Konsep 13 April 2012

KOMISI NASIONAL
HAK ASASI MANUSIA

NASKAH AKADEMIK
RANCANGAN UNDANG-UNDANG
TENTANG
KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA
2011

Daftar isi 1
Akronim dan singkatan 2

BAB I PENDAHULUAN 4
I. Latar Belakang Masalah 4
II. Tujuan dan Kegunaan 7
III. Proses 7
IV. SISTIMATIKA 8
V. ISTILAH-ISTILAH 8

BAB II KELEMAHAN-KELEMAHAN HUKUM YANG MENGATUR KOMNAS HAM 10
I. Pokok-Pokok Isi UU 39/1999 berkenaan dengan Komnas HAM 10
II. Kelemahan dan/atau Kekurangan, dan/atau Ketiadaan Ketentuan dalam UU 39/1999 yang Berdampak pada Keefektifan Komnas HAM 10
A. Peraturan Perundang-Undangan Konstitutif Komnas HAM 12
B. Keanggotaan Komnas HAM 13
C. Posisi Hukum Komnas HAM 18
D. Penghormatan Kewenangan Komnas HAM 21
E. Pelaksanaan Rekomendasi 22
F. Imunitas Anggota dan Staf 24
G. Pemanggilan Paksa 25
H. Kerjasama Internasional 27
I. Kerja Sama Komnas HAM dengan Institusi-institusi Nasional Ham Negara-Negara Lain 32
J. Tugas Lain yang Mungkin Diberikan Kepada Komnas HAM 34
K. Permasalahan Administratif, Keuangan, dan Personel 35
L. Keberadaan Institusi HAM di Daerah 38
III. Kewenangan Komnas HAM berdasarkan UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan UU 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis 40
A. UU 26/2000 Pengadilan HAM 40
B. UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban 41
C. UU 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis 43

BAB III PERLUNYA UNDANG-UNDANG TENTANG KOMNAS HAM 43
I. Landasan Pemikiran Perlunya Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 43
A. Landasan Filosofis 43
B. Landasan Sosiologis 44
C. Landasan Yuridis 45
D. Landasan Komparatif 45

II. Asas-Asas yang Dianut Dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia 45

BAB IV POKOK-POKOK MATERI YANG PERLU DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG TENTANG KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA 48

I. Judul Rancangan Undang-Undang 48
II. Pembukaan 48
III. Ketentuan Umum 50
IV. Fungsi dan Tugas 52
V. Wewenang 52
VI. Pengaduan yang Dapat Diterima dan Tata Cara Pemeriksaan 56
VII. Tanggung Jawab 56
VIII. Kerja Sama dan Bantuan 57
IX. Susunan Organisasi 57
X. Keanggotaan 58
XI. Staf 60
XII. Sekretariat Jenderal Komnas HAM 60
XIII. Anggaran 60
XIV. Perwakilan 60
XV. Penutup 61

BAB V PENUTUP 62

LAMPIRAN 64

CIDA	*Canadian International Development Agency*
CRC	*Convention on the Rights of the Child*, 1959
Dekosos	Dewan Ekonomi dan Sosial
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Rakyat
ECOSOC	*Economic and Social Council*
ICNI	*International Conference on National Institutions*
Keppres	Keputusan Presiden
Komnas HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
LDF	*Legal Development Facility*
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
PBB	Perserikatan Bangsa-bangsa
Pemda	Pemerintah Daerah
Perppu	Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
RUU	Rancangan Undang-Undang
RWI	*Raoul Wallenberg Institute*
Tatib	Peraturan Tata Tertib
UNHCHR	*[Office of the] United Nations High Commissioner for Human Rights*
UNSFIR	*United Nations Support Facility for Indonesian Recovery*
UU	Undang-Undang
UUD	Undang-Undang Dasar

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Telah lebih dari satu dasawarsa Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) bekerja berdasarkan alas hukum yang lebih kuat yaitu Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999). Sebelumnya Komnas HAM berdiri hanya di atas landasan hukum Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Landasan hukum yang lebih kuat ternyata pada prakteknya masih belum menjamin Komnas HAM bekerja optimal bagi penciptaan kondisi yang kondusif bagi pemajuan, penegakan, perlindungan, dan pemenuhan HAM. Pelaksanaan kewenangan menurut UU 39/1999 belum efektif dan efisien meskipun Komnas HAM telah dianggap memenuhi standar-standar Prinsip-prinsip Paris 1991[1].

Kinerja dan pelaksanaan kewenangan Komnas HAM tidak efektif akibat kelemahan, dan/atau kekurangan, dan/atau ketiadaan ketentuan sejumlah aspek dalam UU 39/1999. Aspek-aspek termaksud menyangkut format peraturan perundang-undangan konstitutif, ketentuan mengenai keanggotaan, dan posisi hukum (*legal standing*).

Hal lain yang juga penting adalah aspek pematuhan pelaksanaan kewenangan oleh pihak lain yang bersangkutan, pelaksanaan rekomendasi, imunitas anggota, pemanggilan paksa, kerjasama subregional, regional, dan internasional, serta tugas lain yang mungkin diberikan. Pada soal sekretariat adalah masalah administratif-finansial dan serta keberadaan institusi HAM di daerah.

Ketentuan-ketentuan yang mengatur komposisi keanggotaan, status kelembagaan, fungsi, tugas, wewenang Komnas HAM, dan hal-hal lain yang relevan tidak diatur dalam UU tersendiri tetapi menjadi satu dalam satu UU yaitu UU 39/1999 tentang HAM. Awalnya, pada 1998, MPR, melalui Tap-nya No. XVII/MPR/1998 memerintahkan pembentukan Komnas HAM dan pembentukan undang-undang tentang penjaminan dan pengaturan penegakan dan perlindungan HAM. MPR menghendaki dua materi ini tercantum dalam dua ketentuan yang terpisah. Namun, Pemerintah dan DPR memutuskan mengukuhkan dua pokok ini, yang meskipun berkaitan tetapi berbeda, tersebut dalam satu undang-undang, yakni UU 39/1999.

Beberapa kelemahan dan ketiadaan ketentuan sejumlah aspek dalam UU 39/1999 yang mengakibatkan ketidak efektifan pelaksanaan kewenangan meliputi beberapa hal. UU

---

[1] Rekomendasi tentang "*Prinsip-prinsip mengenai status dan bekerjanya institusi-institusi nasional bagi perlindungan dan pemajuan HAM ('Prinsip-prinsip Paris')*", diterima oleh lokakarya yang diselenggarakan Pusat HAM Perserikatan Bangsa-bangsa (selanjutnya disebut "PBB") di Paris, Prancis pada Oktober 1991. Lokakarya internasional ini bertujuan untuk meninjau kembali dan memutakhirkan informasi tentang institusi-institusi HAM nasional yang sudah ada.

39/1999 memang menetapkan bahwa Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya" (Pasal 1 angka 7). Namun, karena keberadaan Komnas HAM tidak didasarkan pada UUD 1945 sehingga dalam hal terjadinya sengketa kewenangan antara Komnas HAM dan lembaga negara lain, seperti Pemerintah (termasuk Kejaksaan Agung) dan DPR, sengketa demikian, *stricto sensu*, tidak akan dapat diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat "MK").[2]

Dalam praktik pemanggilan oleh Komnas HAM kepada sejumlah pihak untuk memberikan keterangan atau kesaksian sering kali tidak efektif. Di sinilah diperlukan adanya posisi hukum (*legal standing*) yang sekarang tidak dimiliki oleh Komnas HAM. Bukan hanya memantapkan peluang penyelesaian sengketa kewenangan dengan lembaga negara lain melalui MK, posisi hukum juga penting agar pelaksanaan fungsi pemantauan Komnas HAM dalam hal pemanggilan untuk memberikan kesaksian atau keterangan kepada Komnas HAM dapat lebih efektif.

Dalam hal pelaksanaan kewenangan pemantauan, salah satu kewenangan Komnas HAM adalah melakukan pemanggilan. Ketiadaan ketentuan dalam UU 39/1999 yang menetapkan kewajiban para pihak untuk memenuhi panggilan, menyerahkan bukti kepada, atau memberi persetujuan kepada Komnas HAM dapat mengakibatkan ketidakpastian berlanjutnya proses atau berhasil baiknya penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan.

Komnas HAM memiliki kewenangan mengeluarkan rekomendasi. Rekomendasi Komnas HAM tidak memiliki nyali karena tiadanya posisi hukum (*legal standing*) UU 39/1999 tentang HAM tidak menetapkan kewajiban pada pejabat negara atau pejabat pemerintah untuk memberi penjelasan kepada Komnas HAM dalam hal mereka tidak mau (*unwilling*) atau tidak dapat (*unable*) melaksanakan isi rekomendasi Komnas HAM.

Tindak lanjut, yakni penyampaian rekomendasi bagi diambilnya tindakan yang tepat untuk penegakan HAM, tidak dicantumkan sebagai bagian Pasal 89 ayat (3), yang mengatur pelaksanaan fungsi pemantauan, melainkan dalam Pasal 89 ayat (4) yang mengatur pelaksanaan fungsi mediasi, yakni dalam Pasal 89 ayat (4) huruf d dan (c) Penempatan ketentuan mengenai penyampaian rekomendasi kepada pihak yang tepat sebagai tindak lanjut pelaksanaan penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan di bawah ayat yang mengatur mediasi, nyata merupakan kekeliruan, bukan saja sistematis melainkan juga konseptual.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, Anggota Komnas HAM antara lain harus mengeluarkan pendapat, memberikan keterangan, membuat tanggapan, atau membuat pernyataan secara lisan atau tertulis. Dapat terjadi bahwa ucapan atau tulisan anggota Komnas HAM itu, walaupun dilakukan dalam kapasitas dan dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajiban Komnas HAM sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dianggap oleh suatu pihak sebagai tindak pencemaran nama baik. Karena itu dapat terjadi pihak yang bersangkutan dapat melakukan gugatan hukum terhadap anggota Komnas HAM yang bersangkutan. Keadaan demikian atau kemungkinan timbulnya keadaan demikian, akan mengganggu pelaksanaan tugas para anggota Komnas HAM dan juga mengganggu kemandirian Komnas HAM.

UU 39/1999 memang sudah memuat ketentuan yang memberi kewenangan kepada Komnas HAM untuk meminta Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa "sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" terhadap seseorang yang tidak datang memenuhi panggilan atau menolak memberikan keterangannya kepada Komnas

[2] Lihat Pasal 10 ayat (1)b UU 24/2003 tentang Mahkamah Konstitusi.

HAM (Pasal 95). Namun, tujuan Pasal 95 UU 39/1999 tersebut, yakni hadirnya seseorang memenuhi panggilan Komnas HAM atau pemberian keterangan yang diperlukan tidak akan tercapai karena kerancuan dan, bahkan, pelemahan yang diakibatkan oleh penjelasan Pasal 95.

Efektifitas pelaksanaan kewenangan Komnas HAM bergantung pula pada dukungan administrasi dan keuangan. UU 39/1999 menampakkan adanya kekosongan (lakuna) yang sangat tidak menguntungkan bagi pelaksanaan kegiatan operasional Komnas HAM. Tidak ada ketentuan dalam UU 39/1999 mengenai masalah pegawai atau staf Komnas HAM, termasuk ketentuan mengenai status, fungsi, pertanggungjawaban, dan sistem perekrutan mereka. Begitu banyak dan penting aspek kepegawaian Komnas HAM yang perlu diatur. Pengaturan administratif semua staf Komnas HAM dilakukan menurut peraturan perundang-undangan dan pengaturan lain yang berlaku bagi pegawai negeri sipil (PNS) umumnya. Tidak ada kebijakan (*policy*) tunggal bagi pengaryaan (*employment*) staf di Komnas HAM.

UU 39/1999 mengatur pula tentang keberadaan Perwakilan Komans HAM. Komnas HAM dapat membentuk perwakilan. Keberhasilan upaya mewujudkan tujuan Komnas HAM ditentukan pula oleh keberadaan perwakilan Komnas HAM di daerah. Namun, kondisi yang menyangkut Perwakilan Komnas HAM di Daerah menunjukkan fungsi Perwakilan-Perwakilan harus dikoreksi untuk memastikan terwujudnya dengan sebaik-baiknya, penghormatan, pemajuan, perlindungan, serta penegakan HAM di Indonesia. Mengingat luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta sifat tidak dapat dibagi-baginya dan sifat saling bergantungnya HAM, maka pembentukan Perwakilan Komnas HAM di daerah, tepatnya di setiap provinsi, merupakan keharusan (*mandatory*), meskipun realisasinya dapat dilakukan secara bertahap menurut priotitas urgensinya serta, sudah tentu, ketersediaan anggaran yang bersangkutan.

UU 39/1999 tentang HAM mengatur ketentuan tentang HAM secara materiil, sekaligus menjadi dasar hukum berdirinya satu komisi Negara yakni Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Pembentukan komisi negara ini diharapkan menjadi pendorong pemajuan, perlindungan dan pemenuhan HAM di Indonesia.

Saat UU 39/1999 disahkan, UUD 1945 belum mengalami perubahan. Sampai dengan tahun 2002, UUD 1945 telah mengalami 4 kali perubahan (amendemen). Hasil amendemen pertama sampai dengan ke-empat menghasilkan beberapa perubahan yang signifikan dalam hukum ketatanegaraan di Indonesia. Selain perubahan organ kelembagaan, ada pula norma-norma yang sebelumnya tidak termaktub secara eksplisit, melalui amendemen norma tersebut kemudian dicantumkan Norma Hak Asasi Manusia yang sebelumnya amat terbatas melalui amendemen UUD kemudian dicantumkan di dalam BAB XA Pasal 28A-28J.

Di samping itu, dalam perkembangannya sepanjang 1999 (pada saat disahkan UU 39/1999) sampai dengan 2011 terjadi beberapa perkembangan hukum yang cukup signifikan. Dua instrumen hukum internasional diratifikasi oleh pemerintah RI. Pada 30 September 2005, pemerintah RI telah meratifikasi *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR) dan *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights (*ICESCR) yang dituangkan dalam UU 11/2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Economic Social and Cultural Rights* dan UU Nomor 12 Tahun 2005 tentang Pengesahan *International Covenant on Civil and Political Rights* (ICCPR).

Sejalan dengan perkembangan hukum pada hampir satu dasa warsa ini, serta besarnya harapan dan tuntutan masyarakat bagi penyelesaian berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang berkembang, UU 39/1999 tentang HAM yang semula mengatur tentang Norma HAM dan Komnas HAM sebagai organ sekaligus, kemudian dianggap

perlu untuk diubah ke dalam dua pokok pengaturan, yakni UU yang mengatur tentang norma HAM secara khusus dan UU yang fokus mengatur tentang Komnas HAM sebagai organ.

Penyusunan RUU Komnas HAM didasrkan pada sebuah kajian lengkap. Sebagian ketentuan di dalam UU 39/1999 hanya sebagian kecil saja yang masih diangkat di dalam RUU Komnas HAM. Perubahan, perbaikan dan penyempurkaan ketentuan Komnas HAM dalam RUU tentang Komnas HAM disarkan pada kajian yang tersaji di dalam naskah akademis ini.

Kajian di dalam naskah akademis ini juga mencakup teori atau pemikiran ilmiah yang berkaitan dengan ketentuan-ketentuan tentang Komnas HAM. Pemikiran ilmiah tersebut mengarah kepada penyusunan argumentasi filosofis, sosiologis serta yuridis guna mendukung perlu atau tidak perlunya penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Komnas HAM.

Perlunya sebuah UU khusus tentang Komnas HAM didasari oleh sebuah kajian Sejalan dengan keperluan untuk membuat UU khusus tentang Komnas HAM, dibuatlah Naskah Akademik Rancangan UU tentang Komnas HAM sebagai persiapan disusunnya RUU itu sendiri yang secara khusus mengatur organ dan fungsi kelembagaan Komnas HAM agar lembaga ini dapat melaksanakan fungsi, tugas dan wewenangnya secara lebih optimal. Pemisahan ketentuan tentang Komnas HAM dalam UU tersendiri perlu mengingat bahwa dalam upaya memajukan dan melindungi HAM, Komnas HAM tidak hanya merujuk pada ketentuan HAM yang diatur dalam UU 39 Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.

B. Identifikasi Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang diatas dapat ditemukan bahwa Komans HAM menghadapi hambatan mencapai tujuan yang sudah menjadi amanat dalam UU 39/1999. Komnas HAM tidak dapat melaksanakan kewenangan-kewenangan yang sudah diberikan oleh UU 39/1999 secara efektif dan efisien. UU 39/1999 tentang HAM masih mengandung kelemahan, dan/atau kekurangan, dan/atau ketiadaan ketentuan sejumlah aspek sebuah lembangan nasional hak hak asasi manusia.

Perbaikan atas kekurangan dan atau kelemahan ketentuan pengaturan Komnas HAM di dalam UU 39/1999 mencakup sejumlah aspek. Perbaikan meliputi sebagian besar aspek sehingga perlu dibuat UU baru yang khusus mengatur Komnas HAM.

Sasaran yang akan dijangkau oleh UU baru tentang Komnas HAM mencakup aspek kelembagaan termasuk anggota, staf dan secretariat jenderal. Sasaran lain dari UU baru ini juga menjangkau perbaikan pengaturan kewenangan. Mengacu pada pengalaman sebelumnya, perumusan tentang ketentuan kewenangan dalam UU baru diarahkan pada efektifitas dan efisiensi Komnas HAM.

C. Tujuan dan Kegunaan

Sesuai dengan ruang lingkup identifikasi masalah, tujuan penyusunan naskah akademik ini adalah :

a. Merumuskan permasalahan yang dihadapi Komnas HAM dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya berdasarkan UU 39/1999 dan upaya-upaya untuk mengatasi permasalahan itu;
b. Merumuskan permasalahan hukum untuk sebagai upaya penyelesaian permasalahan yang dihadapi oleh Komnas HAM;
c. Merumuskan landasan filosofis, sosiologis, yuridis pembentukan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia;
d. Merumuskan sasaran yang akan diwujudkan, ruang lingkup pengaturan, jangkauan, dan arah pengaturan dalam Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia;

Sementara itu, kegunaan penyusunan Naskah Akademik adalah sebagai acuan atau referensi penyusunan dan pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

D. Metode

Penyusunan naskah akademik ini menggunakan metode yuridis empiris. Kegiatan ini diawali dengan penelitian normatif atau penelahan terhadap Peraturan Perundang-undangan yang menjadi landasan pelaksanaan kewenangan Komnas HAM yaitu UU 39/1999.

Naskah akademis ini juga melakukan pengamatan terhadap Undang-undangan lain selain UU 39/1999. Beberapa UU mengatur keberadan dan kewenangan Komnas HAM seperti UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

Kajian yuridis kemudian dilengkapi dengan kajian empiris. Tim melakukan observasi terhadap praktik pelaksanaan Komnas HAM berdasarkan UU 39/1999. Dalam tahap observasi ini bertujuan untuk menemukan kendala, hambatan, kekurangan dan kelebihan praktik pelaksanaan kewenangan Komnas HAM sejak berlakunya UU 39/1999.

Observasi juga bertujuan untuk menemukan factor-faktor yang menjadi kendala utama pelaksanaan kewenangan secara efektif dan efisien. Factor ini bisa berasal dari factor materi UU 39/1999 itu sendiri maupun fakor lain di luar materi undang-undang.

Komnas HAM memandang penting dilakukannya upaya perubahan UU 39/1999. Komnas HAM memiliki wewenang dan mandat untuk melakukan kajian atas berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan oleh UU 39/1999 Pasal 89 ayat (1) butir b. Menindaklanjuti hal tersebut, selanjutnya Komnas HAM membentuk tim guna melakukan pengkajian terhadap perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang HAM.

Proses kerja tim melalui beberapa kegiatan. *Pertama,* identifikasi masalah melalui lokakarya di Jakarta pada 27 Nopember 2007. Lokakarya ini dihadiri oleh narasumber dan peserta yang terdiri atas anggota Komnas HAM dan staf Komnas HAM, Lembaga Pemerintah terutama yang mempunyai kaitan kerja langsung dengan Komnas HAM, lembaga swadaya masyarakat, dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam hal ini Komisi III. Lokakarya ini berhasil mengidentifikasi masalah-masalah yang dipandang penting dan menetapkan bahwa UU 39/1999 mengatur dua hal yang berbeda yaitu norma HAM umum dan Komnas HAM yang di dalamnya memuat beberapa masalah yang memunculkan kebutuhan untuk perubahannya.

Tim selanjutnya melaksanakan diskusi kelompok terfokus di Jakarta, Surabaya, Aceh dan Kupang pada periode waktu Juli-September 2008. Diskusi kelompok terfokus dilakukan dengan tujuan untuk membahas lebih dalam berbagai kelemahan dan/atau kekurangan

dan/atau ketiadaan ketentuan dalam UU 39/1999 yang berampak pada keefektifan fungsi, tugas, dan wewenang. Diskusi melibatkan instansi pemerintah yang berhubungan langsung dengan Komnas HAM, polisi, hakim, jaksa, TNI, lembaga swadaya masyarakat, dan perguruan tinggi.

Komnas HAM mendahulukan penyampaian pemikiran mengenai perlunya undang-undang tersendiri mengenai Komnas HAM, berdasarkan pertimbangan lebih "sederhana"-nya aspek-aspek yang berkenaan dengan gagasan ini daripada aspek-aspek yang berkenaan dengan gagasan perubahan bagian UU 39/1999 yang lebih "rumit" yang memerlukan pemikiran yang lebih mendalam dan pengamatan yang sangat cermat yang', akibatnya, akan memerlukan waktu yang lebih lama bagi penyusunan hasil pengamatan tersebut.

E. Sistimatika Penulisan

Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika sebagai berikut :

b. Bab I Pendahuluan berisi latar belakang masalah, tujuan dan kegunaan, metode dan sistimatika penulisan;

c. Bab II menguraikan konsep dan prakti-praktik pelaksanaan kewenangan Komnas HAM berdasarkan UU 39/1999. Di dalamnya menguraikan kelemahan-kelemahan hukum ketentuan pokok-pokok isi UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia berkenaan dengan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, kelemahan dan/atau kekurangan, dan/atau ketiadaan ketentuan dalam UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia yang berdampak pada keefektifan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Bab II juga menguraikan tentang kewenangan Komnas HAM berdasarkan UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan UU 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis;

d. Bab III membahas pokok pokok materi yang perlu diatur dalam undang-undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia;

e. Bab IV adalah penutup.

BAB II

KAJIAN TEORETIS DAN PRAKTIK PELAKSANAAN KEWENANGAN KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Ketentuan pengaturan keberadaan dan kelembagaan Komnas HAM tidak hanya diatur oleh UU 39/1999 tentang HAM, khususnya bagian Komnas HAM. Berdasarkan UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, Komnas HAM mendapat kewenangan melakukan penyelidikan dalam peristiwa yang diduga terjadi pelanggaran HAM yang berat. Dalam hal perlindungan saksi dan korban, Komnas HAM menjadi bagian dari pemenuhan hak-hak perlindungan saksi dan korban berdasarkan UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Terakhir, pada 2008 Komnas HAM diberi pula kewenangan melakukan pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis berdasarkan UU 40/2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

Bagian ini akan memamparkan kewenangan-kewenangan Komnas HAM dalam empat UU tersebut. Kelemahan-kelemahan, bila ditemukan, dalam keempat Undang-Undanga tersebut maka akan menjadi dasar bagi perbaikan dan penyempurnaan di RUU Komnas HAM.

Paparan dibagi menjadi dua bagian, *pertama*, pokok-pokok isi UU 39/1999 berkenaan dengan Komnas HAM, dan; *kedua,* kewenangan Komnas HAM berdasarkan UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan UU 40/2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

I. Pokok-Pokok Isi UU 39/1999 berkenaan dengan Komnas HAM

Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) pada Mei 1998 menetapkan sejumlah TAP MPR yang bertujuan memulihkan demokrasi, memastikan penyelenggaraan negara yang bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta mengakui, menghormati, dan melindungi hak asasi dan kebebasan dasar manusia. Dalam upaya pencapaian tujuan inilah maka, pada 13 November 1998, MPR mengeluarkan TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia, yang memuat : (i) ”Pandangan dan Sikap Bangsa Indonesia terhadap Hak Asasi Manusia"; dan (ii) "Piagam Hak Asasi Manusia". Pasal 4 TAP ini juga menetapkan mekanisme pelaksanaan penyuluhan, pengkajian, pemantauan, penelitian, dan mediasi tentang HAM, yang harus dilakukan oleh sebuah Komisi Nasional HAM yang ditetapkan dengan undang-undang.

