



## Reformulasi Kewenangan Represif Komnas HAM dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Indonesia

Iskan Habibi

Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada, Indonesia

\*Corresponding Author: [iskanhabibi1999@mail.ugm.ac.id](mailto:iskanhabibi1999@mail.ugm.ac.id)

History Artikel	Abstrak
<i>Masuk: 9 Sep 2025</i> <i>Review: 23 Jan 2026</i> <i>Diterima: 9 Feb 2026</i> <i>Terbit: 9 Feb 2026</i>	Mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia mengalami disharmoni akibat pendelegasian wewenang represif kepada dua lembaga berbeda, yakni Komnas HAM dan Kejaksaan Agung. Akibatnya, banyak hasil penyelidikan Komnas HAM tidak ditindaklanjuti ke tahap penyidikan dan penuntutan oleh Kejaksaan Agung, sehingga menyebabkan 12 kasus pelanggaran HAM berat mandek dan tidak terselesaikan. Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan kembali model kewenangan represif yang efektif dengan memusatkannya pada satu lembaga independen. Kontribusi utama penelitian ini adalah menawarkan desain kewenangan represif yang terpusat pada Komnas HAM dengan mencabut kewenangan serupa dari Kejaksaan Agung untuk menghindari tumpang tindih dan memastikan kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, perbandingan, dan sejarah. Data yang digunakan adalah data sekunder yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif. Hasil kajian menunjukkan bahwa fragmentasi kewenangan menjadi penghambat utama, di mana Komnas HAM hanya memiliki wewenang penyelidikan, sementara penyidikan dan penuntutan berada di tangan Kejaksaan Agung. Kurangnya komitmen dari Kejaksaan Agung sering kali membuat berkas perkara bolak-balik dan penyelesaian kasus menjadi stagnan. Sebagai solusi, penelitian ini merekomendasikan reformulasi kewenangan represif dengan



	<p>menjadikan Komnas HAM sebagai <i>dominus litis</i> atau pengendali perkara tunggal dalam kasus pelanggaran HAM berat. Kewenangan ini mencakup penyelidikan, penyidikan, hingga penuntutan, sehingga tidak lagi bergantung pada institusi lain. Untuk mendukung hal tersebut, perlu dilakukan revisi terhadap UU HAM dan UU Pengadilan HAM, serta menghapus kewenangan penyidikan dan penuntutan Kejaksaan Agung dalam kasus pelanggaran HAM berat. Penguatan ini juga harus diiringi dengan perbaikan sistem rekrutmen sumber daya manusia di Komnas HAM. Kesimpulannya, pemusatan kewenangan represif pada Komnas HAM merupakan langkah krusial untuk mengatasi hambatan struktural dan mewujudkan penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat yang efektif dan berlandaskan kepastian hukum.</p> <p><b>Kata Kunci:</b> Reformulasi; Kewenangan Represif; Komnas HAM; Pelanggaran HAM Berat.</p>
<p><b>Article's History</b></p>	<p><b>Abstrack</b></p>
<p>Received: 9 Sep 2025 Reviewed: 23 Jan 2026 Accepted: 9 Feb 2026 Published: 9 Feb 2026</p>	<p><i>The mechanism for resolving gross human rights violations in Indonesia has experienced disharmony due to the delegation of repressive authority to two different institutions, namely the National Human Rights Commission (Komnas HAM) and the Attorney General's Office. As a result, many of Komnas HAM's investigation findings have not been followed up with investigations and prosecutions by the Attorney General's Office, causing 12 cases of gross human rights violations to stall and remain unresolved. This study aims to reformulate an effective model of repressive authority by centralizing it in a single independent institution. The main contribution of this study is to propose a design for repressive authority that is centered on Komnas HAM by revoking similar authority from the Attorney General's Office to avoid overlap and ensure legal certainty. This study uses a normative research method with a legislative, conceptual, comparative, and historical approach. The data used is secondary data collected through literature study and analyzed</i></p>



*qualitatively. The results of the study show that fragmentation of authority is a major obstacle, where Komnas HAM only has investigative authority, while investigation and prosecution are in the hands of the Attorney General's Office. The lack of commitment from the Attorney General's Office often causes case files to go back and forth and case resolutions to stagnate. As a solution, this study recommends reformulating repressive authority by making Komnas HAM the dominus litis or sole controller of cases involving gross human rights violations. This authority covers investigation, inquiry, and prosecution, so that it no longer depends on other institutions. To support this, it is necessary to revise the Human Rights Law and the Human Rights Court Law, as well as remove the Attorney General's Office's authority to investigate and prosecute serious human rights violations. This strengthening must also be accompanied by improvements to the human resource recruitment system at Komnas HAM. In conclusion, the centralization of repressive authority in Komnas HAM is a crucial step in overcoming structural obstacles and realizing the effective resolution of gross human rights violations based on legal certainty.*

