Soepomo mengemukakan bahwa HAM berasal dari cara berpikir liberal dan individualistik yang menempatkan warga negara berhadapan dengan negara, dan karena itu, paham mengenai HAM tidak sesuai dengan ide integralistik Bangsa Indonesia. Menurutnya lagi bahwa manusia Indonesia menyatu dengan negaranya dan karena itu tidaklah masuk akal jika hendak melindungi individu dari negara.

Soekarno mengemukakan bahwa keadilan yang diperjuangkan oleh Indonesia bukanlah keadilan individual, melainkan keadilan sosial, dan oleh karena itu HAM tidaklah bertempat di dalam undang-undang dasar.

Kemudian, **Muhammad Hatta dan Muhammad Yamin** memperingatkan atas dua gagasan di atas, bahwa bisa saja suatu waktu bahwa negara menjadi negara kekuasaan dan karena itu, dan hak-hak dasar warga negara perlu dijamin keberlangsungannya.³

Pada perdebatan tersebut, akhirnya Pasal 28 UUD 1945 muncul dan disepakati, di mana hak dasar yang bersifat demokratis mulai diatur. Lalu, setelah lahirnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia, HAM mulai eksis di dalam undang-undang dasar (Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950) pada tahun 1949-1950.

Ketika Indonesia kembali lagi menggunakan UUD 1945 sebagai dasar negara, banyak pendapat dari ahli hukum dan pengamat politik menyatakan bahwa UUD 1945 tidak memuat lengkap atau bahkan tidak memuat HAM. Akhirnya, pada tahun-tahun selanjutnya, perubahan terhadap dasar negara pun dilakukan dengan empat kali tahapan amandemen. Sikap amandemen yang dilakukan pada UUD 1945 dianggap mengalami naik-turun atas HAM sendiri. Di sisi lain, kita bisa mengatakan bahwa sebenarnya amandemen pada UUD 1945 dapat menghasilkan sebuah jaminan atas HAM di Indonesia, namun pada realitasnya, amandemen yang dilakukan justru cenderung tidak konsisten terhadap penegakan HAM di Indonesia. Tidak sedikit ahli hukum yang berpendapat bahwa amandemen yang dilakukan justru tidak menjamin HAM melainkan lebih kepada mengakomodasi HAM tersebut. Sikap yang tidak konsisten ini menimbulkan suatu premis bahwa sebenarnya Indonesia sejak awal tidaklah berkenan untuk memasukkan HAM ke dalam dasar negara. Pemasukkan HAM ke dalam konstitusi pada tahun 1948-1950 yang terus mengalami berbagai polemik hingga saat ini, dinilai sebagai upaya pencitraan Indonesia yang baru saja merdeka di kacamata internasional pasca keluarnya Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia pada tahun 1948.

³ Majda El Muhtaj, M. Hum, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai dengan Amandemen UUD 1945 sampai Tahun 2002*, Kreasindo Prenada Media Group, Jakarta: 2007, hlm. 69 –72.

Sejarah Indonesia mencatat, bahwa terdapat tiga jenis pelanggaran HAM pada pemerintahan Presiden Soekarno (Orde Lama) dan Presiden Soeharto (Orde Baru), jenis pelanggaran tersebut ialah pembatasan hak untuk berserikat, pembungkaman pers dan terbunuhnya pelajar atau mahasiswa yang diduga ditembak dengan senjata api milik kekuatan polisi atau militer. Terdapat satu hal lagi yang masih diingat oleh rakyat Indonesia, yakni adalah pemusatan kekuatan bersenjata Indonesia menjadi ABRI yang memiliki Dwi-Fungsi pada pemerintahan Presiden Soeharto. Dwi-Fungsi ini berpotensi untuk memperlebar peluang militer untuk masuk ke dalam ranah politik yang berujung sebagai intervensi. Jika kita mengamati pola pelanggaran HAM yang terjadi pada masa itu, biasanya mereka semua terjadi tatkala Indonesia sedang mengalami konflik politik-ekonomi atau pada saat terakhir pemerintahan dari Presiden. Dari berbagai konflik yang telah terjadi tersebut, memberikan suatu pelajaran tersendiri bagi Indonesia. Dari runtuhnya Orde Lama, Orde Baru kemudian beranjak menjadi rezim yang disebut sebagai Era Reformasi, mulai muncul keinginan untuk melakukan berbagai pembatasan yuridis terhadap kekuasaan. Karena semakin lama kekuasaan tersebut dipegang maka politik kekuasaan yang lahir akan cenderung korup.⁴

Pada tanggal 10 sampai 13 November 2015, hasil keputusan final sidang pada Pengadilan Rakyat Internasional (*International People Tribunal*) di Den Haag, Indonesia dinyatakan bertanggung jawab atas sepuluh tindakan kejahatan HAM berat yang terjadi pada periode tahun 1965 sampai dengan tahun 1966. Pada putusan yang dimaksud, belum meliputi berbagai kasus yang terjadi saat era pemerintahan Presiden Soeharto yakni pada masa Orde Baru. Sepuluh kejahatan yang dinyatakan oleh IPT tersebut meliputi; pembunuhan massal, pemusnahan, pemenjaraan, perbudakan, penyiksaan, penghilangan secara paksa, kekerasan seksual, pengasingan, propaganda palsu, keterlibatan negara lain, hingga genosida. Sepuluh pelanggaran atas hak asasi manusia ini, disebut sebagai kejahatan terhadap kemanusiaan yang dilakukan oleh negara dengan cara yang sistematis, diam-diam, dan meluas. Sebanyak sepuluh orang saksi masuk ke

⁴ Sesuai dengan adagium "*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*" (Lord Acton) yang berarti "Kekuasaan cenderung merusak, dan kekuasaan absolut merusak secara absolut."

dalam pengadilan tersebut dihadapan dua hakim internasional, di sana mereka mulai mengungkap kebenaran yang terjadi pada kisaran tahun 1965 sampai dengan 1969. Berdasarkan kesimpulan dari rangkaian sidang yang ada, hakim memutuskan bahwa serangkaian kejahatan kemanusiaan yang dilakukan oleh negara Indonesia diarahkan kepada kelompok-kelompok tertentu dengan tujuan khusus untuk menghancurkan sekelompok, sebagian atau seluruhnya⁵. Rumusan-rumusan tersebut telah menyangkut sejumlah tindakan yang tertera dalam Konvensi Genosida tahun 1948.

Hingga saat ini, kita masih menemui bentuk pemahaman mengenai pelanggaran HAM di Indonesia masih kurang tepat dengan substansi aslinya. Kesadaran atas penghormatan akan HAM selalu dikaitkan bahkan diukur dengan kuantitatif atas besar jumlah korban, tingkat kekejaman yang dilakukan, cara pelanggarannya, dan siapa dalang dan pelaku dalam pelanggaran tersebut. Seperti yang sudah dijelaskan, pemahaman seperti ini tidaklah salah, melainkan sedikit meleset dari pemahaman aslinya. Pelanggaran HAM dalam bentuk paling kecil pun mestinya harus tetap dipahami sebagai sebuah persoalan atas HAM. Kesadaran atas pelanggaran HAM haruslah datang dengan cepat, supaya tidak terjadi toleransi terus-menerus sehingga terjadi pengabaian sampai suatu masalah HAM yang sangat besar muncul dan untuk penanganannya terlampaui berat bahkan mustahil dilakukan. Sehingga jalan satu-satunya adalah pembiaran atas akibat yang telah terjadi, lalu menanti kondisi pemulihan seiring berjalannya waktu tanpa adanya sikap.

Sesuai dengan pernyataan dari *Amnesty International*⁶ bahwa “Tidak ada satu negara pun yang terbebas dari persoalan dan pelanggaran HAM”, namun pernyataan ini tidak bisa kita tafsirkan sebagai pernyataan yang melegitimasi bahwa pemakluman atas pelanggaran HAM adalah sah-sah saja. Sekecil apapun pelanggaran HAM yang dilakukan oleh seseorang atau kelompok atau bahkan negara sedikit pun tidak boleh mendapatkan toleransi.

⁵ Dilakukan terhadap para pemimpin, anggota, dan simpatisan Partai Komunis Indonesia (PKI), para loyalis Presiden Soekarno, anggota Partai Nasional Indonesia (PNI), Serikat Buruh, Serikat Guru, mahasiswa dan rakyat sipil yang tidak memegang senjata, serta kalangan Tionghoa atau yang berdarah campuran.

⁶ Pernyataan dari *Amnesty International* pada tahun 1994 dan diulang lagi pada tahun 1998.

C. Komnas HAM dan Persoalannya

Di dalam perkembangannya, sejarah Indonesia masih terus mencatat berbagai bentuk pelanggaran HAM, kesenjangan sosial yang disebabkan oleh perilaku tidak adil yang selalu dikaitkan dengan SARA dan bentuk diskriminatif lainnya. Berbagai kesenjangan di atas juga disebabkan oleh warisan konsep tradisional yang masih berdimensi feodal dan patriarki antara pemerintah dengan rakyat dan antara rakyat dengan rakyat. Inkonsistensi dalam penjabaran sistem hukum yang disandang oleh aparat penegak hukum dengan norma yang ada di dalam hukum berlaku juga masih sering terjadi, karena belum kondusifnya untuk melakukan perlindungan dan penjaminan HAM. Dengan permasalahan yang bertumpuk seperti itu, telah berhasil menimbulkan berbagai perilaku diskriminatif yang berujung pada pelanggaran dan kejahatan HAM. Untuk menyikapi hal tersebut dan dengan tujuan utama menciptakan kondisi yang kondusif untuk melaksanakan perlindungan dan penjaminan HAM, maka Majelis Permusyawaratan Rakyat mengeluarkan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 yang di dalamnya berisi antara lain; menugaskan lembaga-lembaga tinggi negara dan seluruh aparatur pemerintah untuk menghormati, menegakkan dan menyebarluaskan pemahaman mengenai HAM kepada seluruh masyarakat. Di dalam TAP MPR yang sama, juga disebutkan mengenai pembentukan Komnas HAM yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Komnas HAM adalah lembaga yang lahir pada Orde Baru melalui Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau bisa kita katakan bahwa kelahiran Komnas HAM berasal dari *executive power* yakni Presiden. Keputusan Presiden tersebut dikeluarkan demi menindaklanjuti hasil rekomendasi pada Lokakarya tentang Hak Asasi Manusia yang diadakan oleh Departemen Luar Negeri Republik Indonesia dan Perserikatan Bangsa-Bangsa yang diselenggarakan pada tanggal 21-22 Januari 1991 di Jakarta. Salah satu poin pada Lokakarya pertama; mengemukakan bahwa Indonesia perlu membentuk konsultasi atau kelompok kerja, termasuk kemungkinan-kemungkinan untuk membentuk Komnas HAM. Kemudian, pada Lokakarya kedua; terdapat pernyataan bahwa Komnas HAM di Indonesia harus didirikan secara independen. Atas dua poin tersebut, akhirnya Departemen Luar Negeri

yang merupakan lembaga tempat mengalirnya arah kebijakan internasional tersebut, membentuk tim kecil untuk merancang Keputusan Presiden tentang pembentukan Komnas HAM.⁷ Tujuan positif tersebut, tentu tidak seluruhnya mendapat respon positif dari seluruh kalangan. Kelahiran dan berdirinya Komnas HAM pada saat itu dinilai sebagai lembaga yang didirikan atas prakarsa penguasa negara yang cenderung otoriter pada masanya.

Setelah lewatnya masa Orde Baru, menindak lanjuti TAP MPR tersebut, dasar yuridis Komnas HAM dilengkapi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia. Tujuan pembentukan Komnas HAM berdasarkan Pasal 75 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia adalah untuk membantu mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM di Indonesia yang sesuai dengan Pancasila, Konstitusi, Piagam PBB serta meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna perkembangan pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan. Dan untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM juga dapat melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.

D. Lemahnya Pengaturan Komnas HAM untuk Mengantisipasi Ketidakpastian Hukum

Upaya perlindungan penegakan HAM yang dilakukan oleh Komnas HAM, selama ini masih dirasa belum cukup efektif. Ketika Indonesia mulai memasuki era reformasi, Komnas HAM diharapkan dapat menyelesaikan persoalan mengenai pelanggaran HAM baik di masa lalu, atau pun masa sekarang. Setidaknya, keberadaan Komnas HAM membawa sedikit angin segar bagi para korban pelanggaran HAM. Namun ternyata, ekspektasi tersebut masih jauh dari realitas. Ketidakberdayaan Komnas HAM dalam menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran HAM secara maksimal juga tidak terlepas dari persoalan mengenai bentukan lembaganya. Sebagai salah satu *State Auxiliary Agencies* di Indonesia,

⁷ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penatannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta: 2016, hlm. 74.

Komnas HAM masih memiliki kelemahan dalam kewenangan dan juga independensinya. Selain itu, terdapat permasalahan mengenai kedudukan Komnas HAM dalam sistem ketatanegaraan dan lain-lain.

Legal Standing Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)

Berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor tentang Mahkamah Konstitusi, yang dapat menjadi Pemohon dalam sengketa konstitusional adalah perorangan Warga Negara Indonesia, kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang, badan hukum publik dan privat, serta lembaga negara.

Kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia menyatakan bahwa Komnas HAM adalah lembaga yang mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya. Secara eksplisit, Komnas HAM dibentuk oleh Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan belum diatur secara khusus menggunakan undang-undang khusus atau undang-undang tersendiri. Berbeda dengan beberapa *State Auxiliary Agencies* lain yang ada di Indonesia, seperti KPK, Ombudsman, KPPU dan lainnya, yang telah memiliki dasar berupa undang-undang yang melegitimasi bahwa lembaga-lembaga tersebut merupakan suatu lembaga negara. Maka masih diragukan apakah sebenarnya Komnas HAM merupakan suatu lembaga negara yang berdiri sendiri atau semata-mata hanya lembaga yang tingkatannya sama seperti lembaga negara lainnya? Menimbang bahwa sampai saat ini posisi Komnas HAM di dalam undang-undang masih menjadi satu dengan ketentuan mengenai HAM pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia.

Keberadaan Komnas HAM juga tidak diatur secara langsung ke dalam UUD 1945, melainkan hanya norma-norma yang menyangkut HAM saja. Padahal, persoalan mengenai HAM adalah persoalan yang fundamental menyangkut hak-hak warga negara yang membutuhkan jaminan serta perlindungan. Beberapa negara lain di dunia, telah memasukkan lembaga

penjaminan HAM langsung ke dalam konstitusinya. Sehingga kepastian hukum mengenai HAM warga negara jauh lebih terjamin. Akibatnya, karena tidak memenuhi syarat pasti menjadi pemohon atau termohon dalam sengketa, maka Komnas HAM secara tidak langsung, tidak memiliki *Legal Standing* untuk dapat menjadi pihak baik menjadi pemohon atau termohon dalam sengketa kewenangan konstitusional dalam Mahkamah Konstitusi. Alternatif lain supaya Komnas HAM dapat turut menjadi para pihak di dalam Mahkamah Konstitusi hanyalah sebatas sebagai Pemohon terkait atau Termohon terkait. Padahal, persoalan mengenai HAM pada kehidupan sehari-hari, merupakan persoalan yang rentan dilakukan *Judicial Review* atau merupakan sesuatu yang tidak dapat dihindarkan dari sengketa konstitusional.

Belum Terdapat Pengaturan Ideal untuk Menampung Kewenangan Komnas HAM dalam Penegakan HAM

Banyaknya aturan mengenai HAM, bersinggungan langsung dengan aturan yang menyangkut Komnas HAM. Seperti yang telah dibahas sedikit di atas, hingga saat ini Komnas HAM belum memiliki undang-undang tersendiri atau undang-undang khusus. Padahal, lembaga inilah yang mula-mula mengawali kehadiran lembaga negara independen di Indonesia.⁸ Tertera jelas pada pasal 89 ayat (3) huruf b Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, bahwa Komnas HAM berwenang untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang timbul di dalam masyarakat yang berdasarkan sifat dan lingkungannya patut diduga terdapat pelanggaran hak asasi manusia. Kemudian berdasarkan ketentuan dari Pasal 20 yang berhubungan dengan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, ketika Komnas HAM selaku penyelidik kasus berpendapat bahwa telah terdapat bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran HAM yang berat, maka selanjutnya kesimpulan atas penyelidikan akan diserahkan kepada Jaksa Agung selaku penyidik. Atas aturan berikut, sering terjadi perbedaan persepsi antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung, maka sering kali hasil

⁸ Zainal Arifin Mochtar dan Iwan Satriawan, "Sistem Seleksi Komisioner State Auxiliary Bodies (Suatu Catatan Analisis Komparatif)", *Jurnal Konstitusi*, Universitas Andalas, Vol 1 Nomor 1 Tahun 2008, hlm. 86.

penyelidikan oleh Komnas HAM tertahan di Kejaksaan Agung. Akibat dari keadaan ini jelas merugikan korban dan keluarganya, karena proses penegakan hukum yang lambat dan tidak jelas.

Sering terjadi, bahwa hasil penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM, yang seharusnya dapat dijadikan dasar untuk tahap penyidikan dan pembentukan Pengadilan HAM *ad hoc* dapat diabaikan oleh DPR. Tindakan pengabaian ini ditengarai karena DPR terkadang bisa menyimpulkan secara sepihak atas terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran HAM pada suatu peristiwa tanpa memperhatikan hasil penyelidikan dari Komnas HAM.⁹ Kewenangan Komnas HAM yang tercerai berai di antara berbagai pasal dalam beberapa undang-undang yakni pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, membuat tidak jelas mekanisme hubungan antar lembaga antara Komnas HAM, DPR, dan Presiden.

Jika memperhatikan kewenangan yang saat ini telah ada pada Komnas HAM, maka dirasa perlu untuk membentuk undang-undang khusus yang mengatur segala kebijakan Komnas HAM. Mulai dari Standar Operasional Prosedur, segala tindakan *pro-justicia* terkait indikasi pelanggaran HAM, dan lain-lain. Hal ini untuk menghindari ketidakpastian hukum yang dialami oleh korban, keluarga korban, aparat penegak hukum dan juga masyarakat luas.

E. Konsepsi Lembaga Perlindungan HAM Berdasarkan Standar Internasional

Standar Komnas HAM berdasarkan Prinsip-Prinsip Paris 1993

Komnas HAM memiliki posisi yang unik di dalam pemerintahan. Komnas HAM sebagai lembaga independen tidaklah bersifat menggantikan institusi yang menjalankan sistem peradilan, melainkan lebih kepada melengkapi institusi peradilan tersebut (*quasi* pemerintah). Dalam ranah internasional, Komnas HAM tidak dapat berbicara dengan mengatasnamakan pemerintahannya, karena Komnas HAM memiliki status yang berbeda saat masuk ke dunia internasional, yakni

⁹ Contohnya pada sejumlah kasus pada periode tahun 1999-2004, DPR menyatakan bahwa tidak terjadi pelanggaran HAM yang berat pada kasus Trisakti tahun 1998, Semanggi tahun 1998 dan tahun 1999.

menjadi terpisah dari pemerintah yang membentuknya. Kemudian, posisi unik selanjutnya ialah meskipun Komnas HAM merupakan lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, Komnas HAM tidak harus terus memihak terhadap pemerintahannya. Komnas HAM harus dapat melepaskan diri dari pengaruh pemerintah dan pihak lain dalam menuntaskan pelanggaran HAM yang terjadi di tengah masyarakat.

Prinsip-prinsip Paris 1993 telah menjabarkan dengan baik mengenai pedoman dalam menilai kinerja komisi nasional yang berkecimpung dalam bidang HAM (Komnas HAM) dan penegakannya. Dalam prinsip tersebut, setidaknya terdapat dua prinsip utama yang dijadikan pedoman dan tolak ukur apakah Komnas HAM tersebut telah berjalan dengan efektif dan efisien. Dua prinsip utama yang digunakan yakni prinsip *pluralisme* dan *prinsip independensi*. Prinsip Paris menyatakan bahwa “Komposisi lembaga nasional dan penunjukan anggota-anggotanya, baik melalui pemilihan atau cara lain, harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang memuat semua jaminan yang diperlukan untuk memastikan bahwa perwakilan yang beragam dari kekuatan sosial – yang terlibat dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia.” Prinsip ini harus tercermin dari pemilihan keanggotaan Komnas HAM yang berasal dari berbagai macam kalangan dan latar belakang untuk mencegah adanya seseorang atau kelompok tertentu yang berpotensi menimbulkan dominasi di dalam tubuh Komnas HAM. Bahkan Prinsip Paris juga menyatakan bahwa keberagaman yang ada juga harus menjamin keberagaman dari adanya keterwakilan perempuan. Keragaman yang ada juga harus senantiasa mencerminkan kualitas yang baik, dan salah satu cara untuk mencapai hal tersebut adalah dengan dilakukannya pemilihan keanggotaan yang terbuka dan demokratis serta adil.

Sementara prinsip independensi digunakan untuk mempertegas bahwa keberadaan Komnas HAM bekerja semata-mata hanya untuk melakukan penegakan terhadap pelanggaran HAM. Penafsiran yang cukup luas terdapat pada kata “independensi” itu sendiri. Meskipun spektrum penafsiran yang luas tersebut, hanya menuju ke satu kesimpulan yang ada, yakni Komnas HAM harus jauh dari konflik kepentingan pribadi dan bebas dari kehendak negara.

Pemilihan Keanggotaan Komisioner Komnas HAM Yang Rentan Intervensi

Meskipun Komnas HAM telah seringkali dinyatakan sebagai lembaga independen, hingga saat ini masih sering terjadi pro-kontra di dalam internal Komnas HAM. Pro-kontra ini menimbulkan persoalan mengenai pemilihan dari keanggotaan komisioner Komnas HAM sendiri. Sebagaimana yang kita ketahui, pemilihan keanggotaan komisioner Komnas HAM dilakukan melalui mekanisme *fit and proper test* yang mendapatkan persetujuan dari DPR kemudian diresmikan oleh Presiden. Tipe tes yang menggunakan persetujuan dari DPR, ditakutkan bahwa lembaga Komnas HAM akan menjadi lembaga yang rentan terhadap intervensi kepentingan politik pada pemilihannya. Bisa dikatakan, keanggotaan komisioner yang terpilih lebih merefleksikan kepentingan politik negara yang sedang terjadi. Kepentingan politik yang dimaksud akan lebih condong pada kemauan politik dari DPR sendiri, daripada mempertimbangkan integritas serta profesionalisme dari keanggotaan komisioner yang terpilih.

1. *Supporting System* pada Komnas HAM terkait Prinsip-Prinsip Paris 1993

Berdasarkan pasal 81 ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, sistem pendukung pada Komnas HAM di Indonesia berupa sekretariat yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal (Sekjen) dan stafnya yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS) Eselon 1a dan bukan sebagai anggota Komnas HAM. Menurut Prinsip-prinsip Paris 1993, keterlibatan PNS di dalam tubuh Komnas HAM paling maksimal hanya sebagai konsultan. Karena Komnas HAM merupakan suatu lembaga independen yang mengurus permasalahan pelanggaran HAM, maka dapat dinilai keterlibatan PNS di dalam tubuh Komnas HAM dapat membuka celah intervensi oleh Pemerintah.

2. Finansial Pada Komnas HAM

Dana operasional yang dimiliki oleh Komnas HAM menimbulkan suatu problematika ketika semuanya berasal langsung dari Sekretariat Negara. Beberapa pendapat dari pengamat HAM merasa bahwa ikatan finansial dan pendanaan antara Komnas HAM dengan pemerintah dapat menimbulkan potensi redupnya sikap kritis dari Komnas HAM. Sistem

pendanaan Komnas HAM yang berasal dari Sekretariat Negara lebih bersifat birokratis dikarenakan bergantung kepada sistem pengelolaan keuangan negara berdasarkan aturan atau undang-undang yang ada. Pengeluaran anggaran untuk Komnas HAM selama ini mengikuti ketentuan pada APBN yang dijalankan oleh PNS dan pejabat negara. Untuk menghindari persoalan tersebut, maka patutlah jika Komnas HAM terlebih dahulu untuk mengajukan tindakan pengamanan atas anggarannya kepada DPR selaku representasi rakyat. Pengamanan anggaran tersebut sesuai dengan panduan yang diatur dalam Buku Panduan PBB, yang mana suatu Komnas HAM haruslah mengamankan anggarannya sampai sepuluh tahun ke depan, atau anggaran tersebut diberikan kepada lembaga yang dapat dipercaya untuk mengamankan anggaran tersebut.

3. Kewenangan *Sub-poena* untuk Komnas HAM

Salah satu tugas Komnas HAM adalah dapat menyelidiki suatu pengaduan atas indikasi pelanggaran HAM. Maka sudah sepatutnya kewenangan seperti ini dimiliki oleh Komnas HAM untuk melakukan investigasi yang efektif. Kewenangan *Sub-poena* adalah kewenangan untuk memaksa seseorang untuk memberikan suatu keterangan demi mengumpulkan bukti. Kewenangan ini juga dapat memaksakan kerjasama pihak lain, terutama pihak pemerintahan diikuti oleh pihak dari badan hukum publik atau privat dan yang terakhir adalah dari pihak masyarakat. Penggunaan kewenangan *sub-poena* oleh Komnas HAM akan membuat kinerja dari Komnas HAM lebih efektif dan lebih inovatif dalam penyelesaian kasus HAM. *Sub-poena* yang dimiliki Komnas HAM dapat memberikan suatu ancaman tersendiri kepada orang-orang yang enggan untuk menghadap dalam rangka memberikan suatu keterangan tertentu. Meskipun demikian, kewenangan *sub-poena* yang dimiliki Komnas HAM haruslah dilakukan dengan cermat dan teliti. Kewenangan memaksa tersebut tidak semena-mena dapat digunakan di berbagai urusan HAM.

F. Reformulasi Peran Komnas HAM

Kemajuan kehidupan bernegara, terus membawa Indonesia menuju era modern. Banyaknya tujuan yang hendak di capai oleh negara, membuat pemerintahan Indonesia mulai membentuk berbagai lembaga pembantu (*auxiliary organ*) yang bersifat membantu lembaga tetap di atasnya (*primary organ*). Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur-sari, yaitu semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif. Bahkan dalam kaitan dengan itu muncul pula istilah '*independent and self regulatory bodies*' yang berkembang di banyak negara¹⁰. Fenomena keberadaan lembaga independen ini seringkali mendapatkan perhatian dari berbagai kalangan. Lembaga pembantu seringkali mendapatkan pesimisme dan gejolak di awal pendiriannya.

Pembentukan Komnas HAM oleh pemerintah Indonesia bertujuan untuk membantu pengembangan suasana yang kondusif pelaksanaan hak asasi manusia di Indonesia. Pertanyaan yang sampai saat ini belum terjawab adalah mengapa keberadaan Komnas HAM tidak diatur dalam konstitusi dan tidak dimuat dalam undang-undang khusus atau undang-undang tersendiri? Hal ini dapat dijawab menggunakan asumsi bahwa pendirian Komnas HAM yang dilakukan oleh Presiden pada saat itu, dinilai sebagai salah satu dari sekian langkah taktis untuk meredam suara para aktivis HAM agar dapat ikut serta dalam ritme politik yang dijalankan oleh rezim pemerintahan pada saat itu. Sederhananya, rezim Orde Baru yang mendirikan Komnas HAM, adalah rezim yang justru diduga terlibat dalam pelanggaran HAM kepada warga negaranya. Tujuan pembentukan Komnas HAM pada masa itu, menjadi semacam legitimasi pemerintah untuk mengikuti perubahan suasana kebijakan politik, ekonomi, dan sosial luar negeri pada tahun 1990-an yang menghendaki adanya keharusan untuk melaksanakan peningkatan perlindungan HAM. Perubahan arah kebijakan luar negeri tersebut pun memiliki urgensi tersendiri dalam pemasukan HAM dalam kebijakan dalam negeri. Sehingga mau tidak mau, Indonesia juga harus memenuhi tuntutan atas

¹⁰ Jimly Ashiddiqie. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 22.

perlindungan HAM di negaranya sendiri. Adanya Komnas HAM dianggap sebagai pemulihan citra negatif Indonesia di dunia Internasional, mengingat telah terjadi banyak kasus pelanggaran HAM yang melibatkan negara yang diduga sebagai pelaku pelanggaran.

Instrumen nasional HAM di Indonesia juga dipengaruhi oleh instrumen HAM secara internasional. Dunia Internasional baik melalui PBB, Organisasi Internasional atau Konferensi Internasional telah memberikan berbagai pengaturan berupa acuan dan rekomendasi dalam pelaksanaan penegakan HAM di seluruh dunia. Terdapat beberapa instrumen HAM internasional yang tidak mengikat secara hukum kepada Indonesia, salah satunya adalah Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Hal ini terjadi karena Indonesia menganut sistem dualisme dalam ratifikasi hukum internasional.

Meskipun tidak mengikat secara hukum, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia telah menjadi ibu dari berbagai instrumen turunan yang berupa perjanjian-perjanjian mengenai HAM. Berbagai macam instrumen HAM internasional yang telah diratifikasi di Indonesia belum dapat dikatakan bahwa pemerintah telah menanggapi permasalahan pada HAM secara responsif dan progresif. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan HAM cukup mengakui keberadaan HAM namun belum menjamin kuat perlindungan dan pemenuhan substansi HAM secara materiil di dalamnya. Berbagai kritikan dilayangkan terhadap dua undang-undang tersebut karena seringkali terjadi politisasi dan penyimpangan konsepsi HAM. Beberapa negara di dunia telah memasukkan HAM kedalam konstitusi. Hal tersebut mencerminkan sikap serius negara untuk mengakui dan menjamin HAM. Keberadaan Komnas HAM sama sekali tidak diatur dalam ketentuan pada UUD 1945, yang secara eksplisit menyatakan bahwa Komnas HAM bukanlah salah satu organ konstitusi. Maka untuk melaksanakan legitimasi pengakuan dan penjaminan HAM pun belum menjadi fokus utama negara.

G. Penutup

Kemampuan Komnas HAM dalam mengusut kasus atas pelanggaran HAM seringkali terhambat karena adanya pengaturan yang tidak ideal demi menjamin pelaksanaan penegakan dan pengusutan kasus pelanggaran HAM. Dibutuhkan sikap serius hingga kemauan politik yang kuat oleh negara dan pemerintahan untuk mengusut perkara HAM hingga tuntas. Termasuk keberanian untuk meratifikasi perjanjian internasional yang sudah mengakomodasi HAM dan memasukkan Komnas HAM ke dalam konstitusi demi menegakkan pengakuan, penjaminan dan perlindungan HAM warga negara yang ideal sebagaimana mestinya.