Setelah TAP XVII/MPR/1998 terbit, Pemerintah menyiapkan RUU, yakni: (i) RUU tentang HAM; dan (ii) "RUU tentang Komnas HAM. Dalam proses pembahasan di DPR, kedua RUU tersebut disatukan menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Hak Asasi

Manusia dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Selanjutnya, judul RUU tersebut diubah menjadi Rancangan Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia tanpa kata-kata "Komisi Nasional Hak Asasi Manusia", meskipun isinya tetap mencakup dua materi, yakni materi HAM dan materi Komnas HAM. RUU inilah yang akhirnya menjadi undang-undang dengan nama "Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia" (UU 39/1999) yang ditetapkan dan diundangkan pada 23 September 1999 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3886) .

UU 39/1999 memuat dua materi utama, yakni, *pertama*, hak asasi dan kebebasan fundamental yang diakui menurut undang-undang ini, dan, *kedua*, pengaturan tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia ditambah, sudah tentu, pengaturan tentang berbagai aspek yang relevan dengan 'kedua materi muatan utama tersebut yang perlu ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang sama.

Dari isi UU 39/1999 tampak bahwa ketentuan-ketentuan yang menyangkut Komnas HAM terbenam dan larut (*diluted*) dalam peraturan perundang-undangan yang materi muatannya, selaras dengan judul peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, adalah HAM. Komnas HAM identik dengan badan pemantauan yang didasarkan pada badan-badan perjanjian internasional (*treaty-based monitoring bodies*) instrumen-instrumen internasional HAM. Ketentuan badan-badan semacam ini diinkorporasikan dalam instrumen HAM internasional yang bersangkutan[3] (kecuali *KIHESB 1966*)[4]. Padahal Komnas HAM pada dasarnya bukan badan pemantau yang khusus memantau pelaksanaan peraturan perundang-undangan nasional mengenai tema HAM tertentu yang keberadaan, komposisi, fungsi, wewenang, dan tugas-nya diatur dalam ketentuan-ketentuan yang diinkorporasikan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.[5]

Pelaksanaan kewenangan Komnas HAM berdasarkan UU 39/1999 tentang HAM secara umum sering tidak efektif. Hal ini bersumber dari tiadanya ketentuan sejumlah aspek lain dalam UU 39/1999. Aspek-aspek termaksud menyangkut format peraturan perundang-undangan konstitutif, ketentuan mengenai keanggotaan, posisi hukum (*legal standing*), pematuhan pelaksanaan kewenangan oleh pihak lain yang bersangkutan, pematuhan, pelaksanaan rekomendasi, imunitas anggota, pemanggilan paksa, kerja sama subregional, regional, dan internasional, tugas lain yang mungkin diberikan, masalah administratif-finansial dan perolehan, serta keberadaan institusi HAM di daerah.

---

[3] (a) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Rasial, 1966 mempunyai **Komite tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial (*CERD*)** (Pasal 8-Pasal 14); (b) KIHSP 1966 mempunyai **Komite HAM (CRC)** (Pasal 28-Pasal 45); (c) Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, 1979 mempunyai **Komite tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan** (*CEDAW*) (Pasal 17-Pasal 22); (d) Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukunan Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat, 1984 mempunyai **Komite menentang Penyiksaan** (Pasal 17-Pasal 24); (e) Konvensi Internasional menentang *Apartheid* dalam Olah Raga, 1985 mempunyai **Komisi menentang *Apartheid* dalam Olah Raga** *(Commission)* (Pasal l-Pasal 14); (f) Konvensi tentang Hak Anak, 1989) mempunyai **Komite tentang Hak Anak** (Pasal 43 dan Pasal 44); dan (g) Konvensi Internasional tentang Perlindungan Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka, 1990 yang mempunyai **Komite tentang Perlindungan Hak Semu Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka** (Pasal 72-Pasal 77).

[4] KIHESB 1966 tidak memuat ketentuan tentang badan pemantau pelaksanaan Konvenan ini. Badan pemantau KIHESB ditetapkan oleh Dewan Ekonomi dan Sosial (*ECOSOC*) PBB dengan nama "**Komite Ekonomi, Sosial, dan Budaya**".

[5] Misalnya Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) menurut Pasal 74-Pasal 76 UU 23/2002 tentang Perlindungan Anak.

A. Peraturan Perundang-Undangan Konstitutif Komnas HAM

UU 39/1999 tentang Komnas HAM terdiri keseluruhannya atas 106 pasal, 26 pasal di antaranya menyangkut Komnas HAM. Ketentuan-ketentuan yang mengatur komposisi keanggotaan, status kelembagaan, fungsi, tugas, wewenang, dan hal-hal lain yang relevan seharusnya dituangkan dalam peraturan perundang-undangan yang berdiri sendiri, tidak diinkorporasikan dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan HAM dan kebebasan fundamental.

Inkorporasi ketentuan-ketentuan mengenai Komnas HAM dalam peraturan perundang-undangan HAM yang bersifat peraturan perundang-undangan "payung" mengenai HAM, seperti yang dianut oleh UU 39/1999, sama dengan mengartikan Komnas HAM sebagai badan-badan pemantau yang dibentuk berdasarkan perjanjian international mengenai tema HAM tertentu (*treaty-based monitoring bodies*),[6]. Implikasinya fungsi badan semacam ini terbatas pada pemantauan pelaksanaan instrumen internasional yang bersangkutan, padahal fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM jauh lebih luas daripada badan pemantauan yang didasarkan pada perjanjian internasional demikian, baik dalam kewenangan maupun dalam hal lingkupan perangkat HAM yang harus ditanganinya.

Fungsi Komnas HAM tidak terbatas pada pemantauan (penghormatan, pematuhan, perlindungan, dan pelaksanaan HAM), melainkan juga pengkajian, penelitian, penyuluhan, dan penyelesaian perkara HAM yang bersifat perdata di luar pengadilan. Bahkan, dengan UU 26/2000, Komnas HAM berkewenangan secara yurisdiksional karena berfungsi sebagai satu-satunya lembaga penyelidik proyustisia pelanggaran HAM yang berat menurut UU 26/2000. Dalam perkembangannya, fungsi Komnas HAM bertambah dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis, yakni sebagai pengawas pelaksanaan dari undang-undang dimaksud.

Perangkat HAM yang menjadi sasaran penanganan Komnas HAM dalam menjalankan fungsi pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan penyelesaian perkara HAM yang bersifat perdata di luar pengadilan tidak hanya terbatas pada satu perangkat HAM, *i.e.* UU 39/1999 yang menyangkut ketentuan-ketentuan HAM, melainkan juga:

a. Perangkat perundang-undangan HAM nasional lainnya, antara lain peraturan perundang-undangan yang mengatur penghormatan, pemajuan, perlindungan, penegakan, dan pemenuhan tema HAM tertentu atau yang diperuntukkan bagi golongan pemegang HAM tertentu, sebagai penjabaran ketentuan HAM yang tercantum dalam UU 39/1999 yang bersifat pokok;

b. Instrumen-instrumen internasional HAM, terutama yang oleh peraturan perundang-undangan Indonesia dinyatakan harus dihormati dan/atau

---

[6] (a) "**Komite tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial**" untuk Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk diskriminasi Rasial, 1965; (b) "**Komite Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya**" (dibentuk oleh Dewan Ekonomi dan Sosial PBB) untuk KIHESB 1966; (c) "Komite HAM" untuk KIHSP 1966; (d) "**Komite tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan**" untuk Konvensi tentang **Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan**, 1979; (e) **Komite menentang Penyiksaan**" untuk Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukunan yang Kejam, Tidak manusiawi, atau Merendahkan martabat, 1984; (f) "Komite tentang Hak Anak untuk Konvensi tentang Hak Anak, 1989; (g) **"Komite tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota keluarga mereka, 1990.**

dilaksanakan (instrumen internasional HAM yang tidak mengikat secara hukum)[7] dan yang telah serta yang di kemudian hari disahkan oleh Indonesia (instrumen internasional HAM yang mengikat secara hukum);[8]

c. Inkorporasi pengaturan Komnas HAM dalam suatu peraturan perundang-undangan yang juga bermateri muatan lain, meskipun berkaitan, mengakibatkan larutnya pengaturan mengenai Komnas HAM dalam pengaturan lain dan dengan demikian tidak menunjukkan dikedepankannya peran penting Komnas HAM dalam memajukan dan perlindungan HAM, padahal peran penting institusi nasional HAM diakui oleh komunitas internasional;[9]

d. Diakui pentingnya peran institusi nasional HAM seperti Komnas HAM oleh negara-negara yang mempunyainya ditunjukkan dengan selalu dituangkannnya pengaturan mengenai institusi HAM nasional yang bersangkutan dalam peraturan perundang-undangan nasional tersendiri, tidak "ditempelkan" pada peraturan perundang-undangan lain.[10]

B. Keanggotaan Komnas HAM

Ketentuan pengaturan keanggotaan Komnas HAM tercantum dalam Pasal 83 dan 84 UU 39/1999. Anggota Komnas HAM berjumlah 35 orang. Syarat dapat diangkat menjadi

---

[7] *Stricto sensu*, Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut "DUHAM"), 1948 bukan instrumen internasional yang mengikat secara hukum. Meskipun demikian, UU 39/1999 merujuk secara khusus DUHAM 1948 dan menyatakan bahwa bangsa Indonesia mengemban tanggung jawab moral dan hukun untuk menjunjung tinggi dan melaksanakan instrumen ini (Menimbang, huruf d).

[8] Sampai dibuatnya naskah ini Indonesia telah mengesahkan delapan instrumen internasional HAM berikut: (a) Konvensi tentang Hak Politik Perempuan, 1952 (UU 68/1958); (b) Konvensi Internasional tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskiminasi Rasial, 1965 (UU 29/1999); (c) KIHESB, 1966 (UU 11/2005); (d) KIHSP, 1966 (UU 12/2005); (e) Konvensi tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan, 1979 (UU 7/1984); (f) Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat, 1984 (UU 5/1998); (g) Konvensi menentang *Apartheid* dalan Olah Raga, 1985 (Keppres 45/1993); dan (h) Konvensi tentang Hak Anak, 1989 (Keppres 39/1990).

[9] Sebagaimana dapat dilihat, antara lain, dari: (a) Dibuatnya Prinsip-prinsip Paris 1991 (yang kemudian didukung oleh Komisi HAM PBB pada Maret 1992 dan diterima oleh MUPBB pada 1993-resolusi 48/13); (b) Ditegaskannya oleh Konferensi Sedunia tentang HAM, Wina, 14-25 Juni 1993 (Deklarasi dan Program Aksi Wina 25 Juni 1993, I, para 36, subpara pertama dan subpara kedua); (c) Pemberian kesempatan partisipasi institusi-institusi nasional HAM dalam sidang-sidang tahunan Komisi HAM PBB, semula hanya boleh berbicara mengenai mata agenda tertentu saja, namun, sejak 2005, dapat berbicara mengenai semua mata agenda sidang (resolusi 2005/74); (d) Keharusan Dewan HAM untuk bekerja sama, antara lain, dengan institusi-institusi nasional HAM (resolusi MUPBB 60/251, para operatif 5(h)); (e) Diselenggarakannya secara berkala setiap dua tahun Konferensi Internasional Institusi-Institusi Nasional [HAM] oleh Komisariat Tinggi HAM PBB; (f) Terdapatnya asosiasi institusi-institusi nasional HAM yang dibentuk pada 1996 (Komnas HAM Indonesia adalah salah satu peserta pada waktu pembentukannya), yang bernama Forum Asia-Pasifik institusi-institusi Nasiona HAM, yang sampai dibuatnya amatan ini beranggotakan tujuh belas institusi nasional HAM ((i) Tiga belas Anggota Penuh: Afghanistan, Australia, Fiji, Filipina, India, Indonesia, Malaysia, Mongolia, Nepal, Republik Korea, Selandia Baru, Sri Lanka, dan Thailand; (ii) Satu Anggota Calon: Timor Leste; dan (iii) Tiga Anggota Mitra: Palestina, Qatar, dan Yordania). Empat Negara lain berencana membetuknya (Kamboja, Maladewa, Pakistan,dan Arab Saudi.

[10] Institusi-institusi nasional HAM berikut dengan peraturan perundang-undangan nasional konsitutifnya masing-masing yang dibuat tersendiri: (a) Australia (UU HAM dan Kesempatan Setara, 1988); (b) Filipina (Perintah Eksekutif 163/1987; keberadaan Komisi HAM ditetapkan oleh Konstitusi); (c) India (UU Perlindungan HAM 10/1993); (d) Malaysia (UU Komisi HAM Malaysia 597/1999); (e) Mongolia (UU Komnas HAM Mongolia 7 besanber 2000); (f) Nepal (UU Kcmisi HAM 2053 (1997); (g) Republik Korea (UU Komnas HAM 6481/2001); (h) Selandia Baru (UU Komisi HAM 49/1977); (i) Sri Lanka (UU Kairisi HAM Srl Lanka 21/1996; (j) Thailand UU Komnas HAM Nasional (UU B.E. 2542 (1999)).

anggota Komnas HAM adalah mereka yang memiliki pengalaman dalam upaya memajukan dan melindungi orang atau kelompok yang dilanggar hak asasi manusianya; berpengalaman sebagai hakim, jaksa, polisi, pengacara, atau pengemban profesi hukum lainnya; berpengalaman di bidang legislatif. eksekutif. dan lembaga tinggi negara; atau merupakan tokoh agama. tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat.

Aspek pluralisme sebagaimana dimaksud dalam Prinsip-prinsip Paris 1991 hanya dapat terpenuhi atau mendekati terpenuhi apabila keanggotaan institusi nasional HAM yang bersangkutan berjumlah cukup besar, yang dapat mengorbankan efektivitas institusi nasional HAM yang bersangkutan.[11]

Prinsip-prinsip Paris 1991 tidak memuat prinsip yang menggariskan pentingnya persyaratan kompetensi serta integritas tinggi, baik personal maupun profesional, para anggota institusi nasional HAM. Suatu institusi nasional HAM hanya akan dapat melaksanakan fungsi, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya secara efektif apabiia para anggotanya terdiri dari orang-orang yang benar-benar berintegritas dan berkompensi tinggi. Cukup terwakilinya perempuan juga tidak disebut secara eksplisit dalam Prinsip-prinsip Paris 1991.

Sepanjang yang menyangkut aspek komposisi, terutama penekanan pada perlunya pluralitas keanggotaan institusi nasional HAM, keanggotaan Komnas HAM sebagaimana ditentukan oleh UU 39/1999 dapat dikatakan secara afirmatif memenuhi Prinsip-prinsip Paris 1991, khususnya huruf D.

(i) Jumlah Anggota

UU 39/1999 menetapkan bahwa Anggota Komnas HAM berjumlah 35 (tiga puluh lima) orang (Pasal 83 ayat (1) kalimat pertama). Rumusan demikian berarti bahwa jumlah 35 tersebut bersifat perintah (*mandatory*). Dalam risalah pembahasan RUU yang bersangkutan tidak ditemukan petunjuk yang melatarbelakangi pemikiran penetapan jumlah 35 bagi keanggotaan Komnas HAM.

Sejak penerapan UU 39/1999 sepanjang yang menyangkut "pengangkatan" Anggota-anggota Komnas HAM, yakni keanggotaan periode 2002-2007,[12] periode berikutnya (2007-2012, untuk tahap awal),[13] tidak pernah dipenuhi.

Jumlah 35 tersebut terlampau besar untuk memastikan kesangkilan dan kemangkusan kinerja Komnas HAM.[14] Jumlah anggota terlalu banyak mengakibatkan tidak efisien dan tidak efektifnya rapat-rapat, terutama rapat-rapat Sidang Paripurna, karena sulit mencapai kuorum untuk jumlah yang demikian banyak. Apalagi, bila ditambah sulitnya memulai rapat tepat waktu.

---

[11] Huruf B Prinsip-prinsip Paris 1991 tentang "Komposisi [keanggotaan] serta jaminan kemandirian dan pluralisme".

[12] Walaupun mula-mula hanya berjumlah 23 dan, kemudian berkurang menjadi 20 (karena seorang mengurndurkan diri dan dua orang meninggal), keanggotaan tidak pernah dipenuhi sampai 35 tanpa ada pihak mana pun yang mempermasalahkannya sampai akhir periodenya 30 Agustus 2007.

[13] DPR hanya memilih sebelas, namun, para Anggota terpilih diharuskan membuat pernyataan tertulis di atas materai, bahwa mereka berjanji memproses kelengkapan jumlah keanggotaan menjadi 35 dalam waktu enam bulan setelah "pengangkatan'' mereka (pada waktu naskah akademis ini waktu enam bulan tersebut sudah usai).

[14] Bandingkan dengan keanggotaan institusi-institusi nasional HAM berikut: (a) Australia: 6; Filipiiia: 5; India: 5; Malaysia: maksimum 20; Mongolia: 3; Nepal: 5; Republik Korea: 11; Selandia Baru: maksimum 7; Sri Lanka: 5;.dan Thailand: 11.

Seharusnya rapat-rapat Sidang Paripurna menjadi forum pengambilan keputusan bagi penentuan kebijakan dan/atau pengambilan tindak. Dalam prakteknya karena jumlahnya terlalu besar rapat-rapat Sidang Paripurna dengan mudah berubah menjadi forum perdebatan yang berkepanjangan tanpa pengambilan keputusan.

Anggota Komnas HAM tidak harus kerja penuh waktu. Pada praktiknya menyebabkan beban pekerjaan di antara sesama Anggota tidak berimbang. Hal ini juga karena tidak ditetapkannya secara jelas dan rinci tugas dan tanggung jawab individual Anggota.

Terlampau banyaknya Anggota juga hanya akan membebani Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Beban rakyat makin bertambah, terutama untuk biaya-biaya administratif, seperti honorarium, biaya perjalanan, serta fasilitas lain yang mungkin ada. Kesangkilan dan kemangkusan kinerja serta pembiayaan yang lebih hemat dapat dilakukan oleh Komnas HAM bila jumlah Anggotanya kecil, namun berintegritas tinggi, berdedikasi penuh, berkompetensi andal, bekerja penuh waktu.

(ii) Kompetensi Anggota

Profil para Anggota Komnas HAM yang dikehendaki oleh Pasal 76 ayat (2) UU 39/1999 adalah orang-orang yang merupakan "tokoh masyarakat" tanpa dijelaskan ciri-ciri "tokoh masyarakat" termaksud. UU 39/1999 mensyaratkan Anggota Komnas HAM memiliki kualitas profesional, berdedikasi tinggi, berintegritas tinggi, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan dan menghormati HAM dan kewajiban dasar manusia.

Dari ketentuan Pasal 76 ayat (2) UU 39/1999 nyata bahwa pembentuk undang-undang menghendaki agar para Anggota Komnas HAM, sebagai prinsip, adalah "tokoh-tokoh masyarakat" yang mempunyai kualifikasi khusus, yakni yang "profesional", "berdedikasi tinggi", "berintegritas tinggi", serta "menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan, yang berintikan keadilan, menghormati hak asasi manusia dan kewajiban dasar manusia". Dengan demikian berarti bahwa keanggotaan Komnas HAM yang dikehendaki oleh pembuat undang-undang bukanlah orang-orang "biasa" dan bukan pula "teknisi-teknisi" tanpa bobot moral dan bobot profesionalisme.

Penekanan profil keanggotaan Komnas HAM sebagaimana disebut dalam Pasal 76 ayat (2) UU 39/1999 cukup memuaskan. Akan lebih memuaskan lagi apabila kualifikasi "tokoh masyarakat" yang bersangkutan, selain yang sudah disebut dalam Pasal 76 ayat (2) tersebut, dilengkapi dengan "kompetensi", yang merupakan *conditio sine qua non* bagi dapat dilaksanakannya fungsi, tugas, dan wewenang mereka secara profesional, tepat, sangkil, dan mangkus.

Kompetensi, dalam konteks naskah akademik ini dimaksudkan sebagai kecakapan untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang sebagai Anggota Komnas HAM berkat pengetahuan dan pengalaman relevan yang dimiliki Anggota yang bersangkutan. Permasalahan HAM bersifat nasional, subregional, regional, dan internasional. Seorang anggota Komnas HAM mutlak memiliki penguasaan mendalam mengenai peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional mengenai HAM. Anggota Komnas HAM juga mutlak memiliki penguasaan secara mendalam instrumen HAM subregional, regional, dan internasional mengenai HAM atau yang menyangkut HAM, baik yang mengikat secara hukum maupun yang tidak mengikat secara hukum.

Kemampuan penunjang yang berharga dan sangat penting dimiliki oleh seorang Anggota Komnas HAM adalah :

a. *Hukum* Nasional (hukum pidana, atau hukum perdata; atau hukum adat; atau hukum tata negara; atau hukum acara pidana; atau hukum acara perdata;

b. *Internasional publik*, terutama hukum HAM internasional, atau hukum humaniter internasional, atau hukum pengungsi internasional atau hukum pidana internasional, atau hukum perjanjian internasional;

c. *Bidang ilmu lain* (sosial; atau politik; atau komunikasi; atau, hubungan atau studi internasional;

d. *Penguasaan bahasa* Nasional (Bahasa Indonesia yang benar dan baik, baik lisan maupun tertulis; dan bahasa asing sekurang-kurangnya Bahasa Inggris dan lisan.

Para Anggota Komnas HAM, pertama dan terutama, harus menguasai HAM dan permasalahannya. Anggota Komnas HAM harus memiliki pemahaman mendalam tentang berbagai peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional serta instrumen-instrumen subregional, regional, dan internasional mengenai atau yang relevan dengan HAM. Syarat ini sudah seharusnya dipenuhi. Penguasaan secara baik bidang-bidang pengetahuan relevan lain sebagaimana disebut di atas merupakan aset sangat berharga dan sangat penting karena permasalahan HAM bersisi banyak sehingga penanganannya memerlukan pengetahuan atau kepandaian tertentu guna memastikan agar penanganan permasalahan HAM dapat dilakukan secara profesional.

Banyak permasalahan HAM memerlukan memerlukan penanganan secara bersama melalui kerja sama subregional, regional, atau internasional. Contoh permasalahan HAM semacam ini adalah tema pekerja migran dan HAM orang yang menjadi korban perdagangan manusia. Kecenderungan kerja sama subregional, regional, dan internasional bagi penghormatan, pemajuan, perlindungan, penegakan, dan pemenuhan HAM makin menguat. Hubungan kerja sama makin banyak, makin sering, dan makin penting. Hubungan kerja sama di berbagai tataran tersebut menuntut baik penguasaan substatif yang baik maupun penguasaan bahasa asing secara baik.

Permasalahan HAM bergantung pada kondisi dan situasi timbulnya permasalahan yang bersangkutan. Permasalahan HAM dapat dilihat dari perspektif hukum HAM, hukum humaniter, hukum pengungsi, atau hukum pidana biasa. Permasalahan HAM, terutama yang berkenaan dengan hak ekonomi, sosial, dan budaya, selain beraspek hukum, juga beraspek lain, seperti aspek politik dan sosial, yang perlu diperhatikan dalam penanganannya.

Kemampuan secara multifaset dibutuhkan oleh seorang Anggota Komnas HAM karena selain harus melaksanakan fungsi, tugas, wewenang "tradisional" dalam penanganan HAM (pengkajian, penelitian, penyuluhan, dan pemantauan), para Anggota Komnas HAM juga dibebani tugas sebagai penyelidik proyustisia kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Keduanya merupakan kejahatan internasional (*international crimes*). Maka seorang anggota Komnas HAM, sekurang-kurangnya memiliki pengetahuan dasar, mengenai prinsip-prinsip hukum pidana internasional (*principles of international criminal law*).

Penyelidikan proyustisia adalah bagian dari tahapan-tahapan penyelesaian perkara pidana melalui pengadilan yang prosesnya diatur menurut hukum acara pidana yang berlaku. Oleh karena itu, para Anggota Komnas HAM, terutama yang harus bertindak sebagai penyelidik proyustisia dugaan terjadinya kejahatan genosida dan/atau kejahatan terhadap kemanusiaan, perlu mempunyai pengetahuan tentang hukum acara pidana.