**Keywords:** Reformulation; Repressive Authority; Komnas HAM; Serious Human Rights Violations.

All articles are published online in <http://journal2.uad.ac.id/index.php/adlp/>

## Pendahuluan

Eksistensi manusia dalam tatanan sosial sering kali dihadapkan pada paradoks kekuasaan dan perlindungan hak-hak dasar. Thomas Hobbes pernah mengemukakan premis bahwa manusia cenderung menjadi serigala bagi manusia lainnya (*homo homini lupus*) (Wijaya, 2016), jika tidak ada otoritas yang mampu menjamin ketertiban melalui kontrak sosial yang adil. Dalam konteks modern, negara hadir sebagai pelindung hak asasi manusia melalui instrumen regulasi dan lembaga-lembaga negara. Indonesia, sebagai negara hukum (*rechtsstaat*), telah berkomitmen untuk memberikan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, komitmen ini menghadapi ujian berat ketika berhadapan dengan fenomena pelanggaran hak asasi manusia yang berat.



Realitas empiris saat ini menunjukkan adanya noktah hitam dalam perjalanan penegakan hukum HAM di Indonesia. Terdapat sedikitnya 12 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu yang hingga kini belum terselesaikan melalui mekanisme peradilan yang efektif. (*Kompas.com*, t.t. dikutip pada 23 Maret 2025). Kegagalan ini bukan sekadar masalah teknis pembuktian, melainkan refleksi dari disharmoni regulasi yang membagi kewenangan represif secara tidak proporsional antara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung. Komisi Nasional HAM memiliki mandat penyelidikan untuk menemukan bukti permulaan, namun langkah selanjutnya yakni penyidikan dan penuntutan berada di bawah domain Kejaksaan Agung sesuai dengan mandat Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (UU No.26/2000). Sulitnya penyelesaian pelanggaran HAM berat disebabkan oleh kewenangan yang dimiliki oleh Komnas HAM.

Fragmentasi kewenangan ini menciptakan siklus "*ping-pong*" berkas perkara yang tidak berujung. Kejaksaan Agung sering kali mengembalikan berkas hasil penyelidikan Komnas HAM dengan alasan kekurangan syarat formal maupun materiil, seperti ketiadaan sumpah penyidik atau format berita acara yang dianggap tidak sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP). Akibatnya, upaya pengungkapan kebenaran dan penegakan keadilan bagi korban terhenti di tengah jalan. Ketidakjelasan nasib 12 kasus tersebut mencerminkan kegagalan negara dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan terhadap martabat manusia.

Mekanisme penyelesaiannya mencakup tahap penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan. Ketiga tahap tersebut melibatkan dua lembaga negara, yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (Komnas HAM) dan Kejaksaan Agung. Komnas HAM memiliki kewenangan penyelidikan untuk menemukan kasus pelanggaran HAM berat dengan bukti permulaan yang cukup. Kemudian, Kejaksaan Republik Indonesia memiliki kewenangan penyidikan dan penuntutan untuk menemukan Tersangka dan Terdakwa yang akan dituntut di hadapan Pengadilan HAM. Dengan kata lain, kewenangan represif atas penyelesaian kasus Pelanggaran HAM Berat tidak terpusat pada satu lembaga, melainkan terbagi pada dua lembaga dan berlangsung secara berjenjang. Konsekuensi kewenangan yang tidak terpusat ini menjadikan proses penyelesaian Pelanggaran HAM Berat tidak efektif dan tidak mencerminkan kepastian hukum.

Penyelesaian kasus pelanggaran ham berat di Indonesia tentu akan berbeda apabila kewenangan represif dipusatkan pada satu lembaga independen yang memiliki konsentrasi terhadap penghormatan dan perlindungan HAM



sebagaimana Komnas HAM. Oleh karena itu, penelitian ini mengkaji dua hal, yakni problem kewenangan represif dalam penyelesaian kasus Pelanggaran HAM Berat di Indonesia dan reformulasi kewenangan represif yang terpusat pada Komnas HAM.

Terdapat tiga penelitian terdahulu yang dijadikan referensi untuk mengetahui kebaruan (*novelty*) dari artikel ini. Ketiga penelitian terdahulu tersebut memiliki persamaan dengan penelitian penulis, yakni mengajukan rekomendasi untuk pendelegasian kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Komnas HAM (kewenangan represif/*dominus litis*). Adapun ketiga penelitian terdahulu sebagai berikut.

Pertama, penelitian terdahulu ini merupakan jurnal yang ditulis oleh Hadi (Hadi, t.t.) dengan judul “Merumuskan Peran *Dominus Litis* Pada Komnas HAM dalam Mekanisme Penegakan Hukum HAM di Indonesia.” Jurnal tersebut memberikan rekomendasi bahwa Komnas HAM diberikan kewenangan penyelidikan, penyidikan dan penuntutan *Dominus Litis*. Sehingga nantinya penyelesaian Pelanggaran HAM Berat dilakukan secara kolaborasi antara Komnas HAM dengan Kejaksaan Agung. Namun, tidak ditemukan rumusan mekanisme pelaksanaan kolaborasi tersebut. Berkenaan dengan rekomendasi tersebut, terdapat ketidakjelasan penyelesaian apabila terjadi situasi di mana Komnas HAM ingin melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagai lembaga independen. Sedangkan Kejaksaan tidak bersedia melakukannya karena ada intervensi. Lantas, dengan situasi tersebut, apakah penyelesaian kasus Pelanggaran HAM Berat bisa dilanjutkan atau tidak.