Terdapat beberapa kesimpulan atas evaluasi penegakan hukum yang dilakukan oleh Komnas HAM agar beberapa evaluasi ini dapat dijadikan salah satu dari sekian bahan pemikiran untuk memperbaiki kinerja Komnas HAM.

Pertama, adanya sikap berani dan memantapkan diri untuk memenuhi urgensi Komnas HAM agar dapat masuk ke dalam konstitusi dan berubah menjadi organ konstitusi dan bukan lagi sebagai organ pembantu. Permasalahan HAM merupakan suatu permasalahan yang menyangkut hak dasar dari setiap warga negara. Aturan yang menyuarkan hukum tentang HAM seharusnya memiliki mekanisme tersendiri berupa pengakuan, penjaminan dan perlindungan HAM. Pengakuan dan penjaminan berasal dari konstitusi dan perlindungannya juga dilakukan oleh Komnas HAM yang diakui oleh konstitusi. Maka untuk memenuhi urgensi tersebut, harus dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 agar dapat memasukkan norma tentang keberadaan lembaga Komnas HAM sebagai lembaga negara. Sehingga posisi Komnas HAM sebagai lembaga negara akan terjamin dan setidak-tidaknya bebas dari intervensi.

Kedua, Komnas HAM diberikan wadah legitimasi berupa pembentukan undang-undang khusus atau undang-undang tersendiri yang sama seperti lembaga lainnya. Hal ini dilakukan agar Komnas HAM dapat memiliki wadah pengaturan yang jelas secara komprehensif tanpa harus memiliki ketentuan yang tercerai-berai.

Ketiga, sudah sepatutnya Komnas HAM diberikan kewenangan untuk melakukan proses penyidikan terhadap pelanggaran HAM atau pelanggaran HAM

berat dan Kejaksaan Agung diberikan kewenangan penuntutan terhadap kasus HAM terkait. Jika hal ini diwujudkan, maka diharapkan bahwa tindakan *pro-justicia* yang dilakukan oleh Komnas HAM akan diakui dan tidak lagi mengalami perbedaan persepsi ataupun sikap tumpang-tindih antar lembaga penegak hukum.

Keempat, Komnas HAM diberikan arahan agar dapat mengikuti acuan pada Prinsip-Prinsip Paris 1993 terkait efektifitas lembaganya. Dari segi pluralitas, independensi atau pun secara pendanaan lembaga. Acuan yang diberikan oleh dunia internasional termasuk Prinsip Paris, telah memaparkan syarat dengan jelas bagi setiap Komnas HAM setiap negara di seluruh dunia. Mengikuti Prinsip tersebut, dapat mengurangi bahkan meniadakan intervensi pemerintah mengenai permasalahan HAM. Hal ini dapat menjamin dengan baik bahwa pemerintah tidak akan memiliki kekuatan intervensi atas segala kebijakan yang dikeluarkan oleh Komnas HAM demi menanggulangi kasus HAM atau mengusut kasus HAM.

Keberadaan beberapa aspek hukum di Indonesia, lebih condong kepada ranah abu-abu yang cenderung buram. Adanya berbagai percampuran atas kebijakan-kebijakan tersebut dilakukan untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang ada di Indonesia. Secara teori, Indonesia terikat kepada suatu kepastian hukum yang diharapkan menuju kepada suatu kemanfaatan ataupun keadilan. Namun secara realitanya, antara kepastian hukum, kemanfaatan atau pun keadilan tidak dapat berjalan beriringan untuk menyenangkan semua pihak. Maka untuk mengatasi hal tersebut diperlukan komitmen dan keberanian yang kuat dari pemerintah untuk memberikan keadilan yang sepantasnya.

Daftar Pustaka

Buku

- El-Muhtaj, Majda, *Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia: Dari UUD 1945 sampai Tahun 2002*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007).
- Indrayana,, Denny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, (Bandung: PT. Mizan Pustaka, 2007).
- Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ed), *Seri Bahan Bacaan Kursus HAM untuk Pengacara*, No. XI, hlm. 1 – 34, (Jakarta, 2007).
- MD. Moh, Mahfud, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2017).
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penatannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Press, 2016).
- Muladi, H, *Hak Asasi Manusia: Hakekat, Konsep dan Implikasinya dalam Prespektif Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2005).
- Pulu, Serlyeti, *Prinsip-Prinsip Panduan untuk Bisnis dan Hak Asasi Manusia: Kerangka Perserikatan Bangsa-Bangsa “Perlindungan, Penghormatan dan Pemulihan”*, (Jakarta: Konsil LSM Indonesia atas dukungan ICCO, 2018).
- Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008)
- SAHRDC-HRDC: Komnas HAM - *The Indonesian National Human Rights Commission: The Fonnative Years*, diterj.Oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (Jakarta: Penerbit ELSAM, 2001).
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, (Yogyakarta: Sinar Grafika, 2012)

Makalah

- Ashiddiqie, Jimly, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*”, Makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 22

Jurnal

- Mochtar, Zainal Arifin., dan Satriawan, Iwan, “Sistem Seleksi Komisioner State Auxiliary Bodies (Suatu Catatan Analisis Komparatif)”, *Jurnal Konstitusi*, No.1, hlm. 86, 2008.
- Pageno, Isbon, “Peran dan Kedudukan Lembaga-lembaga Sampiran Negara (State Auxiliary Agencies)”, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, hlm.307-309, 2010.
- Patra, Romy, “Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *MMH*, No. 2, hlm. 210 – 215, 2012.
- Perdebatan Tentang HAM. (2010, Februari 18). Diambil 19 Desember 2018, dari <https://magisterhiunpad.wordpress.com/2010/02/18/perdebatan-tentang-ham>.
- Puspitasari, Sri Hastuti, “Perlindungan HAM dalam Masyarakat Bernegara”, *Jurnal Hukum*, No. 14, hlm. 52 – 56, 2000.
- S. Arliman, Laurensius, “Komnas HAM Sebagai State Auxiliary Bodies di dalam Penegakan Hak Asasi Manusia di Indonesia”, *Jurnal Bina Hukum*, hlm. 58 – 64, No. 1, 2017.

Internet

- 30 Contoh Kasus Pelanggaran HAM di Indonesia Diambil 20 Desember 2018, dari <https://www.zonareferensi.com/contoh-kasus-pelanggaran-ham-di-indonesia>.
- Putra, I. M. S., SH, & MH. (2011, Maret 2018). Hubungan HAM dan Demokrasi. Diambil 20 Desember 2018, dari <https://lawyersinbali.wordpress.com/2011/03/18/hubungan-ham-dan-demokrasi>.
- Putusan IPT kasus 1965: “Negara bersalah atas 10 kejahatan HAM berat” - BBC News Indonesia. (t.t.). Diambil 20 Desember 2018, dari https://www.bbc.com/indonesia/berita_indonesia/2016/07/160720_indonesia_putusan_ipt1965.

EVALUASI KELEMBAGAAN KOMISI INFORMASI DALAM MENYELESAIKAN SENGKETA INFORMASI

Astrid Debora S.M¹

Abstrak

Komisi Informasi adalah salah satu lembaga mandiri yang dibentuk pascareformasi. Dibentuk oleh UU Nomor 14 Tahun 2008, salah satu tugasnya adalah menyelesaikan sengketa informasi. Dalam menyelesaikan sengketa informasi, Komisi Informasi tunduk pada asas cepat, tepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana. Hal ini untuk menjamin Pemohon memperoleh informasi tepat waktu sehingga masih bermanfaat. Namun demikian, pada praktiknya Komisi Informasi masih sulit menyelesaikan sengketa informasi sesuai dengan mandat UU KIP yaitu 100 hari kerja. Tulisan ini merangkum beberapa tantangan yang dialami oleh Komisi Informasi disertai dengan rekomendasi untuk mengatasi tantangan yang sama di kemudian hari.

Kata kunci: Komisi Informasi, penyelesaian sengketa, sengketa informasi

Abstract

The Central Information Commission is one of the independent institutions formed after reformation. Formed by Law No. 14 of 2008, one of its tasks is to resolve information disputes. In resolving information disputes, the Information Commission is subject to the principles of fast, precise and timely, low cost, and simple methods. This is to ensure the applicant gets information on time so that it is still useful. However, in practice the Information Commission still has difficulty resolving information disputes in accordance with the mandate of UU KIP, which is 100 working days. This paper summarizes some of the challenges experienced by the Information Commission accompanied by recommendations for overcoming the same challenges in the future.

Keywords: *Central Information Commission, dispute resolution, information dispute*

¹ Peneliti di Indonesian Center for Environmental Law dan pernah menjadi Tenaga Ahli di Komisi Informasi Pusat Periode I (2009-2013).

A. Pendahuluan

Komisi Informasi merupakan salah satu lembaga penyelesaian sengketa yang dibentuk pascareformasi. Komisi Informasi adalah lembaga yang didesain sebagai lembaga mandiri.² Tidak jauh berbeda dengan beberapa lembaga penyelesaian sengketa lainnya, Komisi Informasi dibentuk dengan salah satu tujuan, untuk mengurangi penumpukan perkara di pengadilan. Tidak heran kemudian, dalam pengaturan terkait kewenangan Komisi Informasi ditetapkan bahwa proses penyelesaian sengketa informasi dilakukan berdasarkan prinsip cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana.³ Harapannya, Komisi Informasi dapat melakukan fungsi penyelesaian sengketa informasi dengan cepat dan mendekatkan masyarakat dengan informasi publik yang menjadi konsumsi publik.

Namun demikian, pasca diundangkannya UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (UU KIP) pada tahun 2008 dan resmi berlaku pada tahun 2010, masih terdapat banyak catatan terhadap Komisi Informasi terkait pelaksanaan penyelesaian sengketa informasi. Beberapa catatan tersebut antara lain mengenai kemampuan penyelesaian sengketa secara cepat dan tepat waktu sesuai prinsip UU KIP, standar penyelesaian sengketa informasi, kolaborasi dan inovasi dalam rangka mendukung penyelesaian sengketa informasi, serta kekuatan putusan Komisi Informasi. Catatan-catatan tersebut membuktikan masih ada pekerjaan rumah yang harus diprioritaskan pasca satu windu UU KIP ini resmi berlaku.

Sebetulnya ada banyak catatan mengenai kelembagaan Komisi Informasi. Namun demikian, Penulis hanya akan fokus kepada catatan yang berkaitan erat dengan pelaksanaan tugas Komisi Informasi sebagai lembaga pemutus sengketa informasi/ Terkait dengan hal tersebut, tulisan ini akan fokus membahas dua masalah, yaitu mengenai: (1) bagaimana evaluasi tantangan penyelesaian sengketa informasi oleh Komisi Informasi; dan (2) rekomendasi penguatan kelembagaan Komisi Informasi.

² Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. "Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik tanggal 22 Mei 2006 tentang DIM Komisi Informasi, 2006.

³ Indonesia (1). *Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik*, UU Nomor 14 Tahun 2008, LN Nomor 61 Tahun 2008, TLN Nomor 4846. Ps 2 ayat (3).

B. Kewenangan Penyelesaian Sengketa Informasi oleh Komisi Informasi Sengketa Informasi Publik

Sengketa Informasi Publik adalah sengketa yang terjadi antara badan publik dan pengguna informasi publik yang berkaitan dengan hak memperoleh dan menggunakan informasi berdasarkan perundang-undangan.⁴ Dilihat dari unsur yang ada dalam pengertian sengketa itu, terdapat beberapa prasyarat yang wajib terpenuhi sebelum suatu sengketa dapat dinyatakan sebagai sengketa informasi publik. Pertama, ada objek sengketa yaitu informasi publik. Kedua, ada dugaan pelanggaran terhadap hak memperoleh dan menggunakan informasi.

Pertama, mengenai informasi publik. UU KIP mengatur bahwa:

“Informasi Publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.”⁵

UU KIP mengatur lebih lanjut mengenai kewajiban Badan Publik⁶ dalam mengelola informasi publik dalam pasal-pasal berikutnya. Terdapat beberapa kewajiban pengelolaan informasi publik, yang berada di bawah tanggung jawab Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID), yaitu: (1) penyimpanan informasi; (2) pendokumentasian; (3) penyediaan, dan/atau (4) pelayanan informasi.

Penyebab sengketa informasi selama ini lebih banyak dikaitkan dengan kewajiban penyediaan dan/atau pelayanan informasi. Terkait penyediaan informasi UU KIP mengatur kewajiban Badan Publik berdasarkan kewajiban penyediaan secara proaktif dan kewajiban penyediaan berdasarkan permintaan. Yang dimaksud dengan penyediaan secara proaktif adalah Badan Publik wajib menyediakan informasi tanpa didahului permintaan informasi. Setidaknya terdapat dua jenis informasi yang wajib disediakan secara proaktif, yaitu

⁴ *Ibid.*, Ps 1 angka 3.

⁵ *Ibid.*, Ps 1 angka 2.

⁶ Badan Publik adalah lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, atau organisasi non-pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, sumbangan masyarakat, dan/atau luar negeri. *Ibid.*, Ps 1 angka 3.

informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala dan informasi yang wajib diumumkan secara serta merta.⁷ Selain dua jenis informasi tersebut, UU KIP juga dalam bab yang sama⁸ di bagian selanjutnya mengatur mengenai informasi yang wajib tersedia setiap saat.⁹ Terdapat perdebatan mengenai informasi yang wajib tersedia setiap saat. Sebagian berpendapat informasi ini wajib disediakan setiap saat tanpa didahului permintaan, sebagian lagi berpendapat informasi ini disediakan begitu ada permintaan informasi. Tulisan ini hanya menyampaikan informasi mengenai perbedaan pandangan terkait jenis informasi tersebut tapi tidak akan membahas mengenai perbedaan kedua pandangan tersebut.

Sementara itu, yang dimaksud dengan penyediaan informasi berdasarkan permintaan adalah informasi yang wajib disediakan oleh Badan Publik begitu ada permintaan. Jenis informasi ini tidak berada dalam Bab IV tentang Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan. Namun demikian, secara implisit muncul dalam Bab VI tentang Mekanisme Memperoleh Informasi¹⁰ dan muncul di Bab IX, tentang Ketentuan Pidana.

“Badan Publik yang dengan sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan Informasi Publik berupa Informasi Publik secara berkala, Informasi Publik yang wajib diumumkan secara serta-merta, Informasi Publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau Informasi Publik yang harus diberikan atas dasar permintaan sesuai dengan Undang-Undang ini, ...”¹¹

Apa relevansi pentingnya mengetahui pembedaan kewajiban penyediaan dan/atau pelayanan informasi publik oleh Badan Publik dengan sengketa informasi publik? Pembedaan kewajiban tersebut berdampak pada alasan yang dapat digunakan oleh pemohon dan/atau pengguna informasi untuk dapat mengajukan keberatan kepada Badan Publik, yang lebih lanjut digunakan sebagai dasar pengajuan penyelesaian sengketa informasi.

⁷ Indonesia (1). *Op.cit.*, Ps 9 dan Ps 10.

⁸ Jenis informasi yang wajib disediakan dan diumumkan secara berkala, informasi yang wajib diumumkan secara serta-merta, dan informasi yang wajib tersedia setiap saat berada di Bab IV UU KIP yang berjudul “Informasi yang Wajib Disediakan dan Diumumkan”.

⁹ Indonesia (1). *Op.cit.*, Ps 11.

¹⁰ Bab VI tentang Mekanisme Memperoleh Informasi mengatur tentang tata cara pengajuan permohonan informasi dan pelayanan permohonan informasi oleh Badan Publik disertai dengan jangka waktu maksimal pemberian tanggapan oleh Badan Publik atas permohonan Informasi. Lihat Indonesia. *Op.cit.*, Ps 22.

¹¹ *Ibid.*, Ps 52.

Yang dimaksud dengan keberatan di sini adalah upaya banding kepada atasan PPID karena pemohon dan/atau pengguna informasi tidak puas terhadap tanggapan PPID. Adapun alasan pengajuan keberatan dibatasi sebagai berikut:

1. penolakan atas permintaan informasi berdasarkan alasan pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17;
2. tidak disediakannya informasi berkala sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9;
3. tidak ditanggapinya permintaan informasi;
4. permintaan informasi ditanggapi tidak sebagaimana yang diminta;
5. tidak dipenuhinya permintaan informasi;
6. pengenaan biaya yang tidak wajar; dan/atau
7. penyampaian informasi yang melebihi waktu yang diatur dalam UU KIP.

Dari alasan pengajuan keberatan poin ke-2, “tidak disediakannya informasi berkala” dapat disimpulkan bahwa terhadap ketiadaan informasi berkala, dapat langsung diajukan keberatan tanpa melewati proses permohonan informasi.

UU KIP memberikan jangka waktu kepada atasan PPID untuk menanggapi keberatan dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak diterimanya keberatan secara tertulis. Apabila pengaju keberatan tidak puas terhadap tanggapan atasan PPID atas keberatan atau jika jangka waktu pemberian tanggapan atas keberatan terlewati, maka dapat diajukan permohonan penyelesaian sengketa informasi kepada Pemohon Informasi. Permohonan penyelesaian sengketa informasi ini diajukan paling lambat 14 hari kerja sejak diterimanya tanggapan tertulis dari atasan PPID atau telah lewat jangka waktu pemberian tanggapan atas keberatan.

Kewenangan Penyelesaian Sengketa Informasi oleh Komisi Informasi

Tidak jauh berbeda dengan lembaga penunjang lainnya yang hadir pascareformasi, Komisi Informasi juga diberikan kewenangan komprehensif oleh UU KIP. Kewenangan ini meliputi kewenangan penyelesaian sengketa serta

kewenangan penetapan kebijakan umum pelayanan informasi publik dan penetapan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis.¹²

Khusus kewenangan penyelesaian sengketa, dibedakan berdasarkan kompetensi relatif antara Komisi Informasi Pusat, Komisi Informasi Provinsi, dan Komisi Informasi Kabupaten/Kota (jika ada). Komisi Informasi Pusat bertugas menerima, memeriksa, dan memutus sengketa Informasi antara Pemohon Informasi dengan:

1. Badan Publik di tingkat nasional (pusat)¹³; dan
2. Badan Publik di tingkat daerah, selama Komisi Informasi Provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota (jika ada) belum terbentuk.¹⁴

Sementara itu, Komisi Informasi Provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota (jika ada) bertugas menerima, memeriksa, dan memutus Sengketa Informasi Publik di daerah.¹⁵

Alur Umum Penyelesaian Sengketa Informasi

Pada masa-masa awal melakukan penyelesaian sengketa, Komisi Informasi melakukan mediasi terlebih dahulu, sebelum melanjutkan ke proses adjudikasi dalam hal objek sengketa bukan merupakan informasi yang dikecualikan. Hal ini tertuang dalam Peraturan Komisi Informasi (PERKI) Nomor 1 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik. Namun, terdapat permasalahan ketika tidak terlalu terang bagaimana kedudukan para pihak sebelum mediasi berlangsung. Seringkali, pihak yang hadir dalam mediasi bukan pihak yang menguasai substansi sengketa meskipun mendapatkan mandat langsung dari atasan PPID (pimpinan Badan Publik). Akibatnya, tak jarang Badan Publik menganulir hasil mediasi dengan menyatakan perwakilan para pihak bukanlah orang yang tepat. Hal yang sama juga berlaku bagi Pemohon. Tak jarang, karena Badan Publik tidak melakukan hal sebagaimana telah disepakati dalam mediasi, Pemohon kembali mempertanyakan status mediasi dan ingin mengajukan penyelesaian sengketa melalui adjudikasi.

¹²*Ibid.*, Ps 26.

¹³ *Ibid.*, Ps 26 ayat (1).

¹⁴ *Ibid.*, Ps 26 ayat (2).

¹⁵ *Ibid.*, Ps 26 ayat (3).

Hal tersebut kemudian menjadi latar belakang Komisi Informasi pada tahun 2013 (melalui PERKI 1 Tahun 2013 yang menggantikan PERKI 1 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik) menempatkan mediasi di dalam rangkaian sidang di Komisi Informasi. Tahap persidangan Komisi Informasi kemudian dimulai dengan Sidang Awal, untuk memutus segala hal yang berkaitan dengan *legal standing* Pemohon dan posisi Badan Publik. Jika *legal standing* Pemohon dan posisi Badan Publik sudah sesuai dengan ketentuan UU KIP, maka proses dilanjutkan dengan mediasi (dalam hal objek sengketa bukan merupakan informasi yang dikecualikan). Dalam hal objek sengketa merupakan informasi yang dikecualikan, proses mediasi tidak dilalui dan langsung dilanjutkan dengan Sidang Pembuktian. Dalam hal mediasi menghasilkan kesepakatan, kesepakatan dituangkan dalam Kesepakatan Mediasi. Dalam hal mediasi tidak menghasilkan kesepakatan, sidang dilanjutkan ke tahap pembuktian.

Mediasi

Komisi Informasi wajib menyelesaikan sengketa melalui mediasi terlebih dahulu apabila informasi yang menjadi objek sengketa bukan merupakan informasi yang dikecualikan.¹⁶ Mediasi adalah proses penyelesaian sengketa informasi publik antara para pihak melalui bantuan mediator Komisi Informasi.¹⁷

1. Mediator dan Mediator Pembantu

Mediator di Komisi Informasi bersifat otoritatif. Artinya, komisioner Komisi Informasi-lah yang diberikan mandat langsung oleh UU KIP untuk menjadi mediator atau penengah dalam mediasi sengketa informasi. Meskipun wajib memegang prinsip netralitas, mediator di Komisi Informasi dapat mengarahkan para pihak untuk menyepakati hasil perundingan, tentunya tetap dalam koridor UU KIP.

Dalam kondisi tertentu, sangat mungkin suatu Komisi Informasi menerima permohonan penyelesaian sengketa yang banyak dan dalam waktu bersamaan. Selain kondisi tersebut, sangat mungkin pula suatu sengketa informasi cukup kompleks sehingga sulit diselesaikan jika hanya

¹⁶ *Ibid.*, Ps 40 ayat (2) *juncto* Ps 35 ayat (1) huruf a.

¹⁷ *Ibid.*, Ps 1 angka 6.

difasilitasi oleh satu orang mediator saja. Keterbatasan jumlah komisioner sebagai mediator otoritatif tentu saja dapat menghambat penyelesaian sengketa tepat waktu sesuai dengan ketentuan UU KIP. Karenanya, dibutuhkan bantuan dari mediator pembantu.¹⁸

Untuk memperlancar mediasi, Komisi Informasi melalui PERKI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik mengatur dimungkinkan adanya Mediator Pembantu. Mediator Pembantu ditetapkan oleh Komisi Informasi.¹⁹ Lebih lanjut, PERKI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Mediator Pembantu merinci siapa yang dapat menjadi mediator pembantu, yaitu Komisioner dan pegawai Komisi Informasi yang sudah memiliki sertifikat mediasi.²⁰ Mediator Pembantu memiliki peran sama seperti Mediator dalam proses mediasi, yaitu membantu mengupayakan dan merumuskan penyelesaian sengketa dan menuangkannya ke dalam Kesepakatan Mediasi. Namun demikian, yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan hasil mediasi adalah Mediator dan Para Pihak, karena Kesepakatan mediasi hanya ditandatangani oleh Mediator dan Para Pihak.²¹

2. Jangka Waktu Penyelesaian Mediasi

Apabila objek sengketa bukan merupakan informasi yang dikecualikan, setelah dilakukan Sidang Awal para pihak langsung diarahkan untuk mengikuti mediasi. Mediasi ini dapat dilakukan pada hari yang sama dengan Sidang Awal untuk mempercepat proses. UU KIP mewajibkan Komisi Informasi untuk menyelesaikan mediasi dalam jangka waktu paling lama 14 hari kerja sejak mediasi dilakukan. Apabila diperlukan dan disepakati para pihak, mediasi dapat diperpanjang sekali dalam waktu tujuh hari kerja jika belum diperoleh kesepakatan.²² Apabila jangka waktu maksimal telah terlewati namun belum diperoleh

¹⁸ Indonesia (2). *Peraturan Komisi Informasi tentang Mediator Pembantu*, Perki Nomor 1 Tahun 2016, BN Nomor 1159 Tahun 2016, TBN Nomor 9. Ps 7.

¹⁹ Indonesia (3). *Peraturan Komisi Informasi tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik*, Perki Nomor 1 Tahun 2013, BN Nomor 648 Tahun 2013, TBN Nomor 5. Ps 20 ayat (5).

²⁰ Indonesia (2). *Op., cit.*, Ps 4.

²¹ *Ibid.*, Ps 8.

²² Indonesia (3). *Op.cit.*, Ps 41.

kesepakatan, mediasi dinyatakan gagal dan proses penyelesaian sengketa dilanjutkan ke tahap pembuktian.

Ajudikasi

1. Majelis Komisioner Memimpin Ajudikasi

Ajudikasi di Komisi Informasi dipimpin oleh majelis yang dinamakan Majelis Komisioner. Majelis ini ditetapkan berjumlah sekurang-kurangnya tiga orang. Berbeda dengan mediasi, ajudikasi adalah proses diputusnya sengketa informasi oleh Majelis Komisioner. Ajudikasi ini sendiri, dalam perkembangannya²³ tidak saja dimaknai sebagai persidangan yang memutus sengketa informasi yang dikecualikan dan memutus sengketa informasi yang tidak selesai dilakukan dalam proses mediasi. Ajudikasi dimaknai lebih luas sebagai proses penyelesaian sengketa. Di dalamnya dibagi berdasarkan tahapan penyelesaian, yaitu sidang awal, mediasi, sidang pemeriksaan, hingga tahap pembacaan putusan. Ajudikasi pada umumnya dilaksanakan melalui sidang yang terbuka untuk umum. Dalam hal dilakukan pemeriksaan terhadap informasi yang dikecualikan, sidang ditutup.

Setelah melalui tahap pemeriksaan, Majelis Komisioner menerbitkan putusan ajudikasi. Putusan ajudikasi Komisi Informasi memiliki kekuatan setara dengan putusan pengadilan.²⁴ Para pihak dapat mengajukan keberatan ke pengadilan sesuai dengan kewenangannya, apabila tidak menerima putusan Komisi Informasi.

2. Jangka waktu ajudikasi

UU KIP dan PERKI tidak mengatur eksplisit jangka waktu maksimal pelaksanaan ajudikasi. Namun demikian, pelaksanaan seluruh tahapan penyelesaian sengketa tidak dapat dilakukan lebih dari 100 hari kerja.

²³ Terdapat perubahan tahapan terkait ajudikasi di dalam Perki 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang menggantikan Perki 2 Tahun 2010 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik. Sebelumnya, di Perki 2 Tahun 2010 proses mediasi dipisahkan dengan proses ajudikasi. Namun demikian, dikarenakan ada persoalan mengenai legalitas para pihak dalam proses mediasi, akhirnya proses mediasi dimasukkan ke dalam rangkaian proses ajudikasi, tanpa meninggalkan prinsip-prinsip umum mediasi. Demikian pula ajudikasi, prinsip yang tetap diadopsi adalah prinsip pemeriksaan disertai dengan bukti-bukti yang relevan. Tergambar dalam keseluruhan proses pemeriksaan selama ajudikasi.

²⁴ Indonesia (1). *Op.cit.*, Penjelasan Ps 23.

Jangka waktu ini sudah termasuk tahapan registrasi, sidang awal, mediasi (jika ada), sidang pemeriksaan, hingga putusan.

C. Evaluasi Tantangan Komisi Informasi

Asas Cepat *versus* Ketentuan dalam Regulasi

Sebagai produk pascareformasi, UU KIP diharapkan dapat memberikan pengalaman baru penyelesaian sengketa yang lebih cepat, sederhana, dan biaya ringan sesuai dengan prinsip yang dianutnya. Karenanya UU KIP memberikan batasan waktu 100 hari kerja bagi Komisi Informasi untuk menyelesaikan sengketa informasi.²⁵ Apabila para pihak keberatan dengan putusan Komisi Informasi, para pihak dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara atau Pengadilan Negeri. Pengadilan memiliki waktu 60 hari kerja untuk memutus sejak Majelis Hakim ditetapkan²⁶. Sementara itu, jika para pihak keberatan terhadap putusan pengadilan, dapat mengajukan kasasi dan Mahkamah Agung memiliki waktu 30 hari kerja untuk memutus sejak Majelis Hakim ditetapkan.

Akumulasi dari waktu tersebut adalah 190 hari kerja, hanya untuk proses penyelesaian sengketa. Jika ditambah dari proses permohonan informasi dan waktu pemberian tanggapan maksimal dari Badan Publik, yaitu 10 hari kerja²⁷ + 30 hari kerja²⁸ serta masa tunggu dari tiap tahapan, rata-rata sebanyak 14 hari kerja, dapat dibayangkan bahwa untuk mendapatkan suatu informasi, Pemohon dapat menghabiskan waktu lebih dari 230 hari kerja. Jika dibagi dengan jumlah hari kerja rata-rata dalam satu bulan, yaitu 22 hari kerja, maka dapat saja sebuah informasi baru diperoleh dalam waktu $230:22 =$ lebih dari 10 bulan. Akumulasi waktu tersebut masih sah, masih berdasarkan hukum, dan *belum melanggar hak Pemohon atas informasi secara prosedural*. Apakah hal ini masih sesuai dengan asas cepat dan tepat waktu? Bagaimanapun juga, nilai informasi sangat tergantung

²⁵ *Ibid.*, Ps 28 ayat (2).

²⁶ Indonesia (4). *Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.*, Ps 9 ayat (1).

²⁷ Waktu maksimal Badan Publik merespons permohonan informasi. Dapat ditambah 7 (tujuh) hari kerja dalam hal dibutuhkan waktu perpanjangan.

²⁸ Waktu maksimal Badan Publik merespons keberatan pemohon.

pada ketepatan waktu diterimanya informasi.²⁹ Informasi bisa bernilai dan berarti apabila mempengaruhi seseorang dalam membuat keputusan untuk melakukan sesuatu. Informasi relevan namun jika terlambat diterima akan tidak bernilai karena tidak ada keputusan yang dapat diambil pada waktu dibutuhkan.³⁰ Bayangkan jika satu lembaga membutuhkan informasi anggaran pemerintah di suatu instansi di awal tahun, untuk kebutuhan memperjuangkan anggaran tertentu yang penting untuk dipertimbangkan dalam perubahan anggaran namun informasi tersebut baru diperoleh 10 bulan kemudian. Apakah informasi tersebut masih bernilai? Tentu tidak.

Kemampuan Menyelesaikan Sengketa

Komisi Informasi dibentuk dengan salah satu tujuan, dapat menyelesaikan sengketa dalam waktu yang lebih singkat dari pengadilan sehingga akses masyarakat terhadap informasi lebih dekat. Harapannya, dengan sistem hukum yang didesain berbeda dengan sistem penyelesaian sengketa lainnya Komisi Informasi Pusat mampu menyelesaikan sengketa dengan baik sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan oleh UU KIP. Namun demikian, masih panjang perjalanan yang harus ditempuh untuk mencapai kondisi tersebut.