Komnas HAM berstatus sebagai lembaga negara. UU 39/ 1999 menyebut Komnas HAM "lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya"

(Pasal 1 angka 7). Interaksi Komnas HAM dengan lembaga negara lain atau lembaga pemerintah, kemungkinan terjadinya sengketa antarlembaga antara Komnas HAM dan lembaga negara lain mengenai pelaksanaan kewenangan masing-masing menurut peraturan perundangundangan yang berlaku, serta berhaknya Komnas HAM untuk mengajukan tuntutan hukum (*legal standing*). Dalam hal ini Anggota mesti berpengetahuan hukum tata negara.

Upaya penghormatan, perlindungan, dan pelaksanaan HAM masyarakat hukum adat atau masyarakat tradisional menuntut Anggota Komnas HAM memiliki pengetahuan tentang hukum adat. Masyarakat hukum adat atau masyarakat tradisional dijamin oleh peraturan perundang-undangan nasional antara lain, Pasal 18B ayat (2) dan Pasal 281 ayat (3) serta Pasal 6 ayat (1) dan ayat (2) UU 39/1999). Mereka juga dijamin oleh instrumen internasional antara lain Konvensi Organisasi Perburuhan Internasional No. 169, 1989.

Penyelesaian permasalahan HAM melalui mediasi berlaku bagi permasalahan HAM yang bersifat perdata. Maka, pengetahuan tentang hukum perdata dan hukum acara perdata perlu dimiliki oleh Anggota Komnas HAM yang harus bertindak sebagai mediator, dalam perkara demikian.

Permasalahan HAM tidak dapat dilihat secara terlepas dari perspektif politik. Oleh karena itu, Pengetahuan mengenai dan/atau latar belakang pendidikan di bidang politik merupakan aset sangat berharga dan sangat penting bagi Anggota Komnas HAM.

Terakhir, namun bukan yang paling tidak berarti, adalah kemampuan para anggota Komnas HAM untuk menggunakan bahasa Indonesia yang benar dan baik, baik lisan maupun tertulis guna memastikan benar dan baiknya bahasa Indonesia yang digunakan dalam pernyataan, kertas kerja, paparan, laporan, serta dokumen resmi lainnya.

(iii) Tata Cara Pengangkatan dan Variasi Masa Jabatan Keanggotaan Pertama

Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 beserta penjelasannya mengatur tata cara pengangkatan para Anggota Komnas HAM. Para Anggota Komnas HAM diusulkan oleh Komnas HAM kepada DPR. DPR memilih nama dari usulan Komnas HAM. Pilihan DPR "diresmikan" oleh Presiden selaku Kepala Negara.

Penjelasan Pasal 83 ayat (1) UU 39/1999 menyebutkan usulan Komnas HAM yang dimaksud, harus menampung seluruh aspirasi dari berbagai lapisan masyarakat sesuai dengan syarat-syarat yang ditetapkan. Jumlah usulan Komnas HAM paling banyak 70 (tujuh puluh) orang. 'Yang dimaksud dengan diresmikan oleh Presiden' adalah dalam bentuk Keputusan Presiden. Peresmian oleh Presiden dikaitkan dengan kemandirian Komnas HAM (kalimat pertama penjelasan).

UU 39/1999 hanya menetapkan bahwa masa jabatan keanggotaan Komnas HAM adalah lima tahun dan setelah berakhir, dapat dipilih untuk satu kali masa jabatan (Pasal 83 ayat (4)). Tidak terdapat ketentuan bahwa untuk keanggotaan pertama menurut undang-undang tersebut, sebagian anggota hanya akan bermasa jabatan kurang dari lima tahun.

Sistem pemilihan menurut UU 39/1999 dapat menimbulkan keadaan di mana seluruh Anggota Komnas HAM setiap periode baru akan terdiri seluruhnya atas orang-orang baru. Periode baru terpilih memungkinkan tanpa ada seorang Anggota dari periode sebelumnya yang menjabat kembali. Bisa jadi karena karena tidak ada Anggota dari masa jabatan sebelumya mencalonkan diri atau ada yang mencalonkan diri tetapi tidak lolos dari

seleksi (sehingga tidak diajukan ke DPR), atau lolos seleksi dan diajukan ke DPR tetapi DPR tidak memilihnya.

Anggota Komnas HAM bila setiap periode baru terdiri seluruhnya atas orang-orang baru tidak kondusif bagi keberlanjutan kegiatan yang belum terselesaikan oleh para Anggota dari masa jabatan sebelumnya. Tidak adanya Anggota yang masih mempunyai ingatan kelembagaan (*institutional memory*) dapat menimbulkan akibat yang tidak menunjang pemastian terselesaikannya kegiatan yang bersangkutan. Para Anggota dari masa jabatan baru, karena ketidaktahuannya atas adanya kegiatan yang sedang berjalan, sama sekali tidak meneruskan. Para Anggota dari masa jabatan baru, karena ketidaktahuannya atas tingkat perkembangan yang sedang berjalan, akan memulainya sejak awal, dengan akibat besarnya kemungkinan diulanginya kegiatan yang pernah dilakukan sebelumnya oleh para Anggota dari masa jabatan sebelumnya

Guna menghindari situasi sebagaimana digambarkan di atas serta untuk mengetahui kebijakan yang pernah diambil sebelumnya, termasuk latar belakang dan pertimbangan penggarisan kebijakan yang bersangkutan badan-badan bawahan (*susidiary bodies*) MUPBB atau Dewan Ekonomi dan Sosial PBB menerapkan sistem variasi masa jabatan. Hal ini juga diterapkan oleh badan-badan pemantauan yang didasarkan pada perjanjian internasional (*treaty-based monitoring bodies*). Dalam keanggotaan badan, untuk masa jabatan mana pun, selalu terdiri atas campuran dari anggota-anggota yang sama sekali baru dan anggota-anggota yang belum menyelesaikan masa jabatannya.

Sistem variasi masa jabatan menetapkan bahwa pada pemilihan yang pertama kali, sebagian anggota, berdasarkan undian, hanya memangku jabatan mereka untuk masa yang kurang daripada masa jabatan maksimum yang ditetapkan oleh instrumen internasional yang bersangkutan.[15]

C. Posisi Hukum Komnas HAM

Keberadaan Komnas HAM didasarkan atas perintah Tap MPR (No. XVII/ MPR/1998), yang pada waktu itu, merupakan salah satu sumber hukum dan berperingkat kedua setelah Undang-Undang Dasar (selanjutnya disingkat "UUD") 1945 (lihat Tap MPR No. III/MPR/2000, Pasal 2). Perintah Tap MPR diwujudkan melalui UU 39/1999. UU ini yang mengatur baik hak asasi dan kewajiban dasar manusia maupun Komnas HAM.

Dalam UUD 1945 sebagaimana diubah pada 2000 mencantumkan sejumlah ketentuan mengenai HAM. Ketentuan yang sudah ada dalam UUD 1945 sebagaimana aslinya makin lengkap. Perubahan berikutnya UUD 1945 pada 2002 menambah lagi ketentuan tentang HAM tanpa memuat ketentuan tentang Komnas HAM,[16] tidak seperti halnya dengan komisi pemilihan umum (Pasal 22E ayat (4) dan (5)) dan Komisi Yudisial (selanjutnya disingkat "KY") (Pasal 24A ayat (3) dan pasal 24B).

---

[15] (a) **Komite tentang Penghapusan Diskriminasi Rasial**:18 anggota, 4 tahun, di antaranya hanya 2 tahun untuk pemilihan pertama; (b) **Komite HAM**: 18 anggota, 4 tahun, 9 di antaranya hanya 2 tahun untuk pemilihan pertama; (c) **Komite tentang Penghapusan Diskriminasi terhadap Perempuan**: 18 anggota (pada waktu mulai berlaku) dan 23 (setelah 35 Negara menjadi pihak), 4 tahun, 9 di antaranya hanya 2 tahun untuk pemilihan pertama; (d) **Komite menentang Penyiksaan**: 10 anggota, 4 tahun, 5 di antaranya hanya 2 tahun untuk pemilihan pertama; (e) **Komite tentang Hak Anak**: 10 anggota, 4 tahun, 5 di antaranya hanya 2 tahun untuk pemilihan pertama; (f) **Komite tentang Perlindungan Hak Semua Pekerja Migran dan Anggota Keluarga Mereka**: 10 (pada waktu mulai berlaku) kemudian 14 (setelah 41 Negara menjadi pihak), 4 tahun, 5 di antaranya hanya 2 tahun untuk pemilihan pertama.

[16] Institusi nasional HAM negara lain yang keberadaannya ditetapkan oleh konstitusi negara masing-masing adalah, antara lain, Fiji (Pasal 42), Filipina (Pasal XIII), dan Mongolia.

UU Nomor 39/1999 memang menetapkan bahwa Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya" (Pasal 1 angka 7). Keberadaan Komnas HAM tidak didasarkan pada UUD 1945. Dalam hal terjadinya sengketa kewenangan antara Komnas HAM dan lembaga negara lain, seperti Pemerintah (termasuk Kejaksaan Agung) dan DPR, sengketa demikian, *stricto sensu*, tidak akan dapat diselesaikan melalui Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disingkat "MK").[17]

Pada 1973, dengan Tap-nya No. VI/MPR/1973, MPR menetapkan tingkat lembaga Negara, yakni "Lembaga Tertinggi Negara", yakni MPR dan "Lembaga Tinggi Negara", yakni Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (selanjutnya disingkat DPA), DPR, Badan Pemeriksa Keuangan (selanjutnya disingkat "BPK") dan Mahkamah Agung (selanjutnya disingkat "MA"), tanpa menyebut lembaga mana saja yang dikategorikan sebagai "lembaga negara" (bukan "tertinggi" atau tinggi"). Tap MPR No. VI/MPR/1973 menjadi tidak berlaku lagi dengan Perubahan Ketiga (2000) dan Keempat (2002) UUD 1945, termasuk yang menetapkan bahwa UUD 1945 [hanya] terdiri atas Pembukaan dan pasal-pasal, artinya, Penjelasan tentang UUD Negara Indonesia, yang merupakan bagian integral UU 1945 sebagaimana aslinya, tidak berlaku lagi.

Walaupun istilah "lembaga negara" tidak terdapat dalam pasal-pasal sebelumnya, Aturan Peralihan, Pasal II (Perubahan Keempat, 2002) merujuk pada "lembaga negara" dengan menyatakan bahwa "Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini". Sekiranya yang dimaksud dengan istilah "lembaga negara" tersebut sama dengan Perlengkapan Republik Indonesia Serikat" sebagaimana dimaksud dalam Bab III, Ketentuan Umum, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), 1950 atau "Alat-alat Perlengkapan Negara" sebagaimana dimaksud dalam Bab II, Ketentuan Umum, Pasal 44 Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia (UUDSRI), 1950, maka "lembaga negara" sebagaimana disebut dalam Aturan Peralihan, UUD 1945 setelah Perubahan Keempat, 2002 merujuk pada MPR, Presiden dan Wakil Presiden, DPR, Dewan Perwakilan Daerah, BPK, MA, MK.

Asiddiqie mengelompokkan berbagai "lembaga" dalam enam kategori berikut:[18]

(a) "Lembaga Tinggi Negara" [yang sederajat dan bersifat independen yaitu Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MA, dan MK.

(b) "Lembaga Negara" dan "Komisi Negara" yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti KY, Bank Indonesia (selanjutnya disingkat "BI") sebagai Bank Sentral, Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pol-RI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kejaksaan Agung[19], Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)[20], dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM);[21]

---

[17] Lihat Pasal 10 ayat (1)b UU 24/2003 tentang MK.

[18] Assiddiqie, S.H., Prof. Dr., *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm. 25-26.

[19] Kejaksaan Agung belum ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam UU. Dalam menjalankan tugasnya, MA sebagai penegak hukum di bidang proyustisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian.

[20] KPK juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

[21] Komnas HAM dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat *constitutional importance*.

(c) "Lembaga Independen" lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);

(d) (d) Lembaga dan komisi lain di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti "Lembaga", "Badan", "Pusat", "Komisi", atau "Dewan" yang bersifat khusus di lingkungan pemerintahan, seperti Konsil Kedokteran Indonesia (KKI), Komisi Pendidikan Nasional, Dewan Pertahanan Nasional, Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Kepegawaian Nasional (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), dan Lembaga Informasi Nasional (LIN);

(e) Lembaga dan komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Menteri dan Kementerian Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Hukum Nasional (KHN), Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Kepolisian, dan Komisi Kejaksaan; (f) Lembaga, korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara (BHMN), atau badan hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA, Kamar Dagang dan Industri (Kadin), Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI), BHMN Perguruan Tinggi, BHMN Rumah Sakit, Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (Korp-RI), Ikatan Notaris Indonesia (INI), dan Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

Pengalaman menunjukkan perlunya Komnas HAM memiliki kedudukan hukum (*legal standing*), yang memungkinkannya untuk melakukan gugatan (dan, dengan sendirinya, dapat digugat) misalnya dalam hal suatu lembaga negara lain tidak melaksanakan kewajibannya menurut undang-undang, yang berakibat mandeknya suatu proses hukum penyelesaian suatu pelanggaran HAM. Sebagai perbandingan dapat dicatat bahwa sejumlah institusi nasional HAM negara lain mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana ditetapkan dalam instrumen konstitutifnya masing-masing, seperti institusi nasional HAM Australia, Malaysia, Nepal, dan Selandia Baru.[22]

Soal kewenangan, satu-satunya di Srilangka, yaitu menetapkan bahwa pihak yang dipanggil oleh KomNas HAM pada waktu dan tempat yang tepat tidak datang, maka *punishable*karena dianggap *content* dan *disrespect*. Mereka bisa mengajukan ke MA dan memproses pemidanaan. Kita lain.Rekomendasi tidak dipatuhi, tidak adasanksi apapun. Pelaksanaan rekomendasi, UU No.39 Th.1999 menyebutkan istilah saran, rekomendasi. Di Pemantauan tidak ada. Tapi, prakteknya, justru kebanyakan dari Pemantauan,Pengkajian, dan penelitian. Walaupun, di pasal 29 ayat 3 itu tidak ada soal rekomendasi.

Posisi hukum (*legal standing*) juga akan menunjang pelaksanaan fungsi pemantauan Komnas HAM apabila peraturan perundang-undangan yang baru mengenai Komnas HAM menetapkan kewajiban setiap orang untuk memenuhi panggilan Komnas HAM guna memberikan keterangan atau kesaksian dengan sanksi apabila tidak mematuhinya tanpa alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Posisi hukum demikian juga menunjang pelaksanaan rekomendasi Komnas HAM apabila peraturan perundang-undangan yang baru mengenai Komnas HAM juga memuat ketentuan yang menetapkan kewajiban pada pejabat negara atau pejabat pemerintah untuk

[22] Lihat, masing-masing: (a) UU Komisi HAM dan Kesetaraan Australia, 1986 (Pasal 7(2)(d)); (b) UU Komnas HAM Malaysia No. 597/1999 (Pasal 3(2)); (c) UU Komisi HAM Nepal, 1999 (Pasal 3(8)); dan UU HAM Selandia Baru, 1993 (Pasal 4(2)).

memberi penjelasan kepada Komnas HAM dalam hal mereka tidak mau (*unwilling*) atau tidak dapat (*unable*) melaksanakannya dan dalam hal Komnas HAM berpendapat bahwa alasan nonpelaksanaan itu bukan alasan yang dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Memperhatikan hal-hal yang dikemukakan di atas layaklah apabila dalam peraturan perundang-undangan yang baru mengenai Komnas HAM termuat ketentuan yang menetapkan bahwa Komnas HAM mempunyai posisi hukum (*legal standing*).

D. Penghormatan Kewenangan Komnas HAM

Dalam pelaksanaan fungsi pemantauan, UU 39/1999 menetapkan bahwa Komnas HAM mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan sejumlah tindak yang dapat dikelompokkan sebagai berikut:[23]

(a) **Pemanggilan k**epada pengadu (terjadinya pelanggaran HAM), korban (pelanggaran HAM), atau pihak yang diadukan (sebagai pelanggar HAM) untuk dimintai dan didengar keterangannya. Komnas HAM juga dapat memanggil saksi untuk dimintai dan didengar kesaksiannya;

(b) **Permintaan penyerahan** bukti terjadinya pelanggaran HAM oleh saksi pengadu dan dokumen oleh "pihak terkait" dengan persetujuan Ketua Pengadilan;

(c) **Pemeriksaan setempat,** dengan persetujuan Ketua Pengadilan, terhadap rumah, pekarangan, bangunan lain, dan tempat lain yang diduduki atau dimiliki pihak; tertentu;

(d) **Pemberian pendapat** berdasarkan persetujuan Ketua Pengadilan terdapatnya pelanggaran HAM dalam masalah publik[24] dan acara pemeriksaan oleh pengadilan dalam peristiwa tertentu yang sedang dalam proses peradilan, dan pendapat Komnas HAM tersebut **wajib diberitahukan oleh hakim** kepada para pihak.

Ketentuan Pasal 89 ayat (3) b UU 39/1999, sebagaimana dikelompokkan berdasarkan jenis bentuk tindak yang dapat dilakukan oleh Komnas HAM seperti digambarkan di atas, tidak menetapkan kewajiban beserta konsekuensi hukumnya,[25] apabila:

(a) Pengadu, atau korban, atau pihak yang diadukan tidak memenuhi panggilan Komnas HAM (bukan karena "*force majeure*");

(b) Saksi tidak memenuhi panggilan Komnas HAM (bukan karena "*force majeure*");

(c) Saksi pengadu tidak mau menyerahkan bukti (terjadinya pelanggaran HAM) kepada Komnas HAM;

---

[23] Lihat: UU 39/ 1999, Pasal 89 ayat (3) b.

[24] "Masalah publik" menurut ketentuan ini adalah "antara lain" masalah pertahanan, ketenagakerjaan, dan lingkungan hidup (lihat: Penjelasan Pasal 89 ayat (3) h UU 39/ 1999).

[25] Bandingkan: UU B.E. (1999) tentang Komisi HAM Nasional Thailand yang menetapkan sanksi pidana penjara, atau denda, atau keduanya terhadap orang yang menolak atau tidak memberi keterangan atau menyerahkan benda, dokunen, atau bukti pada waktu pemanggilan (Rasal 34) serta sanksi pidana penjara, atau denda, atau keduanya terhadap orang yang melawan atau menghalangi pelaksanaan pemeriksaan setempat (Pasal 35) (walaupun sudah dibekali perintah (*warrant*) pengadilan). Naskah selengkapnya Pasal 34 dan Pasal 92 tersebut lihat infra para 133.

(d) "Pihak terkait" tertentu tidak mau menyerahkan dokumen (yang diperlukan) kepada Komnas HAM, meskipun permintaan penyerahan dokumen yang bersangkutan sudah diminta dengan sepersetujuan Ketuan Pengadilan;

(e) Ketua Pengadilan tidak mau memberi persetujuan kepada Komnas HAM (dalam proses penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan) untuk:

(i) Meminta "pihak terkait" tertentu menyerahkan suatu dokumen yang diperlukan;

(ii) Melakukan pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, atau tempat lain (yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu).

Satu-satunya kewajiban yang harus dipenuhi oleh suatu pihak dalam pelaksanaan penyelidikan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Komnas HAM dalam rangka pemantauan menurut Pasal 89 ayat (3) d adalah kewajiban hakim (dalam suatu proses pemeriksaan suatu perkara di pengadilan) untuk memberitahukan para pihak yang berperkara disampaikannya pendapat Komnas HAM yang menyatakan terdapatnya pelanggaran HAM dalam masalah publik dan acara pemeriksaan oleh pengadilan dalam peristiwa yang sedang diperiksa oleh pengadilan yang bersangkutan.

Praktik di beberapa insititusi HAM nasional di Sri Lanka dan Thailand dapat menjadi perbandingan.[26] UU/1996 Sri Lanka mencantumkan ketentuan bahwa terhadap orang yang tidak hadir memenuhi panggilan Komisi pada waktu dan tempat sebagaimana disebut dalam panggilan tanpa alasan yang masuk akal Komisi dapat mengajukan sebuat *"certificate"* kepada Mahkamah Agung. Komisi mengajukan penetapan kepada Mahkamah Agung agar yang yang bersangkutan dapat dinyatakan melakukan penghinaan (*contempt againts*) atau tidak menghormati Komisi. Mahkamah Agung Srilanka selanjutnya dapat menjatuhkan hukuman sesuai Pasal 21 ayat (5) UU 21/1996 Sri Lanka.

Sementara itu di Thailand[27] bagi mereka yang tidak memberi keterangan, menyerahkan benda, dokumen, atau bukti sebagaimana diperintahkan menurut Pasal 30 (2) dapat dikenai pidana penjara untuk waktu tidak melebihi enam bulan atau denda tidak melebihi sepuluh ribu Baht, atau dua-duanya (Pasal 340)

Selanjutnya Pasal 35 UU Komisi Nasional HAM Thailand mengancam setiap orang yang melawan atau menghalangi pelaksanaan tugas (Komisi) menurut Pasal 32(3) dapat dikenai pidana penjara untuk waktu tidak melebihi satu tahun atau dengan tidak melebihi dua puluh ribu Baht, atau dua-duanya.

Ketiadaan ketentuan dalam UU 39/1999 yang menetapkan kewajiban yang bersangkutan untuk memenuhi panggilan, menyerahkan bukti kepada, atau memberi persetujuan kepada Komnas HAM (untuk meminta penyerahan dokumen oleh pihak terkait tertentu, melakukan pemeriksaan setempat, atau menyampaikan pendapat terdapatnya permasalahan HAM dalam suatu perkara yang sedang berada dalam proses pemeriksaan pengadilan) dapat mengakibatkan ketidakpastian berlanjutnya proses atau berhasil baiknya penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan yang bertujuan memperoleh data, informasi, dan fakta terdapat atau tidak pelanggaran HAM dalam peristiwa yang bersangkutan.

[26] Soeprapto, "Praktik Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komnas HAM Berdasarkan UU 39/1999 dan Perbandingannya dengan Institusi HAM Nasional Beberapa Negara Lain di Kawasan Asia-Pasifik : Beberapa Catatan Ringkas", makalah tidak diterbitkan, 1 April 2012.
[27] Undang-Undang Komisi HAM NAsional Thailand, B.E. 2542 (1999)

Ketidakpastian sebagaimana dimaksud di atas dapat terjadi sebagai akibat keadaan berikut :

(a) Tidak diperolehnya keterangan atau kesaksian (yang kredibel) dari pihak-pihak yang seharusnya memberi keterangan atau kesaksian;

(b) Tidak diperolehnya bukti atau dokumen yang diperlukan, padahal bukti atau dokumen yang bersangkutan berguna sebagai data, informasi, atau petunjuk tentang terdapat atau tidaknya pelanggaran HAM;

(c) Tidak dapat dilakukannya pameriksaan setempat, padahal pemeriksaan setempat merupakan tindak yang tidak mungkin tidak dilakukan dalam upaya pencarian data, informasi, atau fakta yang diperlukan guna menentukan terdapat atau tidaknya pelanggaran HAM;

(d) Tidak diketahuinya oleh pihak-pihak yang berperkara dalam suatu proses pemeriksaan pengadilan terdapatnya permasalahan HAM dalam perkara yang sedang diperiksa, yang dapat berpengaruh pada proses pemeriksaan dan putusan hakim.

Memperhatikan hal-hal sebagaimana dikemukakan diatas, kepastian berlanjutnya proses atau berhasil baiknya penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan hanyalah akan dapat diperoleh apabila terdapat ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang menetapkan bahwa merupakan kewajiban hukum semua pihak yang bersangkutan untuk memenuhi semua ketentuan yang berkenaan dengan proses penyelidikan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Komnas HAM.

E. Pelaksanaan Rekomendasi

Pasal 89 ayat (3) UU 39/1999 menetapkan berbagai tindak yang dapat dilakukan oleh Komnas HAM dalam pelaksanaan fungsi pemantauan. Pasal ini ini tidak dilengkapi ketentuan yang menetapkan tindak yang harus atau dapat dilakukan oleh Komnas HAM sebagai tindak lanjut hasil pemantauannya, khususnya hasil penyelidikan dan pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) b, dan, lebih khususnya lagi, dalam hal simpulan penyelidikan dan pemeriksaan tersebut adalah ditemukannya data, informasi dan fakta terjadinya pelanggaran HAM dalam peristiwa yang diselidiki dan diperiksanya.

Tindak lanjut termaksud, yakni penyampaian rekomendasi bagi diambilnya tindakan yang tepat untuk penegakan HAM, tidak dicantumkan sebagai bagian Pasal 89 ayat (3), yang mengatur pelaksanaan fungsi pemantauan, melainkan dalam Pasal 89 ayat (4) yang mengatur pelaksanaan fungsi mediasi (Pasal 89 ayat (4) huruf d dan (c)).

Penempatan ketentuan mengenai penyampaian rekomendasi kepada pihak yang tepat sebagai tindak lanjut pelaksanaan penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan di bawah ayat yang mengatur mediasi, nyata merupakan kekeliruan, bukan saja sistematis melainkan juga konseptual.

Penyampaian rekomendasi seharusnya merupakan tindak lanjut penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan. Rekomendasi perlu disampaikan kepada Pemerintah, yang aparatnya dianggap melakukan pelanggaran HAM, atau lembaga negara yang tepat, dalam hal terdapatnya peraturan perundang-undangan atau kebijakan yang bertentangan atau tidak selaras dengan HAM. Disinlah letak kekeliruan sistematis terjadi.

Penggunaan istilah "mediasi" dalam *chapeau* Pasal 89 ayat (4), apabila dibaca bersama huruf a, b, dan c, yang dimaksudkan rupanya adalah *penyelesaian kasus pelanggaran HAM*

yang bersifat perdata di luar pengadilan. Yang termasuk ”mediasi”, antara lain menurut huruf b adalah penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penialain ahli. Ketentuan dalam huruf b dijelaskan secara keliru. Penjelasan huruf b berbunyi yang dimaksud dengan ”mediasi” adalah penyelesaian perkara perdata di luar pengadilan, atas dasar kesepakatan para pihak. Ini adalah kekeliruan. Seharusnya penjelasan huruf b merupakan penjelasan atas istilah "mediasi" yang tercantum dalam *chapeau* Pasal 89 ayat (4), bukan yang tercantum dalam huruf b. Di sinilah letak kekeliruan secara konseptual.

Istilah "rekomendasi" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (4) d dan e mengandung arti yang lebih luas daripada istilah "*recommendation(s)*” dalam Prinsip-prinsip Paris (Huruf D.4). "Rekomendasi" sebagaimana dimaksud dalam Prinsip-prinsip Paris berbentuk, terutama, pengusulan kepada pejabat-pejabat yang berwenang, untuk melakukan perubahan atau perombakan undang-undang, peraturan, atau praktik administratif, khususnya apabila undang-undang, peraturan, atau praktik administratif tersebut "telah menimbulkan kesulitan yang harus dihadapi oleh orang yang menyampaikan pengaduan guna menegaskan haknya". Dengan demikian, istilah "rekomendasi" sebagaimana disebut dalam Prinsip-prinsip Paris tersebut berpengertian sama dengan istilah saran atau "rekomendasi" dalam rangka pelaksanaan fungsi pengkajian dan penelitian, sebagaimana disebut dalam Pasal 89 ayat (1) a ("saran-saran") dan b ("rekomendasi"), jadi dalam konteks pemajuan (*promotion*) HAM, bukan perlindungan (*protection*) *per se*.

Selain Komnas HAM (Indonesia), institusi nasional HAM yang ada di kawasan Asia-Pasifik yang berkewenangan menyampaikan rekomendasi dalam rangka perlindungan, khususnya pemantauan, disebut menurut urutan waktu pembentukannya masing-masing, adalah Komisi HAM dan Kesetaraan **Australia**[28], Komisi HAM **Filipina**[29], Komisi HAM **Sri Lanka**[30], Komisi HAM **Nepal**[31], Komisi HAM **Fiji**[32], Komisi HAM **Malaysia**[33], dan Komisi HAM Nasional Republik **Korea**[34].

Namun, dari tujuh peraturan perundang-undangan nasional tentang institusi HAM nasional yang disebut di atas hanyalah satu peraturan perundang-undangan nasional yang mewajibkan pihak yang menerima rekomendasi institusi HAM nasional yang bersangkutan yang tidak melaksanakannya untuk menyampaikan penjelasan tertulis kepada institusi HAM nasional termaksud dan, selanjutnya, apabila institusi HAM nasional itu menganggapnya perlu, dapat mempublikasikan pendapat dan rekomendasinya beserta penjelasan pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana dimaksud di atas adalah UU Republik Korea Nomor 6481 Tahun 2001, yakni Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4). Karena berkaitannya ayat-ayat dalam Pasal 25 UU tersebut. [35]

---

[28] Lihat: UU 125/1986 sebagaimana diubah pada 2004, Pasal 29 (2) (b)-(e) dan Pasal 35(2)(b)-(e)).

[29] Lihat: Konstitusi 1987, Pasal XIII, Seksi 18(6) dan Perintah Eksekutit (*Executive Order* 163/1987, Seksi 3(6).

[30] Lihat: UU 21/1996, butir 14(3).

[31] Lihat: UU Tahun 2953(1997), butir 15(1) dan (2).

[32] Lihat: UU 9 Maret 1999, butir 34(6)(d).

[33] Lihat: UU 597/1999, butir 13(2).

[34] Llihat: UU 6481/2001, Pasal 25.

[35] Soeprapto, *loc.cit.*

Bilamana dipandag perlu, UU Komisi HAM Pasal 25 memberikan kewenangan kepada Komisi untuk mengeluarkan rekomendasi perbaikan kebijakan dan praktik tertentu.[36] Penerima rekomendasi wajib menghormati dan melaksanakan rekomendasi (ayat (2)).

Penerima rekomendasi Komisi HAM Republik Korea bilamana tidak dapat melakansanakan pokok-pokok rekomendasi wajib menjelaskan alasan kepada Komisi (Pasal 25 ayat (3) UU Komisi HAM Rebulik Korea). Bila Komisi menganggap perlu dapat mempublikasikan rekomendasi dan pendapat yang disampaikan serta alasan yang dijelaskan oleh penerima rekomendasi. Publikasi adalah bagian dari penjatuhan "sanksi" politis atau sosiologis.[37]

Penghormatan dan pelaksanaan isi rekomendasi dari Komisi HAM Republik Korea adalah kewajiban hukum pihak penerima rekomendasi karena sudah ditetapkan di dalam Pasal 25 ayat (2) UU Republik Korea 6481/2001. Penjelasan tertulis alasan penerima rekomendasi juga merupakan kewajiban hukum (Pasal 25 ayat (2)).

Sanksi atas pengabaian rekomendasi Komisi Korea bukan sanksi yuridis, sekurang-kurangnya sanksi administratif. Karena, rekomendasi itu sendiri secara makna tidak mengikat.

Dalam situasi sebagaimana digambarkan di atas, penyelesaian secara yuridis merupakan suatu jalan, apabila institusi nasional HAM yang bersangkutan mempunyai posisi hukum (*legal standing*) sebagaimana dibahas diatas.

F. Imunitas Anggota dan Staf

Menurut UU 39/1999 (Pasal 76 ayat (2)), para anggota Komnas HAM seharusnya adalah tokoh masyarakat yang profesional, berdedikasi tinggi, berintegritas tinggi, serta menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan, menghormat HAM dan kewajiban dasar manusia.

Apabila semua anggota Komnas HAM benar-benar memenuhi kriteria ini, layak untuk mengharapkan bahwa sikap, perilaku, tindak, ucapan, dan tulisan mereka dalam kapasitas mereka sebagai anggota dan dalam rangka pelaksanaan tugas Komnas HAM, akan mencerminkan ciri-ciri mereka sebagai tokoh masyarakat yang memiliki kualitas khusus sebagaimana ditetapkan dalam UU 39/1999. Namun, menurut UU 39/1999 (Pasal 83 ayat (1)) putusan terakhir pemilihan para anggota Komnas HAM mutlak berada di tangan DPR. Presiden, dalam kedudukannya sebagai Kepala Negara hanya meresmikannya belaka. Tidaklah terhindarkan bahwa dipilihnya para anggota Komnas HAM oleh DPR lebih didasarkan pada pertimbangan politis.

Pertimbangan yang ditetapkan oleh UU 39/1999, yakni pertimbangan karakter (Pasal 76 ayat (2)) dan pertimbangan kompetensi dan pluralitas komposisi (Pasal 84),[38] tidak dijadikan pertimbangan utama atau, bahkan, diabaikan sama sekali. Hal ini sesungguhnya merupakan pelanggaran atas UU 39/1999, khususnya Pasal 76 ayat (2) dan Pasal 84, apabila hal demikian terjadi.

---

[36] Pasal 25 UU Komisi HAM Nasional Republik Korea 6481/2011

[37] Soeprapto, *loc.cit.*

[38] Pluralitas komposisi keanggotaan institusi nasional HAM juga merupakan salah satu prinsip yang ditetapkan oleh Prinsip-prinsip Paris 1991 (lihat: huruf B, butir 1).

Terlepas dari hal apakah keanggotaan Komnas HAM memenuhi kriteria karakter, kompetensi, dan pluralitas komposisi sebagaimana ditetapkan oleh UU 39/1999, para anggota harus melaksanakan tugas dan kewajibannya menurut peraturan perundang-undangan konstitutifnya. Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban tersebut, mereka harus, antara lain, mengeluarkan pendapat, memberikan keterangan, membuat tanggapan, atau membuat pernyataan secara lisan atau tertulis.

Soal imunitas anggota dan staf Komisi, prakti di Korea Selatan dapat menjadi perbandingan. Pasal 56 ayat (1) UU 6481/2001 menyebutkan :[39]

> Seseorang yang termasuk salah satu dari sub ayat berikut dihukum dengan pemenjaraan tidak lebih dari lima tahun atau denda tidak melebihi tiga puluh juta won :
>
> 1. Seseorang yang menyerang atau mengancam anggota dan staf Komisi yang melakukan kewajibannya tersebut di atas;
> 2. Seseorang yang menyerang atau mengancam anggota dan staf Komisi dengan maksud untuk memaksa atau menghalangi tindak yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas anggota atau staf tersebut atau memaksa untuk berhneti dari jabatannya;
> 3. Seseorang menghalangi pelaksanaan kewajiban anggota atau staf dengan rencana yang memperdayakan; dan
> 4. Seseorang yang merusakkan, memalsukan, atau mengubah barang bukti yang berkaitan degan kasus pelanggaran HAM seseorang lain yang sedang diselidiki oleh Komisi menurut Bab ... Undang-Undang ini, atau menggunakan barang bukti setelah dipalsukan atau diubah.

Komnas HAM Malaysia (SUHAKAM) juga menertapkan impunitas atau perlindungan hukum Komisi. UU 597/1999 memberikan perlindungan hukum bagi anggota dan staf tentang Komisi HAM Malaysia. Hal ini mirip ketentuan di Sri Lanka. Di Sri Lanka penuntutam pidana tidak bisa dilakukan terahdap anggota atau staf yang sedang melakukan kewajibannya dengan itikad baik.

Berbeda sedikit di Mongolia. UU Komisi HAM Mongolia tahun 2000 Pasal 23 mengatur ketentuan bahwa bilamana anggota Konmas Mongoloa tertangka basah melakukan tindak pidana dan tertangkap basah maka anggota dapat ditangkap dan dalam waktu 24 jam harus dilaporkan ke parlemen Mongolia (*State Great Hural*). Selain hal itu tidak berlaku.[40]

Srilangka mirip dengan Malaysia. Tapi, penuntutan sipil atau pidana tidak bisa dilakukan terhadap anggota atau staf dalam melakukan kewa[41]jiban Komisi dengan etikat baik. Prosesnya, pengaduan oleh KomNas HAM kepada MA.

Dapat terjadi bahwa ucapan atau tulisan anggota Komnas HAM itu, walaupun dilakukan dalam kapasitas dan dalam rangka pelaksanaan tugas dan kewajiban Komnas HAM sebagaimana ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan dianggap oleh suatu pihak sebagai tindak pencemaran nama baik. Pihak yang bersangkutan dapat melakukan gugatan hukum terhadap anggota Komnas HAM yang bersangkutan. Keadaan demikian atau kemungkinan timbulnya keadaan demikian, akan mengganggu pelaksanaan tugas para anggota Komnas HAM dan juga mengganggu kemandirian Komnas HAM. Tidak berbeda dengan anggota Komnas HAM, ucapan dan tulisan staf Komnas HAM juga dalam kapasitan dan dalam rangka pelaksanaan tugas dan

[39] Soeprapto, *Loc. Cit.*
[40] Soeparpto, Loc.Cit.
[41] Soprapto, *Loc. Cit.*

kewajiban Komnas HAM dapat diangkap oleh suatu pihak sebagai tindak pencemaran nama baik.

Mengingat kemungkinan terganggunya pelaksanaan tugas dan kewajiban para anggota dan staf Komnas HAM dan terganggunya pula kemandirian Komnas HAM sebagai akibat keadaan sebagaimana digambarkan di atas, maka layak apabila para anggota Komnas HAM memperoleh imunitas fungsional (*functional imnunity*) untuk dapat memastikan bahwa mereka akan dapat melaksanakan tugas dan kewajiban mereka secara benar-benar independen, tanpa gangguan atau ancaman gangguan yang berupa gugatan pihak tertentu.

G. Pemanggilan Paksa

UU 39/1999 sudah memuat ketentuan yang memberi kewenangan kepada Komnas HAM untuk meminta Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa "sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan". Panggilan secara paksa ditujukan terhadap seseorang yang tidak datang memenuhi panggilan atau menolak memberikan keterangannya kepada Komnas HAM (Pasal 95).

Tujuan Pasal 95 UU 39/1999 agar tidak akan tercapai karena kerancuan dan, bahkan, pelemahan yang diakibatkan oleh penjelasan Pasal 95 tersebut, yang berbunyi sebagai berikut:

> *"Yang dimaksud dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dalam pasal ini adalah ketentuan Pasal 140 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 141 ayat (1) Reglemen Indonesia yang Diperbarui (RB) atau Pasal 167 ayat (1) Reglemen Luar Jawa dan Madura.";*

Pasal 140 RIB memang terdiri atas dua ayat yang keduanya dirujuk oleh penjelasan Pasal 95 UU 39/1999. Pasal 141 RIB sesungguhnya terdiri atas dua ayat, namun yang dirujuk oleh penjelasan Pasal 95 UU 39/1999 hanya satu ayat, yakni ayat (1), sedangkan Pasal 167 Reglemen Luar Jawa dan Madura sesungguhnya terdiri atas dua ayat namun yang dirujuk oleh penjelasan Pasal 95 UU 39/1999 hanyalah satu ayat, yakni ayat (1). Demi kejelasan dan untuk mengetahui keseluruhan isi Pasal 140 dan Pasal 141 RIB serta Pasal 167 Reglemen Luar Jawa dan Madura, berikut dikutip bunyi keseluruhan pasal-pasal kedua peraturan perundang-undangan ini:[42]

Pasa1 140 dan Pasal 141 RIB serta Pasal 167 Reglemen Luar Jawa dan Madura adalah ketentuan tentang pemanggilan saksi ke sidang pengadilan, bukan pemanggilan orang yang dapat memberikan keterangan atau saksi yang perlu didengar kesaksiannya oleh penyelidik dalam proses penyelidikan, yakni tahap pertama keseluruhan proses penyelesaian yudisial perkara pidana. Oleh UU 39/1999, khususnya Pasal 95 beserta penjelasannya, ketentuan-ketentuan tersebut diberlakukan untuk pemanggilan orang oleh Komnas HAM guna memberikan keterangan yang diperlukan dalam proses penyelidikan dan pemeriksaan dalam rangka pemantauan.

Tidak keseluruhan ketentuan pasal-pasal RIB dan Reglemen luar Jawa dan Madura diterapkan. Yang diterapkan hanyalah ketentuan yang menetapkan pemidanaan saksi yang tidak menghadap pengadilan pada pemanggilan pertama dan tidak datang pula pada persidangan yang telah ditunda berlangsungnya (Pasal 140 ayat (1) dan (2) serta Pasal 141

---

[42] Dikutip dari naskah yang tercantum dalam *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Republik Indonesia, Disusun Menurut Sistem Engelbrecht*, P.T. Intermasa, Jakarta, Cetakan Kedua, 1989, hlm. 719 (Pasal 140 dan Pasal 141 RB) dan hlm 744 (Pasal 167) Reglemen Luar Jawa dan Madura.

ayat (1) RIB dan Pasal 167 ayat (1) Reglemen Luar Jawa dan Madura, dalam bentuk keharusan membayar biaya pemanggilan.

Penjelasan Pasal 95 tidak merujuk pada Pasal 141 ayat (2) dan Pasal 167 ayat (2) Reglemen Luar Jawa dan Madura yang. Keduanya menetapkan tindak fisik untuk memaksa kehadiran saksi dalam persidangan;[43]

Karena ketentuan yang mengatur tindak fisik untuk memaksa kehadiran saksi ke sidang pengadilan atau, dalam konteks UU 39/1999, untuk memenuhi panggilan Komnas HAM, tidak disebut dalam penjelasan Pasal 95 UU 39/1999 orang yang dipanggil oleh Komnas HAM tetapi tidak datang hanya dapat dihukum dengan keharusan membayar biaya pemanggilannya, namun (tetap) tidak dapat secara fisik dibawa "menghadap" Komnas HAM oleh polisi, sebagaimana diatur dalam Pasal 141 ayat (2) RIB dan Pasal 167 ayat (2) Reglemen Luar Jawa dan Madura yang justru tidak disebut dalam penjelasan Pasal 95 UU 39/1999.

Pasal 95 UU 39/1999 beserta penjelasannya tidak mempunyai arti praktis dan tidak akan mencapai tujuan pemanggilan seseorang oleh Komnas HAM. Orang yang dipanggil untuk memberi keterangan atau kesaksiannya, yang walaupun waktu "menghadap" sudah ditunda, tetap tidak datang, walaupun (telah) membayar biaya yang dikeluarkan bagi pemanggilan ini, yang bersangkutan tetap tidak datang, karena memang tidak dapat secarafisik dapat dipaksa datang, sebagai akibat tidak diberlakukannya Pasal 141 ayat (2) RIB dan Pasal 167 ayat (2) Reglemen Luar Jawa dan Madura.

Orang yang dipanggil oleh Komnas HAM dalam rangka pelaksanaan Pasal 89 ayat (3) b UU 39/1999 hanya dapat dipastikan kehadirannya apabila oleh peraturan perundangundangan ditetapkan dua pokok berikut:

(a) Pemenuhan panggilan Komnas HAM merupakan Kewajiban hukum orang yang dipanggil dengan akibat hukumnya apabila tidak memenuhinya;

(b) Pemanggilan paksa harus dapat dilakukan secara fisik melalui penggunaan aparat yang berwenang guna memaksa kehadiran yang bersangkutan.

Dalam hubungan dengan pokok yang disebut di atas, kiranya berguna untuk membandingkan UU 39/1999, sepanjang yang menyangkut Komnas HAM, dengan UU Thailand Tahun B.E. 2542 (1999) tentang Komisi HAM Nasional (Thailand), yang menetapkan ketentuan di bawah Bab IV (Aturan Pidana), dalam Pasal 34 dan Pasal 35. Sanksi pidana dijatuhkan terhadap orang yang menolak memberi keterangan atau menyerahkan benda, dokumen, atau bukti yang diperlukan oleh Komisi HAM Nasional (Thailand) melalui pemanggilan (Pasal 32(2)) atau melawan atau menghalangi pemeriksaan setempat (Pasal 32(3)). Pasal 34 dan Pasal 35 UU Thailand Tahun B.E. 2542 (1999) tersebut berbunyi, masing-masing, sebagai berikut:[44]

"BAB IV

Pidana

Pasal 34.

[43]Dengan dibawa Polisi untuk menghadap.

[44] Isi pokok kedua pasal ini telah disebut, sebelumnya, dalam catatan kaki 66

Setiap orang, yang tidak memberi keterangan, menyerahkan benda, dokumen, atau bukti sebagaimana diperintahkan menurut Pasal 32(2) dapat dikenai pidana penjara untuk waktu tidak melebihi enam bulan atau denda tidak melebihi sepuluh ribu Baht, atau dua-duanya.

Pasal 35.

Setiap orang, yang melawan atau menghalangi pelaksanaan tugas menurut Pasal 32(3) dapat dikenai pidana penjara untuk waktu tidak melebihi satu tahun atau denda tidak melebihi dua puluh ribu Baht, atau dua-duanya.".

Dapat dicatat bahwa UU Thailand Tahun B.E. 2542 (1999) tidak memberi wewenang kepada Komisi HAM Nasional Thailand untuk melakukan pemanggilan paksa. UU termaksud menggunakan sistem "terbalik", yakni, secara implisit menetapkan bahwa mereka yang dipanggil oleh Komisi HAM Nasional Thailand untuk memberi keterangan atau menyerahkan benda, dokumen, atau bukti mempunyai kewajiban hukum untuk memenuhinya dengan sanksi pidana penjara, denda, atau dua-duanya apabila menolak atau tidak memenuhinya.

H. Kerjasama Internasional

Konferensi Sedunia tentang HAM, Wina, 14-25 Juni 1993 menyatakan antara lain, bahwa semua HAM adalah universal, tidak terbagi-bagi dan saling bergantung, serta saling berkaitan.[45] Karena sifatnya yang universal tersebut, HAM merupakan urusan umat manusia secara keseluruhan dan, demi penghormatan, pemajuan, dan perlindungannya diperlukan kerja sama internasional di semua tingkat yang tepat, bilateral, subregional, regional, antarregional, dan/atau internasional antara semua pihak yang harus memajukan dan melindungi HAM, seperti pemerintah, institusi nasional HAM, dan organisasimasyarakat sipil.

Sepanjang yang menyangkut Komnas HAM, UU 39/1999 sudah memberi kewenangan kepada institusi nasional HAM ini, dalam kerangka pelaksanaan fungsinya, untuk melaksanakan kerja sama di dua bidang kegiatan serta dengan pihak lainnya. Kerja sama dalam lingkup kegiatan di bidang pengkajian dan penelitian HAM:[46] Kerja sama dapat dilakukan dengan organisasi, lembaga, atau pihak lainnya. Kerja sama dapat dilakukan pada tataran lingkup kegiatannya nasional, regional, atau internasional.

UU 39/1999 juga memberikan kewenangan kepada Komnas HAM untuk membangun kerja sama dalam bidang penyuluhan HAM[47]. Kerja sama dapat dilakukan dengan organisasi, atau pihak lainnya. Kerja sama dapat dilakukan pada lingkup kegiatannya nasional, regional, atau internasional.

Kerja sama internasional oleh Komnas HAM dalam masalah-masalah HAM memiliki nilai penting bagi pemerintah RI. Masalah HAM adalah spesifik. Komnas HAM dapat berperan aktif menggantikan posisi pemerintah dalam fora internasional.

Meskipun kerja sama internasional di bidang pamantauan sesungguhnya mungkin dilakukan (*feasible*), UU 39/1999 tidak memuat ketentuan yang memberi kewenangan

---

[45] Deklarasi dan Program Aksi Wina, 25 Juni 1993, Bagian I, butir 5.

[46] Lihat: UU 39/1999 Pasal 89 ayat (1)f.

[47] Lihat: UU 39/1999 Pasal 89 ayat (2)c

kepada Komnas HAM untuk melakukannya. Sudah tentu kerja sama internasional di bidang pamantauan dilakukan dalam batas kewenangan dan dengan tetap mempertahankan ketidakbergantungan (*independence*) institusi sebagai salah satu karakter utama institusi nasional HAM.

"Kerja sama", yang rupanya diartikan secara luas dan yang meliputi juga perolehan bantuan finansial atau tenaga ahli, di kedua bidang yang disebut dalam UU 39/1999 tersebut, yakni bidang pengkajian dan penelitian HAM serta bidang penyuluhan HAM, yang rupanya diartikan secara luas, dilakukan oleh Komnas HAM dengan organisasi, lembaga, atau pihak nasional lainnya dan organisasi, lembaga, atau pihak non nasional lainnya, *antara lain*, dalam berbagai bentuk berikut:

(a) Rekan (counterpart) kerjasama nasional:

(i) Perguruan tinggi dalam bentuk, terutama, penyelenggaraan secara bersama seminar, lokakarya, diskusi, dan pelatihan mengenai HAM;

(ii) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pol-RI) dalam bentuk, terutama, perbantuan timbal-balik pelatihan sesuai dengan bidang kewenangan dan keahliannya masing-masing, terutama dalam konteks penyuluhan;[48]

(iii) Pejabat atau anggota lembaga negara atau lembaga pemerintah, dalam bentuk, *terutama*, pelibatan mereka sebagai narasumber untuk seminar, lokakarya, diskusi, pelatihan, dan kegiatan pendidikan dan penyuluhan HAM yang lain;

(iv) Organisasi non pemerintah, atau anggotanya, dalam bentuk pelibatan mereka dalam kegiatan pengkajian atau penelitian permasalahan HAM sesuai dengan bidang spesialisasi organisasi non pemerintah yang bersangkutan atau anggotanya;

(v) Perseorangan, karena keahlian khususnya di bidang tertentu, dilibatkan dalam kegiatan Komnas HAM di bidang pengkajian, penelitian, atau penyuluhan sebagai narasumber;

(b) Rekan (counterpart) kerja sama non nasional:

(i) Lembaga bantuan dan lembaga HAM beberapa Negara asing dalam bentuk, *antara lain*, kesempatan pelatihan atau pendidikan HAM di negara pemberi bantuan, bantuan finansial dan narasumber bagi pelatihan HAM di Indonesia, dan bantuan perpustakaan. Negara dan lembaga masing-masing tersebut adalah, *antara lain*, sebagai berikut:

(A) Australia: Fasilitas Pembangunan Hukum *(Legal Development Facility) (LDF);*

(B) Kanada: Badan Pembangunan. Internasional Kanada. *Canadian International Development Agency) (CIDA)*

(C) Norwegia: Pusat Norwegia untuk HAM *(Norwegian Center for Human Rights) (NCHR*);

(D) Swedia: Institut Raoul Wallenberg *(Raoul Wallenberg Institute) (RWI*);

(ii) Badan PBB :

[48] Untuk periode 10 Juni 2005 sampai dengan 9 Juni 2008 kesepakatan kerja sama antara Pol-RI tertuang dalam Kesepakatan Bersama antara Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor: 11/ Komnas HAM/VI/20Q5 - No. Pol: B/1572/VI/ 2005 tertanggal 10 Juni 2005.

(B) Komisariat Tinggi PBB untuk HAM *(Office of the United Nations High Commsissioner for Human Rights) (UNHCHR),* dalam penyelenggaraan pelatihan tema HAM tertentu;

(C) Fasilitas Dukungan PBB untuk Pemulihan Indonesia *(United Nations Support Facility for Indonesian Recovery) (UNSFIR),* dalam bentuk penyelenggaraan kegiatan bersama di bidang analisis kebijakan, diskusi dan dialog kebijakan, penyebarluasan informasi dan program publik, serta pertukaran informasi;

(c) Institusi nasional HAM negara-negara lain:

(A) Kerja sama Komnas HAM dengan institusi-institusi nasional dilakukan dengan semua institusi nasional HAM yang ada dalam kerangka Konferensi Internasional [tentang] Institusiinstitusi Nasional [HAM] *(International Conference on [Human Rights] Institutions (ICNI*), Forum Asia-Pasifik Institusi-institusi HAM Nasional *(Asia-Pacific Forum of Human Rights National Inatitutions) (APF),* dan dengan institusi-institusi nasional HAM yang ada di Negara-negara Anggota Perhimpunan Bangsabangsa Asia Tenggara *(Association of Southeast Asian Nations) (ASEAN);*

(B) Kerja sama antara Komnas HAM dan institusi-institusi nasional HAM negara-negara lain akan dibahas tersendiri.

Hal-hal yang perlu dijawab dan dicaatat dalam hal ini yakni, *pertama*, apakah UU 39/1999 cukup memuat ketentuan yang memungkinkan Komnas HAM melakukan kerjasama dengan pihak lain mana pun, baik di tataran nasional maupun internasional, guna meningkatkan pemajuan penghormatan dan perlindungan HAM; dan, *kedua*, apakah kesempatan yang diberikan oleh UU 39/1999 kepada Komnas HAM untuk melakukan kerja sama, baik di tataran nasional maupun di tataran internasional, guna meningkatkan pemajuan pernghormatan dan perlindungan HAM sudah dimanfaatkan sebaik-baiknya oleh Komnas HAM.

Pengaturan undang-undang yang memberi kesempatan kepada Komnas HAM untuk melakukan kerja sama, baik di tataran nasional maupun internasional, cukup memadai. Pengaturan kerja sama di bidang pengkajian dan penelitian disebutkan secara eksplisit (Pasal 89 ayat (1) huruf e UU 39/1999). Hal yang sama juga berlaku untuk kegiatan penyuluhan. Rumusan dalam Pasal 89 ayat (2) huruf c juga dapat diartikan bahwa rumusan umum demikian mencakup juga kegiatan pembangunan kemampuan (*capacity building*). Tiadanya pengaturan kerja sama di bidang kegiatan pemantauan (*monitoring*), sudah tentu, dengan tetap mempertahankan kemandirian Komnas HAM.

Kerja sama dalam kegiatan pemantauan dapat dilakukan, terutama dalam pertukaran informasi Kerja sama dapat dilakukan di tataran nasional dengan pihak-pihak pemeduli HAM, yang mungkin mempunyai jaringan yang luas, guna memantau pelaksanaan di dalam negeri peraturan perundang-undangan nasional mengenai HAM serta instrumen-instrumen internasional tentang HAM yang telah disahkan oleh Indonesia. Di tataran internasional juga dapat dilakukan kerja sama guna memantau pelaksanaan HAM warga negara Indonesia di negara-negara lain menurut instrumen-instrumen internasional HAM yang telah disahkan oleh Indonesia dan juga oleh negara lain yang bersangkutan. Kerja sama demikian, terutama di bidang pertukaran informasi, dapat diupayakan, antara lain, dengan insitusi nasional HAM setempat, apabila ada, atau dengan lembaga lain yang tepat.

Setidak-tidaknya untuk kegiatan pengkajian dan penelitian serta kegiatan penyuluhan, UU 39/1999 memberi kewenangan yang memadai kepada Komnas HAM untuk melakukan kerja sama dengan berbagai pihak, baik nasional maupun non nasional. Namun kesempatan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kurang digunakan secara maksimal oleh Komnas HAM.

Di bidang pengkajian dan penelitian, sangat sedikit kegiatan di bidang ini yang dilakukan, baik yang dikerjakan sendiri oleh Komnas HAM maupun yang dikerjasamakan dengan pihak lain di tataran nasional. Kerja sama di bidang ini dengan pihak non-nasional sama sekali tidak pernah dilakukan.

Di bidang penyuluhan, kerja sama Komnas HAM dengan pihak lain, baik nasional maupun non-nasional, lebih banyak, walaupun tidak maksimal. Kerja sama dengan mitra nasional dalam bentuk, antara lain, pelatihan HAM di lembaga pendidikan dan pelatihan aparat penegak hukum. Bentuk lain kerja sama dengan mitra nasional juga dalam bentuk pelibatan pejabat-pejabat lembaga penegak hukum dalam pelatihan-pelatihan yang di selenggarakan oleh Komnas HAM, terutama dalam hal yang menyangkut penyelidikan proyustisia, dalam kapasitas mereka sebagai narasumber.

Kerja sama dengan mitra non-nasional dalam bentuk, antara lain, sebagai berikut:

(i) Pelatihan dalam rangka pembangunan kemampuan di negara mitra atas biaya mitra non-nasional yang bersangkutan;

(ii) Pelatihan dalam rangka pembangunan kemampuan yang diadakan atas biaya Komnas HAM dengan bantuan mitra nonnasional yang bersangkutan dalam bentuk bantuan financial dan bantuan narasumber internasional;

(iii) Pemberian bantuan literatur secara bebas oleh mitra nonnasional guna menambah literatur tentang HAM di pusat dokumentasi dan informasi Komnas HAM;

(iv) Pemberian bantuan mitra non-nasional untuk pembiayaan publikasi tertentu Komnas HAM;

(v) Pemberian bantuan mitra non-nasional bagi penyelenggaraan lokakarya nasional yang diadakan oleh Komnas HAM dari waktu ke waktu dengan tema HAM yang actual pada saat penyelenggarannya (sudah tujuh lokakarya nasional demikian sampai dengan 2008), dalam bentuk bantuan finansial dan/atau bantuan narasumber non-nasional yang harus didatangkan dari luar Indonesia;

(vi) Pemberian bantuan mitra non-nasional bagi penyelenggaraan pelatihan penyelidikan proyustisia bagi anggota serta staf Komnas HAM dan organisasi nonpemerintah, dalam bentuk bantuan finansial dan/ atau bantuk pakar/narasumber yang harus didatangkan dari luar Indonesia,

Kerja sama dengan Komisariat Tinggi PBB untuk HAM, baik secara langsung dengan pusatnya di Jenewa maupun dengan perwakilan regionalnya di Bangkok, Thailand, sama sekali tidak pernah diupayakan oleh Komnas HAM. Sejak berlakunya UU 39/1999, "kerja sama" antara Komnas HAM dan Komisariat Tinggi PBB untuk HAM tercatat terbatas pada bentuk berikut:

(a) Bantuan pembiayaan transportasi seorang anggota delegasi Komnas HAM untuk menghadiri konferensi internasional dan/atau regional mengenai HAM yang disponsori penyelenggaraanya oleh Komisariat Tinggi PBB untuk HAM, seperti Konferensi Internasional tentang Institusi-institusi Nasional [HAM] *(International*

Conference on Human Rights National Institutions (ICNI) dan Konferensi Regional Asia-Pasifik tentang Pembangunan dan HAM;

(b) Kerja sama yang diberikan Komnas HAM kepada Komisariat Tinggi PBB untuk HAM dalam penyelenggaraan pelatihan di Indonesia mengenai Protokol Opsional pada Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat *(Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment),* 2002 untuk anggota-anggota institusi-institusi nasional se-Asia-Pasifik pada 2005.

Kerja sama, terutama dalam bantuan pendanaan, dengan Komisariat Tinggi PBB untuk HAM, misalnya di bidang pelatihan dan pembangunan kemampuan lainnya, tidak pernah diupayakan oleh Komnas HAM. Hal ini disebabkan oleh sangat kurangnya perhatian sebagian besar anggota Komnas HAM pada pentingnya kerja sama internasional, ketiadaan anggota atau unit organisasi yang khusus menangani kerja sama internasional, dan terbatasnya jumlah anggota dan staf Komnas HAM yang menguasai bahasa Inggris dengan baik yang memungkinkan Komnas HAM menjalankan hubungan internasional secara memadai.

I. Kerja Sama Komnas HAM dengan Institusi-institusi Nasional Ham Negara-Negara Lain

Komnas HAM "bekerja sama" dengan institusi-institusi nasional HAM negara-negara lain dengan, antara lain, mengambil bagian dalam ICNI, yang diadakan setiap dua tahun dan dalam pertemuan-pertemuan APF, yang diadakan setiap tahun. Namun, "kerja sama" tersebut terbatas pada kegiatan dalam rangka ICNI, APF, dan krja sama antara institusi-institusi nasional HAM yang ada di Negara-negara Anggota Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (*Association of Southeast Asian Nations*) (ASEAN).

ICNI[49] adalah pertemuan dua tahunan di mana institusi-institusi nasional HAM di seluruh dunia berkumpul dan membahas permasalahan HAM yang menonjol pada waktu atau pada sekitar waktu diselenggarakannya pertemuan. Pada kesempatan ini institusi-institusi nasional HAM menyampaikan posisi dan sarannya mengenai topik HAM yang dibahas, dalam pernyataan lisan atau dalam bentuk kertas kerja. Pertemuan itu sendiri diakhiri dengan menerima simpulan dan, mungkin juga, deklarasi.

Pada kesempatan ICNI institusi-institusi nasional HAM di seluruh dunia berkesempatan bertemu setiap dua tahun. Mereka dapat berbagi pengalaman dan informasi, namun tidak lebih dari itu. "Kerja sama" yang dihasilkan oleh *ICNI* adalah tindak yang diharapkan dilakukan oleh institusi-institusi nasional HAM di tataran nasionalnya masing-masing guna melaksanakan simpulan, rekomendasi, deklarasi, ataupun dokumen lain yang diterima atau dikeluarkan oleh *ICNI* yang, sudah tentu, tidak bersifat mengikat secara hukum.

Pendirian *APF* diprakarsai oleh delapan institusi nasional HAM yang sudah ada di kawasan Asia-Pasifik pada 1996 (termasuk institusi nasional HAM Indonesia). *APF* mengadakan pertemuan dengan para anggotanya (pada 2008 berjumlah tujuh belas) setiap tahun di negara-negara para anggotanya yang menawarkan diri menjadi tuan rumah. Dalam pertemuan tahunan itu dibahas topik-topik HAM tertentu yang aktual. Para anggota

---

[49] Konferensi Internasional [tentang] Institusiinstitusi Nasional [HAM] *(International Conference on [Human Rights] Institutions (ICNI*).

berkesempatan menyampaikan pandangannya masing-masing. Dalam pertemuan tahunan itu para anggota berkesempatan menyampaikan laporan perkembangan HAM di negara masing-masing di masa setahun sebelum diadakannya pertemuan. Pertemuan diakhiri dengan penerimaan simpulan yang. juga memuat.rekomendasi-rekomendasi untuk dapat dilaksanakan oleh para anggotanya di tataran nasionalnya masing-masing.

"Kerja sama" yang pernah dilakukan antara Komnas HAM dan *APF*, sejak pembentukannya, dapat dicatat, antara lain, penyelenggaraan pertemuan tahunan pada 1997 di Indonesia di mana institusi nasional HAM Indonesia berindak sebagai tuan rumah dan panitia pengorganisasian nasional. Kerja sama juga dilakukan dalam bentuk fasilitasi kepada tim *APF* yang mengadakan penelitian mengenai orang-orang yang tersingkirkan di dalam negeri (*internally displaced persons)* (*IDPs*) dan pemberian bantuan oleh *APF* kepada Komnas HAM bagi pembiayaan transportasi seorang atau lebih anggota delegasi Komnas HAM ke pertemuan-pertemuan tahunan *APF*.

Kemungkinan "kerja sama" antara Komnas HAM dan *APF* dalam bentuk lain, misalnya bantuan pembiayaan bagi suatu penelitian HAM yang diselenggarakan oleh Komnas HAM, bantuan untuk mendatangkan pakar dari luar Indonesia untuk bertindak sebagai narasumber dalam pelatihan, lokakarya, atau seminar yang diadakan oleh Komnas HAM, atau bantuan bagi pembangunan kemampuan, tidak pernah dijajaki oleh Komnas HAM. **)**

Kerja sama antara institusi-institusi nasional HAM yang ada di Negara-negara Anggota Perhimpunan Bangsa-bangsa Asia Tenggara (*Association of Southeast Asian Nations*) (ASEAN) dilakukan antara Komnas HAM dengan Komisi HAM Filipina, Thailand dan Malaysia.[50] Delegasi keempat institusi nasional HAM tersebut sering bertemu di pertemuan-pertemuan internasional atau regional mengenai HAM sejak 2000, namun gagasan dan, kemudian, kesepakatan untuk membina dan melembaganya kerja sama antara keempat institusi nasional HAM tersebut, baru tercetus pada 2004;[51]

Gagasan tersebut kerja sama dengan diantara empat Komisi HAM di kawasan Asia Tenggara kemudian ditindaklanjuti dengan pertemuan-pertemuan formal guna mengidentifikasi permasalahan kepentingan bersama dan yang memerlukan kerja sama bagi penanganannya. Pertemuan juga membahas kertas-kertas kerja yang merekomendasikan bidang, format, dan bentuk kerja sama yang mungkin dikembangkan (Bangkok, Oktober 2004; Kuala Lumpur, Maret 2006);

Kerja sama antara keempat institusi nasional HAM yang ada di Negara-negara Anggota ASEAN tersebut mencapai kulminasinya pada Juni 2007, Tiga tahun upaya pembinaan. Dalam pertemuan di Bali, 25-28 Juni 2007, keempat institusi nasional HAM menerima instrumen kerangka bagi kerja sama yang terlembagakan antara mereka. Sebuah

---

[50] Sejak 1999 terdapat empat institusi nasional HAM di Negara-negara Anggota ASEAN, yakni (menurut tahun pembentukannya) Komisi HAM Filipina (dibentuk pada 1987), Komnas HAM (Indonesia) (dibentuk pada 1993), Komisi HAM Malaysia (dibentuk pada 1999), dan Komnas HAM Nasional Thailand (dibentuk pada 1999).

[51] Dicetuskan mula-mula oleh seorang anggota Komnas HAM periode 2002-2007 dalam paparannya pada Lokakarya Keempat tentang Mekanisme Regional ASEAN tentang HAM, Jakarta, 17-18 Juni 2004, yang berjudul "Komnas HAM and regional cooperation in the promotion and protection of human rights", yang kemudiandidukung (*endorsed*) dalam suatu pertemuan informal antara delegasi keempat institusi nasional HAM (Filipina, Indonesia, Malaysia, dan Thailand untuk ditindaklanjuti dengan rencana pertemuan di Bangkok, Thailand) guna mengidentifikasi permasalahan HAM yang merupakan urusan bersama (*of common concern*) dan tindak berikutnya yang akan dilakukan

deklarasi yang berjudul "Deklarasi Kerja Sama" (*Declaration of Cooperation*) ditandatangani oleh para wakil keempat institusi nasional HAM pada 28 Juni 2007. Deklarasi menetapkan lima permasalahan HAM yang merupakan kepentingan bersama.

Keempat institusi nasional HAM sepakat untuk bekerja sama dalam hal-hal , yakni:

(i) Pelaksanaan hak ekonomi, sosial, dan budaya serta hak atas pembangunan;

(ii) Penggalakan pendidikan HAM;

(iii) Aspek HAM dalam perdagangan orang, terutama perempuan dan anak;

(iv) Perlindungan HAM migran dan pekerja migran; dan

(v) Penindasan terorisme dengan tetap menghormati HAM;

Selain menerima dan mengeluarkan Deklarasi Kerjasama, pertemuan Bali juga menerima daftar berbagai kemungkinan format dan bentuk kerja sama yang mungkin dikembangkan antara keempat institusi nasional HAM untuk masing-masing lima permasalah HAM tersebut untuk digarap lebih lanjut.

Pertemuan lebih lanjut antara keempat institusi nasional HAM, baik di tataran kebijakan maupun di tataran teknis, telah diadakan beberapa kali sejak Januari 2008. Pertemua menyepakati program bersama yang nyata, termasuk penentuan prioritas, jadwal, dan cara pembiayaan.

Perkembangan kerja sama antara institusi-institusi nasional HAM Negara-negara Anggota *ASEAN* menunjukkan kesadaran keempat institusi nasional HAM yang bersangkutan tentang pentingnya kerja sama antara mereka untuk menangani permasalahan HAM yang konkret melalui kerja sama yang nyata pula.

Perkembangan kerja sama antara sesama institusi nasional HAM yang ada di Negara-negara Anggota ASEAN dipastikan akan meningkat di masa-masa mendatang. guna menangani permasalahan HAM yang merupakan kepentingan bersama. Kerja makin meningkat lebih-lebih setelah berlakunya Piagam ASEAN (*The ASEAN Charter*)[52]. Apalagi dengan terbentuknya badan HAM ASEAN (*ASEAN human rights body)* menurut Pasal 14 Piagam ASEAN. Perkembangan ini perlu diantisipasi oleh Komnas HAM dengan mengantisipasi pula program-program kerja sama yang harus dibuat dan dilaksanakan, anggota, dan/atau staf, dan/atau unit organisasi yang harus menanganinya secara terus-menerus, termasuk kepastian tersedianya anggaran untuk kerja sama demikian.

J. Tugas Lain yang Mungkin Diberikan Kepada Komnas HAM

Sebagaimana digariskan oleh Prinsip-prinsip Paris 1991, institusi nasional HAM dimaksudkan, pada dasarnya, sebagai lembaga konsultatif, dengan kemungkinan diberi juga kewenangan yang bersifat kuasiyurisdiksional. Komnas HAM adalah lembaga demikian.[53] Selain merupakan lembaga konsultatif yang juga berkewenangan ekstrayurisdiksional, oleh UU 26/2000 Komnas HAM diberi kewenangan tambahan yang

[52] Ditandatangani oleh para Kepala Negara atau Kepala Pemerintah Negara-negara Anggota ASEAN di Singapura pada 20 November 2007.

[53] Lihat: UU 39/1999, Pasal 89 pasal 96 beserta penjelasannya masing-masing.

bersifat yudisial, yakni sebagai satu-satunya penyelidik proyustisia pelanggaran HAM yang berat.[54]

Komnas HAM juga mendapatkan mandat tambahan dari UU 40/2008 Tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis. Menurut UU 40/2008 Komnas HAM melakukan pengawasan terhadap segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis.

Di kemudian hari, bukan tidak mungkin Komnas HAM diberi tugas tambahan selain yang sampai sekarang dibebankan kepadanya. Bisa jadi Komnas HAM akan bertindak sebagai satu-satunya unsur atau salah satu unsur "mekanisme pencegahan nasional" *(national preventive mechanism(s))* bagi pencegahan penyiksaan sebagaimana dimaksud dalam Protokol Opsional pada Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman Lain yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat *(Optional Protocol to the Convention against Torture and 0ther Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment),* 2002[55] atau tugas lainnya, dengan pertimbangan bahwa Komnas HAM adalah sebuah lembaga mandiri yang karenanya, seharusnya tidak dapat dipengaruhi oleh pihak mana pun.

Kemungkinan dibebaninya Komnas HAM dengan tugas tambahan lain sebagaimana dimaksud di atas seyogianya diantisipasi oleh peraturan perundang-undangan yang akan dibuat khusus. Aturan baru hendaknya mencantumkan ketentuan yang menyatakan dapat dibebaninya Komnas HAM dengan tugas atau tugas-tugas selain yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan ketentuan bahwa penugasan lain demikian harus ditentukan dengan atau berdasarkan undang-undang yang terkait.[56]

K. Permasalahan Administratif, Keuangan, dan Personel

UU 39/1999 mengatur aspek administratif-finansial Komnas HAM. Komnas HAM mempunyai sebuah Sekretariat Jenderal sebagai unsur pelayanan.[57] Sekretariat Jenderal memberikan pelayanan administratif bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM.[58] Sekretariat Jenderal dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh unit kerja dalam bentuk biro-biro.[59]

Sekretaris Jenderal dijabat oleh seorang Pegawai Negeri yang bukan anggota Komnas HAM.[60] Sekretaris Jenderal diusulkan oleh Sidang Paripurna dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden.[61] Kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan susunan organisasi

---

[54] Lihat: UU 26/2000, Pasal 18-Pasal 20 beserta penjelasannya masing-masing dan Penjelasan, I, Umun, alinea ke-8, angka 2b.

[55] Lihat: Pasal 17-Pasal 23

[56] Misalnya berdasarkan UU tentang Pengesahan Protokot Opsional pada Konvensi menentang Penyiksaan dan Perlakuan atau Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi, atau Merendahkan Martabat, 2002 yang mungkin suatu waktu disahkan oleh Indonesia.

[57] Pasal 75 ayat (2).

[58] Pasal 81 ayat (1).

[59] Pasal 81 ayat (2)

[60] Pasal 81 ayat (3).

[61] Pasal 81 ayat (4).

Sekretariat Jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden.[62] Sementara itu, anggaran Komnas HAM dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.[63]

(i) Permasalahan Adiminstratif-Keuangan

Sebagaimana seharusnya, Komnas HAM sebagai sebuah lembaga yang dibentuk oleh negara, mempunyai unit organisasi yang harus memberi pelayanan administratif-keuangan bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM, i.c. Sekretariat Jenderal. Sekretariat Jenderal dipimpin oleh Sekretaris Jenderal yang berkedudukan sebagai pegawai negeri, yang diusulkan pencalonannya oleh sidang Paripurna (yang terdiri atas semua anggota) Komnas HAM. Sekretaris Jenderal kemudian diangkat oleh Presiden dengan Keputusan Presiden, tidak akan mengganggu kemandirian Komnas HAM, dengan ketentuan bahwa Sekretaris Jenderal bertanggung jawab kepada Sidang Paripurna atau, setidak-tidaknya, kepada pimpinan Komnas HAM.[64]

Sekretaris Jenderal bertanggung jawab kepada Sidang Paripurna atau pimpinan Komnas HAM seharusnya disebut dalam peraturan perundang-undang konstitutif Komnas HAM. Dengan demikian, kewajiban pertanggungjawaban kepada Sidang Paripurna atau pimpinan Komnas HAM merupakan kewajiban undang-undang dengan segala implikasi yuridisnya.

Sebagaimana disebut dalam UU 39/1999, anggaran Komnas HAM, sebagai lembaga yang dibentuk oleh negara, dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Ketentuan yang seharusnya juga ada dalam hubungan dengan anggaran Komnas HAM adalah ketentuan yang menetapkan dibolehkannya Komnas HAM menerima[65] bantuan dari pihak lain, baik nasional maupun non-nasional, selama bantuan demikian tidak mengikat dan tidak boleh mempengaruhi kemandirian Komnas HAM. dan, dalam hubungan ini. Bantuan juga tidak boleh digunakan untuk kegiatan pemantauan, penyelidikan dan/atau tugas lain yang dibebankan oleh undang-undang kepada Komnas HAM yang memerlukan kemandirian mutlak pelaksanaan tugas yang bersangkutan.[66]

(ii) Staf Komnas HAM

Lakuna yang sangat tidak menguntungkan bagi pelaksanaan kegiatan operasional Komnas HAM adalah ketiadaan ketentuan dalam UU 39/1999 mengenai masalah pegawai atau staf Komnas HAM. Tidak ada pula ketentuan mengenai status, fungsi, pertanggungjawaban, dan sistem perekrutan mereka.

Akibat ketiadaan ketentuan eksplisit dan khusus dalam peraturan perundang-undangan konstitutif Komnas HAM (UU 39/1999) yang mengatur staf Komnas HAM, pengaturan administratif semua staf Komnas HAM dilakukan menurut peraturan perundang-undangan dan pengaturan lain yang berlaku bagi pegawai negeri sipil (PNS)

---

[62] Pasal 81 ayat (5).

[63] Pasal 98.

[64] Bandingkan dengan lembaga negara lain di mana unit pelayanan juga dipimpin oleh Sekretaris Jenderal yang juga [harus] seorang pegawai negeri sipil.

[65] Walaupun kemungkinan memperoleh bantuan eksternal demikian tidak disebut dalam UU 39/1999, namun, dalam praktik, Komnas HAM menerima bantuan demikian dari lembaga-lembaga bantuan nonnasional,dengan ketentuan tidak digunakan untuk kegiatan pemantauan.

[66] Misalnya untuk kegiatan penyelidikan proyustisia.

umumnya. Keadaan nyata yang menyangkut masalah staf Komnas HAM akibat ketiadaan ketentuan khusus tersaji dalam tabel berikut.

Tabel 1

Kategori Staf Komnas HAM Akibat Ketiadaan Ketentuan Khusus Mengenai Pegawai atau Staf Komnas HAM dalam UU 39/1999

Jenis Tugas	Staf fungsional (staf pelaksana fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM)
	Staf struktural (staf pemberi pelayanan administratif finansial-logistik) bagi pelaksanaan fungsi, tugas; dan wewenang Komnas HAM.
Status kepegawaian	PNS (sebagian sangat besar)
	Non-PNS (sebagian sangat kecil)
Status administratif-personel	Staf fungsional
	Tenaga ahli (sesuai dengan kebutuhan untuk mendukung pelaksanaan fungsi dan tugas anggota Komnas HAM)
	Staf struktural
Sistem perekrutan	Staf fungsional dan tenaga ahli: a) Oleh Sekretariat Jenderal; b) Tanpa persetujuan atau, setidak-tidaknya, konsultasi, dengan Sidang Paripurna atau pimpinan Komnas HAM; c) Tanpa didasarkan pada penilaian kebutuhan (*need assessment*), baik yang menyangkut latar belakang pendidikan dan pengalaman staf yang diperlukan maupun jumlah yang akan direkrut;
	Staf struktural: a) Oleh Sekretariat Jenderal; b) Tanpa persetujuan atau, setidak-tidaknya, konsultasi dengan Sidang Paripurna atau pimpinan Komnas HAM; c) Tanpa didasarkan pada penilaian kebutuhan, baik yang menyangkut latar pendidikan dan pengalaman staf yang diperlukan maupun jumlahnya;

Prosedur pengangkatan dan pemberhentian	Staf fungsional dan tenaga ahli: - Kebijakan (*policy*) oleh Sidang Paripurna[67] - Semata-mata formal-administratif oleh Sekretaris jenderal
	Staf pendukung/struktural: Baik aspek kebijakan maupun aspek formal-administratif oleh Sekretariat Jenderal;
Latar belakang kepegawainegerian mereka yang berstatus PNS	Staf fungsional: Pegawai/staf Komnas HAM sejak awal (praktis semua staf fungsional);
	Staf struktural: - Staf/pegawai Komnas HAM sejak awal (sebagian besar) - Staf/pegawai yang sudah berstatus PNS yang, sebelum bertugas di Komnas HAM, bertugas di suatu instansi
Tanggung jawab	Staf fungsional dan tenaga ahli: - Tanggung jawab substantif kepada anggota Komnas HAM yang "membawahinya"; - Tanggung jawab administratif, termasuk disiplin kerja: kepada Sekretaris Jenderal;
	Staf struktural: Baik substantif maupun administratif, termasuk disiplin: kepada Sekretaris Jenderal.

Praktik menunjukkan tidak muncul kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan Komnas HAM, tertib administrasi kepegawaian, dan kejelasan dan kepastian karier staf Komnas HAM. Komnas HAM tidak memiliki kebijakan (*policy*) tunggal bagi pengaryaan (*employment*) staf di Komnas HAM yang seharusnya digariskan oleh Sidang Paripurna Komnas HAM. Kebijakan dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dan secara terus-menerus dikendalikan pelaksanaannya oleh pimpinan Komnas HAM.

Sangat potensial terjadinya ketidakselarasan antara kebijakan pengaryaan staf di Komnas HAM secara keseluruhan (yang seharusnya digariskan oleh Sidang Paripurna) dan perekrutan staf, baik mengenai latar belakang pendidikan dan pengalaman maupun jumlah staf yang benar-benar dibutuhkan.

Tata organisasi Sekretariat Jenderal mengikuti tata organisasi departemen. Terdapat kesenjangan prospek karier staf fungsional dengan staf struktural. Tiada 'jenjang vertical

[67] Lihat pasal 2 ayat (2) huruf r Peraturan Tata Tertib Komnas HAM tertanggal 29 april 2004

jabatan dan pangkat bagi staf fungsional. Berbeda dengan staf fungsional, untuk staf struktural telah tersedia jenjang karis yang lebih jelas.

Kesenjangan jenjang karir antara staf fungsional dan struktural berakibat, atau berpotensi mengakibatkan, kesenjangan fasilitas antara staf fungsional dan staf struktural. Tunjangan jabatan dan kendaraan dinas untuk staf struktural tersedia, Tidak demikian untuk staf fungsional. Keadaan ini merupakan anomali karena staf fungsional yang justru melaksanakan kegiatan Komnas HAM sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang justru berada dalam kondisi yang kurang menguntungkan dibanding staf struktural.

Kondisi kepegawaian sebagaimana digambarkan di atas tidak menguntungkan bagi dan tidak mendukung pelaksanaan kegiatan Komnas HAM dalam menjalankan fungsi, tugas, serta wewenangnya yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan konstitutifnya. Staf, terutama staf operasional/fungsional, merupakan aset utama keberhasilan pelaksanaan fungsi, tugas, dan kewenangan Komnas HAM.

L. Keberadaan Institusi HAM di Daerah

Pasal 76 ayat (4) menetapkan bahwa "Perwakilan Komnas HAM dapat didirikan di daerah". Meneruskan praktik yang dianut oleh Komnas HAM menurut Keppres 50/1993, Komnas HAM periode keanggotaan 2002-2007 menetapkan kehadiran institusi HAM di daerah dalam dua kategori, yakni, "Perwakilan" [Komnas HAM] dan "Kantor Perwakilan" Komnas HAM.[68] Hal-hal yang berkenaan dengan keberadaan Perwakilan dan Kantor Perwakilan Komnas HAM di daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Komnas HAM (tertanggal 29 April 2004) (selanjutnya disebut ”Tatib”).

Dalam perkembangannya, sehubungan dengan tidak adanya kepastian mengenai status Kantor/Perwakilan Komnas HAM, maka telah diseragamkan sehingga menjadi hanya Perwakilan Komnas HAM.

Perwakilan Komnas HAM di Daerah tidak senantiasa berfungsi secara lancar. Pada awalnya, Komnas HAM terlampau mengandalkan bantuan Pemerintah Daerah (Pemda) yang bersangkutan bagi pembiayaan "rutin" Perwakilan. Bantuan demikian tidak secara terus menerus dapat diharapkan diberikan tepat waktu. Hal ini ini karena prosedur internal daerah yang bersangkutan bagi pengalokasian dana untuk maksud tersebut dalam APBD.

Walaupun merupakan kebijakan yang keliru, atau setidak-tidaknya tidak tepat, Komnas HAM, pada masa-masa awal pembentukan Perwakilan terlalu mengandalkan pada bantuan Pemda setempat, khususnya untuk anggaran rutin, bukan operasional. Anggaran Komnas HAM memang terbatas, tidak sepenuhnya mampu menanggung beban anggaran Perwakilan, baik untuk kegiatan operasional maupun untuk membiayai pengeluaran rutin administratif.

Kombinasi antara kelambatan bantuan Pemda berdasarkan APBD untuk pengeluaran rutin Perwakilan dan kelambatan turunnya anggaran Komnas HAM berdasarkan APBN yang diperuntukkan bagi kegiatan [operasional] Perwakilan telah mengakibatkan seringnya Perwakilan tidak dapat melaksanakan kegiatannya. Honorarium anggota serta gaji staf Perwakilan tidak dapat dibayarkan tepat waktu. Permasalahan

[68] Sampai dengan waktu dibuatnya naskah ini terdapat dua Perwakilan (Padang, Sumatera Barat dan Pontianak, Kalimantan Barat) dan empat Kantor Perwakilan (Banda Aceh, Nanggroe Aceh Darussalam; Ambon, Maluku; Palu, Sulawesi Tengah; dan Jayapura, Papua).

birokratis yang menyangkut status anggota Perwakilan[69] merupakan salah satu sebab senantiasa terlambat turunnya anggaran untuk Perwakilan. Meskipun pada 2005 DPR merekomendasikan agar Komnas HAM membentuk Perwakilan Komnas HAM di seluruh Provinsi di Indonesia, rekomendasi tidak dapat direalisasikan karena Pemerintah tidak bersedia menyediakan anggarannya.

Ketidaklancaran pelaksanaan tugas Perwakilan di Daerah juga disebabkan tidak terkelolanya dengan baik koordinasi, pemberian petunjuk, dan pengendalian kegiatan dan penggunaan anggaran Perwakilan oleh Komnas HAM "pusat". Walaupun pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Perwakilan Perwakilan membutuhkan perhatian, petunjuk, pengarahan, dan pengendalian terus-menerus oleh Komnas HAM "pusat", namun permasalahan yang menyangkut Perwakilan tidak ditangani oleh anggota dan staf yang khusus ditugasi untuk itu. Tataran Komnas HAM "pusat" anggota dan staf khusus seharusnya berfungsi sebagai koordinator kegiatan Perwakilan Perwakilan serta sebagai titik fokus (*focal point*) bagi Perwakilan.

Karena ketidakpastian bantuan Pemda untuk anggaran rutin Perwakilan dan juga demi efisiensi, pada 2006, Komnas HAM menetapkan kebijakan mengenai pembentukan Perwakilan tanpa menggantungkan keputusan pada kemungkinan adanya bantuan dari Pemda, baik untuk anggaran rutin maupun fasi-litas fisik, misalnya kantor. Perwakilan hanya akan direalisasikan apabila anggaran kegiatan operasional dan rutin-administratif Perwakilan yang bersangkutan, berdasarkan APBN yang dialokasikan kepada Komnas HAM, benar-benar tersedia.

Kebijakan Komnas HAM pada 2006 juga mengatakan pembentukan Perwakilan harus didahului dengan pembukaan Kantor Perwakilan dan, kemudian, setelah beberapa waktu dan setelah dilakukan evaluasi, disimpulkan oleh Komnas HAM perlunya dibentuk Perwakilan yang akan mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang yang lebih luas daripada Kantor Perwakilan, barulah akan diputuskan dibentuknya Perwakilan yang bersangkutan.

Kondisi yang menyangkut Perwakilan Komnas HAM di Daerah harus dikoreksi untuk memastikan terwujudnya dengan sebaik-baiknya, penghormatan, pemajuan, perlindungan, serta penegakan HAM di Indonesia. Bila tidak akan mengakibatkan tidak dapat berfungsinya Perwakilan-perwakilan tersebut secara maksimal.

Mengingat luasnya wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) serta sifat tidak dapat dibagi-baginya dan sifat saling bergantungnya HAM, maka dalam peraturan perundang-undangan konstitutif Komnas HAM seharusnya ditentukan bahwa pembentukan Perwakilan Komnas HAM di daerah, tepatnya di setiap provinsi, merupakan keharusan (*mandatory*). Realisasinya dapat dilakukan secara bertahap menurut priotitas urgensinya serta, sudah tentu, ketersediaan anggaran yang bersangkutan.

Apa pun nama, mandat, serta hubungan organisatoris dan operasional dengan Komnas HAM, keberadaan institusi HAM di daerah harus diatur dalam peraturan perundang-undangan nasional, setidak-tidaknya aturan-aturan pokoknya. Pemajuan penghormatan, perlindungan, dan penegakan HAM di Indonesia hanya akan dapat dilaksanakan secara lebih efisien dan efektif apabila terdapat institusi kelengkapan Komnas HAM di daerah dan/atau institusi padanan Komnas HAM untuk daerah yang jumlahnya memadai, seyogianya di setiap provinsi karena besarnya jumlah penduduk RI serta luas dan konfigurasi wilayahnya sebagai Negara nusantara (*archipelago state*) yang banyak bagiannya

[69] Merujuk pada ketentuan yang relevan dalam UU 39/1999 yang berkenaan dengan Komnas HAM, kedudukan "anggota" hanya berlaku untuk Komnas HAM "pusat" di Jakarta, sehingga tidak ada dasar peraturan perundang-undangan untuk menganggarkan honorariun bagi para "anggota Perwakilan Kcmnas HAM"

yang tidak mudah dijangkau.[70] Pertimbangan lain adalah makin meningkat dan meluasnya wawasan dan kesadaran akan HAM di kalangan penyelenggara pemerintahan dan masyarakat aka berakibat akan makin banyak dan seringnya permasalahan HAM yang memerlukan penanganan yang tepat.

II. Kewenangan Komnas HAM berdasarkan UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan UU 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

Selain diatur dalam UU 39/1999 tentang HAM, kewenangan Komnas HAM juga diatur di dalam beberapa UU lain. Komnas HAM juga mendapat kewenangan dari UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM, UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban, dan UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Terbaru, Komnas HAM juga mendapat mandat dari UU 40/2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis.

A. UU 26/2000 Pengadilan HAM

Pada 23 November 2000, diundangkan UU 26/2000 yang menggantikan Perppu 1/1999. UU 26/2000, antara lain, menetapkan Komnas HAM sebagai lembaga penyelidik "pelanggaran HAM yang berat" sebagaimana dimaksud oleh undang-undang tersebut, yakni kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. UU 26/2000 dapat diberlakusurutkan. Undang-undang tersebut dijadikan landasan yuridis oleh Komnas HAM bagi penyelidikan proyustisia peristiwa-peristiwa dugaan pelanggaran HAM yang berat yarig terjadi sebelum diundangkannya UU 26/2000 dan sesudahnya yakni:

(a) Peristiwa Tanjung Priok 1984:

(b) Peristiwa Abepura 2000:

(c) Peristiwa Trisakti 1998, Semanggi 1998, dan Semanggi 1999:

Sejak diundangkannya UU 26/2000 tentang Pengadilan HAM pada 23 November 2000, selain kewenangan nonyurisdiksional dan kuasiyurisdiksional yang diberikan oleh UU 39/1999, Komnas HAM juga diberi kewenangan yurisdiksional oleh UU 26/2000. Komnas HAM adalah satu-satunya penyelidik proyustisia pelanggaran HAM yang berat menurut UU 26/2000, yang meliputi kejahatan genosida dan kejahatan terhadap kemanusiaan. Penetapan Komnas HAM sebagai satu-satunya lembaga penyelidik proyustisia pelanggaran HAM yang berat menurut UU 26/2000 dimaksudkan untuk menjaga objektivitas hasil penyelidikan karena Komnas HAM adalah lembaga yang independen (penjelasan Pasal 18 ayat (1)).

Dalam melaksanakan kewenangannya sebagai penyelidik proyustisia pelanggaran HAM yang berat menurut UU 26/2000 Komnas HAM berwenang melakukan tindak-tindak sebagaimana diatur di dalam Pasal 19.

---

[70] Bandingkan misalnya dengan Filiphina yang berpenduduk sekitar 70 juta (RI:sekitar 220 juta), berluas wilayah sekitar 400,000 kilometer persegi (RI:sekitar 17,000 pulau) yang institusi HAMnya (Komisi tentang HAM Filipina) (*Comission on Human Right of the Filipinas*) yang hanya mempunyai lima anggota namun mempunyai sekitar 600 staf (sekitar 200 di pusat dan sekitar 400 di daerah) dan 14 kantor di daerah (Komnas HAM:hanya 6 pada 2008).

Prinsip-prinsip Paris 1991 sama sekali tidak menggariskan agar institusi nasional HAM mempunyai kewenangan yurisdiksional. Kewenangan kuasiyurisdiksional pun tidak bersifat keharusan. Komnas HAM mempunyai kewenangan yurisdiksional menurut UU 26/2000 memang khas. Komnas HAM memang satu-satunya institusi nasional HAM di dunia yang mempunyai kewenangan demikian.

Tanpa kewenangan yurisdiksional menurut UU 26/2000 pun, jadi hanya menurut UU 39/1999, Komnas HAM sudah memenuhi kewenangan kuasiyurisdiksional sebagaimana dimaksud dalam huruf D Prinsip-prinsip Paris 1991. Dengan tambahan kewenangan yurisdiksional menurut UU 26/2000 kewenangan Komnas HAM melebihi kewenangan institusi nasional HAM menurut standar Prinsip-prinsip Paris 1991.

B. UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Dalam hal perlindungan saksi dan korban, secara konsep UU Pengadilan HAM No. 26/2000 mengakui pentingnya perlindungan saksi dan korban dalam proses pengadilan kasus-kasus pelanggaran HAM yang berat. Pasal 34 UU 26/2000 menyatakan bahwa aparat penegak hukum dan aparat keamanan diharuskan menyediakan perlindungan bagi saksi dan korban.

Mekanisme pelrindungan saksi dan korban saat ini sudah terlembaga di dalam UU 13/2006 tentang Perlindungan Saksi dan Korban. Selain mendapatkan hak-hak sebagaimana layaknya saksi dan korban[71], korban dalam pelanggaran HAM yang berat juga berhak mendapatkan bantuan medis, dan bantuan rehabilitasi psiko-sosial (Pasal 6).

Korban melalui LPSK berhak mengajukan ke pengadilan berupa (Pasal 7 UU 13/2006) :

a. hak atas kompensasi dalam kasus pelanggaran hak asasi manusia yang berat;
b. hak atas restitusi atau ganti kerugian yang menjadi tanggung jawab pelaku tindak pidana.
c. keputusan mengenai kompensasi dan restitusi diberikan oleh pengadilan.

Disinilah peran penting Komnas HAM sebagai penyelidik peristiwa pelanggaran HAM yang berat untuk memastikan tidak hanya saksi tetapi juga korban pelanggaran HAM yang berat mendapat perlindungan. Komnas HAM memiliki hubungan kerja sama dengan Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.

C. UU 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis

---

[71] Pasal 5 (1) UU 13/2006 menyebutkan seorang Saksi dan Korban berhak : (i) memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga, dan harta bendanya, serta bebas dari Ancaman yang berkenaan dengan kesaksian yang akan, sedang, atau telah diberikannya; (ii) ikut serta dalam proses memilih dan menentukan bentuk perlindungan dan dukungan keamanan; (iii) mmberikan keterangan tanpa tekanan; (iv) mendapat penerjemah; (v) bebas dari pertanyaan yang menjerat; (vi) mendapatkan informasi mengenai perkembangan kasus; (vii) mendapatkan informasi mengenai putusan pengadilan; (viii) mengetahui dalam hal terpidana dibebaskan; (ix) mendapat identitas baru; (x) mendapatkan tempat kediaman baru; (xi) memperoleh penggantian biaya transportasi sesuai dengan kebutuhan; (xii) mendapat nasihat hukum; dan/atau (xiii) memperoleh bantuan biaya hidup sementara sampai batas waktu perlindungan berakhir;

Diskriminasi ras dan etnis adalah segala bentuk pembedaan, pengecualian, pembatasan, atau pemilihan berdasarkan pada ras dan etnis, yang mengakibatkan pencabutan atau pengurangan pengakuan, perolehan, atau pelaksanaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam suatu kesetaraan di bidang sipil, politik, ekonomi, sosial, dan budaya (Pasal 1 UU 40/2008).

Pengawasan segala bentuk upaya penghapusan diskriminasi ras dan etnis dilakukan oleh Komnas HAM (pasal 8 UU 40/2008). Kewenangan Komnas HAM menurut UU 40/2008 adalah :

(i) pemantauan dan penilaian atas kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah yang dinilai berpotensi menimbulkan diskriminasi ras dan etnis;

(ii) pencarian fakta dan penilaian kepada orang perseorangan, kelompok masyarakat, atau lembaga publik atau swasta yang diduga melakukan tindakan diskriminasi ras dan etnis;

(iii) pemberian rekomendasi kepada pemerintah dan pemerintah daerah atas hasil pemantauan dan penilaian terhadap tindakan yang mengandung diskriminasi ras dan etnis;

(iv) pemantauan dan penilaian terhadap pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam penyelenggaraan penghapusan diskriminasi ras dan etnis; dan

(v) pemberian rekomendasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk melakukan pengawasan kepada pemerintah yang tidak mengindahkan hasil temuan Komnas HAM.

BAB III
PERLUNYA UNDANG-UNDANG TENTANG KOMNAS HAM

Dalam penyusunan Naskah Akdemik tentang Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia perlu diuraikan landasan pemikiran serta asas-asas yang dianut oleh Komisi Nasional Hak Asasi Manusia berdasarkan Prinsip-prinsip Paris 1991.

I. Landasan Pemikiran Perlunya Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

E. Landasan Filosofis

Pancasila adalah landasan filosofis berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai Pancasila tercermin dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pembukaan UUD 1945 menyatakan pentingnya perlindungan negara terhadap rakyat sebagaimana dirumuskan menjadi tujuan bernegara Republik Indonesia yaitu melindungi segenap rakyat dan bangsa, serta seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dasar filosofis adalah pandangan hidup bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, yaitu Pancasila. Penjabaran nilai-nilai Pancasila di dalam hukum mencerminkan suatu keadilan, ketertiban, dan kesejahteraan yang dicita-citakan oleh masyarakat Indonesia. Rumusan Pancasila terdapat di dalam Pembukaan (*preambule*) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945).

Batang tubuh UUD 1945 mengatur pokok-pokok pikiran tersebut dalam pasal-pasalnya. Dengan kata lain, batang tubuh atau pasal-pasal di dalam UUD 1945 merupakan perwujudan cita-cita hukum. Pancasila sebagai norma filosofis negara, sebagai sumber cita hukum yang terumuskan lebih lanjut dalam tata hukum atau hierarkhi peraturan perundang-undangan merupakan "kaidah dasar fundamental negara". Tujuan negara adalah memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Keberadaan suatu peraturan perundang-undangan di dalam tata hukum nasional merupakan norma yang menjabarkan Pancasila dan UUD 1945, sehingga adanya nilai

filosofis di dalam peraturan perundang-undangan adalah sebuah kemutlakan. Semua peraturan perundang-undangan haruslah merupakan perwujudan dari nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Perlu diingat Sila Kedua Kemanusiaan yang Adil Beradab merupakan penegasan dan sumber nilai penghormatan bangsa Indonesia atas nilai-nilai hak asasi manusia. Dengan demikian perwujudan sila Kemanusiaan yang adil dan Beradab dalam Pancasila, hendaknya juga dapat tercerminkan dengan adanya peraturan perundang-undangan yang menjamin dilindungi dan dihormatinya hak asasi manusia termasuk dalam hal ini penyelesaian hukum secara adil, tidak memihak, independen dan menghormati prinsip-prinsip HAM melalui penyusunan Undang-Undang tentang Komnas HAM.

Perlindungan HAM adalah bagian dari tanggungjawab negara sebagai pemangku kewajiban dalam melaksanakan kewajibannya kepada seluruh rakyat. Kewajiban negara untuk menghormati, melindungi dan memenuhi HAM harus ditunaikan.

HAM yang meliputi hak-hak sipil dan politik dan hak-hak ekonomi, sosial dan budaya harus mendapatkan perhatian negara secara berimbang. Kedua ranah hak ini secara penuh merupakan hak-hak fundamental warga negara yang harus dihormati, dilindungi dan dipenuhi oleh negara.

UU 39/1999 tentang HAM mengatur dua hal penting di dalamnya, yakni tentang norma-norma HAM dan Komnas HAM. Di dalam perkembangannya, norma-norma HAM dimasukkan ke dalam UUD 1945 pada Bagian XA tentang HAM, pasal 28A-28J. Perkembangan ini, penting menjadi catatan tersendiri, mengingat tidak semua norma HAM sebagaimana disebutkan di dalam UU 39/1999 tentang HAM masuk ke dalam UUD 1945, namun ada pula norma HAM yang termaktub di dalam konstitusi tetapi tidak terdapat di dalam UU 39/1999 tentang HAM.

Pengaturan yang lebih spesifik tentang Komnas HAM yang disebut di dalam UU 39/1999 sebagai lembaga yang setingkat dengan lembaga negara lainnya, justru harus mendapatkan porsi perhatian tersendiri. Penguatan fungsi dan peranan Komnas HAM sebagai organ negara justru amat krusial, agar lembaga ini dapat lebih optimal menjalankan fungsi dan peranannya tersebut.

Penguatan kelembagaan ini penting dipandang sebagai perbaikan sistem kelembagaan yang lebih produktif, agar perlindungan HAM dapat terlaksana secara progresif. Yang lebih penting, fungsi kelembagaan Komnas HAM yang lebih optimal akan mampu menggiring negara pada pencapaian tujuannya sebagaimana disebutkan di dalam pembukaan UUD 1945. Untuk itulah Undang-undang tentang Komnas HAM diperlukan.

2. Landasan Sosiologis

Pertimbangan sosiologis menyangkut kenyataan empiris dan permasalahan yang dialami oleh masyarakat serta permasalahan yang dihadapi oleh Komnas HAM dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya. Undang-undang tentang Komnas HAM nantinya harus mampu menyelesaikan permasalahan HAM.

Perkembangan selama satu dasawarsa sejak pengesahan UU 39/1999 tentang HAM menorehkan catatan khusus. Kompleksitas masalah pemenuhan HAM, adalah dampak dari perubahan ketatanegaraan. Cakupan wilayah yang dahulu 27 provinsi, kini menjadi 33 provinsi Lebih dari 400 kabupaten/kota yang tersebar dari ujung barat sampai ujung timur, belum termasuk beberapa daerah yang akan melakukan pemekaran lagi sebagai imbas insentif konsep otonomi daerah, membutuhkan penanganan yang fokus.

Dengan adanya berbagai perkembangan yang terjadi, hal ini juga telah berdampak pada semakin berkembang dan kompleks-nya permasalahan hak asasi manusia yang dihadapi oleh masyarakat.

Berbagai bentuk pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi yang dialami masyarakat, membutuhkan adanya penanganan yang lebih cepat dan efektif, sehingga kondisi yang kondusif dapat tercipta.

Dalam proses pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang Komnas HAM mengalami berbagai hambatan. Hambatan-hambatan tersebut antara lain status kelembagaan Komnas HAM, rekomendasi yang tidak mengikat, pemanggilan paksa, keberadaan perwakilan Komnas HAM di daerah. Di samping itu, kelemahan yang terdapat dalam UU 39/1999 telah menimbulkan akibat yang lebih mendasar, yakni ketidakpastian hukum dan tidak dapat dituntaskannya berbagai bentuk pelanggaran HAM yang dialami masyarakat. Kondisi demikian berimplikasi serius pada proses penyelesaian berbagai bentuk pelanggaran HAM yang diatur di dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Kondisi ini tidak dapat dibiarkan berlangsung terus-menerus mengingat negara terutama Pemerintah mempunyai kewajiban konstitusional dalam rangka pemajuan, perlindungan, penegakan dan pemenuhan HAM.

Berdasarkan hal tersebut, dibutuhkan penguatan fungsi dan peran Komnas HAM untuk dapat menjawab tantangan perubahan konstalasi politik dan hukum di tanah air, terkait dengan permasalahan pemenuhan HAM. Dalam rangka penguatan tersebut, UU tersendiri tentang Komnas HAM menjadi sebuah keharusan yang mendesak.

3. Landasan Yuridis

Landasan yuridis amat penting diperhatikan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, karena menunjukkan adanya kewenangan pembentuk atau pembuat perundangan-undangan. Pertimbangan yuridis menyangkut masalah-masalah hukum serta peran hukum dalam permasalahan HAM. Hal ini dikaitkan dengan peran hukum dalam pembangunan, baik sebagai pengatur perilaku, maupun instrumen untuk penyelesaian masalah. Hukum sangat diperlukan, karena hukum atau peraturan perundang-undangan dapat menjamin adanya kepastian dan keadilan dalam permasalahan terkait HAM.

Landasan yuridis penyusunan UU tentang Komnas HAM adalah UUD 1945 yang telah mengalami perubahan secara mendasar sebanyak empat kali. UUD 1945 amendemen keempat mengatur secara lebih lengkap tentang hak-hak dasar setiap warga negara. Pengaturan yang lebih lengkap ini diharapkan dapat dapat diwujudkan secara baik dengan keberadaan Komnas HAM yang lebih efektif.

4. Landasan Komparatif

Di samping landasan filosofis, sosiologis, serta yuridis, perlu disampaikan landasan komparatif tentang kelembagaan dan kewenangan institusi nasional HAM di negara lain.

Selain Komnas HAM Indonesia, institusinasional HAM yang ada di kawasan Asia-Pasifik yang berkewenangan menyampaikan rekomendasi dalam rangka perlindungan, khususnya pemantauan. Komisi yang memiliki kewenangan semacam ini adalah Komisi HAM dan Kesetaraan **Australia/HREOC**[72], Komisi HAM **Filipina**[73], Komisi HAM **Sri**

[72] Lihat: UU 125/1986 sebagaimana diubah pada 2004, Pasal 29 (2) (b)-(e) dan Pasal 35(2)(b)-(e).

Lanka,[74] Komisi HAM **Nepal**,[75] Komisi HAM **Fiji**,[76] Komisi HAM **Malaysia**,[77] dan Komisi HAM Nasional Republik **Korea**.[78]

Dari tujuh peraturan perundang-undangan nasional tentang institusi HAM nasional yang disebut di atas hanyalah satu peraturan perundang-undangan nasional yang mewajibkan pihak yang menerima rekomendasi institusi HAM nasional yang bersangkutan yang tidak melaksanakannya untuk menyampaikan penjelasan tertulis kepada institusi HAM nasional termaksud. Apabila institusi HAM nasional itu menganggapnya perlu, dapat mempublikasikan pendapat dan rekomendasinya beserta penjelasan pihak yang tidak melaksanakan rekomendasi yang bersangkutan.

Peraturan perundang-undangan nasional sebagaimana dimaksud di atas adalah UU Republik Korea Nomor 6481 Tahun 2001, yakni Pasal 25 ayat (3) dan ayat (4). Dalam situasi sebagaimana digambarkan tersebut, penyelesaian secara yuridis merupakan suatu jalan, apabila institusi nasional HAM yang bersangkutan mempunyai posisi hukum (*legal standing*) sebagaimana dibahas diatas.

Di Thailand, UU Thailand Tahun B.E. 2542 (1999) tentang Komisi HAM Nasional (Thailand) menetapkan ketentuan di bawah Bab IV (Aturan Pidana), dalam Pasal 34 dan Pasal 35, pengenaan sanksi pidana terhadap orang yang menolak memberi keterangan atau menyerahkan benda, dokumen, atau bukti yang diperlukan oleh Komisi HAM Nasional (Thailand) melalui pemanggilan (Pasal 32(2)) atau melawan atau menghalangi pemeriksaan setempat (Pasal 32(3)). Pasal 34 dan Pasal 35 UU Thailand Tahun B.E. 2542 (1999).

II. Asas-Asas yang Dianut Dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Dalam Rancangan Undang-Undang Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia menganut asas-asas berdasarkan pada Prinsip-Prinsip Paris 1991 tentang Institusi Nasional Hak Asasi Manusia. Prinsip-Prinsip Paris mengatur antara lain:

(a) Pluralisme

Prinsip pluralisme merujuk pada latar belakang anggota Komisi Nasional yang harus mempertimbangkan keragaman suku, budaya, agama yang ada di Indonesia. Oleh karena itu menjadi penting bagi Komnas HAM untuk mempertimbangkan latar belakang anggota Komnas HAM tidak berasal dari satu kelompok tertentu.

(b) Imparsialitas

Prinsip Imparsial mengharuskan Komnas HAM dalam melaksanakan fungsi dan wewenangnya harus memperhatikan serta mendengar keterangan dari semua pihak untuk memperoleh data, informasi, serta dokumen yang diperlukan.

(c) Independen

---

[73] Lihat: Konstitusi 1987, Pasal XIII, Seksi 18(6) dan Perintah Eksekutif (*ExecutiveOrder*163/1987, Seksi 3(6).
[74] Lihat: UU 21/1996, butir 14(3).
[75] Lihat: UU Tahun 2953(1997), butir 15(1) dan (2).
[76] Lihat: UU 9 Maret 1999, butir 34(6)(d).
[77] Lihat: UU 597/1999, butir 13(2).
[78] Lihat: UU 6481/2001, Pasal 25.

Prinsip Independen merujuk pada pelaksanaan fungsi dan wewenang Komnas HAM bebas dari tekanan maupun pendapat pihak-pihak lain. Oleh karena itu Komnas HAM memiliki kebebasan membahas setiap masalah tanpa perlu merujuk atau meperhatikan pendapat pemerintah.

(d) Nondiskriminasi

Prinsip Non diskriminasi mengharuskan Komnas HAM untuk menerima dan memeriksa semua pengaduan yang diterima, sebelum menyampikan pendapat dan rekomendasi.

Komnas HAM dalam kerangka kerjanya harus memperhatikan hal-hal berikut:

(a) Secara bebas membahas setiap masalah yang termasuk kewenangannya, baik yang disampaikan oleh Pemerintah maupun yang ditanganinya tanpa merujuknya ke penguasa yang lebih tinggi, atas usul para anggotanya atau pemohon;

(b) Mendengar keterangan orang dan memperoleh informasi serta dokumen yang perlu untuk menilai situasi yang berada dalam kewenangannya;

(c) Menggarap pendapat publik secara langsung atau melalui lembaga pers, terutama untuk mempublikasikan pendapat dan rekomendasinya;

(d) Mengadakan pertemuan secara teratur dan, apabila perlu, dengan kehadiran semua anggotanya setelah dilakukan konsultasi sebagaimana mestinya;

(e) Membentuk kelompok-kelompok kerja di antara para anggotanya menurut kebutuhan serta mendirikan cabang-cabang regional dan lokal guna membantu pelaksanaan fungsinya;

(f) Membina konsultasi dengan badan-badan lain, baik badan yurisdiksional maupun badan lainnya, yang bertanggung jawab atas perlindungan dan pemajuan HAM (terutama ombudsman, mediator, dan lembaga sejenis);

(g) Mengingat peran fundamental organisasi-organisasi nonpemerintah dalam memperluas kegiatan institusi HAM nasional, mengembangkan kerja sama dengan organisasi-organisasi nonpemerintah yang bekerja bagi perlindungan dan pemajuan HAM, pembangunan ekonomi dan sosial, pemberantasan rasisme, perlindungan secara khusus kelompok rentan (khususnya anak, pekerja migran, pengungsi internasional, serta penyandang cacat fisik dan mental), atau yang bekerja untuk bidang khusus.

BAB IV

POKOK-POKOK MATERI YANG PERLU DIATUR DALAM UNDANG-UNDANG TENTANG KOMISI NASIONAL HAK ASASI MANUSIA

Berdasarkan kajian yang telah dilakukan maka pokok-pokok materi yang akan diatur dalam RUU tentang Komnas HAM adalah sebagi berikut :

I. Judul Rancangan Undang-Undang

Judul rancangan undang-undang ini adalah Rancangan Undang-Undang Nomor ... Tahun ... Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

II. Pembukaan

Bagian Pembukaan memuat pokok-pokok pertimbangan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan landasan hukum

Pertimbangan penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia adalah:

1. bahwa dalam rangka mewujudkan tujuan nasional sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam memelihara ketertiban dunia yang berdasarkan Pancasila, maka diperlukan penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia
2. Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundangan lain telah menjamin perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan Hak Asasi Manusia;
3. hak asasi manusia merupakan hak yang melekat secara kodrati pada diri setiap manusia, bersifat universal dan langgeng, sehingga harus dilindungi, dihormati, dipertahankan, dan tidak boleh diabaikan, dikurangi, atau dirampas oleh siapa pun;
4. untuk memastikan terlaksananya jaminan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia harus ada lembaga negara yang independen

yang khusus mengemban fungsi, tugas, dan wewenang di bidang Hak Asasi Manusia;

5. lembaga sebagaimana dimaksudkan di dalam huruf c adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagaimana dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
6. pengaturan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tidak cukup menjamin efisien dan efektivitas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang;
7. meningkatnya tuntutan masyarakat, masih banyaknya pelanggaran Hak Asasi Manusia dan kian meningkatnya kesadaran masyarakat dibidang Hak Asasi Manusia menuntut adanya Undang-Undang tersendiri yang materi muatannya menjamin pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya Komisi Nasional Hak Asasi Manusia secara efektif dan efisien;
8. perkembangan hukum nasional, dan hukum internasional dibidang Hak Asasi Manusia yang telah disahkan atau diterima oleh Negara Republik Indonesia menuntut penguatan posisi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia di bidang legislasi dan pengawasan;
9. meningkatnya kerjasama ditingkat nasional, regional dan internasional dibidang Hak Asasi Manusia, menuntut penguatan posisi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam merepresentasikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia ditingkat nasional, regional, dan internasional;

Landasan hukum penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia adalah:

1. Pasal 20, Pasal 20A ayat (1), dan Pasal dan Pasal 21 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang - Undang Nomor 59 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Undang - Undang Nomor 59 Tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi Jenewa 12 Agustus 1949 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1664);
3. Undang-Undang Nomor 68 Tahun 1958 tentang Persetujuan Konvensi Hak-hak Politik Kaum Perempuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1958 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 1653);
4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1984 tentang Ratifikasi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi Terhadap Perempuan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1984 Nomor 29, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3277);
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 tentang Ratifikasi Konvensi Menentang Penyiksaan dan Penghukuman yang Kejam, Tidak Manusiawi atau Merendahkan Martabat Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3983);
6. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 1999 tentang tentang Ratifikasi Konvensi Penghapusan Semua Bentuk Diskriminasi Rasial (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 83, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3852);

7. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3886);
8. Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2000 Nomor 208, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4026);
9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 109, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4235);
10. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvenan Internasional Hak-hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 118, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4557);
11. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvenan Internasional Hak Sipil dan Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 119, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4558);
12. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2008 tentang Penghapusan Diskriminasi Ras dan Etnis (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 170, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4919);

III. Ketentuan Umum

Ketentuan umum memuat dimuat pengertian-pengertian kunci yang diberlakukan dalam undang-undang, subyek-subyek tertentu yang diberikan kewenangan atau terkait dengan pelaksanaan undang-undang. Ketentuan umum dalam Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia adalah sebagai berikut :

1. Hak asasi manusia yang selanjutnya disebut HAM adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerah-Nya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi, dan dilindungi oleh negara, hukum, pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.
2. Pelanggaran HAM adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang, termasuk aparat negara, baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi dan/atau mencabut HAM seseorang atau kelompok orang yang dijamin oleh peraturan perundang-undangan dan/atau instrumen internasional.
3. Pengkajian adalah pendalaman secara sistematis, intensif dan komprehensif terhadap berbagai peraturan perundang-undangan, instrumen subregional, regional, dan internasional yang terkait dengan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM;
4. Penelitian adalah pendalaman masalah/kasus atau issue/topik yang berkaitan dengan pemajuan, dan, penegakan HAM, terutama yang menyangkut kepentingan nasional atau yang menyangkut kepentingan komunitas internasional secara keseluruhan;

5. Pendidikan adalah peningkatan kesadaran masyarakat tentang HAM melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal, organisasi, lembaga, atau kalangan lainnya
6. Penyuluhan adalah penyebarluasan wawasan HAM kepada masyarakat melalui kegiatan kampanye, penerbitan, dan berbagai fora lainnya.
7. Pemantauan adalah pengamatan terhadap kondisi yang terkait dengan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM di Indonesia
8. Penyelidikan adalah serangkaian kegiatan dalam rangka pencarian data, fakta dan infornasi terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran HAM
9. Mediasi adalah cara penyelesaian pelanggaran HAM yang terjadi terkait suatu sengketa dan/atau konflik antara dua pihak atau lebih melalui proses konsultasi, negosiasi, konsiliasi, penilaian ahli dan diakhiri dengan perundingan untuk membuat kesepakatan para pihak dengan dibantu oleh mediator;
10. Pengawasan adalah serangkaian tindakan dengan cara memantau, mencari fakta, menilai guna mencari dan menemukan ada tidaknya diskriminasi ras dan etnis serta pelaksanaan konvensi internasional yang sudah diterima atau disahkan oleh Republik Indonesia yang ditindaklanjuti dengan rekomendasi
11. Rekomendasi adalah pendapat tertulis Komnas HAM yang disampaikan kepada pihak yang relevan sehubungan dengan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang Komnas HAM guna ditindak lanjuti oleh pihak atau lembaga yang dituju oleh ”penerima” rekomendasi.
12. Hari adalah hari kerja.
13. Tahun adalah tahun penanggalan.

Bagian Ketentuan Umum juga menegaskan tentang kedudukan Komnas HAM. Dalam RUU Komnas HAM ditegaskan bahwa Komnas HAM adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan mana pun. Komnas HAM, atas namanya, berhak mengajukan peninjauan peraturan perundang-undangan yang dinilai bertentangan dengan HAM.

Tujuan Komnas HAM adalah :

a. Terwujudnya iklim yang kondusif bagi upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM di seluruh wilayah Republik Indonesia;
b. Terwujudnya kehidupan berbangsa, bernegara dan bermasyarakat yang sejalan dengan HAM sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan instrumen internasional tentang HAM;
c. Tercapainya keikutsertaan Indonesia untuk partisipasi dalam berbagai kegiatan regional dan internasional untuk mengupayakan peningkatan penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan HAM pada tingkat nasional dan internasional;

Komnas HAM berkedudukan di ibukota negara Republik Indonesia dengan wilayah kerja meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Meskipun begitu Komnas HAM dapat mendirikan perwakilan di daerah yang berkedudukan di ibukota provinsi.

IV. Fungsi dan Tugas

Bagian Fungsi dan Tugas diatur di dalam BAB III Fungsi dan Tugas. Komnas HAM memiliki fungsi mengawasi dan memastikan pelaksanaan penghormatan, perlindungan, pemajuan, penegakkan, dan pemenuhan HAM.

Untuk melaksanakan fungsinya Komnas HAM bertugas melakukan pengkajian, penelitian, pendidikan, penyuluhan, pemantauan, penyelidikan, penyelidikan proyustisia, mediasi, dan pengawasan HAM.

Untuk melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 Komnas HAM bertugas melakukan pengkajian, penelitian, pendidikan, penyuluhan, pemantauan, penyelidikan, mediasi, dan pengawasan HAM.

V. Wewenang

Fungsi dan tugas Komnas HAM dapat terlaksana bilamana tersedia kewenangan yang mendukung pelaksaan fungsi dan tugas. BAB IV mengatur tentang kewenangan-kewenangan Komnas HAM.

(a) *Subpoena*

Komnas HAM berwenang melakukan subpoena, yakni, setiap orang yang diperlukan kehadiran, keterangan, kesaksian, pernyataan, atau kerja samanya oleh Komnas HAM dalam menjalankan fungsi dan tugas yang telah dipanggil secara patut tiga kali berturut-turut akan tetapi tidak memenuhi datang panggilan tersebut dengan alasan yang tidak sah, Komnas HAM berwenang meminta bantuan kepolisian RI untuk menghadirkan yang bersangkutan secara paksa.

Dalam hal orang atau lembaga tidak bersedia menyerahkan/memberikan dokumen yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugasnya, Komnas HAM berwenang mengajukan penetapan penyitaan dokumen kepada Pengadilan Negeri setempat.

(b) Pemberian Pendapat

Komnas HAM berwenang melakukan pemberian pendapat dalam proses pemeriksaan perkara yang diduga terdapat pelanggaran HAM. Pemberian pendapat dilakukan atas permintaan pengadu dan/atau atas inisiatif Komnas HAM. Kewenangan pemberian pendapat wajib diberitahukan oleh pemeriksa perkara kepada para pihak.

(c) Rekomendasi

Komnas HAM berwenang memberikan rekomendasi kepada para pihak yang terkait. Dalam hal pihak penerima rekomendasi tidak bersedia melaksanakan seluruh atau sebagian rekomendasi, pihak penerima rekomendasi wajib menjelaskan secara tertulis kepada Komnas HAM tentang ketidakbersediaannya itu dalam waktu paling lama tujuh hari terhitung mulai diterimanya rekomendasi. Apabila pihak penerima rekomendasi tetap pada pendiriannya untuk tidak melaksanakan rekomendasi, setelah ada negosiasi perundingan dengan Komnas HAM, Komnas HAM berwenang mengajukan penetapan pengadilan pelaksanaan rekomendasi ke Pengadilan Negeri setempat.

(d) Pelaksanaan Wewenang

Dalam rangka pelaksanaan fungsi dan tugas, Komnas HAM berwenang bertindak sebagai pengkaji, peneliti, pendidik, penyuluh, pemantau, penyelidik, mediator dan pengawas. Ketentuan lebih lanjut tentang tata cara dan pelaksanaan pengkaji, peneliti, pendidik, penyuluh, pemantau, penyelidik dan pengawas diatur dalam Peraturan Komnas HAM.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang pengkajian Komnas HAM berwenang:

(i) merekomendasikan instrumen HAM subregional, regional dan Internasional untuk diratifikasi dan diharmonisasikan dalam sistim hukum nasional;

(ii) mendalami secara sistematis, intensif dan komprehensif mengenai berbagai peraturan hukum (*ius konstitutum*), atau rancangan peraturan hukum (*ius konstituendum*), dalam rangka sinkronisasi dengan norma dan standar universal HAM;

(iii) merekomendasikan peraturan hukum atau rancangan peraturan hukum yang perlu diubah atau dicabut, agar dapat di sesuaikan dengan instrumen-instrumen subregional, regional, atau internasional yang terkait dengan HAM;

(iv) melakukan kajian kepustakaan berkaitan dengan isu hak asasi manusia;

(v) menerbitkan hasil-hasil pengkajian tentang hak asasi manusia;

(vi) membangun kerja sama dengan berbagai lembaga nasional, regional, maupun internasional dalam pelaksanaan pengkajian.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang penelitian Komnas HAM berwenang:

(i) melakukan penelitian mengenai HAM;

(ii) merekomendasikan kepada pihak terkait agar melakukan upaya perbaikan dalam perlindungan, penegakan, pemajuan dan pemenuhan HAM;

(iii) menerbitkan dan menyebarluaskan hasil penelitian;

(iv) membangun kerja sama dengan berbagai lembaga nasional, regional, maupun internasional untuk meneliti masalah atau kasus HAM yang bersifat nasional dan global.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang pendidikan Komnas HAM berwenang:

(i) meningkatkan kesadaran masyarakat tentang HAM melalui lembaga pendidikan formal dan nonformal, organisasi, lembaga, atau kalangan lainnya;

(ii) bekerjasama dengan lembaga/organisasi yang bergerak di bidang sosial, ekonomi, pendidikan, kebudayaan hukum, politik dan lain-lain baik di tingkat nasional, regional, dan internasional untuk melaksanakan diseminasi pemajuan dan penegakan HAM;

(iii) menerbitkan dan menyebarluaskan berbagai bahan pendidikan tentang HAM dalam bentuk cetak maupun elektronik atau *online*;

(iv) membangun kerja sama dengan berbagai lembaga nasional, regional, maupun internasional di bidang pendidikan.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9, Komnas HAM berwenang:

(i) menyebarluaskan wawasan HAM melalui penerbitan berbagai bahan bacaan

tentang HAM baik dalam bentuk media cetak maupun elektronik atau *online*;

(ii) menyelenggarakan berbagai seminar, lokakarya, diskusi dan lain-lain tentang nilai, konsep, norma atau wawasan pemajuan dan penegakan HAM secara sistematis, terarah dan berkelanjutan kepada penyelenggara negara dan/atau masyarakat;

(iii) melakukan kerja sama dengan lembaga/ organisasi yang bergerak dalam bidang sosial, ekonomi, pendidikan, kebudayaan, hukum, politik dan lain-lain baik di tingkat nasional, regional, dan internasional untuk melaksanakan penyuluhan HAM.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang pemantauan Komnas HAM berwenang :

(i) melakukan pengamatan terhadap kondisi yang terkait dengan perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM di Indonesia;

(ii) melakukan pengamatan pelaksanaan peraturan perundang-undangan mengenai atau yang menunjang perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM;

(iii) memperoleh berbagai dokumen yang menyangkut kebijakan Negara baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah yang terkait dengan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM;

(iv) menyampaikan rekomendasi kepada pihak yang berwenang atau berkepentingan mengenai tindak yang perlu diambil oleh pihak yang bersangkutan tersebut;

(v) menyebarluaskan hasil pemantauan melalui berbagai media baik cetak maupun elektronik atau *online*.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang penyelidikan Komnas HAM berwenang melakukan:

(i) penyelidikan terhadap peristiwa yang timbul dalam masyarakat yang berdasarkan sifat atau lingkupnya patut diduga terdapat pelanggaran HAM;

(ii) pemanggilan pengadu, korban, dan pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;

(iii) pemanggilan saksi untuk dimintai dan didengar kesaksiannya dan diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;

(iv) pemanggilan pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan atau salinannya yang sesuai dengan aslinya;

(v) peninjauan di tempat terjadinya peristiwa dan tempat lainnya yang dianggap perlu;

(vi) pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan dan/atau tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki atau dikuasai pihak tertentu;

(vii) merekomendasikan pihak yang berwenang atau yang berkepentingan untuk mengambil tindakan remedial.

Dalam menjalankan tugas di bidang penyelidikan proyustisia, Komnas HAM berwenang melakukan tindak penyelidikan terhadap peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran HAM yang berat sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-

undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dan tata-cara pelaksanaan penyelidikan diatur dalam peraturan perundang-undangan tersendiri.

Dalam menjalankan tugasnya di bidang mediasi Komnas HAM berwenang menjadi mediator perdamaian para pihak melalui konsultasi, negosiasi, konsiliasi, penilaian ahli, atau perundingan untuk membuat kesepakatan para pihak.

Dalam hal mediasi tidak terlaksana dan/atau tidak mencapai kesepakatan, Komnas HAM dapat menyampaikan rekomendasi kepada Pemerintah dan DPR RI untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya. Komnas HAM juga dapat memberikan saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan.

Pelaksanakan tugas di bidang mediasi HAM dilakukan oleh anggota dan/atau staf Komnas HAM yang ditunjuk sebagai mediator. Penyelesaian yang dicapai berupa kesepakatan perdamaian secara tertulis ditandatangani oleh para pihak dan dikukuhkan oleh mediator. Lembar kesepakatan asli atau salinan otentik kesepakatan mediasi diserahkan dan didaftarkan oleh mediator kepada Panitera Pengadilan Negeri.

Kesepakatan tertulis hasil mediasi merupakan kesepakatan mediasi yang mengikat secara hukum dan berlaku sebagai alat bukti yang sah. Apabila kesepakatan mediasi tidak dilaksanakan oleh salah satu pihak dalam jangka waktu yang ditetapkan dalam kesepakatan perdamaian tersebut, maka pihak lainnya dapat memintakan kepada Pengadilan Negeri setempat agar keputusan tersebut dinyatakan dapat dilaksanakan dengan pembubuhan kalimat "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa". Pengadilan tidak dapat menolak permintaan tersebut. Permintaan terhadap keputusan yang dapat dilaksanakan (fiat eksekusi) kepada Pengadilan Negeri dilakukan melalui Komnas HAM. Terhadap pihak ketiga yang merasa dirugikan oleh keputusan tersebut, maka pihak ketiga dimungkinkan mengajukan gugatan melalui pengadilan.

Untuk menjalankan fungsi dalam bidang pengawasan, Komnas HAM berwenang melakukan:

(i) pengamatan dan penilaian terhadap adanya dugaan pelanggaran HAM yang berupa diskriminasi ras dan etnis;

(ii) pengamatan atas upaya pelaksanaan penghapusan diskriminasi ras dan etnis;

(iii) pemanggilan pengadu, korban, dan pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya;

(iv) pemanggilan saksi untuk dimintai dan didengar kesaksiannya dan diminta menyerahkan bukti yang diperlukan;

(v) memperoleh berbagai dokumen yang terkait dengan dugaan adanya diskriminasi ras dan etnis;

(vi) memberikan rekomendasi berdasarkan hasil pengamatan dan penilaian kepada pihak terkait;

(vii) peninjauan di tempat terjadinya peristiwa diskriminasi.

VI. Pengaduan yang Dapat Diterima dan Tata Cara Pemeriksaan

Ketentuan tentang pengaduan yang dapat diterima dan tata cara pemeriksaan diatur dalam dua bab. Setiap orang dan/atau kelompok orang yang memiliki alasan kuat bahwa hak asasinya telah dilanggar berhak mengajukan pengaduan lisan atau tertulis kepada Komnas HAM. Pengaduan hanya akan mendapatkan pelayanan apabila dilengkapi dengan

identitas pengadu yang benar dan keterangan atau bukti awal yang jelas tentang materi yang diadukan.

Pihak ke tiga dapat mengajukan pengaduan ke Komnas HAM kecuali untuk kasus tertentu harus disertai pernyataan tertulis persetujuan pihak yang hak asasinya dilanggar sebagai korban. Pengaduan semacam ini meliputi pengaduan melalui perwakilan pihak yang hak asasinya dilanggar.

Komnas HAM dapat menolak dan menghentikan pemeriksaan bilamana :

(i) pengaduan tidak disertai bukti awal yang memadai;

(ii) pengaduan diajukan dengan iktikad buruk, pengadu tidak mempunyai kesungguhan atau tidak melengkapi identitas diri;

(iii) dapat diselesaikan melalui sarana-sarana yang lebih efektif bagi penyelesaian materi pengaduan sesuai peraturan perundang-undangan; atau

(iv) sedang berlangsung penyelesaian melalui upaya hukum yang tersedia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemeriksaan dugaan peristiwa pelanggaran HAM berdasarkan pengaduan atau berdasarkan prakarsa Komnas HAM sendiri dilakukan secara tertutup, kecuali ditentukan lain oleh Komnas HAM. Apabila dianggap perlu, identitas pengadu, korban, saksi, pemberi keterangan atau bukti lainnya, atau pihak yang terkait dengan materi pengaduan dapat dirahasiakan. Apabila dianggap perlu, suatu keterangan atau bukti lain yang diperoleh dalam pemeriksaan suatu materi pengaduan dapat dirahasiakan atau dibatasi pengungkapannya.

Perahasiaan dan/atau pembatasan didasarkan pada alasan :

(i) membahayakan keamanan dan keselamatan negara;

(ii) membahayakan keselamatan dan ketertiban umum;

(iii) membahayakan keselamatan perseorangan;

(iv) mencemarkan nama baik perseorangan; atau

(v) menghambat penyelesaian dugaan peristiwa pelanggaran hak asasi manusia yang sedang diperiksa.

VII. Tanggung Jawab

Bab Tanggung Jawab mengatur tentang tanggung jawab Komnas HAM kepada publik atas pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya. Komnas HAM menyampaikan laporan tahunan kepada Presiden Republik Indonesia selaku Kepala Negara dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.

Pertanggungjawaban publik dilaksanakan dengan cara:

(i) menerbitkan laporan tahunan mengenai pelaksanaan secara menyeluruh fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM;

(ii) memublikasikan hasil pengkajian dan penelitian, laporan *ad hoc* mengenai pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang Komnas HAM di bidang hak asasi manusia tertentu dan bahan informasi lain yang menunjukkan kegiatan Komnas HAM dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya, baik dalam bentuk cetakan, maupun dalam bentuk audio ataupun dalam bentuk

video;

(iii) membuka akses informasi umum yang tersedia, baik dalam bentuk dokumen tertulis maupun elektronis.

VIII. Kerja Sama dan Bantuan

BAB VIII mengatur tentang kerja sama dan bantuan. Guna meningkatkan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan HAM, terutama di bidang dan/atau mengenai permasalahan yang merupakan kepentingan bersama, dan/atau urusan, dan/atau tanggung jawab bersama, Komnas HAM melakukan kerja sama dengan lembaga hak asasi manusia negara lain, organisasi, lembaga, dan/atau pihak lain di tataran bilateral, subregional, regional, dan internasional. Komnas HAM harus dilengkapi dengan satuan keorganisasian yang tepat, sumber daya manusia yang kompeten, dan anggaran yang memadai.

Komnas HAM dapat menerima bantuan keuangan atau benda dari pihak yang tepat untuk kegiatan pengkajian, penelitian, pendidikan, penyuluhan, dan peningkatan kapasitas. Bantuan di atas tidak mengurangi independensi Komnas HAM. Kerja sama dan bantuan tidak dapat digunakan untuk pelaksanaan fungsi pemantauan, penyelidikan, mediasi, dan pengawasan. Kerja sama dapat diselenggarakan di bidang pengkajian, penelitian dan penyuluhan dengan ketentuan bahwa kerja sama tersebut tidak bertentangan dengan keindependenan Komnas HAM.

IX. Susunan Organisasi

BAB IX mengatur tentang susunan organisasi Komnas HAM. Hal-hal yang diatur di dalam BAB ini adalah tentang alat kelengkapan Komnas HAM, Sidang Paripurna, dan Subkomisi.

Komnas HAM mempunyai alat kelengkapan yang terdiri atas Sidang Paripurna dan Subkomisi. Komnas HAM mempunyai Sekretariat Jenderal dan Perwakilan sebagai unsur pelayanan.

Sidang Paripurna adalah pemegang kekuasaan tertinggi Komnas HAM. Sidang Peripurna terdiri atas seluruh anggota Komnas HAM. Sidang Paripurna membahas dan menetapkan pokok-pokok antara lain Peraturan Komnas HAM, program kerja Komnas HAM, susunan organisasi Komnas HAM, pengusulan pengangkatan dan pemberhentian Sekretaris Jenderal Komnas HAM, anggaran tahunan Komnas HAM, dan hal-hal lain yang merupakan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM.

Subkomisi adalah kelengkapan organisasi Komnas HAM yang bertugas melaksanakan kegiatan operasional yang menjadi tanggungjawab dan wewenang Komnas HAM. Subkomisi bertanggungjawab kepada Sidang Paripurna. Subkomisi dibentuk oleh Sidang Paripurna.

X. Keanggotaan

BAB X mengatur tentang keanggotaan Komnas HAM. Bab ini mengatur tentang jumlah anggota, masa jabatan, tata cara pengangkatan anggota Komnas HAM,

pemberhentian anggota Komnas HAM, kewajiban anggota, hak anggota Komnas HAM, kedudukan anggota dan pimpinan Komnas HAM, kedudukan protokoler dan kekebalan.

Anggota Komnas HAM berjumlah ganjil sekurang-kurangnya 11 (sebelas) orang dan sebanyak-banyaknya 17 (tujuh belas orang). Keanggotaan Komnas HAM terdiri atas warganegara Republik Indonesia. syarat menjadi anggota Komnas HAM adalah memiliki wawasan HAM, berintegritas, memiliki kompetensi dan kecakapan, berdedikasi tinggi, independen, menghayati Pancasila dan tujuan nasional, menghormati dan menghargai kemajemukan bangsa Indonesia, menghayati cita-cita negara hukum dan negara kesejahteraan yang berintikan keadilan dan menghormati HAM..

Anggota Komnas HAM adalah pejabat negara. Masa jabatan anggota Komnas HAM adalah 5 (lima) tahun dan dapat diangkat kembali hanya untuk sekali masa jabatan.

Anggota Komnas HAM dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia berdasarkan usulan Komnas HAM dan diresmikan Presiden selaku Kepala Negara. Pelaksanaan pemilihan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dilakukan selambat-lambatnya 45 (empat puluh lima) hari terhitung mulai tanggal diterimanya calon anggota dari Komnas HAM. Presiden menetapkan keputusan pengangkatan anggota Komnas HAM dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari terhitung mulai tanggal diterimanya persetujuan DPR.

Untuk menjamin keberlanjutan pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM, pengangkatan Anggota Komnas HAM harus mempertimbangkan keberadaan sebagian anggota lama untuk periode berikutnya.

Anggota Komnas HAM diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden karena:

(i) berakhir masa jabatannya;

(ii) meninggal dunia;

(iii) mengundurkan diri; atau

(iv) berhalangan tetap atau secara terus-menerus karena sakit jasmani atau rohani selama lebih dari 12 (dua belas) bulan.

Anggota Komnas HAM diberhentikan tidak dengan hormat dari jabatannya oleh Presiden dengan persetujuan DPR atas usul Komnas HAM karena:

(i) dipidana karena bersalah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam pidana penjara minimum lima tahun, berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

(ii) melakukan perbuatan tercela dan/atau hal lain yang mencemarkan martabat dan/atau nama baik, dan/atau mengurangi keindependenan dan/atau kredibilitas Komnas HAM;

(iii) berulang kali melalaikan kewajibannya sebagai anggota Komnas HAM.

(iv) melakukan perangkapan jabatan di lembaga atau organisasi lain yang dapat mengurangi keindependenannya sebagai anggota Komnas HAM;

Pengusulan pemberhentian tidak dengan hormat diajukan oleh Komnas HAM setelah yang bersangkutan diberi kesempatan secukupnya untuk membela diri di hadapan Sidang Paripurna Komnas HAM menurut tata cara yang ditetapkan dalam Peraturan Komnas HAM.

Kewajiban-kewajiban Anggota Komnas HAM adalah :

(i) bekerja penuh waktu;

(ii) setia pada dasar dan tujuan Negara Republik Indonesia;

(iii) berdedikasi pada tugas dan kewajibannya;

(iv) mempertahankan integritasnya;

(v) terus-menerus meningkatkan profesionalismenya;

(vi) menjaga martabat, nama baik, keindependenan, dan kredibilitas Komnas HAM;

(vii) berpartisipasi secara aktif dan sungguh-sungguh untuk tercapainya tujuan Komnas HAM;

(viii) menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Peraturan serta Keputusan Komnas HAM;

(ix) menjaga kerahasiaan keterangan yang karena sifatnya merupakan rahasia Komnas HAM yang diperoleh berdasarkan kedudukannya sebagai anggota.

Anggota Komnas HAM berhak:

(i) menyampaikan usul dan pendapat kepada Sidang Paripurna, Subkomisi dan satuan kerja lain yang dibentuk oleh Sidang Paripurna;

(ii) memberikan suara dalam pengambilan keputusan Sidang Paripurna, Subkomisi, dan satuan kerja lain sebagaimana dimaksud dalam huruf a.

(iii) memilih dan dipilih sebagai Ketua atau Wakil Ketua Komnas HAM, subkomisi, atau satuan kerja lain yang dibentuk oleh Sidang Paripurna;

(iv) memperoleh gaji, honorarium, pendapatan lain, dan hak serta fasilitas bagi pelaksanaan tugas dan wewenangnya serta kesejahteraan diri dan keluarganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

(v) membela diri di hadapan Sidang Paripurna atas tidak dipatuhinya peraturan Komnas HAM yang dituduhkan kepadanya;

Anggota Komnas HAM berkedudukan sama. Komnas HAM dipimpin oleh seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua. Ketua dan Wakil Ketua Komnas HAM dipilih oleh dan dari anggota Komnas HAM.

Anggota Komnas HAM diberikan kedudukan protokoler menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi pejabat negara.

Anggota Komnas HAM tidak dapat ditangkap, ditahan, atau dituntut karena ucapan yang disampaikan, tulisan yang dibuat, atau tindak lain yang dilakukannya dalam rangka pelaksanaan tugas, kewajiban, dan wewenangnya sebagai anggota Komnas HAM.

XI. Staf

Kegiatan Komnas HAM dalam pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenangnya dilakukan oleh staf Komnas HAM. Ketentuan staf Komnas HAM diatur dalam BAB tersendiri yaitu Bab XI.

Staf Komnas HAM adalah Warga Negara Indonesia yang karena keahliannya diangkat sebagai staf. Menurut status kepegawaiannya staf Komnas HAM adalah pegawai

negeri sipil atau bukan pegawai negeri sipil. Menurut sifat dan tugasnya staf Komnas HAM terdiri atas staf fungsional dan struktural. Untuk mendukung pelaksanaan fungsi, dan tugas Komnas HAM berwenang mengangkat tenaga ahli.

Ketentuan lebih lanjut mengenai gaji, tunjangan, pendapatan lain yang sah, serta fasilitas, jenjang kepangkatan dan karier staf dan tenaga ahli diatur dengan Peraturan Pemerintah berdasarkan usulan Komnas HAM. Perekrutan, pengangkatan, dan pemberhentian staf Komnas HAM dilakukan sesuai dengan Peraturan Komnas HAM.

Staf Komnas HAM tidak dapat ditangkap, ditahan, atau dituntut karena ucapan yang disampaikan, tulisan yang dibuat, atau tindak lain yang dilakukannya dalam rangka pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM.

XII. Sekretariat Jenderal Komnas HAM

Komnas HAM mempunyai sebuah Sekretariat Jenderal. Sekretariat Jenderal memberikan pelayanan administratif, finansial, logistik, fasilitas, dan layanan lainnya yang ditetetapkan oleh Sidang Paripurna. Pelayanan dilakukan secara efektif dan efisien bagi kelancaran fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM.

Sekretariat Jenderal dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal. Sekretaris Jenderal dijabat oleh seorang pegawai negeri yang bukan anggota Komnas HAM. Sekretaris Jenderal diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Sidang Paripurna.

Sekretaris Jenderal bertanggungjawab atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya kepada Sidang Paripurna. Pengendalian sehari-hari pelaksanaan tugas dan kewajiban Sekretaris Jenderal dilakukan oleh Ketua Komnas HAM.

Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, kewajiban, tanggung jawab, tata organisasi, dan tata kerja Sekretariat Jenderal ditetapkan dengan Peraturan Presiden atas usul Sidang Paripurna.

XIII. Anggaran

Biaya yang diperlukan bagi pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM, termasuk perwakilan-perwakilannya di daerah dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

XIV. Perwakilan

Perwakilan Komnas HAM mempunyai hubungan hirarkies dengan Komnas HAM. Ketentuan mengenai fungsi, tugas, dan wewenang Komnas HAM secara mutatis mutandis berlaku bagi perwakilan Komnas HAM.

Perwakilan Komnas HAM dipimpin oleh seorang kepala perwakilan. Dalam rangka pelaksanaan pelayanan Perwakilan Komnas HAM maka diangkat sejumlah staf sesuai dengan kebutuhan.

XV. Penutupan

BAB Penutup berisi ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Pada saat berlakunya undang-undang ini Komnas HAM yang keberadaannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dinyatakan sebagai Komnas HAM menurut undang-undang ini.

Semua Anggota Komnas HAM yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tetap menjalankan fungsi, tugas, dan wewenangnya menurut undang-undang ini sampai ditetapkannya keanggotaan Komnas HAM yang baru atau berakhirnya masa jabatan mereka yang ditetapkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, mana pun yang lebih dulu.

Semua permasalahan yang sedang ditangani oleh Komnas HAM yang keberadaannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia tetap dilanjutkan penyelesaiannya berdasarkan undang-undang ini.

Dalam waktu paling lama 1 (satu) tahun terhitung mulai berlakunya undang-undang ini keanggotaan, staf, tata organisasi, fungsi, tugas, peraturan tata-tertib Komnas HAM, dan kode etik anggota harus disesuaikan dengan undang-undang ini.

Anggota Komnas HAM yang diangkat berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia untuk masa jabatan 31 Agustus 2007 sampai dengan 30 Agustus 2012 dan belum pernah menjadi anggota Komnas HAM sebelumnya, dapat diangkat sebagai anggota Komnas HAM berdasarkan undang-undang ini untuk satu kali masa jabatan.

BAB V
PENUTUP

Setelah reformasi 1998 bergulir dinamika perkembangan di dalam masyarakat sangat dinamis. Masyarakat semakin kuat menyadari tentang keberadaan hak-hak mereka, dan sebaliknya kemampuan Negara dalam menjawab dan memenuhi tuntutan dinamika tersebut belum sepenuhnya memadai. Dalam latar belakang inilah Negara seringkali terlihat gagal memenuhi kewajibannya dalam melindungi dan menegakan hak asasi manusia (*obligation to protect*). Kegagalan ini, antara lain, karena ketiadaan mekanisme pengaduan (*national remedy*) yang kuat dan efektif di tingkat nasional.

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia merupakan salah satu dari mekanisme nasional dalam rangka pemajuan, perlindungan dan penegakan hak asasi manusia. Keberadaannya ditegaskan dan diatur dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun demikian, sebagaimana dipaparkan pada bab-bab-bab di depan, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia masih belum dapat menjalankan fungsinya dengan kuat dan efektif. Hal ini disebabkan, antara lain, karena kelemahan-kelemahan dalam rumusan legislasinya, seperti dalam hal ketidakjelasan pengaturan tugas dan fungsinya, minimnya kewenangan yang diberikan padanya, tidak adanya aturan mengenai delegasi dan imunitas anggota, dan lemahnya administrasi pendukungnya, termasuk dukungan bagi kantor perwakilan Komnas HAM di daerah.

Dilandasi oleh pengalaman empirik tersebut, setelah lebih dari 10 tahun diterapkannya UU No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, maka dipandang perlu untuk membuat Undang-Undang tersendiri tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang dipisahkan dengan Undang-Undang yang secara spesifik mengatur tentang norma-norma hak asasi manusia. Dengan memisahkan antara dua materi tersebut, yaitu antara organisasi dan normanya maka dipandang akan lebih menjamin pengaturan yang lebih memadai tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.

Dengan Undang-Undang tersendiri tentang lembaga Komnas HAM maka elaborasi yang lebih luas dan detail baik berkenaan dengan tugas dan fungsinya, kewenangannya maupun dukungan administrasinya akan lebih mungkin dilakukan. Semua ini akan mempengaruhi kemampuan Komnas HAM menangani dan melayani pengaduan masyarakat.

Selain karena alasan-alasan empirik atas kelemahan-kelemahan legislasi UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia, keperluan mengatur lembaga Komnas HAM dalam Undang-Undang tersendiri juga dilandasi oleh perkembangan yang terjadi baik dalam hukum nasional maupun hukum internasional di bidang hak asasi manusia. Perkembangan yang muncul menuntut penguatan posisi Komisi Nasional Hak Asasi Manusia sebagai

mekanisme nasional bagi pengaduan hak asasi manusia di tingkat nasional. Begitu pula meningkatnya kerjasama di tingkat nasional, regional dan internasional dalam bidang hak asasi manusia, juga menuntut penguatan posisi dan peran Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dalam rangka merepresentasikan perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi manusia di dalam semua level tersebut.

Naskah Akademik ini disamping mengajukan argumen-argumen perlunya Undang-Undang tersendiri yang mengatur kelembagaan Komnas HAM, juga menyajikan uraian tentang materi yang tercakup dalam Rancangan Undang-Undang tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Mulai dari tujuan, tugas dan fungsi, keanggotaan, kewenangan, perwakilan di daerah sampai pada pengaturan administrasi pendukungnya. Bab IV dalam Naskah Akademik ini menguraikan dengan gamblang dan argumentatif tentang materi yang diatur dalam RUU tentang Komnas HAM ini. Keseluruhan uraian ini mempertegas mengapa diperlukan UU tentang Komnas HAM, sama seperti pengaturan terhadap Komisi Yudisial atau Ombudsman Republik Indonesia yang diatur masing-masing oleh Undang-Undang.

Akhirnya dapat disarankan, Naskah Akademik ini diharapkan dapat menjadi pedoman atau acuan dalam membaca, memuskan dan membahas RUU tentang Komnas HAM ketika proses legislasi terhadap RUU ini mulai berjalan di Dewan Perwakilan Rakyat.

***

LAMPIRAN

Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor … Tahun … Tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia