

## PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 1999 TENTANG HAK ASASI MANUSIA UNTUK PEMAJUAN DAN PERLINDUNGAN HAK ASASI MANUSIA

Oleh:

Yeni Handayani\*

Naskah diterima : 30 Oktober 2014; disetujui : 13 November 2014

Pemajuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia (HAM) merupakan bagian dari tanggung jawab negara sebagai pemangku kewajiban dalam melaksanakan kewajibannya kepada seluruh rakyat. Kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM harus ditunaikan. HAM yang meliputi hak-hak sipil dan politik dan hak-hak ekonomi, sosial, dan budaya harus mendapatkan perhatian negara secara berimbang. Kedua ranah hak ini secara penuh merupakan hak-hak fundamental warga negara yang harus dihormati, dilindungi, dan dipenuhi oleh negara.

Pemajuan dan perlindungan HAM telah menjadi salah satu program pemerintah sejalan dengan proses reformasi dan pemantapan kehidupan berdemokrasi yang sedang berlangsung. Dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM ditetapkan Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 mengenai HAM yang memuat Piagam HAM, diikuti dengan perubahan UUD NRI Tahun 1945 yang memasukkan pasal-pasal yang secara rinci dan tegas mengatur tentang pemajuan dan perlindungan HAM.

Untuk lebih melindungi dan memajukan HAM telah dibentuk Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM (UU HAM). Dalam UU HAM dinyatakan bahwa Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakekat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan dan

perlindungan harkat dan martabat manusia.

UU HAM mengatur dua hal penting di dalamnya, yakni tentang norma-norma HAM dan Komisi Nasional HAM (Komnas HAM). Di dalam perkembangannya, norma-norma HAM dimasukkan ke dalam UUD NRI Tahun 1945 pada Bagian XA tentang HAM, Pasal 28A-28J. Perkembangan ini penting menjadi catatan tersendiri, mengingat tidak semua norma HAM sebagaimana disebutkan di dalam UU HAM masuk ke dalam UUD NRI Tahun 1945, namun ada pula norma HAM yang termaktub di dalam konstitusi tetapi tidak terdapat di dalam UU HAM.

Terdapat kelemahan dalam UU HAM yang menimbulkan akibat mendasar, yakni ketidakpastian hukum dan tidak dapat dituntaskannya berbagai bentuk pelanggaran HAM yang dialami masyarakat. Kondisi demikian berimplikasi serius pada proses penyelesaian berbagai bentuk pelanggaran HAM. Permasalahan pemajuan dan perlindungan HAM lainnya yang belum diatur dalam UU HAM seperti pembiaran pelanggaran HAM dan pelanggaran HAM yang dilakukan oleh korporasi. Selain itu terbatasnya kewenangan Komnas HAM juga merupakan hambatan dalam pemajuan dan perlindungan HAM.

Dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) Prioritas Tahun 2013 telah diamanatkan pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (RUU HAM).

## Pembiaran Pelanggaran HAM

UU HAM merupakan undang-undang yang dibentuk pada masa transisi pemerintahan orde baru ke masa reformasi. Undang-Undang ini juga dibentuk sebagai jawaban atas tuduhan negara-negara barat yang mendiskreditkan Indonesia terkait isu-isu penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM yang terjadi dan diindikasikan keterlibatan aparat negara terutama aparatur bidang keamanan dan pertahanan. Akan tetapi dengan disahkannya UU HAM justru kembali muncul tuduhan dari kalangan pegiat/aktivis HAM yang mempertanyakan mengapa pembiaran pelanggaran HAM yang dilakukan oleh aparatur negara tidak disebutkan dengan jelas dalam UU HAM.