Laporan Akhir Tahun Komisi Informasi Pusat 2017 sendiri menyebutkan bahwa Komisi Informasi Pusat per akhir Desember 2017 hanya mampu menyelesaikan 902 permohonan dari total 2.803 permohonan sejak tahun 2010.³¹ Bandingkan dengan jangka waktu maksimal untuk menyelesaikan sengketa informasi sebagaimana dimandatkan oleh UU KIP, yaitu 100 hari kerja.³² Dalam 30 hari kalender atau satu bulan, terdapat rata-rata 22 hari kerja. Dengan

²⁹ Henri Subagiyo, et al. *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama)*, (Jakarta: Komisi Informasi Pusat, 2009), hlm. 325.

³⁰ Ida F. Priyanto. "Nilai Informasi", Naskah untuk Berkala Informasi dan Perpustakaan edisi Juli 2013. https://www.academia.edu/4553433/Nilai_Informasi?auto=download, diakses pada 26 April 2019.

³¹ Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat Tahun 2017, hlm.8. Dalam perkembangan tulisan ini, Komisi Informasi Pusat telah menerbitkan Laporan Tahunan Tahun 2018 yang menyebutkan bahwa Komisi Informasi Pusat telah menerima sebanyak 1.962 register sengketa per tahun 2018 dan mampu menyelesaikan sebanyak 1.280 register di akhir tahun 2018. Sebagian besar sengketa ini diselesaikan dengan pemeriksaan khusus berdasarkan Pasal 4 Perki PPSIP *juncto* Keputusan Ketua Komisi Informasi Pusat Nomor 01/KEP/KIP/2018 tentang Prosedur Penghentian Proses Penyelesaian Sengketa Informasi yang tidak Dilakukan dengan Sungguh-sungguh dan Itikad Baik.

³² Indonesia (1). *Op., cit.*, Ps 38 ayat (2).

demikian, 100 hari kerja lebih kurang sama dengan lima bulan. Dari data Laporan Akhir Tahun 2017 tersebut jelas terlihat lebih dari 50% sengketa informasi di Komisi Informasi Pusat tidak dapat diselesaikan dalam waktu 100 hari kerja.³³ Selain melanggar ketentuan UU KIP dan menyalahi asas UU KIP³⁴, keterlambatan penyelesaian sengketa informasi ini juga berpotensi membuat nilai informasi menjadi turun atau bahkan tidak berguna sama sekali. Yang jelas dari data tersebut terlihat bahwa Komisi Informasi Pusat telah tidak mampu menyelesaikan penyelesaian sengketa sesuai dengan amanat UU KIP.

Penulis mencatat setidaknya terdapat tiga aspek internal yang perlu dievaluasi terkait hal ini, yaitu: mengenai keberadaan komisioner aktif di Komisi Informasi, sumber daya manusia komisioner dan staf pendukung, serta anggaran.

1. Keberadaan Komisioner Aktif di Komisi Informasi

Penyelesaian sengketa di Komisi Informasi sangat bergantung pada ketersediaan komisioner aktif di Komisi Informasi. Jika fokus pada laporan penyelesaian perkara pada tahun 2017, tercatat 119 permohonan penyelesaian sengketa yang diterima dari Komisi Informasi Pusat. Dari jumlah ini, hanya 32 permohonan saja yang dapat diselesaikan dengan jumlah putusan adjudikasi sebanyak 15, putusan sela sebanyak 9, kesepakatan mediasi sebanyak 4, pencabutan perkara sebanyak 3, dan pembatalan registrasi sebanyak 1 permohonan.³⁵ Tidak terselesaikannya sengketa ini disebutkan karena sedang terjadi proses pergantian Komisioner periode 2017-2021.³⁶ Komisioner Komisi Informasi periode 2017-2021 memang baru ditetapkan pada 1 November 2017³⁷, namun demikian sesungguhnya sebelumnya Presiden telah menetapkan

³³ Lihat data penerimaan permohonan penyelesaian sengketa di tahun 2017 yang “hanya” berjumlah 119 permohonan, namun Komisi Informasi Pusat hanya mampu menyelesaikan 32 permohonan saja. Sudah jelas ada tambahan tunggakan permohonan penyelesaian sengketa sebanyak 87 sengketa yang tidak selesai di akhir tahun 2017. Ditambah lagi dengan sebanyak 1.901 sengketa hasil tumpukan dari tahun-tahun sebelumnya yang masih terabaikan. Laporan Tahunan 2017, hlm. 7-8.

³⁴ Setiap Informasi Publik harus dapat diperoleh dengan cepat dan tepat waktu, biaya ringan, dan cara sederhana. Indonesia (1)., *Op.cit.*, Ps 2 ayat (3) UU KIP.

³⁵ *Ibid.*, hlm. 7.

³⁶ *Ibid.*, hlm 8.

³⁷ Indonesia (5). *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 119/P Tahun 2017 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Komisi Informasi Pusat.*

perpanjangan masa jabatan Komisioner Komisi Informasi berdasarkan Keppres Nomor 85/P Tahun 2017 pada tanggal 14 Juli 2017.³⁸

Apakah periode pergantian Komisioner setiap empat tahun sekali cukup berdampak pada aktivitas penyelesaian sengketa di Komisi Informasi? Penulis mencoba membandingkannya dengan proses yang terjadi pada pergantian sebelumnya di tahun 2013. Pergantian Komisioner Komisi Informasi Pusat Periode I (2009-2013) dengan Periode II (2013-2017) juga terjadi di pertengahan tahun. Komisioner Komisi Informasi Pusat Periode I berakhir masa jabatannya pada 2 Juni 2013³⁹, diperpanjang selama enam bulan⁴⁰, dan dilakukan pengangkatan kepada Komisioner Komisi Informasi Pusat Periode II pada 2 Agustus 2013.⁴¹ Setidaknya ada sekitar enam bulan Komisi Informasi Pusat hanya menerima permohonan penyelesaian sengketa informasi.⁴² Adapun status penyelesaian sengketa pada tahun 2013 ditulis dalam bentuk persentase dan tidak menyebutkan jumlah sengketa yang diselesaikan dari 377 permohonan yang diterima.⁴³

Dari perbandingan dua masa transisi tersebut, terlihat memang ada hubungannya antara pergantian komisioner dengan kemampuan Komisi Informasi (setidaknya Komisi Informasi Pusat) untuk menyelesaikan sengketa informasi. Memasuki tengah periode jabatan yang ke-3 ini, Komisi Informasi harusnya sudah mulai berbenah menyiapkan strategi agar dalam masa transisi pun kewajiban menyelesaikan sengketa informasi selambat-lambatnya dalam waktu 100 hari kerja sebagaimana dimandatkan oleh UU KIP juga tetap dapat dilaksanakan.

³⁸ Penulis tidak menemukan Keppres yang dimaksud, namun membacanya di bagian Menimbang Keppres 119/P Tahun 2017. *Ibid.*, bagian Menimbang huruf c.

³⁹ Keppres Nomor 48/P Tahun 2009 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Informasi Pusat Periode 2009-2013 ditetapkan tanggal 2 Juni 2009 dan berlaku selama 4 (empat) tahun.

⁴⁰ Laporan Akhir Tahun 2013 menyebutkan terjadi kekosongan selama 6 (enam) bulan pada masa pergantian Komisioner. Informasi ini tidak sinkron dengan informasi yang tertuang dalam Keppres yang ada. Ada dugaan Keppres ditetapkan *backdate* atau setidaknya baru diterima pada tanggal yang disebutkan dalam Laporan Akhir Tahun 2013.

⁴¹ Keppres 85 Tahun 2013 tentang Pengangkatan Anggota Komisi Informasi Pusat Periode 2013-2017 ditetapkan pada tanggal 16 Juli 2013, namun dalam Laporan Akhir Tahun 2013 tertulis Komisi Informasi proses pengangkatan pada 2 Agustus 2013.

⁴² Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat Tahun 2013, hlm. 5.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 5-7.

2. Sumber Daya Manusia

Yang dimaksud dengan Sumber Daya Manusia di sini adalah seluruh organ penggerak Komisi Informasi mulai dari Komisioner hingga staf. Komisi Informasi setidaknya memiliki struktur kepegawaian sebagai berikut.

1. Komisioner, yaitu tujuh orang pada Komisi Informasi Pusat dan 5 (orang) pada Komisi Informasi daerah.
2. Sekretaris, yaitu penanggung jawab utama segala hal yang berkaitan dengan urusan administrasi di Komisi Informasi. Dalam urusan penyelesaian sengketa, posisi Sekretraris juga merangkap Panitera. Panitera bertanggung jawab mengelola adminsitrase permohonan penyelesaian sengketa, membantu Mediator, membantu Majelis Komisioner di dalam persidangan, mencatat persidangan, membuat Berita Acara Persidangan, dan menyusun laporan hasil persidangan⁴⁴. Sekretaris berasal dari Kementerian Komunikasi dan Informatika serta dinas yang membidangi informasi dan komunikasi di daerah.
3. Kepala Bagian (untuk struktur Komisi Informasi Pusat) dan pegawai yang membidangi bidang tertentu di Komisi Informasi. Biasanya terdiri atas bidang penyelesaian sengketa, bidang advokasi, sosialisasi, dan edukasi, serta bidang kelembagaan. Kepala/ketua bidang ini biasanya diisi oleh Pegawai Negeri Sipil dari Kementerian Komunikasi dan Informatika atau dinas yang membidangi informasi dan komunikasi di daerah.
4. Panitera Pengganti, yaitu pegawai di Komisi Informasi yang ditunjuk oleh Panitera untuk membantu menjalankan tugas Panitera.⁴⁵
5. Staf lainnya, yaitu staf tambahan yang ada di Komisi Informasi biasanya dikenal dengan istilah Tenaga Ahli, Asisten Ahli, atau staf tambahan yang direkrut berdasarkan kebutuhan dari masing-masing Komisi Informasi.

⁴⁴ Indonesia (3)., *Op.cit.*, Ps 1 angka 16 Perki 1 Tahun 2013.

⁴⁵ *Ibid.*, Ps 1 angka 17.

Dari berbagai “jenis” pegawai dengan tugas dan tanggung jawab masing-masing, sebagian besar disediakan oleh Kementerian dan dinas penanggung jawab. Seandainya pun ada, hanya posisi Tenaga Ahli, Asisten Ahli, dan staf non PNS yang dapat direkrut sendiri oleh Komisi Informasi.

Apa implikasi dari sistem yang sudah berjalan tersebut? Komisi Informasi memperoleh pegawai yang tidak sesuai kompetensinya dengan kebutuhan untuk mendukung penyelesaian sengketa di Komisi Informasi. Pegawai yang ada sebagian besar berlatar belakang (baik pendidikan maupun pekerjaan) komunikasi dan informatika.

Terkait dengan hal ini, Komisi Informasi menyiasatinya dengan mengikutsertakan pegawainya ke berbagai pelatihan, baik yang diselenggarakan oleh Komisi Informasi itu sendiri atau Komisi Informasi lainnya (biasanya dianggarkan oleh Komisi Informasi Pusat). Pelatihan yang dimaksud antara lain pelatihan untuk mediator oleh penyelenggara pelatihan mediator bersertifikat resmi di Indonesia, pelatihan penyelesaian sengketa yang difasilitasi oleh komisioner yang lebih “senior” atau eks komisioner, serta dengan mendatangkan hakim atau panitera dari pengadilan. Meski cukup baik, cara ini masih memiliki kelemahan karena pelaksanaan pelatihan sangat bergantung pada sumber daya anggaran yang dimiliki.

3. Anggaran

Meski bersifat independen, Komisi Informasi tidak dapat lepas dari kebergantungannya pada kementerian atau dinas pendukung. Selain mendukung tersedianya personil administrasi di Komisi Informasi, Kementerian Komunikasi dan Informasi atau dinas yang membidang informasi dan komunikasi jugalah yang bertanggung jawab untuk mengalokasikan anggarannya untuk biaya operasional Komisi Informasi.⁴⁶

Di awal beroperasi, Komisi Informasi membutuhkan waktu yang cukup panjang untuk bersinergi dengan Kementerian Komunikasi dan

⁴⁶ Anggaran Komisi Informasi Pusat dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, anggaran Komisi Informasi provinsi dan/atau Komisi Informasi Kabupaten/Kota dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Lihat: Indonesia (1). *Op.cit.*, Ps 29 ayat (6).

Informasi atau dinas yang membidangi informasi dan komunikasi untuk menyatukan persepsi mengenai kebutuhan mata anggaran untuk Komisi Informasi. Hal ini dikarenakan karena tugas dan fungsi yang berbeda antara Komisi Informasi dengan kementerian atau dinas pendukungnya. Seiring berjalannya waktu, semakin jelas kebutuhan anggaran operasional Komisi Informasi terbanyak pada aktivitas penyelesaian sengketa. Hal ini perlahan mulai dipahami oleh kementerian dan dinas terkait.

Namun demikian, permasalahan anggaran tak berhenti sampai di situ. Beberapa kali terjadi pemotongan atau penghematan anggaran yang dilakukan sepihak oleh pihak kementerian atau dinas tanpa menunggu persetujuan dari Komisi Informasi.⁴⁷ Hal ini berpotensi terus terjadi di masa mendatang selama anggaran Komisi Informasi masih bergantung pada anggaran Kementerian Komunikasi dan Informatika atau dinas yang membidangi informasi dan komunikasi.

Pemohon yang Tidak Bersungguh-Sungguh dan Beriktikad Baik

Selain karena tidak berimbangny kemampuan penyelesaian sengketa dengan permohonan penyelesaian sengketa yang terus bertambah, penumpukan perkara di Komisi Informasi sebagian besar juga disebabkan oleh banyaknya sengketa yang diajukan oleh Pemohon yang tidak bersungguh-sungguh. Pemohon yang sama mengajukan ratusan sengketa ke berbagai Badan Publik dan Komisi Informasi di seluruh Indonesia. Dibutuhkan alokasi waktu yang tidak sedikit untuk menyelesaikan seluruh sengketa tersebut, akibatnya penumpukan tidak terhindarkan. Tercatat setidaknya sudah ada 1.064 sengketa per November 2018 yang masuk ke kategori permohonan yang tidak diajukan dengan sungguh-sungguh dan iktikad baik.⁴⁸

⁴⁷ Permasalahan terkait anggaran ini dapat dilihat dalam liputan beberapa media. Misalnya, terkait pemotongan anggaran Komisi Informasi Provinsi Jawa Timur pada tahun 2015, lihat <https://www.jatimtimes.com/baca/103664/20150910/212936/komisi-informasi-persoalkan-pemotongan-anggaran/>, dan http://www.beritajatim.com/politik_pemerintahan/247368/komisi_informasi_jatim_protes_pemotongan_anggaran.html, diakses pada 19 November 2018. Dapat juga dibaca pada Laporan Komisi Informasi Pusat Tahun 2016, hlm. 62.

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Arif Adi Kuswardono, Komisioner Komisi Informasi Pusat Bidang Penyelesaian Sengketa Informasi Periode 2017-2021, pada tanggal 19 November 2018.

Hal tersebut juga melatarbelakangi Komisi Informasi Pusat menerbitkan Keputusan Nomor 1 Tahun 2018 tentang Prosedur Penghentian Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang Tidak Dilakukan dengan Sungguh-Sungguh dan Iktikad Baik. Ketentuan pembatasan ini tidak diatur dalam UU KIP namun dianggap efektif mengurangi penumpukan sengketa akibat alokasi waktu dan sumber daya yang tidak sedikit jika harus diselesaikan dengan cara biasa. Ketentuan ini juga baru pertama kali diatur secara resmi oleh regulasi di Indonesia, yaitu PERKI Nomor 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik. Terobosan ini merupakan mandat dari Pasal 4 PERKI 1 Tahun 2013 tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik. Lebih lanjut, Komisi Informasi Pusat menerbitkan Keputusan Ketua Komisi Informasi Pusat Nomor 01/KEP/KIP/V/2018 tentang Prosedur Penghentian Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang Tidak Dilakukan dengan Sungguh-Sungguh dan Iktikad Baik. Harapannya, Komisi Informasi dapat mempercepat proses penyelesaian tumpukan sengketa jenis ini dan fokus kembali menyelesaikan permohonan sengketa yang sungguh-sungguh dan menyelesaikan tunggakan sengketa.⁴⁹

Masih Rendahnya Tingkat Kepatuhan Badan Publik

Selain memiliki fungsi penyelesaian sengketa, Komisi Informasi (Pusat) juga memiliki tugas untuk menetapkan kebijakan umum pelayanan Informasi Publik.⁵⁰ Kebijakan umum pelayanan Informasi Publik ini ditetapkan salah satunya berdasarkan monitoring kepatuhan badan publik. Terkait dengan hal ini, setiap tahun Komisi Informasi baik pusat maupun daerah melakukan evaluasi pelayanan informasi publik oleh Badan Publik. Meskipun ada beberapa perbedaan metode monitoring, terdapat benang merah dari setiap hasil monitoring yaitu Badan Publik belum sepenuhnya patuh terhadap ketentuan UU KIP.

Hasil monitoring dan evaluasi tahun 2018 yang baru saja dilakukan Komisi Informasi Pusat menunjukkan bahwa dari total 460 Badan Publik yang

⁴⁹ Berdasarkan wawancara dengan Arif Adi Kuswardono, Komisioner Komisi Informasi Pusat Bidang Penyelesaian Sengketa Informasi Periode 2017-2021 per 19 November 2018 Komisi Informasi Pusat sudah menyelesaikan 116 registrasi sengketa. Jumlah ini jauh di atas capaian di tahun 2017 yang hanya menyelesaikan 32 sengketa karena alasan periode transisi. Lihat kembali Laporan Tahunan 2017, hlm 7-8.

⁵⁰ Indonesia (1). *Op. cit.*, Ps 26 ayat (1) huruf b.

dievaluasi hanya 15 Badan Publik atau sekitar 3,26%. yang masuk kategori informatif, yaitu yang mendapatkan nilai 90 sampai 100 Sementara itu tercatat sebanyak 303 Badan Publik atau sekitar 65,87% yang tidak informatif.⁵¹

Semakin informatif suatu Badan Publik tentunya semakin kecil kemungkinan timbul sengketa, terutama sengketa terhadap substansi informasi yang tidak dikecualikan. Jumlah di atas menunjukkan pekerjaan rumah keterbukaan informasi masih sangat panjang dan dibutuhkan upaya Komisi Informasi untuk lebih keras lagi mendorong keterbukaan informasi publik.

Selain dari hasil monitoring dan evaluasi tersebut, tingkat kepatuhan Badan Publik juga dapat dilihat dari bagaimana Badan Publik menanggapi putusan Komisi Informasi, ataupun pengadilan. Masih ada catatan negatif terkait kepatuhan Badan Publik terhadap putusan terkait sengketa informasi ini. Salah satunya adalah sengketa antara *Forest Watch Indonesia* (FWI) dengan Kementerian Agraria, dan Tata Ruang (Badan Pertanahan Nasional). Dalam sengketa ini, Mahkamah Agung (MA) memutus menolak kasasi yang diajukan oleh Kementerian ATR/BPN. Putusan ini memperkuat bahwa dokumen HGU (termasuk nama pemegang HGU) adalah dokumen yang dapat diakses oleh publik, sebagaimana telah diputus oleh Komisi Informasi dan Pengadilan Tata Usaha Negara. Namun demikian, proses permohonan informasi yang sudah dilakukan sejak tahun 2015 ini tetap belum membuahkan hasil.⁵² Hingga saat ini, FWI belum menerima dokumen HGU yang telah diputus terbuka pada semua tingkat. Kementerian ATR/BPN menjawab bahwa saat ini tengah dipersiapkan metode dan sistem perolehan informasinya dengan mekanisme PNBP.⁵³ Sementara itu, FWI masih mempertimbangkan untuk menempuh upaya hukum yang lain atau menunggu hingga Kementerian ATR/BPN memberikan informasi tersebut.

⁵¹ Komisi Informasi Pusat. Laporan Implementasi Keterbukaan Informasi Publik dan Penganugerahan Keterbukaan Informasi Badan Publik Tahun 2018, hlm. 4.

⁵² Mahkamah Agung Tolak Kasasi: Kementerian ATR/BPN Wajib Buka Dokumen HGU Perkebunan Kelapa Sawit, <http://fwi.or.id/publikasi/mahkamah-agung-tolak-kasasi-kementerian-atrbpn-wajib-buka-dokumen-hgu-perkebunan-kelapa-sawit/>, diakses pada 22 November 2018.

⁵³ Hasil wawancara dengan Soelthon Gussetya Nanggara, Direktur Forest Watch Indonesia (FWI) pada 22 November 2018. Lihat juga: Kementerian ATR/BPN Akan Buka Data HGU Kelapa Sawit ke Publik, <http://mediatataruang.com/kementerian-atrbpn-akan-buka-data-hgu-kelapa-sawit-ke-publik/>, diakses pada 22 November 2018.

UU KIP memang menyiapkan tahapan sengketa informasi, dalam hal proses permohonan informasi tidak berjalan dengan lancar. Namun demikian masih ada pekerjaan rumah setiap pemangku kepentingan untuk memberikan layanan informasi publik terbaik mulai dari standar prosedur operasional terkait pelayanan informasi yang baik di Badan Publik, proses penyelesaian sengketa yang baik, hingga kepatuhan Badan Publik terhadap putusan Komisi Informasi dan Pengadilan. Keterlibatan setiap pihak dibutuhkan agar cerita seperti yang dialami oleh FWI yang sudah hampir tiga tahun memohon informasi namun hingga saat ini belum diberikan oleh Badan Publik, tidak terulang kembali.

D. Rekomendasi

Dari beberapa evaluasi tantangan Komisi Informasi sebagaimana telah disebutkan di atas, Penulis memiliki rekomendasi sebagai berikut:

1. Mengevaluasi kembali setiap ketentuan dalam UU KIP, dikaitkan dengan asasnya.

Terdapat asas-asas utama dalam UU KIP yang membedakannya dengan regulasi penyelesaian yang lain. Salah satunya adalah asas cepat. Apakah tahapan dan skema pelayanan informasi hingga skema penyelesaian sengketa sudah mendukung penerapan asas ini dengan baik? Untuk mengetahui ini lebih lanjut dapat dilakukan dengan merekapitulasi jumlah permohonan penyelesaian sengketa informasi di seluruh Indonesia dengan penyelesaiannya dan tahapan-tahapannya. Data rekapitulasi ini sebaiknya juga dilengkapi dengan data jenis informasi yang diminta dan statistik Pemohon yang akurat.

Apabila seluruh tahapan telah dilakukan sebagaimana mestinya, apakah proses penyelesaian sengketa masih berjalan sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan? Apabila telah sesuai dengan jangka waktu yang ditetapkan, apakah informasi masih berguna bagi Pemohon pada waktu Pemohon menerima putusan Komisi Informasi atau pengadilan? Jika jawabannya masih berguna, kemungkinan besar pengaturan terkait asas cepat sudah sesuai dengan sebagaimana harusnya. Jika jawabannya sudah tidak berguna lagi, perlu dipertimbangkan pengaturan yang berbeda terkait jangka waktu, tahapan, dan skemanya agar memenuhi asas tersebut.

2. Mengevaluasi sistem perekrutan dan sistem transisi di Komisi Informasi untuk mendukung penyelesaian sengketa.

Salah satu alasan terjadinya tunggakan sengketa adalah karena Komisi Informasi tengah berada dalam periode transisi. Komisioner mulai disibukkan dengan persiapan pencalonan kembali, persiapan menghadapi tugas baru di luar Komisi Informasi, dan adanya masa tenggang karena belum diterimanya SK perpanjangan atau pelantikan Komisioner periode terbaru. Alasan lainnya adalah terkait dengan keberadaan sumber daya manusia.

a. Sistem perekrutan

Terkait sistem perekrutan Komisioner, dibutuhkan keberadaan panitia seleksi yang paham UU KIP dan memiliki integritas untuk meloloskan calon-calon yang potensial baik dalam pemahamannya terhadap substansi keterbukaan informasi dan juga rekam jejak yang baik. Selain panitia seleksi, tentunya dibutuhkan pula kepedulian dari anggota DPR dan DPRD yang mengawal proses seleksi untuk bersama-sama memilih calon anggota terbaik untuk bekerja sama mengawal keterbukaan di Indonesia, bukan hanya yang memiliki afiliasi dengan partai politik.

Terkait sistem perekrutan tenaga pendukung Komisi Informasi, dibutuhkan kejelasan dan ketegasan mekanisme penetapan Kepala Sekretariat dan jajaran sekretariat (PNS) yang benar-benar menguasai dinamika keterbukaan informasi dan penyelesaian sengketa informasi agar dapat memberikan dukungan yang maksimal. Dalam hal ini, tentunya perlu pula disiapkan pelatihan-pelatihan yang berkualitas untuk calon-calon pejabat yang akan menduduki setiap formasi di Komisi Informasi. Selain itu, untuk tenaga pendukung non PNS dibutuhkan ketegasan mekanisme perekrutan dan penetapan jenjang karier agar ada jaminan pekerjaan dan periode yang jelas. Hal ini untuk menghindari terjadinya pergantian orang yang signifikan, yang dapat mempengaruhi pelaksanaan pekerjaan di Komisi Informasi.

b. Sistem transisi

Penting memastikan sistem transisi yang tepat untuk Komisi Informasi. Jika ingin tetap mempertahankan periode setiap empat tahun sekali, sebaiknya pemerintah telah menyiapkan proses perekrutan yang baru dalam jangka waktu yang lebih proporsional agar ketika masa tugas komisioner pada jabatan sebelumnya selesai, komisioner pengganti telah siap bekerja. Dengan demikian, tidak terjadi penundaan penyelesaian sengketa.

c. Anggaran

Penting untuk memastikan Komisi Informasi memperoleh dukungan anggaran yang tepat dan proporsional sehingga anggaran tidak menjadi penyebab tertundanya penyelesaian sengketa.

3. Memonitoring dan mengevaluasi tindakan terhadap Pemohon yang tidak bersungguh-sungguh.

Setelah terobosan baru oleh Komisi Informasi Periode I (2019-2013) mengenai diaturnya ketentuan mengenai pembatasan permohonan oleh Pemohon yang tidak bersungguh-sungguh melalui penerbitan PERKI Nomor 1 Tahun 2010, Komisi Informasi Periode III (2017-2021) kembali menerbitkan kebijakan pendukung untuk penerapan ketentuan tersebut. Kebijakan tersebut tertuang dalam Keputusan Ketua Komisi Informasi Pusat Nomor 01/KEP/KIP/V/2018 tentang Prosedur Penghentian Proses Penyelesaian Sengketa Informasi Publik yang Tidak Dilakukan dengan Sungguh-Sungguh dan Itikad Baik. SK ini mengatur lebih lanjut mengenai kriteria permohonan yang dinyatakan sebagai permohonan yang tidak sungguh-sungguh.⁵⁴

Penting untuk terus memonitoring mengenai efektivitas kebijakan ini untuk mengurangi sengketa yang tidak diajukan dengan bersungguh-sungguh sehingga dapat menghemat waktu dan energi yang dibutuhkan

⁵⁴ Dalam perkembangan tulisan ini, Komisi Informasi membuktikan keberadaan terobosan pelayanan penyelesaian sengketa informasi dengan membatasi ketidaksungguhan pemohon informasi dan pemohon penyelesaian sengketa signifikan membantu Komisi Informasi dalam memaksimalkan kinerja penyelesaian sengketa informasi. Terbukti, sebanyak 1.280 sengketa yang berhasil diselesaikan, sebanyak 1.148 sengketa yang berhasil diselesaikan dengan menggunakan terobosan hukum baru. Tentu ini akan membantu Komisi Informasi fokus pada penyelesaian sengketa lainnya dengan tepat waktu. Laporan Tahun Komisi Informasi Tahun 2018, hlm. 31.

oleh Komisi Informasi. Waktu dan energi yang dihemat ini diharapkan dapat dialokasikan untuk penyelesaian sengketa yang lain agar lebih maksimal dan tepat waktu. Komisi Informasi juga perlu memastikan tidak terjadi kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh oknum yang menggunakan kebijakan ini untuk menghambat permohonan yang sungguh-sungguh.

4. Memaksimalkan peran Komisi Informasi dalam mendukung layanan informasi yang baik oleh Badan Publik.

Penting untuk mengingat bahwa Komisi Informasi juga bertugas untuk memastikan layanan informasi publik berjalan dengan baik sehingga mampu mendekatkan masyarakat dengan informasi yang dikategorikan sebagai informasi publik. Skema monitoring dan evaluasi pelayanan informasi yang rutin dilakukan oleh Komisi Informasi terhadap Badan Publik sebetulnya sudah berjalan sejak tahun pertama Komisi Informasi berdiri. Namun demikian, masih terdapat aspek yang luput dimonitoring oleh Komisi Informasi seperti kewajiban Badan Publik menyampaikan salinan laporan layanan informasi publik setiap tahun kepada Komisi Informasi.⁵⁵ Dari laporan ini sebenarnya Komisi Informasi dapat menilai sejauh mana kepatuhan Badan Publik terhadap ketentuan UU KIP dan dapat menetapkan kebijakan yang terkait dengan upaya peningkatan layanan informasi publik, di samping melihat tren pengajuan sengketa informasi tentunya.

Hal lainnya yang dapat dilakukan Komisi Informasi adalah terlibat aktif dalam terobosan-terobosan yang berkaitan atau beririsan dengan keterbukaan informasi seperti Open Government Partnership, Kebijakan Satu Peta atau *One Map Policy*, Satu Data, kebijakan pengarsipan, atau inisiatif-inisiatif lainnya yang dapat membantu mendorong Badan Publik lebih maksimal menyediakan layanan informasi publik.

⁵⁵ Indonesia (6). Peraturan Komisi Informasi tentang Standar Pelayanan Informasi Publik, Perki Nomor 1 Tahun 2010, BN Nomor 272, TBN Nomor 1. Ps 36 ayat (1) dan ayat (2).

