SULTAN ADAM: JURNAL HUKUM DAN SOSIAL
DOI: https://doi.org/10.71456/sultan.v4i2.2960

KEKUATAN HUKUM REKOMENDASI KEMENTERIAN HAK ASASI MANUSIA DALAM PENYELESAIAN PENGADUAN DUGAAN PELANGGARAN HAM BERDASARKAN PERMENHAM NOMOR 10 TAHUN 2025

The Legal Force of Recommendations Issued by the Ministry of Human Rights in Resolving Complaints of Alleged Human Rights Violations Under Minister of Human Rights Regulation Number 10 Of 2025

Sanggam Alghozali[1*]

Muhammad Fajar Syabti[2]

M. Ilham Adepio[3]

*[1-3] Universitas Bengkulu, Kota Bengkulu, Bengkulu, Indonesia

*email: sanggamalghozali@gmail.com

Lisensi:CC-BY

Abstrak

Pembentukan Kementerian Hak Asasi Manusia sebagai kementerian yang secara khusus menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hak asasi manusia membawa perubahan terhadap mekanisme pelayanan pengaduan permasalahan hak asasi manusia di Indonesia. Salah satu instrumen dalam mekanisme tersebut adalah rekomendasi yang diatur dalam Peraturan Menteri Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pelayanan Pengaduan Permasalahan Hak Asasi Manusia. Permasalahan timbul ketika rekomendasi telah diterbitkan, tetapi belum terdapat pengaturan yang tegas mengenai akibat hukum terhadap pihak yang tidak menindaklanjutinya. Penelitian ini bertujuan menganalisis kedudukan hukum rekomendasi Kementerian Hak Asasi Manusia dalam mekanisme penyelesaian pengaduan serta kekuatan hukumnya terhadap pihak yang dituju. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa rekomendasi merupakan produk administratif yang dihasilkan dari kewenangan Kementerian Hak Asasi Manusia dalam pelayanan pengaduan dan menjadi salah satu bentuk penyelesaian pengaduan permasalahan hak asasi manusia. Meskipun terdapat kewajiban melakukan pemantauan terhadap pelaksanaannya, peraturan tersebut belum mengatur konsekuensi hukum secara eksplisit terhadap pihak yang mengabaikan rekomendasi. Dengan demikian, diperlukan penguatan mekanisme tindak lanjut rekomendasi untuk mendorong pemulihan dan pemenuhan hak asasi manusia secara efektif.

Kata Kunci:
Hak Asasi Manusia
Kementerian Hak Asasi Manusia
Pengaduan Hak Asasi Manusia
Rekomendasi
Kekuatan Hukum.

Keywords:
Human Rights
Ministry of Human Rights
Human Rights Complaints
Recommendations
Legal Force.

Abstract

The establishment of the Ministry of Human Rights as a ministry specifically responsible for government affairs in the field of human rights has brought changes to the mechanism for handling human rights complaints in Indonesia. One of the instruments used in this mechanism is a recommendation regulated under Minister of Human Rights Regulation Number 10 of 2025 concerning Procedures for Handling Human Rights Complaints. A problem arises when a recommendation has been issued, but there is no explicit regulation concerning the legal consequences for parties that fail to follow up on it. This study aims to analyze the legal position of recommendations issued by the Ministry of Human Rights within the mechanism for resolving human rights complaints and their legal force against the intended parties. This study employs normative legal research using a statutory approach and a conceptual approach. The results show that a recommendation constitutes an administrative product resulting from the authority of the Ministry of Human Rights in handling complaints and serves as a form of complaint resolution. Although monitoring of recommendation implementation is required, the regulation does not explicitly provide legal consequences for parties that disregard recommendations. Therefore, strengthening the follow-up mechanism is necessary to promote effective human rights restoration and fulfillment.

Submit Tgl.: 09-Oktober-2026	Diterima Tgl.: 15-Oktober-2026	Diterbitkan Tgl.: 24-Oktober-2026

PENDAHULUAN

Hak asasi manusia merupakan hak yang melekat pada setiap manusia dan keberadaannya tidak bergantung pada pemberian negara. Meskipun demikian, negara mempunyai tanggung jawab untuk menciptakan sistem hukum dan kelembagaan yang mampu menjamin penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia. Tanggung jawab tersebut memperoleh dasar konstitusional dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Pasal 28I ayat (4) yang menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia merupakan tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Prinsip tersebut selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia yang mewajibkan pemerintah menghormati, melindungi, menegakkan, dan memajukan hak asasi manusia.[1]

Tanggung jawab negara terhadap HAM tidak cukup diwujudkan melalui pengakuan hak dalam peraturan perundang-undangan. Negara juga membutuhkan mekanisme yang dapat digunakan masyarakat ketika mengalami atau mengetahui adanya permasalahan HAM. Keberadaan mekanisme pengaduan menjadi penting karena membuka akses masyarakat kepada pemerintah sekaligus menjadi sarana untuk mengetahui persoalan HAM yang terjadi dalam praktik. Melalui pengaduan, negara memperoleh informasi mengenai adanya tindakan atau kebijakan yang diduga mengurangi, membatasi, menghalangi, atau mencabut hak seseorang sehingga dapat dilakukan penanganan lebih lanjut.

Perubahan struktur kelembagaan pemerintahan setelah dibentuknya Kementerian Hak Asasi Manusia membawa konsekuensi terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang HAM. Kementerian Hak Asasi Manusia memiliki struktur yang secara khusus melaksanakan pelayanan dan kepatuhan HAM, termasuk melalui Direktorat Jenderal Pelayanan dan Kepatuhan Hak Asasi Manusia. Pembentukan kementerian yang secara khusus menangani HAM memberikan peluang bagi penguatan mekanisme pengaduan karena fungsi tersebut tidak lagi ditempatkan sebagai bagian dari kementerian yang mempunyai cakupan urusan pemerintahan yang lebih luas.[2]

Dalam rangka memberikan dasar prosedural bagi pelayanan pengaduan tersebut, Menteri Hak Asasi Manusia menetapkan Peraturan Menteri Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pelayanan Pengaduan Permasalahan Hak Asasi Manusia. Peraturan ini ditetapkan pada 23 September 2025 dan mulai berlaku sejak diundangkan pada 3 Oktober 2025. Keberlakuannya sekaligus mencabut Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 23 Tahun 2022 tentang Penanganan Dugaan Pelanggaran Hak Asasi Manusia.

Perubahan tersebut bukan sekadar perubahan nomenklatur. PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 menempatkan pelayanan pengaduan permasalahan HAM dalam suatu rangkaian yang meliputi penerimaan pengaduan serta monitoring dan evaluasi. Pengaduan dapat disampaikan secara elektronik maupun non-elektronik dan ditangani oleh Unit Pusat serta Unit Wilayah Kementerian HAM. Penanganannya dapat meliputi pemeriksaan administratif, pemeriksaan substansi, penelaahan, koordinasi, pemeriksaan lapangan, musyawarah perdamaian, sampai dengan penerbitan rekomendasi.

Rekomendasi menjadi salah satu bagian penting dari mekanisme tersebut. Dalam praktik pelayanan pengaduan, rekomendasi dapat diarahkan kepada kementerian/lembaga, pemerintah daerah, aparat penegak hukum, maupun pihak lain yang berkaitan dengan substansi pengaduan. Dengan demikian, rekomendasi tidak hanya berfungsi sebagai kesimpulan

[1] Masdewi, N. K. S., Widiati, I. A. P., & Sutama, I. N. (2020). Penyelesaian Dugaan Pelanggaran Ham pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Ham Provinsi Bali. Jurnal Analogi Hukum, 2(1), 98–103. https://doi.org/10.22225/ah.2.1.1624.98-103

[2] Agustiani, A. (2022). Analisis tentang Efektivitas Predikat Wilayah Bebas Korupsi terhadap Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik di Kantor Wilayah Kementerian Hukum Dan Hak Asasi Manusia (HAM) Nusa Tenggara Barat [Universitas Muhammadiyah Mataram]. https://repository.ummat.ac.id/4482/

administratif atas pengaduan, tetapi juga diharapkan menjadi instrumen untuk mendorong pihak terkait mengambil langkah konkret dalam penyelesaian permasalahan HAM.[3]

Persoalannya, kemampuan rekomendasi untuk menghasilkan penyelesaian sangat bergantung pada tindak lanjut pihak yang menerima rekomendasi. PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 memang tidak berhenti pada penerbitan rekomendasi. Regulasi tersebut mengenal monitoring terhadap rekomendasi yang telah disampaikan. Bahkan Lampiran VIII menyediakan format khusus surat tindak lanjut ketika Kementerian HAM belum memperoleh informasi mengenai pelaksanaan rekomendasi. Dalam surat tersebut, Kementerian HAM dapat meminta informasi perkembangan tindak lanjut rekomendasi dengan menghubungkannya pada kewajiban pemerintah dalam penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM.

Namun demikian, keberadaan mekanisme monitoring belum dengan sendirinya menjawab persoalan mengenai kekuatan hukum rekomendasi. PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 tidak merumuskan secara eksplisit sanksi ataupun akibat hukum tertentu apabila pihak yang dituju tidak melaksanakan rekomendasi. Kementerian HAM dapat meminta informasi tindak lanjut, tetapi muncul persoalan lebih lanjut mengenai instrumen yang dapat digunakan apabila rekomendasi tersebut tetap tidak dijalankan.

Persoalan tersebut menjadi semakin penting karena dalam mekanisme yang dibangun Kementerian HAM, penerbitan rekomendasi dapat menandai selesainya suatu pengaduan. Artinya, dari sisi administrasi pelayanan, perkara dapat dinyatakan selesai setelah rekomendasi diterbitkan, sedangkan dari perspektif korban atau pengadu, substansi persoalan belum tentu benar-benar terselesaikan apabila rekomendasi tidak dilaksanakan. Di sinilah terdapat potensi kesenjangan antara penyelesaian administratif pengaduan dan penyelesaian substantif permasalahan HAM.[4]

Praktik penerbitan rekomendasi telah terlihat dalam pelaksanaan tugas Kementerian HAM. Pada Juli 2026, misalnya, Kantor Wilayah Kementerian HAM Daerah Khusus Jakarta menerbitkan rekomendasi kepada Polres Metro Jakarta Selatan, Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Energi Provinsi DKI Jakarta, serta Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta dalam penanganan dugaan penyekapan dan penganiayaan di sebuah perusahaan di Kebayoran Lama. Rekomendasi tersebut diterbitkan setelah dilaksanakan koordinasi, klarifikasi, pemantauan, pengumpulan keterangan, serta fasilitasi penyelesaian. Contoh tersebut memperlihatkan bahwa rekomendasi merupakan instrumen yang benar-benar digunakan dalam praktik dan dapat melibatkan beberapa lembaga sekaligus.[5]

Oleh sebab itu, pembahasan mengenai rekomendasi Kementerian HAM tidak cukup hanya menjelaskan prosedur penerbitannya. Hal yang lebih mendasar adalah menentukan kedudukan rekomendasi tersebut dalam sistem hukum administrasi dan sejauh mana rekomendasi menimbulkan kewajiban bagi pihak yang menerimanya. Kejelasan mengenai hal tersebut menentukan efektivitas Kementerian HAM dalam menjalankan fungsi pelayanan pengaduan.

Berdasarkan persoalan tersebut, penelitian ini membahas dua permasalahan utama, yaitu bagaimana kedudukan rekomendasi Kementerian Hak Asasi Manusia dalam penyelesaian pengaduan permasalahan HAM berdasarkan PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 dan bagaimana kekuatan hukum serta konsekuensi terhadap tidak ditindaklanjutinya rekomendasi tersebut. Pembahasan ini penting untuk mengidentifikasi apakah desain regulasi yang berlaku telah memberikan instrumen yang memadai bagi Kementerian HAM untuk memastikan bahwa rekomendasi yang diterbitkan benar-benar berkontribusi terhadap perlindungan dan pemenuhan HAM.

[3] Radjab, S. (2012). Dasar-Dasar Hak Asasi Manusia. Jakarta: PBHI. hlm. 11
[4] Muhtaj, M. El. (2005). Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. hlm 37
[5] Muhtaj, M. El. (2005). Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm. 70

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang menempatkan hukum sebagai norma atau kaidah yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pelayanan pengaduan permasalahan HAM.[6] Pendekatan yang digunakan terdiri atas pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, peraturan mengenai organisasi Kementerian Hak Asasi Manusia, serta Peraturan Menteri Hak Asasi Manusia Nomor 10 Tahun 2025 tentang Tata Cara Pelayanan Pengaduan Permasalahan Hak Asasi Manusia. Pendekatan konseptual digunakan untuk menganalisis konsep kewenangan, rekomendasi, kekuatan hukum, serta efektivitas instrumen administrasi dalam perlindungan HAM. Bahan hukum primer dan sekunder dianalisis secara kualitatif melalui penafsiran dan argumentasi hukum untuk menentukan kedudukan serta daya mengikat rekomendasi Kementerian HAM.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Rekomendasi Kementerian Hak Asasi Manusia dalam Penyelesaian Pengaduan Permasalahan HAM

Pembentukan Kementerian Hak Asasi Manusia menunjukkan adanya penguatan kelembagaan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang HAM. Dalam struktur tersebut, pelayanan terhadap masyarakat yang menghadapi permasalahan HAM menjadi salah satu fungsi yang memperoleh tempat khusus. Fungsi pelayanan tersebut penting karena pelaksanaan tanggung jawab negara terhadap HAM tidak hanya dilakukan melalui pembentukan kebijakan, tetapi juga membutuhkan mekanisme respons terhadap permasalahan konkret yang dialami masyarakat.[7]

PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 memberikan dasar yang lebih khusus bagi pelaksanaan fungsi tersebut. Pasal 2 mengatur bahwa pelayanan pengaduan permasalahan HAM meliputi penerimaan pengaduan serta monitoring dan evaluasi. Sementara itu, Pasal 3 menentukan bahwa pelayanan diselenggarakan oleh Menteri dan dilaksanakan melalui Unit Pusat serta Unit Wilayah. Dengan konstruksi demikian, pengaduan HAM tidak semata-mata menjadi aktivitas administratif menerima laporan masyarakat, melainkan bagian dari penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang mempunyai prosedur tertentu.

Tidak semua permasalahan dapat ditangani melalui mekanisme tersebut. PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 mengecualikan antara lain permasalahan yang telah memperoleh putusan berkekuatan hukum tetap, permasalahan yang sedang dalam proses penyelesaian melalui upaya hukum yang tersedia, serta pelanggaran HAM yang berat. Pembatasan tersebut memperlihatkan bahwa mekanisme pelayanan Kementerian HAM bukan pengganti mekanisme peradilan dan bukan pula pengganti kewenangan lembaga yang secara khusus menangani pelanggaran HAM berat.[8]

Posisi tersebut penting dalam memahami karakter rekomendasi Kementerian HAM. Rekomendasi tidak dapat dipersamakan dengan putusan pengadilan karena Kementerian HAM tidak sedang menjalankan kekuasaan kehakiman dalam penyelesaian pengaduan. Rekomendasi juga tidak serta-merta dapat diposisikan sebagai keputusan yang menjatuhkan hukuman kepada pihak yang diadukan. Rekomendasi merupakan hasil dari pelaksanaan fungsi administratif pemerintah dalam merespons permasalahan HAM yang disampaikan masyarakat.

[6] Moleong, L. J. (2018). Metodologi Penelitian Kualitatif (Edisi Revisi). PT. Remaja Rosdakarya. Hlm. 56
[7] Muhtaj, M. El. (2005). Hak Asasi Manusia dalam Konstitusi Indonesia. Jakarta: Kencana Prenada Media Group. Hlm 80
[8] Profil Komnas HAM, selengkapnya dapat dibaca pada laporan tahun 1999, (Jakarta: Komnas HAM, 1999), p.7-8

Sebelum rekomendasi diterbitkan, terdapat rangkaian proses penanganan. Pengaduan terlebih dahulu diperiksa kelengkapan administratif dan substansinya. Kementerian HAM kemudian dapat melakukan penelaahan terhadap persoalan yang disampaikan, meminta keterangan, berkoordinasi dengan instansi terkait, melakukan pemeriksaan lapangan apabila diperlukan, serta memfasilitasi musyawarah perdamaian. Hasil dari proses tersebut menjadi dasar bagi penentuan bentuk penyelesaian yang akan dilakukan.[9]

Dengan demikian, rekomendasi pada dasarnya merupakan hasil penilaian administratif yang didasarkan pada fakta dan informasi yang diperoleh selama proses penanganan pengaduan. Rekomendasi berisi langkah yang dipandang perlu dilakukan oleh pihak terkait untuk mengatasi persoalan yang ditemukan. Dari perspektif tersebut, rekomendasi memiliki fungsi korektif karena diarahkan pada perbaikan tindakan, kebijakan, atau keadaan yang berhubungan dengan permasalahan HAM.[10]

Kedudukan rekomendasi menjadi penting karena pengaduan dapat dinyatakan selesai setelah Kementerian HAM menerbitkan rekomendasi. Ketentuan demikian memberikan arti bahwa rekomendasi merupakan salah satu produk akhir dari mekanisme pelayanan pengaduan. Akan tetapi, "selesai" dalam konteks administrasi pengaduan harus dibedakan dengan selesainya substansi permasalahan yang dialami pengadu. Perbedaan tersebut dapat digambarkan ketika seseorang mengadukan tindakan suatu instansi yang dianggap mengurangi haknya. Setelah dilakukan pemeriksaan, Kementerian HAM kemudian merekomendasikan kepada instansi terkait untuk mengambil tindakan tertentu. Pada saat rekomendasi dikeluarkan, proses pengaduan di Kementerian HAM dapat dianggap telah mencapai tahap penyelesaian. Namun, apabila instansi yang dituju tidak melakukan tindakan sebagaimana direkomendasikan, kondisi yang menjadi sumber pengaduan dapat tetap berlangsung.[11]

Oleh karena itu, rekomendasi memiliki posisi yang unik. Di satu sisi, rekomendasi merupakan produk akhir pelayanan pengaduan. Di sisi lain, keberhasilan rekomendasi tetap bergantung pada pelaksanaan oleh pihak lain. Kementerian HAM tidak selalu merupakan instansi yang mempunyai kewenangan langsung untuk melakukan tindakan yang dibutuhkan oleh korban. Dalam persoalan ketenagakerjaan, misalnya, pelaksanaan tindakan tertentu mungkin membutuhkan kewenangan instansi ketenagakerjaan. Dalam perkara yang berkaitan dengan pelayanan publik atau pemerintahan daerah, pelaksanaan rekomendasi dapat membutuhkan tindakan pemerintah daerah. Demikian pula apabila terdapat aspek yang menjadi kewenangan aparat penegak hukum.

Kondisi tersebut terlihat dalam penerbitan rekomendasi oleh Kanwil KemenHAM DK Jakarta pada 28 Juli 2026 dalam penanganan dugaan penyekapan dan penganiayaan di PT Pedal & Padel Indonesia. Rekomendasi tidak hanya ditujukan kepada satu lembaga, melainkan kepada Polres Metro Jakarta Selatan, Dinas Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Energi Provinsi DKI Jakarta, dan Dinas Sosial Provinsi DKI Jakarta. Hal tersebut menunjukkan bahwa penyelesaian satu permasalahan HAM dapat membutuhkan tindakan beberapa institusi berdasarkan kewenangannya masing-masing.

Dari perspektif hukum administrasi, rekomendasi demikian dapat dipahami sebagai instrumen yang menghubungkan fungsi pelayanan HAM dengan kewenangan substantif instansi lain. Kementerian HAM melakukan penilaian terhadap dimensi HAM suatu persoalan, sedangkan tindakan konkret untuk menyelesaikannya dalam keadaan tertentu harus dilakukan oleh lembaga yang memiliki kewenangan sektoral. Karakter tersebut sekaligus menjadi kekuatan dan kelemahan rekomendasi. Rekomendasi memungkinkan Kementerian HAM merespons persoalan lintas sektor tanpa mengambil alih kewenangan lembaga lain. Namun efektivitasnya sangat bergantung pada kesediaan dan kepatuhan lembaga

[9] Saafroedin Bahar. (2002) Konteks Kenegaraan Hak Asasi Manusia, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, p. 357.
[10] Soerjono Soekanto. (1983) Beberapa Aspek Sosio Yuridis Masyarakat, Jakarta: Penerbit Alumni, p. 47-48.
[11] Rika Marlina, "Summary For Policymakers," in Climate Change 2013 - The Physical Science Basis, ed. Intergovernmental panel on Climate Change, Vol. 1 Tahun 2018.

yang menerima rekomendasi. Oleh karena itu, mekanisme tindak lanjut menjadi unsur yang menentukan apakah rekomendasi hanya berakhir sebagai dokumen administratif atau benar-benar menjadi instrumen penyelesaian permasalahan HAM.

2. Kekuatan Hukum dan Konsekuensi Tidak Ditindaklanjutinya Rekomendasi Kementerian Hak Asasi Manusia

Kekuatan hukum rekomendasi Kementerian HAM perlu dianalisis dengan terlebih dahulu membedakan rekomendasi dari instrumen hukum yang secara langsung mempunyai daya eksekutorial. Putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, misalnya, mempunyai mekanisme hukum tertentu untuk pelaksanaannya. Demikian pula keputusan administrasi yang melahirkan akibat hukum tertentu terhadap subjek yang dituju. Rekomendasi Kementerian HAM memiliki karakter yang berbeda karena substansinya pada dasarnya mendorong pihak terkait untuk mengambil langkah tertentu berdasarkan kewenangan masing-masing.[12]

PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 memberikan dasar hukum bagi Kementerian HAM untuk menerbitkan rekomendasi dalam penyelesaian pengaduan. Oleh karena itu, rekomendasi tersebut bukan sekadar pendapat informal. Rekomendasi merupakan produk yang lahir dari pelaksanaan kewenangan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan didahului proses penanganan pengaduan. Legalitas penerbitan rekomendasi memberikan bobot hukum terhadap dokumen tersebut. Pihak yang menerima rekomendasi tidak tepat apabila memandangnya sama dengan saran biasa yang tidak mempunyai hubungan dengan penyelenggaraan kewajiban pemerintah di bidang HAM. Terlebih lagi, substansi rekomendasi berkaitan dengan kewajiban negara sebagaimana Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 dan Pasal 71 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999.

Akan tetapi, legalitas penerbitan suatu rekomendasi tidak otomatis menjadikan seluruh isinya mempunyai sifat memaksa sebagaimana putusan pengadilan. Di sinilah harus dibedakan antara dasar hukum penerbitan rekomendasi dan daya paksa pelaksanaannya. PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 memberikan kewenangan kepada Kementerian HAM untuk menerbitkan dan memonitor rekomendasi, tetapi tidak mengatur secara eksplisit sanksi administratif tertentu bagi penerima rekomendasi yang tidak melaksanakannya.[13]

Hal tersebut terlihat secara jelas dalam mekanisme tindak lanjut yang terdapat pada Lampiran VIII PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025. Ketika rekomendasi belum ditindaklanjuti, Kementerian HAM dapat mengirimkan surat dan meminta informasi perkembangan pelaksanaan rekomendasi. Permintaan tersebut dikaitkan dengan kewajiban pemerintah dalam penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM. Keberadaan format tersebut menunjukkan dua hal. Pertama, pembentuk peraturan menyadari adanya kemungkinan rekomendasi tidak segera ditindaklanjuti. Kedua, instrumen yang disediakan untuk menghadapi keadaan tersebut masih berupa permintaan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan rekomendasi. Tidak terdapat ketentuan yang secara tegas menyatakan bahwa pengabaian rekomendasi mengakibatkan sanksi tertentu.

Dari aspek normatif, kondisi ini menghasilkan keterbatasan daya paksa. Kementerian HAM dapat melakukan monitoring, meminta informasi, dan kembali berkoordinasi dengan instansi terkait, tetapi PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 tidak memberikan mekanisme koersif yang dapat secara langsung memaksa penerima rekomendasi melaksanakan

[12] KemenkumJakarta. (2024). Kemenkumham Siap Bertransformasi dalam Kabinet Merah Putih. https://jakarta.kemenkum.go.id/berita-utama/kemenkumham-siap-bertransformasi-dalamkabinet-merah-putih

[13] Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. International Journal of Public Administration, 32(3–4), 171–191. https://doi.org/10.1080/01900690902732731

tindakan yang direkomendasikan. Namun, tidak adanya sanksi eksplisit tidak berarti rekomendasi sama sekali tidak mempunyai kekuatan hukum. Bagi instansi pemerintah, rekomendasi mengenai pemenuhan HAM harus ditempatkan dalam konteks kewajiban konstitusional pemerintah. Pasal 28I ayat (4) UUD 1945 secara tegas menempatkan tanggung jawab perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM kepada negara, terutama pemerintah. Pasal 71 UU HAM juga mewajibkan pemerintah menjalankan tanggung jawab tersebut.

Oleh sebab itu, apabila rekomendasi Kementerian HAM menunjukkan adanya tindakan yang perlu dilakukan oleh suatu instansi pemerintah untuk memenuhi atau memulihkan hak seseorang, instansi penerima setidaknya memiliki tanggung jawab administratif dan institusional untuk memberikan respons yang dapat dipertanggungjawabkan. Apabila rekomendasi tidak dapat dilaksanakan karena alasan hukum atau kewenangan tertentu, seharusnya terdapat penjelasan mengenai alasan tersebut. Sikap diam tanpa tindak lanjut justru bertentangan dengan prinsip akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan.[14]

Permasalahan yang lebih mendasar terdapat pada desain penyelesaian pengaduan. Apabila pengaduan dinyatakan selesai ketika rekomendasi diterbitkan, indikator keberhasilan pelayanan berpotensi lebih berorientasi pada keluaran (*output*) daripada hasil (*outcome*). Jumlah rekomendasi yang diterbitkan dapat menunjukkan bahwa pengaduan telah diproses, tetapi belum membuktikan bahwa hak pengadu telah dipulihkan. Dalam konteks perlindungan HAM, ukuran efektivitas seharusnya tidak berhenti pada diterbitkannya dokumen rekomendasi. Hal yang lebih penting adalah apakah rekomendasi menghasilkan perubahan terhadap kondisi yang diadukan. Dengan kata lain, monitoring pelaksanaan rekomendasi semestinya dipandang sebagai bagian substantif dari penyelesaian pengaduan dan bukan sekadar tahapan administratif setelah perkara dinyatakan selesai.[15]

Penguatan pertama yang dapat dilakukan adalah memperjelas status tindak lanjut rekomendasi dalam sistem monitoring dan evaluasi. Setiap rekomendasi perlu memiliki batas waktu tindak lanjut yang jelas sesuai karakter permasalahan. Pihak penerima perlu diwajibkan memberikan jawaban mengenai tindakan yang telah dilakukan, tindakan yang akan dilakukan, atau alasan hukum apabila rekomendasi tidak dapat dilaksanakan. Kedua, diperlukan mekanisme eskalasi apabila rekomendasi tidak memperoleh tindak lanjut. Eskalasi tidak harus selalu berbentuk sanksi langsung, khususnya karena Kementerian HAM tidak dapat mengambil alih kewenangan lembaga lain. Namun regulasi dapat menyediakan tahapan yang lebih kuat, misalnya koordinasi pada tingkat pimpinan lembaga, pencatatan tingkat kepatuhan terhadap rekomendasi, atau penyampaian hasil monitoring kepada pejabat yang mempunyai kewenangan pembinaan terhadap instansi terkait.

Ketiga, tingkat pelaksanaan rekomendasi dapat dijadikan salah satu indikator kepatuhan HAM instansi pemerintah. Pendekatan ini memungkinkan rekomendasi memiliki konsekuensi institusional meskipun tidak mempunyai daya eksekutorial sebagaimana putusan pengadilan. Instansi yang secara berulang mengabaikan rekomendasi terkait permasalahan HAM dapat dinilai berbeda dari instansi yang secara aktif memberikan tindak lanjut dan melakukan perbaikan.

Keempat, transparansi dapat digunakan sebagai instrumen untuk memperkuat efektivitas rekomendasi dengan tetap memperhatikan perlindungan data pribadi dan kepentingan korban. Informasi agregat mengenai jumlah rekomendasi, instansi yang menjadi penerima, tingkat tindak lanjut, serta status penyelesaian dapat dipublikasikan secara

[14] Dwiyanto, A. (2021). Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik. Ugm Press. https://books.google.com/books?hl=id&lr=&id=fV0XEAAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA1&dq=good+governance+yang+baik&ots=jP3yECCiaJ&sig=jwVJwMVUhAO bjkgGOQoQJm-iew8

[15] Didi Nazmi Yunas, SH, 1992, Konsepsi Negara Hukum, Angkasa Raya. Hlm 23

berkala. Transparansi tersebut dapat menciptakan akuntabilitas publik dan mendorong lembaga penerima untuk memberikan respons.

Kelima, diperlukan kejelasan mengenai hubungan antara berakhirnya proses pengaduan dengan pelaksanaan rekomendasi. Secara administratif, penerbitan rekomendasi memang dapat menjadi akhir proses pemeriksaan. Akan tetapi, status pelaksanaan rekomendasi seharusnya tetap dipantau sampai terdapat tindak lanjut yang terukur. Dengan demikian, dapat dibedakan antara "selesainya pemeriksaan pengaduan" dan "selesainya tindak lanjut rekomendasi".

Pembedaan tersebut penting untuk melindungi posisi pengadu. Apabila kedua tahap dianggap sama, masyarakat dapat menerima informasi bahwa pengaduannya telah selesai padahal tindakan yang dibutuhkan untuk memulihkan haknya belum dilakukan. Sebaliknya, dengan membedakan kedua tahap tersebut, Kementerian HAM dapat menunjukkan secara transparan bahwa pemeriksaan telah selesai tetapi rekomendasi masih dalam proses monitoring.

Pada akhirnya, persoalan utama rekomendasi Kementerian HAM bukan terletak pada ada atau tidaknya dasar hukum untuk menerbitkannya. PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 telah menyediakan dasar tersebut. Persoalannya adalah adanya jarak antara kewenangan untuk merekomendasikan dengan kemampuan memastikan rekomendasi tersebut dilaksanakan.

Karena itu, kekuatan hukum rekomendasi Kementerian HAM dapat dipahami sebagai kekuatan hukum administratif yang memperoleh legitimasi dari kewenangan Kementerian HAM serta kewajiban pemerintah dalam perlindungan HAM, tetapi belum dilengkapi daya paksa langsung terhadap penerima rekomendasi. Rekomendasi mempunyai bobot hukum dan tidak tepat diposisikan sebagai saran informal, tetapi efektivitas pelaksanaannya masih bertumpu pada koordinasi, monitoring, akuntabilitas, dan kepatuhan instansi penerima.[16]

Penguatan regulasi pada masa mendatang karenanya tidak harus mengubah rekomendasi menjadi instrumen yang menyerupai putusan pengadilan. Hal tersebut justru dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Penguatan yang lebih tepat adalah membangun konsekuensi administratif dan mekanisme akuntabilitas yang jelas terhadap tidak ditindaklanjutinya rekomendasi. Dengan desain demikian, kewenangan lembaga lain tetap dihormati, tetapi rekomendasi Kementerian HAM tidak kehilangan efektivitas sebagai instrumen perlindungan HAM.

KESIMPULAN

Rekomendasi Kementerian Hak Asasi Manusia berdasarkan PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 merupakan produk administratif yang lahir dari kewenangan Kementerian HAM dalam penyelenggaraan pelayanan pengaduan permasalahan HAM dan menjadi salah satu bentuk akhir dari proses penanganan pengaduan setelah dilakukan pemeriksaan, penelaahan, koordinasi, pemeriksaan lapangan, maupun upaya penyelesaian lainnya sesuai kebutuhan. Rekomendasi tersebut mempunyai dasar hukum dan berkaitan dengan pelaksanaan tanggung jawab pemerintah dalam penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM sehingga tidak dapat diposisikan sekadar sebagai saran informal. Namun, kekuatan hukumnya belum disertai daya paksa langsung karena PermenHAM Nomor 10 Tahun 2025 tidak menentukan sanksi atau akibat hukum secara tegas apabila rekomendasi tidak dilaksanakan. Mekanisme yang tersedia terutama berupa monitoring dan permintaan informasi tindak lanjut. Oleh karena itu, diperlukan penguatan mekanisme pelaksanaan rekomendasi melalui penetapan batas waktu tindak lanjut, kewajiban pemberian respons oleh penerima rekomendasi, mekanisme eskalasi, pencatatan kepatuhan, serta pemisahan yang jelas antara selesainya pemeriksaan pengaduan dan selesainya pelaksanaan rekomendasi. Penguatan tersebut diperlukan agar keberhasilan

[16] Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Amandemen UUD 1945. Cetakan ke-Sinar Grafika , 2000.

pelayanan pengaduan HAM tidak hanya diukur dari diterbitkannya rekomendasi, tetapi juga dari realisasi tindakan yang mampu memberikan penyelesaian dan pemulihan terhadap permasalahan HAM yang dialami masyarakat.

REFERENSI

Agustiani, A. (2022). *Analisis tentang efektivitas predikat wilayah bebas korupsi terhadap peningkatan kualitas pelayanan publik di Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nusa Tenggara Barat*. Universitas Muhammadiyah Mataram.

Alford, J., & O'Flynn, J. (2009). Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. *International Journal of Public Administration, 32*(3–4), 171–191.

Bahar, S. (2002). *Konteks kenegaraan hak asasi manusia*. Pustaka Sinar Harapan.

Dwiyanto, A. (2021). *Mewujudkan good governance melalui pelayanan publik*. UGM Press.

Kemenkum Jakarta. (2024). Kemenkumham siap bertransformasi dalam Kabinet Merah Putih. *Kemenkum Jakarta*.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. (1999). *Profil Komnas HAM: Laporan tahun 1999*. Komnas HAM.

Masdewi, N. K. S., Widiati, I. A. P., & Sutama, I. N. (2020). Penyelesaian dugaan pelanggaran HAM pada Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan HAM Provinsi Bali. *Jurnal Analogi Hukum, 2*(1), 98–103.

Moleong, L. J. (2018). *Metodologi penelitian kualitatif* (Edisi revisi). PT Remaja Rosdakarya.

Muhtaj, M. El. (2005). *Hak asasi manusia dalam konstitusi Indonesia*. Kencana Prenada Media Group.

Radjab, S. (2012). *Dasar-dasar hak asasi manusia*. PBHI.

Soekanto, S. (1983). *Beberapa aspek sosio yuridis masyarakat*. Penerbit Alumni.

Tim Kajian Amandemen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. (2000). *Amandemen UUD 1945*. Sinar Grafika.

Yunas, D. N. (1992). *Konsepsi negara hukum*. Angkasa Raya.