Pengertian pelanggaran HAM menurut UU HAM adalah *"Setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat Negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum, mengurangi, menghalangi, membatasi, dan/atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku"*. Dalam rumusan definisi tersebut tidak ditemukan unsur pelanggaran HAM yang dilakukan aparat negara dengan membiarkan atau melakukan pembiaran terhadap peristiwa pelanggaran HAM sehingga menimbulkan korban jiwa. Konsekuensi secara langsung dari tidak dicantumkannya unsur pembiaran menyebabkan aparat negara yang diduga melakukan pembiaran terjadinya pelanggaran HAM tidak dapat diadili atas tindakan pembiaran yang berimplikasi jatuhnya korban tindak kejahatan HAM.

Mengingat pelanggaran HAM sebagai kejahatan luar biasa maka sangat tidak tepat jika kasus pelanggaran HAM tertentu diatur dalam undang-undang untuk dapat dilakukan mediasi. Jika dibuat batasan kasus-kasus tertentu yang dapat dimediasi, akan menimbulkan ketidakpastian dan hal ini akan dimanfaatkan oleh pihak-pihak tertentu atau apatur negara dengan alasan untuk kepentingan negara. Mengingat negara Indonesia merupakan negara yang berdasarkan hukum maka kasus pelanggaran HAM harus diproses secara hukum, kecuali jika pelakunya telah meninggal atau bukti-buktinya tidak ada lagi.

Konsekuensi lain yang ditimbulkan akibat tidak tercantumnya unsur pembiaran dalam pelanggaran HAM sebagaimana diatur dalam UU HAM yaitu dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia yang merupakan akibat tekanan dari dalam negeri dan dunia internasional juga tidak menyebutkan unsur pembiaran sebagai unsur kejahatan/pelanggaran HAM berat. Hal ini terlihat dalam definisi pelanggaran HAM adalah *"Pelanggaran hak asasi manusia yang berat meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan"*.

Pelanggaran HAM dengan perlakuan pembiaran pelanggaran HAM (*violenceby ommision*) tidak harus yang dilihat dari hal-hal yang terkait dengan tindakan aktif. Dalam pelanggaran tersebut ada peran negara untuk melindungi warga negara, yaitu negara harus melindungi setiap warga negaranya. Jika gagal dan mengakibatkan hak-hak yang dijamin dalam UU HAM hilang maka aparat negara/pemilik otoritas setempat harus bertanggungjawab. Kasus-kasus pelanggaran HAM harus diselesaikan melalui pengadilan HAM tanpa terkecuali karena merupakan tindak pidana, oleh

karena itu tidak perlu adanya batasan bahwa terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM tertentu dapat diselesaikan melalui jalur mediasi dengan alasan demi menjaga stabilitas keamanan nasional untuk melindungi kepentingan rakyat yang lebih besar.

Pembiaran pelanggaran HAM perlu diatur dalam perubahan UU HAM. Pembiaran pelanggaran HAM sendiri merupakan bentuk pelanggaran HAM oleh aparat negara. Secara normatif, norma-norma yang telah diadopsi oleh negara telah terintegrasi dengan sistem penegakan hukum nasional (pidana dan perdata) secara umum. Dengan demikian dalam proses penegakan, secara ideal semestinya prosedur umum yang terkait dengan hal ini juga terintegrasi dalam sistem hukum pidana umum. Dalam kaitan ini termasuk prosedur dan mekanisme formal terkait dengan tidak berfungsinya prosedur tersebut, misalnya mengenai penangkapan yang keliru disediakan mekanisme praperadilan, kurang efektifnya fungsi kepolisian bisa dilakukan mekanisme kontrol melalui Komisi Kepolisian Nasional. Mekanisme ini belum sepenuhnya secara ideal berfungsi dengan baik dan merupakan ranah lain yang tidak semestinya diatur secara khusus dalam UU HAM.

Dengan demikian, merujuk kembali kepada mandat TAP MPR RI Nomor XVII/MPR/1998, setidaknya terdapat dua hal besar yang harus diatur, yakni:

(1) Mengenai HAM, baik terkait substansi dan cakupan pokok hak yang dilindungi, prinsip dasar dan pengaturan dasar mengenai cakupan kewajiban negara terkait HAM antara lain pemajuan dan perlindungan HAM, termasuk di dalamnya perumusan mengenai pelanggaran HAM maupun prosedur yang terkait dengan pemulihan dan penegakan apabila terjadi pelanggaran HAM.

(2) Kelembagaan Komnas HAM, yang secara rinci mengatur mengenai perbaikan rumusan-rumusan dalam Bab VII Pasal 75 sampai dengan Pasal 99 UU HAM.

Dalam perubahan UU HAM perlu memasukkan unsur pembiaran pelanggaran HAM yang merupakan suatu sikap aparat negara yang pasif, tidak melarang, atau tidak mencegah tindakan yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang yang hendak melakukan tindakan pelanggaran HAM.

### **Pertanggungjawaban Korporasi**

Konflik antara korporasi dengan masyarakat yang berujung pada pelanggaran HAM adalah masalah klasik bagi bangsa Indonesia. Berdasarkan data yang ada bahwa dari sekitar 5000 pengaduan masyarakat yang mampir di Komnas HAM, 30 persen di antaranya terkait kegiatan bisnis korporasi. Masalah ini tidak kunjung terselesaikan bahkan sejak era reformasi dan kondisi ini diperburuk oleh sikap pemerintah yang cenderung lebih dekat pada kalangan bisnis ketimbang masyarakat.

Korporasi (Belanda: *corporatie*; Inggris: *corporation*; Jerman: *Korporation*) berasal dari kata "*corporatio*" dalam bahasa Latin. *Corporatio* sebagai kata benda berasal dari kata kerja *corporare*. *Corporare* sendiri berasal dari kata "*corpus*" yang berarti memberikan badan atau membadankan. Jadi "*corporatio*" berarti hasil dari pekerjaan membadankan atau badan yang dijadikan orang, badan yang diperoleh dengan perbuatan manusia sebagai lawan terhadap badan manusia yang terjadi menurut hukum alam.

Menurut Utrecht, korporasi adalah "Suatu gabungan orang yang dalam pergaulan hukum bertindak bersama-sama sebagai suatu subyek hukum tersendiri suatu personifikasi. Korporasi adalah badan hukum yang beranggota,

tetapi mempunyai hak kewajiban sendiri terpisah dari hak kewajiban anggota masing-masing." Menurut Yan Pramadya Puspa, korporasi adalah "Suatu perseroan yang merupakan badan hukum; korporasi atau perseroan di sini yang dimaksud adalah suatu perkumpulan atau organisasi yang oleh hukum diperlakukan seperti seorang manusia (personal) ialah sebagai pengemban (atau pemilik) hak dan kewajiban memiliki hak menggugat ataupun digugat di muka pengadilan. Contoh badan hukum itu adalah PT (Perseroan Terbatas), N.V. (*namloze vennootschap*), dan yayasan (*stichting*); Adapun menurut Subekti dan Tjitrosudibio, korporasi adalah "suatu perseroan yang merupakan badan hukum".

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), korporasi tidak dikenal sebagai subyek hukum pidana sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 59 KUHP. Korporasi sebagai subyek hukum pidana hanya dikenal dalam peraturan perundang-undangan pidana di luar KUHP. Adapun peraturan perundang-undangan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi).

Pengertian korporasi dalam bidang hukum pidana lebih luas daripada pengertian korporasi dalam bidang hukum perdata. Menurut hukum perdata, korporasi adalah badan hukum (*legal person*), sedangkan menurut hukum pidana, korporasi meliputi baik badan hukum maupun bukan badan hukum. Hal ini dapat dilihat antara lain dalam ketentuan Pasal 1 angka 1 UU Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang mendefinisikan korporasi adalah

kumpulan orang dan atau kekayaan yang terorganisasi baik merupakan badan hukum maupun bukan badan hukum.

Berdasarkan UU HAM, definisi pelanggaran HAM adalah "setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak sengaja, atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi manusia seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh Undang-Undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku".

Secara tradisional, dalam hukum HAM, pemangku kewajiban HAM adalah negara yang tercermin dalam tiga kewajiban dasar yakni menghormati, melindungi, dan memenuhi HAM warga negara. Dalam tradisi ini, kewajiban perlindungan mencakup perlindungan dari ancaman pelanggaran oleh pihak lain, termasuk korporasi. Dalam perkembangannya, korporasi dipandang sebagai subyek yang patut dimintai pertanggungjawaban dalam pelanggaran HAM. Hal ini merujuk pada perkembangan di mana dalam konteks tertentu, korporasi memiliki kekuatan yang melebihi negara. Terlebih, dalam era globalisasi seperti sekarang ini pelanggaran HAM yang terkait dengan operasi korporasi semakin sering terjadi dan semakin banyak dilaporkan secara terbuka.

Dalam perkembangan hukum UU HAM di tingkat internasional pun, korporasi sebagai subyek yang memiliki tanggung jawab untuk menghormati HAM juga semakin berkembang seiring dengan berkembangnya gagasan untuk memperkuat mekanisme pertanggungjawaban hukum atas pelanggaran UU HAM yang melibatkan korporasi. Diawali dengan lahirnya berbagai kode etik (*code of conduct*).

Perkembangan terbaru yang mendorong pertanggungjawaban yang lebih besar atas entitas bisnis dalam perlindungan HAM lahir dengan diadopsinya prinsip-prinsip PBB untuk bisnis dan HAM. Prinsip ini memperkenalkan adanya tiga pilar penting dalam perlindungan HAM yang terkait operasi bisnis, kewajiban entitas bisnis untuk melakukan serangkaian tindakan sebagai pelaksanaan kewajiban menghormati HAM, dan termasuk dalam bentuk uji kepatutan HAM atas operasi bisnis yang mereka lakukan.

Oleh karena itu dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM maka dalam perubahan atas UU HAM seharusnya diatur mengenai korporasi sebagai salah satu subyek hukum pelanggar HAM. Pengaturan mengenai korporasi sebagai salah satu subyek hukum pelanggar HAM hanya dibatasi pada norma-norma pertanggungjawaban korporasi saja, sedangkan sanksi bagi korporasi pelanggar HAM telah diatur dalam berbagai undang-undang tersendiri.

### **Kewenangan dan Tanggung Jawab Pimpinan Komnas HAM**

Mekanisme HAM adalah suatu sistem yang disediakan oleh negara untuk melindungi hak-hak warga Negara untuk pelanggaran hak asasi. Mekanisme HAM mempunyai fungsi perlindungan dan pemajuan HAM. Wujud mekanisme HAM tercermin dengan berbagai institusi seperti Komnas HAM, Komnas Perempuan, Komnas Perlindungan Anak, dan Komisi Ombudsman. Keempat mekanisme HAM ini biasanya dilengkapi dengan prosedur pengaduan, pemantauan, pengkajian dan pendidikan. Keberadaan lembaga-lembaga perlindungan hak asasi manusia tersebut mempunyai peranan penting di Indonesia karena fungsinya bukan hanya melindungi tetapi juga memperjuangkan dan menegakkan hak asasi manusia dari pelanggaran dan penindasan terhadap HAM setiap individu

oleh siapapun. Mengingat pentingnya peranan dari Komnas HAM tersebut maka Komnas HAM sebagai salah satu institusi yang dibentuk dengan tujuan untuk memberikan perlindungan terhadap HAM yang independen harus diisi dan dipimpin oleh orang-orang yang berkualitas dan berpengalaman dalam memajukan HAM.

Secara umum pemimpin dalam suatu organisasi akan sangat mempengaruhi gerak laju dari organisasi itu sendiri. Posisi pemimpin dalam suatu organisasi adalah posisi yang terpenting karena berposisi sebagai penanggung jawab tertinggi atas suatu pekerjaan yang dilakukan oleh organisasi tersebut. Tugas pokok pimpinan adalah melaksanakan fungsi manajemen yang terdiri atas merencanakan, mengorganisasikan, menggerakkan, dan mengawasi.

Terlaksananya tugas tersebut tidak dapat dicapai hanya oleh pimpinan seorang diri, tetapi dengan mengerakkan orang-orang yang dipimpinnya. Oleh karena itu seorang pimpinan dituntut harus selalu memiliki inisiatif dan kreatif sebagai komunikator yang efektif dan penentu arah yang akan ditempuh dalam usaha untuk pencapaian tujuan. Secara lebih terperinci tugas-tugas pimpinan meliputi pengambilan keputusan, menetapkan sasaran, menyusun kebijakan, mengordinasikan dan menempatkan pekerja, mengoordinasikan kegiatan-kegiatan baik secara vertikal (bawahan dan atasan) maupun secara horizontal (antar bagian/unit), serta memimpin dan mengawasi pelaksanaan pekerjaan.

Sebagai institusi yang independen, mandiri, tidak berpihak dalam memajukan HAM di Indonesia maka unsur pimpinan Komnas HAM harus mempunyai tugas, fungsi, dan tanggungjawab yang mencerminkan fungsi pokok kepemimpinan. Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dalam menjalankan tugas sebagai pemimpin berwenang untuk

merencanakan dan menyusun arah kebijakan Komnas HAM dan sasaran ke depan yang akan dicapai untuk memajukan penegakan HAM di masa yang akan datang. Agar dapat berperan sebagai inisiator dan penentu arah kebijakan, Ketua dan Wakil Ketua juga berwenang untuk menyusun dan menyempurnakan pedoman dan standar operasi prosedur HAM termasuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan dan melakukan evaluasi kinerja Komnas HAM secara keseluruhan.

Sebagai penanggungjawab tertinggi atas institusi Komnas HAM maka Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM juga berwenang untuk memimpin jalannya sidang paripurna dalam pengambilan keputusan termasuk menandatangani kontrak-kontrak kerjasama dengan pihak terkait, dan juga berhak untuk mewakili institusi Komnas HAM baik di dalam maupun di luar pengadilan. Sebagai konsekuensi atas kedudukan anggota Komnas HAM yang bersifat kolektif kolegial maka sebelum kewenangan yang dimiliki oleh unsur pimpinan Komnas HAM dilaksanakan, juga harus mendapat persetujuan terlebih dahulu oleh anggotanya secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan fungsi kepemimpinan, Ketua dan Wakil Ketua bertanggungjawab atas kemajuan institusi

Komnas HAM baik di masa sekarang maupun di masa yang akan datang. Adapun tanggung jawab tersebut termasuk:

- a. mengembangkan program-program pelatihan, penyebaran, dan peningkatan wawasan HAM;
- b. meningkatkan kinerja, kemandirian, tata organisasi, dan profesionalitas Komnas HAM dalam perlindungan, pemajuan, dan pemenuhan HAM;
- c. mewujudkan Komnas HAM sebagai lembaga yang mandiri dan terpercaya dalam perlindungan, pemajuan, dan penegakan HAM;
- d. mengoptimalkan pelaksanaan fungsi-fungsi Komnas HAM guna memperkuat kesadaran aparatur Negara dan masyarakat terhadap pentingnya perlindungan HAM; dan
- e. mengembangkan dan mengefektifkan jejaring kerjasama baik di tingkat nasional, maupun internasional dengan setiap pihak yang terkait dalam rangka perlindungan, pemajuan, dan penegakan HAM di Indonesia.

Dalam rangka pemajuan dan perlindungan HAM maka perlu dibentuk Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

---

\* Penulis adalah Perancang Muda Bidang Politik, Hukum, dan Hak Asasi Manusia, Deputy Perundang-Undangan Sekretariat Jenderal DPR-RI.