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. Undang-Undang tentang Keterbukaan Informasi Publik, UU Nomor 14 Tahun 2008, LN Nomor 61 Tahun 2008, TLN Nomor 4846.
- _____. Peraturan Komisi Informasi tentang Mediator Pembantu, Perki Nomor 1 Tahun 2016, BN Nomor 1159 Tahun 2016, TBN Nomor 9.
- _____. Peraturan Komisi Informasi tentang Prosedur Penyelesaian Sengketa Informasi Publik, Perki Nomor 1 Tahun 2013, BN Nomor 648 Tahun 2013, TBN Nomor 5.
- _____. Peraturan Komisi Informasi tentang Standar Pelayanan Informasi Publik, Perki Nomor 1 Tahun 2010, BN Nomor 272, TBN Nomor 1.
- _____. Peraturan Mahkamah Agung tentang Tata Cara Penyelesaian Sengketa Informasi Publik di Pengadilan.
- _____. *Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 119/P Tahun 2017 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Anggota Komisi Informasi Pusat.*

Buku

- Awiati, Wiwiek et. al. *Membuka Ruang, Menjembatani Kesenjangan (1)*. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law. 2006.
- Pambudi, Himawan S. *Membuka Ruang, Menjembatani Kesenjangan (2)*. Jakarta: Indonesian Center for Environmental Law. 2006.
- Subagiyo, Henri et. al. *Anotasi Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (Edisi Pertama)*. Jakarta: Komisi Informasi Pusat. 2009.

Dokumen Pemerintah

- Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. “Risalah Rapat Proses Pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi Publik.” 2006.
- Komisi Informasi Pusat. Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat Tahun 2013.
- _____. Laporan Komisi Informasi Pusat Tahun 2016.
- _____. Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat Tahun 2017.
- _____. Laporan Tahunan Komisi Informasi Pusat Tahun 2018.

_____.Laporan Implementasi Keterbukaan Informasi Publik dan Penganugerahan Keterbukaan Informasi Badan Publik Tahun 2018.

Internet

“Komisi Informasi Jatim Protes Pemotongan Anggaran,” http://www.beritajatim.com/politik_pemerintahan/247368/komisi_informasi_jatim_protes_pemotongan_anggaran.html, diakses pada 19 November 2018.

“Kementerian ATR/BPN Akan Buka Data HGU Kelapa Sawit ke Publik,” <http://mediatataruang.com/kementerian-atrbpn-akan-buka-data-hgu-kelapa-sawit-ke-publik/>, diakses pada 22 November 2018.

“Mahkamah Agung Tolak Kasasi: Kementerian ATR/BPN Wajib Buka Dokumen HGU Perkebunan Kelapa Sawit,” <http://fwi.or.id/publikasi/mahkamah-agung-tolak-kasasi-kementerian-atrbpn-wajib-buka-dokumen-hgu-perkebunan-kelapa-sawit/>, diakses pada 22 November 2018.

Priyanto, Ida F. “Nilai Informasi”, Naskah untuk Berkala Informasi dan Perpustakaan edisi Juli 2013. https://www.academia.edu/4553433/Nilai_Informasi?auto=download, diakses pada 26 April 2019.

TINDAK LANJUT SURVEI OMBUDSMAN REPUBLIK INDONESIA (ORI) DALAM PENCEGAHAN MALADMINISTRASI PELAYANAN PUBLIK

Bernardino Rakha Adjiebrata¹

Abstrak

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) sebagai lembaga negara penunjang yang bertugas mengawasi maladministrasi pelayanan publik berperan dalam pencegahan dan penindakan terhadap maladministrasi pelayanan publik. Pencegahan maladministrasi pelayanan publik itu dilakukan salah satunya melalui survei yang terdiri dari Survei Kepatuhan dan Survei Kompetensi. Artikel ini akan mencoba mengulas mengenai bagaimana pengaturan yang ideal bagi survei yang dilakukan oleh Ombudsman Republik Indonesia supaya survei tersebut mendapatkan tindak lanjut yang jelas, tegas, dan efektif dalam mencegah maladministrasi pelayanan publik.

Kata kunci: lembaga negara penunjang, Ombudsman, maladministrasi.

Abstract

Ombudsman of the Republic of Indonesia (ORI) as a state auxiliary organ which task is to monitor maladministration of public service takes part in the prevention and repression toward such maladministration. The said prevention of maladministration is conducted through surveys which consist of Compliance Survey and Competence Survey. This article will elaborate on how is the ideal regulation for the Ombudsman's survey so that the surveys would have a clear, strong, and effective impact in preventing the maladministration of public service.

Keywords: *state auxiliary bodies, Ombudsman, maladministration.*

¹ Alumna Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

A. Latar Belakang

Ombudsman Republik Indonesia (ORI) berdiri sebagai wadah baru untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelayanan yang diselenggarakan oleh lembaga negara. Dikatakan baru sebab lembaga ini didirikan pascareformasi, tepatnya didirikan berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Nasional dan kemudian diperkuat pengaturannya dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

Ombudsman lahir sebagai lembaga yang berwenang untuk “mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”² Dalam rangka pengawasan ini, Ombudsman memiliki berbagai tugas dan salah satu dari tugas-tugas Ombudsman itu adalah “melakukan upaya pencegahan Maladministrasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik.”³ Maladministrasi sendiri berarti “perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, menggunakan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh Penyelenggara Negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan/atau immateriil bagi masyarakat dan orang perseorangan.”⁴

Pencegahan yang dilakukan oleh Ombudsman tidaklah dibahas secara rinci dalam undang-undang tersebut. Pencegahan itu diatur lebih lanjut dalam peraturan internal Ombudsman, yakni Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2018 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Asisten Ombudsman Republik Indonesia. Tugas dalam hal pencegahan maladministrasi ini dilaksanakan oleh Kelompok Keasistenan Inisiatif Strategis dalam

² Indonesia, *Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia*, UU No. 37 Tahun 2008, LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899, Ps. 1 angka 1.

³ *Ibid*, Ps. 7 huruf g.

⁴ *Ibid*, Ps. 1 angka 3.

Ombudsman Republik Indonesia.⁵ Salah satu kegiatan dalam rangka pencegahan ini adalah dengan diadakannya Survei Predikat Kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Publik.⁶

Survei Kepatuhan dan Survei Kompetensi diadakan oleh Ombudsman Republik Indonesia berdasarkan Peraturan Ombudsman Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016. Laporan terbaru yang dikeluarkan oleh Ombudsman Republik Indonesia adalah laporan hasil survei pada tahun 2017. Kedua hasil survei tersebut menunjukkan adanya instansi yang mendapatkan nilai bagus, sedang, dan kurang memuaskan yang masing-masing disebut masuk ke dalam zona hijau, kuning, dan merah. Survei Kepatuhan Ombudsman menyertakan Opsi Kebijakan sebagai saran untuk tindak lanjut yang dapat diambil oleh pejabat terkait, sementara Survei Kompetensi Ombudsman tidak menyertakan saran-saran untuk perbaikan. Survei-survei ini telah menunjukkan kepada para penyelenggara layanan dan juga kepada masyarakat bahwa masih ada perbaikan yang harus dilakukan oleh para penyelenggara layanan dalam hal mencegah maladministrasi, baik itu dengan cara meningkatkan kepatuhan terhadap standar pelayanan publik atau dengan cara salah satunya meningkatkan pemahaman penyelenggara layanan akan maladministrasi itu sendiri.⁷

Ombudsman Republik Indonesia telah berperan aktif dalam pemberantasan maladministrasi dalam hal tindakan represif. Hal ini terlihat dalam hal tindakan Ombudsman Republik Indonesia memberikan rekomendasi terhadap Gubernur DKI Jakarta untuk membuka kembali Jalan Jatibaru Raya, Tanah Abang, yang ditutup untuk menjadi tempat bagi para pedagang. Rekomendasi Ombudsman tersebut cukup memiliki kekuatan sebab undang-undang

⁵ Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia, *Peraturan Ombudsman Republik Indonesia tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Asisten Ombudsman Republik Indonesia*, Nomor 30 Tahun 2018, Ps. 3 ayat (1) huruf d.

⁶ Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia, *Peraturan Ombudsman Republik Indonesia tentang Penilaian Kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Publik*, Nomor 22 Tahun 2016, Pasal 3.

⁷ Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Hasil Inisiatif Ombudsman: Kepatuhan Penyelenggara Terhadap Pemenuhan Komponen Standar Pelayanan Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik* (Jakarta: ORI, 2017); dan Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Hasil Kajian Ombudsman: Laporan Hasil Kompetensi Penyelenggara Layanan Terhadap Implementasi Komponen Standar Pelayanan Sesuai Undang-Undang 25/2009 Tentang Pelayanan Publik* (Jakarta: ORI, 2017).

mewajibkan terlapor untuk melaksanakan rekomendasi tersebut.⁸ Akan tetapi, mengenai tindakan preventif untuk mencegah maladministrasi kurang mendapatkan pengaturan yang memadai dalam undang-undang tentang Ombudsman. Survei yang diadakan oleh Ombudsman tersebut, yang terdiri dari Survei Kepatuhan dan Survei Kompetensi, memang merupakan suatu upaya pencegahan yang baik. Akan tetapi, dengan adanya survei-survei ini serta tindak lanjutnya yakni pemberian predikat kepatuhan masih menimbulkan pertanyaan di benak pihak-pihak yang menjadi objek survei. Setelah mendapatkan hasil baik berdasarkan survei Ombudsman, lalu apa? Selain itu, pelaksanaan survei-survei tersebut hanya diatur dalam peraturan internal Ombudsman sendiri dan tidak mendapatkan pengaturan dalam undang-undangnya. Terlebih, survei ini dilakukan dengan usaha yang besar dengan melibatkan banyak sumber daya. Dalam rangka penegakan hukum selain dibutuhkan tindakan represif juga dibutuhkan sekali tindakan preventif untuk mencegah pelanggaran terhadap hukum. Selain itu, survei-survei ini menunjukkan hasil-hasil yang menggambarkan keadaan nyata pelaksanaan pelayanan publik oleh penyelenggara layanan, sebagai suatu upaya pencegahan yang sangat baik.

Dengan demikian, pertanyaan penelitian yang dapat diperoleh ialah: Bagaimanakah pengaturan yang ideal mengenai tindak lanjut atas survei yang diadakan oleh Ombudsman Republik Indonesia dalam mencegah maladministrasi pelayanan publik?

B. Metodologi Penelitian

Metodologi penelitian yang dipilih oleh penulis adalah penelitian kepustakaan. Penelitian kepustakaan ini menggunakan studi dokumen sebagai alat pengumpulan data,⁹ yakni dengan melaksanakan pencarian, penyelidikan, dan pengkajian atas data-data sekunder. Dalam penelitian ini, penulis akan melakukan studi dokumen terkait dengan peran Ombudsman Republik Indonesia dalam pencegahan maladministrasi pelayanan publik, yang didasarkan pada literatur

⁸ Tirto.id, “Mungkinkah Rekomendasi Ombudsman Berhentikan Anies Baswedan?,” <https://tirto.id/mungkinkah-rekomendasi-ombudsman-berhentikan-anies-baswedan-cGPQ>, diakses 6 November 2018.

⁹ Sri Mamudji et.al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 6.

serta peraturan perundang-undangan. Bentuk penelitian dalam jurnal ini adalah yuridis normatif.

C. Tinjauan Pustaka

Teori Lembaga Negara Penunjang

Jimly Asshiddiqie menguraikan bahwa teori dan pemikiran tentang organisasi negara telah berkembang sangat pesat.¹⁰ Perkembangan ini dipengaruhi oleh adanya tuntutan keadaan dan kebutuhan yang nyata.¹¹ Tuntutan inilah yang melahirkan adanya eksperimentasi kelembagaan oleh berbagai negara di dunia dalam penciptaan lembaga-lembaga baru untuk menjamin pelayanan publik yang lebih efektif dan efisien.¹² Eksperimentasi kelembagaan ini melahirkan banyaknya lembaga-lembaga negara baru yang berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudisial. Dari lembaga-lembaga ini ada yang bersifat independen dan juga semi independen atau quasi independen.¹³ Lembaga-lembaga baru ini disebut sebagai lembaga negara penunjang (*state auxiliary bodies*).¹⁴

Perlu untuk diketahui bahwa kurang relevan apabila dalam pembahasan mengenai lembaga negara hanya terpaku pada teori *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu saja. Hal ini dikarenakan teori *trias politica* Montesquieu adalah teori yang sangat kaku dalam memisahkan ketiga cabang kekuasaan negara yakni eksekutif, legislatif, dan yudisial, di mana masing-masing cabang kekuasaan tersebut hanya boleh dipegang oleh satu orang saja.¹⁵ Lembaga negara penunjang ini berkedudukan di luar ketiga cabang kekuasaan negara tersebut, terlebih ketika lembaga-lembaga ini secara tegas ditetapkan oleh undang-undang sebagai lembaga independen. Oleh karena itu, penggunaan teori *trias politica* Montesquieu secara mutlak dalam pembahasan ini tidaklah relevan.

Mark Thatcher dan Alec Stone Sweet memaparkan beberapa kriteria dari lembaga negara penunjang, yang disebutnya sebagai *independent regulatory agencies* (IRAs). Pertama, lembaga ini diciptakan oleh legislasi, dengan *elected*

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006), hlm. 1.

¹¹ *Ibid*, hlm. 1.

¹² *Ibid*, hlm. 4-6.

¹³ *Ibid*, hlm. 9.

¹⁴ *Ibid*, hlm. 8.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 32-33.

officials atau pejabat yang dipilih melalui pemilu sebagai prinsipalnya. Kedua, lembaga ini secara organisasi terpisah dari pemerintah dan dikepalai oleh pejabat yang tidak dipilih melalui pemilihan umum. Ketiga, lembaga ini diberi kekuasaan untuk menciptakan regulasi, akan tetapi lembaga ini juga menjadi subjek pengawasan dari para politikus yang terpilih melalui pemilihan umum (legislatif) serta menjadi subjek pengawasan dari para hakim dalam cabang kekuasaan yudisial. Pengawasan yang dilakukan oleh legislatif tersebut adalah dalam hal pencalonan, alokasi anggaran tahunan, dan kewajiban untuk memberikan laporan kepada lembaga legislatif.¹⁶

Frank Vibert, yang menggolongkan lembaga negara penunjang ini sebagai *unelected bodies* dalam keberlangsungan demokrasi, menggolongkan kembali lembaga negara penunjang dengan meninjau lembaga-lembaga di Inggris berdasarkan fungsinya ke dalam lima kategori besar yakni:

1. *The service providers*, merupakan lembaga-lembaga yang menyediakan layanan seperti bank sentral;
2. *The risk assessors*, merupakan lembaga untuk mengawasi dan mengelola risiko, baik yang timbul dari makanan yang dikonsumsi oleh masyarakat, obat-obatan yang dikonsumsi, risiko akibat olahraga, maupun risiko dari limbah nuklir atau pencemaran lingkungan;
3. *The boundary watchers*, merupakan lembaga untuk mengawasi aspek-aspek yang paling sensitif dari batas antara negara dan pasar dari mulai ketersediaan dari kebutuhan dasar hingga privasi atau bisa juga riset biomedis;
4. *The inquisitors*, merupakan lembaga yang bertugas untuk melakukan pemeriksaan (*audit*) di mana lembaga ini terlepas dari politik sehingga hasil pemeriksaannya tidak bias secara politik;
5. *The umpires and whistle-blowers*, lembaga yang merupakan generasi baru dari lembaga yudisial yang terdiri dari tribunal, lembaga-lembaga

¹⁶ Mark Thatcher dan Alec Stone Sweet (ed.), *The Politics of Delegation* (London: Frank Cass & Co., 2003), hlm. 111 dan 113.

banding, dan juga ombudsman yang mekanismenya telah berkembang melampaui praktik-praktik yudisial tradisional.¹⁷

Yves Meny dan Andrew Knapp mengemukakan bahwa terdapat tiga bentuk utama dari lembaga penunjang, yakni: *regulatory and monitoring bodies* (lembaga-lembaga regulator dan lembaga-lembaga pengawas); *those responsible for the management of public services* (lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas pengelolaan pelayanan publik); dan juga *those engaged in productive activities* (lembaga-lembaga yang terlibat dalam aktivitas-aktivitas produktif).¹⁸ Lembaga-lembaga ini memiliki derajat otonomi yang berbeda-beda, mulai dari lembaga yang diawasi secara ketat hingga lembaga yang betul-betul independen. Derajat otonomi ini bergantung pada keadaan-keadaan saat pendirian lembaga, sumber pendanaan lembaga, macam tugas yang dijalankan oleh lembaga, serta kemampuan dari pengelola lembaga untuk melepaskan diri dari pengawasan pihak lain.¹⁹ Khusus pada lembaga berbentuk *regulatory and monitoring bodies*, Meny dan Knapp menguraikan bahwa lembaga bentuk ini merupakan bentuk baru dari otonomi dalam administrasi yang bahkan juga kerap disebut sebagai “*the headless fourth branch of the government*” di Amerika Serikat. Bentuk formal dari lembaga bentuk ini dikenal sebagai *Independent Regulatory Commissions*.²⁰

Jimly Asshiddiqie mengemukakan pula bahwa lembaga negara penunjang yang bersifat independen ini didirikan juga dalam rangka membatasi kekuasaan negara dan organ-organ negara. Independensi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga ini sangatlah penting untuk menjamin demokrasi, sebab apabila ia tidak berkedudukan independen ia akan “dapat disalahgunakan oleh pemerintah untuk melanggar kekuasaan.”²¹

¹⁷ Frank Vibert, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), hlm. 20.

¹⁸ Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany* (Oxford: Oxford University Press, 1998), hlm. 280.

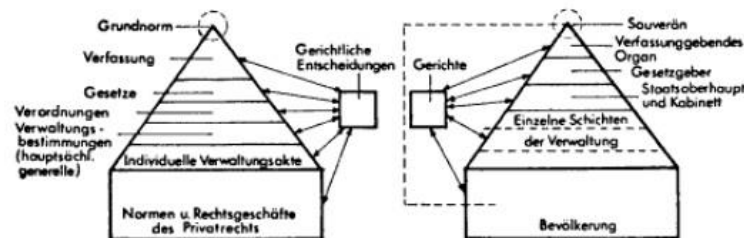
¹⁹ *Ibid*, hlm. 282.

²⁰ *Ibid*, hlm. 281.

²¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 129.

Teori Hierarki Lembaga dan Peraturan Perundang-undangan

Benjamin Akzin mengemukakan bahwa terdapat dua piramida yang kongruen, yakni piramida hierarki norma sebagaimana dirumuskan oleh Hans Kelsen, dan piramida hierarki lembaga. Kedua piramida ini terdiri atas dua bagian besar, yakni *superstructure* dan *substructure*. Dalam hal ini, hukum publik dan lembaga publik menjadi *superstructure* sedangkan hukum privat dan masyarakat menjadi *substructure*. Di dalam *superstructure* itu kemudian terjadi pembagian antara hierarki lembaga negara dan hierarki norma hukum negara, suatu hal yang tidak ada dalam *substructure*. Pembagian tersebut dibuat dengan mengacu kepada sistem parlementer yang bentuknya adalah sebagai berikut:



Gambar 1.1. Hierarki norma dan hierarki lembaga menurut Akzin

(Sumber: Benjamin Akzin dan Franz Becker, "Die Struktur von Staat und Recht: Eine Analyse," *Der Staat*, Vol. 3, No. 3, hlm. 261-280, 1964.)

Piramida tersebut menunjukkan adanya tingkatan-tingkatan norma, yakni dengan norma dasar (*Grundnorm*) pada tingkatan yang tertinggi di ujung piramida, di mana ia dilahirkan oleh kedaulatan rakyat. Di bawahnya terdapat konstitusi (*Verfassung*) dengan lembaga pembentuk konstitusi (*Verfassungsgebendes Organ*) sebagai pembentuknya. Kemudian di bawahnya terdapat Undang-Undang (*Gesetz*) dengan lembaga pembentuk undang-undang (*Gesetzgeber*) sebagai pembentuknya. Lalu di bawahnya terdapat peraturan pelaksana (*Verordnungen*) dengan kepala negara dan kabinet (*Staatsoberhaupt und Kabinett*) sebagai pembentuknya. Lalu ada lagi ketentuan administrasi yang bersifat umum (*Verwaltungsbestimmungen (hauptsächl. generelle)*) dan juga individual (*Individuelle verwaltungsakte*) yang dibuat oleh lembaga administrasi individu. Dalam lapisan *substructure* terdapat norma dan urusan hukum privat (*Normen u. Rechtsgeschäfte des Privatrechts*) dengan masyarakat (*Bevölkerung*) sebagai pembentuknya. Apabila terjadi sengketa, maka seluruh norma itu dapat digunakan dalam sidang peradilan yang ditentukan dengan putusan pengadilan

(*Gerichtliche Entscheidungen*) dengan pengadilan (*Gerichte*) sebagai lembaga yang mengeluarkannya.²²

Piramida tersebut juga menunjukkan bahwa hierarki norma dan hierarki lembaga memiliki hubungan yang kongruen sehingga saling mempengaruhi. Dapat kita lihat bahwa dalam kedua piramida ini, dengan mengacu pada sistem parlementer, pembentuk undang-undang (*Gesetzgeber*) dan undang-undang (*Gesetz*) sebagai produknya berkedudukan lebih tinggi dibandingkan kepala negara dan kabinet (*Staatsoberhaupt und Kabinett*) beserta peraturan (*Verordnungen*) sebagai produk hukumnya. Hubungan yang terlihat melalui ilustrasi ini adalah, ketika suatu lembaga atau organ negara berkedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan lembaga atau organ lainnya, maka produk hukum yang dihasilkannya pun juga akan berkedudukan lebih tinggi dibandingkan dengan produk hukum dari lembaga atau organ lainnya itu. Sebaliknya, apabila suatu norma berkedudukan lebih tinggi dibanding norma lainnya, maka lembaga yang membentuk norma itu berkedudukan lebih tinggi dibanding lembaga yang membentuk norma lainnya. Misalnya, suatu organ A menghasilkan produk hukum A berkedudukan lebih tinggi secara hierarkis dibandingkan organ B yang menghasilkan produk hukum B. Dalam ilustrasi tersebut, maka berdasarkan teori ini sudah tentu produk hukum A juga berkedudukan lebih tinggi secara hierarki norma dibandingkan produk hukum B.²³

Apabila ditinjau lembaga mana yang sesungguhnya mempunyai kewenangan membentuk peraturan perundang-undangan, maka dapat kita gunakan teori yang dikemukakan oleh Georg Jellinek. Jellinek mengemukakan bahwa fungsi negara terbagi menjadi dua, yakni fungsi materiil dan fungsi formil.²⁴ Fungsi materiil itu terbagi menjadi tiga, yakni *Gesetzgebung* (fungsi legislasi), *Rechtsprechung* (berkaitan dengan yudisial), dan *Verwaltung* (fungsi administratif).²⁵ Jellinek mengemukakan bahwa eksekutif (yang disebutnya sebagai organ administrasi) secara formal memegang dua kekuasaan, yakni membuat peraturan (*Verordnungs*) dan membuat keputusan

²² Benjamin Akzin dan Franz Becker, "Die Struktur von Staat und Recht: Eine Analyse," *Der Staat*, Vol. 3, No. 3, hlm. 261-280, 1964.

²³ *Ibid.*

²⁴ Georg Jellinek, *Allgemeine Staatslehre* (Berlin: Verlag von Julius Springer, 1929), hlm. 609.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 610.

(*Entscheidungsgewalt*), di mana dalam kekuasaan yang pertama eksekutif memiliki fungsi *Gesetzgebung* dan dalam kekuasaan yang kedua eksekutif memiliki fungsi *Rechtsprechung*. Kekuasaan untuk mengatur ini berarti bahwa Pemerintah memiliki kekuasaan salah satunya untuk membentuk peraturan perundang-undangan.²⁶ Dengan demikian, dapat diketahui bahwa kekuasaan pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pada Pemerintah.

Undang-Undang

Undang-undang merupakan norma hukum yang berada di bawah Undang-Undang Dasar atau konstitusi. Undang-undang mengatur norma-norma yang lebih rinci dibandingkan dengan konstitusi yang berada di atasnya dan sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat. Dalam undang-undang juga sudah dapat diadakan norma hukum berpasangan yang terdiri dari norma hukum primer dan norma hukum sekunder yang memuat sanksi. Sanksi tersebut dapat berupa sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Berbeda dengan peraturan perundang-undangan lainnya, undang-undang merupakan norma hukum yang selalu dibentuk oleh lembaga legislatif, yang artinya bukan oleh Pemerintah sendiri.²⁷

D. Ombudsman sebagai Lembaga Negara Penunjang

Ombudsman sebagai lembaga negara penunjang dapat ditinjau dengan teori-teori yang telah dikemukakan sebelumnya tentang lembaga negara penunjang. Untuk mengetahui hal ini, dapat dilihat ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang berbunyi: “Ombudsman merupakan lembaga negara yang bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya, serta dalam menjalankan tugas dan wewenangnya bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.”²⁸

²⁶ Selain memiliki kekuasaan untuk membentuk peraturan perundang-undangan, organ administrasi juga memiliki kekuasaan untuk terlibat dalam tindakan administratif tertentu, memberikan persetujuan hukum, serta terlibat dalam urusan yang berhubungan dengan yudisial seperti ujian terhadap pemilu dan diajukannya petisi. *Ibid*, hlm. 610.

²⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2016), hlm. 51-52.

²⁸ Indonesia, *Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia*, Ps. 2.

Rumusan pasal tersebut sesuai dengan sifat lembaga negara penunjang sebagaimana dirumuskan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa lembaga negara penunjang dapat bersifat independen atau semi-independen. Dalam hal ini, Ombudsman merupakan lembaga negara penunjang yang independen sebab ia “mandiri dan tidak memiliki hubungan organik dengan lembaga negara dan instansi pemerintahan lainnya” dan juga dalam menjalankan tugas dan wewenangnya ia “bebas dari campur tangan kekuasaan lainnya.” Hal ini juga sesuai dengan kriteria lembaga negara penunjang yang dikemukakan oleh Mark Thatcher dan Alec Stone Sweet yakni lembaga ini secara organisasi terpisah dari pemerintah. Independensi ini juga selaras dengan yang diuraikan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, bahwa Ombudsman sebagai lembaga yang berbentuk *monitoring body* dikenal sebagai *Independent Regulatory Commission*.

Kemudian, apabila kita tinjau kembali mengenai pemilihan anggota dan ketua Ombudsman, maka akan kita dapati pengaturan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia yang berbunyi: “Ketua, Wakil Ketua, dan Anggota Ombudsman dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon yang diusulkan oleh Presiden.”²⁹ Kriteria lembaga negara penunjang yang dikemukakan oleh Mark Thatcher dan Alec Stone Sweet juga terpenuhi dengan adanya rumusan pasal ini. Dalam hal ini terlihat bahwa para anggota serta Ketua dan Wakil Ketua Ombudsman tidak dipilih melalui pemilihan umum, melainkan berdasarkan pencalonan oleh Presiden dan kemudian dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Selain itu terpenuhi pula kriteria bahwa Ombudsman masih mendapatkan pengawasan dari lembaga yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum yakni DPR dalam hal pemilihan anggotanya oleh DPR. Hal ini juga selaras dengan istilah yang dipakai oleh Vibert yakni “*unelected*.”

Apabila ditinjau dari bentuk-bentuk lembaga negara penunjang berdasarkan fungsinya, maka Ombudsman Republik Indonesia juga masuk ke dalam lembaga penunjang yang menurut Vibert disebut sebagai *umpires and whistle-blowers*. Hal ini dikarenakan Ombudsman menjadi wadah baru dalam hal menyelesaikan sengketa di luar ranah yudisial. Ombudsman memiliki tugas yang

²⁹ *Ibid*, Ps. 14.

tercantum di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, di mana disebutkan bahwa Ombudsman bertugas menerima laporan dan menindaklanjuti laporan yang sampai kepadanya.³⁰ Selain itu pada Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 disebutkan pula bahwa Ombudsman memiliki tugas untuk memberikan rekomendasi sebagai tindak lanjut dari laporan serta Ombudsman juga dapat menjadi wadah bagi alternatif penyelesaian sengketa yakni mediasi dan konsiliasi.³¹ Sedangkan apabila ditinjau dari bentuk lembaga negara penunjang menurut Yves Meny dan Andrew Knapp, maka dapatlah diketahui bahwa Ombudsman merupakan lembaga *monitoring*. Hal ini terlihat jelas pada bunyi Pasal 1 angka 1 dan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 bahwa Ombudsman merupakan lembaga negara yang mempunyai kewenangan dan berfungsi untuk “mengawasi” pelayanan publik.³²

Dengan demikian, dapatlah kita ketahui bahwa berdasarkan tinjauan terhadap Ombudsman Republik Indonesia menggunakan teori-teori tentang lembaga negara penunjang, Ombudsman Republik Indonesia memang merupakan lembaga negara penunjang. Kedudukannya sebagai lembaga negara penunjang terlihat dari independensi, mekanisme pengangkatan ketua dan anggotanya, serta tugas dan fungsi yang dimilikinya.

E. Tindak Lanjut atas Survei Ombudsman dalam Pencegahan Maladministrasi Pelayanan Publik

Survei yang diadakan oleh Ombudsman merupakan suatu upaya pencegahan maladministrasi yang sangat baik, sebab survei-survei tersebut berperan sebagai pengingat bagi para penyelenggara layanan untuk memenuhi standar pelayanan sebagaimana terdapat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik. Akan tetapi, tindak lanjut dari adanya temuan ini tidaklah jelas. Bahkan, Peraturan Ombudsman Nomor 22 Tahun 2016 yang menjadi dasar bagi pelaksanaan survei tersebut tidaklah menyebutkan apa yang menjadi tindak lanjut dari adanya hasil survei tersebut. Tentu hal ini dapat

³⁰ *Ibid*, Ps. 7.

³¹ *Ibid*, Ps. 8.

³² *Ibid*, Ps. 1 angka 6.

dipahami sebab Peraturan Ombudsman seyogianya dianggap sebagai peraturan internal yang tidak dapat mengatur tindakan lembaga lain di luar Ombudsman itu sendiri.

Tindak lanjut dari hasil survei ini membutuhkan dasar pengaturan yang kuat di dalam undang-undang. Undang-undang dipilih sebab undang-undang merupakan konsensus antara rakyat yang diwakili oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif dengan Pemerintah. Sebagaimana dikemukakan oleh Maria Farida Indrati Soeprapto, undang-undang selalu dibuat oleh lembaga legislatif tidak seperti peraturan perundang-undangan lainnya yang menurut Jellinek menjadi kekuasaan Pemerintah. Oleh karena itu, undang-undang mempunyai kekuatan yang besar dan membawahi peraturan perundang-undangan yang menjadi kekuasaan Pemerintah.

