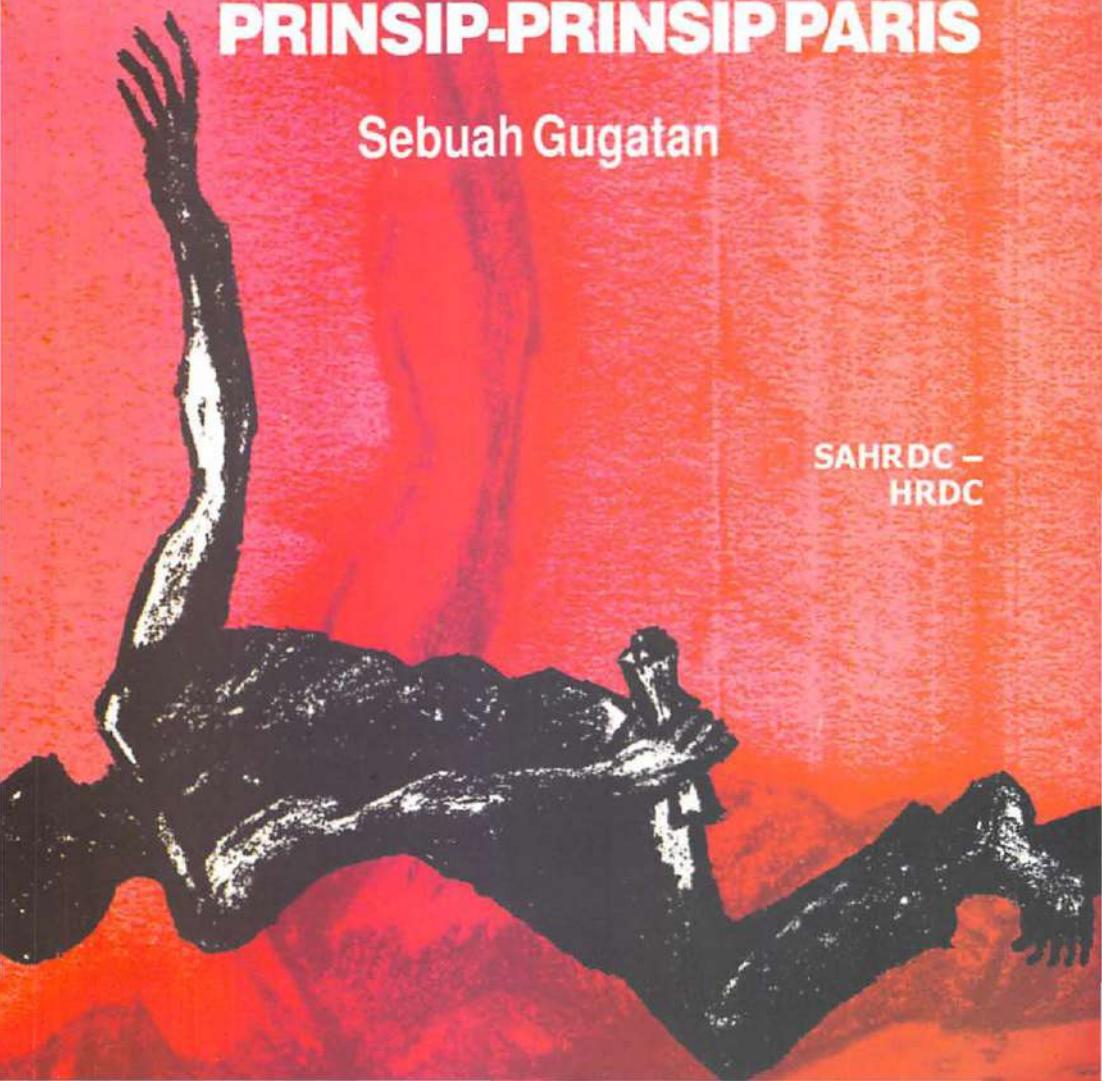
KOMNAS HAM & PRINSIP-PRINSIP PARIS

Sebuah Gugatan

SAHRDC –
HRDC



KOMNAS HAM & PRINSIP-PRINSIP PARIS

Sebuah Gugatan

KOMNAS HAM & PRINSIP-PRINSIP PARIS

Sebuah Gugatan

SAHRDC - HRDC

2001

KOMNAS HAM & PRINSIP-PRINSIP PARIS
Sebuah Gugatan

Terjemahan dari
Komnas HAM - The Indonesian National Human Rights Commission: The Formative Years

(diterbitkan pertama kali oleh *The South Asia Human Rights Documentation Centre* (SAHRDC), New Delhi, India, November 2000)

Cetakan pertama, Agustus 2001

Penulis
SAHRDC - HRDC

Penerjemah
ELSAM

Penyunting
Agung Yudhawiranata

Desain cover
Alit Ambara

Tata letak
Sidi Hamidah Nugraha

Semua penerbitan ELSAM didedikasikan kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia, selain sebagai bagian dari usaha pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia di Indonesia

Penerbit
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM)
Jl. Siaga II No. 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510
Telp. (021) 797.2662, 7919.2519, 7919.2564
Facs. (021) 7919.2519
E-mail: elsam@nusa.or.id dan advokasi@rad.net.id
Website: www.elsam.or.id

Daftar Isi

Dari Penerbit - vii
Pengantar - xi

Bab I Keragaman - 1
Bab II Independensi - 7
Bab III Mandat yang Bertabrakan - 15
Bab IV Kewenangan dan Tanggung Jawab - 21
Bab V Sumber Daya yang Memadai - 43
Bab VI Aksesibilitas - 47
Bab VII Transparansi dan Pertanggungjawaban - 59
Bab VIII Kerahasiaan - 63
Bab IX Penyebaran Informasi Tentang HAM dan Tentang Komisi - 69

Kesimpulan - 75
Catatan Kaki - 77

Dari Penerbit

Komnas HAM di masa awal pertumbuhannya tidak bisa dibilang imparsial maupun "layak" dalam melakukan investigasi. Meskipun demikian, mengingat betapa militer Indonesia telah banyak melakukan pelanggaran serius terhadap hak asasi manusia, Komisi ini paling tidak telah berperan penting dalam meredam berbagai kritik yang ditujukan pada pemerintah, terutama yang berasal dari masyarakat internasional. Di dalam negeri pun, Komnas HAM ternyata relatif berhasil membentuk citra positif. Sebuah survei pendapat publik di harian *Kompas* menyimpulkan bahwa 45 persen dari responden percaya bahwa Komnas HAM merupakan institusi paling tepat untuk membela hak asasi manusia di Indonesia. Survei ini memang dilakukan hanya di Jakarta dan jelas-jelas bukan merupakan ukuran yang dapat dipakai sebagai patokan secara ilmiah. Tapi, paling tidak ini merupakan indikasi bahwa Komnas HAM telah berhasil mengidentifikasikan dirinya dengan hak asasi manusia di mata publik.

Walau bagaimanapun, sangatlah jelas bahwa Komnas HAM membutuhkan reformasi struktural yang serius jika ingin memenuhi "standar kelayakan" yaitu aksesibilitas publik yang tinggi setara dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk di Indonesia, serta adaptasi terhadap era di mana paling tidak terdapat ekspektasi realistis terhadap penghormatan hak asasi manusia dan berlakunya hukum yang tegas dan adil. Di negara yang sedang mengalami transisi ke arah demokrasi atau yang sedang berusaha menguatkan dan mengkonsolidasikan struktur demokrasinya, sebuah institusi nasional hak asasi manusia

seperti Komnas HAM sebetulnya dapat mengambil peran penting dalam bidang perlindungan hak asasi manusia dan pembenahan kekhilafan administratif. Hal ini terjadi karena peran sistem yudisial yang lemah atau terpolitisir, biaya litigasi (*litigation cost*) yang terlalu tinggi dan sulit dijangkau masyarakat kebanyakan, atau karena hal-hal lain yang membuat institusi peradilan menjadi sebuah menara gading yang tak tersentuh.

Buku ini, yang merupakan laporan riset, memaparkan dengan jelas dan mendalam mengapa Komnas HAM berulangkali dikritisi akibat "menyesuaikan diri" dengan model korporatis institusi publik pada masa rezim Orde Baru, serta ketiadaan jaminan mendasar akan independensi yang seharusnya dinikmati oleh sebuah institusi nasional hak asasi manusia sesuai dengan Prinsip-Prinsip Paris. Walau sulit dibantah bahwa karakter korporatis inilah –ditandai dengan kehadiran para pensiunan jendral dan politisi sebagai Anggota Komisi— yang secara langsung maupun tidak langsung telah memberikan Komnas HAM suatu pengaruh atas institusi negara lainnya, terutama militer. Tampaknya "hubungan erat" dengan kalangan militer semacam inilah yang membantu Komnas HAM dalam menyelesaikan beberapa kasus maupun sengketa di mana militer berperan di dalamnya.

Selain itu, buku ini juga merekam perilaku lain Komnas HAM selama masa pertumbuhannya. Di tahun-tahun awalnya, statemen publik dari Komnas HAM ternyata diklarifikasi terlebih dahulu melalui markas besar militer serta lembaga kepresidenan sebelum dikeluarkan. Bahkan dalam beberapa kasus *high profile*, misalnya kasus Marsinah, editorial statemen tersebut telah diedit terlebih dahulu. Hal semacam inilah yang telah merusak legitimasi publik akan Komnas HAM, terlepas dari beberapa prestasi yang telah dicapainya. Beberapa organisasi non pemerintah yang sempat ditanyai bahkan megkarakteristikkan Komnas HAM sebagai sebuah organ pemerintah ketimbang sebuah lembaga yang independen. Belakangan, ketika kalangan organisasi non

pemerintah telah mengembangkan garis kerja sama yang lumayan dengan Komnas HAM terlepas dari defisiensinya, justru publik-lah, yang semakin teralienasi dari gaya pemerintahan lama, yang menyusut ketertarikannya pada peran Komnas HAM.

Disahkannya Undang-undang No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Komnas HAM merupakan sebuah langkah positif. Undang-undang ini memberikan Komnas HAM anggaran yang terpisah dari anggaran Sekretariat Negara seperti sebelumnya, meskipun masih ada beberapa "perjanjian idiosinkratis" yang tidak beranjak dari tempatnya. Undang-undang ini juga memberi Komnas HAM wewenang untuk merujukkan kasus kepada lembaga pengadilan. Meskipun dalam undang-undang ini mediasi ditetapkan sebagai metode penyelesaian kasus atau pengaduan yang harus diutamakan, paling tidak ada aturan yang membolehkan satu pihak yang bertikai mengajukan kasus ke pengadilan jika pihak lainnya tidak melaksanakan perjanjian mediasi sebagaimana mestinya. "Penganugerahan" beberapa wewenang penting dalam penerapan hukum ini paling tidak akan dapat mendongkrak kredibilitas Komnas HAM di mata publik.

Sebagai sebuah rangkuman hasil riset tentunya buku ini tidak memberikan ulasan yang teramat luas dan mendalam akan berbagai aspek "penilaian" sebuah institusi nasional hak asasi manusia seperti Komnas HAM beserta segala konsekuensinya. Tetapi sebagai sebuah hasil riset buku ini cukup kuat menampilkan beberapa aspek utama yang mempengaruhi kredibilitas dan efektifitas kerja Komnas HAM, kompatibilitasnya dengan standar internasional, pencapaian dan hambatannya, serta berbagai rekomendasi demi meningkatnya kinerja Komnas HAM.

Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (ELSAM) menerbitkan buku ini sebagai sebuah bentuk evaluasi sekaligus kritik terhadap kinerja dan pencapaian Komnas HAM sejak awal berdirinya.

Semoga dapat dijadikan semacam "panduan" bagi para anggota atau komisioner maupun para staf Komnas HAM untuk memperbaiki apa yang telah mereka lakukan selama ini; dan bagi pembaca umum agar dapat mengerti dan memahami sampai sejauh mana posisi dan peranan Komnas HAM dalam sistem perlindungan hak asasi manusia di Indonesia: kewenangan, kelebihan, kekurangan, hambatan, dan tantangannya. *Selamat membaca.*

Jakarta, Agustus 2001
Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat

Pengantar

Pada bulan Juni 1993, melalui Keppres No. 50, Presiden Soeharto mendirikan Komisi Hak Asasi Manusia Indonesia (Komnas HAM). Enam tahun kemudian Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengesahkan Undang-Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang mengubah struktur dasar dan menambah kewenangan Komnas. Sejak berdirinya, beberapa laporan independen tentang Komnas HAM pernah dibuat, tetapi sepanjang pengetahuan kami, belum ada laporan serupa yang diterbitkan setelah berlakunya Undang-Undang No. 39/1999.

Dalam laporan ini, *Human Rights Documentation Center* (HRDC) menganalisa organisasi dan kinerja Komnas HAM, khususnya dalam kerangka undang-undang yang baru. Laporan ini kami tujukan untuk membantu Komnas HAM dan Pemerintah Indonesia dalam mengidentifikasikan kelebihan dan kelemahan Komnas HAM, serta mengajukan alternatif demi peningkatannya. Kami juga mencoba mengidentifikasikan aktor-aktor kelembagaan dan pengaturan-pengaturan yang berperan menimbulkan beberapa persoalan yang dihadapi Komnas HAM. Motivasi kami adalah untuk mendorong dan memperkuat kinerja Komnas HAM dan lembaga-lembaga HAM nasional pada umumnya, agar lembaga-lembaga ini dapat berperan seefektif mungkin dalam pemajuan dan perlindungan HAM.

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada para anggota dan staf Komnas HAM, atas waktu dan upayanya dalam berbagi

pandangan-pandangannya dengan kami serta bantuannya saat kami mengumpulkan informasi untuk keperluan laporan ini. Kami sangat mengharapkan kerja sama selanjutnya di masa mendatang.

Rancangan laporan ini pernah dikemukakan dalam pertemuan *Asia Pacific Forum on National Human Rights Institutions* di Auckland, Selandia Baru pada bulan Agustus tahun 2000. Salinan laporan akhir ini akan segera dapat diakses melalui internet pada situs www.hrdc.net.

Ryan Goodman
Direktur (Program Riset)
Human Rights Documentation Centre

Ravi Nair
Direktur (Program Asia)
Human Rights Documentation Centre

Bab I
Keragaman

A. Standar Atau Tujuan Minimum

Prinsip-Prinsip Paris[1] menyatakan: "Komposisi lembaga nasional dan penunjukan anggota-anggotanya, baik melalui pemilihan ataupun cara lain, harus dilaksanakan sesuai dengan prosedur yang memuat semua jaminan yang diperlukan untuk memastikan perwakilan yang beragam dari kekuatan-kekuatan sosial (yang terdiri atas masyarakat sipil) yang terlibat dalam pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia." Buku Panduan PBB tentang Pembentukan dan Penguatan Lembaga Nasional untuk Memajukan dan Melindungi HAM (selanjutnya disebut Buku Panduan PBB) juga menggarisbawahi pentingnya elemen ini dan selanjutnya menjelaskan: "keragaman yang sebenarnya mensyaratkan kebhinekaan seluas-luasnya."[2]

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

1. Metode Seleksi

Salah satu permasalahan terbesar dari Komnas HAM adalah proses pemilihan anggota baru dan komposisi keanggotaanya saat ini. Berdasarkan prosedur yang ada, keragaman keanggotaan akan sulit diperoleh, bila tidak mau dikatakan tidak mungkin. Proses seleksi Komnas HAM relatif unik jika dibandingkan dengan lembaga-lembaga serupa di negara lain. Berdasarkan Keppres No. 50/1993, (i) formasi awal –yang kami sebut sebagai 'generasi pertama' dari para anggota Komisi– diangkat oleh Presiden dan (ii) keanggotaan berikutnya –yang disebut 'generasi kedua'– ditunjuk oleh Sidang Pleno Komnas HAM.[3]

Undang-Undang No. 39 / 1999 merobah proses ini, tetapi tidak sampai pada tingkatan yang memadai. Undang-udang tersebut menyatakan: "anggota Komnas dipilih oleh DPR berdasarkan rekomendasi dari Komnas dan disahkan oleh Presiden".[4] Berdasarkan persetujuan informal, para anggota Komnas akan mengirimkan daftar nama calon yang diajukan ke DPR yang berjumlah dua kali dari jumlah kursi keanggotaan yang tersedia (e.g., jika kursi yang tersedia ada 16, maka daftar yang diajukan berisi 32 kandidat). DPR kemudian akan memilih dari daftar tersebut. Dengan kata lain aturan baru tersebut mencabut kewenangan Komnas HAM untuk memilih anggotanya sendiri tetapi hanya memiliki kewenangan untuk mangajukan calon anggota untuk kursi yang tersedia.

Laporan Tahunan Komnas HAM periode 1999 memberikan gambaran yang menyesatkan atas Undang-Undang baru tersebut. Menurut laporan tahunan tersebut, UU No.39/1999 "menetapkan bahwa anggota komnas HAM akan dipilih oleh DPR, dan ditetapkan oleh Presiden selaku Kepala Negara." Hal ini sangat berbeda isi Undang-Undang tersebut di mana pemilihan anggota dilakukan bukan oleh DPR melainkan oleh sidang pleno Komnas HAM yang mana setiap anggota berhak untuk mengajukan dua orang kandidat. UU No. 39/1999 secara tegas menyatakan bahwa pemilihan oleh DPR tergantung kepada 'rekomendasi Komnas', dan dengan persetujuan informal yang sesuai dengan pelimpahan kewenangan tersebut. Gambaran yang salah tentang Undang-undang baru dalam Laporan Tahunan Komnas HAM tersebut menafikan kewenangan yang dimiliki para anggota Komnas HAM dalam proses seleksi.

Dua faktor yang menghalangi diperolehnya keragaman melalui proses baru ini adalah:

Faktor pertama, Metode terdahulu secara signifikan telah mempengaruhi komposisi Komnas HAM. Mayoritas dari anggota Komnas adalah mereka yang secara individual dipilih oleh presiden Soeharto, atau dipilih berdasarkan Keppres No. 50 /1993. Dengan kata lain mereka yang merupakan generasi pertama dan kedua di dalam

Komnas HAM. Keppres tersebut, sangat tidak mendorong terciptanya keragaman dalam komisi, secara sederhana menyatakan bahwa: "keanggotaan Komnas HAM harus terdiri dari tokoh-tokoh terkemuka."[5] Susunan anggota Komnas HAM umumnya datang dari kelompok yang sama –elit birokrasi pemerintah atau pensiunan perwira militer– dan dalam memilih anggota baru, Sidang Pleno pada umumnya cenderung memilih orang-orang dengan latar belakang serupa.

Faktor kedua, metoda pemilihan yang baru masih memungkinkan para anggota yang sekarang mengendalikan proses pemilihan secara signifikan. Seorang anggota Komnas yang mengkritik prosedur ini berpendapat bahwa proses yang diamandemen sekarang tidak memperbaiki kekurangan-kekurangan sistem terdahulu: Anggota-anggota sekarang tampaknya memperlihatkan kecenderungan yang tidak pluralistik dalam pencalonan anggota sebagaimana halnya dalam pemilihan yang lalu. Proses yang baru tetap tidak menunjukkan adanya perbaikan terhadap bias-bias tersebut.

Apabila pada awalnya keanggotaan Komnas HAM sudah beragam, maka logikanya proses pemilihan berikutnya akan menghasilkan kembali dan mencerminkan keragaman tersebut. Namun demikian, terlepas dari spekulasi tersebut, kondisi keanggotaan Komnas HAM masih jauh dari 'mewakili keragaman yang ada dalam masyarakat', dan proses penentuan nominasi dan penyeleksian anggota yang berlaku sekarang dikhawatirkan akan menghasilkan komposisi yang sama.

2. Komposisi Sekarang

Salah satu kritik utama dari organisasi-organisasi non pemerintah (Ornop) serta masyarakat luas tentang Komnas HAM adalah bahwa banyak, bahkan sebagian besar, dari anggota Komnas merupakan aparat negara pada masa rezim Soeharto, yang secara langsung ditunjuk oleh Soeharto sendiri. Lebih parah lagi, dalam hal ini Soeharto menunjuk sejumlah purnawirawan perwira militer untuk menjadi anggota Komnas, termasuk mereka yang memainkan peran penting dalam kediktatoran militer di Indonesia sebelum mereka

pensiun. Purnawirawan senior dengan pangkat tertinggi ditempatkan pada bagian terpenting dari Komnas HAM, yaitu Sub Komisi Pemantauan Pelanggaran HAM: dua orang Mayor Jenderal (Purn.) Tentara dan satu orang Mayor Jenderal (Purn.) Polisi.

Terdapat beberapa pandangan yang berbeda atas situasi ini. Seorang pengamat berpendapat bahwa, para perwira militer dalam keanggotaan Komnas HAM relatif memiliki pemikiran yang terbuka dan kritis, terutama ketika mereka masih berada dalam sistem kemiliteran. Pendapat ini diperkuat dengan alasan bahwa mantan petinggi militer tersebut berpengaruh terhadap militer yang sekarang sehingga akan membantu Komnas HAM untuk mendapatkan kerjasama dan penaatan oleh anggota militer yang sekarang.

Namun demikian, pengamat lain tidak menyetujui pendapat ini. Anggota Komnas HAM ini merupakan orang-orang yang terpercaya di masa pemerintahan Soeharto, dan keterikatan mereka terhadap militer (termasuk hubungan informal yang terus berlangsung) dianggap untuk mengkompromikan independensi mereka. Menurut beberapa sumber dari dalam dan luar Komisi, paling tidak satu orang dari anggota-anggota Komnas HAM yang paling aktif merupakan purnawirawan ABRI dengan latar belakang militer yang dalam beberapa kasus telah menunjukkan sikap kekerasan terhadap mereka yang melakukan tuntutan atas pelanggaran HAM. (Lihat juga: diskusi tentang independensi). Lebih jauh lagi, meskipun beberapa dari perwira militer tersebut cukup kritis dan memiliki pemikiran yang terbuka, namun jumlah mereka yang terlalu banyak dalam komposisi Komisi dan kurangnya jumlah anggota Komisi dari latar belakang yang lain bertentangan dengan Prinsip-prinsip Paris tentang persyaratan adanya keragaman.

Tidak hanya komposisi Komnas HAM yang terdiri dari banyak anggota yang memiliki latar belakang militer dan kepolisian, tetapi sektor penting lain di masyarakat sangat kurang terwakili. Pada saat ini hanya ada satu orang anggota yang memiliki latar belakang ornop HAM. Dan hanya 1/6 dari seluruh anggota yang berjenis kelamin

perempuan. Sebagian besar berasal dari pulau Jawa, dan hampir semuanya berasal dari Jakarta.

3. *Pengaruh*

Kekurangan Komnas HAM yang mencolok dari segi keragaman merupakan kelemahannya yang terbesar, yang tentu saja merupakan persoalan yang serius yang membawa pada keraguan apakah lembaga ini dapat berpartisipasi dalam forum-forum yang mensyaratkan ketaatan pada Prinsip-prinsip Paris untuk syarat keanggotaannya. Prinsip-prinsip Paris sedikitnya mensyaratkan bahwa dalam prosesnya harus diupayakan agar menghasilkan representasi yang beragam guna menjaga independensi, legitimasi publik dan representasi yang layak.

Paling tidak, pandangan publik tentang komnas HAM sangat dinodai oleh kehadiran orang-orang yang berasal dari latar belakang militer dan aparat pemerintah, yang ditunjuk oleh Soeharto. Hal ini akan berakibat pada menurunnya kredibilitas lembaga tersebut sehingga mengurangi efektifitasnya. Laporan ornop ada yang menyatakan bahwa persepsi tentang bias dan ketidakberagaman telah membuat para korban pelanggaran HAM enggan untuk 'mendekati' Komnas HAM. Dalam periode transisi dimana banyak bagian dari rezim orde baru telah direformasi total, bahkan dihapuskan, maka komposisi keanggotaan di Komnas HAM bisa saja dilihat sebagai sisa-sisa masa orde baru.

C. Rekomendasi

1. *Transparan dan bertanggung jawab.* Komnas HAM sebaiknya menjadikan proses penyeleksian dan pemilihan kandidat sebagai sebuah proses yang terbuka untuk umum, dengan membuka kesempatan yang luas bagi lembaga HAM yang lain untuk melakukan intervensi dalam bentuk tulisan maupun lisan. Tidak ada satupun aturan dalam anggaran dasar lembaga yang bersifat menghalangi proses seleksi yang transparan. Parlemen pun sebaiknya menyelenggarakan sesi terbuka untuk mewawancarai dan mengevaluasi para calon anggota, dan, apabila Komnas

HAM gagal untuk membuat sebuah proses terbuka, maka anggota parlemen haruslah memanggil pimpinan Komnas HAM untuk menjelaskan secara rinci tentang metode dan dasar dari rekomendasi tersebut.

2. *Kriteria formal:* Daftar kriteria resmi harus dibuat bagi para calon anggota yang telah direkomendasikan dan dipilih, dengan salah satu faktor utamanya yaitu mewakili unsur-unsur keragaman yang ada dalam masyarakat, sesuai dengan Prinsip-Prinsip Paris.
3. *Proses pencalonan yang berbeda*: Prosedur baru yang lebih lengkap harus dipertimbangkan dalam menyeleksi anggota tambahan. Salah satu mekanisme yang paling efektif, yang juga telah digunakan di negara-negara lain, adalah dengan membuat satu komite khusus untuk menyelenggarakan suatu proses pemilihan dan pencarian yang transparan dan terbuka untuk umum. Komite tersebut sebaiknya terdiri dari para akademisi, pakar HAM dan tokoh masyarakat yang lain.
4. *Mulai dari awal lagi?* Beberapa wakil NGO yang kami wawancarai menyarankan agar Komnas HAM harus secara frontal merubah seluruh struktur keanggotaannya, dengan cara mengganti seluruh anggota Komnas HAM yang ada saat ini, dan memulai dari awal lagi. Hal ini merupakan suatu saran yang cukup radikal, namun sulit juga untuk membantah kekuatan klaim yang mendasarinya. Keterikatan keanggotaan saat ini dengan kediktatoran Soeharto telah merusak legitimasi lembaga dalam dua hal, yaitu: (1) Legitimasi Politik – para anggota komisi yang sekarang tidak dipilih melalui proses yang mendekati demokratis; (2) Legitimasi Publik – Sebagian anggota ini tidak memiliki kredibilitas dan independensi menurut pendapat publik. Meskipun latar belakang dan hubungan para anggota Komnas HAM saat ini dengan lembaga lain 'mengkompromikan' keraguan akan independensinya, namun sebetulnya, hal ini merupakan sebuah masalah penting yang sangat relevan dengan alasan utama agar para anggota dipilih

melalui proses pemilihan yang terbuka dan demokratis. Kenyataannya, apabila para anggota saat ini dapat menunjukkan bahwa mereka independen dan berkualitas, mereka semestinya mau untuk melalui proses pemilihan ulang — ataupun mengundurkan diri apabila masyarakat memutuskan bahwa mereka tidak pantas untuk menjadi anggota, melalui proses yang demokratis. *****

Bab II
Independensi

A. Standar dan Tujuan Minimum

Barangkali, faktor yang terpenting bagi sebuah Komisi Nasional HAM adalah adanya kepastian bahwa independensinya dijamin oleh undang-undang dan tercermin dalam prakteknya, sesuai dengan Prinsip-prinsip Paris. Buku Panduan PBB menerangkan bahwa independensi tidak hanya bergantung pada otonomi struktural dari lembaga yang bersangkutan, namun juga bergantung pada para anggotanya. "Tiap lembaga haruslah mempunyai independensi sebagaimana individu-individu yang membentuknya. Pemberian otonomi secara hukum, teknis, dan finansial kepada sebuah lembaga nasional tidaklah cukup jika tidak ada aturan spesifik untuk memastikan bahwa para anggotanya, secara individu maupun kolektif, mempunyai wewenang untuk mengembangkan dan mempertahankan independensi dalam melakukan kegiatan.

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Pada saat ini, Komnas HAM telah menjadi sebuah kekuatan yang cukup independen dalam menyuarakan kritik terhadap pemerintah, terutama dalam masalah penyalahgunaan wewenang lembaga kepolisian . Dalam menghadapi pelanggaran HAM berat yang terjadi pada masa pemerintahan Soeharto, Komnas HAM telah mengeluarkan sejumlah pernyataan penting yang telah membuka jalan bagi oposisi politik menentang rezim Soeharto. Setelah rezim Soeharto runtuh, Komnas HAM juga telah mengeluarkan beberapa pernyataan

kecaman terhadap pelanggaran diluar tindakan hukum yang dilakukan oleh kepolisian dan militer, termasuk yang terbaru adalah Laporan Tahunan Komnas HAM tahun 1999. Namun demikian pernyataan-pernyataan tersebut belum memperoleh tanggapan yang berarti dari banyak Ornop lokal. Bahkan, meskipun isi pernyataan-pernyataan tersebut dapat membantu ornop dalam upaya-upaya lobby mereka baik di tingkat domestik maupun internasional, kebanyakan dari hasil kerja Komnas HAM belum dipergunakan secara efektif. Hasilnya, kelebihan dan kesuksesan Komnas HAM seringkali diremehkan oleh ornop-ornop lokal. Komnas HAM seharusnya perupaya menyebarluaskan pernyataan-pernyataannya lebih luas lagi, namun ornop HAM juga harus lebih banyak berperan dalam (1) menjaga kelangsungan informasi akan pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh Komnas HAM dan (2) menggunakan pernyataan-pernyataan tersebut dalam aktivitas mereka.

Di luar aspek-aspek positif ini, Komnas HAM juga melakukan tindakan-tindakan yang, paling tidak, menunjukkan ketiadaan independensi. Misalnya, pada tanggal 24 Maret 2000, beberapa anggota Komnas HAM melakukan pertemuan rahasia dengan pejabat-pejabat tinggi militer dalam penyelidikan kasus Tanjung Priok yang sangat kontroversial. Sejak berita tentang pertemuan tersebut bocor dan tersebar, tercipta sebuah impresi yang sangat kuat akan ketidaklayakan Komnas HAM. Dalam pertemuan tersebut, berdasarkan data yang diperoleh HRDC melalui 'orang dalam', Komnas HAM berupaya untuk mengamankan kemungkinan dijalinnya kerjasama dengan militer, bisa jadi untuk mencegah digalinya lebih lanjut isu-isu yang lebih kontroversial lagi seputar kasus tersebut. (Walaupun demikian Komnas HAM menolak mengakui bahwa pertemuan tersebut memang benar diadakan.) Upaya Komnas HAM untuk bertindak dengan cara-cara *clandestine* dan kegagalannya mengungkap dan menindaklanjuti fakta-fakta yang ada telah membuat lebih banyak lagi masalah bagi kerja Komnas HAM dan menciptakan ketidakpercayaan.[6]

Di Timor Timur, Komnas HAM dilihat oleh banyak pihak sebagai sebuah lembaga yang pro-Jakarta. Penempatan kantor Komnas HAM di Timor Timur yang berhadapan langsung dengan markas militer sama sekali tidak mempengaruhi citra ini. Sebaliknya, justru banyak korban yang tidak mau melaporkan pelanggaran HAM yang diderita mereka karena takut diawasi langsung oleh militer dari seberang jalan, dan juga karena prihatin akan independensi Komnas HAM dari militer akibat lokasi kantornya. Seorang sumber yang bisa dipercaya juga mengatakan tim riset kami bahwa beberapa anggota Komnas HAM, yang menentang gerakan kemerdekaan, secara diam-diam telah berbagi informasi dengan pihak militer di Timor Timur.

Kecurigaan bahwa Komnas HAM ada kalanya mengklarifikasikan terlebih dahulu laporan atau pernyataannya dengan pihak militer atau pejabat lainnya sebelum mengeluarkannya menimbulkan keprihatinan yang mendalam akan independensi Komnas HAM. Sangatlah jelas, bahwa praktek-praktek seperti ini melanggar prinsip-prinsip dasar dari Prinsip-prinsip Paris. Di bawah judul *Independensi melalui Otonomi Hukum dan Operasional*, Buku Panduan PBB menyatakan: "tidak seharusnya rekomendasi, laporan, atau keputusan dari sebuah lembaga menjadi subyek pembahasan oleh otoritas atau entitas lain, kecuali dinyatakan dalam undang-undang yang membentuknya."[7]

Meskipun jelas-jelas ada aturan yang melarangnya, sebagaimana dicatat oleh International Council on Human Rights, "pada awal-awal tahun pembentukannya, pernyataan publik dari Komnas HAM diklarifikasikan terlebih dahulu kepada markas besar TNI dan lembaga kepresidenan sebelum diumumkan. Paling tidak, dalam salah satu kasus terkenal, yaitu kasus pembunuhan Marsinah, kata-kata dalam pernyataannya bahkan mengalami perubahan."[8] Tim riset kami diberitahu oleh sumber yang dapat dipercaya, bahwa praktek ini ternyata terus berlangsung dari waktu ke waktu. Misalnya, Komnas HAM telah menyelesaikan laporan tentang Irian Jaya di bulan Agustus 1999 tetapi tidak pernah dikeluarkan (sampai dengan pertengahan tahun

2000) karena, berdasarkan penuturan salah seorang anggota Komnas HAM, laporan tersebut belum diklarifikasi dengan pihak militer. Sumber lain mengidentifikasikan bahwa pernyataan Komnas HAM tentang Kerusuhan Mei 1998, dan kemungkinan juga Laporan Tanjung Priok, telah terlebih dahulu di-*review* oleh para pejabat militer.

Ujian independensi lainnya ada pada forum-forum internasional. Di sini, Komnas HAM dipandang sebagai advokat atau konsultan hukum pemerintah ketimbang sebagai lembaga independen yang kritis dan vokal. Dalam Laporan Tahunan 1994, Komnas HAM sendiri yang menggambarkan bahwa kerja mereka di level internasional lebih untuk membantu pemerintahan Soeharto: "Komnas HAM telah berpartisipasi dalam beberapa konferensi internasional tentang hak asasi manusia. Ini dimaksudkan untuk memperkenalkan Komnas HAM kepada masyarakat internasional, serta menyampaikan kemauan pemerintah Indonesia untuk mengurangi potensi pelanggaran hak asasi manusia."[9] Ini merupakan gambaran menyeluruh yang diungkapkan oleh Komnas HAM tentang kerjaannya di tingkat internasional.

Hal lainnya yang membuat independensi Komnas HAM dipertanyakan adalah ketergantungannya pada pemerintah akan dana operasional. Laporan Tahunan 1999 menjelaskan bahwa Komnas HAM menerima bantuan biaya untuk kegiatan monitoring, pengeluaran operasional dan sekretariat, serta honorarium staf dan anggota secara langsung dari Sekretariat Negara. Banyak pengamat merasa bahwa ikatan finansial dengan pemerintah ini telah meredupkan kekritisan Komnas HAM. Pada anggota Komnas Perempuan dikabarkan menikmati independensi yang lebih besar karena mereka mencari dana mereka sendiri.

Sebagai perbandingan adalah peran yang berbeda dari kedua Komnas ini di arena internasional. Sebagaimana disebutkan sebelumnya, Komnas HAM tampaknya mempunyai kedekatan dengan Departemen Luar Negeri. Sebaliknya, Komnas Perempuan sangat kritis terhadap pemerintah Indonesia dan, dalam forum-forum internasional, mengambil inisiatif independen untuk menarik perhatian internasional

akan isu-isu di dalam negeri. Misalnya, Komnas Perempuan pernah mengirimkan surat langsung kepada Pelapor Khusus PBB untuk Kekerasan terhadap Perempuan, memintanya untuk datang ke Indonesia, dan pada akhir tahun 1998, sang Pelapor Khusus berkunjung sebagai tamu Komnas Perempuan. Diperkirakan, perbedaan pendekatan yang dilakukan oleh Komnas HAM adalah karena keterikatan finansial. Banyak pengamat yang menyatakan secara terang-terangan persetujuannya. Perlu dicatat bahwa salah seorang anggota Komnas HAM menyatakan kepada tim riset kami "Komnas HAM merupakan lembaga nasional yang dibentuk di bawah Prinsip-prinsip Paris. Salah satu kualitas penting adalah independensi finansial. Saat ini kami mendapatkan subsidi dari Sekretariat Negara, tapi di masa mendatang kami akan mencari sendiri pendanaan kami." Pernyataan ini mengakui persepsi, jika bukan kenyataan, bahwa independensi Komnas HAM dikompromikan di bawah sistem yang ada. Dan, dalam hal ini, sebuah persepsi akan ketiadaan independensi sangatlah serius artinya.

Terakhir, UU No.39/1999 juga menciptakan ancaman akan keterikatan anggota Komnas HAM dengan afiliasi partai politik. Undang-undang ini tidak saja menambah jumlah kursi yang tersedia bagi anggota Komnas HAM, tapi juga memberi DPR peran yang sangat signifikan dalam pemilihan anggota Komnas HAM. Beberapa ornop menyatakan keprihatinan akan adanya kemungkinan partai-partai politik akan menggunakan banyaknya jumlah kursi yang tersedia untuk 'menyusupkan' anggota mereka ke dalam Komnas HAM. Pada tingkat tertentu dimana hal ini terjadi, akan sangat tidak bijaksana untuk berdebat tentang peran parlemen dalam proses pemilihan anggota baru Komnas HAM. Mempercayakan wewenang ini kepada lembaga perwakilan rakyat pada kenyataannya secara eksplisit didukung dalam Buku Panduan PBB: "metode di mana anggota lembaga nasional ditunjuk dapat menjadi sangat penting untuk memastikan independensinya dan, untuk alasan ini, pertimbangan seharusnya dipercayakan pada lembaga perwakilan rakyat seperti parlemen."[10]

Meskipun demikian, akan merupakan sebuah pelanggaran jika partai-partai politik menunggangi proses pemilihan untuk menyusupi Komnas dengan anggota mereka sendiri. Kandidat seharusnya dipilih berdasarkan kualifikasi mereka dan bebas dari ikatan kepartaian. Buku Panduan PBB juga menyatakan: "Sebuah lembaga nasional yang efektif adalah yang mampu bertindak secara independen lepas dari pemerintah, partai politik, dan segala entitas lainnya, serta keadaan yang mungkin akan mempengaruhi kinerjanya."[11]

C. Rekomendasi

1. Komnas HAM sebaiknya mempertanggungjawabkan semua pertemuannya dengan pejabat pemerintahan, terutama para perwira militer. Lepas dari isi pertemuan tersebut, persepsi akan ketidaklayakan haruslah dinetralisir, yang hanya dapat dicapai melalui sebuah proses pertanggungjawaban yang transparan dan terbuka untuk umum. Anggota Komnas HAM seharusnya tidak terlibat dalam pertemuan-pertemuan bawah tanah, dan semua pertemuan yang sifatnya resmi harus diumumkan kepada publik jauh hari sebelumnya.
2. Komnas HAM tidak boleh mengklarifikasi pernyataan, laporan, atau bentuk keputusan lainnya dengan otoritas di luar Komnas HAM. Anggota Komnas yang mengetahui adanya praktek-praktek ini secara langsung, sudah seharusnya merasa berkewajiban untuk mengungkapkannya kepada publik.
3. Sub Komisi Pendidikan dan Informasi Komnas HAM harus menyebarkan pernyataan-pernyataan Komnas HAM lebih luas lagi. Kekuatan sebagian dari pernyataan-pernyataan ini, misalnya identifikasi atau kecaman terhadap pelanggaran yang dilakukan angkatan bersenjata, akan meningkatkan legitimasi politik lembaga. Daftar alamat email dan nomor faksimili harus dikembangkan agar kalangan akademis, ornop, kelompok-kelompok mahasiswa, dan jurnalis serta lainnya secara rutin dapat menerima pernyataan atau pengumuman akan dokumen

lain yang diterbitkan oleh Komnas HAM.

4. Pemilihan anggota haruslah bebas dari kontrol atau ikatan dengan partai politik. Jika memungkinkan, para kandidat dipilih diantara mereka yang bukan merupakan anggota aktif partai politik tertentu. Partai-partai politik besar harus diminta membuat pernyataan resmi bahwa mereka tidak akan menyalahgunakan sistem yang ada dengan cara apapun. Jika kemudian ditemui partai politik yang terlibat dalam taktik-taktik semacam ini, Komnas HAM sendiri harus mengeluarkan pernyataan kecaman atas tindakan tersebut sebagai upaya mengotori kredibilitas dan independensi lembaga.
5. Sesegera mungkin, Komnas HAM harus berupaya 'mengamankan' sumber dananya untuk mengurangi pandangan, atau kenyataan, ketiadaan independensi. Sebagai alternatif, parlemen harus memberikan jaminan akan adanya sumber dana bagi Komnas HAM dalam anggaran negara untuk 10 tahun ke depan. Dalam hal ini, parlemen sebaiknya mengikuti petunjuk buku panduan PBB: "anggaran bagi lembaga harus 'diamankan' sedemikian rupa sehingga tidak ada keputusan pejabat atau tindakan lembaga yang dapat mempengaruhi alokasi dana yang ada."[12] Buku panduan PBB juga mengusulkan agar "sebuah lembaga bisa saja, misalnya, dipercaya untuk diberi tanggung jawab menyusun sendiri anggaran tahunannya, yang kemudian diajukan secara langsung kepada parlemen untuk disetujui. Peranan badan ini dalam urusan keuangan lembaga akan terbatas pada review dan evaluasi laporan keuangan."[13] Metode ini bisa juga diadopsi dalam kerangka rekomendasi kami sebelumnya tentang anggaran terjamin 10 tahunan, dengan cara ditambahkannya anggaran pengeluaran tersebut dalam skema jaminan anggaran minimum selama 10 tahun.*****

Bab III
Mandat yang Bertabrakan

A. Standar atau Tujuan Minimum

Buku Panduan PBB menetapkan bahwa salah satu elemen penting bagi berlangsungnya fungsi Komnas HAM secara efektif adalah: "Menghindari Konflik Kekuasaan."[14] Buku Panduan PBB menjelaskan, "Sementara peningkatan jumlah lembaga nasional secara umum dipertimbangkan sebagai suatu perkembangan yang positif, penting untuk diperhatikan bahwa potensial konflik di tingkat nasional nasional antar lembaga serupa harus dihindari."[15]

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Indonesia memiliki sedikitnya tiga lembaga HAM nasional, yaitu Lembaga Ombudsman, Kementerian Urusan HAM,[16] dan Komnas HAM. Hubungan antara kementerian dengan Komnas HAM telah memasuki masalah yang sangat serius dalam masalah mandat. Masalah ini disebabkan oleh tiga faktor utama, yaitu : 1. Kementerian ini tidak memiliki mandat yang jelas. 2. Kekuatan kelembagaan di dalam kementerian memiliki kecenderungan untuk memperluas tanggungjawabnya di luar kontrak. 3. hubungan komunikasi antara departemen dengan Komnas HAM sangat buruk.

Pada tahun 1999, presiden menbuat sebuah kementrian negara yang menangani masalah HAM , dan, menurut seorang anggota Komnas HAM, hal ini terjadi tanpa ada konfirmasi terlebih dahulu dengan Komnas HAM. Sejak awal, mandat kementerian ini sangat luar biasa tidak jelas. Bahkan ketika berbicara dengan beberapa pegawai

kementerian pun, hasil yang didapatkan oleh tim kami tentang mandat maupun peraturan kerja terkesan berbeda-beda. Para anggota Komnas HAM, para diplomat dan juga kalangan ornop pun tidak merasa yakin dengan tugas-tugas kementerian dan pembagian tugas antara kementerian ini dengan Komnas HAM. Kurangnya objektifitas dan prioritas yang jelas di dalam kementerian tercermin dalam metode pengumpulan dana dari para donatur. Bukannya mempresentasikan kepada donatur program-program prioritas atau terpilih yang perlu dibantu pembiayaannya, kementerian ini justru mengembangkan 'daftar cuci' dari nilai proyek-proyek potensial dan mengajukan pada para calon donatur untuk memilih mana yang mereka suka.

Contoh lain dari kurangnya mandat yang jelas adalah tindakan kementerian HAM dalam menangani masalah Aceh. Seorang pegawai kementerian memuji sukses lembaga tersebut dalam keberhasilannya membawa masalah ini ke persidangan di Aceh. Ia menyebutkan bahwa ini merupakan contoh intervensi masalah HAM yang dapat dilakukan lagi oleh Kementerian untuk kasus-kasus di daerah lain di Indonesia. Sementara itu, pegawai departemen yang lain mengajukan sebuah pernyataan yang lain yang bertentangan dengan pernyataan tadi, dan ia menjelaskan bahwa kasus aceh ditangani dibawah kewenangan yang sangat terbatas dan independen dari departemen —sebagai sebuah 'kesepakatan khusus' untuk menangani masalah Aceh. (Menteri urusan HAM berasal dari Aceh—hal yang sangat jarang terjadi dalam kabinet—dan telah mendapatkan tugas khusus dari presiden untuk menangani masalah Aceh secara mendalam). Perbedaan ini tampaknya ditunjang oleh upaya negosiasi dan gencatan senjata di Aceh dimana keterlibatan kementerian ini tidak memiliki garis hubungan yang jelas dengan kapasitas resminya dalam menangani masalah HAM.

Kurangnya petunjuk yang spesifik telah membuat perintah dari kementerian ini relatif elastis. Menteri, para deputi, dan staf mereka berulang kali mencoba untuk memetakan bagian kerja masing-masing. Hal ini merupakan situasi yang bisa menimbulkan masalah, karena lembaga ini mempunyai tendensi organisasional yang mudah ditebak,

untuk memperluas tanggung jawabnya demi membenarkan kepentingannya. Dalam hal ini, kementerian ini telah menjadi duplikasi dan mencampuri kerja Komnas HAM.

Suatu contoh dari masalah yang terjadi akibat mandat yang bertabrakan adalah masalah penerimaan dan penanganan pengaduan mengenai pelanggaran HAM. Ribuan orang telah mengirimkan surat pengaduan tentang pelanggaran HAM kepada Kementerian HAM. Apabila hubungan antara departemen dengan Komnas HAM terkoordinasi dengan baik, maka surat pengaduan itu dapat diteruskan kepada Komnas HAM untuk ditindaklanjuti. Apa yang telah dilakukan Kementerian terhadap surat-surat itu tidaklah jelas. Seorang sumber dalam kementerian menjelaskan bahwa surat pengaduan tersebut telah diberikan kepada kelima deputi menteri dan tidak pernah keluar dari kementerian. Namun, seorang pegawai kementerian lainnya ketika ditanya apakah surat pengaduan diteruskan kepada Komnas HAM menjelaskan bahwa surat pengaduan diteruskan kepada kepolisian, Ombudsman, komnas HAM dan lembaga-lembaga negara yang lain yang dianggap paling terkait. Beberapa, kalau tidak keseluruhan, dari pengaduan-pengaduan ini seharusnya ditangani oleh Komnas HAM. Fakta bahwa kementerian ini dibentuk tanpa adanya standar prosedur yang jelas merupakan masalah tambahan.

Contoh lain dari masalah yang dihasilkan karena mandat yang bertabrakan adalah aktivitas menteri di provisnsi Irian Jaya. Pertengahan tahun 2000 yang lalu, menteri urusan HAM mengumumkan bahwa dia telah membentuk sebuah tim khusus yang akan menyelidiki pelanggaran HAM di Irian Jaya, dan 4 orang pejabat kementerian telah dikirimkan untuk mengumpulkan fakta-fakta di Irian Jaya.[17] Pengumuman ini mengejutkan Komnas HAM. Tidak ada pertemuan dan juga konfirmasi tentang tujuan dan rencana tindakan kementerian ini. Kurangnya komunikasi menjadi suatu masalah karena tim investigasi menteri urusan HAM ini *overlapping* dengan tim dari Komnas HAM —Komnas terlebih dulu telah melakukan beberapa kunjungan pencarian fakta ke Irian Jaya. Akibat tidak mengetahui hal ini

sebelumnya, Komnas HAM akhirnya kesulitan memahami maksud dan tujuan dari usaha menteri ini.

Masalah Irian Jaya, merupakan gambaran tambahan akan masalah yang disebabkan oleh bertabraknya mandat, mengindikasikan masalah lain yang signifikan: kurang rapinya komunikasi yang terjalin di antara kedua lembaga tersebut. Beberapa sumber dari dalam kementerian HAM dan Komnas HAM diam-diam mengungkapkan tentang ketiadaan komunikasi. Namun demikian, sedikit sekali upaya yang dilakukan untuk memecahkan masalah tersebut, dan berlanjutnya ketiadaan koordinasi telah meruncingkan kesalahpahaman dan ketegangan antara dua lembaga tersebut. Para anggota Komnas HAM merasa khawatir bahwa kementerian akan melanggar mandat yang diberikan pada Komnas HAM. Kekhawatiran ini semakin diperburuk dengan kurangnya informasi.

Salah satu upaya untuk menyelesaikan masalah ini adalah workshop Rencana Aksi Strategis yang diselenggarakan di Yogyakarta. Menurut para anggota Komnas HAM yang ditemui saat kegiatan berlangsung, hasil dari workshop itu ialah bahwa kementerian HAM harus memfokuskan perhatian pada masalah HAM yang terkait dengan birokrasi pemerintah. Walaupun Komnas HAM belum mendapatkan tanggapan dari menteri tentang masalah ini, namun Komnas HAM masih menunggu departemen untuk mendukung hasil dari workshop tersebut. Seorang anggota mengatakan: "Kami memandang [menteri] sebagai suatu instrumen yang dapat mentransformasikan birokrasi pemerintah dapat memahami lebih dalam lagi tentang HAM." Agaknya hanya akan menjadi sebuah harapan dalam hal mencapai pembagian tanggungjawab dan kewenangan yang koheren, sebagaimana ketika menteri beserta pejabat kementerian lainnya menegaskan tekad mereka untuk menyelidiki dan menyeret ke pengadilan kasus-kasus pelanggaran HAM di daerah-daerah yang bermasalah.

C. Rekomendasi

1. Komunikasi antara kementerian HAM dan Komnas HAM haruslah dilembagakan secara reguler. Sebuah pernyataan kesepakatan (*memorandum of understanding*) resmi adalah satu metode yang patut dilakukan untuk membuat aturan-aturan tentang hal ini. Kedua lembaga tersebut harus paling tidak menginformasikan program yang sedang ataupun akan dijalankan oleh masing-masing. Buku panduan PBB mengusulkan "pengembangan dan pemeliharaan komunikasi yang baik di antara lembaga serupa. Kerja sama semacam ini dapat diselenggarakan melalui pengaturan di dalam undang-undang yang membentuk sebuah lembaga yang memberikan mandat kepadanya untuk menciptakan dan menjaga hubungan yang akrab dengan lembaga serupa dalam rangka mempromosikan kebijakan secara umum dan menghindari konflik akibat mandat yang berseberangan."[18] Komnas HAM dan kementerian HAM saat itu tidak terikat oleh hukum untuk mempraktekan hubungan yang akrab dan komunikasi yang baik. Meskipun demikian, mereka dapat saja melakukannya melalui kesepakatan bilateral. Jika mereka gagal mengambil tindakan ini, maka lembaga kepresidenan atau parlemen harus memastikannya melalui Keppres atau aturan perundang-undangan lainnya.
2. Idealnya, parlemen dan presiden bekerja sama untuk menjelaskan tanggung jawab dan kewajiban bagi kementerian dan Komnas HAM. Kecemburuan institusional dan tendensi organisasional ke arah ekspansi menyulitkan kedua lembaga tersebut untuk menjelaskan fungsi mereka sendiri. Jika tindakan tidak segera diambil oleh presiden atau parlemen, maka kedua lembaga harus menyelenggarakan workshop Rencana Aksi Strategis yang kedua, dengan tujuan untuk mengungkapkan lebih detail lagi tentang pembagian tanggung jawab mereka. Sebuah dokumen di akhir workshop harus disepakati secara resmi oleh kedua lembaga.*****

Bab IV
Kewenangan dan Tanggung Jawab

A. Konsiliasi dan Mediasi

1. Standar dan Tujuan Minimum

Panduan internasional menyatakan bahwa lembaga nasional hak asasi manusia yang menerima pengaduan perorangan dapat melakukan berbagai alternatif penyelesaian sengketa di luar proses pengadilan (*alternative dispute resolution*: ADR). Prinsip-prinsip Paris menegaskan bahwa lembaga nasional hak asasi manusia dapat "mencari penyelesaian yang dapat diterima semua pihak melalui konsiliasi atau, dalam batasan sebagaimana dijelaskan dalam hukum yang berlaku, melalui keputusan yang mengikat atau, jika perlu, berdasarkan kerahasiaan." Buku panduan PBB menyatakan bahwa upaya konsiliasi juga mencakup "menghadirkan kedua pihak untuk memperoleh fakta-fakta atas kasus tersebut dan guna mendapatkan resolusi yang dapat diterima kedua belah pihak." Selanjutnya Buku Panduan PBB juga menjelaskan bahwa konsiliasi dapat dipakai "jika perobahan sikap atau tingkah laku dianggap lebih penting daripada menjatuhkan hukuman atas sebuah pelanggaran." Namun seringkali diperlukan kemungkinan untuk menggunakan mekanisme yang lain. Selanjutnya, "tugas melakukan konsiliasi dapat diperingan dengan menyusun pedoman yang dapat dipakai baik oleh pihak yang bertikai maupun oleh konsiliator."

2. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Menurut salah seorang anggotanya, Komnas HAM akan meningkatkan program konsiliasi dan mediasi secara lebih aktif lagi

dimasa yang akan datang sesuai dengan program kerja Komnas HAM. Undang-undang HAM tahun 1999 memberikan wewenang kepada Komnas HAM untuk "melakukan arbitrasi bagi dua pihak yang bertikai" dan untuk "menyelesaikan kasus-kasus melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi dan evaluasi oleh mereka yang ahli di bidangnya." Undang-undang ini juga menyatakan bahwa komisioner harus pula ditunjuk sebagai mediator, dan bahwa resolusi yang dicapai harus dibuat dalam bentuk tertulis, bahwa perjanjian tersebut "mengikat secara hukum dan berlaku secara valid" dan bahwa pengadilan tidak boleh menolak untuk menerapkannya. Komnas HAM memiliki agenda untuk membentuk sub-komisi keempat yang bertugas untuk menyusun dan melaksanakan program mediasi. Menurut anggota Komnas HAM, upaya mediasi ini terutama akan diarahkan untuk menyelesaikan sengketa tanah dan perburuhan, yang jumlahnya mencapai 22% dan 19% dari seluruh surat yang diterima Komnas HAM sepanjang tahun 1999.

Komnas HAM tidak siap untuk menggelar upaya mediasi, sementara dari meningkatnya jumlah kasus tentang masalah perburuhan dan tanah agaknya otoritas ini akan segera dikembangkan. Beberapa orang anggota mengatakan bahwa organisasi agar segera memeningkatkan fungsi mediasi secara aktif. Seorang anggota menyatakan bahwa Komnas HAM tidak memiliki SDM, prosedur, pelatihan, ataupun keahlian yang cukup untuk menggelar program mediasi secara formal. Anggota komisi lainnya mempertanyakan apakah Komnas HAM harus mencurahkan seluruh waktu, perhatian, dan energinya untuk melakukan mediasi terhadap kasus-kasus, yang kebanyakan tidak layak untuk dianggap pelanggaran hak asasi manusia. "Masalah tanah sangatlah beragam, dan kita punya banyak kasus sengketa tanah," kata seorang anggota. "Kami akan membentuk sebuah sub-komisi yang akan menangani mediasi, tapi jujur saja, pelanggaran hak asasi manusia sangatlah berbeda." Sementara anggota lainnya mengatakan pemerintah seharusnya membentuk pengadilan khusus masalah perburuhan dan tanah dan membiarkan Komnas HAM

mengabdikan dirinya kepada bentuk-bentuk pelanggaran HAM yang lain. Meskipun pernyataan ini masih diragukan validitasnya, namun hal ini menunjukkan betapa beberapa anggota sangat sedikit menaruh perhatian, atau memiliki pengalaman atau antusiasme terhadap masalah-masalah tersebut di atas. Agaknya akan lebih baik jika merujukkan kasus-kasus semacam ini pada lembaga lain ketimbang mencoba mengubah pemikiran mereka, sebagaimana yang kami rekomendasikan di bawah.

Para aktivis mengkritik pendekatan Komnas HAM terhadap konsiliasi serta meragukan kemampuan Komnas HAM untuk mengungkap fakta dan menyelesaikan masalah secara adil. Beberapa aktivis ornop menyatakan bahwa beberapa orang anggota nampaknya lebih mengutamakan penyelesaian sengketa melalui pendekatan tradisional Islam yang hasilnya kerap dirasakan kurang adil. Dengan merujuk pada prinsip-prinsip Islam, para anggota komisi mencoba untuk mendesak pihak yang bertikai mencapai kesepakatan sebelum mengungkapkan apa yang sebenarnya terjadi. Padahal, berdasarkan banyak pendapat, bahkan cara-cara tradisional Islam mensyaratkan seluruh fakta untuk diungkapkan terlebih dahulu sebelum dimulainya pencarian kesepakatan.

Berdasarkan penyelidikan kami, kami tidak menemukan satu pun pedoman tertulis bagi proses konsiliasi sebagaimana yang direkomendasikan oleh Buku Panduan PBB. Aktivis ornop lainnya mengatakan bahwa Komnas HAM seharusnya tidak melibatkan dirinya dalam sebagian besar sengketa yang telah diarahkan penyelesaiannya melalui mediasi. "Bahkan jika kasus yang terjadi adalah kasus penipuan, atau dimana dua pihak bersengketa atas tanah, kasus-kasus dimana pelanggaran HAM bukanlah menjadi masalah utama, Komnas HAM tetap menerima pengaduannya," kata seorang aktivis muda. "Mereka tidak menangani masalah dengan efektif. Bukannya merekomendasikan pada lembaga lain, mereka justru menangani masalah ini dengan buruk. Komnas HAM jarang sekali dapat menangani konflik horizontal dengan baik."

3. Rekomendasi

1) Para anggota dan staf Komnas HAM sebaiknya mendapatkan pelatihan khusus mengenai penyelenggaraan konsiliasi, mediasi, serta teknik arbitrasi. Komnas HAM juga harus mampu mengungkapkan fakta-fakta serta membantu pihak yang bertikai mencapai kesepakatan yang benar-benar bisa diterima oleh semua pihak terkait.
2) Komnas HAM harus mampu membuat panduan tentang prosedur resmi mengenai konsiliasi dan mediasi. Komnas HAM juga harus melibatkan para akademisi, pakar arbitrasi dan para aktifis dalam proses penyusunannya, serta harus (1) menyebarluaskan gambaran tentang panduan ini kepada pihak pengadu sebelumnya dan (2) membuat panduan ini dapat diakses oleh masyarakat luas. Panduan resmi ini harus juga mengklarifikasi perbedaan antara konsiliasi dan arbitrasi yang mengikat serta kondisi-kondisi di mana salah satu cara didahulukan dari yang lain. Prinsip-prinsip kerjanya harus mencakup pembedaan pelanggaran hak ekonomi, sipil, dan politik secara kualitatif. Panduan ini juga harus dapat menjamin pihak-pihak yang meminta fakta-fakta tentang tuduhan pelanggaran HAM untuk tidak diungkapkan pada publik sebelum proses mediasi/konsiliasi untuk tidak dipaksa untuk melepaskan hak mereka untuk meminta tuduhan pelanggaran diselidiki terlebih dahulu.
3) Parlemen dan Lembaga Kepresidenan harus bekerja sama menuju dibentuknya komisi independen yang menangani klaim-klaim tanah dan perburuhan. Kondisi yang ideal dan spesialisasi yang diperlukan guna secara efektif menyelesaikan kasus-kasus pelanggaran hak-hak sosial dan ekonomi bisa jadi sangat berbeda bentuknya dengan penyelesaian atas pelanggaran hak-hak sipil dan politik yang menjadi perhatian Komnas HAM. Pengaduan masalah perburuhan dan tanah pada umumnya melibatkan sengketa antar pihak pribadi tanpa adanya keterkaitan langsung

dengan negara, dan, yang lebih penting lagi, pada umumnya kasus-kasus tersebut dapat diselesaikan melalui kompensasi atau perubahan kontrak atau pengusiran dari properti –cara penyelesaian yang jelas tidak sesuai bagi korban pelanggaran yang disponsori negara. Komisi masalah tanah dan perburuhan dapat berpartisipasi dalam penyusunan dan penerapan kebijakan negara terhadap pelanggaran sistematik di bidang ekonomi, yang berada di luar kapasitas, kepentingan, dan keahlian organisasional Komnas HAM.

B. Kewenangan *Sub-poena*

1. Standar dan Tujuan Minimum

Menurut standar internasional, agar dapat melakukan investigasi yang efektif, memberikan rekomendasi yang berarti dan menjaga kredibilitas, lembaga HAM tingkat nasional harus memiliki kewenangan untuk mengumpulkan fakta serta bukti-bukti baik tertulis maupun tidak tertulis yang diperlukan. Prinsip-prinsip Paris menyatakan: "Dalam kerangka kerjanya, lembaga nasional sebaiknya ... mendengarkan semua orang dan mencari semua informasi dan dokumentasi yang diperlukan untuk menilai situasi di bawah kompetensinya." Buku Panduan PBB menegaskan bahwa "kewenangan hukum untuk memaksakan kerjasama pihak lain, terutama badan-badan pemerintahan, merupakan salah satu prasyarat bagi otonomi operasional sepenuhnya dari lembaga nasional yang dilengkapi dengan kewenangan untuk menyelidiki pengaduan."[19]

2. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Undang-Undang HAM tahun 1999 memberikan kewenangan kepada Komnas HAM untuk 'memaksakan' kesaksian dan penyusunan dokumen tertulis dengan menggunakan kewenangan *subpoena*. Undang-undang tersebut memungkinkan "Pihak pengadu, korban, saksi, dan atau pihak lainnya yang terkait ... wajib memenuhi permintaan Komnas HAM" untuk memberikan kesaksian dan bukti-bukti, serta Komnas

HAM "dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Komnas HAM juga dapat mencari dan mengumpulkan kesaksian-kesaksian tertulis beserta dokumen-dokumen otentik dari pihak-pihak terkait, namun sebelumnya harus disetujui oleh Ketua Pengadilan. Satu hal yang memprihatinkan adalah, walau bagaimanapun, dukungan politik bagi kewenangan ini, paling tidak di dalam parlemen, dilaporkan sangat kurang.

Menurut beberapa anggota Komnas HAM, pemberian kewenangan subpoena telah meningkatkan kemampuan organisasi ini untuk meminta pertanggungjawaban aparat atas tindakan mereka serta tindakan mereka yang berada di bawah komandonya. "Kewenangan subpoena akan membuat Komnas HAM lebih efektif dan inovatif," terang salah seorang anggota Komnas HAM. "sebelumnya, terserah pada mereka apakah mau menghadap atau tidak. Kami tidak bisa memastikan apakah mereka akan datang atau tidak. Sekarang kami dapat memanggil atasan mereka setiap saat kita memerlukan penjelasan. Ini merupakan salah satu titik kekuatan kami."

Namun pada kenyataannya, Komnas HAM belum menggunakan kewenangan tersebut secara resmi. Komnas HAM biasanya hanya mengingatkan para saksi baik secara personal maupun kepada publik bahwa mereka dapat dipaksa untuk bersaksi. Para anggota komisi yakin bahwa ancaman secara implisit tentang kewenangan subpoena inilah yang membuat pejabat bersedia untuk memberikan kesaksian dalam penyelidikan kasus Timor Timur dan kasus Tanjung Priok. "Dalam penyelidikan kasus Timor Timur kita telah mencoba untuk menerapkannya, namun sebelum[diterapkan]nya semua jendral ternyata mematuhi panggilan," seorang anggota Komnas Ham menjelaskan "Tak ada seorangpun yang membangkang, jadi tidak perlu digunakan [kewenangan] itu. Kami hanya mengingatkan mereka melalui media masa, bahwa kami memiliki kewenangan untuk meminta polisi agar bertindak [untuk menginterogasi mereka]. Ternyata mereka datang datang secara sukarela, sehingga kami tidak perlu menggunakannya

[sub-poena]." Jendral LB Moerdani dan Jendral Tri Sutrisno menerima peringatan yang sama dalam penyelidikan kasus Tanjung Priok. "Mereka menghormati kewenangan kami" ungkap seorang anggota Komisi. "Kenyataan bahwa kami memiliki kewenangan sub-poena telah membuat perbedaan yang besar. Sebelumnya kami hanya dapat meminta seseorang untuk sekedar mengindahkannya." Dipakainya media massa oleh Komnas HAM untuk memperingatkan publik akan kewenangan sub-poena yang dimilikinya sekaligus mengingatkan kepada masyarakat bahwa kini Komnas HAM memiliki kekuatan baru dalam melakukan penyelidikan atas tuduhan pelanggaran.

Bila kondisi seperti di atas benar adanya –dan agaknya tidak ada alasan untuk meragukannya— maka beberapa kritik ornop terhadap Komnas HAM agaknya merupakan suatu kesalahpahaman. Khususnya kritikan beberapa aktivis ornop yang menyatakan bahwa Komnas HAM tidak pernah menerapkan prinsip Subpoena kepada para saksi. Kritik tersebut tidak menolak kenyataan bahwa sesungguhnya Komnas telah berhasil dalam 'mengancam' menggunakan kewenangan Subpoena yang mereka miliki, serta meraih 'prestasi' yang berarti dengan cara demikian. Saat ini, tampaknya inilah yang terjadi dan yang kami jadikan pusat perhatian kami. Satu pertanyaan kritis, adalah mengenai penyelidikan yang diputuskan untuk tidak dilakukan oleh Komnas HAM akibat adanya kecemasan bahwa bahkan dengan menggunakan ancaman Subpoena tidak akan bisa diterapkan bagi beberapa aparat tertentu.

Kemampuan Komnas HAM untuk menggunakan Subpoena-nya tampaknya tidak sekuat semestinya, demikian menurut sumber yang terkait dengan Komnas HAM. Pertama, seperti yang telah disebutkan di atas, setidaknya ada beberapa anggota parlemen yang menganggap bahwa undang-undang HAM telah memberikan kewenangan terlalu besar kepada Komnas HAM untuk melakukan penyelidikan. Komnas HAM beresiko dapat kehilangan dukungan dari para pembuat Undang-undang bahkan kehilangan kewenangan subpoena-nya jika terlalu sering menggunakan kekuatan prerogatifnya tanpa memperdulikan kondisi politik. Kedua, Komnas HAM sangat tergantung pada Pengadilan untuk

memberikan sanksi pada mereka yang tidak memenuhi panggilan subpoena, sementara sistem Pengadilan Indonesia tidak dapat dipercaya dan korup. Bila pengadilan tidak menghukum mereka yang tidak mematuhi Komnas HAM, maka ancaman Subpoena tidak ada artinya lagi. Sampai sebuah Pengadilan HAM yang efektif terbentuk atau saat sistem peradilan bisa dipercaya, maka kemampuan Komnas HAM untuk mengancam atau memaksakan penggunaan Subpoena masih terancam oleh kesalahan langkahnya sendiri.

3. Rekomendasi

1. Komnas HAM harus lebih mempertimbangkan hal-hal yang dapat mengindikasikan, dalam bentuk tertulis, kemampuan dan kemauannya untuk menggunakan kewenangan subpoena dalam komunikasi yang dikirimkan pada para pihak yang tidak patuh pada panggilan Komnas HAM. Pernyataan di media massa belumlah cukup, dan dalam beberapa kasus yang tidak mencolok yang tidak melibatkan pihak pers prosedur umum harus digunakan untuk mengacu pada dan mengancam digunakannya kewenangan subpoena dalam berbagai tingkatan komunikasi dengan pihak terkait. Anggota Komnas HAM sebaiknya berkonsultasi dengan 'Komnas HAM' India dalam hal ini.[20] Dimana telah dikembangkan "pendekatan yang relatif baku dalam meningkatkan penggunaan ancaman subpoena" dalam tataran komunikasi tertulis yang terus menerus dengan pihak yang 'membangkang'. (Meskipun Komnas HAM India memberi waktu yang terlalu panjang sebelum melangkah ke tahap selanjutnya.)
2. Komnas HAM harus juga melihat Komnas HAM India sebagai model dalam penggunaan kewenangan subpoena sebagai salah satu cara penegakkan hukum khususnya dalam upaya tindakan penyelesaian kasus. Komnas HAM India boleh dibilang mempunyai catatan yang baik dalam hal

mendesak pihak berwenang untuk memenuhi rekomendasinya (misalnya menyeret ke pengadilan petugas polisi yang menyalahgunakan posisinya; memberikan ganti rugi bagi korban tindak penyiksaan) dengan menggunakan ancaman untuk memanggil aparat yang pangkatnya lebih rendah –dengan menggunakan kewenangan subpoena— untuk menjelaskan ketidakpatuhan yang terjadi. Menerima panggilan subpoena dari Komisi dianggap sebagai 'noda' dalam catatan publik bagi para aparat ini, sebagaimana halnya 'jelek di mata media' bagi siapapun yang punya aspirasi politik di masa depan –oleh karenanya, kepatuhan biasanya didapat dengan metode ini: melakukan penekanan pada aparat berpangkat rendah—yang sangat dihindari mereka yang merupakan pejabat eselon tinggi di pemerintahan – tampaknya juga membuat sistem insentif secara struktural menjadi efisien, karena para individu tersebut akan mendapatkan 'posisi' yang lebih baik dengan mengawasi serta mengontrol tindakan para aparat yang mungkin melakukan pelanggaran HAM.

3. KOMNAS HAM harus membuat pernyataan media yang spesifik tentang kewenangan serta kemauannya untuk menggunakan subpoena terhadap orang-orang yang tidak secara sukarela mematuhi permintaan untuk hadir atau memberikan informasi. Pernyataan ini harus menggambarkan: (a) kecenderungan untuk pertama-tama mengupayakan kepatuhan sukarela sebagai langkah pertama; (b) kewenangan subpoena; dan (c) kewajiban dan kemauan untuk menggunakannya jika mereka tidak mematuhi secara sukarela panggilan pertama.

Pernyataan umum ini akan mengurangi kritik akibat kesalahpahaman terhadap Komnas HAM. Rupanya pernyataan sebelumnya —yang sifatnya sangat spesifik kasus per kasus

dan kurang eksplisit— telah keliru disikapi oleh masyarakat. Beberapa orang tidak menyadari dan telah salah paham mengenai alasan strategis mengapa Komnas HAM tidak menggunakan kekuatan Subpoena-nya.

Pernyataan umum yang kami sarankan juga akan membantu meraih kepatuhan di masa mendatang. Ini akan membuat orang-orang menyadari bahwa Komnas HAM tidak memiliki pilihan lain selain menggunakan kekuatan Subpoena tersebut, dan oleh karenanya mereka tidak perlu mempertimbangkan untuk menghindarinya. Ini juga dapat membantu Komnas HAM bernegosiasi dengan pejabat-pejabat senior —penggunaan kewenangan Subpoena harus dipandang sebagai sesuatu yang tidak dapat dielakkan pada situasi-situasi tertentu, dan tidak ada seorangpun yang dapat menghindarinya.

Pernyataan tersebut juga akan membantu memastikan Komnas HAM, terlepas dari komposisi keanggotaannya dari waktu ke waktu, memiliki komitmen kelembagaan untuk menggunakan kewenangannya, jika individu-individu gagal memenuhi panggilannya. Dalam kasus politis yang sensitif, Komnas HAM juga sebaiknya dapat menjelaskan bahwa penggunaan kewenangan Sub-poena bukanlah merupakan pilihan politis atau subjektif pada titik tertentu tetapi merupakan sebuah kewajiban.

C. Pernyataan, Rekomendasi, dan Rujukan.

1. Standar dan Tujuan Minimum

Buku petunjuk PBB menyatakan "penting juga untuk diketahui, bahwa kewenangan untuk menyelidiki pelanggaran akan sedikit sekali gunanya tanpa kemampuan korespondensi untuk melakukan perbaikan atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Ketiadaan kemampuan ini, seperti halnya tindakan yang menghambat penyampaian pengaduan, akan merendahkan kredibilitas prosedur pengaduan itu sendiri."[21] Maka dari itu, lembaga nasional yang kuat dan efektif memiliki kemampuan

untuk mengkombinasikan penyebarluasan observasi atau pernyataan, pembuatan rekomendasi, dan perujukan kasus ke pihak berwenang yang lain.

Tugas fundamental dari lembaga nasional adalah membuat pernyataan resmi tentang kondisi HAM secara umum dan kasus-kasus pelanggaran HAM secara spesifik. Prinsip-Prinsip Paris menyatakan bahwa sebuah lembaga nasional mempunyai tanggung jawab untuk "menyerahkan pendapat, rekomendasi, usulan, dan laporan tentang segala hal berkaitan dengan pemajuan dan perlindungan hak asasi manusia; ... [termasuk] Semua situasi pelanggaran hak asasi manusia yang diputuskan untuk ditangani; ... [dan] situasi nasional berkaitan dengan hak asasi manusia secara umum, maupun pada hal-hal yang lebih spesifik;" Pernyataan komisi dapat menjadi pengungkapan atau pengakuan resmi pertama dari penyelenggaraan negara di saat ini maupun masa lampau. Mengekspos sebuah atau sederetan pelanggaran kepada publik dapat menjadi langkah pertama untuk memecahkan masalah. Ini dapat mengarah pada penyelidikan formal oleh pihak berwenang yang lain, disahkannya produk hukum baru dan perubahan peraturan yang berlaku. Juga dapat mempermalukan mereka yang terlibat, yang mungkin akan mendorong mereka untuk memperbaiki perilakunya, dan membuat yang lain ragu untuk berbuat pelanggaran serupa. Dengan kata lain, pernyataan mendasar dari lembaga nasional dapat memberikan efek yang besar dalam pemajuan dan perlindungan HAM.

Lembaga nasional yang berkewenangan untuk mendengarkan pengaduan individu seharusnya dapat membuat rekomendasi untuk badan nasional yang tepat. Prinsip-prinsip Paris menyatakan bahwa lembaga nasional sebaiknya berada dalam posisi membuat rekomendasi "jika dianggap perlu dalam rangka memastikan bahwa peraturan yang ada sesuai dengan prinsip-prinsip dasar hak asasi manusia; seharusnya juga, jika diperlukan, mengusulkan disahkannya peraturan baru, amandemen terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan pengesahan atau amandemen terhadap aturan-aturan administratif;"

lembaga HAM nasional dapat merekomendasikan permintaan maaf, penghentian aktifitas tertentu, pengembalian properti yang dikuasai, penggantian kerusakan atau tindakan perbaikan lainnya dalam kasus-kasus individu, sebagai tambahan dalam mengajukan perubahan administratif, legal, dan yudisial untuk menangani pelanggaran yang meluas.[22] Seperti diterangkan dalam buku petunjuk PBB, rekomendasi tidaklah mengikat secara hukum; para pihak terkait harus menerima usulan komisi secara sukarela, walaupun lembaga ini dapat melakukan penyelidikan lebih lanjut atau merujukkan kasus tersebut jika para pihak terkait tidak bertindak sesuai rekomendasi.[23]

Standar internasional mengindikasikan bahwa lembaga nasional yang berkewenangan menerima pengaduan individual seharusnya memiliki kemampuan merujuk kasus kepada lembaga nasional lain yang sesuai. Prinsip-prinsip Paris menyatakan bahwa lembaga nasional tersebut harus dalam posisi "mendengar semua keluhan atau pengaduan atau menyampaikannya pada pihak berwenang yang kompeten lainnya, sejauh yang diperbolehkan oleh hukum yang berlaku;" pihak berwenang yang kompeten lainnya dapat berupa kementerian yang relevan, badan pemerintahan yang lain, pengadilan yang sesuai, persidangan, jaksa penuntut umum, atau legislator.[24] Buku petunjuk PBB menyatakan bahwa lembaga nasional harus melakukan penyelidikan awal dan barulah kemudian dapat merujuk kasus pada lembaga lain, jika para pihak terkait: tidak mengikuti rekomendasi komisi, tidak dapat atau tidak mau memecahkan kasus dengan bantuan komisi, komisi tidak punya kemampuan untuk menyelidiki dan menengahi perdebatan secara efektif, tuntutan pidana telah dipastikan atau jika entitas lain lebih cocok untuk menangani pengaduan tersebut.[25] Sebuah lembaga nasional harus terus memantau kasus yang dirujukkan dan berpartisipasi didalamnya, jika memungkinkan: "jika masalah telah dirujukkan kepada sebuah pengadilan, misalnya, lembaga nasional harus dapat hadir di muka pengadilan tersebut untuk mendukung kasus yang telah diadukan."[26] sebuah lembaga nasional harus mengungkapkan kewenangannya untuk merujuk dan semua banding dari tindakannya pada mereka yang membutuhkannya.

2. *Komnas HAM dalam prakteknya*

(a) Pernyataan

Salah satu sukses Komnas HAM adalah kegiatannya dalam membuat pernyataan publik tentang pelanggaran HAM. Komnas HAM telah mengeluarkan beberapa pernyataan tentang penyelidikan, hasil risetnya, ungkapan keprihatinan dan desakan kepada pemerintah untuk mengambil tindakan. Berdasarkan material yang dicetak ulang pada laporan tahunannya, Komnas HAM membuat tiga macam pernyataan tersebut pada tahun 1994, lima pada tahun 1995, sembilan pada tahun 1996, sebelas pada tahun 1997, empat belas pada tahun 1998, dan sembilan pada tahun 1999.

Sebagian dari pernyataan ini bersifat progresif. Pada tahun 1999 contohnya, Komnas HAM mengecam pelanggaran HAM di Aceh dan Irian Jaya. Komnas mencatat bahwa pelanggaran di Aceh 'mengerikan, mengejutkan, menyedihkan' setelah daerah tersebut dideklarasikan sebagai Daerah Operasi Militer.[27] Ditemukan pula bahwa pelanggaran HAM meningkat di Irian Jaya setelah pemerintah menetapkan daerah tersebut sebagai Daerah Operasi Militer dan para demonstran secara damai mengibarkan bendera Papua Barat; dan terbukti bahwa kebijakan pemerintah mendiskriminasikan masyarakat adat daerah tersebut. Dalam penilaian umumnya tentang situasi HAM di Indonesia pada awal 1999, Komnas HAM menyatakan bahwa militer "mempunyai kecenderungan kepada kepentingan yang bias, menutupi ketidakberesan, dan memanipulasi," dan bahwa "proses mempolitisir ... telah mengurangi integritas [militer] untuk bertindak sebagai tentara nasional dan aparat profesional yang efektif ..."[28] pada tahun 1999, seperti tahun-tahun sebelumnya, Komnas HAM menyalahkan pemerintah dan militer atas pelanggaran berat HAM di Timor Timur.[29]

Banyak aktivis menganggap penyataan-pernyataan Komnas HAM sebagai pernyataan yang lemah dan tidak berpengaruh. Mereka menyatakan bahwa publik telah tahu tentang pelanggaran yang dijabarkan oleh komnas HAM, dan pelanggaran HAM yang terjadi sesungguhnya

lebih parah ketimbang yang digambarkan komisi tersebut. Mereka menuduh bahwa komisi sebetulnya tahu siapa aparat yang telah melakukan pelanggaran, beserta nama-nama pemimpin mereka, namun menolak untuk menyebut nama. Dengan tidak mengungkapkan siapa-siapa yang melakukan pelanggaran, akan lebih sulit untuk para advokat untuk melakukan penuntutan di pengadilan dan bagi aktivis untuk memperjuangkan penggantian pejabat atau aparat tertentu. Pernyataan Komnas HAM tidak memberi para aktivis ornop 'peralatan' yang diperlukan untuk menyelesaikan pengaduan individu dan masalah-masalah sistematis lainnya, demikian pendapat para aktivis.

Meskipun beberapa kritikan ini benar adanya, terutama untuk insiden-insiden tertentu, diakui bahwa ada nilai tambah yang unik dari komentar resmi Komnas HAM. Pernyataan resmi menarik perhatian pada sebuah isu yang mungkin belum diketahui secara luas dalam lingkungan internasional, dan mungkin menolong menghapuskan keragu-raguan, atau keengganan pemerintah akan sebuah insiden. Komentar tertulis Komnas HAM adalah bentuk pengakuan resmi dan bentuk perhatian pada orang-orang yang menderita. Juga membantu menciptakan ruang politik dan sosial bagi jurnalis, kelompok politik, dan mahasiswa, serta pada waktu yang sama, membantu pejabat berwenang yang ingin mengangkat kasus-kasus tersebut, mengubah peraturan yang ada, atau merestrukturisasi badan pemerintah. Pernyataan resmi Komnas HAM tidak akan menyelesaikan masalah, tetapi dapat meningkatkan tekanan terhadap pelaku pelanggaran dan menolong mereka yang bermaksud menarik perhatian publik kepada masalah-masalah tersebut.

(b) Rekomendasi

Komnas HAM tidak terlalu sukses dengan kemampuannya membuat rekomendasi. Undang-undang HAM memberi Komnas HAM kewenangan atas "Pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan; Penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; [dan] Penyampaian rekomendasi atas

suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia untuk ditindak lanjuti;"[30] Pada banyak kasus, Komnas HAM ditantang untuk membangun rekomendasi praktis yang bisa diterima semua pihak.

Komnas HAM mengeluarkan dua macam rekomendasi. Yang pertama adalah permintaan spesifik untuk menghukum atau menyelidiki lebih lanjut, yang diarahkan pada penuntutan pidana. Tipe kedua adalah permintaan yang bersifat lebih umum agar diambil tindakan untuk menyelesaikan sengketa atau memperbaiaki yang salah.

Entah mengapa, anggota Komnas HAM menganggap bahwa Undang-undang HAM membatasi kemampuan mereka dalam proses permintaan penyelidikan kriminal. Beberapa anggota Komnas HAM berkata bahwa dalam sistem lama –Keppres No.50 tahu 1993—Komnas HAM dapat menyerahkan permasalahan langsung kepada Kejaksaan Agung untuk segera diproses. Kini, menurut mereka, mereka harus menyerahkan persoalan tersebut kepada presiden yang kemudian baru diserahkan kepada Jaksa Agung, itupun jika Presiden memutuskan demikian. Pengertian hukum seperti ini tidak jelas terbaca dalam Undang-Undang No. 39 tahun 1999. Kenyataannya, Keppres No. 50 tidak membahas mengenai mekanisme apapun untuk merekomendasikan penyelesaian kasus-kasus tersebut. Dan Undang-undang HAM 1999 sangat luas pengertiannya sehingga bisa diinterpretasikan sama bobotnya rekomendasi yang dialamatkan baik kepada Jaksa Agung maupun kepada Presiden. Hal ini disebabkan oleh karena keduanya adalah 'bagian dari pemerintah'. Anggota Komnas HAM mungkin tidak perlu membatasi kebebasannya untuk menuntut tindakan pemerintah didalam kasus-kasus tertentu.

Komnas HAM telah membuat rekomendasi umum baik dalam bentuk pernyataan seperti yang telah dibahas diatas atau dalam bentuk surat atau dalam bentuk komunikasi yang lain, dan, sebagai respon, pemerintah seringkali tidak mengindahkannya. Sebagai contoh, Komnas HAM meminta agar dibentuk Komisi Independen HAM diAceh dan Irian Jaya serta Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh –tidak ada

satupun yang dibentuk oleh pemerintah.[31] Komnas HAM menegaskan bahwa pemerintah harus mampu menyeret ke pengadilan siapa saja yang telah melanggar HAM di Aceh, bahwa pemerintah harus bertanggung jawab kepada "korban kekerasan yang dilakukan oleh aparat keamanan"[32] dan pemerintah harus "sesegera mungkin menarik elemen angkatan bersenjata dari PPRM dan menggantinya dengan polisi."[33] Komnas HAM juga merekomendasikan agar pemerintah tidak seharusnya merespon demontrasi damai di Irian Jaya dengan "penembakan, tekanan, penahanan diluar hukum dan tindakan-tindakan kekerasan lain" serta mempertimbangkan perubahan nama propinsi menjadi Papua Barat.[34] Tak satupun dari rekomendasi ini yang ditanggapi oleh pemerintah.

Komnas HAM terlihat jelas sangat frustasi dengan ketidaktanggapan pemerintah ini. Laporan tahunan tahun1999 menggambarkan rekomendasi Komnas HAM kepada pemerintah untuk mengambil tindakan segera untuk menyelesaikan krisis yang berkelanjutan di Ambon. Dengan kecewa, Komnas HAM memberi catatan bahwa upayanya "tidak dapat secara efektif mengurangi konflik ataupun mendapatkan respon segera dari pemerintah." Lebih lanjut Laporan Tahunan tersebut juga menerangkan bahwa sejak krisis berkembang, Komnas HAM "mengambil cara lain, meminta Presiden Habibie untuk berkunjung ke Ambon, yang seperti kita ketahui bersama, tidak dilakukan."[35] Laporan tahunan Komnas HAM periode 1999 kemudian menegaskan: "Tampaknya pernyataan-pernyataan yang dikeluarkan oleh Komnas HAM hanya efektif untuk menyuarakan kebenaran yang tersembunyi."[36]

Komnas HAM juga membuat rekomendasi dalam menyelesaikan persengketaan individu dan dalam juga mengalami kegagalan di bidang ini. Pada saat-saat tertentu, pihak terkait menuruti rekomendasi, karena alternatif lainnya adalah arbitrasi yang mengikat secara hukum. Di saat yang lain, Komnas HAM gagal menyelesaikan sengketa-sengketa ini seperti halnya yang terjadi dengan pelanggaran HAM berskala besar. Tercatat, kasus-kasus tanah dan perburuhan lebih mudah diselesaikan melalui rekomendasi Komnas HAM dibanding pelanggaran yang dilakukan oleh aktor-aktor negara.

Beberapa aktivis mengungkapkan rasa frustasi mereka yang dalam terhadap ketidakmampuan Komnas HAM dalam hal ini. "Komnas HAM tidak mempunyai kemampuan untuk menyelesaikan masalah" ucap seorang aktivis yang selama bertahun-tahun mengupayakan pembebasan para tahanan politik. "mereka hanya bisa menyarankan. Mereka membutuhkan kewenangan yang lebih ... demi dipenuhinya rekomendasi serta mengambil tindakan lainnya." Aktivis lainnya menyatakan bahwa mereka yang memerlukan bantuan Komnas HAM tidak merasa puas dengan hanya dikeluarkannya rekomendasi; masyarakat menginginkan, membutuhkan, dan mengharapkan lebih. "mereka hanya bisa mengeluarkan rekomendasi, mereka tidak mempunyai kewenangan," katanya lagi, "mereka mengeluarkan surat untuk melindungi orang-orang ini [yang mengajukan pengaduan]. Saat orang-orang ini kembali ke kampung mereka, kadangkala mereka masih mengalami perlakuan yang buruk. Mereka pun berpikir: untuk apa mereka pergi ke Komnas HAM?"

Para aktivis juga mengkritik Komnas HAM yang tidak meluangkan waktu yang cukup dengan pengadu sehingga dapat mengeluarkan rekomendasi yang berarti. "Komnas HAM tidak punya waktu untuk memusatkan perhatian pada suatu issu dan kemudian membuat rekomendasi," kata salah seorang pekerja ornop. "Satu jam tidaklah cukup untuk memahami sebuah kasus secara mendalam. Saya percaya bahwa tidak seorangpun dari anggota Komnas HAM yang mau berlama-lama mengerjakannya." Para anggota Komnas HAM jangan harap dapat mengembangkan sebuah usulan yang berarti jika mereka hanya menginvestasikan energi yang terlalu sedikit bagi kasus-kasus perorangan, demikian pernyataan seorang aktivis.

Aktivis lainnya menyatakan bahwa mereka tidak berharap banyak pada Komnas HAM dan menggunakan mekanisme pengaduan yang ada sekedar sebagai cara mempublikasikan isu mereka, bukannya untuk mengharapkan suatu pemecahan masalah. "Lembaga kami hanya menggunakan Komnas HAM untuk mempopulerkan isu kami," ucap seorang advokat yang terlibat dalam kasus Timor Timur. "Kami bekerja sama dngan mereka hanya untuk mengamplifikasi tuntutan kami,

menyebarluaskannya, sehingga lebih dikenal publik. Kami menyadari bahwa tidak banyak yang dapat kami harapkan dari Komnas HAM untuk bertindak. Karena seringkali ketika kami hendak mengekspos sebuah pelanggaran HAM, dan menyelenggarakan konperensi pers [di wilayah ornop] ternyata tidak banyak wartawan yang datang. Namun ketika kami berkonferensi pers di kantor Komnas HAM maka banyak [wartawan] yang datang." Aktivis-aktivis lain menyatakan hal yang sama, seorang diantaranya menegaskan bahwa mereka mengajukan tuntutan bersama dengan Komnas HAM "sebagian besar untuk mempublikasikan kejadiannya," bukan karena mereka mengharapkan hasil yang berarti dari Komnas HAM secara langsung.

Anggota Komnas HAM juga mengakui masalah-masalah yang diidentifikasi oleh para aktifis, dan meminta pengertian tentang sumber daya Komnas HAM serta hambatan-hambatan administratif. Mereka setuju mengenai kurangnya waktu yang disediakan anggota Komnas HAM untuk menangani kasus-kasus perorangan. "kami tidak berbohong, kami tidak mau mengatakan bahwa semuanya akan beres setelah kami meluangkan dua atau tiga jam sehari untuk menangani satu kasus," kata seorang anggota Komnas HAM. Ia lalu menambahkan, "kami telah berupaya sebisa kami, maafkan jika masih banyak kekurangannya." Anggota Komnas HAM juga mengakui bahwa mereka tidak selalu dapat mengeluarkan rekomendasi yang terbaik, akibat kekurangan waktu yang mereka punyai. Komnas HAM juga mengarapkan agar para pihak agar lebih realistis dalam berharap terhadap setiap pemecahan kasus yang dibebankan kepadanya. Para pekerja ornop dan advokat "mengharapkan kami untuk melakukan hal yang tidak sesuai dengan misi kami. Misalnya, mereka mengharapkan kami mengajukan tuntutan terhadap para jendral –kami dapat melakukan investigasi, tapi bukan penuntutan," jelas seorang anggota. Dalam pandangan para anggota Komnas HAM, para aktivis mengalami 'kesalahpahaman konseptual' yang pada waktunya akan dipecahkan, seperti misalnya anggapan bahwa Komnas HAM dapat mengambil tindakan lebih dari sekedar mengeluarkan pernyataan dan membuat rekomendasi.

(c) Rujukan

Seperti yang telah dijelaskan dalam Buku Panduan PBB, perbedaan antara kewenangan untuk merujukkan permasalahan dengan kewenangan untuk merekomendasikan adalah terdapatnya elemen 'paksaan' pada perujukkan tapi tidak pada rekomendasi. Penerapan kewenangan perujukkan benar-benar dapat membuat 'roda pemerintahan yang lain berputar' sementara rekomendasi tidak dapat memaksa seseorang untuk berbuat apapun.

Berdasarkan perbedaan ini, Komnas HAM memiliki kewenangan untuk merekomendasi namun tidak untuk merujuk. Seperti dijelaskan di atas, Komnas HAM dapat mengajukan usulan kepada pemerintah dan DPR. Namun, tak ada satupun hukum yang memaksa kedua lembaga ini untuk mematuhi rekomendasi Komnas HAM. 'kekuatan' terbesar Komnas HAM, akibat pembatasan yang ada dalam undang-undang, adalah menggunakan kewenangan moralnya untuk mencoba memaksa pelaku pelanggaran yang jika tidak akan bertindak sebaliknya.

3. Rekomendasi

1. Komnas HAM harus membuat pernyataannya tentang pelanggaraan HAM sekuat mungkin. Pernyataan tersebut harus mengungkapkan sebanyak mungkin detail tentang sifat dan bobot pelanggaran, serta nama-nama para pelanggar HAM beserta atasannya, terutama jika ada cukup bukti yang bisa digunakan untuk membawa mereka ke pengadilan. Pernyataan ini juga harus merinci secara spesifik hukum, regulasi, atau aturan yang perlu diubah serta mengusulkan perubahan bahasa atau perundang-undangan secara spesifik. Komnas HAM juga harus menyiapkan materi pendukung bagi pernyataannya, yang bisa diserahkan kepada jaksa penuntut dan disebarluaskan pada publik dalam rincian yang se-detail mungkin. Pernyataan semacam ini harus dikeluarkan sesegera mungkin, menyeimbangkan kebutuhan untuk mengumpulkan informasi yang akurat dengan kepentingan

mengumumkan pelanggaran segera setelah terjadinya. Komnas HAM juga harus mengeluarkan pernyataan atas banyak issu secara reguler.

2. Komnas HAM harus mampu secara efektif melibatkan para pembuat keputusan atau mereka yang berada di posisi yang berwenang dalam membuat rekomendasi. Komnas HAM harus mempertimbangkan untuk mengambil langkah-langkah yang lebih provokatif seperti menyiapkan tim investigasi untuk mencari tahu mengapa pemerintah tidak bersedia mempertimbangkan dan menerapkan rekomendasinya. Komnas HAM juga harus mengadukannya pada badan internasional seperti Kantor Komisi Tinggi Hak Asasi Manusia PBB.
3. Pemerintah harus pula memberi Komnas HAM hak untuk merujuk kasus kepada jaksa penuntut secara langsung. Komnas HAM harus mampu memicu proses penyelidikan pidana kejahatan tanpa bergantung kepada atau menunggu persetujuan Pemerintah. Presiden dan/atau Jaksa Agung harus mewajibkan jaksa penuntut untuk menerima kasus tersebut dan memprosesnya sesuai dengan kemampuan yang mereka miliki.
4. Komnas HAM perlu memberikan pendidikan kepada para aktivis, advokat, jurnalis, legislator, dan masyarakat luas tentang batasan-batasan kewenangan hukum yang dimilikinya. Karena anggota anggota masyarakat kadang menaruh harapan yang tak beralasan terhadap kewenangan atau kapasitas Komnas HAM; dan akhirnya mereka kecewa ketika Komnas HAM tidak berhasil menyelesaikan masalah mereka secepat atau sebaik yang mereka harapkan. Komnas HAM perlu menjelaskan perannya, sehingga para pihak yang berhubungan dengannya memiliki harapan yang lebih realistis dan Komnas HAM pun tidak kehilangan kredibilitasnya

D. Komnas HAM Sebagai 'Teman di Pengadilan'

1. Standar dan Tujuan Minimum

Buku Pedoman PBB menyatakan bahwa lembaga nasional dapat mengeluarkan perspektif yang selayaknya di muka pengadilan, bahkan jika hukum yang ada tidak mengikutsertakannya dalam proses investigasi dan pada proses pendampingan hukum. Melalui prinsip 'teman di pengadilan' (*amicus curiae*), lembaga nasional dapat menginformasikan kepada hakim akan implikasi HAM sebuah kasus serta keterkaitan antara prinsip-prinsip HAM internasional dan nasional. Buku Pedoman PBB juga menyatakan bahwa lembaga nasional harus berpartisipasi hanya pada kasus-kasus dibawah perundang-undangan HAM atau melibatkan isu yang menjadi keahliannya. Hal ini mendorong lembaga untuk meminta ijin pengadilan bagi partisipasinya.

2. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Undang-undang HAM tahun 1999 menberikan kewenangan khusus kepada Komnas HAM untuk memberikan pendapat kepada pengadilan: "berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan [Komnas HAM dapat] memberi masukan terhadap perkara tertentu yang sedang dalam proses peradilan, bilamana dalam perkara tersebut terdapat pelanggaran hak asasi manusia dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan yang kemudian pendapat Komnas HAM tersebut wajib diberitahukan oleh hakim kepada para pihak." Hal ini memberikan Komnas HAM hak untuk menyumbangkan penafsiran dan pelaksanaan ketentuan-ketentuan hukum yang relevan bagi pengadilan.

Meskipun demikian, para anggota menjelaskan bahwa Komnas HAM belum pernah berpartisipasi dalam bentuk apapun apapun di pengadilan. Bahkan, beberapa diantara mereka tidak menyadari keberadaan ketentuan-ketentuan tersebut dalam Undang-Undang No. 39/1999. Ketika ditanyakan mengenai bagaimana Komnas HAM membantu para petugas pengadilan dalam memahami hukum HAM, mereka menyebutkan beberapa pelatihan yang telah diselenggarakan Komnas HAM untuk para pejabat pengadilan, tidak kepada prinsip '*amicus*' atau keikutsertaan dalam kasus-kasus aktual.

Terdapat beberapa keuntungan dalam penerapan prinsip 'menjadi teman di pengadilan.' Yaitu membantu para hakim memberikan keputusan yang benar terhadap sebuah kasus di pengadilan. Juga mendidik para hakim untuk lebih jauh memahami penerapan prinsip-prinsip hukum hak asasi manusia dalam beberapa tipe kasus tertentu. Mereka dapat menggambarkan serta mendemonstrasikan keahlian yang telah dikembangkan oleh Komnas HAM dalam mengomentari undang-undang HAM, sekaligus meningkatkan visi dan misi organisasi.

3. Rekomendasi

Komnas HAM harus memprakarsai penerapan prinsip *'amicus'*. Komnas HAM sudah berperan banyak dalam 'mengangkat' prinsip ini ke permukaan melalui riset dan pelatihan yang diselenggarakan oleh sub-komisi Studi Instrumen HAM dan Sub Komisi Pendidikan Dan Informasi. melalui usaha ini, Komnas HAM dapat membantu mencapai keputusan yang tepat dalam kasus-kasus perorangan, mendukung citra Komnas HAM sebagai lembaga, serta mendorong apresiasi yang lebih luas terhadap penerapan hukum hak asasi manusia dalam tataran umum.*****

Bab V
Sumber Daya yang Memadai

A. Standar dan Tujuan Minimum:

Buku panduan PBB menegaskan: "Selain membahayakan efisiensi, pendanaan yang tidak memadai atau personil yang tidak efisien juga dapat merusak kredibilitas eksternal suatu lembaga. Motif suatu pemerintah yang membentuk dan kemudian gagal menyediakan staf dan mendanai dengan layak suatu lembaga nasional dapat dipertanyakan."

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

1. Personil

Komnas HAM mengalami hambatan cukup besar karena kekurangan personil yang bekerja penuh-waktu. Terjadi beberapa perdebatan tentang bagaimana menyelesaikan persoalan itu dengan sebaik-baiknya. Tetapi masalahnya cukup jelas. Sekalipun Komnas memungkinkan keanggotaan sebanyak 35 orang, hanya Ketua, para Wakil Ketua dan Sekretaris Jendral yang bekerja penuh-waktu. Para anggota lainnya tidak. Di samping itu, jumlah tenaga staf profesional terlalu kecil untuk memenuhi tugas Komisi secara efisien. Sampai tanggal 31 Agustus 1999, tenaga staf profesional hanya berjumlah 25 orang.[37]

Tidak adanya posisi keanggotaan penuh-waktu merupakan salah satu fakta yang paling memprihatinkan mengenai Komnas HAM. Para Anggota Komisi diberi honor, sementara tingkat komitmen mereka tampaknya kemudian merupakan keputusan pribadi dari setiap orang. Untuk memenuhi kebutuhannya di bidang keuangan, banyak Anggota

Komisi biasanya melanjutkan bentuk-bentuk pekerjaannya yang lain. Menurut satu sumber kalangan dalam, di samping Ketua dan Sekretaris Jendral, hanya 3 sampai 4 orang yang datang bekerja setiap harinya. Selebihnya tidak, dan beberapa orang hanya muncul untuk menghadiri rapat-rapat resmi seperti Rapat Pleno yang berlangsung kurang lebih dua sampai tiga kali setiap bulannya. Beberapa orang anggota bahkan tidak aktif sejak penunjukkannya pada tahun 1993.

Melalui Undang-Undang Hak Asasi Manusia tahun 1999, bukannya menyediakan tenaga penuh-waktu serta jabatan dengan gaji penuh untuk para anggota yang ada, DPR malah memperluas jumlah anggota potensial Komnas HAM dari 25 menjadi 35 orang. Keputusan DPR itu hanya akan memperpanjang sistem keanggotaan nominal atau 'sukarela' yang berlaku sekarang ini, demikian seorang Anggota Komisi mengatakannya. 'Perluasan tanpa kedalaman' ini juga akan memperparah kesukaran dalam mengambil tindakan yang cepat dan kuat lewat Rapat Pleno, khususnya dengan semakin besarnya jumlah Anggota Komisi yang tidak benar-benar terlibat atau tahu benar dengan kegiatan yang sedang berlangsung, namun ikut serta dalam pengambilan keputusan. Rapat Pleno berusaha untuk mencapai semua keputusan lewat musyawarah. Selama praktek ini berlanjut, tigapuluh-lima orang Anggota yang berlatar aneka ragam itu akan membuat proses pengambilan keputusan sulit dikelola.

Telah banyak kritik-kritik keras dilontarkan karena kegagalan Komnas yang tidak mampu mengangkat satu orang pun untuk 16 lowongan yang ada. Tetapi, kepedulian ini juga bukan merupakan tindakan yang tepat. Mengisi kedudukan yang lowong dengan Anggota lebih banyak –dan sebagian besar tidak aktif— tidak banyak pengaruhnya untuk pemajuan tugas Komnas HAM. Lebih baik posisi-posisi yang ada diperkuat. Komnas HAM tidak membutuhkan penambahan anggota untuk menjalankan tugasnya. Komisi itu membutuhkan para anggota penuh-waktu. Sesungguhnya, lebih sedikit anggota atau sekitar jumlah yang sekarang sebanyak 19 orang sudah cukup, sejauh mereka bekerja penuh-waktu dan ada staf profesional yang cukup untuk mendukung tugas para Anggota.

2. Keuangan

Anggaran negara untuk Komnas HAM kurang lebih berjumlah US$ 250.000,- Jumlah ini tidak seberapa dibanding dengan alokasi pendanaan lain oleh pemerintah. Salah seorang pejabat di Komnas HAM mengeluh mengenai tingkat pendanaan yang begitu rendah sebagai masalah utama. Seorang pejabat lain menyinggung hal itu sebagai suatu masalah penting. Pendanaan dari pemerintah digunakan untuk membayar honor Anggota, kegiatan pemantauan dan kegiatan operasional/ kesekretariatan.[38]

Komnas HAM mempunyai "suatu kebijakan untuk tidak menerima bantuan dari badan donor untuk kegiatan pemantauan atau untuk pembayaran para anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia."[39] Oleh karena itu, di bawah sistem yang berlaku sekarang, alokasi Anggaran Negara menjadi sangat penting bagi efektivitas Komnas HAM, terutama dalam memantau pelaksanaan hak asasi manusia, dan dalam hal ini alokasi pemerintah tidak mendorong ke arah itu.

C. Rekomendasi

1. Besarnya jumlah Keanggotaan Komisi harus dikurangi, dan staf profesional diperbanyak. Sebagaimana didiskusikan di atas, tigapuluh-lima orang anggota Komisi tidak perlu. Sebaliknya Komisi seharusnya mengikuti model Komisi Hak Asasi Manusia Filipina dengan mengurangi secara radikal jumlah Anggotanya dan mendukung para anggota Komnas HAM dengan staf profesional yang banyak dan kuat. Model ini akan memungkinkan Komisi untuk mengelola lebih baik beban kerjanya, mencapai keputusan dengan cepat apabila diperlukan dan mengurangi kesulitan yang ditimbulkan karena mencoba memenuhi tuntutan dari setiap anggota Komisi. Rekomendasi ini tentu saja membutuhkan tindakan DPR.
2. DPR seharusnya menaikkan cukup besar anggaran untuk Komnas HAM, sekurang-kurangnya untuk menjamin agar (1) semua Anggota mendapat bayaran sebagai pejabat penuh-waktu; (2) staf profesional diperluas; (3) semua Sub-Komisi mendapat sumber daya yang cukup

untuk melaksanakan tugasnya bebas dari kekuatiran terhadap kurangnya sumberdaya finansial.

3. Komnas HAM seyogyanya menerima pendanaan dari badan donor untuk semua aspek tugasnya, sedemikian rupa sehingga tidak membahayakan kemandirian organisasi itu. Lembaga donor seharusnya dapat menyediakan pendanaan untuk kegiatan pemantauan, misalnya, sepanjang dana tersebut tidak dialokasikan dan diserahkan sepenuhnya kepada kebijaksanaan Komnas HAM.
4. Para anggota yang tidak aktif seharusnya dikenakan sanksi atau diberhentikan. Pasal 87 dari Undang-undang Hak Asasi Manusia tahun 1999 menyatakan "semua Anggota Komisi Nasional Hak Asasi Manusia diwajibkan untuk" memenuhi hanya tiga persyaratan dalam pekerjaan mereka, satu di antaranya "ikut serta secara aktif dan sungguh-sungguh ke arah tercapainya tujuan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia." Kegagalan untuk melaksanakan tugas ini seharusnya menyebabkan dikenakannya sanksi (misalnya penangguhan pembayaran sampai ada perubahan prestasi) atau pemberhentian. Kalau Pasal 85 (Pemberhentian Anggota) dari Undang-undang itu tidak memungkinkan pemberhentian atas dasar itu, maka pasal tersebut harus diubah. Tetapi, Pasal 85(2) tidak kekurangan dasar untuk pemberhentian, dan Pasal 85(2)(e) memungkinkan pemberhentian seorang Anggota yang melakukan suatu "perbuatan yang dianggap Dewan Pleno menodai kewibawaan dan reputasi, dan/atau mengurangi kemandirian serta kredibilitas Komisi Nasional Hak Asasi Manusia." Kegagalan untuk memenuhi tiga persyaratan pokok dalam Pasal 87 ini, khususnya kegagalan untuk ikut serta sebagai seorang Anggota aktif, termasuk dalam perbuatan yang "menodai kewibawaan dan reputasi" Komisi.*****

Bab VI
Aksesibilitas

A. Aksesibilitas Fisik

1. Standar atau Tujuan Minimum

Pedoman internasional menyatakan bahwa Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional harus menjamin bahwa lembaga itu bisa dicapai oleh orang-orang di seluruh wilayah di mana lembaga itu beroperasi. Prinsip-prinsip Paris menyatakan: "Dalam rangka kegiatannya, lembaga nasional harus ....mendirikan badan-badan lokal atau regional untuk membantu pelaksanaan fungsinya." Buku panduan PBB menjelaskan bahwa tujuannya adalah untuk membuat agar jangkauan, masukan, dan fungsi pemantauan Komisi efektif.[40] Beberapa Lembaga Hak Asasi Manusia Nasional telah membuka kantor-kantor cabang, sementara yang lain merekrut para petugas lapangan, untuk mencapai tujuan ini. Badan-badan atau orang-orang ini menyediakan serangkaian jasa lengkap atau bertindak sebagai suatu saluran komunikasi antara Lembaga HAM Nasional yang terletak di pusat dan daerah-daerah.

2. Komnas HAM dalam prakteknya

Salah satu tantangan yang paling serius bagi suatu Lembaga HAM Nasional dalam suatu negara berpenduduk banyak dan tersebar luas seperti Indonesia adalah mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia di seluruh negeri. Komnas HAM berlokasi di ibukota Jakarta, di pulau utama Jawa. Meluaskan jangkauan tugas Komnas HAM sampai ke luar Jakarta dan Jawa sangatlah penting. Hanya 4,7 persen dari seluruh penduduk negara ini tinggal di Jakarta,[41] dan lebih dari 60 juta penduduk

tinggal di luar Jawa. Tambahan pula, persentase tertinggi pelanggaran hak asasi manusia berat yang terjadi di Indonesia berlangsung di daerah-daerah yang jauh dari pusat (misalnya Aceh, Irian Jaya, Maluku, Sulawesi Selatan).

Komnas HAM memusatkan badan-badan dan jangkauan kegiatannya di Jawa, sekalipun lembaga itu mempunyai kewenangan untuk mendirikan kantor-kantor daerah dan kebijaksanaan untuk mensponsori program di mana pun di negara itu. Komnas mempunyai kantor pusat di Jakarta, dan menyelenggarakan hampir semua latihan dan forum terbuka di atau dekat ibukota atau tempat lain di Jawa. Kebanyakan anggota Komnas HAM tinggal dan bekerja di atau dekat dengan Jakarta.

Para anggota Komnas HAM hanya menyediakan sedikit waktu untuk setiap daerah. Dalam Laporan Tahunannya tahun 1999, lembaga itu menyatakan: "Selama tahun 1999, Sub-Komisi (untuk Pemantauan dan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia) mengunjungi 52 lokasi peristiwa, yang kebanyakan ada di Jakarta. Daerah-daerah di luar Jakarta rata-rata hanya dikunjungi sekali, sekalipun banyak sekali permintaan untuk dikunjungi."[42] Tambahan pula, Laporan Tahunan Komnas HAM 1999 itu tidak mengidentifikasi suatu kegiatan pelatihan atau pertemuan analisis hukum yang berlangsung di suatu lokasi selain di Jawa atau Bali. Tentu saja dapat diajukan alasan bahwa penyelenggaraan seminar-seminar di pulau-pulau lain lebih mahal, bahwa seminar itu membutuhkan sumberdaya manusia dan material yang lebih tersedia di Jawa dan Bali, bahwa sebagian pengambil keputusan tinggal dan bekerja di kedua pulau itu, dan bahwa orang-orang dari seluruh penjuru Nusantara dapat dengan mudah didatangkan ke pulau-pulau yang dominan itu. Tetapi juga perlu dicatat bahwa dengan tidak menyelenggarakan kegiatan di luar Jawa dan Bali, hal itu mengkomunikasikan bahwa Komisi kurang berminat terhadap tempat-tempat ini, dan menjadikannya lebih sukar dan lebih mahal bagi orang-orang 'lapis kedua' untuk ikut serta dalam kegiatan itu, mengurangi kuantitas dan kualitas input dari orang-orang luar Jawa dan Bali, dan mengurangi efektivitas Komisi untuk menjangkau semua sektor masyarakat.

Sentralisasi sumberdaya dan kegiatan Komnas HAM di Jakarta secara tak langsung menimbulkan dampak terhadap hubungan antara para anggota Komisi dengan daerah-daerah. Hampir semua anggota Komisi berasal dari Jawa dan, lebih khusus lagi, dari Jakarta, dan dengan demikian pada umumnya mereka kurang mengenal situasi daerah dan mereka juga kurang mempunyai ikatan atau hubungan dengan daerah-daerah itu. Tanpa kunjungan teratur ke propinsi-propinsi, para anggota Komisi dan staf dapat kehilangan kepekaan mereka terhadap masalah-masalah yang berlangsung di luar ibukota. Orientasi terhadap Jakarta yang demikian kuat tentu saja membuat Komisi lebih responsif terhadap peristiwa-peristiwa yang berlangsung di ibukota di mana Komisi melakukan hampir semua kegiatannya dan di mana sebagian terbesar anggota Komisi tinggal.

Yang paling penting, pemusatan sumberdaya dan usahanya di Jakarta dan Jawa membuat Komnas HAM sukar untuk memenuhi mandatnya disebabkan oleh hambatan yang dikenakannya kepada para korban pelanggaran hak asasi manusia untuk mengajukan keluhan. Orang-orang dari daerah yang mengalami kesukaran untuk bepergian ke ibukota atau melakukan hubungan dengan Komnas HAM mungkin merasa sukar untuk mengajukan suatu pengaduan, mengupayakan keluhannya mendapat perhatian atau memberikan informasi tentang pelanggaran yang mereka derita kepada Komisi. Sesungguhnya, sejumlah keluhan diajukan kepada Komnas HAM secara pribadi. Oleh karena itu, orang-orang yang tinggal di daerah-daerah berada dalam kedudukan yang sangat tidak menguntungkan. Para wakil ornop yang diwawancarai oleh tim kami melaporkan kesukaran-kesukaran untuk bepergian ke Jakarta dan kebanyakan dari mereka yang melakukan perjalanan itu, hanya dapat untuk beberapa hari saja. Kalau masyarakat kesukaran untuk mengunjungi atau menghubungi Komnas HAM atau sebaliknya untuk mengakses bahan-bahan mengenai hak asasi manusia, maka mereka mungkin bahkan tidak mengerti apakah perlakuan buruk yang mereka alami memenuhi syarat sebagai suatu pelanggaran hak asasi manusia atau tidak. Tidak adanya kehadiran Komisi di berbagai daerah juga

menyebabkan orang-orang di daerah itu tidak mengharapkan bantuan Komnas HAM dan, sebaliknya, ragu-ragu untuk mengajukan keluhan.

Statistik resmi Komnas HAM mengindikasikan ketimpangan ini. Seperti dikemukakan di atas, Jakarta hanya mewakili 4,7 persen seluruh jumlah penduduk di negara itu. Tetapi dalam tahun 1999, sebanyak 29,24 persen dari seluruh pengaduan yang diterima Komnas HAM berasal dari Jakarta.[43] Angka-angka yang sebanding pada dasarnya berlaku untuk tahun 1998 (29,54 persen dari semua pengaduan), 1997 (26,69 persen dari semua pengaduan), 1996 (27,4 persen dari semua pengaduan), 1995 (28,45 persen dari semua pengaduan) dan tahun 1994 (27,15 persen dari semua pengaduan).[44] Pada setiap tahun ini, Jakarta mencatat angka pengaduan tertinggi dibanding dengan propinsi/daerah lain, diikuti oleh Jawa Barat dan Jawa Timur.[45] Sebagaimana disebutkan di atas, hal ini lebih menyedihkan dengan adanya kenyataan bahwa kasus-kasus pembunuhan di luar pengadilan, orang hilang dan pelanggaran berat hak asasi manusia lainnya lebih banyak terjadi dan dalam jumlah yang lebih besar di daerah-daerah Indonesia yang dilanda kerusuhan seperti Aceh, Irian Jaya, Maluku dan Sulawesi Selatan.

Sekalipun Undang-undang Hak Asasi Manusia tahun 1999 menyatakan bahwa "kantor-kantor perwakilan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dapat didirikan di daerah-daerah," Komnas HAM hanya mendirikan kantor lapangan kecil di Aceh dan Timor Timur saja. Timor Timur dalam banyak hal bersifat *sui generis* (khusus) - disebabkan oleh kerumitan internasional dan proses kemerdekaan bagi Timor Timur - dan kantor tersebut sejak itu telah ditutup. Kantor di Aceh terbukti mengecewakan. Beberapa ornop terkemuka di Aceh menjelaskan bahwa pengaduan yang diajukan kepada kantor daerah tersebut mengalami penundaan komunikasi yang lama antara kantor tersebut dengan Komnas HAM-Jakarta. Mereka melaporkan bahwa pengaduan-pengaduan mereka hampir tidak pernah mendapat tanggapan - bahkan sepucuk surat penegasan atau penolakan saja tidak pernah mereka terima. Seorang diplomat yang mengenal dengan baik kantor Komnas Aceh itu membenarkan 'prestasi' yang tidak baik ini.

Suatu kasus yang menonjol akhir-akhir ini memperlihatkan tidak memadainya penanganan kasus di Aceh dan mentalitas beberapa orang Anggota Komisi. Pada awal tahun 1999, beberapa hari setelah suatu pos militer baru didirikan di suatu daerah di Aceh, tiga orang perempuan dilaporkan telah diperkosa beramai-ramai oleh sekelompok anggota militer yang tidak berseragam. Para korban pemerkosaan itu kemudian datang langsung dan mengajukan pengaduan kepada Komnas HAM-Aceh. Kepala kantor Komnas HAM Aceh membentuk suatu tim pencari fakta yang terdiri dari para pekerja hak asasi manusia yang bertindak secara pribadi dan kepala kantor Komnas HAM-Aceh sebagai sekretaris. Penyelidikan itu menghasilkan suatu laporan panjang yang menyimpulkan bahwa terdapat banyak bukti untuk mengajukan tuduhan pidana terhadap delapan personil militer. Laporan itu disampaikan kepada Komnas HAM di Jakarta. Berbulan-bulan berlalu tanpa tanggapan apa pun.

Belakangan pada tahun itu, dua orang anggota Komisi melakukan kunjungan yang tidak ada hubungan dengan laporan tersebut ke Aceh, dan ketika sedang mengadakan pertemuan dengan kalangan ornop mereka ditanya mengenai apa yang terjadi dengan laporan itu. Para anggota itu menjawab bahwa kantor daerah 'tidak berwenang' membentuk tim pencari fakta, dan bahwa penyelidikan membutuhkan 'prosedur-prosedur tertentu,' demikian menurut seorang anggota ornop yang hadir dalam pertemuan itu. Kepala kantor Aceh ditegur oleh para Anggota Komisi di depan kalangan ornop, dan para wakil ornop yang hadir diberi tahu bahwa kalau Komnas HAM harus menyelidikanya, diperlukan waktu lama untuk membentuk suatu tim lain. "Lalu tidak akan ada gunanya lagi," demikian kata anggota tim ornop itu pada tim riset kami. "Kalau dibutuhkan waktu dua tahun untuk membentuk suatu tim, maka tidak ada gunanya. Masalahnya para korban sudah ketakutan, sebab militer terus beroperasi di tempat yang sama." Dua orang pekerja hak asasi manusia terkemuka di daerah itu menjelaskan bahwa kejadian yang sangat mengecewakan dari kasus ini, khususnya karena di sini para korban perkosaan sudah bersedia datang, telah menyebabkan penurunan

drastis kredibilitas kantor Komnas HAM-Aceh, dan menyebabkan kemerosotan besar jumlah pengaduan.

Suatu pengaturan regional yang efektif bagi Komnas HAM paling tidak berupa beberapa pengalihan kewenangan dari kantor pusatnya di Jakarta. Sumber-sumber yang terpercaya di dalam dan di luar Komnas HAM menjelaskan bahwa batu sandungan utama bagi suatu pemecahan regional yang efektif adalah alam pikiran beberapa Anggotanya. Sejumlah Anggota Komisi secara ideologis masih terikat untuk mempertahankan pemusatan kekuasaan yang kuat dan menunjukkan ketidak-percayaan terhadap kemampuan daerah.

Masalah yang dipunyai para Anggota Komisi dengan lembaga-lembaga daerah tampaknya berakar pada status quo dan tidak cukup berpandangan ke depan dalam arti berusaha merancang suatu rencana untuk menciptakan suatu pengaturan kelembagaan yang efektif. Salah seorang Anggota Komisi menjelaskan bahwa "kantor-kantor perwakilan mengamati masalah-masalah, bersikap proaktif, tetapi kalau ada masalah besar, mereka tidak boleh menanganinya, melainkan hanya menganalisis apa masalah itu." Anggota itu menambahkan bahwa kantor perwakilan tidak boleh melakukan mediasi sebab kantor-kantor itu tidak mempunyai ketrampilan atau pengalaman yang diperlukan untuk melakukannya dengan baik. Pada dasarnya, masalah utama dengan kantor daerah adalah 'kurangnya bimbingan' dan 'kekurangan sumberdaya' - hal yang sama seperti yang dihadapi Komnas HAM di Jakarta, seorang anggota Komisi menambahkan. Tetapi, ini adalah masalah di bawah sistem yang berlaku dan seharusnya tidak membatasi kemungkinan struktur-struktur progresif ditegakkan sesuai dengan Prinsip-prinsip Paris.

Beberapa desentralisasi kewenangan kepada daerah tampaknya tidak terelakkan - pertanyaannya adalah seperti apa bentuknya. Suatu kecenderungan umum ke arah desentralisasi kekuasaan sedang terjadi di Indonesia, yang untuk sebagian disebabkan oleh Presiden Wahid. Bagaimana Komnas HAM akan menyesuaikan diri dengan kecenderungan ini dan memenuhi kebutuhan daerah-daerah merupakan suatu masalah yang belum selesai. Usulan-usulan alternatif akhir-akhir

ini telah didiskusikan. Tampaknya tiga pilihan mendasar menjadi pilihan:

Pilihan A: Komnas HAM mendirikan kantor-kantor daerah/ propinsi yang serupa dengan kantor di Aceh, tanpa otonomi atau sumberdaya untuk melakukan penyelidikan, mediasi mandiri dan menerbitkan laporan.

Pilihan B: Komnas HAM mendirikan kantor-kantor daerah/ propinsi yang mempunyai otonomi dan sumberdaya cukup untuk melakukan investigasi, mediasi mandiri dan menerbitkan laporan-laporan.

Pilihan C: Berbagai daerah/propinsi mendirikan komisi hak asasi manusia yang bebas dari Komnas HAM dan berkordinasi secara longgar dengan Komnas HAM sesuai dengan Memorandum Kesepakatan (MoU) yang dirundingkan sebelumnya.

Pilihan A akan menimbulkan kekecewaan berat, dengan ancaman terjadi pengulangan pengalaman kantor Aceh di daerah-daerah lain. Pilihan ini tidak memberi kewenangan maupun sumberdaya yang memadai untuk menangani dengan segera dan efektif pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia. Pilihan ini dianjurkan terutama oleh orang-orang yang tidak mempercayai kemampuan daerah secara berlebihan dan yang berkepentingan untuk mempertahankan sentralisasi kekuasaan yang kuat sesuai dengan Orde Baru yang sudah lalu.

Pilihan C patut dipertimbangkan secara serius, tetapi pada akhirnya mengandung terlalu banyak kekurangan. Pertama, tidak semua 27 daerah/propinsi di Indonesia dapat diandalkan untuk membentuk suatu Komisi semacam itu atau mendirikan suatu Komisi yang kuat. Ini akan menciptakan pekerjaan peliputan bagi perlindungan hak asasi manusia tambal-sulam. Kedua, dengan adanya komisi terpisah yang banyak jumlahnya yang masing-masing diciptakan oleh suatu perundangan legislatif yang berbeda akan merusak penerapan dan penafsiran yang seragam mengenai Undang-undang Hak Asasi Manusia. Ini akan menjadi suatu masalah yang sangat menyulitkan karena beberapa daerah/propinsi tunduk kepada norma-norma hukum yang sangat berbeda-beda. Ketiga, banyak di antara daerah/propinsi ini membutuhkan suatu lembaga yang lebih mandiri ketimbang yang dimungkinkan bagi suatu lembaga yang terikat pada pemerintah daerah.

Pilihan B merupakan alternatif terbaik. Pilihan itu memberikan beberapa hubungan kepada kewenangan pusat dan jaminan yang lebih baik terhadap penerapan hukum yang seragam. Pilihan itu juga memastikan bahwa semua daerah/propinsi diliput. Kalau kewenangan yang cukup didelegasikan kepada kantor-kantor ini –berbeda dengan apa yang terjadi di Aceh—maka investigasi terhadap pelanggaran hak asasi manusia dan mediasi dapat berlangsung secara lebih cepat dan lebih efektif. Dalam pada itu, pilihan itu memberikan kepada kantor tersebut beberapa keahlian dan legitimasi yang telah dibangun Komnas HAM selama ini.

3. Rekomendasi:

a. Komnas HAM seyogyanya mendirikan kantor-kantor daerah, seperti yang dengan jelas diperbolehkan oleh Undang-undang Hak Asasi Manusia. Kantor-kantor ini harus mempunyai kewenangan mandiri untuk melakukan investigasi, melakukan mediasi, dan mengeluarkan laporan-laporan. Kantor-kantor ini harus diperlengkapi dengan sumberdaya yang cukup untuk memenuhi tugas ini. Para Anggota Komnas HAM seharusnya ditugaskan di setiap kantor. Mungkin lowongan pada Komisi sekarang ini dapat digunakan untuk memilih para Anggota untuk kantor-kantor daerah, atau suatu pengaturan secara bergilir dapat diterapkan.
b. Komnas HAM harus mempertanggung-jawabkan interaksinya dengan kantor-kantor daerah sampai hari ini. Misalnya, Komisi harus melakukan penyelidikan internal mengenai dipeti-eskannya penyelidikan tentang kasus pemerkosaan di Aceh. Tampaknya tanggapan yang diberikan oleh para Anggota yang mengunjungi daerah itu tidak perlu dianggap mewakili pandangan resmi Komisi atau pandangan semua Anggota. Komisi harus memerinci apakah suatu pemungutan suara Sidang Pleno telah dilakukan mengenai hal ini dan apakah para Anggota berperilaku seperti yang dinyatakan oleh para aktivis lokal. Komisi harus menerbitkan hasil-hasil penyelidikan internal dan mengambil semua tindakan yang tepat untuk memperbaiki perbuatan yang salah.

B. Kemudahan pengajuan pengaduan

1. Standar atau tujuan minimum

Buku Panduan PBB menyatakan bahwa adalah penting bagi lembaga-lembaga hak asasi nasional untuk membuat proses pengaduan 'sesederhana mungkin.' Lembaga hak asasi manusia harus dapat menerima pengaduan tertulis maupun lisan, dan lembaga itu harus memastikan sejauh mungkin bahwa orang-orang yang membuat pengaduan tidak mengeluarkan biaya apa pun secara langsung atau tidak langung dalam mengajukan suatu pengaduan. Buku Panduan itu menyarankan bahwa "mungkin berguna untuk mempertimbangkan didirikannya titik-titik kontak di seluruh negeri, terutama di tempat-tempat terpencil, untuk menerima dan membantu persiapan pengaduan," dan bahwa lebih baik mengajukan pengaduan secara langsung kepada Komnas HAM ketimbang kepada suatu badan perantaraan pemerintah. Buku Panduan itu menambahkan bahwa lembaga nasional hak asasi manusia harus melaksanakan "prosedur-prosedur yang mendorong dan memfasilitasi diajukannya pengaduan," seperti misalnya menyediakan penerjemah dan tidak memaksakan dokumen-dokumen hukum formal, seperti misalnya pernyataan tertulis yang resmi, kalau kelompok-kelompok rentan itu miskin, hidup di daerah terpencil dan tidak mendapat penyuluhan hukum.

2. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Panduan prosedur Komnas HAM untuk pengaduan menguraikan suatu proses yang tampak sederhana untuk membawa pelanggaran yang dilaporkan menjadi perhatian Komisi. Untuk mengajukan suatu pengaduan, seseorang harus menuliskan di atas kertas namanya, rincian kontaknya, nama orang atau organisasi yang diduga telah melanggar hak-hak asasi manusianya, rincian kontak untuk orang atau organisasi itu, rincian mengenai pelanggaran yang dilaporkan dan tanda-tangan dari orang atau orang-orang yang mengajukan pengaduan. Seseorang juga harus mengajukan salinan atau dokumen terkait, suatu bukti lain dan

rincian kontak dengan oganisasi lain mengenai masalah itu. Seorang yang menyampaikan pengaduan dapat menghubungi Komnas HAM secara pribadi atau lewat telepon, e-mail, faksimili atau lewat pos. Panduan prosedur mewajibkan staf untuk membantu menuliskan dan mencatat pengaduan. Kalau orang yang mengadu buta huruf atau datang ke langsung ke Komnas HAM, maka para anggota staf harus mewawancarainya dan menyusun suatu pernyataan atas namanya. Setelah menerima pernyataan, anggota staf harus memastikan bahwa pengadu membubuhkan tandatangan atau sidik jarinya. Selama wawancara yang kami lakukan, para anggota staf berkata bahwa mereka telah membantu beberapa orang pengadu dengan cara ini, dan mereka menyatakan kesediaan untuk berbuat demikian di masa datang.

Secara teori, tidaklah sukar bagi para individu untuk mengajukan pengaduan kepada Komnas HAM. Tetapi dalam praktek, beberapa orang pengadu berpendapat bahwa prosesnya sukar.

Beberapa orang pekerja ornop menyatakan bahwa proses pengajuan membutuhkan masukan yang signifikan, memakan waktu lama dan relatif mahal bagi orang miskin. Seringkali sukar bagi para pengadu untuk menemukan dan menyusun bukti tertulis untuk mendukung atau membuktikan klaim mereka, terutama berkenaan dengan perselisihan tanah, kata mereka. Beberapa orang pengadu buta huruf dan membutuhkan bantuan untuk menulis surat kepada Komisi. Mereka tidak tahu bahwa para anggota staf Komnas HAM seharusnya membantu mereka kalau mereka menjumpai masalah seperti itu. Tambahan pula, mungkin terlalu mahal bagi mereka untuk menelepon Komnas HAM kalau mereka tinggal di daerah. Banyak pengadu merasa bahwa mereka perlu pergi ke Komnas HAM di Jakarta supaya Komisi memberi perhatian kepada klaim mereka. Pengertian ini menimbulkan suatu beban penting, yang kadang-kadang tidak teratasi, bagi orang-orang miskin dan yang tinggal jauh dari Jakarta. Kadang-kadang masyarakat setempat membantu menanggung biaya untuk mengajukan suatu kasus. Tetapi kalau interaksi korban dengan Komnas HAM tidak mencapai hasil yang dikehendaki, orang-orang yang memberi bantuan keuangan

merasa bahwa Komisi telah mengkhianati mereka, dan mereka kehilangan kepercayaan pada lembaga, demikian kata para anggota organisasi non-pemerintah lokal.

Suatu hal lain yang patut mendapat perhatian adalah bahwa buku panduan prosedur menginstruksikan kepada staf untuk menolak beberapa pengaduan sebelum diajukan kepada badan tersebut. Panduan itu menyatakan bahwa staf harus memberi informasi kepada calon pengadu bahwa Komnas HAM tidak akan menerima kasus yang timbul sebelum Dekrit Presiden tahun 1993 maupun kasus-kasus yang berkenaan dengan perceraian atau masalah pidana biasa. Staf dapat membantu calon pengadu dengan mengarahkan mereka ke jalur atau organisasi yang lebih tepat.

Salah satu risiko adalah bahwa para anggota staf tidak mendorong diajukannya pengaduan yang seharusnya menjadi perhatian para Anggota Komisi karena tidak cukupnya pengetahuan, prasangka terhadap jenis pengaduan atau pengadu tertentu atau keinginan untuk mengurangi beban kerja. Juga Komnas telah menangani kasus-kasus yang terjadi sebelum Komnas didirikan tahun 1993, seperti misalnya kasus Tanjung Priok, dan menerima masalah pidana biasa yang merupakan bagian dari suatu pola pelanggaran yang kalau dihimpun bersama merupakan suatu pelanggaran terhadap hak asasi manusia. Tetapi hasil yang diharapkan – bahwa Komnas HAM dapat menggunakan sumber dayanya yang terbatas untuk menangani pengaduan yang masuk ke dalam lingkup mandatnya, bahwa para pengadu dapat menghubungi kelompok-kelompok yang berada dalam kedudukan lebih baik untuk membantu mereka memperoleh perbaikan dan bahwa para pengadu tidak akan melebih-lebihkan harapan mengenai apa yang bisa dilakukan Komnas HAM bagi mereka— harus ditimbang sesuai dengan risiko yang ada.

3. Rekomendasi

1. Komnas HAM perlu menyebarkan informasi secara lebih baik tentang bagaimana seseorang dapat mengajukan pengaduan. Komnas HAM seharusnya mengeluarkan dan menyebarkan pamflet yang menggambarkan bagaimana mengajukan suatu

pengaduan, jenis informasi yang diharuskan dan tambahan untuk dimasukkan dalam pengaduan dan proses di mana Komisi akan mempertimbangkan pengajuan itu, termasuk batasan waktu. Informasi itu harus menyoroti fakta bahwa tidaklah perlu bagi seseorang untuk datang sendiri ke Komnas HAM untuk mengajukan pengaduan, dan informasi itu harus memuat daftar lembaga bantuan hukum yang menyediakan bantuan [hukum dan HAM] di propinsi-propinsi.

2. Komnas HAM harus mendirikan kantor-kantor perwakilan (lihat bagian mengenai aksesibilitas fisik) atau mengirim personil secara teratur untuk mengumpulkan pengaduan dari orang-orang yang tinggal di luar Jakarta. Usaha semacam ini akan meningkatkan kuantitas dan kualitas pengaduan dan memperbaiki aksesibilitas lembaga secara aktual ataupun yang diharapkan.
3. Komnas HAM harus menegakkan mekanisme peninjauan untuk mengevaluasi pengaduan-pengaduan yang disisihkan oleh para anggota staf karena kurangnya yurisdiksi. Suatu pemeriksaan acak mengenai pengaduan yang disisihkan secara teratur merupakan suatu prosedur yang dapat dipertimbangkan. Pengumpulan dan analisis atas data ini juga dapat menyarankan bidang-bidang tambahan yang seharusnya sudah ditambahkan oleh Komnas HAM kepada bidang-bidang penyelidikan-nya.*****

Bab VII
Transparansi dan Pertanggung Jawaban

A. Standar atau Tujuan Minimum

Buku panduan PBB menghubungkan jaminan pertanggung-jawaban dan transparansi bersama-sama: "Suatu lembaga nasional juga harus bertanggung-jawab secara langsung kepada para kliennya, yaitu konstituen di mana lembaga itu didirikan untuk membantu dan melindunginya ... Semua laporan resmi lembaga itu, tentu saja, tunduk pada pemeriksaan dan komentar secara terbuka. Dengan mendorong perdebatan publik, suatu lembaga nasional dapat menggerakkan penyempurnaan internal maupun memastikan bahwa masyarakat mengetahui adanya lembaga itu dan mengenai standar pencapaian yang telah ditetapkannya. Transparansi, lewat publikasi dan penyebaran laporan, tak terelakkan lagi akan memajukan kredibilitas eksternal suatu lembaga."[46]

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Modus operandi Komisi terlalu sering menyelubungi kegiatan-kegiatannya dengan selimut kerahasiaan. Banyak kegiatan Komisi dirahasiakan secara tidak perlu atau secara tidak adil sampai suatu fakta terjadi, seperti misalnya: penetapan mengenai seleksi para anggota baru kecuali pengumuman mengenai hasil akhirnya; keputusan Sidang Pleno untuk tidak membentuk suatu misi pencari fakta (orang luar baru mengetahui ketika Sidang Pleno mengadakan pemungutan suara untuk membentuk suatu misi); pertemuan dengan para pejabat militer (misalnya pada penyelidikan peristiwa Tanjung Priok); dan briefing dengan

Pemerintah; laporan lisan, dan bukannya laporan tertulis yang disampaikan kepada Sidang Pleno setelah misi pencari fakta; dan kadang-kadang kegagalan untuk membuat agar laporan lengkap yang tersedia untuk umum (misalnya laporan lengkap mengenai kasus Tanjung Priok).

Sukar untuk mengetahui apakah kurangnya transparansi ini merupakan suatu peninggalan dari rezim terdahulu di mana rapat dan keputusan di tingkat tertinggi pemerintahan berlangsung secara rahasia. Dalam beberapa hal, tampak bahwa para Anggota benar-benar berpikir bahwa pertemuan-pertemuan yang mereka lakukan di belakang layar dengan instansi pemerintah yang lain adalah lebih efektif. Tampaknya para Anggota ini lebih suka menggunakan 'jasa-jasa baik' mereka, atau diplomasi diam-diam, dengan para pejabat pemerintah untuk mendorong atau membujuk para pejabat itu agar menerima pandangan Komisi. Namun, tanpa adanya kekuasaan struktural yang memadai, sukar untuk membayangkan pengaruh apa yang dimiliki para Anggota tersebut dalam diskusi-diskusi pribadi ini. Sebaliknya, keterbukaan terhadap tekanan publik merupakan alat yang jauh lebih baik untuk membuat instansi-instansi lain rikuh atau terpaksa menerima keputusan-keputusan Komisi. Tampaknya terlalu sering para Anggota lebih tergerak oleh apa yang mereka anggap secara sosial atau politik bisa diterima dalam berurusan dengan para pejabat senior ketimbang oleh apa yang sebenarnya paling efektif. Pada dasarnya, kepedulian mereka tidaklah terlalu berbeda. Misalnya, seorang Anggota menjelaskan bahwa dalam pandangannya Komnas HAM haruslah dibedakan dari ornop, sebab Komnas memilih untuk "mendekati pemerintah lewat persuasi, tidak seperti ornop yang kebanyakan (menggunakan) jalan konfrontasi." Kegagalan untuk bersikap berbeda, tetapi tidak perlu konfrontatif, merupakan suatu masalah.

Apa yang disebut sebagai strategi 'persuasi' Komisi, bahkan kalaupun hal itu efektif, seharusnya tidak disembunyikan dari publik. Kenyataan bahwa banyak orang akan mempertanyakan 'nilai' suatu Komisi yang condong kepada persuasi dan menentang untuk berkonfrontasi dengan suatu instansi pemerintah meunjukkan bahwa taktik-taktik semacam itu harus dibeberkan ke depan mata publik. Paling

kurang, tembok kerahasiaan Komisi menciptakan suatu penampilan perilaku yang tidak layak dan tidak bertanggung jawab.

Akhirnya, tidak ada di antara pembenaran ini yang menjelaskan mengapa Komisi melakukan begitu banyak aspek pekerjaannya secara rahasia. Pemilihan anggota, pemungutan suara mengenai misi pencari fakta, dan tidak diungkapkannya laporan-laporan lisan semuanya menghilangkan nilai-nilai transparansi dan pertanggungjawaban. Hal tersebut menciptakan citra buruk mengenai Komisi dalam pandangan publik dan dalam perspektif para pengamat luar lainnya.

C. Rekomendasi:

Secara sederhana, Komnas HAM harus mematuhi prinsip transparansi. Komnas HAM seharusnya menempatkan semua kegiatan di atas, seperi misalnya keputusan-keputusan negatif tentang misi pencari fakta dan pertemuan dengan para pejabat militer, kepada suatu proses yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan.*****

Bab VIII
Kerahasiaan

A. Standar dan tujuan minimum

Lembaga hak asasi manusia nasional harus menjamin kerahasiaan pengaduan. Karena kebanyakan lembaga hak asasi manusia nasional mensyaratkan para pengaju pengaduan untuk mengungkap identitas mereka dan rincian pribadi lainnya agar pengaduan mereka dianggap bisa diterima, maka lembaga-lembaga tersebut mempunyai suatu kewajiban khusus untuk melindungi privasi pengaju pengaduan. Buku panduan PBB menyatakan: "Dalam semua kasus pengaduan, dan khususnya dalam hal-hal yang menyangkut tuduhan mengenai pelangggaran hak asasi manusia oleh para pejabat publik, para korban harus mendapat jaminan sehingga mereka tidak ragu-ragu lagi bahwa keputusan mereka untuk mengadu tidak membahayakan keselamatan mereka dalam keadaan apa pun ...." "Untuk berada dalam posisi menawarkan jaminan semacam itu, suatu lembaga nasional harus mengembangkan kerahasiaan struktur dan prosedur - dari penerimaan pengaduan dan meneruskannya, sejauh mungkin, ke seluruh proses investigasi." Orang-orang yang minta bantuan Komisi dapat memilih untuk mengungkapkan informasi tentang diri mereka sendiri dan peristiwa yang dituduhkan itu kepada publik; tetapi, terserah kepada pilihan mereka untuk berbuat demikian atau tidak, demikian dinyatakan dalam Buku Panduan itu. Lembaga hak asasi manusia nasional tidak boleh membatasi hak pengadu untuk berbicara terbuka atas nama kerahasiaan. Lembaga-lembaga nasional harus memastikan tidak hanya bahwa mereka melindungi privasi, tetapi juga agar publik mengerti bahwa

kepedulian mereka akan diperlakukan secara rahasia, kalau mereka menginginkannya.

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Undang-undang Hak Asasi Manusia memberi ijin seluas-luasnya, tetapi tidak mengharuskan, kepada Komnas HAM untuk memperbolehkan hal-hal yang bersifat rahasia menjadi perhatiannya. Pasal 92 dari Undang-undang itu memberi kepada Komnas HAM kebijaksanaan untuk merahasiakan identitas orang-orang yang terlibat dalam suatu pengaduan: "Dalam hal tertentu dan bila dipandang perlu, guna melindungi kepentingan dan hak asasi yang bersangkutan atau terwujudnya penyelesaian terhadap masalah yang ada, Komnas HAM dapat *menetapkan untuk merahasiakan* identitas pengadu, dan pemberi keterangan atau bukti lainnya serta pihak yang terkait materi audan atau pemantauan."[47] Undang-undang itu juga memberi kepada Komnas HAM hak, tetapi bukan kewajiban, untuk membatasi atau melarang pengungkapan pernyataan atau bukti. Ketika memutuskan apakah akan mengungkapkan suatu pernyataan atau bukti atau tidak, Komisi harus mempertimbangkan apakah pengungkapan itu akan "Membahayakan keamanan dan keselamatan negara; Membahayakan keselamatan dan ketertiban umum; Membahayakan keselamatan perorangan; Mencemarkan nama baik perorangan; Membocorkan rahasia negara atau hal-hal yang wajib dirahasiakan dalam proses pengambilan keputusan Pemerintah; Membocorkan hal-hal yang wajib dirahasiakan dalam proses penyidikan, penuntutan, dan persidangan suatu perkarar pidana; Menghambat terwujudnya penyelesaian terhadap masalah yang ada; atau Membocorkan hal-hal yang termasuk rahasia dagang."[48] Undang-undang itu mengijinkan Komnas HAM untuk menyimpan untuk dirinya sendiri bahan-bahan yang banyak sekali jumlahnya, kalau Komnas HAM memilih untuk berbuat demikian.

Berdasarkan bahan-bahan tertulis Komnas HAM sendiri, kerahasiaan tampak tidak merupakan suatu kepedulian mendasar bagi Komnas HAM. *Rencana Strategis: Komnas HAM, 2000-2005,* tidak

menyebutkan privasi sebagai bagian dari visi, misi, prinsip, mandat, persoalan strategi atau tujuan strategis. *Panduan Prosedur Pengaduan 1998/1999* tidak membahas kapan waktu yang tepat bagi para penyelidik untuk menjaga privasi.

Komnas HAM harus menjaga kerahasiaan untuk dapat memantau pelanggaran-pelanggaran hak asasi manusia dengan baik. Pasal 90 Undang-undang Hak Asasi Manusia mengharuskan orang yang mengajukan pengaduan untuk mengungkapkan identitas mereka, dan panduan prosedur Komnas HAM menyatakan bahwa organisasi tidak akan menerima atau menyelidiki pengaduan tanpa nama.[49] Para korban perlu mempunyai keyakinan bahwa Komnas HAM akan merahasian rincian mengenai kehidupan pribadi mereka. Kalau tidak, maka para korban akan merasa kuatir mengenai keselamatan diri mereka sendiri dan keluarga mereka dan, oleh karena itu, mungkin tidak mengajukan pengaduan kepada Komisi.

Berdasarkan wawancara kami, para anggota staf Komnas HAM merahasiakan rincian tentang masing-masing kasus. Ada suatu bagian khusus dari kepustakaan yang berisi surat-menyurat dan bukti untuk setiap pengaduan, tetapi sama sekali tertutup bagi orang luar. Para staf penyelidik berkata bahwa arsip-arsip kasus tersimpan di wilayah pusat ini kecuali apabila rekanan Komisi melakukan tugas yang mengharuskan penggunaan bahan-bahan kasus itu. Para anggota staf tampak secara serius menjalankan tugas untuk tidak mengungkapkan kerahasiaan bahan seperti yang dinyatakan dalam Buku Panduan PBB.

Sekalipun sudah ada langkah-langkah pengamanan tersebut, Komnas HAM, atau mungkin para Anggotanya, telah berbagi informasi secara pribadi mengenai apa yang dilaporkan sebagai pelanggaran negara dengan para pejabat, demikian menurut beberapa orang aktivis. Seorang pribadi, yang mempunyai interaksi dekat dengan Komnas HAM, menjelaskan bahwa Komnas HAM telah memberikan arsip kepada pihak-pihak lain dan dengan demikian membahayakan kerahasiaan dan keamanan para korban. Ia mengetahui, paling tidak dalam dua kesempatan, di mana seorang pengadu secara tegas menyebut nama orang

yang diduga sebagai pelaku dalam petisi mereka dan kemudian mengalami gangguan dan ancaman. Para aktivis percaya bahwa penjagaan kerahasiaan yang dilakukan oleh Komnas HAM untuk pengaduan-pengaduan terhadap pelanggaran hak asasi manusia antara para pribadi jauh lebih baik daripada untuk pengaduan antara pribadi dan pejabat negara.

Seorang rekanan Komisi yang bertugas untuk berbagi informasi rahasia dengan para pejabat militer menyatakan bahwa lembaga dan organisasi lain lah yang melanggar privasi para korban, bukan Komnas HAM. "Kami menjaga kerahasiaan informasi," katanya dan menambahkan bahwa suatu informasi tentang pelanggaran dapat 'merembes keluar,' kalau pengadu yang bersangkutan membawa pengaduannya ke 'tempat yang salah,' yang berarti tempat-tempat seperti instansi pemerintahan.

Tanpa mempersoalkan apakah Komisi benar-benar telah memberi rincian kasus-kasus kepada pihak-pihak lain, ada suatu pemahaman yang semakin tumbuh bahwa Komnas HAM tidak menjaga kerahasiaan rincian kasus yang punya nilai politik. Kalau pandangan ini diikuti secara luas, maka semakin sedikit orang akan mengajukan pengaduan kepada Komisi dibanding dengan yang seharusnya. Kredibilitas lembaga terancam 'mengalami kerusakan serius.'

C. **Rekomendasi:**

1. Komnas HAM harus mengembangkan suatu kebijakan yang jelas mengenai kerahasiaan. Para anggota dan staf Komisi perlu tahu informasi apa yang dapat mereka ungkapkan kepada orang luar dan kapan, serta apa yang harus dijaga kerahasiaannya. Seperangkat pedoman yang jelas tidak hanya membantu para rekanan komisi mengerti bagaimana bertindak, tetapi juga akan memberikan seperangkat standar dengan mana lembaga itu sendiri serta para pengamat dapat mengevaluasi prestasinya.
2. Komnas HAM harus menyebarkan kebijakannya mengenai kerahasiaan. Para pengadu dan publik harus tahu bagaimana Komnas HAM akan memperlakukan informasi yang mereka bawa untuk

menjadi perhatian Komisi. Para anggota dan/atau staf Komnas HAM harus membacakan pedoman kerahasiaan Komisi kepada para calon pengadu dan yang telah mengadu. Komnas HAM harus memasukkan suatu gambaran mengenai kebijakannya dalam semua material mengenai informasi untuk mengajukan pengaduan dan tentang kerja Sub-komisi tentang Pemantauan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia.*****

Bab IX
Penyebaran Informasi Tentang HAM dan Tentang Komisi

A. Standar dan Tujuan Minimum

Prinsip-Prinsip Paris menyatakan bahwa lembaga hak asasi manusia nasional mempunyai tanggung jawab "untuk mempublikasikan hak asasi manusia dan usaha untuk melawan semua bentuk diskriminasi, terutama diskriminasi rasial, dengan meningkatkan kesadaran publik, khususnya lewat informasi dan pendidikan serta dengan memanfaatkan semua organ pers." Di bawah judul *Tugas untuk Meningkatkan Kesadaran dan Pendidikan tentang Hak Asasi Manusia,* Buku Panduan PBB menyatakan: "Suatu lembaga nasional harus mengadakan dan menjaga hubungan yang erat dengan Organisasi-organisasi Non Pemerintah (Ornop) serta kelompok-kelompok masyarakat yang secara langung atau tidak langsung mempunyai kepedulian dengan hak asasi manusia. Kontak semacam itu dapat memfasilitasi pekerjaan lembaga dan meningkatkan efektivitasnya."[50]

B. Komnas HAM Dalam Prakteknya

Salah satu tanggung jawab utama Komnas HAM adalah penyebaran informasi tentang hak asasi manusia. Undang-undang Hak Asasi Manusia tahun 1999 mempunyai seperangkat mandat bagi Komnas HAM: "Untuk melaksanakan fungsi penyebaran, Komisi Nasional tentang Hak Asasi Manusia diberi tugas dan mempunyai kewenangan untuk: (a). menyebarkan konsep mengenai hak asasi manusia kepada rakyat Indonesia; (b). bekerja untuk meningkatkan kesadaran publik

tentang hak asasi manusia lewat lembaga-lembaga pendidikan formal dan informal serta saluran-saluran lain; dan (c). bekerjasama dengan organisasi, lembaga, atau pihak-pihak lain di tingkat regional, nasional dan internasional berkenaan dengan hak asasi manusia."

Beberapa anggota Komisi merasa bahwa keberhasilan terbesar organisasi adalah di bidang penyebaran informasi. Para anggota Komisi ini menunjuk kepada publikasi organisasi, kepustakaan, seminar dan usaha-usaha lain untuk menjangkau keluar sebagai parameter dari kemajuan yang mereka capai dalam pendidikan publik, pemerintah dan organisasi non pemerintah. "Mengenai pendidikan, kami telah mencapai titik keberhasilan," kata seorang Anggota Komisi.

Sejak pembentukannya, Komnas HAM telah menerbitkan laporan tahunan, yang semakin substansial dalam lingkup dan ukurannya selama tahun-tahun terakhir ini. Edisi bahasa Inggris setebal 159 halaman dari Laporan Tahunan 1999, yang diluncurkan minggu pertama Juli 2000, berisi suatu tinjauan mengenai komposisi dan fungsi Komnas HAM; ikhtisar mengenai peristiwa hak asasi manusia yang terpenting di Indonesia selama tahun 1999; daftar rekomendasi kepada pemerintah; suatu tinjauan mengenai program latihan dan publikasi yang disponsori Komisi; ikhtisar diskusi-diskusi yang diselenggarakan dan rekomendasi yang disampaikan bekenaan dengan perjanjian hak asasi manusia internasional dan perundangan Indonesia; tinjauan singkat mengenai beberapa kasus yang diselidiki oleh Komisi; tinjauan statistik mengenai jenis pengaduan yang diterima; pernyataan-pernyataan resmi Komisi; tinjauan keuangan; dan daftar pengunjung dari luar negeri yang diterima. Laporan-laporan sebelumnya, kurang lebih setebal 70 halaman, secara proporsional menaruh perhatian yang lebih besar kepada uraian mengenai kasus-kasus tertentu dan tidak begitu banyak perhatian kepada pendidikan dan usaha-usaha di bidang legislatif yang dilakukan Komisi. Laporan-laporan tahunan tersedia di Komisi, tetapi kami tidak tahu seberapa mudah bahan-bahan itu bisa diperoleh di tempat-tempat lain. *Website* Komisi hanya berisi laporan untuk tahun 1995, 1996 dan 1997, sekalipun Komisi telah mengikhtisarkan kegiatan-kegiatannya setiap tahun sejak tahun 1993.

Komnas HAM juga menerbitkan *Suar*, buletin bulanan setebal 16 halaman dalam Bahasa Indonesia. *Suar* berisi laporan tentang peristiwa hak asasi manusia akhir-akhir ini di Indonesia, sumbangan dari tokoh-tokoh hak asasi manusia inernasional seperi misalnya Komisaris Tinggi PBB untuk Hak Asasi Manusia, Mary Robinson dan Komisaris Tinggi PBB untuk Pengungsi Sadako Ogata, pernyataan-pernyataan resmi Komisi, tinjauan statistik mengenai jenis-jenis pengaduan yang diterima dalam bulan-bulan terakhir ini, tinjauan buku, dan laporan singkat mengenai pertemuan-pertemuan antara para Anggota Komisi dan tamu-tamu internasional. *Suar* juga memuat tinjauan singkat mengenai fakta dan temuan dari kira-kira tiga sampai lima kasus per bulan. Komnas HAM menyatakan bahwa pihaknya menerbitkan 500 eksemplar buletin dan membagikannya kepada organisasi-organisasi non pemerintah, lembaga perguruan tinggi, kelompok keagamaan, militer, polisi dan pemerintah. Beberapa, tetapi tidak semua, pekerja ornop yang kami temui menyatakan bahwa mereka telah melihat penerbitan itu sebelumnya, tetapi tidak seorang pun yang mengatakan bahwa ia membacanya secara teratur. Kami diberi tahu bahwa *Suar* belum tersedia di *website*; tetapi Komisi sedang mencari dana tambahan untuk mendukung usaha itu.

Komnas HAM juga telah menerbitkan beberapa penerbitan tambahan dalam tahun-tahun terakhir ini. Pada tahun 1999, misalnya, Komisi mencetak 1000 eksemplar ikhtisar dari seminar tentang hak asasi manusia dan tanggung jawab negara, 20.000 eksemplar pamflet yang dirancang untuk menumbuhkan kesadaran tentang ratifikasi yang telah dilakukan Pemerintah Indonesia terhadap Konvensi Internasional tentang Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial, dan 10.000 eks. versi anak-anak mengenai Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Laporan Tahunan 1998 juga memuat daftar penerbitan yang telah diedarkan tahun itu. Tetapi laporan-laporan tahunan sebelumnya tidak berbuat demikian.

Komnas HAM tidak menerbitkan apa yang paling diinginkan oleh para pengacara bantuan hukum dan aktivis sosial: katalog lengkap dan uraian mengenai semua kasus yang diajukan untuk menjadi perhatian Komisi. Kalau para pribadi ini mempunyai akses ke catatan semacam

itu, para advokat dapat membuat presentasi yang lebih efektif kepada Komisi, dapat memberi nasehat kepada para korban mengenai penyelesaian yang mungkin diusulkan oleh Komisi sebagai tanggapan kepada suatu keadaan tertentu dan dapat mengevaluasi Komnas HAM secara lebih efektif. Publikasi mengenai cataan terperinci semacam itu akan membantu menetapkan preseden untuk mengambil keputusan mengenai hal-hal yang terjadi di masa depan, menahan kebijaksanaan Komisi agar tidak berbuat 'sewenang-wenang,' meningkatkan konsistensi dalam memperlakukan semua klaim yang diajukan ke Komnas HAM, dan memperbaiki legitimasi organisasi dalam pikiran masyarakat. Sumberdaya semacam itu juga akan merupakan bantuan yang tak ternilai kepada orang-orang yang ingin mengarahkan perhatian Komisi kepada kasus-kasus tertentu; kepada orang-orang lain (misalnya para akademisi hukum) yang mempelajari kegiatan Komisi, dan kepada para anggota legislatif, donor, dan para Anggota Komisi baru yang ingin membiasakan diri dengan pekerjaan Komnas HAM.

Yang patut mendapat acungan jempol, Komnas HAM mempunyai suatu perpustakaan yang mengesankan di kantornya di Jakarta. Fasilitas itu dilengkapi kurang-lebih 2.000 judul dalam Bahasa Indonesia dan Inggris yang menangani topik-topik berskala luas tentang hak-hak sipil, politik, ekonomi, sosial dan budaya dalam lingkup dalam negeri, regional dan internasional. Selama beberapa tahun yang lalu, para staf telah menyusun koleksi artikel koran-koran Indonesia mengenai topik hak asasi manusia. Perpustakaan itu juga terus berlangganan banyak penerbitan berita dari daerah dan mempunyai beberapa koleksi brosur, pamflet dan bahan audio-visual. Para staf perpustakaan memberi layanan referensi secara pribadi maupun lewat telepon.

Sekalipun perpustakaan itu bebas dan terbuka untuk umum, hanya segelintir orang yang bukan anggota atau staf Komnas HAM yang datang untuk memanfaatkan fasilitas yang luas ini. Para staf melaporkan bahwa rata-rata hanya tiga orang dari kalangan masyarakat yang menggunakan perpustakaan itu setiap harinya. Laporan Tahunan 1999 menunjukkan kurangnya penggunaan ini disebabkan oleh kurangnya

kesadaran publik mengenai fasilitas itu dan kurangnya minat publik pada hak asasi manusia.

Sub-Komisi Komnas HAM untuk Pendidikan dan Informasi telah mengambil pendekatan pelatihan-untuk-pelatih untuk memaksimalkan keefektifan jangkauan keluarnya. Melalui program-program ini, Komisi telah mengajarkan dasar-dasar pengetahuan tentang hak asasi manusia kepada para perwira militer, para pejabat polisi, pekerja ornop, para pendidik, pengacara, hakim, petugas penjara, wartawan dan para tokoh agama. Para pribadi ini ikut-serta dalam suatu program enam-hari dan sesi-sesi tindak lanjut selama enam bulan berikutnya. "Beberapa orang dari kelompok pertama dan kedua telah mencapai kemajuan," seorang anggota Komisi berkata. "Polisi mulai merubah perilaku mereka. Sekarang mereka memberikan pelatihan kepada anggota polisi lainnya. Hal ini menimbulkan pengaruh bola salju." Komisi akhir-akhir ini juga menyelenggarakan sesi latihan dan diskusi meja-bundar mengenai hak-hak mayarakat adat, pendidikan hak asasi manusia di sekolah-sekolah dan mengintegrasikan perspektif gender ke dalam latihan hak asasi manusia.

Sekalipun beberapa orang aktivis berkata bahwa mereka berpendapat program ini berguna, yang lain mengeluhkan besarnya biaya, ruang lingkup dan lokasi program-program itu. Konperensi-konperensi bukan suatu penggunaan yang baik dari sumberdaya keuangan Komisi yang terbatas, menurut beberapa orang. "Komnas HAM mengeluarkan uang untuk membiayai seminar-seminar, yang lebih baik ...diinvestasikan untuk sumberdaya manusia," kata seorang aktivis hak asasi manusia terkemuka. Para aktivis yang lain mengecam kenyataan bahwa sesi-sesi latihan selalu berlangsung di Jawa dan Bali, dan sangat jarang, kalaupun pernah, di Sumatra, Kalimantan, Sulawesi, Maluku atau Irian Jaya.

C. Rekomendasi

1. Komnas HAM sebaiknya mengeluarkan suatu tinjauan lengkap mengenai pengaduan-pengaduan dan hal-hal lain yang diajukan

untuk menjadi perhatiannya. Para anggota staf dapat membuat ikhtisar pengaduan, dokumen pendukung, dan temuan-temuan Komisi, sementara menghilangkan rincian yang mengidentifikasi pihak-pihak tertentu yang terlibat. Anggota staf kemudian dapat menerbitkan suatu risalah yang berisi seperangkat lengkap ketetapan dan rekomendasi Komisi, yang dirujuk-silang dengan jenis pengaduan, lokasi geografis dan penyelesaian yang diusulkan.

2. Komnas HAM seharusnya menyediakan semua bahan yang dimilikinya di website. Kegiatan ini sangat menghemat pengeluaran uang, ruang waktu atau server untuk menyelesaikan tugas ini, khususnya kalau bahan-bahan itu sudah tersedia dalam bentuk komputer.
3. Komnas HAM harus mendorong penggunaan yang lebih besar dari fasilitas perpustakaannya. Usaha untuk menjangkau keluar yang lebih besar dibutuhkan sehingga publik menyadari tersedianya sumberdaya tanpa biaya yang sangat bagus ini. Para wartawan dan ilmuwan, misalnya, secara khusus harus disadarkan mengenai adanya pelayanan kliping Komnas HAM. Berdasarkan penggunaan akhir-akhir ini, banyak di antara mereka tampak tidak mengetahuinya.
4. Komnas HAM harus menyelenggarakan program-program latihannya di lokasi-lokasi selain Jawa dan Bali. Lewat usaha ini Komnas HAM akan menunjukkan minat dan kepeduliannya kepada masalah di bagian-bagian lain negara itu, dan akan mengekspos para Anggotanya kepada persoalan-persoalan yang timbul di berbagai propinsi secara produktif. Sebagaimana didiskusikan di atas, menyelenggarakan program-program latihan di berbagai bagian lain dari negara itu juga akan mempermudah bagi orang-orang dari berbagai pekerjaan, ideologi, agama dan kelas sosial yang luas untuk belajar tentang hak asasi manusia.
5. Komnas HAM harus menyelenggarakan jenis latihan yang mengajarkan kepada sebanyak mungkin orang tentang hak asasi manusia sebanyak mungkin. Suatu diskusi teoritis dengan para ahli dari luar negeri mungkin tidak mempunyai dampak sebesar

penyelenggaraan beberapa sesi latihan tingkat akar-rumput (*grass-root*) di seluruh penjuru negeri, *toh* keikutsertaan orang-orang terkemuka dalam panel jarang sekali sebanding dengan banyaknya rupiah yang diinvestasikan.*****

KESIMPULAN

Ringkasnya, Komnas HAM mempunyai persoalan serius yang menghambat kemampuannya untuk berfungsi sebagai suatu lembaga yang kuat dan mandiri. Beberapa di antara 'aspek negatif' utama Komisi termasuk: kurangnya pluralisme dalam seleksi dan komposisi Anggotanya; tidak akifnya para Anggota; kegagalan untuk mencapai daerah-daerah pelosok; kurangnya transparansi; kurangnya kekuatan sumber daya pelaksana. Sementara itu, Komnas HAM juga mempunyai 'segi-segi positif' yang menonjol, termasuk: dikeluarkannya pernyataan-pernyataan keras mengenai ekses-ekses yang dilakukan militer dan polisi; penggunaan media yang cukup berkembang; penggunaan strategis dari kewenangan subpoena; dan program-program pendidikan dan informasi yang kuat.

Banyak di antara masalah Komnas HAM bukan merupakan kesalahan lembaga atau para Anggotanya, tetapi sebaliknya, disebabkan oleh dukungan yang tidak cukup dari bagian-bagian lain Pemerintah. Yang paling penting dalam hubungan ini, Undang-undang Hak Asasi Manusia 1999 memberikan kepada Komnas HAM kewenangan tambahan tetapi hampir tidak cukup untuk membuatnya menjadi suatu 'ancaman' berarti terhadap para pelaku pelanggaran hak asasi manusia.

Indonesia masih dalam tahap awal dari transisi ke arah suatu negara yang dibangun dengan kokoh atas dasar prinsip-prinsip demokrasi, pertanggung-jawaban dan transparansi. Untuk melewati transisi itu, Indonesia membutuhkan lembaga-lembaga yang kuat yang dapat menghentikan pelanggaran oleh pemerintah dan memberi 'kekuatan' kepada para korban penindasan politik dan kekerasan negara untuk dapat bersuara. Dewasa ini, masih dipertanyakan apakah Komnas

HAM diperlengkapi dengan cukup untuk melaksanakan fungsi tersebut. Human Rights Documentation Centre (HRDC) berharap agar rekomendasi-rekomendasi yang dikemukakan dalam laporan ini akan membantu memastikan kekuatan dan kemandirian Komnas HAM sehingga lembaga itu dapat memainkan peranannya sebesar mungkin untuk membawa perdamaian dan keadilan di Indonesia.*****

Catatan Kaki

BAB I

[1] Prinsip-prinsip Paris diakui sebagai standar minimum internasional untuk memberikan panduan pada negara-negara dalam pembentukan lembaga hak asasi manusia di tingkat nasional yang efektif dan independen. Prinsip-prinsip ini diakui melalui Resolusi Majelis Umum PBB 48/134 tanggal 20 Desember 1993. Prinsip-prinsip ini disertakan sebagai lampiran dalam resolusi tersebut.

[2] Buku Panduan PBB tentang Pendirian dan Penguatan Lembaga Nasional untuk Memajukan dan Melindungi HAM. Lembaga HAM Nasional – Seri Pelatihan Profesi No.4 alinea 82 (selanjutnya disebut Buku Panduan PBB)

[3] Keppres No.50/1993, pasal 8.

[4] UU No.39/1999 tentang Hak Asasi Manusia dan Komnas HAM, pasal 83.

[5] Keppres No.50/1993, pasal 7.

BAB II

[6] Lihat www.hri.ca/partners/sahrdc/hrfeatures/HRF23.htm

[7] Buku Panduan PBB, alinea 71

[8] International Council on Human Rights, *Performance and Legitimacy: National Human Rights Institutions* (2000), hal.35

[9] Laporan Tahunan Komnas HAM 1994, bab 7.

[10] Buku Panduan PBB, alinea 79.

[11] Buku Panduan PBB, alinea 68.

[12] Buku Panduan PBB, alinea 75.

[13] Buku Panduan PBB, alinea 74.

BAB III

[14] Buku Panduan PBB, II(c)2.

[15] Buku Panduan PBB, alinea 94.

[16] Saat laporan ini disusun, pemerintahan Indonesia sedang mengalami perubahan kabinet yang tidak stabil. Banyak yang berspekulasi bahwa Kementerian Negara Urusan HAM akan kehilangan posisinya dalam kabinet dan akan dijadikan salah satu sub-divisi dari Departemen baru yang mengurusi bidang hukum dan kehakiman. Konsekuensi ini sama sekali tidak mempengaruhi permasalahan yang dibahas dalam laporan ini, namun jika pun ada, akan mempertegas masalah yang ada akibat semakin kaburnya peran dan tanggung jawab kementerian yang ada.

[17] Lihat, misalnya, The Jakarta Post, *Team established to probe rights violations in Irian*, 12 June 2000; Kate Webb, *Indonesian minister readying reconciliation bill, Papua commission*, Agence France Presse, 25 May 2000.

[18] Buku Panduan PBB, hal.13.

BAB IV

[19] Buku Panduan PBB, alinea 72.

[20] Lihat, misalnya, South Asia Documentation Centre, *Judgment Reserved: The Case of the National Human Rights Commission of India* (2000).

[21] Buku Panduan PBB, alinea 269.

[22] Buku Panduan PBB, alinea 271.

[23] Buku Panduan PBB, alinea 272.

[24] Buku Panduan PBB, alinea 273.

[25] Buku Panduan PBB, alinea 274.

[26] Buku Panduan PBB, alinea 276.

[27] Laporan Tahunan 1999, hal 136-7.

[28] Laporan Tahunan 1999, hal 121.

[29] Laporan Tahunan 1999, hal 143-45; Laporan Tahunan 1997, hal 75-78; dan Laporan Tahunan 1995, hal 47-48.

[30] Undang-Undang No.39/1999, pasal 89(4)c-e.

[31] Laporan Tahunan 1999, hal 137, 141.

[32] Laporan Tahunan 1999, hal 137.
[33] Laporan Tahunan 1999, hal 138.
[34] Laporan Tahunan 1999, hal 141.
[35] Laporan Tahunan 1999, hal 74.
[36] Laporan Tahunan 1999, hal 75.

BAB V
[37] Laporan Tahunan 1999, hal 116.
[38] Laporan Tahunan 1999, hal 107.
[39] Laporan Tahunan 1999, hal 107.

BAB VI
[40] Buku Panduan PBB, alinea 102-104.
[41] www.bps.go.id/statbysector/population/table1.shtml
[42] Laporan Tahunan 1999, hal 66.
[43] Laporan Tahunan 1999, hal 38.
[44] Laporan Tahunan 1998, hal 28.
[45] Laporan Tahunan 1999, hal 58; Laporan Tahunan 1998, hal 28-29.

BAB VII
[46] Buku Panduan PBB, alinea 138.

BAB VIII
[47] Undang-undang no. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 92, bagian 1 (penekanan ditambahkan).
[48] Undang-undang no. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 92, bagian 3.
[49] Komnas HAM, *Panduan Prosedur Pengaduan,* 1998/1999, hal 26.

BAB IX
[50] Buku Panduan PBB, alinea 153.



Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat (*Institute for Policy Research and Advocacy*) disingkat ELSAM, adalah organisasi advokasi kebijakan yang berdiri sejak Agustus 1993 di Jakarta. Tujuannya turut berpartisipasi dalam usaha menumbuhkan, memajukan dan melindungi hak-hak sipil dan politik serta hak asasi manusia pada umumnya —sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi UUD 1945 dan Pernyataan Universal Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa.

ELSAM mempunyai empat kegiatan utama sebagai berikut: (i) studi kebijakan dan/atau hukum yang berdampak pada hak asasi manusia; (ii) advokasi hak asasi manusia dalam berbagai bentuknya; (iii) pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia; dan (iv) penerbitan dan penyebaran informasi hak asasi manusia.

Alamat.
Jl. Siaga II No 31, Pasar Minggu, Jakarta 12510
Telp. (021) 797.2662, 7919.2519, 7919.2564
Facs. (021) 7919.2519
E-mail. elsam@nusa.or.id dan advokasi@rad.net.id
Website www.elsam.or.id

SAHRDC

South Asia Human Rights Documentation Centre (*SAHRDC*) merupakan sebuah jaringan antara individu-individu di seluruh wilayah Asia Selatan dan ditambah beberapa di Asia Tenggara. Lembaga ini melakukan investigasi, dokumentasi, dan penyebaran informasi tentang Perjanjian-Perjanjian dan Konvensi-Konvensi Hak Asasi Manusia, pendidikan dan pelatihan hak asasi manusia, pengungsi, kebebasan media, reformasi lembaga pemasyarakatan, tahanan politik, penyiksaan, pembunuhan sewenang-wenang, penghilangan orang, dan perlakuan yang kejam, tidak manusiawi dan merendahkan martabat lainnya.

Jika Anda berminat untuk membantu kerja SAHRDC, atau memberikan kontribusi secara finansial, atau hendak menjadi sukarelawan, silahkan hubungi kami.

Human Rights Documentation Centre (*HRDC*)
Asia Secretariat: South Asia Human Rights Documentation Centre
(SAHRDC merupakan sekretariat dari Asia Pacific Human Rights Network)
(SAHRDC mempunyai status *Special Consultative* dengan Dewan Ekonomi dan Sosial Perserikatan Bangsa-bangsa [ECOSOC])

B-6/6, Safdarjung Enclave Extension,
New Delhi – 110029, India
Phone: +91 11 6192717, 6192706, 6191120
E-mail: hrdc_online@hotmail.com
Homepage: *http://www.hrdc.net*



Buku hasil riset ini memaparkan dengan jelas dan mendalam mengapa **Komnas HAM** berulangkali dikritik akibat "menyesuaikan diri" dengan model korporatis institusi publik pada masa rezim Orde Baru, serta ketiadaan jaminan mendasar akan independensi yang seharusnya dinikmati oleh sebuah institusi nasional hak asasi manusia sesuai dengan **Prinsip-Prinsip Paris**. Salah satu contoh, di tahun-tahun awalnya, statemen publik dari **Komnas HAM** ternyata diklarifikasi terlebih dahulu melalui markas besar militer serta lembaga kepresidenan sebelum dikeluarkan. Bahkan dalam beberapa kasus *high profile*, misalnya kasus Marsinah, editorial statemen tersebut telah diedit terlebih dahulu.

Makanya buku ini perlu dibaca oleh para anggota atau komisioner maupun para staf **Komnas HAM**, para aktivis HAM, penegak hukum, aktivis politik, akademisi, atau siapa pun yang peduli terhadap kondisi HAM dan proses demokratisasi di Indonesia.

ELSAM