*Kedua*, penelitian terdahulu ini merupakan jurnal yang ditulis oleh (Bone, 2021) dengan judul, “Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Telaah Sistem Hukum.” Jurnal tersebut membandingkan Komnas HAM dengan KPK, sehingga memberikan rekomendasi pemberian kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Komnas HAM. Rekomendasi tersebut tidak menjelaskan bagaimana kewenangan Kejaksaan Agung dalam penyelesaian Pelanggaran HAM Berat ketika kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan diserahkan kepada Komnas HAM. Di sini letak tidak jelasnya rekomendasi tersebut.

*Ketiga*, penelitian terdahulu ini merupakan jurnal yang ditulis oleh (Akbar & Amin, 2023) dengan judul, “Kedudukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.” Seperti pada kedua penelitian terdahulu sebelumnya, jurnal ini juga memberikan rekomendasi agar Komnas HAM diberikan kewenangan penyelidikan dan penyidikan, kemudian



Kejaksaan Agung hanya bertindak sebagai penuntut. Rekomendasi ini belum bisa menjawab apabila situasi di mana Kejaksaan Agung tidak bersedia melakukan penuntutan atas hasil penyelidikan dan penyidikan yang telah dilakukan Komnas HAM.

Kesamaan antara ketiga penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada objek kajiannya, yaitu masalah keterbatasan kewenangan Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap pelanggaran HAM berat. Namun, perbedaan mendasar antara ketiga penelitian terdahulu dengan penelitian ini terletak pada ruang lingkup kajiannya. Penelitian ini mengajukan desain kewenangan represif yang dipusatkan pada Komnas HAM dan mencabut kewenangan represif Kejaksaan Agung, dengan tujuan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia, sehingga mencerminkan kepastian hukum. Penelitian ini juga akan mengkaji sistem rekrutmen kepegawaian Komnas HAM untuk menunjang efektivitas pelaksanaan kewenangan represif dalam penyelesaian pelanggaran HAM berat di masa mendatang.

Apabila gagasan dalam penelitian ini diadopsi, maka terdapat lima manfaat, di antaranya: Pertama, untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum dalam penyelesaian Pelanggaran HAM Berat; Kedua, menguatkan Komnas HAM Indonesia dalam aspek kewenangan represif; Ketiga, meningkatkan kompetensi Sumber Daya Manusia (SDM) Komnas HAM dalam bidang Penyelidikan, Penyidikan, dan Penuntutan; Keempat, mencegah terjadinya tumpang tindih pelaksanaan kewenangan represif antara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung; Kelima, untuk mengakhiri disharmoni kolaborasi antara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung dalam penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Indonesia. Berdasarkan uraian di atas, penelitian ini sangat penting untuk penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia.

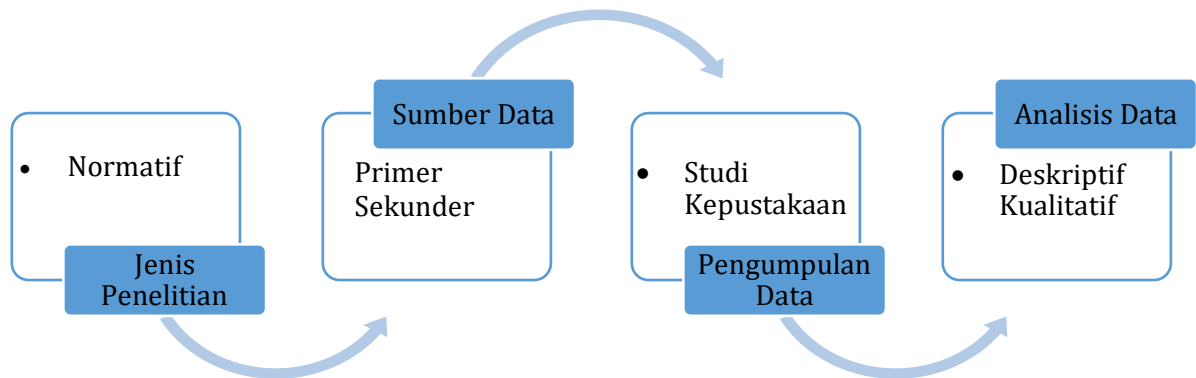
### **Metode**

Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian normatif. Penelitian normatif bertolak dari norma hukum yang bermasalah, yaitu yang bertentangan, kabur, atau kosong (Ariawan, 2013). Penelitian normatif ini menggunakan dua pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Dalam pengumpulan data, penulis menggunakan metode studi kepustakaan. Kemudian, dalam pengelolaan data digunakan metode kualitatif. Dengan perangkat metode di atas, penelitian ini akan mengkaji masalah regulasi penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia dan menghadirkan





rekomenadasi atas masalah tersebut. Metode dalam artikel ini dapat dibaca pada Gambar 1.



Gambar 1. Metode Penelitian

## Hasil dan Pembahasan

### Problem Kewenangan Represif dalam Penyelesaian Pelanggaran HAM Berat di Indonesia

Indonesia dalam konstitusinya menjamin hak asasi manusia. Hak asasi manusia dijamin oleh negara, melalui UUD 1945 pada Alinea IV, Bab XA dari Pasal 28A sampai 28J dalam UUD 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU No.39/1999), serta UU No.26/2000 (Jailani, t.t.). Hak asasi manusia melekat pada diri manusia. Bahkan seberapa bengis pun seseorang tersebut tidak dapat menghilangkan haknya sebagai manusia.

Hak asasi manusia adalah hak yang melekat pada setiap individu hanya karena ia adalah manusia, bukan karena diberikan oleh masyarakat atau hukum positif. Meskipun berbeda dalam warna kulit, jenis kelamin, bahasa, budaya, atau kewarganegaraan, setiap orang tetap memiliki hak-hak tersebut. Hak asasi manusia bersifat universal dan tidak dapat dicabut (*inalienable*), artinya meskipun seseorang mengalami perlakuan buruk, ia tetap memiliki hak-haknya sebagai manusia (Gunakaya, 2019).

Sejarah bangsa Indonesia mencatat berbagai penderitaan, kesengsaraan, dan kesenjangan sosial yang disebabkan oleh perilaku tidak adil dan diskriminatif, yang didasarkan pada faktor etnis, ras, warna kulit, budaya, bahasa, agama, golongan, jenis kelamin, serta status sosial lainnya. Perilaku diskriminatif dan tidak adil ini merupakan pelanggaran hak asasi manusia (HAM), baik yang



bersifat vertikal (dilakukan oleh negara terhadap warga negara) maupun horizontal (dilakukan antarwarga negara). Bahkan, sebagian dari pelanggaran HAM tersebut tergolong dalam kategori pelanggaran HAM berat (*gross violation of human rights*) (Shiddiqoh dkk., 2019).

Pemerintah memiliki kewajiban dan tanggung jawab untuk menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia sesuai dengan undang-undang, peraturan perundang-undangan lainnya, serta hukum internasional yang diterima oleh Negara Republik Indonesia (Jailani, t.t.). Komnas HAM didirikan pada tanggal 7 Juni 1993 berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (*Tentang Komnas HAM*, t.t.). Pada awal pembentukan, independensi Komnas HAM sempat diragukan. Lembaga ini dianggap hanya sebagai upaya pemerintah untuk meredam kritik para aktivis HAM dan memperbaiki citra buruk negara, khususnya dalam konteks pelanggaran HAM pada masa Orde Baru. Komnas HAM dianggap rentan diintervensi oleh negara untuk mengkorporatisasi sebuah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah. Komnas HAM juga dipandang sebagai alat untuk memulihkan reputasi Indonesia di mata internasional terkait isu penegakan HAM (Patra, 2012).

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) dibentuk dengan tujuan menciptakan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia yang berlandaskan pada nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta sejalan dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Selain itu, keberadaan Komnas HAM diarahkan untuk memperkuat perlindungan dan penegakan hak asasi manusia sebagai upaya mendorong terwujudnya perkembangan pribadi manusia Indonesia secara utuh, sekaligus meningkatkan kapasitas partisipasinya dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara (Nelwan, 2024).

Instrumen nasional yang menjadi rujukan Komnas HAM mencakup Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, UU No.39/1999, UU No.26/2000, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2012. Sementara itu, instrumen internasional yang digunakan sebagai acuan meliputi Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa tahun 1945, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia tahun 1948, Kovenan Internasional tentang Hak Sipil dan Politik, Kovenan Internasional tentang Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya, serta berbagai instrumen hak asasi manusia internasional lainnya (Nelwan, t.t.)





Di tengah berbagai kritik yang mengiringi pembentukannya, Komnas HAM pada awalnya mampu merespons keraguan publik melalui kinerja yang dinilai cukup positif. Capaian tersebut secara bertahap membangun kepercayaan masyarakat dan melahirkan harapan serta ekspektasi yang tinggi terhadap peran Komnas HAM sebagai lembaga yang diharapkan mampu memberikan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia secara lebih efektif. Namun, dalam perkembangannya, harapan tersebut belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Kondisi ini disebabkan oleh sejumlah faktor, salah satunya adalah keterbatasan kewenangan Komnas HAM dalam menjalankan fungsi dan mandatnya. (Patra, 2012). Dengan keterbatasan tersebut, Komnas HAM stagnan dalam beberapa kasus pelanggaran HAM berat yang tidak dapat terselesaikan.

Sejarah mencatat bahwa bangsa Indonesia memiliki tekad yang kuat untuk menjunjung tinggi penghormatan terhadap hak asasi manusia, yang tercermin dalam perjuangan mereka untuk meraih kemerdekaan setelah berabad-abad hidup di bawah penjajahan. Di era kemerdekaan ini, tantangan utama yang dihadapi adalah memastikan terpenuhinya dan tegaknya hak asasi manusia bagi seluruh rakyat Indonesia. Dalam prosesnya, peran Komnas HAM menjadi penting sebagai pengawal pemenuhan dan penegakan hak asasi manusia di Indonesia (Arliman, 2017). Berdasarkan Pasal 75 juga dikuatkan bahwa pada intinya Komnas HAM bertujuan memastikan pelaksanaan HAM berdasarkan Pancasila, UUD, Piagam PBB, serta DUHAM. Kemudian juga bertujuan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan HAM di Indonesia.

Berdasarkan semangat pembentukan Komnas Ham di Indonesia, diharapkan dapat menjadi garda terdepan dalam menangani kasus pelanggaran-pelanggaran HAM berat di Indonesia. Melihat dari sejarah pembentukannya, memang sudah seharusnya peran *dominus litis* (pengendali perkara) pelanggaran HAM di Indonesia diselesaikan pada satu pintu, yakni Komnas HAM.

### **Problem Bolak-Balik Berkas Perkara**

Mekanisme penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia saat ini terjebak dalam lingkaran prosedural antara Komnas HAM sebagai penyelidik dan Kejaksaan Agung sebagai penyidik. Berdasarkan Pasal 18 UU No.26/2000, Komnas HAM berwenang melakukan penyelidikan untuk menemukan bukti permulaan yang cukup. Namun, dalam praktiknya, hasil penyelidikan ini sering kali dikembalikan oleh Kejaksaan Agung dengan kode P-18 (berkas



belum lengkap) karena adanya perbedaan interpretasi mengenai kecukupan bukti (Sihombing dkk., 2023).

Data menunjukkan bahwa dari puluhan kasus pelanggaran HAM berat yang diselidiki Komnas HAM, sebagian besar berkas dikembalikan oleh Kejaksaan dengan alasan "belum memenuhi syarat untuk dilakukan penyidikan" (Sinaga & Riwanto, 2022). Sebagai contoh, dalam kasus Trisakti dan Semanggi, hambatan muncul pada syarat formal seperti ketiadaan sumpah penyidik dan format berita acara yang tidak sesuai dengan standar kepolisian, padahal UU Pengadilan HAM tidak mewajibkan hal tersebut secara eksplisit pada tahap penyidikan. Fenomena ini mencerminkan adanya kebuntuan sistem peradilan di mana satu lembaga dituntut melebihi batas kewenangannya (KontraS, 2006, t.t.).

Salah satu faktor determinan stagnasi kasus adalah perbedaan visi kelembagaan. Komnas HAM, dalam menjalankan mandatnya, cenderung menggunakan paradigma perlindungan HAM internasional yang lebih menekankan pada pengungkapan kebenaran substantif dan pola kekejaman sistematis (Nurani, 2022). Sebaliknya, Kejaksaan Agung menerapkan standar pembuktian pidana yang kaku dan konservatif sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP) (Sihombing dkk., 2023).

KUHP didesain untuk menangani tindak pidana umum yang bersifat individual dan insidental, sedangkan pelanggaran HAM berat memiliki karakteristik sistematis dan meluas yang membutuhkan pendekatan pembuktian pro-justitia yang lebih adaptif (Situmorang dkk., 2024). Akibatnya, bukti-bukti material yang dikumpulkan Komnas HAM sering kali dianggap "tidak cukup" oleh jaksa karena tidak memenuhi standar kaku pidana konvensional, sehingga memperpanjang penderitaan korban tanpa adanya kepastian hukum (Sinaga & Riwanto, 2022).

Menggunakan kerangka teori Lawrence M. Friedman, kegagalan penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia dapat diuraikan melalui tiga lapis masalah:

1. Struktur Hukum (*Legal Structure*): Adanya dikotomi struktural antara penyidik (Komnas HAM) dan penyidik (Kejaksaan) menciptakan tumpang tindih kewenangan. Kejaksaan Agung, yang secara struktural berada di bawah pengaruh eksekutif, sering kali dianggap kurang independen dan terhambat oleh hambatan birokrasi serta kepentingan politik (Akbar & Amin, 2023; Nurani, 2022).



2. Substansi Hukum (*Legal Substance*): UU No.26/2000 dinilai tidak efisien karena memberikan celah bagi Kejaksaan untuk menolak hasil penyelidikan tanpa batas waktu koordinasi yang mengikat. Selain itu, ketiadaan manual investigasi standar internasional menyebabkan metodologi pengumpulan bukti Komnas HAM sering kali didelegitimasi oleh instansi lain (Sinaga & Riwanto, 2022).
3. Kultur Hukum (*Legal Culture*): Adanya ego sektoral di antara penegak hukum yang saling mempertahankan otoritas interpretatifnya (Bone, 2021). Kurangnya kemauan politik (*political will*) untuk menuntaskan kasus masa lalu sering kali bermanifestasi dalam penundaan rapat kerja atau koordinasi formal antara kedua lembaga tersebut (Wardah, 2023).

Berdasarkan hal tersebut, terlihat bahwa stagnasi kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia terjadi akibat fenomena "ping-pong" berkas antara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung yang dipicu oleh benturan standar pembuktian antara paradigma HAM substantif dan kekakuan prosedur KUHAP. Berdasarkan teori Lawrence M. Friedman, kebuntuan ini disebabkan oleh struktur yang menciptakan dikotomi kewenangan tanpa independensi, substansi UU No.26/2000 yang tidak mengatur batas waktu koordinasi sehingga terjadi pengembalian berkas (P-18) berulang kali, serta kultur ego sektoral dan rendahnya kemauan politik. Akibatnya, sistem peradilan terjebak dalam lingkaran prosedural yang melanggengkan impunitas dan mengabaikan kepastian hukum bagi korban.

### **Reformulasi Kewenangan Represif Komnas HAM sebagai *Dominus Litis*: Solusi Satu Pintu**

Prinsip *dominus litis* memposisikan satu lembaga sebagai "pemilik perkara" yang mengendalikan proses hukum sejak tahap penyelidikan hingga eksekusi (Bone, 2021). Dalam konteks reformulasi, pemberian peran ini kepada Komnas HAM didukung oleh tiga faktor utama: yuridis, historis-teoretis, dan komparatif-sosiologis. Model penguatan ini dapat mencontoh keberhasilan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang memiliki kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sekaligus untuk memutus kebuntuan koordinasi (Bone, 2021). Penyatuan fungsi ini akan memastikan bahwa strategi hukum tetap konsisten sejak hari pertama investigasi dilakukan, sehingga meminimalisasi risiko penghilangan alat bukti atau pelemahan dakwaan di tahap persidangan (Media Mahasiswa Indonesia, 2025).



Efektivitas Komnas HAM tidak hanya bergantung pada kewenangan, tetapi juga pada kemandirian internal. Lembaga HAM nasional harus memiliki otonomi dalam pengelolaan anggaran dan sumber daya manusia (Arliman, 2017). Saat ini, dukungan staf Komnas HAM mayoritas berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang diperbantukan, yang secara administratif masih terikat dengan kementerian asal. Keterlibatan PNS di dalam tubuh Komnas HAM dapat membuka celah intervensi oleh pemerintah melalui kontrol karier dan gaji. Reformulasi kewenangan harus disertai dengan pembentukan sistem rekrutmen SDM mandiri di mana Komnas HAM berwenang mengangkat penyidik dan penuntut tetap dari kalangan profesional non-PNS yang independen (Akbar & Amin, 2023). Selain itu, independensi anggaran sangat krusial; pengurangan anggaran yang drastis (sebagaimana terjadi pada proyeksi tahun 2025) berpotensi melumpuhkan fungsi-fungsi investigasi lapangan dan pelatihan kesadaran HAM di masyarakat (Al-Fajri, *GoodStats*, t.t. 2025).

Kondisi tersebut menunjukkan bahwa persoalan efektivitas Komnas HAM tidak hanya terletak pada aspek kemandirian kelembagaan, tetapi juga berkaitan erat dengan desain kewenangan normatif yang dimilikinya dalam kerangka hukum positif. Berdasarkan Pasal 89 ayat (3) huruf b UU No. 39/1999, Komnas HAM memiliki kewenangan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terkait dugaan pelanggaran HAM. Selain itu, Pasal 89 ayat (4) huruf d memberikan kewenangan bagi Komnas HAM untuk menyampaikan rekomendasi kepada pemerintah guna menindaklanjuti penyelesaian kasus tersebut. Lebih lanjut, Pasal 18 Ayat (1) dan (2) UU No.26/2000 mengatur bahwa Komnas HAM dapat melakukan penyelidikan pelanggaran HAM berat serta membentuk Tim Ad Hoc yang melibatkan unsur masyarakat. Namun, penyelesaian kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia berjalan lambat karena kurangnya komitmen dari Kejaksaan untuk menindaklanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM. Hal ini menjadi penghambat utama dalam menyelesaikan kasus-kasus tersebut secara efektif (Bone, 2021).

Komnas HAM selama ini memiliki fungsi utama untuk melakukan penyelidikan atas dugaan pelanggaran HAM berat. Namun, kewenangan represif seperti penyidikan dan penuntutan berada di luar lingkup Komnas HAM, yang sering menjadi kendala dalam mekanisme penyelesaian kasus HAM berat. Dalam konteks reformulasi, diusulkan agar Komnas HAM memiliki kewenangan lebih terintegrasi yang meliputi investigasi, penyidikan, hingga penyelesaian, untuk memperkuat posisi lembaga ini dalam menegakkan HAM. Hal ini juga bertujuan untuk mengurangi ketergantungan pada institusi lain



seperti Kejaksaan Agung yang sering kali memiliki pandangan berbeda terkait hasil investigasi Komnas HAM (Arliman, 2017). Dalam Sholihin Bone misalnya, keterbatasan kewenangan Komnas HAM pada 12 kasus pelanggaran HAM berat masa lalu tidak terselesaikan, salah satu penyebabnya adalah bahwa Kejaksaan Agung tidak menindaklanjuti hasil penyelidikan dengan terbukti bolak-balik berkas perkara.

Reformasi hukum dan kebijakan yang mendukung perlindungan HAM perlu dilakukan untuk memperkuat mekanisme perlindungan HAM dan penegakan hukum. Perubahan ini mencakup revisi undang-undang terkait HAM, penguatan sistem peradilan, serta penyesuaian kebijakan dengan standar internasional. Dengan demikian, ketentuan dalam pasal-pasal tersebut perlu diperbarui guna memperkuat peran Komnas HAM melalui penambahan kewenangan yang tidak hanya terbatas pada penyelidikan, tetapi juga mencakup kewenangan penyidikan dan penuntutan, sehingga proses penanganan pelanggaran hak asasi manusia dapat berjalan lebih efektif dan berkelanjutan.

Peningkatan kedudukan Komnas HAM sebagai *dominus litis* dalam perkara pelanggaran HAM berat merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditawar, mengingat posisi Komnas HAM sebagai lembaga independen yang sejak awal memiliki mandat strategis dalam penegakan HAM. Berbagai kasus pelanggaran HAM berat di Indonesia yang stagnan menunjukkan bahwa desain kewenangan yang menempatkan Komnas HAM hanya pada tahap penyelidikan, sementara penyidikan dan penuntutan berada di tangan Kejaksaan, telah menimbulkan ketergantungan institusional yang menghambat penyelesaian perkara. Oleh karena itu, reformulasi kewenangan Komnas HAM menjadi urgensi dengan memperluas kewenangannya hingga mencakup penyidikan dan penuntutan, sehingga proses penanganan pelanggaran HAM berat dapat berjalan lebih efektif, terintegrasi, dan tidak terfragmentasi. Reformulasi ini tidak hanya bertujuan meningkatkan efektivitas penegakan hukum, tetapi juga menyelaraskan mekanisme kelembagaan dengan standar internasional, memperkuat struktur internal dan sumber daya, serta memulihkan kepercayaan publik terhadap independensi dan profesionalitas Komnas HAM dalam menegakkan hak asasi manusia di Indonesia.



## Kesimpulan

Penyelesaian pelanggaran HAM berat di Indonesia menghadapi berbagai kendala, terutama karena kewenangan represif yang terfragmentasi antara Komnas HAM dan Kejaksaan Agung. Komnas HAM hanya berwenang melakukan penyelidikan awal, sementara penyidikan dan penuntutan menjadi tanggung jawab Kejaksaan. Ketidakefisienan ini diperparah oleh kurangnya komitmen Kejaksaan untuk menindaklanjuti hasil penyelidikan Komnas HAM, yang menyebabkan stagnasi dalam banyak kasus, termasuk pelanggaran HAM berat masa lalu. Reformulasi kewenangan represif diperlukan untuk mengatasi hambatan ini, dengan memusatkan seluruh kewenangan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan pada Komnas HAM sebagai lembaga independen. Langkah ini bertujuan untuk mencegah tumpang tindih kewenangan antarlembaga, memperkuat efektivitas penyelesaian kasus, dan menjamin kepastian hukum bagi korban. Selain itu, reformasi ini juga mencakup penguatan sistem rekrutmen SDM, pengembangan kapasitas personel, dan penyesuaian regulasi dengan standar internasional untuk mendukung optimalisasi kinerja Komnas HAM. Dengan reformulasi ini, diharapkan hambatan struktural yang selama ini menghalangi penegakan HAM di Indonesia dapat teratasi, sehingga kasus pelanggaran HAM berat dapat diselesaikan secara adil dan menyeluruh.

## Referensi

- Akbar, D., & Amin, M. (2023). KEDUDUKAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA BERDASARKAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN. *Limbago: Journal of Constitutional Law*, 3(2), 242–260. <https://doi.org/10.22437/limbago.v3i2.18461>
- Ariawan, I. G. K. (2013). METODE PENELITIAN HUKUM NORMATIF. *Kertha Widya*, 1(1). <https://doi.org/10.37637/kw.v1i1.419>
- Arliman, L. (2017). KOMNAS HAM SEBAGAI STATE AUXILIARY BODIES DI DALAM PENEGAKAN HAK ASASI MANUSIA DI INDONESIA. *Jurnal Bina Mulia Hukum*, 2(1), 54–66.
- Bagaimana Dampak Efisiensi Anggaran terhadap Program Komnas HAM? - GoodStats.* (t.t.). Diambil 9 Februari 2026, dari <https://goodstats.id/article/program-komnas-ham-yang-tengah-berjalan-berdampak-berkat-efisiensi-anggaran-2AeVh>
- Bone, S. (2021). Penataan Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia: Telaah Sistem Hukum. *Amanna Gappa*, 15–25.





Indonesia, M. M. (2025, Februari 21). Implikasi Asas Dominus Litis dalam Sistem Peradilan Pidana. *Media Mahasiswa Indonesia*. <https://mahasiswaindonesia.id/implikasi-asas-dominus-litis-dalam-sistem-peradilan-pidana/>

Jailani, M. (t.t.). *TANGGUNG JAWAB NEGARA DALAM MEMBERIKAN PERLINDUNGAN TERHADAP HAK-HAK KORBAN PELANGGARAN HAM BERAT DI INDONESIA*. 1.

*KontraS. KERTAS\_POSISI\_TSS\_2006*. (t.t.).

*Komnas HAM: 12 Kasus Pelanggaran HAM Berat Belum Diselesaikan Pemerintah*. (t.t.). Diambil 4 Agustus 2025, dari <https://nasional.kompas.com/read/2020/10/21/20455091/komnas-ham-12-kasus-pelanggaran-ham-berat-belum-diselesaikan-pemerintah?page=all>,

M.H, D. A. W. G. S. A., S. H. (2019). *Hukum Hak Asasi Manusia*. Penerbit Andi.

Miladmahesi, R. (t.t.). *Evaluasi Peran Penegakan Hukum oleh Lembaga Negara Penunjang (State Auxiliary Bodies)*.

Nelwan, F. S. (t.t.). *Sejarah, Tugas dan Fungsi Komnas HAM*. Rri.Co.Id - Portal Berita Terpercaya. Diambil 9 Februari 2026, dari <https://rri.co.id/lain-lain/739754/sejarah-tugas-dan-fungsi-komnas-ham>

Nurani, R. S. (2022). Aktualisasi Peran Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dalam Kasus Pelanggaran Hak Asasi Manusia. *Jurnal Iman dan Spiritualitas*, 2(3), 467–474. <https://doi.org/10.15575/jis.v2i3.19654>

Patra, R. (2012). PENGUATAN EKSISTENSI KELEMBAGAAN KOMNAS HAM DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA. *Masalah-Masalah Hukum*, 41(2), 209–217. <https://doi.org/10.14710/mmh.41.2.2012.209-217>

Shiddiqoh, A., Wisnaeni, F., & Wardhani, L. T. A. L. (2019). KEDUDUKAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA SEBAGAI LEMBAGA NEGARA PENUNJANG (AUXILIARY STATE ORGANS). *Diponegoro Law Journal*, 8(1), 59–79.

Sihombing, D. C., Alvi Syahrin, Madiasa Ablisar, & Mahmud Mulyadi. (2023). Penguatan Kewenangan Jaksa Selaku Dominus Litis Sebagai Upaya Optimalisasi Penegakan Hukum Pidana Berorientasi Keadilan Restoratif. *Locus: Jurnal Konsep Ilmu Hukum*, 3(2), 63–75. <https://doi.org/10.56128/jkih.v3i2.42>

Sinaga, A. P. O., & Riwanto, A. (2022). Efektifitas Kewenangan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Terhadap Penyelesaian Pelanggaran Hak Asasi Manusia yang Berat di Indonesia. *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik*, 6(3), 229–317. <https://doi.org/10.20961/respublica.v6i3.63036>



Situmorang, C. I., Athallah, R. A., Butar, F. S. J. B., & Triadi, I. (2024). Pentingnya Hukum yang Tegas dalam Mempertahankan Hak Asasi Manusia: Perspektif Konstitusi: (The Importance of Strict Law in Defending Human Rights: A Constitutional Perspective). *Journal Customary Law*, 1(2), 13-13. <https://doi.org/10.47134/jcl.v1i2.2427>

*Tentang Komnas HAM*. (t.t.). Diambil 9 Februari 2026, dari <https://www.komnasham.go.id/tentang-komnas-ham>

Wardah, F. (2023, Januari 19). *Komnas HAM Diminta Kawal Tindak Lanjut 12 Pelanggaran Berat Masa Lalu*. VOA Indonesia. <https://www.voaindonesia.com/a/komnas-ham-diminta-kawal-tindak-lanjut-12-pelanggaran-berat-masa-lalu/6924651.html>

Wijaya, D. N. (2016). Kontrak Sosial Menurut Thomas Hobbes dan John Locke. *Jurnal Sosiologi Pendidikan Humanis*, 1(2), Article 2.