Apabila dikaitkan dengan lembaga yang berwenang mengeluarkan peraturan, tidaklah tepat apabila pelaksanaan survei beserta tindak lanjutnya diatur dengan menganggap bahwa Peraturan Ombudsman merupakan peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang. Hal tersebut dikarenakan Ombudsman telah didesain sebagai lembaga negara penunjang yang terlepas dari Pemerintah. Apabila dikaitkan dengan teori hierarki norma dan hierarki lembaga negara Akzin, maka dapat kita ketahui bahwa kedudukan norma dalam hierarki menunjukkan kedudukan lembaga pembentuknya dalam hierarki. Juga perlu dikaitkan dengan teori Jellinek yang menyebut bahwa kekuasaan dalam peraturan perundang-undangan ada pada Pemerintah. Jika Peraturan Ombudsman dianggap sebagai peraturan perundang-undangan, maka tentu ini menunjukkan bahwa secara hierarkis Ombudsman berada di dalam organisasi Pemerintah dan berkedudukan di bawah Pemerintah. Hal ini membuat independensi Ombudsman sebagai lembaga negara menjadi luntur.

Memang benar bahwa independensi lembaga negara penunjang sebagaimana dikemukakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp di antaranya bergantung pada kebutuhan dan tugas yang diemban oleh lembaga tersebut. Akan tetapi, Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa independensi sangatlah diperlukan bagi lembaga negara penunjang seperti Ombudsman yang berwenang membatasi kekuasaan Pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik agar tidak disalahgunakan oleh Pemerintah. Berkenaan dengan tugas-tugas yang

dimiliki oleh Ombudsman, sudah sepatutnya Ombudsman berkedudukan sebagai lembaga yang independen. Khusus mengenai survei Ombudsman ini, akan sangat janggal apabila pengaturan tentang kewenangan dan dampaknya diletakkan pada Peraturan Ombudsman, ketika pada saat yang sama Peraturan Ombudsman tersebut dianggap sebagai peraturan perundang-undangan. Ketika lembaga yang berdasarkan teori Akzin secara hierarkis berada di bawah Pemerintah, kemudian mengeluarkan suatu rekomendasi yang harus ditaati oleh Pemerintah juga, Pemerintah tentu berhak untuk mengabaikan rekomendasi itu karena dalam hal ini Ombudsman dianggap berada di bawah Pemerintah secara hierarki. Oleh karena itu, hendaknya Peraturan Ombudsman cukup dianggap sebagai peraturan internal Ombudsman saja.

Dengan berpijak pada pemahaman bahwa Peraturan Ombudsman sebagai peraturan internal, maka sebagai peraturan internal ia tidak dapat mengatur keluar untuk memberikan dampak bagi penyelenggara pelayanan publik. Supaya survei ini bisa memberikan dampak bagi penyelenggara pelayanan publik, maka dibutuhkan peraturan yang mengatur secara umum. Produk hukum yang paling ideal untuk mewadahi kegiatan survei Ombudsman beserta tindak lanjutnya adalah undang-undang lebih dulu. Hal tersebut dikarenakan undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan tertinggi. Dengan adanya pencantuman kewenangan melakukan survei serta kekuatan dari hasil survei itu dalam undang-undang, maka tentu dasar dari adanya survei-survei Ombudsman akan lebih kuat, jelas, dan tegas. Undang-undang juga mengizinkan pemuatan sanksi, yang bisa berupa sanksi pidana maupun sanksi pemaksa. Tentu untuk pelaksanaan secara teknis dapat digunakan Peraturan Ombudsman yang secara internal mengatur pada pokoknya mengenai bagaimana Ombudsman mengerjakan survei tersebut dan dalam hal apa saja survei tersebut diadakan.

Setelah mengetahui produk hukum apa yang sebaiknya digunakan, maka perlu untuk membahas pengaturan macam apa yang sebaiknya termuat dalam undang-undang tersebut. Survei yang dilakukan oleh Ombudsman beserta tindak lanjut atas survei tersebut saat ini tidak diatur oleh undang-undang. Akan tetapi, pengaturannya dalam undang-undang saat ini amatlah dibutuhkan supaya survei tersebut memiliki kekuatan yang berarti dan dapat menghasilkan dampak yang lebih signifikan terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik. Survei yang

diadakan oleh Ombudsman itu memang berganti-ganti dan tidak selalu sama. Oleh karenanya, untuk memberikan kebebasan kepada Ombudsman mengenai survei macam apa yang akan diselenggarakan, maka cukup dengan memberikan pengaturan di dalam undang-undang Ombudsman bahwa Ombudsman berwenang untuk mengadakan survei atas inisiatifnya sendiri dalam rangka pencegahan maladministrasi pelayanan publik.

Pengakuan atas kegiatan survei dalam undang-undang Ombudsman tidaklah cukup. Undang-undang Ombudsman perlu mengatur pula mengenai kekuatan dari hasil survei tersebut, atau setidaknya bagaimana tindak lanjut yang ideal atas survei tersebut. Tindak lanjut yang dirasakan ideal adalah dengan membuat pengaturan bahwa penyelenggara layanan publik wajib melaksanakan rekomendasi yang terdapat pada hasil survei Ombudsman tersebut. Lebih lanjut dapat diatur bahwa kegagalan dalam memenuhi kewajiban tersebut dapat menjadi dasar untuk pemberian sanksi administratif ringan atau sedang kepada pejabat penyelenggara layanan. Tentu saja dengan pengaturan yang lebih kuat atas survei yang dilaksanakan oleh Ombudsman, akan memberikan dampak yang lebih terasa.

F. Penutup

Kesimpulan

Dapatlah kita ketahui bahwa Ombudsman Republik Indonesia merupakan lembaga negara penunjang berdasarkan independensi, pemilihan anggota dan ketua, serta tugas dan fungsinya. Sebagai lembaga penunjang yang juga berperan dalam pencegahan maladministrasi pelayanan publik, Ombudsman memiliki survei dalam rangka pencegahan tersebut yang pengaturannya hanya pada Peraturan Ombudsman. Survei tersebut membutuhkan pengaturan yang lebih baik, akan tetapi tidaklah tepat apabila dilakukan dalam Peraturan Ombudsman. Sebab apabila Peraturan Ombudsman dianggap sebagai peraturan perundang-undangan maka hal tersebut akan mengingkari independensi Ombudsman itu sendiri. Pengaturan atas kewenangan mengadakan survei ini beserta dampaknya lebih tepat diadakan dalam undang-undang sebab undang-undang merupakan peraturan perundang-undangan yang sebagai produk lembaga legislatif membawahi

peraturan perundang-undangan lainnya dan dalam undang-undang dapat dilekati sanksi baik itu sanksi pidana maupun sanksi pemaksa.

Saran

Pengaturan atas survei Ombudsman beserta tindak lanjutnya perlu diatur dalam undang-undang secara tegas. Hal ini diperlukan supaya survei Ombudsman yang sangat baik itu dapat memberikan dampak yang lebih signifikan bagi para penyelenggara layanan dengan adanya sanksi yang dilekatkan apabila rekomendasi hasil survei tidak dijalankan. Selain itu, hal ini juga diperlukan untuk mewujudkan penegakan hukum terhadap maladministrasi secara preventif yang lebih tegas dan berwibawa.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia, *Undang-Undang Ombudsman Republik Indonesia*, UU No. 37 Tahun 2008, LN No. 139 Tahun 2008, TLN No. 4899.

Indonesia, Ombudsman Republik Indonesia, *Peraturan Ombudsman Republik Indonesia tentang Penilaian Kepatuhan terhadap Standar Pelayanan Publik*, Nomor 22 Tahun 2016.

_____, *Peraturan Ombudsman Republik Indonesia tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Asisten Ombudsman Republik Indonesia*, Nomor 30 Tahun 2018.

Buku

Asshiddiqie, Jimly, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2011).

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MK RI, 2006).

Jellinek, Georg, *Allgemeine Staatslehre* (Berlin: Verlag von Julius Springer, 1929).

Mamudji, Sri, et.al, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005).

Meny, Yves, dan Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany* (Oxford: Oxford University Press, 1998).

Soeprapto, Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan I: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2016).

Thatcher, Mark, dan Alec Stone Sweet (ed.), *The Politics of Delegation* (London: Frank Cass & Co., 2003).

Vibert, Frank, *The Rise of the Unelected: Democracy and the New Separation of Powers* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).

Jurnal

Akzin, Benjamin, dan Franz Becker, "Die Struktur von Staat und Recht: Eine Analyse," *Der Staat*, Vol. 3, No. 3, hlm. 261-280, 1964.

Dokumen Pemerintah

Ombudsman Republik Indonesia, *Laporan Hasil Inisiatif Ombudsman: Kepatuhan Penyelenggara Terhadap Pemenuhan Komponen Standar Pelayanan Sesuai Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Tentang Pelayanan Publik* (Jakarta: ORI, 2017);

_____, *Laporan Hasil Kajian Ombudsman: Laporan Hasil Kompetensi Penyelenggara Layanan Terhadap Implementasi Komponen Standar Pelayanan Sesuai Undang-Undang 25/2009 Tentang Pelayanan Publik* (Jakarta: ORI, 2017).

Internet

Tirto.id, “Mungkinkah Rekomendasi Ombudsman Berhentikan Anies Baswedan?,” <https://tirto.id/mungkinkah-rekomendasi-ombudsman-berhentikan-anies-baswedan-cGPQ>, diakses 6 November 2018.

EVALUASI PENEGAKAN HUKUM TINDAK PIDANA KORUPSI OLEH KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) DALAM PERSPEKTIF SOSIOLOGI HUKUM

Satria Sukananda¹, Chrisinta Dewi Destiana²

Abstrak

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan salah satu *state auxiliary bodies* di Indonesia yang dibentuk untuk melakukan penegakan pada tindak pidana korupsi. Meskipun KPK memiliki catatan yang cukup baik dalam pemberantasan tindak pidana korupsi, KPK masih memiliki beberapa kekurangan, antara lain: (1) penyadapan dan operasi tangkap tangan (OTT) tanpa adanya pengawasan menyebabkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), dan (2) kecenderungan KPK yang kurang menjunjung tinggi hak dasar kemanusiaan dan mengesampingkan aspek sosiologis dalam penegakan hukumnya. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pendekatan sosiologi hukum dirasa mampu memberikan pandangan yang lebih luas dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh KPK. Pertimbangan sosiologi hukum juga penting untuk menciptakan rambu-rambu bagi KPK untuk mencegah tindakan penegakan hukum yang merendahkan harkat martabat manusia.

Kata kunci: *State auxiliary bodies*, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Sosiologi Hukum

Abstract

The Corruption Eradication Commission (KPK) is one of the state auxiliary bodies in Indonesia that was established to conduct preliminary investigations, investigate, and prosecute cases of corruption. Although KPK has done a good job in eliminating corruptions, KPK still has things to fix: (1) KPK's authority to tap suspects' mobile phone while investigating a corruption case and the procedure in red-handedly catching suspects, and (2) their likeliness to putting aside humanitarian values when doing their job. This research shows that legal sociology-based approach can help creating a broader view in conducting the right due process of law. Legal sociology provides values that the normative law can not always accommodate.

Keywords: *State auxiliary bodies, The Corruption Eradication Commission (KPK), legal sociology*

¹ Alumnus Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

² Alumna Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

A. Latar Belakang

Salah satu tujuan dari penegakan hukum atas kasus korupsi adalah lahirnya efek jera. Efek jera penting untuk mengontrol kejahatan korupsi supaya tidak berkembang menjadi tindak pidana yang bersifat sistemik.³ Dalam proses penegakan hukum (*law enforcement*) khususnya tindak pidana korupsi, salah satu upaya pemberantasan korupsi yang telah dilakukan oleh pemerintah Indonesia adalah membentuk lembaga khusus untuk melakukan pengawasan secara lebih independen. Lembaga tersebut sering disebut dengan *state auxiliary bodies* atau lembaga pelengkap.⁴

State auxiliary bodies atau lembaga pelengkap yang secara independen melakukan penegakan hukum di bidang korupsi adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Secara konsep pembentukannya, KPK sebagai *state auxiliary bodies* sejalan dengan teori kedaulatan sebuah negara yang dikemukakan oleh Jena Bodin bahwa negara memiliki sistem hukum dan kedaulatan mutlak menentukan aturan-aturan hukumnya masing-masing. Hal tersebut merupakan hak yang abadi dari sebuah republik.⁵ Pendapat ini dikuatkan oleh J.G Starke yang menyatakan bahwa pelaksanaan yuridiksi oleh suatu negara terhadap harta benda, orang, tindakan, atau peristiwa yang terjadi di dalam wilayahnya jelas diakui oleh hukum internasional untuk semua negara anggota masyarakat internasional.⁶

KPK dibentuk oleh eksekutif dan legislatif dengan didasarkan atas ketidakpercayaan terhadap instansi penegak hukum yang telah ada dalam pemberantasan korupsi. Keberadaan komisi ini mengacu pada *The Independent Commission Against Corruption (ICAC)* yang didirikan pemerintah Hongkong pada tahun 1974. KPK merupakan suatu komisi khusus yang pendiriannya merupakan amanat dari ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun

³ James E. Alt and David Dreyer Lassen, *Enforcement and Public Corruption: Evidence from US States*, (EPRU Working Paper Series, 2010) hlm 1

⁴ Fadia Fitriyanti dan Mukti Fajar N.D, Pengawasan Pemerintah Terhadap Kewajiban Corporate Social Responsibility di Daerah Istimewa Yogyakarta (Studi Pada PT.Telkom dan PT. Sari Husada), *Jurnal Media Hukum*, Vol. 15, No. 2, (2008). Hlm 215, lihat juga Satria Sukananda, et al., *Sosiologi Hukum Kontemporer Analisis Kritis Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Litera, 2018) hlm 106

⁵ Carl Joachim Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, The University of Chicago Press, 1969, Terjemahan Raisul Muttaqien, *Filsafat Hukum: Perspektif Sejarah*, (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004) hlm 72

⁶ J. G. Starke, *Introduction To International Law*, diterjemahkan Bambang Iriana Djajatamadja, (*Pengantar Hukum Internasional I*), (Jakarta: Sinar Grafika, 2006) hlm. 270

1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Berdasarkan amanat tersebut oleh pemerintah kemudian diterbitkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, dengan tujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi.

Namun dewasa ini, dalam penegakan hukum oleh KPK muncul banyak persoalan yang memicu terjadinya kesenjangan hukum (*legal gaps*). Persoalan pertama disampaikan oleh Mudzakkir di mana sebagian aktivis dan masyarakat akademis di beberapa perguruan tinggi merasa gerah dengan berbagai kecenderungan KPK yang kurang menjunjung tinggi hak dasar kemanusiaan. Beberapa tersangka telah jatuh harkat dan martabatnya karena praktik penyadapan hingga operasi tangkap tangan (OTT) yang kewenangannya diberikan oleh KPK tanpa adanya pengawasan yang menimbulkan indikasi terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).⁷ Persoalan kedua disampaikan oleh Andi Hamzah di mana KPK tidak lagi bekerja dengan paradigma preventif untuk mencegah sebuah tindakan koruptif terjadi. Cara kerja KPK saat ini tampak lebih pada upaya menangkap basah pelaku di saat KPK sendiri sudah melihat adanya indikasi tindak pidana sejak awal, yang tentunya bukanlah hal yang dapat dibenarkan secara moral dan etika.⁸

Persoalan-persoalan di atas sebenarnya bermuara pada kelebihan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi serta Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Kelebihan kewenangan tersebut berindikasi pada penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) sehingga berimbas pada tidak tercapainya *due process of law* yang baik dan benar, seperti pendapat

⁷ Mudzakkir, *Amandemen Undang-Undang Tipikor dan Implikasi Pencatuman Tipikor Dalam KUHP terhadap Eksistensi KPK RI*, makalah pada seminar tentang mewujudkan Penegakan Hukum dan Penyelenggaraan Peradilan Tipikor Berperikemanusiaan dan Berkeadilan, (Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan *Center for Leadership and Law Development Studies* (CLDS) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018) hlm. 3.

⁸ <https://www.kompasiana.com/berliani04508/5bda973aaeebe17f0155d833/kritik-kritik-yang-perlu-diperhatikan-kpk?page=all>, Akses 28 Januari 2019.

yang dikemukakan oleh John Emerich Edward Acton yang menyatakan “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely.*”⁹

Berkaitan dengan persoalan dan pandangan tersebut di atas, sosiologi hukum adalah pandangan yang tepat dalam menjawab persoalan tersebut. Sosiologi hukum tidak hanya memandang hukum dari segi positivisme melainkan juga memandang hukum sebagai sebuah kenyataan sosial. Hukum bukan semata-mata sebagai undang-undang produk kekuasaan tetapi juga produk sosial yang eksistensinya tidak berada di ruang hampa tetapi dalam realitas kehidupan nyata. Hal ini berbeda dengan hukum normatif yang cenderung pada *quid juris* (normatif, sollen), sosiologi hukum cenderung pada *quid facti* (alamiah, empiris (sein)).¹⁰ Hal ini sejalan dengan pandangan Eugen Erlich dalam bukunya *Fundamental Principles of the Sociology of Law* yang menyatakan *law is always society as well as society is always in the law*, yaitu bahwa hukum negara, yang dikenali juga sebagai hukum perundang-undangan nasional yang positif, tidak berawal dari rakyat yang hidup di masyarakat. Hukum nasional yang diberlakukan lewat proses transplantasi ke masyarakat tertentu yang berbeda secara sosial-kultural itu tak selamanya dengan cepat bisa diterima penduduk setempat dan memperoleh kebermaknaanya (*law is not society*).¹¹ Oleh karena itu, penting halnya mengkaji bagaimana metode dan konsep sosiologi hukum dapat mengevaluasi guna meningkatkan usaha KPK dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia yang berkeadilan.

⁹ Satria Sukananda, Pendekatan Teori Hukum Progresif Dalam Menjawab Permasalahan Kesenjangan Hukum (*Legal Gaps*) di Indonesia, Jurnal Hukum Ekonomi Syariah, Vol 1, Nomor 2 (Oktober 2018) hlm 139.

¹⁰ Bahan Kuliah Sosiologi Hukum Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia “Sejarah & Kajian Sosiologi Hukum” oleh Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si., lihat juga Satria Sukananda, *Pentingnya Pandangan Sosiologi Hukum Dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual di Indonesia*, <https://geotimes.co.id/lomba-teman-rakyat/pentingnya-pandangan-sosiologi-hukum-dalam-ruu-penghapusan-kekerasan-seksual-di-indonesia/>, Akses 1 Januari 2019.

¹¹ Bahan Kuliah Sosiologi Hukum Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia “Problem Penegakan Hukum” oleh Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si., lihat juga pendapat Robert M. Seidman yang menyatakan bahwa “*The law of the non transferability of law*” pada prinsipnya teori ini menyatakan bahwa tidak semua aturan yang berlaku pada suatu masyarakat dapat ditransfer dan berlaku dengan baik pada masyarakat lain karena adanya perbedaan sistem nilai yang dianut oleh masyarakat bersangkutan, Bahan kuliah teori hukum Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

Sehubungan dengan hal tersebut, maka permasalahan yang menjadi fokus kajian dalam tulisan ini adalah bagaimana metode dan konsep sosiologi hukum yang perlu diterapkan untuk mengevaluasi penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh komisi pemberantasan korupsi (KPK).

B. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan menggunakan studi kepustakaan yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma.¹² Adapun pencarian bahan didasarkan pada bahan hukum yang telah ada baik dalam bentuk peraturan perundangan-undangan maupun karya tulis seperti buku-buku ataupun artikel lain yang terdapat dalam situs internet yang relevan dengan objek penelitian ini. Penelitian hukum normatif ini digunakan untuk memahami metode dan konsep sosiologi hukum untuk dapat mengevaluasi penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh komisi pemberantasan korupsi (KPK).

Pendekatan penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau yurisprudensi terkait isu hukum yang diteliti.

Bahan hukum dan bahan nonhukum yang diperoleh dalam penelitian ini akan dianalisis secara preskriptif dengan metode deduktif sehingga data-data umum, asas-asas hukum, doktrin, dan peraturan perundang-undangan dirangkai secara sistematis sebagai susunan fakta-fakta hukum untuk mengkaji metode dan konsep sosiologi hukum yang dapat diterapkan untuk mengevaluasi penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh komisi pemberantasan korupsi (KPK).

C. Metode dan Konsep Sosiologi Hukum

Karakteristik yang mencolok dalam pembicaraan mengenai sosiologi penegakan hukum adalah bahwa penegakan hukum itu bukan merupakan suatu tindakan yang pasti, yaitu menerapkan hukum terhadap suatu kejadian, yang dapat diibaratkan menarik garis lurus antara dua titik. Dalam ilmu hukum, cara seperti

¹² Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010) hlm 34.

itu disebut sebagai model mesin otomatis dan mengibaratkan upaya penegakan hukum sebagai aktivitas subsumsi otomatis. Hukum dilihat sebagai variabel yang jelas dan pasti, demikian pula kejadian yang memancing diterapkannya hukum tersebut, sehingga semuanya tampak sederhana. Namun pada kenyataannya, antara teori dan praktik tidak selalu sejalan. Penegakan hukum itu mengandung pilihan dan kemungkinan karena dihadapkan kepada kenyataan yang kompleks. Dalam ilmu hukum normatif, kompleksitas tersebut diabaikan. Senada dengan hal tersebut adalah pernyataan Hans Kelsen, bahwa hukum itu perlu diselidiki justru sebagai hukum, yakni lepas dari pandangan-pandangan terhadap hukum yang sebenarnya tidak ada hubungannya dengan arti hukum sebagai hukum, yaitu segi psikologi, sosiologi, etis dan politis sehingga memiliki dasar-dasar pokok sebagai berikut:¹³

1. Tujuan teori tentang hukum, seperti juga setiap ilmu adalah untuk mengurangi kekalutan dan meningkatkan kesatuan (*unity*);
2. Teori hukum adalah ilmu, bukan kehendak, keinginan. Ini adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, bukan tentang hukum yang seharusnya ada;
3. Ilmu hukum adalah normatif, bukan ilmu alam;
4. Sebagai suatu teori tentang norma, teori hukum tidak berurusan dengan persoalan efektivitas norma-norma hukum;
5. Suatu teori tentang hukum adalah formal, suatu teori tentang cara pengaturan dari isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola yang spesifik
6. Hubungan antara teori hukum dan sistem hukum positif tertentu adalah seperti antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada.

Pandangan tersebut sangat kontras dengan sosiologi hukum sebagai ilmu empiris yang sama sekali tak dapat mengabaikan nilai-nilai sosial yang hidup dalam masyarakat. Marc Galanter mempunyai istilah yang bagus untuk menggambarkan cara kerja sosiologi hukum, yaitu melihat hukum “dari ujung

¹³ Agus Santoso, *Hukum, Moral, Dan Keadilan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014). hlm 30.

teleskop yang lain” (*from the other end of the telescope*).¹⁴ Dikatakan oleh Galanter, bahwa kebiasaan berfikir hukum yang dominan,¹⁵ yaitu berpikir positivistik-logistik, berangkat dari peraturan hukumnya. Ini berbeda dengan sosiologi hukum yang berangkat dari kenyataan di lapangan, yaitu melihat apa berbagai kenyataan, kompleksitas, yang ada dalam masyarakat dan bagaimana kenyataan itu membentuk maksud dengan melihat hukum dari “ujung yang lain dari teleskop”.¹⁶ Karena memasukkan kompleksitas tersebut ke dalam pemahaman dan analisisnya, maka dalam sosiologi hukum, penegakan hukum itu tidak bersifat logis-universal, melainkan variabel.

Untuk menjelaskan optik deskriptif yang digunakan sosiologi hukum dan perbedaannya dengan optik preskriptif dalam ilmu hukum analitis-positivis, Donald Black membuat dua model hukum yang sangat membantu melihat perbedaan tersebut.

Dari dua model tersebut dapat diketahui apa yang menjadi fokus, proses dan sebagainya, apabila kita memasuki sosiologi hukum. Dapat diketahui bahwa apa yang menjadi perhatian sosiologi hukum bukanlah peraturan yang mengandung muatan abstrak dan stereotipis melainkan apa yang teramati dalam kenyataan. Dengan demikian, hukum adalah hukum bukan karena peraturannya mengatakan demikian melainkan karena teramati dalam kenyataan. Dalam istilah Black maka yang teramati dalam kenyataan adalah struktur sosial.

	Model Analitis Positivistis (Jurisprudential)	Model Sosiologis (Sociological)
Fokus Proses	Peraturan Logika	Struktur Sosial Perilaku (<i>Behavior</i>)
Lingkup Perspektif	Universal Pelaku (<i>Participant</i>)	Variabel Pengamat (<i>Observer</i>)
Tujuan Sasaran	Praktis Keputusan (<i>Decision</i>)	Ilmiah Penjelasan

¹⁴ Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010), hlm 58.

¹⁵ Ibid., hlm 190

¹⁶ “Most analysis of the legal system start at the rules end and work down through institutional facilities to see what effect the rules have on the parties. I Would like to reverse thar procedure and look through the other end of the telescope”..Ibid.

Dalam sosiologi hukum, disebabkan oleh perhatian terhadap struktur sosial tersebut, maka hukum juga tidak memiliki lingkup universal melainkan variabel. Pada waktu melakukan kajian sosiologi hukum maka variabel-variabel sosiologis dimasukkan, seperti latar belakang sosial dan ekonomi, kedudukan dalam masyarakat, etnis, dan juga ras. Sebagaimana diperlihatkan oleh penelitian sosiologis di Amerika, maka variabel ras kulit hitam atau putih memiliki pengaruh yang jelas dalam penegakan hukum. Demikian pula dengan kritik Gerry Spence terhadap ujaran “*Equal Justice Under Law*” yang terpampang pada dinding *Supreme Court*, yang hanya benar apabila ditambahkan kata-kata sehingga menjadi “*Equal Justice Under Law, to All who can afford it*”.¹⁷

Penjelasan di atas sejalan dengan pendapat Satjipto Raharjo bahwa metode kerja sosiologi hukum diawali dengan (1) membuat deskripsi mengenai objek, (2) membuat penjelasan (*explanation*), (3) mengungkapkan (*reveling*), dan (4) membuat prediksi. Menurut Satjipto Raharjo pemisahan tajam antara optik preskriptif normatif dan deskriptif empiris dalam penegakan hukum hanya menghasilkan gambar yang tidak utuh mengenai hukum.¹⁸

Menurut Achmad Ali, metode sosiologi hukum dalam meningkatkan daya hukum positif menyelesaikan permasalahan-permasalahannya nyata dijelaskan sebagai berikut:

1. Sosiologi hukum mampu menjawab mengapa manusia patuh pada hukum dan mengapa dia gagal untuk menaati hukum tersebut serta faktor-faktor sosial lain yang memengaruhinya
2. Sosiologi hukum memberikan kemampuan-kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum di dalam konteks sosial.
3. Sosiologi hukum memberikan kemampuan-kemampuan untuk mengadakan analisis terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat, baik sebagai sarana pengendalian sosial, sarana untuk mengubah masyarakat, maupun sarana untuk mengatur interaksi sosial agar mencapai keadaan-keadaan sosial tertentu.

¹⁷ Gerry Spence, *With Justice For None*, (New York: Penguin Books, 1989), hlm 22.

¹⁸ Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode...op.cit.* hlm 50

4. Sosiologi hukum memberikan kemungkinan dan kemampuan-kemampuan untuk mengadakan evaluasi terhadap efektivitas hukum di dalam masyarakat.¹⁹

Menurut Muhammad Abduh, sosiologi hukum memiliki kegunaan dalam memberikan kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum dalam konteks sosial. Penguasaan konsep-konsep sosial hukum dapat menciptakan kemampuan untuk mengadakan analisa terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat, baik sebagai sarana pengendalian sosial, sarana untuk mengubah masyarakat, dan sarana mengatur interaksi sosial agar mencapai keadaan-keadaan sosial tertentu. Dengan kata lain, sosiologi hukum memberikan kemungkinan serta kemampuan untuk mengadakan evaluasi-evaluasi terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat.²⁰

Sosiologi hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang secara empiris dan analitis mempelajari hubungan timbal-balik antara hukum sebagai gejala sosial dengan gejala-gejala sosial lainnya. Tujuan yang ingin dicapai dalam sosiologi hukum antara lain menciptakan kemampuan memahami hukum di dalam konteks sosial, memberikan kemampuan untuk mengadakan analisis terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat, sebagai sarana pengendalian sosial, mengubah perilaku masyarakat, mengatur interaksi sosial agar mencapai keadaan sosial yang tertentu, dan memberikan kemungkinan-kemungkinan serta kemampuan untuk mengadakan evaluasi terhadap efektivitas hukum di dalam masyarakat. Hukum di Indonesia terbukti telah menjadi alat kekuasaan, di mana hukum bukanlah sesuatu yang otonom karena menjadi sub sistem dari sistem lain yang lebih besar. Keadaan ini harus diperbaiki dengan harapan di satu sisi hukum menunjukkan otoritasnya namun di sisi lain hukum dapat secara fleksibel mengikuti perkembangan dan tuntutan rakyat. Pengertian yang fleksibel dari hukum di sini tidak diartikan bahwa hukum itu bimbang dalam menghadapi perkembangan zaman, tetapi pengertian yang benar dalam konteks ini adalah bagaimana hukum dapat menempatkan diri dalam posisinya sebagai institusi yang keberadaannya dibutuhkan oleh rakyat dalam sebuah negara yang demokratis.

¹⁹Achmad Ali, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta:Yarsif Watampone, 1998), hlm 14.

²⁰ Muhammad Abduh. 2002. *Sosiologi Hukum*. Medan: Modul Kuliah Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara, hlm 4.

Jadi lebih tepatnya fleksibilitas hukum ini dapat dikaitkan dengan adaptasi hukum terhadap tuntutan rakyat. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak sehingga seorang itu akan melakukan tindakan sebagai respon terhadap peraturan hukum yang ditujukan kepadanya berikut dengan sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lain yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.²¹

Menurut Ahmad Biroli, kita tidak dapat menjelaskan tentang efektivitas hukum tanpa membicarakan lebih dahulu tentang hukum dalam tataran normatif (*law in books*) dan hukum dalam tataran realita (*law in action*), sebab tanpa membandingkan kedua variabel ini adalah tidak mungkin untuk mengukur tingkat efektivitas hukum. Donald Black berpendapat bahwa efektivitas hukum adalah masalah pokok dalam sosiologi hukum yang diperoleh dengan cara memperbandingkan antara realitas hukum dalam teori dengan realitas hukum dalam praktik sehingga tampak adanya kesenjangan antara keduanya. Hukum dianggap tidak efektif jika terdapat perbedaan antara keduanya.

Dalam studi hubungan atau interaksi sosial masyarakat yang menjunjung tegaknya hukum, maka dapat disimpulkan bahwa sosiologi hukum sebagai alat dalam memahami perkembangan masyarakat mempunyai kegunaan sebagai berikut:

1. Sosiologi hukum berguna dalam memberikan dasar-dasar kemampuan bagi proses pemahaman secara sosiologis fakta sosial hukum yang beranak-pinak di masyarakat.
2. Sosiologi hukum dapat memberikan kemampuan untuk menganalisis aktivitas kegiatan dalam masyarakat berhukum melalui penguasaan konsep-konsep dasar sosiologi (baik secara mikro, meso, ataupun makrososiologi hukumnya).
3. Sosiologi hukum memberikan kemampuan dalam memprediksi dan mengevaluasi fakta sosial yang berkaitan dengan hukum yang bersifat empiris, nondoktrinal, dan nonnormatif.

²¹ Sukananda, *et al.*, *Sosiologi Hukum Kontemporer*, hlm 40.

4. Sosiologi hukum berisi ideologi dan falsafah yang kemudian mengendap hingga menjadi dasar bagi masyarakat dalam melakukan dan mengawal proses penegakan hukum.
5. Sosiologi hukum membantu masyarakat dalam melihat kenyataan stratifikasi yang timbul dan berkembang serta berpengaruh dalam hukum di masyarakat.
6. Sosiologi hukum juga mampu memberikan pengetahuan perubahan sosial hukum.²²

Sosiologi hukum merupakan kajian yang mempelajari tentang dampak diberlakukannya sebuah hukum di dalam masyarakat, sehingga gejala-gejala sosial dapat muncul dan berkembang dalam masyarakat. Gejala sosial yang tampak adalah peristiwa bagi suatu individu atau kelompok sosial ketika mereka berhadapan dengan hukum. Sebagaimana seperti kasus-kasus yang pernah mencuat di berbagai media seperti kasus Artalyta Suryani dan Anggodo, yang merupakan orang penting dan mempunyai status sosial tinggi sehingga dalam perlakuan hukum lebih diistimewakan oleh aparat penegak hukum. Berbeda dengan kasus Prita Mulyasari dan Nenek Minah yang berasal dari kalangan masyarakat biasa, sehingga dengan mudah berhadapan dengan proses hukum. Masyarakat miskin adalah kelompok sosial di tengah kehidupan masyarakat yang sangat rentan terhadap perlakuan hukum yang tidak adil. Melepaskan hukum dari konteks sosial dan hanya melihat kasus hukum melalui pandangan legalistik-positivistik semata tanpa menggabungkan nilai sosiologisnya menyebabkan disparitas keadilan yang jauh antar masyarakat dalam status sosial yang berbeda. Sosiologi hukum dapat menjembatani permasalahan tersebut karena ia melihat tatanan realita empiris di masyarakat yang berhubungan dengan penerapan hukum sehingga dapat dicapai keadilan dalam mengungkap sebuah fakta hukum yang ada. Respon dari masyarakat pun cukup tinggi mengenai penegakan hukum yang dianggap masih kurang adil dan belum berjalannya hukum yang sesuai dengan harapan masyarakat. Dampak yang ditimbulkan dengan adanya hukum yang tidak adil adalah masyarakat kehilangan kepercayaan terhadap penegakan hukum,

²² Sabian Ustman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010). hlm 34.

sehingga citra hukum di mata masyarakat menjadi pudar. Sosiologi hukum tidak berbicara mengenai substansi atau materi hukum, tetapi lebih merujuk pada dampak diterapkannya sumber hukum.²³

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bagaimana sosiologi hukum dengan metode dan konsepnya untuk meningkatkan daya mampu hukum positif menyelesaikan persoalan-persoalan nyata. Dengan menggunakan pendekatan sosiologi hukum, hukum mampu menjawab mengapa manusia patuh pada hukum dan mengapa dia gagal untuk menaati hukum tersebut serta faktor-faktor sosial lain yang memengaruhinya. Selain itu, sosiologi hukum juga memberikan kemampuan-kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum di dalam konteks sosial karena sosiologi hukum melihat hukum bukan dari ketentuan normatif berupa teks tetapi juga melihat konteks hukumnya agar dapat mencapai keadaan-keadaan sosial tertentu.

D. Evaluasi Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi Oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Dalam Perspektif Sosiologi Hukum

Menurut Satjipto Raharjo, hukum tidak bisa tegak dengan sendirinya, artinya tidak mampu untuk mewujudkan sendiri nilai-nilai serta kehendaknya yang diatur oleh hukum. Hukum akan kehilangan maknanya apabila tidak ditegakkan. Dengan kata lain hukum tidak mampu untuk menjalankan fungsi utamanya bila tidak ditegakkan.²⁴ Dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi sebagian besar kewenangan dilimpahkan pada KPK. Pelimpahan ini diatur dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK yang menyebutkan bahwa KPK berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan atas tindak pidana korupsi sebagai berikut:

1. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
2. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau

²³ Ahmad Biroli, "*Problematika Penegakan Hukum di Indonesia (Kajian dengan Perspektif Sosiologi Hukum)*", *Journal.Trinojoyo*, (2015).

²⁴ Satjipto Raharjo, *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010) hlm.190.

3. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Dari ketentuan tersebut jika ditafsirkan menggunakan metode penafsiran *argumentum a contrario*²⁵ dapat dilihat bahwa kewenangan melakukan penyidikan terhadap tindak pidana korupsi yang bisa dilakukan oleh lembaga penyidik lain yaitu kepolisian adalah menyangkut kerugian negara dibawa Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah), tidak mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau serta tidak melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara.

Menurut pasal 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, tugas dan wewenang KPK dijabarkan sebagai berikut:

1. Koordinasi dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
2. Supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi;
3. Melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi;
4. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
5. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Cara kerja KPK yang saat ini sering menuai kontroversi ada pada kewenangannya dalam melakukan operasi tangkap tangan dan penyadapan. Hal tersebut tampaknya juga disadari oleh para pemerhati undang-undang sehingga wacana pembahasan revisi undang-undang tentang KPK dianggap sebagai hal yang krusial. Secara garis besar, revisi tersebut membahas mengenai keinginan pembentukan dewan pengawas KPK, penyadapan dan penyitaan yang memerlukan izin dewan pengawas, pemberian wewenang bagi KPK menerbitkan surat perintah penghentian penyidikan, dan pengangkatan penyidik independen.

²⁵ Metode penafsiran *Argumentum a Contrario* adalah penafsiran atau penjelasan undang-undang yang didasarkan pada perlawanan pengertian antara peristiwa konkrit yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam undang-undang. Ahdiana Yuni Lestari & Endang Heriyani, *Dasar-Dasar Pembuatan Kontrak dan Aqad*, (Yogyakarta: Moco Media, 2009) hlm 6.

Hal-hal tersebut tentunya menjadi tidak ada artinya apabila cara kerja KPK masih berkuat pada hukum normative positivis saja. Menurut pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 mengenai KPK, dalam melaksanakan tugasnya, KPK harus memerhatikan beberapa asas yaitu kepastian hukum, keterbukaan, akuntabilitas, kepentingan umum; dan proporsionalitas. Di sinilah pandangan sosiologi hukum dapat diimplementasikan karena keadilan yang lebih objektif dapat diperoleh apabila nilai-nilai dalam sosial yang ada di masyarakat dapat diperhatikan dalam setiap tahapan penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK.

Penerapan metode sosiologi hukum dalam kewenangan penegakan hukum KPK sesungguhnya dapat dileburkan dalam setiap proses tingkatan, baik dari segi penyelidikan, penyidikan, hingga penuntutan. Hal tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Tahap Penyelidikan dan Penyidikan

Secara teori, penyelidikan dapat diartikan sebagai serangkaian tindakan mencari dan menemukan sesuatu keadaan atau peristiwa yang berhubungan dengan kejahatan dan pelanggaran tindak pidana atau yang diduga sebagai perbuatan tindak pidana.²⁶ “Penyelidikan” merupakan tindakan tahap pertama permulaan “penyidikan”. Akan tetapi harus diingat, penyelidikan bukan tindakan yang berdiri sendiri terpisah dari fungsi “penyidikan”. Penyelidikan merupakan bagian yang tak terpisah dari fungsi “penyidikan”. Menurut buku petunjuk pedoman pelaksanaan KUHAP, penyelidikan merupakan salah satu cara atau metode atau sub daripada fungsi penyidikan yang mendahului tindakan lain, yaitu penindakan yang berupa penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan, pemeriksaan surat, pemanggilan, tindakan pemeriksaan, dan penyerahan berkas kepada penuntut umum.²⁷ Pada tindakan penyelidikan penekanan diletakkan pada tindakan “mencari” dan menemukan sesuatu “peristiwa” yang dianggap atau diduga sebagai tindak pidana. Pada penyidikan, titik berat tekanannya diletakkan pada tindakan “mencari serta mengumpulkan bukti” supaya tindak pidana yang ditemukan dapat

²⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyelidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012) hlm 101.

²⁷ *Ibid.*, hlm 102.

menjadi terang, serta agar dapat menemukan dan menentukan pelakunya.²⁸ Dari penjelasan dimaksud hampir tidak ada perbedaan makna keduanya hanya bersifat gradual saja. Antara penyelidikan dan penyidikan adalah dua fase tindakan yang berwujud satu. Antara keduanya saling berkaitan dan isi mengisi guna dapat diselesaikan pemeriksaan suatu peristiwa pidana.²⁹

Sebelum KUHAP berlaku, terhadap pengertian penyelidikan, dipergunakan perkataan *opspornig* atau *onderzoek*, dan dalam peristilahan Inggris disebut *investigation*. Akan tetapi, pada masa HIR pengertian pengusutan atau penyidikan selalu dipergunakan secara kacau. Tidak jelas batas fungsi pengusutan (*opspornig*) dengan penyidikan. Sehingga menimbulkan ketidaktegasan pengertian dan tindakan.³⁰

Penegasan pengertian ini sekarang sangat berguna demi untuk kejernihan fungsi pelaksanaan hukum. Dengan penegasan dan pembedaan antara penyelidikan dan penyidikan:

- a. Telah tercipta penahapan tindakan guna menghindarkan cara-cara penegakan hukum yang tergesa-gesa seperti yang dijumpai pada masa-masa yang lalu. Akibat dari cara-cara penindakan yang tergesa-gesa, dapat menimbulkan sikap dan tingkah laku aparat penyidik sering tergelincir ke arah mempermudah dan menggangap sepele nasib seseorang yang diperiksa;
- b. Dengan adanya tahapan penyelidikan, diharap tumbuh sikap hati-hati dan rasa tanggung jawab hukum yang lebih bersifat manusiawi dalam melaksanakan tugas penegakan hukum. Menghindari cara-cara penindakan yang menjurus kepada mengutamakan pemerasan pengakuan daripada menemukan keterangan dan bukti-bukti. Apalagi jika pengertian dan tujuan penahapan pelaksanaan fungsi penyelidikan dari penyidikan dihubungkan dengan ketentuan Pasal 17 KUHAP, semakin memperjelas arti pentingnya penyelidikan, sebelum dilanjutkan

²⁸ *Ibid.*, hlm 109.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.*,

dengan tindakan penyidikan, agar tidak terjadi tindakan yang melanggar hak-hak asasi yang merendahkan harkat martabat manusia.

Jika diperhatikan dengan seksama, motivasi dan tujuan penyelidikan, merupakan tuntutan tanggung jawab kepada aparat penyidik, untuk tidak melakukan tindakan penegakan hukum yang merendahkan harkat martabat manusia. Sebelum melangkah melakukan pemeriksaan penyidikan seperti penangkapan atau penahanan, harus lebih dulu berusaha mengumpulkan fakta atau bukti, sebagai tindak lanjut penyidikan. Di tahap ini peleburan fungsi sosiologi hukum dapat dilakukan. Proses penyelidikan yang dilakukan oleh KPK diharapkan dapat melalui pendekatan-pendekatan sosiologis di mana variabel-variabel latar belakang sosial, ekonomi, etnis dan ras membuat penegakan hukum tidak terlihat parsial. Dalam tataran praktiknya, pasal 40 UU KPK menyatakan bahwa KPK tidak berwenang mengeluarkan surat perintah penghentian penyidikan dan penuntutan dalam perkara tindak pidana korupsi sehingga setiap proses penyidikan harus dilaksanakan dengan asas kehati-hatian demi terciptanya kepastian hukum yang merupakan asas yang harus dijunjung tinggi oleh KPK dalam melaksanakan tugasnya seperti yang dimaksud dalam undang-undang. KPK dapat meminimalisir pelanggaran etis moral hukum yang berkembang di masyarakat karena sesungguhnya hukum tidak berada dalam ruang hampa tetapi berada dan berinteraksi dengan realitas sosial yang beragam sehingga tarik menarik dan tolak menolak antara realita sosial dengan norma hukum. Pandangan sosiologi hukum memberikan rambu-rambu moral terhadap KPK dalam melakukan penyidikan untuk bertindak hati-hati agar rasa keadilan dapat tercipta dalam masyarakat.

Penggunaan pandangan sosiologi hukum dalam proses penyelidikan dan penyidikan oleh KPK juga dapat bermanfaat dalam melakukan tindakan preventif berupa pencegahan terjadinya tindak pidana korupsi. Karena pada dasarnya sosiologi hukum memiliki kegunaan mengadakan analisa terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat. sosiologi hukum mampu menjawab mengapa masyarakat patuh pada hukum dan mengapa

dia gagal untuk menaati hukum tersebut serta faktor-faktor sosial lain yang memengaruhinya.

2. Tahap Penuntutan

Penuntutan adalah tindakan penuntut umum³¹ untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.³² dengan memperhatikan bunyi ketentuan pasal di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa penuntutan, berarti tindakan umum:

1. Melimpahkan perkara pidana ke Pengadilan yang berwenang;
2. Dengan permintaan supaya perkara tersebut diperiksa dan diputus oleh sidang pengadilan.

Kemudian apa yang dimaksud Pasal 1 butir 7, dipertegas lagi oleh Pasal 137, yang berbunyi: “Penuntut umum berwenang melakukan penuntutan terhadap siapa pun yang didakwa melakukan suatu tindak pidana dalam daerah hukumnya dengan melimpahkan dapat dikemukakan prinsip:

1. Hanya penuntut umum saja yang berwenang menuntut atau melakukan penuntutan terhadap seseorang yang melakukan tindak pidana. Instansi atau pejabat lain di luar penuntut umum tidak mempunyai wewenang melakukan penuntutan terhadap siapa pun yang didakwa melakukan tindak pidana;
2. Wewenang dan tindak penuntut tersebut dilakukan oleh penuntut umum dengan jalan “melimpahkan” perkaranya ke pengadilan yang berwenang untuk mengadilinya. Dan sesuai dengan apa yang dijelaskan pada Pasal 1 butir 7, dalam tindakan pelimpahan berkas ke pengadilan inilah penuntut umum meminta kepada pengadilan supaya perkara tersebut diperiksa dan diputus oleh hakim dalam sidang pengadilan

³¹ Pasal 13 KUHAP menyatakan penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan putusan hakim.

³² Pasal 1 butir 7 dan Pasal 137 KUHAP.

Berdasar kedua pasal yang dikemukakan dapat disimpulkan bahwa penuntutan berarti:

1. Melimpahkan berkas perkara ke Pengadilan yang berwenang;
2. Untuk diperiksa dan diputus oleh hakim dalam sidang pengadilan;
3. Wewenang penuntutan perkara adalah hak yang ada pada penuntut umum.

Tindakan penuntutan merupakan tahapan proses pemeriksaan atas suatu tindakan pidana yakni melanjutkan menyelesaikan tahap pemeriksaan penyidikan ke tingkat proses pemeriksaan pada sidang pengadilan oleh hakim, guna mengambil putusan atas perkara tindak pidana yang bersangkutan. Akan tetapi sebelum menginjak kepada tahapan proses pelimpahan dan pemeriksaan di sidang pengadilan, penuntut umum lebih dulu mempelajari berkas hasil pemeriksaan penyidikan dan di sinilah letak peleburan konsep sosiologi hukum ke dalam tahap penuntutan dapat terjadi.

Pada tahap penuntutan, penuntut umum KPK sebagai penegak hukum yang berwenang menerima berkas perkara penyidikan dari penyidik KPK dapat menerapkan pandangan sosiologi hukum dengan meneliti hasil penyidikan oleh Penyidik. Penuntut dapat meneliti apakah penyidikan terhadap peristiwa tindak pidana korupsi yang terjadi telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan moralitas yang berkembang di masyarakat atau tidak. Apabila peristiwa tersebut melanggar norma hukum dan moralitas, penuntut umum berhak mengembalikan berkas perkara penyidikan kembali pada penyidik (P-19) karena jaksa akan terbentur pada pembuatan surat dakwaan yang dalam hukum acara pidana harus merujuk pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang dilanggar.³³ Dengan pendekatan sosiologi hukum penuntut umum dengan menindaklanjuti dengan cara sebagai berikut:

³³ Materi kuliah kemahiran pendampingan pada pemeriksaan pendahuluan pada pendidikan khusus profesi advokat, (Yogyakarta: Perhimpunan Advokat Indonesia bekerjasama dengan Fakultas Hukum UII, 2017).

1. Pada tahap sebelum pembuatan surat dakwaan dengan pengembalian berkas kepada penyidik dengan pemberian petunjuk kepada penyidik untuk melakukan pendekatan sosiologis terhadap penyidikannya (Pasal 110 ayat (2) KUHP)
2. Tahap persidangan dengan melihat fakta hukum di persidangan apakah ada *legal gap* yang terjadi di peristiwa hukum tersebut.
3. Tahap penuntutan dengan memberikan hal yang meringankan terdakwa dengan menggunakan pendekatan sosiologi hukum, membuka tabir yang dapat dijabarkan di dalam tuntutan (*requisitor*).³⁴

Dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi terhadap penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh KPK dalam perspektif sosiologi hukum mutlak diperlukan. Sosiologi hukum sangat berbeda dengan hukum normatif – positivis yang bertolak dari hukum perundang-undangan. Karena pencarian pengungkapan dan penjelasan mengenai hal yang sebenarnya itu maka sosiologi hukum berseberangan dengan hukum normatif.

Sosiologi hukum memberikan kritik terhadap kebakuan produk legislasi, yang membuat para penegak hukum terjebak dalam cara pandang yang monolitik dalam menyiasati jurang hukum yang terbentuk akibat kelemahan produk legislasi tersebut. Melihat hukum dalam kacamata sosial menuntut keberanian untuk melakukan terobosan guna mencairkan kebakuan tadi, sekaligus membangun jembatan di atas jurang hukum melalui penemuan-penemuan hukum agar dapat menyelaraskan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan dalam upaya meningkatkan penegakan hukum itu sendiri.

Perlu dipahami bersama bahwa tidak mungkin perumusan norma-norma abstrak hukum menjadi pasal atau ayat dalam undang-undang lahir tanpa sebab dan tidak mungkin juga proses pembuatan dan penegakan hukum dilakukan di ruang hampa dengan keadaan yang statis tetapi berada dan berinteraksi dengan realitas sosial yang beragam sehingga tarik menarik dan tolak menolak antara realita sosial dengan norma hukum yang abstrak yang akan diterapkan terhadap peristiwa kongkrit menjadi persoalan tersendiri yang tidak bisa dijelaskan melalui

³⁴ Sukananda, *et al.*, *Sosiologi Hukum Kontemporer*, hlm 51.

pandangan normatif. Kehadiran studi-studi sosial atau kajian-kajian sosial terhadap hukum sangat kontributif bagi kebutuhan perumusan, proses pembuatan dan pelaksanaan norma-norma hukum dalam kenyataan. Kita semua sebetulnya sudah mengetahui bahwa kehidupan hukum itu lebih luas, tidak hanya sebatas perundang-undangan dan pekerjaan menerapkan undang-undang. Oleh karena itu, pandangan sosiologi hukum menyajikan pandangan baru terhadap permasalahan yang selama ini masih sering terabaikan karena banyak penegak hukum yang masih berpegang pada pandangan positivistik-legalistik meskipun nilai-nilai baru yang ditawarkan oleh sosiologi hukum saat ini tampaknya masih perlu menempuh proses yang panjang untuk dapat diterima seluruhnya oleh para penegak hukum.

E. Penutup

Metode kerja sosiologi hukum diawali dengan (1) membuat deskripsi mengenai objek, (2) membuat penjelasan (*explanation*), (3) mengungkapkan (*reveling*), dan (4) membuat prediksi. Menurut Satjipto Raharjo pemisahan tajam antara optik preskriptif normatif dan deskriptif empiris dalam penegakan hukum hanya menghasilkan gambar yang tidak utuh mengenai hukum. menggunakan pendekatan sosiologi hukum, hukum mampu menjawab mengapa manusia patuh pada hukum dan mengapa dia gagal untuk menaati hukum tersebut serta faktor-faktor sosial lain yang memengaruhinya serta memberikan kemampuan-kemampuan bagi pemahaman terhadap hukum di dalam konteks sosial karena sosiologi hukum melihat hukum bukan dari ketentuan *teks* tetapi melihat *konteks* hukumnya oleh karena itu sosiologi hukum mampu memberikan kemampuan-kemampuan untuk mengadakan analisis terhadap efektivitas hukum dalam masyarakat, baik sebagai sarana pengendalian sosial, sarana untuk mengubah masyarakat, maupun sarana untuk mengatur interaksi sosial, agar mencapai keadaan-keadaan sosial tertentu.

Pendekatan sosiologi hukum dirasa mampu memberikan pandangan yang lebih luas dalam penegakan hukum tindak pidana korupsi oleh KPK serta memberikan rambu-rambu sebagai penegak hukum untuk tidak melakukan tindakan penegakan hukum yang merendahkan harkat martabat manusia oleh karena sosiologi hukum memberikan perhatian lebih terhadap variabel-variabel

yang tidak diperhatikan oleh hukum normatif yaitu variabel sosial, ekonomi, ras, etnis serta budaya hukum yang berkembang di masyarakat. Dengan pendekatan sosiologi hukum KPK selaku penegak hukum yang berstatus *state auxiliary bodies* dapat meningkatkan daya fungsinya dalam melakukan penegakan hukum tindak pidana korupsi di Indonesia.

Daftar Pustaka

Buku

- Ali, Achmad, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, (Jakarta:Yarsif Watampone, 1998),
- Joachim, Carl Friedrich, *The Philosophy of Law in Historical Perspective*, The Univesity of Chicago Press, 1969 , Terjemahan Raisul Muttaqien, *Filsafat Hukum: Perspektif Sejarah*, (Bandung: Penerbit Nuansa dan Penerbit Nusamedia, 2004)
- Lestari, Ahdiana Yuni dan Heriyani, Endang, *Dasar-Dasar Pembuatan Kontrak dan Aqad*, (Yogyakarta: Moco Media. 2009)
- Santoso, Agus, *Hukum, Moral, Dan Keadilan*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2014).
- Spence, Gerry, *With Justice For None*, (New York: Penguin Books, 1989),
- Starke, J. G., *Introduction To International Law*, diterjemahkan Bambang Iriana Djajatamadja, (*Pengantar Hukum Internasional I*), (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)
- E. Alt, James and Dreyer Lassen, David, *Enforcement and Public Corruption: Evidence from US States*, (EPRU Working Paper Series, 2010)
- Harahap, Yahya M, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP Penyidikan dan Penuntutan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012)
- Fajar ND, Mukti dan Achmad, Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010)
- Ustman, Sabian, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2010).
- Raharjo, Satjipto *Sosiologi Hukum Perkembangan Metode dan Pilihan Masalah*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2010),
- Sukananda, Satria, et al., *Sosiologi Hukum Kontemporer Analisis Kritis Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Litera, 2018)

Jurnal

- Biroli, Ahmad, “*Problematika Penegakan Hukum di Indonesia (Kajian dengan Perspektif Sosiologi Hukum)*”, *Journal.Trinojoyo*, (2015).
- Fitriyanti, Fadia, dan Fajar N.D., Mukti, *Pengawasan Pemerintah Terhadap Kewajiban Corporate Social Responsibility di Daerah Istimewa*

Yogyakarta (Studi Pada PT.Telkom dan PT. Sari Husada), *Jurnal Media Hukum*, Vol. 15, No. 2, (2008).

Dimiyati, Khudzaifah, “Pola Pemikiran Hukum Responsif: Sebuah Studi atas Proses Pembangunan Hukum Indonesia”, *Jurnal Ilmu Hukum*, (2007).

Sukananda, Satria, Pendekatan Teori Hukum Progresif Dalam Menjawab Permasalahan Kesenjangan Hukum (*Legal Gaps*) di Indonesia, *Jurnal Hukum Ekonomi Syariah*, Vol 1, Nomor 2 (Oktober 2018)

Bahan Kuliah

Mudzakkir, *Amandemen Undang-Undang Tipikor dan Implikasi Pencatuman Tipikor Dalam KUHP terhadap Eksistensi KPK RI*”, makalah pada seminar tentang mewujudkan Penegakan Hukum dan Penyelenggaraan Peradilan Tipikor Berperikemanusiaan dan Berkeadilan, (Yogyakarta: Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia berkerjasama dengan *Center for Leadership and Law Development Studies* (CLDS) Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018)

Bahan Kuliah Sosiologi Hukum Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia “Sejarah & Kajian Sosiologi Hukum” oleh Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si.,

Bahan kuliah teori hukum Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Prof. Dr. Guntur Hamzah, S.H., M.H.

Abduh, Muhammad, 2002. *Sosiologi Hukum*. Medan: Modul Kuliah Sekolah Pascasarjana Universitas Sumatera Utara

Materi kuliah kemahiran pendampingan pada pemeriksaan pendahuluan pada pendidikan khusus profesi advokat, (Yogyakarta: Perhimpunan Advokat Indonesia bekerjasama dengan Fakultas Hukum UII, 2017)

Internet

<https://www.kompasiana.com/berliani04508/5bda973aaeebe17f0155d833/kritik-kritik-yang-perlu-diperhatikan-kpk?page=all>,

Sukananda, Satria, *Pentingnya Pandangan Sosiologi Hukum Dalam RUU Penghapusan Kekerasan Seksual di Indonesia*, <https://geotimes.co.id/lomba-teman-rakyat/pentingnya-pandangan-sosiologi-hukum-dalam-ruu-penghapusan-kekerasan-seksual-di-indonesia/>,

MERUMUSKAN PERAN *DOMINUS LITIS* PADA KOMNAS HAM DALAM MEKANISME PENEGAKAN HUKUM HAM DI INDONESIA

Sahid Hadi¹

Abstrak

Komnas HAM merupakan lembaga negara independen yang menangani persoalan di bidang HAM. Dalam melaksanakan fungsinya, skema kolaboratif antara Komnas HAM dan Kejaksaan mutlak diperlukan. Sayangnya, skema tersebut justru menjadi malapetaka yang menyebabkan elektabilitas dan kinerja Komnas HAM menurun sehingga arah penegakan hukum HAM menjadi stagnan. Pentingnya memberikan peran *dominus litis* pada Komnas HAM didorong oleh faktor yuridis, historis-teoretis, dan komparatif-sosiologis. Secara konkret, merumuskan peran *dominus litis* dilakukan dengan memformulasikan wewenang penyidikan dan penuntutan pada Komnas HAM. Secara alternatif, langkah tersebut diupayakan dengan membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur Komnas HAM atau merevisi paket undang-undang yang mengatur wewenang Komnas HAM.

Kata Kunci: *Komnas HAM, Dominus Litis, Penegakan Hukum HAM*

Abstract

The National Commission on Human Rights is an independent state institution that handles issues in the field of human rights. In carrying out its functions, a collaborative scheme between the National Human Rights Commission and the Prosecutor's Office is absolutely necessary. Unfortunately, the scheme has become a disaster which has caused the electability and performance of the National Commission on Human Rights to decline so that the direction of enforcement of human rights law becomes stagnant. The importance of giving a dominus litis role to the National Commission on Human Rights is driven by juridical, historic-theoretical, and comparative-sociological factors. Concretely, formulating the role of dominus litis is done by formulating the authority to investigate and prosecute to the commission. Alternatively, this step was pursued by establishing a law specifically regulating the National Commission on Human Rights or revising a package of laws governing the authority of National Commission on Human Rights.

Keywords: *National Commission on Human Rights, Dominus Litis, enforcement of human rights law*

¹ Peneliti di Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII).

A. Pendahuluan

“Merumuskan Peran *Dominus Litis* pada Komnas HAM dalam Mekanisme Penegakan Hukum HAM di Indonesia” merupakan penelitian yang dititikberatkan pada peran eksistensial Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dalam proses penegakan hukum hak asasi manusia (HAM) di Indonesia. Terdapat empat urgensi permasalahan yang melatarbelakangi penelitian ini, yaitu: *pertama*, sebagai lembaga negara independen yang menangani persoalan di bidang HAM, Komnas HAM dulunya dibentuk berdasarkan *telos*² untuk merestorasi kepercayaan publik pada negara dan untuk meningkatkan performa negara dalam melindungi HAM.³ Berbeda dari panduan *The Paris Principles 1991*,⁴ dalam rangka menegakkan hukum, Komnas HAM berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) berwenang menyelidiki peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM.⁵ Tidak hanya pelanggaran

² Kata *telos* dalam tradisi Filsafat Yunani diartikan sebagai harapan atau tujuan yang disetujui bersama. Sandy Hardian Susanto Herno, *Pijar Filsafat Yunani Klasik* (Bandung: PSIK ITB, 2016), hlm. 25. Lihat juga, Sahid Hadi, *Konstruksi Teoretis Tanggung Jawab Korporasi terhadap Pelanggaran Hak atas Lingkungan Hidup dalam Kerangka Hukum Bisnis dan Hak Asasi Manusia*, Skripsi sarjana, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018), hlm. 2.

³ Susan D. Baer mendalilkan, ketidakpercayaan publik pada lembaga negara yang ada menjadi cikal bakal yang mendorong pembentukan lembaga negara independen. Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen. Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 7. Disebutkan dalam Penjelasan Umum UU No.39/1999, selama lebih dari lima puluh tahun usia Republik Indonesia, pelaksanaan penghormatan, perlindungan, dan penegakan HAM masih jauh dari memuaskan. Hal tersebut tercermin dari peristiwa penangkapan yang tidak sah, penculikan, penganiayaan, pemerkosaan, penghilangan paksa, pembunuhan, pembakaran rumah tinggal dan tempat ibadah, penyerangan pemuka agama beserta keluarganya, dan penyalahgunaan kekuasaan oleh pejabat publik dan aparat negara. Lihat juga, Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen. Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi.*, hlm. 76-77. Dalam pendapat lain, politik hukum pembentukan Komnas HAM, menurut Suparman Marzuki, justru lebih didasarkan pada kepentingan pencitraan Indonesia terhadap masyarakat internasional. Suparman Marzuki, *Politik Hukum Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia pada Era Reformasi (Studi tentang Penegakan Hukum HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu*, Disertasi Doktor, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm. 483. Tujuan lain Komnas HAM dapat dilihat pada Pasal 75 huruf a dan b UU No.39/1999.

⁴ Dikenal sebagai payung hukum yang memandu keberadaan Komnas HAM secara internasional. Berdasarkan *The Paris Principles 1991*, Komnas HAM hanya sebagai pengawas.

⁵ Pasal 89 ayat (3) huruf b UU No.39/1999. Berdasarkan ketentuan Pasal 11 ayat (2) *Universal Declaration of Human Rights*, Pasal 15 ayat (1) *International Covenant on Civil and Political Rights*, dan Pasal 1 ayat (2) KUHP, yang keseluruhannya mengatur tentang prinsip non-retroaktif, ruang lingkup wewenang penyelidikan Komnas HAM dengan demikian terbatas pada peristiwa pelanggaran HAM pasca diundangkannya UU No.26/2000. Sedangkan istilah “penyelidikan”, sesuai dengan ketentuan Pasal 1 angka 5 KUHP, merupakan upaya untuk menemukan peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana. Dalam konteks pelanggaran HAM,

HAM, ruang lingkup wewenang penyelidikan Komnas HAM berdasarkan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU Pengadilan HAM) bahkan diperluas hingga melingkupi penyelidikan terhadap peristiwa pelanggaran berat HAM,⁶ baik yang terjadi pasca diundangkannya UU Pengadilan HAM maupun yang terjadi pada masa lalu.⁷

Kedua, peran Komnas HAM tersebut tidak dapat dilepaskan dari keberadaan Kejaksaan Republik Indonesia (Kejaksaan). Betapa tidak, Kejaksaan berdasarkan UU HAM merupakan representasi Pemerintah yang berwenang menindaklanjuti rekomendasi hasil penyelidikan Komnas HAM.⁸ Di samping itu, diatur juga berdasarkan UU Pengadilan HAM, penyidikan dan penuntutan terhadap perkara pelanggaran berat HAM dilakukan oleh Jaksa Agung.⁹ Karenanya, berdasarkan paket undang-undang tersebut, kolaborasi antara Komnas HAM dan Kejaksaan mutlak diperlukan dalam mekanisme penegakan hukum HAM di Indonesia.¹⁰

Kolaborasi Komnas HAM dan Kejaksaan, dalam hal ini, tentu diharapkan dapat mewujudkan *telos* dari pelembagaan Komnas HAM. Sayangnya, dinyatakan oleh Asian NGO Network on National Human Rights Institutions (ANNI) melalui laporannya atas kinerja Komnas HAM pada 2018 bahwa, saat ini, performa Komnas HAM justru menurun. Menurut ANNI, hal itu disebabkan oleh lemahnya dukungan politis Kejaksaan kepada Komnas HAM.¹¹

Menurut hemat penulis, *asbabun nuzul* dari lemahnya dukungan politis Kejaksaan, pada satu sisi, bersumber dari wewenang penyelidikan Komnas HAM

penyelidikan dengan demikian merupakan upaya untuk menemukan peristiwa yang diduga sebagai pelanggaran HAM. Lihat juga, Pasal 1 angka 5 UU No.26/2000.

⁶ Berdasarkan Pasal 7 UU No.26/2000, pelanggaran berat HAM meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan.

⁷ Frasa pelanggaran berat HAM pada masa lalu secara teknis bermakna pelanggaran berat HAM yang terjadi sebelum diundangkannya UU No.26/2000.

⁸ Pasal 89 ayat (4) huruf d UU No.39/1999.

⁹ Pasal 21 ayat (1) dan 23 ayat (1) UU No.26/2000.

¹⁰ Dengan demikian, dapat dirumuskan bahwa mekanisme penegakan hukum HAM secara prosedural diawali dengan penyelidikan oleh Komnas HAM dan ditindaklanjuti dengan penyidikan dan penuntutan oleh Kejaksaan.

¹¹ Tidak hanya lemahnya dukungan politis dari Kejaksaan, tetapi juga dari Pemerintah dan lembaga-lembaga negara lainnya. ELSAM, HRWG, et al., *Indonesia: Uncertain Times, Urgent Reforms Needed*, dalam Yap Swee Seng dan Agantaranansa Juanda, *2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*, (Bangkok: Secretariat of Asian Forum for Human Rights and Development, 2017), hlm. 7.

yang terbatas pada pemberian rekomendasi¹² sehingga, dampak buruknya, Komnas HAM tidak dapat memaksa pihak mana pun ketika berbagai rekomendasinya tidak diacuhkan,¹³ termasuk oleh Kejaksaan. Selain itu, penyebab dari lemahnya dukungan politis tersebut, pada sisi lain, juga karena ketiadaan mekanisme sanksi, baik bagi Kejaksaan maupun lembaga-lembaga negara lainnya, apabila rekomendasi Komnas HAM tidak ditindaklanjuti atau diabaikan.¹⁴ Dengan demikian, tampak bahwa realitas skema kolaboratif tersebut justru menjadi penyebab dari lemahnya kinerja Komnas HAM, khususnya dalam menegakkan hukum HAM.

Secara konkret, pada awal 2019, misalnya, pengembalian sembilan berkas¹⁵ hasil penyelidikan ke Komnas HAM oleh Kejaksaan merupakan insiden yang mengindikasikan adanya dukungan politis yang lemah itu.¹⁶ Pasalnya, kendati Kejaksaan memang berwenang mengembalikan berkas perkara dengan alasan yang berkaitan dengan kelengkapan berkas, pengembalian tersebut seharusnya disertai dengan petunjuk mengenai hal-hal yang harus dilengkapi.¹⁷ Tetapi, diterangkan oleh Ahmad Taufan Damanik,¹⁸ Kejaksaan tidak memberikan petunjuk apapun atas kesembilan berkas tersebut.¹⁹ Padahal, masing-masing dari sembilan berkas itu merupakan hasil penyelidikan yang telah diselesaikan dan

¹² Pasal 89 ayat (4) huruf d UU No.39/1999.

¹³ Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, dan Eko Riyadi (peny.), *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008), hlm. 287.

¹⁴ Sahid Hadi, "Menghapus Beban Sejarah", *detikcom* (24 Januari 2019), dalam <https://news.detik.com/kolom/d-4398367/menghapus-beban-sejarah>.

¹⁵ Terdiri dari berkas peristiwa 1965-1966, peristiwa Talangsari 1989, peristiwa penembakan misterius 1982-1985, peristiwa Trisakti, Semanggi I, dan Semanggi II, peristiwa kerusuhan Mei 1998, peristiwa penghilangan orang secara paksa 1997-1998, peristiwa Wasior-Wamena 2001 dan 2003, peristiwa Simpang KKA Aceh 1999, peristiwa Rumah Geudong, dan Pos Sattis lain di Aceh.

¹⁶ Syailendra Persada (ed), "Kejaksaan Agung kembalikan Berkas Pelanggaran HAM ke Komnas HAM", *Tempo* (11 Januari 2019), dalam <https://nasional.tempo.co/read/1163767/kejaksaan-agung-kembalikan-berkas-pelanggaran-ham-ke-komnas-ham/full&view=ok>.

¹⁷ Diatur, misalnya, dalam Pasal 20 ayat (3) UU No.26/2000 bahwa dalam hal penyidik berpendapat bahwa hasil penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) masih kurang lengkap, penyidik segera mengembalikan hasil penyelidikan tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi dan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya hasil penyelidikan, penyidik wajib melengkapi kekurangan tersebut.

¹⁸ Ketua Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (2017-2020).

¹⁹ Syailendra Persada (ed), "Kejaksaan Agung...", *Tempo* (11 Januari 2019).

dilimpahkan ke Kejaksaan sejak 2002, 2016, dan 2017 silam guna ditindaklanjuti.²⁰

Ketiga, potret buram kolaborasi Komnas HAM dan Kejaksaan juga disebabkan adanya distingsi prinsipial antara Pemerintah dan Komnas HAM dalam memilih mekanisme penyelesaian terhadap pelanggaran berat HAM, khususnya yang terjadi pada masa lalu. Pemerintah, pada satu sisi, memaksakan perkara tersebut agar diselesaikan melalui mekanisme non-yudisial,²¹ sedangkan Komnas HAM, pada sisi lain, selalu berkomitmen untuk mendorong penyelesaian perkara tersebut melalui mekanisme yudisial.²²

Keempat, wewenang penyidikan dan penuntutan pada Kejaksaan menjadikan lembaga tersebut berfungsi sebagai penghubung antara Komnas HAM dengan pengadilan. Artinya, dapat atau tidaknya hasil penyelidikan Komnas HAM diteruskan pada proses peradilan sangat tergantung pada Kejaksaan. Maka dari itu, tidak hanya independensi Komnas HAM yang dibutuhkan, tetapi independensi Kejaksaan juga sangat dibutuhkan di sini. Bukan tanpa tujuan, independensi itu dibutuhkan tentu supaya tidak ada intervensi dari pihak lain dalam proses penegakan hukum HAM.

Tetapi, sayangnya, independensi Kejaksaan memiliki rekam jejak yang terbilang polemis. Bersumber dari ketidakjelasan kedudukan lembaga tersebut dalam struktur ketatanegaraan,²³ independensi Kejaksaan pada praktiknya tidak pernah lepas dari intervensi kekuasaan eksekutif sehingga arah penegakan hukum

²⁰ Tim Penyusun Laporan Kinerja Komnas HAM (peny.), *Laporan Kinerja. LKIP 2016 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2017), hlm. 22. Lihat juga, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Laporan Tahunan KOMNAS HAM 2017*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2018), hlm. 30-33.

²¹ adalah Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR). Secara historis, KKR pertama kali dipraktikkan di Argentina dan Uganda pada 1980an. Secara politis, KKR merupakan mekanisme yang dibentuk pada era transisi politik dari rezim otoriter ke rezim demokratis. Knut D. Asplund, Suparman Marzuki, dan Eko Riyadi (peny.), *Hukum Hak Asasi Manusia*, hlm. 364. Apalagi, undang-undang khusus tentang KKR, yaitu UU No.27/2004 telah dibatalkan oleh MK melalui putusan No.006/PUU-IV/2006 sebab bertentangan dengan *the principle of non-impunity* yang tertuang dalam *Preamble of Rome Statute 1998* yang secara substansial diadopsi dalam pembentukan UU No.26/2000.

²² Fabian Januarius Kuwadi, "Komisioner Komnas HAM: Pemerintah Memaksakan Rekonsiliasi", *Kompas* (24 April 2017), dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/24/15341841/komisioner.komnas.ham.pemerintah.memaksakan.rekonsiliasi>. Sesuai dengan *the principle of non-impunity* yang telah diakui secara internasional.

²³ Kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan tidak jelas, apakah berada di bawah kekuasaan eksekutif atau yudikatif. Bambang Waluyo, "Menyoal Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia", *Jurnal Bina Adhyaksa*, Vol. II No.1, hlm. 19, 2011.

HAM yang seharusnya bebas intervensi cenderung berpotensi untuk dipolitisasi.²⁴ Apalagi, Jaksa Agung H. M. Prasetyo yang 2014 silam diangkat oleh Presiden telah diberi rapor merah oleh Indonesian Corruption Watch (ICW) lantaran tindakan-tindakannya yang kontroversial dan politis-praktis.²⁵

Berpangkal pada sekelumit permasalahan yang telah diuraikan, tampak bahwa dalam skema kolaboratif Komnas HAM dan Kejaksaan, lemahnya mekanisme penegakan hukum HAM tidak semata-mata disebabkan oleh Komnas HAM, tetapi juga disebabkan adanya potensi politisasi yang datang dari lembaga lain, yaitu Kejaksaan, sehingga, baik langsung maupun tidak langsung, berdampak buruk pada Komnas HAM. Oleh sebab itu, mengkaji dan menggagas peran *dominus litis* pada Komnas HAM dalam mekanisme penegakan hukum HAM di Indonesia menjadi diskursus yang penting.

Pertanyaan yang kemudian muncul, faktor apa yang membuat peran *dominus litis* penting diberikan pada Komnas HAM? Dan bagaimana konkretisasi peran tersebut dirumuskan? Secara sistematis, penulisan ini akan diawali dengan mengelaborasi faktor pentingnya peran *dominus litis* diberikan pada Komnas HAM dan diakhiri dengan langkah konkret dalam merumuskan peran tersebut.

²⁴ Di era Orde Lama, Presiden Soekarno memberhentikan Jaksa Agung Soeprapto pada 1 April 1959 dan Mr. Goenawan pada 1962 tanpa alasan yang jelas. Selain itu, di era Presiden B.J. Habibie, Jaksa Agung A. Soedjono C. Atmonegoro diberhentikan setelah menjabat selama tiga bulan sebab akan mengusut kasus-kasus Presiden Soeharto. Sahid Hadi dan Rizki Marita Eka Saputri, "Restrukturisasi Kedudukan Kejaksaan dalam Ketatanegaraan Indonesia: Penegakan Independensi Kejaksaan sebagai Upaya Reformasi Pengawasan terhadap Jaksa dalam Menciptakan Efektivitas Penegakan Hukum", mimeo, dipresentasikan pada babak final lomba Karya Tulis Ilmiah Nasional Law Enforcement Fair di Medan, Universitas Sumatera Utara (Yogyakarta: Februari, 2017), hlm. 2. Lihat juga, Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 105.

²⁵ Menurut ICW, ada sembilan poin yang menyebabkan ICW memberi rapor merah pada H.M. Prasetyo, yaitu: H.M. Prasetyo diduga kuat menggelontorkan dana miliaran rupiah dalam gelaran hari bhakti adhyaksa pada 2015, lembaga yang dipimpinnya menempati posisi terbontot dari hasil evaluasi akuntabilitas kinerja Kementerian atau Lembaga Negara yang dilaporkan Kemenpan-RB pada 2015, merendahkan martabat Kejaksaan RI sebab menjemput buronan kasus korupsi dana BLBI, Samadikun Hartono pada 2015, membuat kesepakatan secara sepihak dengan koruptor Samadikun Hartono perihal mencicil uang pengganti korupsi sebesar Rp.169 miliar pada 2016, adanya hasil audit dari BPK yang menilai Kejaksaan Agung turun kelas dari Wajar Tanpa Pengecualian menjadi Wajar Dengan Pengecualian, memberi bantuan hukum kepada Jaksa Farizal yang ditahan KPK karena terlibat kasus dugaan suap di PN Padang, keterlibatan tiga jaksa dalam kasus dugaan korupsi yang ditangani KPK, 33 kasus korupsi kelas kakap yang melibatkan Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi, hingga Kejaksaan Negeri telah dihentikan selama H.M. Prasetyo menjabat sebagai Jaksa Agung, dan adanya temuan audit BPK terkait piutang uang pengganti perkara korupsi yang seharusnya dieksekusi oleh Kejaksaan dan disetor ke kas Negara per 31 Desember 2015 ternyata mencapai Rp 15.654.695.597.979,70. Juven Martua Sitompul, "Sembilan Dosa Jaksa Agung Prasetyo versi ICW", *Merdeka* (17 November 2016), dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/sembilan-dosa-jaksa-agung-prasetyo-versi-icw.html>.

Tujuannya, supaya pembaca dapat memahami faktor apa yang membuat penting dan bagaimana konkretisasi peran *dominus litis* dapat dirumuskan pada Komnas HAM, khususnya dalam mekanisme penegakan hukum HAM.

B. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah normatif atau doktrinal, yaitu penelitian yang dilakukan dengan melakukan studi terhadap asas, sistematika, taraf sinkronisasi, sejarah, dan/atau perbandingan hukum.²⁶ Dalam penelitian ini, akan digunakan pendekatan yang meliputi pendekatan konseptual, yuridis, dan komparatif. Artinya, baik konsep, teori, doktrin, peraturan perundang-undangan, maupun komparasi akan dipadupadankan dalam rangka membangun argumen dalam penelitian ini.

C. Faktor-faktor Pentingnya Peran *Dominus Litis* pada Komnas HAM

Dominus litis merupakan frasa yang berasal dari Bahasa Latin dan terdiri dari dua paduan kata, yaitu *dominus* yang berarti pemilik dan *litis* yang berarti perkara atau gugatan.²⁷ Dalam proses penegakan hukum, khususnya hukum pidana, peran *dominus litis* dipandang melekat pada Kejaksaan. Konsekuensi dari melekatnya peran tersebut adalah bahwa suatu perkara pidana seolah-olah dimiliki oleh Kejaksaan sebab hanya Kejaksaan yang dapat mengendalikan proses perkara itu. Atau dalam rumusan lain, hanya Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu perkara pidana dapat diteruskan pada proses peradilan atau tidak.²⁸ Oleh sebab itu, Marwan Effendy dalam suatu kesempatan menegaskan:

“Kejaksaan sebagai pengendali proses perkara atau *dominus litis* mempunyai kedudukan sentral dalam penegakan hukum, karena hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu

²⁶ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar* (Jakarta: RajaGrafindo Persadam 2002), hlm. 43. Lihat juga, Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum. Dilengkapi dengan Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum* (Bandung: Alfabeta, 2015), hlm. 45.

²⁷ Gede Putera Perbawa, “Kebijakan Hukum Pidana terhadap Eksistensi Asas *Dominus Litis* dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum”, *Arena Hukum*, Vol. 7 No. 3, hlm. 303-471, 2014, hlm. 334.

²⁸ Jan S. Maringka, “Kewenangan Kejaksaan sebagai *Dominus Litis* Menyongsong Pembaharuan Hukum Acara Pidana”, *Jurnal Peradilan Indonesia*, Vol. 3, hlm. 13-29, 2015, hlm. 18.

kasus dapat diajukan ke pengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara pidana”.²⁹

Gagasan untuk merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas HAM, dengan demikian, harus dimaknai sebagai upaya untuk menjadikan Komnas HAM supaya mampu mengendalikan proses perkara di bidang HAM. Basis pembenar tentu saja diperlukan guna mewujudkan gagasan tersebut. Dalam sub-bab ini, terdapat tiga faktor yang akan dielaborasi sebagai aspek pembenar dalam merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas HAM.

Pertama, ditegaskan dalam Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Keppres Komnas HAM) dan UU HAM bahwa pelebagaan Komnas HAM bertujuan untuk meningkatkan perlindungan terhadap HAM.³⁰ Merujuk pada doktrin hukum HAM universal, perlindungan terhadap HAM (*protection to human rights*) menuntut tindakan positif dari pemangku kewajiban (*duty bearer*) guna memastikan pelanggaran HAM tidak terjadi. Selain itu, apabila pelanggaran HAM tidak dapat dihindari, maka *protection to human rights* menuntut *duty bearer* untuk memulihkan kerugian yang timbul akibat pelanggaran tersebut.³¹ Menurut Manfred Nowak, memulihkan kerugian akibat pelanggaran HAM dalam konteks *protection to human rights* melingkupi serangkaian tindakan yang pro-aktif dan koheren dalam menerapkan sanksi kepada pelaku pelanggaran HAM serta memulihkan kerugian yang diderita oleh individu atau masyarakat akibat pelanggaran tersebut.³²

Menyelaraskan kerangka doktrinal tersebut dengan tujuan dari pelebagaan Komnas HAM, seharusnya, *output* dari wewenang Komnas HAM dalam konteks penegakan hukum HAM adalah penerapan sanksi kepada pelaku dan pemulihan kerugian akibat pelanggaran HAM. Menukil doktrin hukum acara, dalam mekanisme penegakan hukum HAM, Komnas HAM dengan demikian seharusnya berperan sejak fase pra-ajudikasi hingga fase ajudikasi.³³ Tetapi,

²⁹ Marwan Effendy, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005), hlm. 105.

³⁰ Pasal 4 huruf b Keppres No.50/1993 dan Pasal 75 huruf b UU No.39/1999.

³¹ Eko Riyadi, *Hukum Hak Asasi Manusia. Perspektif Nasional, Regional, dan Nasional* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018), hlm. 70.

³² Manfred Nowak, *Introduction to The International Human Rights Regime* (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2003), hlm. 63-64.

³³ Dalam hukum acara, khususnya hukum acara pidana, fase pra-ajudikasi adalah fase penyelidikan dan/atau penyidikan. Fase ajudikasi adalah fase pemeriksaan hakim di pengadilan.

sayangnya, *output* pelaksanaan wewenang Komnas HAM saat ini terbatas pada hasil penyelidikan terhadap suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM. Padahal, supaya selaras dengan doktrin universal HAM tersebut, tidak hanya wewenang penyelidikan yang dibutuhkan. Tetapi, juga wewenang lain yang membuat Komnas HAM dapat menerapkan sanksi dan memulihkan kerugian.

Dengan demikian, ketidaksesuaian antara tujuan yang seharusnya dicapai dan kenyataan dari *output* pelaksanaan wewenang Komnas HAM justru mengindikasikan tujuan pelebagaan Komnas HAM, yaitu untuk meningkatkan perlindungan HAM, tidak akan terejawantah sampai peran dan wewenang Komnas HAM dirumuskan dengan mendasar secara doktrinal. Pasalnya, berbicara mengenai *protection to human rights* harus dititikberatkan pada tindakan positif *duty bearer* untuk menerapkan sanksi dan memulihkan keadaan. Bukan sekadar menentukan ada atau tidaknya suatu pelanggaran.

Kedua, mewujudkan penegakan hukum dan meningkatkan perlindungan HAM secara kontekstual merupakan tuntutan dari agenda reformasi³⁴ yang telah berdaya mengubah peta politik di Indonesia.³⁵ Berkaca pada brutalnya pelanggaran HAM yang secara dramatis memicu pergerakan reformis pada 1998, dalam menegakkan hukum HAM, tidak hanya dibutuhkan lembaga negara yang independen, tetapi juga mekanisme yang independen.

Apabila menggunakan makna independen sebagai keadaan yang *not subject to the control or influence of another, not associated with another (often larger) entity*, dan/atau *not dependent or contingent on something else*,³⁶ maka mekanisme penegakan hukum HAM yang independen itu seyogyanya tidak tunduk pada kontrol atau intervensi kekuasaan apapun, tidak terkait dengan cabang kekuasaan apapun, dan/atau tidak tergantung pada siapapun. Tujuannya adalah supaya hukum HAM ditegakkan sesuai koridor hukum dan tanpa

Luhut M.P. Pangaribuan, *Hukum Acara Pidana. Surat Resmi Advokat di Pengadilan* (Jakarta: Papar Sinar Sinanti, 2013), hlm. 35-36.

³⁴ Agenda reformasi 1998 mengamanatkan beberapa hal, di antaranya mengadili mantan Presiden Soeharto dan kroninya, mengadili pelanggaran berat HAM, mencabut dwifungsi ABRI, penegakan supremasi hukum, serta amandemen UUD.

³⁵ Pada tataran konstitusional, misalnya, tuntutan tersebut berhasil guna mewujudkan pemenuhan HAM yang lebih komprehensif di Indonesia. Lihat Pasal 27 ayat (2) dan (3), Pasal 28, Pasal 28A hingga 28J, Pasal 29 ayat (2), Pasal 30 ayat (1), Pasal 31 ayat (1), dan Pasal 32 ayat (2) UUD NRI 1945. Dan pada tataran legal, tuntutan tersebut berdaya guna menghasilkan berbagai undang-undang yang berdimensi HAM.

³⁶ Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary* (New York: Thomson West, 2004), hlm. 2251.

konsiderasi politis. Mengingat, sederet pelanggaran HAM, khususnya pelanggaran berat HAM pada masa lalu, didominasi oleh salah satu cabang kekuasaan negara sebagai lokomotifnya.

Saat ini, setidaknya terintegrasi dua lembaga negara dalam mekanisme penegakan hukum HAM, yaitu: Komnas HAM dan Kejaksaan RI.³⁷ Mengutip pendapat Jan S. Marinka, bahwa pada suatu mekanisme yang mengintegrasikan dua atau lebih lembaga, barang tentu satu lembaga akan bergantung pada lembaga lainnya, di mana, ketergantungan itu bermakna bahwa hasil pekerjaan yang dilakukan oleh lembaga yang satu, sangat menentukan keberhasilan dari pelaksanaan tugas lembaga yang lain, dan demikian sebaliknya.³⁸ Dalam konteks penegakan hukum HAM, dengan begitu, menjadi terang bahwa berhasil atau tidaknya penyidikan dan penuntutan oleh Kejaksaan guna menegakkan hukum HAM sangat ditentukan oleh keberhasilan penyelidikan yang dilakukan oleh Komnas HAM. Sebaliknya, berhasil atau tidaknya Komnas HAM berperan dalam penegakan hukum HAM, juga sangat tergantung pada keberhasilan penyidikan dan penuntutan yang dilakukan oleh Kejaksaan. Dan dalam kerangka yang lebih luas, berhasil atau tidaknya penegakan hukum HAM, juga sangat tergantung pada kinerja Komnas HAM dan Kejaksaan.

Mengutip konsepsi Muladi tentang sinkronisasi, supaya kedua lembaga tersebut dapat mendorong mekanisme penegakan hukum HAM yang independen. Independensi kedua lembaga tersebut juga harus sinkron, baik secara substansial, struktural, maupun kultural.³⁹ Berangkat dari lembaga-lembaga yang independen, mekanisme penegakan hukumnya juga menjadi independen.

Berdasarkan UU HAM dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia (UU Kejaksaan), baik Komnas HAM maupun Kejaksaan merupakan lembaga negara yang independen. Maka dari itu,

³⁷ Secara fungsional, Komnas HAM merupakan lembaga yang berwenang melakukan penyelidikan terhadap peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM, Kejaksaan RI merupakan lembaga yang berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan atas hasil penyelidikan Komnas HAM, dan Kehakiman merupakan lembaga yang memeriksa dan mengadili perkara yang diduga merupakan pelanggaran HAM.

³⁸ Jan S. Marinka, *Reformasi Kejaksaan Dalam Sistem Hukum Nasional*, hlm. 43.

³⁹ Menurut Muladi, sinkronisasi substansial merupakan kesesuaian dalam kaitannya dengan norma dalam hukum positif, sinkronisasi struktural merupakan kesesuaian dalam kerangka hubungan antar lembaga, dan sinkronisasi kultural merupakan kesesuaian dalam menghayati peran, pandangan, sikap, dan falsafah yang secara menyeluruh mendasari suatu sistem. Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995), hlm. 119.

independensi kedua lembaga itu telah sinkron secara substansial.⁴⁰ Tetapi, secara struktural dan kultural, sinkronisasi independensi justru bagaikan “jauh panggang dari api”. Pasalnya, berdasarkan UU Kejaksaan, Jaksa Agung diangkat langsung oleh Presiden dan dapat saja diberhentikan oleh Presiden. Karenanya, Kejaksaan masih sangat terkait dengan kekuasaan eksekutif.⁴¹ Berbeda dari Kejaksaan, berdasarkan UU HAM, Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari anggota Komnas HAM sehingga Komnas HAM jauh lebih independen.⁴² Sebagai catatan, independensi kedua lembaga tersebut tidak sinkron secara struktural.

Berpangkal pada ketidakutuhan independensi Kejaksaan, implementasi kinerja Kejaksaan pada praktiknya memang tidak pernah lepas dari intervensi kekuasaan eksekutif.⁴³ Salah satu konsekuensi dari ketidakutuhan itu adalah munculnya pertentangan sikap antara Kejaksaan dan Komnas HAM, khususnya dalam memilih mekanisme penyelesaian terhadap kasus pelanggaran berat HAM.⁴⁴ Perbedaan sikap itu, pada satu sisi, berdampak pada stagnansi penegakan hukum HAM, dan pada sisi lain, mengindikasikan independensi Kejaksaan dan Komnas HAM juga tidak sinkron secara kultural.

Ketidaksinkronan independensi Komnas HAM dan Kejaksaan, utamanya secara struktural dan kultural, membuat keinginan untuk menciptakan mekanisme penegakan hukum HAM yang independen itu sulit diejawantahkan. Dengan tidak sinkronnya independensi kedua lembaga tersebut justru juga membuka celah politisasi dalam penegakan hukum HAM. Maka dari itu, dalam rangka mendorong independensi mekanisme penegakan hukum HAM di Indonesia, penulis menganalisis terdapat dua cara yang dapat diupayakan guna menyinkronkan independensi dua lembaga tersebut, di antaranya: dengan meneguhkan peran Komnas HAM dan/atau merestrukturisasi kedudukan Kejaksaan dalam struktur ketatanegaraan dengan menegaskan independensi Kejaksaan. Tetapi, menyadari keterbatasan penulis serta tantangan politis yang menjadi variabel dalam

⁴⁰ Pasal 1 angka 7 UU No.39/1999 dan Pasal 2 ayat (1) *jo.* Ayat (2) UU No.16/2004.

⁴¹ Pasal 19 ayat (1) dan (2) UU No.16/2004.

⁴² Pasal 83 ayat (3) UU No.39/1999.

⁴³ Lihat kutipan nomor 23 dan 24.

⁴⁴ Mengingat, sederet peristiwa pelanggaran berat HAM pada masa lalu dimotori oleh kekuasaan eksekutif. Kejaksaan memaksakan supaya pelanggaran berat HAM, khususnya yang terjadi pada masa lalu, diselesaikan melalui mekanisme non-yudisial, sedangkan Komnas HAM bersikukuh mendorong mekanisme yudisial guna menyelesaikan pelanggaran berat HAM.

mewujudkan cara-cara tersebut, meneguhkan peran Komnas HAM merupakan opsi yang paling mungkin untuk diupayakan.

Ketiga, menginstal peran *dominus litis* pada lembaga negara independen bukan merupakan hal yang baru di Indonesia. Pada tataran praktis, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dapat dijadikan eksemplar sehingga gagasan untuk merumuskan peran tersebut kepada Komnas HAM relevan secara komparatif.⁴⁵ Bukan tanpa sebab, terdapat dua alasan yang membenarkan KPK menjadi eksemplar, yaitu bahwa KPK merupakan lembaga negara independen layaknya Komnas HAM⁴⁶ dan, berdasarkan sejarah pembentukannya, Komnas HAM merupakan *antithesis* dari brutalnya pelanggaran HAM, sedangkan KPK merupakan *antithesis* dari brutalnya korupsi yang direfleksikan oleh rusaknya pranata penegakan hukum, mulai dari kepolisian, kejaksaan, hingga kehakiman.⁴⁷

Dominus litis menjadikan lembaga yang diletaki peran tersebut bertindak sebagai satu-satunya pihak yang dapat mengendalikan proses perkara. Artinya, hanya lembaga yang dilekati peran itu yang dapat menentukan apakah suatu perkara dapat diteruskan pada proses peradilan atau tidak. Peran *dominus litis* dalam konteks kemampuan KPK dalam mengendalikan perkara, tercermin dari fungsi KPK sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU KPK). Dalam ketentuan Pasal 6 UU KPK, misalnya, diatur bahwa KPK bertugas melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi.⁴⁸

Secara prosedural, wewenang penyelidikan memberikan keleluasaan bagi KPK untuk mengidentifikasi suatu peristiwa yang diduga merupakan tindak

⁴⁵ KPK merupakan lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independe dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Pasal 3 UU No.30/2002.

⁴⁶ Berdasarkan Pasal 3 UU No.30/2002, diatur bahwa KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun, baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Independensi KPK tidak hanya secara institusional, tetapi juga secara fungsional. Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen. Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi.*, hlm. 88.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 83. Dalam Penjelasan Umum UU No.30/2002, dijelaskan bahwa peningkatan tindak pidana korupsi saat KPK dibentuk sudah tidak terkendali sehingga berpotensi membawa bencana bagi kehidupan berbangsa dan bernegara.

⁴⁸ Berdasarkan Pasal 6 UU No.30/2002, KPK bertugas melakukan koordinasi dengan instansi yang berwenang memberantas tindak pidana korupsi, supervisi terhadap instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi, melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi, dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

pidana korupsi guna menentukan dapat atau tidaknya ditindaklanjuti dengan penyidikan,⁴⁹ wewenang penyidikan memberikan keleluasaan bagi KPK untuk menggelar serangkaian tindakan guna mengumpulkan bukti untuk menemukan tersangka,⁵⁰ dan wewenang penuntutan memberikan keleluasaan bagi KPK untuk melimpahkan perkara ke pengadilan guna diperiksa dan diputus oleh hakim.⁵¹

Melihat keleluasaan tersebut, tampak bahwa KPK memiliki peran sentral dalam penanganan perkara tindak pidana korupsi. Betapa tidak, apabila suatu perkara tindak pidana korupsi telah ditangani atau dilimpahkan kepada KPK,⁵² KPK dapat menentukan apakah perkara tersebut sudah layak diteruskan pada proses peradilan atau tidak (*dominus litis*). Dengan keleluasaan yang dimilikinya, berdasarkan survei dari Lembaga Survei Indonesia (LSI) bersama Indonesia Corruption Watch (ICW) pada Oktober 2018, KPK telah berkembang menjadi lembaga negara dengan tingkat kepercayaan yang paling tinggi dari masyarakat dibandingkan dengan lembaga negara lainnya.⁵³

Berkaca pada kemapanan KPK dalam menegakkan hukum melawan tindak pidana korupsi yang berdampak positif pada kinerja dan elektabilitas KPK, merumuskan peran yang sama pada Komnas HAM guna memperkuat kemampuan kerja dan elektabilitas Komnas HAM dengan begitu merupakan langkah akurat.

Berdasarkan dalil-dalil yang telah diuraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa terdapat tiga faktor yang mendorong gagasan untuk merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas menjadi penting. Secara esensial, apabila

⁴⁹ Pasal 38 ayat (1) UU No.30/2002 *jo.* Pasal 1 Angka 5 KUHAP.

⁵⁰ Pasal 38 ayat (1) UU No.30/2002 *jo.* Pasal 1 Angka 2 KUHAP.

⁵¹ Pasal 38 ayat (1) UU No.30/2002 *jo.* Pasal 1 Angka 7 KUHAP.

⁵² Perkara korupsi dapat ditangani sejak penyelidikan oleh KPK. Di samping itu, berdasarkan Pasal 8 ayat (2) UU No.30/2002, KPK juga berwenang mengambil alih penyidikan dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh Kepolisian atau Kejaksaan. Tindakan pengambilalihan itu pada dasarnya merupakan bagian dari fungsi KPK melakukan supervisi terhadap instansi yang berwenang memberantas korupsi, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 huruf b *jo.* Pasal 8 ayat (2) UU No.30/2002. Diatur juga berdasarkan Pasal 9 UU No.30/2002, tindakan pengambilalihan itu dapat dilakukan apabila: i) ada laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi tidak ditindaklanjuti; ii) proses penanganan korupsi secara berlarut-larut atau tertunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan; iii) penanganan korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku yang sesungguhnya; iv) penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi; v) hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif; vi) dan keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian atau kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan.

⁵³ Berdasarkan hasil survei LSI bersama ICW pada Oktober 2018, KPK memperoleh persentase kepercayaan dari masyarakat hingga 81% dari 100% secara keseluruhan. Lembaga Survei Indonesia dan Indonesi Corruption Watch, *Rilis Survei Nasional: Tren Perspektif Publik tentang Korupsi di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Survei Indonesia, 2018), hlm. 16-17.

dikristalisasi, maka ketiga faktor tersebut terdiri dari faktor yuridis, historis-teoretis, dan komparatif-sosiologis.

D. Merumuskan Peran *Dominus Litis* pada Komnas HAM

Pembahasan tentang langkah konkret untuk merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas HAM dibuka dengan dalil bahwa kesimpangsiuran yang terjadi datang dan disebabkan oleh kekeliruan skema kolaboratif antara Komnas HAM dan Kejaksaan. Merujuk pada uraian di atas, kekeliruan tersebut justru disebabkan oleh ketidaksinkronan independensi, utamanya dalam struktur dan kultur kelembagaan, sehingga berdampak buruk pada mekanisme penegakan HAM. Padahal, supaya dapat menegakkan hukum HAM sesuai koridor hukum, kedua lembaga tersebut harus mendorong mekanisme penegakan HAM yang independen. Tetapi, apabila dianalisis secara mendalam, skema kolaboratif yang keliru tersebut juga tidak dapat dilepaskan dari peran peraturan perundang-undangan yang mengatur mekanisme penegakan hukum HAM. Hal ini sesuai dengan komitmen konstitusional yang menegaskan kedudukan Indonesia sebagai negara hukum,⁵⁴ yang secara praktis dan doktrinal merupakan negara yang menjadikan peraturan perundang-undangan sebagai basis untuk setiap tindakan pemerintah.⁵⁵

Menyadari hal di atas, ide untuk memberikan peran *dominus litis* pada Komnas HAM dengan demikian akan dititikberatkan pada tindakan merumuskan peraturan perundang-undangan nasional. Secara teoretis, merumuskan peraturan perundang-undangan dapat dipadankan dengan frasa lain, yaitu memformulasikan suatu kebijakan. Mengacu pada pendapat William N. Dunn, memformulasikan kebijakan berarti mengembangkan secara dialektis suatu solusi yang berbasis pada kebijakan guna memecahkan masalah.⁵⁶ Di samping itu, berdasarkan makna dalam Kamus Bahasa Indonesia (KBI), memformulasikan kebijakan merupakan

⁵⁴ Ditegaskan pada Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945.

⁵⁵ Tipologi negara hukum secara doktrinal banyak, misalnya, mulai dari negara hukum liberal (*nachwachter staat*), negara hukum formal (*formale rechstaat*), negara hukum materiil (*materiele rechtstaat*), negara hukum kemakmuran (*welvarestaat*), hingga ada negara hukum yang mengabdikan pada kepentingan umum (*social service state*). Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013), hlm. 5.

⁵⁶ William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: UGM Press, 2000), hlm. 132.

tindakan penyusunan kebijakan dalam bentuk yang tepat.⁵⁷ Maka dari itu, frasa merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas HAM harus dimaknai sebagai upaya merumuskan peran tersebut dengan memperbarui secara tepat substansi peraturan perundang-undangan, yaitu UU HAM dan UU Pengadilan HAM yang merupakan basis legal lembaga Komnas HAM.

Konkretisasi Rumusan Peran *Dominus Litis* pada Komnas HAM

Saat ini, lembaga Komnas HAM diatur berdasarkan Pasal 75 hingga Pasal 99 UU HAM serta Pasal 18 hingga Pasal 20 dan Pasal 25 UU Pengadilan HAM. Apabila dikuantifikasi, maka pasal tentang Komnas HAM hanya terdiri dari 24 pasal dari total keseluruhan 105 pasal dalam UU HAM,⁵⁸ dan hanya terdiri dari 4 pasal dari total keseluruhan 51 pasal dalam UU pengadilan HAM.⁵⁹ Dibandingkan dengan KPK, lembaga negara independen yang penulis jadikan eksemplar dalam merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas HAM, tentu pengaturan lembaga Komnas HAM berdasarkan paket undang-undang tersebut tampak minimalis.⁶⁰

Beberapa ketentuan yang berhubungan dengan ide untuk merumuskan peran *dominus litis* pada Komnas HAM, di antaranya, Pasal 76 ayat (1) *jo.* Pasal 89 UU HAM dan Pasal 18 ayat (1) UU Pengadilan HAM yang keduanya mengatur secara spesifik fungsi dan wewenang Komnas HAM pada persoalan di bidang HAM. Berdasarkan UU HAM, fungsi Komnas HAM dirumuskan dengan menggunakan formulasi bahwa, “Untuk mencapai tujuannya Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia.”⁶¹

Berdasarkan aturan di atas, pada Pasal 89 ayat (3) huruf b UU HAM kemudian diatur bahwa dalam rangka melaksanakan fungsi Komnas HAM di bidang pemantauan, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM. Di samping itu, hampir serupa dengan ketentuan UU HAM,

⁵⁷ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008), hlm. 415.

⁵⁸ Hanya 22% ketentuan pada UU No.39/1999 yang mengatur kelembagaan Komnas HAM.

⁵⁹ Hanya 7.8% ketentuan pada UU No.26/2000 yang mengatur kelembagaan Komnas HAM.

⁶⁰ Terdapat total 72 pasal yang mengatur kelembagaan KPK berdasarkan UU No.30/2002.

⁶¹ Pasal 76 ayat (1) UU No.39/1999.

wewenang penyelidikan Komnas HAM berdasarkan UU Pengadilan HAM dirumuskan dengan menggunakan formulasi: “penyelidikan terhadap pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia”.⁶²

Mengamati serangkaian ketentuan yang disebutkan di atas, tampak bahwa wewenang Komnas HAM hanya sebatas melakukan penyelidikan, tidak sampai penyidikan dan penuntutan. Artinya, Komnas HAM hanya terlibat pada fase pra-ajudikasi. Padahal, merujuk pada harapan pembentukannya dulu, Komnas HAM seharusnya terlibat tidak hanya pada fase pra-ajudikasi. Tetapi, juga pada fase adjudikasi dalam mekanisme penegakan hukum HAM, sebagaimana dipaparkan pada sub-bab sebelumnya. Maka dari itu, peran *dominus litis* akurat kiranya untuk diberikan pada Komnas HAM.

Supaya peran *dominus litis* dapat diberikan pada Komnas HAM, ketentuan mengenai wewenang Komnas HAM harus diperbarui dengan cara menambahkan wewenang baru pada Komnas HAM. Adapun wewenang baru itu adalah wewenang penyidikan dan penuntutan. Dengan demikian, apabila pada awalnya dirumuskan dalam UU HAM dan UU Pengadilan HAM bahwa:

- a. untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi tentang hak asasi manusia; dan
- b. penyelidikan terhadap pelanggaran berat HAM dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Maka, supaya peran *dominus litis* melekat pada Komnas HAM sehingga selaras dengan harapan pembentukannya, ketentuan di atas harus diubah dan ditambahkan dengan ketentuan yang mengatur bahwa:

- a. untuk mencapai tujuannya, Komnas HAM melaksanakan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, **penegakan**, dan mediasi tentang hak asasi manusia;
- b. **untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam bidang penegakan, Komnas HAM bertugas dan berwenang untuk**

⁶² Pasal 18 ayat (1) UU No.26/2000.

melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM;

- c. penyelidikan, **penyidikan, dan penuntutan** terhadap pelanggaran berat HAM dilakukan oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Berpangkal pada ketentuan baru tersebut di atas, Komnas HAM dengan demikian dapat berperan dalam mekanisme penegakan hukum HAM di Indonesia mulai dari fase pra-ajudikasi hingga pada fase adjudikasi. Secara berturut-turut, wewenang penyelidikan memberikan kemerdekaan pada Komnas HAM untuk mengidentifikasi suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM guna menentukan dapat atau tidaknya ditindaklanjuti dengan penyidikan, wewenang penyidikan memberikan privilese pada Komnas HAM untuk mencari dan mengumpulkan bukti dalam rangka menemukan tersangka atas peristiwa pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM, dan wewenang penuntutan memberikan akses pada Komnas HAM untuk melimpahkan perkara pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM yang telah selesai disidik ke pengadilan guna diperiksa dan diputus oleh hakim.

Tabel 1. Perbandingan wewenang Komnas HAM

Wewenang Basis	Penyelidikan	Penyidikan	Penuntutan
UU HAM <i>jo.</i> UU Pengadilan HAM	√		
Peran <i>Dominus Litis</i>	√	√	√

Tentang Kolaborasi Komnas HAM dan Kejaksaan: dari *Obligatory* menjadi *Voluntary*

Saat ini, kolaborasi Komnas HAM dan Kejaksaan dalam mendorong penegakan hukum HAM mutlak diperlukan. Betapa tidak, berikut akan dipaparkan beberapa aturan pokok yang secara sistematis membentuk mekanisme kolaboratif tersebut:

- a. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya;⁶³

⁶³ Pasal 89 ayat (4) huruf d UU No.39/1999.

- b. dalam hal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berpendapat bahwa bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan disampaikan kepada penyidik;⁶⁴
- c. penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung;⁶⁵
- d. Jaksa Agung sebagai penyidik berwenang melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup;⁶⁶
- e. penuntutan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat dilakukan oleh Jaksa Agung;⁶⁷ dan
- f. Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum berwenang melakukan penahanan atau penahanan lanjutan untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan.⁶⁸

Konsekuensi logis dari ketentuan-ketentuan yang telah dituliskan di atas adalah bahwa sifat kolaboratif yang terbangun di antara Komnas HAM dan Kejaksaan adalah *obligatory*, yang diartikan sebagai *required* dalam *Black's Law Dictionary*,⁶⁹ yaitu suatu kolaborasi yang menciptakan keadaan bersyarat di antara keduanya.⁷⁰ Akibatnya, dalam mekanisme penegakan hukum HAM, Komnas HAM harus melakukan koordinasi dengan Kejaksaan supaya hasil kerjanya dapat ditindaklanjuti.⁷¹ Maka dari itu, bukannya terbentuk kultur yang independen, melainkan justru terbentuk kultur yang dependen, yang pada tataran praktis justru memicu berbagai permasalahan.

⁶⁴ Pasal 20 ayat (1) UU No.26/2000.

⁶⁵ Pasal 21 ayat (1) UU No.26/2000.

⁶⁶ Pasal 11 ayat (1) UU No.26/2000.

⁶⁷ Pasal 23 ayat (1) UU No.26/2000.

⁶⁸ Pasal 12 ayat (1) UU No.26/2000.

⁶⁹ Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionar*, hlm. 3411.

⁷⁰ Yang dimaksud dengan keadaan bersyarat adalah bahwa kinerja salah satu lembaga dipandang sebagai syarat bagi kinerja lembaga lainnya.

⁷¹ Keharusan ini tercermin beberapa pasal, misalnya, Pasal 20 ayat (3) UU No.26/2000 yang mengatur bahwa dalam hal penyidik berpendapat bahwa hasil penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) masih kurang lengkap, penyidik segera mengembalikan hasil penyelidikan tersebut kepada penyidik disertai petunjuk untuk dilengkapi dan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal diterimanya hasil penyelidikan, penyidik wajib melengkapi kekurangan tersebut.

Seiring dengan gagasan penulis tentang peran *dominus litis* pada Komnas HAM, tentu sifat kolaboratif antara Komnas HAM dengan Kejaksaan harus diubah sebab Komnas HAM, dengan peran barunya, merupakan pengendali perkara (*dominus litis*) yang telah berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM. Maka dari itu, kolaborasi yang bersifat *obligatory* tersebut harus ditransformasikan menjadi kolaborasi yang bersifat *voluntary* atau *optional*, yaitu suatu kolaborasi yang tidak menimbulkan keadaan bersyarat di antara kedua lembaga tersebut. Manfaatnya, dalam mekanisme penegakan hukum HAM, Komnas HAM memiliki *privilese* untuk mengendalikan proses perkara di bidang HAM, dengan tanpa harus bergantung pada dan menunggu tindak lanjut dari Kejaksaan. Tetapi, jika diperlukan, kolaborasi antara kedua lembaga tersebut tetap bisa dibentuk. Pasalnya, sifat *voluntary* atau *optional* tidak menghapuskan peluang kolaborasi di antara keduanya sebab sifat *voluntary* atau *optional* tidak menghapuskan wewenang Kejaksaan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan.

Dengan begitu, supaya relaras dengan peran Komnas HAM sebagai *dominus litis*, substansi enam ketentuan yang dituliskan di atas harus diubah sehingga berbunyi:

- a. Komnas HAM **dapat** menyampaikan hasil pemeriksaan atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya;
- b. Dalam hal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berpendapat bahwa bukti permulaan yang cukup telah terjadi peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang berat, maka kesimpulan hasil penyelidikan **dapat** disampaikan kepada Jaksa Agung;
- c. Penyidikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat **dapat** dilakukan oleh Jaksa Agung;
- d. Jaksa Agung sebagai penyidik **dapat** melakukan penangkapan untuk kepentingan penyidikan terhadap seseorang yang diduga keras melakukan pelanggaran hak asasi manusia yang berat berdasarkan bukti permulaan yang cukup;

- e. Penuntutan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang berat **dapat** dilakukan oleh Jaksa Agung; dan
- f. Jaksa Agung sebagai penyidik dan penuntut umum **dapat** melakukan penahanan atau penahanan lanjutan untuk kepentingan penyidikan dan penuntutan.

Konsekuensi dari ditambahkannya kata “**dapat**” pada ketentuan pasal-pasal di atas adalah bahwa Kejaksaan tidaklah kehilangan wewenang penyidikan dan penuntutan dalam perkara hak asasi manusia. Pasalnya, kata “**dapat**” memiliki makna *legally competent and qualified*.⁷² Selain itu, sebagaimana dimaknai dalam KBI dan telah diadopsi dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012, kata “**dapat**” berarti bisa, mampu, sanggup, boleh, atau mungkin.⁷³ Dengan demikian, supaya wewenang penyidikan dan penuntutan lembaga Kejaksaan dapat diimplementasikan, penulis menyadari bahwa diperlukan suatu *pretext*.⁷⁴ Oleh sebab itu, pada dasar hukum yang nantinya akan mengatur kolaborasi yang bersifat *voluntary* atau *optional* antara Komnas HAM dan Kejaksaan, kata “**dapat**” tersebut harus diimbangi ketentuan pasal lain yang mengatur tentang syarat atau kondisi dapatnya wewenang Kejaksaan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara di bidang HAM diimplementasikan. Misalnya, dengan menggunakan skema rujukan dari Komnas HAM, sebagai pengendali proses perkara di bidang HAM, di mana, rujukan tersebut menjadi basis yang melegitimasi Kejaksaan untuk melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap perkara pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM.

Secara komparatif, wewenang KPK untuk mengambil alih penyidikan dan penuntutan yang sedang dilakukan Kepolisian atau Kejaksaan dapat dijadikan contoh. Wewenang pengambilalihan tersebut tidak serta merta dapat dilakukan KPK, pasalnya terdapat *pretext* yang menjadi syarat dapatnya wewenang tersebut diimplementasikan. *Pretext* tersebut dapat dijumpai pada ketentuan Pasal 9 UU

⁷² Bryan A. Garner (ed.), *Black's Law Dictionary*, hlm. 14.

⁷³ Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia*, hlm. 316. Lihat juga, putusan MK No.92/PUU-X/2012, hlm. 69.

⁷⁴ Yang dimaksud dengan *pretext* adalah keadaan yang memicu sesuatu atau, dalam konteks wewenang penyidikan dan penuntutan lembaga Kejaksaan, sesuatu yang melegitimasi wewenang tersebut diimplementasikan.

KPK, yang secara substansial berisikan alasan-alasan yang membenarkan KPK mengimplementasikan wewenang pengambilalihan penyidikan dan penuntutan.⁷⁵

Secara alternatif, terdapat dua cara yang dapat ditempuh untuk mengupayakan perumusan peran *dominus litis* sesuai dengan formulasi yang telah dirumuskan di atas dan mengupayakan pengaturan ulang skema kolaboratif antara Komnas HAM dan Kejaksaan yang pada awalnya bersifat *obligatory* menjadi *voluntary* atau *optional*, di antaranya: i) dengan membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur lembaga Komnas HAM atau ii) dengan merevisi UU HAM dan UU Pengadilan HAM yang berfungsi sebagai basis legal lembaga Komnas HAM.⁷⁶

E. Simpulan dan Rekomendasi

Simpulan

Merujuk pada dalil-dalil yang telah diuraikan sebelumnya, berikut dua kesimpulan yang dapat penulis sarikan: *pertama*, pentingnya memberikan peran *dominus litis* pada Komnas HAM dalam mekanisme penegakan hukum HAM di Indonesia didukung oleh tiga faktor, di antaranya: i) faktor yuridis, di mana, pemberian peran *dominus litis* pada Komnas HAM justru relevan dan berbasis pada tujuan pelembagaan Komnas HAM berdasarkan UU HAM; ii) faktor historis-teoretis, di mana, pelembagaan Komnas HAM dulunya tidak terlepas dari tuntutan reformasi yang menghendaki peningkatan perlindungan HAM dan

⁷⁵ Terdapat beberapa syarat apabila KPK hendak mengambil alih penyidikan dan penuntutan yang sedang dilakukan kepolisian dan kejaksaan, yaitu: adanya laporan masyarakat mengenai tindak pidana korupsi yang tidak ditindaklanjuti, proses penanganan tindak pidana korupsi secara berlarut-larut atau tertunda-tunda tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan, penanganan tindak pidana korupsi ditujukan untuk melindungi pelaku tindak pidana korupsi yang sesungguhnya, penanganan tindak pidana korupsi mengandung unsur korupsi, hambatan penanganan tindak pidana korupsi karena campur tangan dari eksekutif, yudikatif, atau legislatif, serta keadaan lain yang menurut pertimbangan kepolisian dan kejaksaan, penanganan tindak pidana korupsi sulit dilaksanakan secara baik dan dapat dipertanggungjawabkan. Pasal 9 huruf a sampai f UU No.30/2002.

⁷⁶ Opsi pertama, yaitu membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur tentang lembaga Komnas HAM, tentu mensyaratkan supaya undang-undang tersebut mengatur secara komprehensif lembaga Komnas HAM, misalnya, mulai dari ketentuan umum, fungsi, tugas, wewenang, tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang, tempat kedudukan, tanggung jawab dan susunan organisasi, pimpinan, mengenai aturan teknis penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, mengenai KKR, ketentuan perailan, hingga ketentuan penutup. Sedangkan opsi kedua, yaitu merevisi UU No.39/1999 dan UU No.26/2000, hanya mensyaratkan mengubah ketentuan Pasal 76 ayat (1) UU No.39/1999, menambahkan 1 ayat mengenai tugas dan wewenang Komnas HAM dalam melaksanakan fungsi penegakan hukum HAM pada Pasal 89 UU No.39/1999, dan mengubah ketentuan Pasal 18 ayat (1) UU No.26/2000.

penegakan hukum HAM. Berdasarkan doktrin HAM universal, esensi dari tuntutan tersebut menuntut Komnas HAM untuk tidak hanya menyelidiki suatu peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM, tetapi juga pro-aktif melakukan penyidikan dan penuntutan terhadap pelaku pelanggaran HAM; dan iii) faktor komparatif-sosiologis, di mana, memberikan peran *dominus litis* pada suatu lembaga negara independen bukan merupakan hal yang baru di Indonesia. Secara konkret, KPK, misalnya, yang berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap perkara tindak pidana korupsi. *Kedua*, langkah konkret dalam merumuskan peran *dominus litis* dilakukan dengan memformulasikan wewenang penyidikan dan penuntutan pada lembaga Komnas HAM dalam penyelesaian perkara pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM serta mengatur ulang skema kolaboratif antara Komnas HAM dan Kejaksaan dengan mengubah kolaborasi yang pada awalnya bersifat *obligatory* menjadi *voluntary* atau *optional*. Secara alternatif, langkah konkret tersebut dapat dijawabantahkan dengan membentuk satu undang-undang yang secara khusus mengatur tentang lembaga Komnas HAM atau dengan merevisi beberapa pasal dalam UU HAM dan UU Pengadilan HAM.

Rekomendasi

Rekomendasi yang dapat penulis rumuskan, yaitu: i) kepada cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif, supaya segera mengagendakan dan membentuk undang-undang yang secara khusus mengatur tentang lembaga Komnas HAM atau merevisi UU HAM dan UU Pengadilan HAM; ii) kepada Komnas HAM, supaya selalu kukuh dalam mempertahankan independensi kelembagaannya, baik secara institusional maupun fungsional, dan selalu pro-aktif dalam menegakkan hukum HAM; dan iii) kepada aktivis HAM, supaya selalu melakukan kontrol pada negara, khususnya dalam hal penyelesaian pelanggaran HAM dan pelanggaran berat HAM, baik yang terjadi pada masa lalu maupun pada masa setelahnya.

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan

General Assembly of the United Nations, International Covenant on Civil and Political Rights

_____, *The Paris Principles 1991*

_____, *Universal Declaration of Human Rights*

Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

_____, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

_____, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana

_____, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

_____, Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia

_____, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Tindak Pidana Korupsi

_____, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia

Indonesia, Presiden Republik Indonesia, Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Putusan

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 92/PUU-X/2012

_____, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-IV/2006

Buku, Jurnal, dan Makalah

Asplund, Knut D., Marzuki, Suparman, dan Riyadi, Eko (peny.), *Hukum Hak Asasi Manusia* (Yogyakarta: PUSHAM UII, 2008)

Dunn, William N., *Pengantar Analisis Kebijakan Publik* (Yogyakarta: UGM Press, 2000)

- Effendy, Marwan, *Kejaksaan RI: Posisi dan Fungsinya dari Perspektif Hukum* (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2005)
- Herno, Sandy Hardian Susanto, *Pijar Filsafat Yunani Klasik* (Bandung: PSIK ITB, 2016)
- Lembaga Survey Indonesia dan Indonesia Corruption Watch, *Rilis Survey Nasional: Tren Perspeksi Publik tentang Korupsi di Indonesia* (Jakarta: Lembaga Survey Indonesia, 2018)
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen. Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Pers, 2017)
- Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana* (Semarang: Badan Penerbit UNDIP, 1995)
- Muntoha, *Negara Hukum Indonesia Pasca Perubahan UUD 1945* (Yogyakarta: Kaukaba Dipantara, 2013)
- Nowak, Manfred, *Introduction to The International Human Rights Regime* (Leiden: Martinus Nijhoff Publisher, 2003)
- Pangaribuan, Luhut M.P., *Hukum Acara Pidana. Surat Resmi Advokat di Pengadilan* (Jakarta: Papar Sinar Sinanti, 2013)
- Riyadi, Eko, *Hukum Hak Asasi Manusia. Perspektif Nasional, Regional, dan Nasional* (Depok: RajaGrafindo Persada, 2018)
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar* (Jakarta: RajaGrafindo Persadam 2002)
- Suratman dan Dillah, Philips, *Metode Penelitian Hukum. Dilengkapi dengan Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum* (Bandung: AlfaBeta, 2015)

Skripsi, Tesis, dan Disertasi

- Hadi, Sahid, *Konstruksi Teoretis Tanggung Jawab Korporasi terhadap Pelanggaran Hak atas Lingkungan Hidup dalam Kerangka Hukum Bisnis dan Hak Asasi Manusia*, Skripsi sarjana, (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018)
- Maruki, Suparman, “Politik Hukum Hak Asasi Manusia (HAM) di Indonesia pada Era Reformasi (Studi tentang Penegakan Hukum HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Masa Lalu”, Disertasi Doktor, (Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2010)

Jurnal

Maringka, Jan S., “Kewenangan Kejaksaan sebagai Dominus Litis Menyongsong Pembaharuan Hukum Acara Pidana”, *Jurnal Peradilan Indonesia*, Vol. 3, hlm. 13-29, 2015

Perbawa, Gede Putera, “Kebijakan Hukum Pidana terhadap Eksistensi Asas *Dominus Litis* dalam Perspektif Profesionalisme dan Proporsionalisme Jaksa Penuntut Umum”, *Arena Hukum*, Vol. 7 No. 3, hlm. 303-471, 2014

Makalah

ELSAM, HRWG, et al., *Indonesia: Uncertain Times, Urgent Reforms Needed*, dalam Yap Swee Seng dan Agantaranansa Juanda, *2017 ANNI Report on the Performance and Establishment of National Human Rights Institutions in Asia*, (Bangkok: Secretariat of Asian Forum for Human Rights and Development, 2017)

Hadi, Sahid dan Saputri, Rizki Marita Eka, “Restrukturisasi Kedudukan Kejaksaan dalam Ketatanegaraan Indonesia: Penegasan Independensi Kejaksaan sebagai Upaya Reformasi Pengawasan terhadap Jaksa dalam Menciptakan Efektivitas Penegakan Hukum”, mimeo, dipresentasikan di babak final lomba Karya Tulis Ilmiah Nasional Law Enforcement Fair di Medan, Universitas Sumatera Utara (Yogyakarta: Februari, 2017)

Dokumen Pemerintah

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, *Laporan Tahunan KOMNAS HAM 2017*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2018)

Tim Penyusun Laporan Kinerja Komnas HAM (peny.), *Laporan Kinerja. LKIP 2016 Komisi Nasional Hak Asasi Manusia*, (Jakarta: Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, 2017)

Waluyo, Bambang, “Menyoal Perubahan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia”, *Jurnal Bina Adhyaksa*, Vol. II No.1, 2011.

Kamus

Garner, Bryan A. (ed.), *Black's Law Dictionary* (New York: Thomson West, 2004)

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa, 2008)

Data Elektronik

Hadi, Sahid, “Menghapus Beban Sejarah”, *detikcom* (24 Januari 2019), dalam <https://news.detik.com/kolom/d-4398367/menghapus-beban-sejarah>.

Kuwadi, Fabian Januarius, “Komisioner Komnas HAM: Pemerintah Memaksakan Rekonsiliasi”, *Kompas* (24 April 2017), dalam <https://nasional.kompas.com/read/2017/05/24/15341841/komisioner.komnas.ham.pemerintah.memaksakan.rekonsiliasi>

Persada, Syailendra (ed), “Kejaksaan Agung kembalikan Berkas Pelanggaran HAM ke Komnas HAM”, *Tempo* (11 Januari 2019), dalam <https://nasional.tempo.co/read/1163767/kejaksaan-agung-kembalikan-berkas-pelanggaran-ham-ke-komnas-ham/full&view=ok>.

Sitompul, Juven Martua, “Sembilan Dosa Jaksa Agung Prasetyo versi ICW”, *Merdeka* (17 November 2016), dalam <https://www.merdeka.com/peristiwa/sembilan-dosa-jaksa-agung-prasetyo-versi-icw.html>.



**MaPPI
FHUI**

Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia